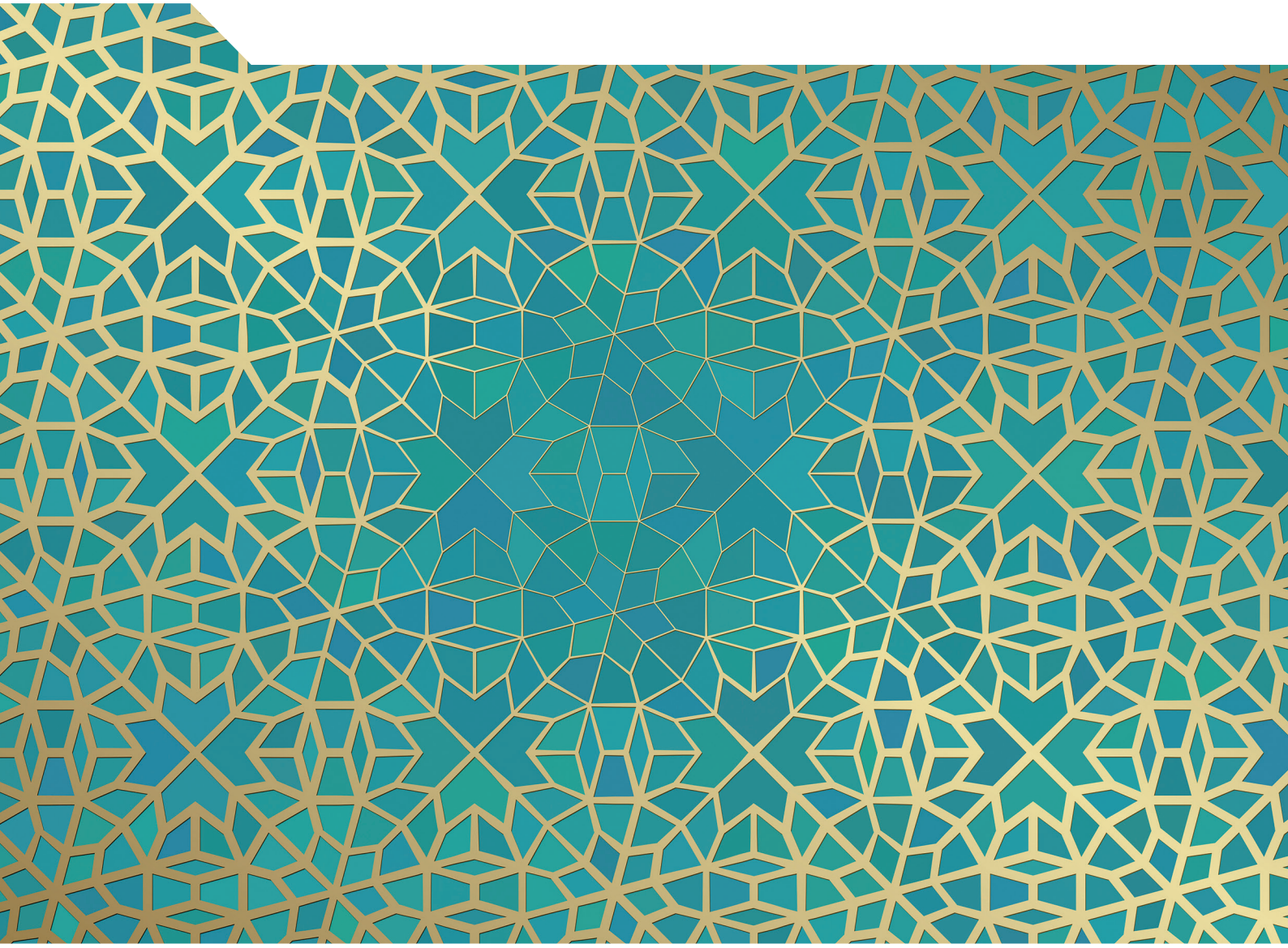
تطلعات سياسات الاستثمار
في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



OECD

تطلعات سياسات الاستثمار
في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تم نشر هذا الكتاب تحت مسؤولية أمين عام منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. والآراء المطروحة والحجج المستند إليها في هذا الكتاب لا تعكس بالضرورة الموقف الرسمي للدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

هذا الكتاب وأية خريطة متضمنة به لا تمس وضع أو سيادة أي إقليم ولا ترسيم الحدود والتخوم الدولية ولا اسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة .

البيانات الإحصائية الخاصة بإسرائيل متوافرة من قبل السلطات الإسرائيلية المعنية وتحت مسؤوليتها. واستخدام هذه البيانات من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لا يمس وضع مرتفعات الجولان والقدس الشرقية والمستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية وفقا لأحكام القانون الدولي.

ملاحظة من تركيا

إن المعلومات الواردة في هذه الوثيقة والمشيرة إلى "قبرص" تتعلق بالجزء الجنوبي من الجزيرة. ما من سلطة تمثل الشعبين التركي واليوناني معاً في الجزيرة. تعترف تركيا بجمهورية شمال قبرص التركية وإلى أن يتم التوصل إلى حل دائم ومنصف في سياق الأمم المتحدة، ستحافظ تركيا على موقفها فيما يتعلق بـ"قضية قبرص".

ملاحظة من كافة دول الاتحاد الأوروبي الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

إن جمهورية قبرص معترف بها من قبل جميع أعضاء الأمم المتحدة باستثناء تركيا وتتعلق المعلومات الواردة في هذه الوثيقة بالمنطقة الخاضعة للسيطرة الفعلية لحكومة جمهورية قبرص.

يرجى التنويه إلى هذه المطبوعة كالتالي:

OECD (2021)

تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9191e47c-ar*.

ISBN 978-92-64-93227-2 (print)
ISBN 978-92-64-62307-1 (PDF)

العنوان الأصلي

نشرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية النص الأصلي باللغة الإنكليزية تحت عنوان

OECD (2021), *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9191e47c-ar*.

© OECD 2021 لهذا الاصدار باللغة العربية.

يتحمل القائم بالترجمة وحده مسؤولية جودة الترجمة وتوافقها مع نص العمل المكتوب باللغة الأصلية. وفي حالة وجود أي تعارض بين العمل الأصلي والترجمة، فال يعتد إلا بنص العمل الأصلي.

مصادر الصور: الغلاف © Swillklitch/iStock.com

يمكن الاطلاع على التصويبات في الموقع التالي www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm

© OECD 2021

إن استخدام الإصدار المطبوع أو الرقمي لهذا العمل مقيد بالأحكام والشروط الموجودة على الرابط:
http://www.oecd.org/termsandconditions

التمهيد

فيما تسعى الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والعالم بأسره، إلى مواجهة الآثار الصحيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة الشديدة لجائحة كوفيد-19، منحت العديد من هذه الحكومات الأولويّة لجذب الاستثمارات والحفاظ عليها كأداةٍ أساسيّةٍ للتعافي. وبالفعل، لطالما كان تحسين مناخ الاستثمار أولويّةً لدى حكومات المنطقة التي توقن أهمّيّة الفوائد التنمويّة التي تنتج عن الاستثمارات الأجنبيّة المباشرة – من خلق فرص العمل إلى الانتاجيّة والنموّ الأخضر. من هنا، قدّم عددٌ كبير من حكومات المنطقة خلال العقد الماضي إصلاحاتٍ فعّالةً تضمّنت تسهيل دخول الشركات الأجنبيّة وتبسيط الأنظمة المفروضة على المستثمرين. ولكن، على الرغم من هذه التطوّرات، لم تتمكّن حكومات المنطقة من تحقيق نفس النجاح الذي حقّقته الاقتصادات الناشئة والنامية الأخرى في دعم الاستثمار من أجل تعزيز التنمية المستدامة.

وبالتالي، تتجلّى اليوم الحاجة إلى جذب الاستثمارات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واستغلال فوائدها أكثر من أيّ وقتٍ مضى، لا سيّما في ظلّ جائحة كوفيد-19 التي أدّت إلى تفاقم التحّديات القائمة أساسًا وإضافة تحدّيات جديدة. ومن الجدير بالذكر أنّ تدفّقات الاستثمار الأجنبي المباشر انخفضت بشكلٍ كبير في أرجاء العالم، وكان انخفاضها في المنطقة ملحوظًا بشكلٍ خاصّ. كما ارتفعت البطالة بشكلٍ عامّ وبين صفوف الشباب في العديد من بلدان المنطقة وتخطّت نسبتها اليوم النسبة التي وصلت إليها في العام 2010، الأمر الذي يُعتبر عاملًا أساسيًّا في انتشار السخط الشعبي، ناهيك عن الآثار السلبيّة للنزاعات ولانعدام الاستقرار التي لا تزال تؤثّر على المنطقة ككلّ. وفي هذا السياق، يمكن أن تؤدّي أيّ صدماتٍ جديدة إلى آثار مأساوية. وفيما بدأت حكومات المنطقة ببذل جهودٍ طموحة لتحسين مناخ الاستثمار والاستجابة إلى الجائحة، لا تزال الحاجة ملحة إلى إصلاحات إضافيّة لتحقيق هذه الأهداف، ومنها التطرّق للتحدّيات الهيكلية التي طال أمدها من خلال تبني إصلاحات جريئة للقطاع الخاصّ، وتحسين تنفيذ السياسات القائمة، وتبنّي استراتيجيّات استثمار جديدة لاستغلال الفرص الجديدة التي قد توفّرها إعادة تنظيم سلاسل القيمة العالميّة.

واستنادًا إلى البيانات الأصليّة والتحليل المقارن، يسعى تقرير "تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" إلى تزويد صانعي السياسات بصورة شاملة عن مناخ الاستثمار في الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، والسلطة الفلسطينيّة، وتونس، ويشجّع حكومات المنطقة على النظر في إدخال المزيد من الإصلاحات الساعية إلى تحقيق الأهداف الشاملة الأربعة التالية: (1) توضيح قواعد الاستثمار وإجراءاته وتحسين تناسقها وشفافيّتها؛ (2) وضع إصلاحات لتحسين المنافسة ونموّ القطاع الخاصّ؛ (3) توجيه سياسات الاستثمار وتعزيزها من أجل خدمة أهداف التنمية المستدامة بشكلٍ أفضل؛ (4) دعم الحوكمة الجيّدة والتنسيق من أجل بلورة سياسات أفضل للاستثمار.

ويستند هذا التقرير أيضًا إلى العلاقة المطوّلة لهذه الاقتصادات مع منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وتحديدًا على التزام أربعة بلدان – هي مصر، والأردن، والمغرب، وتونس – بإعلان منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار؛ بالإضافة إلى الدعم والخبرة والمبادلات التي حصلت في إطار البرنامج المشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتشجيع الاستثمار في منطقة البحر الأبيض المتوسط؛ والشراكة الطويلة الأمد والأوسع نطاقًا التي نشأت في إطار برنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا للتنافسية. إذ أظهرت هذه الشراكات مدى التزام حكومات المنطقة بالتطرّق إلى تحدّيات مناخ الاستثمار ومشاركة الخبرات من أجل الوصول إلى حلول خلّاقة للسياسات.

وفيما تسعى الحكومات حول العالم إلى التعافي من الصدمات غير المسبوقة في العام 2020، صار من الضروريّ أن نستمرّ في بناء شراكات وخبرات لندعم بعضنا البعض ونعزّز الاستثمار من أجل تحقيق تعافٍ شامل ومتين خلال الأشهر والسنوات القادمة.

أنجيل جوريا

الأمين العام، منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية

المقدمة

يسلّط تقرير " تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" الضوء على التقدّم الملحوظ الذي حقّقته حكومات المنطقة في إصلاح سياسات الاستثمار خلال العقد الماضي. ولكن يحتاج زخم الإصلاحات هذه إلى الاستدامة والتعميق للتمكّن من مشاركة فوائد الاستثمارات مع المجتمع ككلّ، لا سيّما في ظلّ الاضطرابات الصحّيّة والاقتصاديّة التي نتجت عن جائحة كوفيد-19. من هنا، يقيّم هذا التقرير التوجّهات السياساتية للاستثمار والإصلاحات في الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، والسلطة الفلسطينيّة، وتونس، فيحدّد التحدّيات المشتركة ويقدّم اقتراحاتٍ حول أولويّات الإصلاح. كما يأخذ التقرير بالاعتبار مختلف الأبعاد السياساتية التي تؤثّر على مناخ الاستثمار، ويركّز بشكلٍ كبير على كيفيّة استخدام الاستثمار لمساعدة الحكومات على تحسين حياة مواطنيها. ويمكن أن يُعتبر التقرير مرجعًا لصانعي السياسات ليساعدهم في عملهم المستمرّ في جذب الاستثمارات التي تعزّز التنمية الشاملة والمستدامة.

وتمّ الاعتماد في كتابة التقرير على العمل التحليلي، والحوارات الإقليميّة، ودورات بناء القدرات التي نُفّذت ضمن إطار البرنامج المشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتشجيع الاستثمار في منطقة البحر الأبيض المتوسط الذي بدأ في العام 2016 وشاركت فيه بفاعلية الحكومات، والمؤسّسات العامّة، ومنظّمات القطاع الخاصّ، والمجتمع المدني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويشجّع هذا البيان الجهود الساعية إلى تعزيز جودة الاستثمارات وعددها في المجالات التي اعتبرتها حكومات المنطقة أولويّةً بناءً على أدوات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتقييم مناخ الاستثمار، ومنها "الإطار السياساتي للاستثمار"، و"المبادئ التوجيهيّة للشركات المتعدّدة الجنسيّات"، و"مؤشّرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر". كما يعتمد التقرير على الشراكة طويلة الأمد والأوسع نطاقًا بين المنظّمة والمنطقة ضمن برنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا للتنافسية الذي عزّز الحوار السياساتي وتقديم الإرشاد بشأن الاستثمار منذ العام 2005.

إن تقرير " تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" جاء نتيجة جهدٍ مشترك بين مديرية الشؤون المالية والمؤسّسات التجاريّة وأمانة العلاقات العالميّة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وقام بتحضيره فريقٌ ترأّسه فارس الحسامي وسارة ماريون دايان من قسم الاستثمارات (في المديريّة)، وماري-استيل راي من قسم الشرق الأوسط وأفريقيا (في الأمانة)، وذلك تحت الإشراف الاستراتيجيّ لآنا نوفيك، رئيسة قسم الاستثمارات، وكارلوس كوندي، رئيس قسم الشرق الأوسط وأفريقيا. كما تضمّن الفريق الذي تولّى صياغة هذا التقرير كلًّا من هيلين فرانسوا من قسم الاستثمارات، وألين هورج، وخورخي غالفيز-مندیز، وماتيا طوماي، وأيريس موندیرير من قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكورالي مارتين، ونيكولا هاشيز من مركز السلوك التجاري المسؤول (في المديريّة)، ودايان باليز من قسم مكافحة الفساد (في المديريّة)، وكوشلا تومبسون من مديريّة التعاون الإنمائي، والمستشار الخارجيّ إيميليو كيوفالو.

وبالإضافة إلى ذلك، استفاد التقرير من تعليقات أعضاء لجنة الاستثمار في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وتعليقات المشاركين في المجلس الاستشاري *للبرنامج المشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتشجيع الاستثمار في منطقة البحر الأبيض المتوسط*، والمشاركين في فريق العمل للاستثمار والتجارة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. كما قدّم كلٌّ من ألكسندر بومر، رئيس قسم جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا (في الأمانة)، وستيفين تومسين، رئيس وحدة الاستثمار والتنمية المستدامة (في المديريّة) تعليقاتٍ واقتراحاتٍ مهمّةً بصفتهما مراجعين رئيسيّين. ذلك بالإضافة إلى تعليقاتٍ ومدخلاتٍ من ألكسندر دي كومبروج، وإميلي كوث، وفرناندو ميستورا، وباكستر روبرتس، ومارتن ورملينغر من قسم الاستثمارات، وأليساندار سيلاني من مركز السياسة الضريبية، وتيهانا بيول، وبنجامين ميشيل، وفريدريك ويرل من مركز السلوك التجاري المسؤول. كما قدّمت ناديا كمال الدين وكاني اوندزوتو المساعدة الإداريّة للفريق، وقام إدوارد سمايلي بتحضير التقرير للنشر. فانيسا أكرا قامت بترجمة التقرير إلى اللغة العربية.

قائمة المحتويات

التمهيد 3

المقدمة 4

الاختصارات والمصطلحات 8

الملخّص التنفيذي 10

1 نظرة عامة والرسائل السياساتية الرئيسية 12
المقدمة 13
مجموعة متنوعة لها تحدٍ مشترك: تسخير الاستثمار لأغراض التنمية المستدامة 14
أولويات سياسات الاستثمار لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 19
الأولوية الأولى: تعزيز درجة الوضوح والاتساق والشفافية في القواعد والإجراءات المتعلقة بالاستثمار 19
الأولوية الثانية: دفع الإصلاحات الرامية لتحسين المنافسة وتنمية القطاع الخاص 21
الأولوية الثالثة: توجيه سياسة الاستثمار نحو خدمة أهداف التنمية المستدامة بشكل أفضل 23
الأولوية الرابعة: تعزيز الحوكمة الرشيدة والتنسيق من أجل تقديم سياسة استثمار أفضل 25
المراجع 28
الملاحظات 29

2 اتجاهات الاستثمارات الأجنبية وفوائد التنمية المستدامة 31
الملخص 32
تشير اتجاهات الاستثمارات إلى التحديات المقبلة 32
تسخير الاستثمارات الأجنبية المباشرة لصالح التنمية المستدامة 42
المراجع 48
الملاحظات 49

3 نحو أطر تشريعية حديثة للاستثمار 51
الملخص والاعتبارات السياساتية 52
عملية إعداد القوانين المتصلة بالاستثمار في صلب البيئة التنظيمية للأعمال في البلدان 53
البيئة التنظيمية العامة بنفس أهمية تشريعات الاستثمار بحد ذاتها 54
الموجة الإقليمية لإصلاحات قانون الاستثمار 55
حماية حقوق المستثمرين في التشريعات المحلية لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 58
مجال أوسع للإصلاح من خلال الدمج التدريجي لالتزامات المستثمرين 60
المراجع 60
الملحق "أ": جدول مقارن لأطر الاستثمار في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 62

4 الانفتاح على الاستثمار الأجنبي وإصلاحات التحرير الأخيرة 63
الملخص والاعتبارات السياساتية 64

يمكن للقيود على الاستثمار الأجنبي المباشر أن تثبط الاستثمار وفوائده الاقتصادية 65
تميل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أن تكون أكثر تقييداً من نظيراتها 67
أزالت عدة حكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قيود مهمة على الاستثمار الأجنبي المباشر 72
المراجع 73
الملاحظات 75

5 سياسة معاهدة الاستثمار وتسوية المنازعات 76
الملخص والاعتبارات السياساتية 77
أبرمت الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا كبيرا من اتفاقيات الاستثمار الدولية 78
قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في المنطقة المثارة في العقد الماضي 83
قد ترتفع مخاطر تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول خلال الأزمات 88
ينبغي اتباع نُهُج استباقية لمنع المنازعات وإدارتها 91
المراجع 93
الملاحظات 94

6 استراتيجيات الترويج للاستثمار وتيسيره 97
الملخص والاعتبارات السياساتية 98
الخيارات والنطاقات المؤسسية 99
الأولويات الاستراتيجية والموارد ذات الصلة 102
الترويج للاستثمار: الاستراتيجيات وأدوات التنفيذ 104
جهود تيسير الاستثمار وتطور الأولويات 106
الرصد والتقييم 109
الترويج للاستثمار وتيسيره في المناطق والمحافظات 110
المراجع 113
الملاحظات 114

7 نحو استخدام حوافز الاستثمار بشكل أفضل 115
الملخص والاعتبارات السياساتية 116
أدوات تحفيز الاستثمار 117
استهداف حوافز الاستثمار 121
السلطة التقديرية في منح الحوافز 127
المراجع 128
الملاحظات 129

8 تمكين الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الأجنبية في سلاسل القيمة العالمية 130
الملخص والاعتبارات السياساتية 131
تدويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم عبر سلاسل القيمة العالمية وخلق الروابط مع الشركات متعددة الجنسيات 132
تحسين بيئة الاستثمار والأعمال التجارية لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية 140
السياسات والبرامج المتعلقة بالروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات في سلاسل القيمة العالمية 142
المراجع 148
الملاحظات 150

9 تعزيز الترابط من خلال الاستثمار في البنية التحتية 151
الملخص والاعتبارات السياساتية 152
تحديات البنية التحتية الرئيسية التي تؤثر على الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 153
الفجوة في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 156
تهيئة بيئة مواتية للاستثمارات في البنية التحتية 158
الملحق1: مؤشرات البنية التحتية المقارنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 165
المراجع 166

الملاحظات 168

10 تعزيز السلوك التجاري المسؤول كخيار استراتيجي 169
الملخص والاعتبارات السياساتية 170
نطاق وأهمية السلوك التجاري المسؤول 171
يمكن أن يساعد الترويج للسلوك التجاري المسؤول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر النوعي والمشاركة في التجارة الدولية 172
تزايد الوعي وفهم السلوك التجاري المسؤول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 174
تعزيز اتساق السياسات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول 178
تعزيز نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 179
المراجع 182
الملاحظات 185

11 تعزيز النزاهة من أجل الاستثمار المستدام 187
الملخص والاعتبارات السياساتية 188
الاستثمار والنزاهة ومكافحة الفساد 189
الخيارات السياساتية لتعزيز النزاهة من أجل الاستثمار المستدام 193
المراجع 197
الملاحظات 199

12 سياسات الاستثمار في السياقات الهشة 200
الملخص والاعتبارات السياساتية 201
العلاقة المعقدة القائمة بين الهشاشة والاستثمار الأجنبي المباشر 202
الاعتبارات السياساتية الرامية إلى تحسين نتائج الاستثمار على الرغم من الهشاشة 210
الملحق: أبعاد الهشاشة في الاقتصادات محل التركيز 218
المراجع 218
الملاحظات 223

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

الاختصارات والمصطلحات

AMDIE	Agence Marocaine de Développement de l'Investissement et des Exports (Morocco)	الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (المغرب)
ANDI	Agence Nationale de Développement de l'Investissement (Algeria)	الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (الجزائر)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان)
BHR	Business and human rights	الأعمال التجارية وحقوق الإنسان
BDS	Business development services	خدمات تطوير الأعمال
BIT	Bilateral Investment Treaty	معاهدة الاستثمار الثنائية
CIT	Corporate income tax	ضريبة دخل الشركات
CSR	Corporate social responsibility	المسؤولية الاجتماعية للشركات
FDI	Foreign direct investment	الاستثمار الأجنبي المباشر
FIPA	Foreign Investment Promotion Agency (Tunisia)	وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (تونس)
GAFI	General Authority for Investment (Egypt)	الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (مصر)
GDP	Gross domestic product	إجمالي الناتج المحلي
GCC	Gulf Co-operation Council	مجلس التعاون لدول الخليج العربي
GVC	Global value chain	سلسلة القيمة العالمية
ICT	Information and communications technology	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
IDAL	Investment Development Authority of Lebanon	المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان
IIA	International Investment Agreement	اتفاق الاستثمار الدولي
ILO	International Labour Organisation	منظمة العمل الدولية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي

IPA	Investment promotion agency	هيئة الترويج للاستثمار
ISDS	Investor-State Dispute Settlement	تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول
JIC	Jordan Investment Commission	هيئة الاستثمار الأردنية
LAC	Latin America and the Caribbean	دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
LCR	Local content requirement	شرط المحتوى المحلي
M&A	Merger and acquisition	عمليات الدمج والاستحواذ
MENA	Middle East and North Africa	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
MNE	Multinational enterprise	شركة متعددة الجنسيات
NCP	National Contact Point	نقطة اتصال وطنية
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
OSS	One-stop shop	المحطة الواحدة للإجراءات
PA	Palestinian Authority	السلطة الفلسطينية
PIB	Privatisation and Investment Board (Libya)	مجلس الخصخصة والاستثمار (ليبيا)
PIPA	Palestinian Investment Promotion Agency	هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية
PPP	Public-private partnership	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
RBC	Responsible Business Conduct	السلوك التجاري المسؤول
SEZ	Special Economic Zone	منطقة اقتصادية خاصة
SME	Small- and medium-sized enterprise	الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم
SOE	State-owned enterprise	شركة مملوكة للدولة
SSEI	Sustainable Stock Exchanges Initiative	مبادرة أسواق الأوراق المالية المستدامة
TIA	Tunisian Investment Authority	الهيئة التونسية للاستثمار

الملخّص التنفيذي

يُعتبر استغلال فوائد الاستثمار في خدمة التنمية المستدامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أهمّ من أيّ وقتٍ مضى. فمع بروز جائحة كوفيد-19، تفاقمت الأزمات الصحيّة والاقتصاديّة في المنطقة ما أدّى إلى زيادة التحدّيات الاجتماعيّة والاقتصاديّة الملحّة أساسًا فيها. وخلال النصف الأوّل من العام 2020، انخفضت تدفّقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالميّة بحوالي 50٪ مقارنةً بالأشهر الستة التي سبقته. وتتوقّع منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن تنكمش الناتجات الاقتصاديّة في العالم بنسبة 4,2٪ في العام 2020، وقد يكون الأثر أسوأ من ذلك على اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بالإضافة إلى ذلك، انحدرت في العام 2020 واردات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة بشكلٍ ملحوظ، وتشير التوقّعات إلى انكماشٍ اقتصاديٍّ شديد مرتقب، مع زيادةٍ ملحوظة في نسبة البطالة المرتفعة أساسًا والفقر، وارتفاع خطر عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي، والسياسي، والاجتماعي.

وفيما بدأت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ببذل جهودٍ طموحة لتحسين مناخ الاستثمار والاستجابة إلى الجائحة، لا تزال الحاجة ملحة لتطبيق إصلاحات أكثر جرأةً لتشغيل الاستثمار في خدمة التنمية المستدامة. من هنا، سيتناول هذا التقرير مجموعة متنوّعة من اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وهي: الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، والسلطة الفلسطينيّة، وتونس التي تواجه كلٌّ منها عوائقًا وفرصًا وأهدافًا خاصّة بها، مع العلم أنّ العديد منها تواجه تحدّياتٍ مشتركةً أيضًا. وسيقدّم هذا التقرير اقتراحات إصلاحيّة، آخذًا بالاعتبار مختلف أبعاد السياسات التي تؤثّر على مناخ الاستثمار، ومركّزًا بشكلٍ كبير على كيفيّة استخدام الاستثمار لمساعدة حكومات المنطقة على تحسين حياة مواطنيها.

تحدٍّ مشترك: تكريس الاستثمار لتحقيق التنمية المستدامة

إيمانا منها بالدور الإيجابي الذي يؤدّيه الاستثمار في دعم أهداف التنمية – من التنوّع الاقتصادي إلى خلق فرص عمل عالية الجودة – قامت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتنفيذ إصلاحات مفيدة خلال العقد الماضي من أجل تعزيز الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتسهيلها. فراجعت الحكومات التشريعات التي تنظّم الاستثمار، وسهّلت دخول السوق، ورشّدت الأنظمة التي تدير سيرورة الأعمال، ودعمت هيئات الترويج للاستثمار، واعتمدت سياسات لتوجيه الاستثمار إلى المناطق التي ينخفض فيها الأداء. وفيما تمكّنت بعض الاقتصادات من جذب تدفقات كبرى من الاستثمار الأجنبي المباشر، لم تحقّق حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نفس نجاح الاقتصادات الناشئة والنامية في حشد الاستثمار من أجل دعم التنمية المستدامة. ومن الجدير بالذكر أنّ عدم الاستقرار السياسي، والنزاعات، والصدمات الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي شهدتها المنطقة خلال العقد الماضي أثّرت بشكلٍ سلبيّ على مناخ الاستثمار، كما أدّت التحدّيات الهيكليّة التي تتشاطرها مختلف الاقتصادات إلى عرقلة فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر، بما في ذلك العوائق المفروضة على المنافسة، ونقص المهارات، والبنية التحتيّة غير الملائمة، وتحدّيات الحوكمة، والإدماج الإقليمي الضعيف.

وفي أرجاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تركّزت الاستثمارات الأجنبيّة المباشرة في بعض القطاعات التي يتكثّف فيها رأس المال مثل الصناعات الاستخراجيّة، والعقارات والبناء، والصناعات الخفيفة. ولكن لم يساهم عددٌ كبيرٌ من هذه القطاعات بما فيه الكفاية في خلق فرص العمل ولا في التنوّع الاقتصادي، ولم يدعم نموّ الشركات الصغيرة والمتوسّطة الحجم ولا النشاط الاقتصادي خارج المناطق الساحليّة والحضرية. وفي معظم اقتصادات المنطقة هناك تصوّرٌ شعبي يفيد أنّ الاستثمار غير مجدٍ للمواطن العاديّ. وعلى الرغم من الإصلاحات المهمّة التي تمّ تنفيذها، ما زالت تفرض عوامل مختلفة في مناخ الاستثمار تحدّياتٍ أمام المستثمرين وأمام نموّ القطاع الخاصّ بشكل عامّ، الأمر الذي حدّ من الأثر الإيجابيّ للاستثمار.

تحسين مناخ الاستثمار وتحقيق فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر: أربع أولويّات

- **توضيح قواعد وإجراءات الاستثمار وتحسين تناسقها وشفافيّتها.** سخّرت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جهودًا مستدامة لتحسين التشريعات التي تدير مناخ الاستثمار. ولكن في بعض الحالات، أدت سرعة وتيرة الإصلاحات الأخيرة إلى ظهور ازدواجيّةٍ وثغراتٍ في القانون، سواء كانت نظريّة أو حقيقيّة، الأمر الذي قد يتسبّب بارتباكٍ لدى المستثمرين. من هنا تظهر أهمّيّة الحفاظ على الوضوح والتناسق بين مختلف القوانين المتعلّقة بالاستثمار من أجل خلق مناخ جذّاب له وتخفيض

إمكانيّة عدم الاتّساق في التنفيذ أو السلطة التقديريّة البيروقراطية، لا سيّما أنّ السلطات في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمتّع بسلطة تقديريّة واسعة تخوّلها تحديد الحوافز الضريبيّة، وفي بعض الحالات، اتّخاذ القرارات بشأن السماح للمستثمرين بدخول السوق والحصول على الرخص والأراضي. وبالتالي، ستساعد زيادة دقّة القوانين والأنظمة على الحدّ من إمكانيّة التفسير والتأويل، الأمر الذي قد يساهم في وضع حدٍّ للفساد، ومخاطر المنافسة غير العادلة، والخلافات المحتملة بين المستثمرين والدولة.

- **وضع إصلاحات لتحسين المنافسة ونموّ القطاع الخاصّ.** بالمقارنة مع البلدان الأخرى، تفرض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عمومًا المزيد من القيود على دخول المستثمرين الأجانب وعمليّاتهم، لا سيّما في قطاع الخدمات. لكنّ حدّ الاستثمارات الأجنبيّة المباشرة في الخدمات الأساسيّة مثل النقل يعيق المنافسة والإنتاجيّة في هذه القطاعات وفي الصناعات التي تعتمد عليها مثل التصنيع، مما يؤدّي بدوره إلى عرقلة مكاسب الإنتاجيّة التي يمكن تحقيقها في الاقتصاد. وبالإضافة إلى ذلك، تؤدّي القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات أيضًا إلى الحدّ من المشاركة في سلاسل القيمة العالميّة التي كانت نتائجها الإيجابيّة، مثل نقل المعرفة، محدودةً. وعلى نطاقٍ أوسع، وفيما ألغت بعض حكومات المنطقة عددًا من القيود القانونيّة المهمّة المفروضة على دخول السوق، ما زالت بعض العوامل التي تعيق المنافسة منتشرةً بشكلٍ كبير، ومنها العوائق المؤسّساتيّة وغير الرسميّة على الاستثمار (مثل البيروقراطية الزائدة أو الفساد)، وعدم الاتّساق في تنفيذ القواعد التشريعيّة، والتشوّهات الناتجة عن استحواذ الدولة على القطاعات الأساسيّة، والمعاملة الخاصّة التي تحظى بها بعض الشركات.
- **سياسات الترويج للاستثمار واستهدافه من أجل خدمة أهداف التنمية المستدامة بشكلٍ أفضل.** قد يتوجّب على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إعادة التفكير في استراتيجيّات الترويج للاستثمار من أجل الاستجابة إلى التحدّيات الجديدة التي تواجهها مثل حذر المستثمرين، واستغلال الفرص الناتجة عن إمكانيّة إعادة تنظيم سلاسل القيمة العالميّة. بالإضافة إلى ذلك، يجب توسيع عملية رقمنة الإجراءات وتجديد التركيز على الرعاية اللاحقة للاستثمار والمحافظة على المستثمرين الموجودين. كما يجب بلورة استراتيجيّات من خلال تنظيم مناقشاتٍ واسعة والتي تركز على أهدافٍ واضحة. كما يجب أن تتضمّن السياسات لجذب الاستثمارات ذات الآثار المرتفعة على التنمية حوافز قائمة على تكلفة الاستثمار والمتوافقة مع أولويّات الحكومة من أجل تشجيع الآثار غير المباشرة للاستثمار مثل تنمية المهارات، والإبداع، والروابط مع المؤسّسات الصغيرة والمتوسّطة. وفي السياقات الهشّة، فيمكن للحكومات أن تستهدف المستثمرين ذوي المعرفة في السياقات الهشة والسياق الوطني والقطاعات التي تدعم الجهود التي تلي النزاعات أو جهود إعادة البناء بعد الكوارث. ومن خلال دعم الاستثمار الذي من شأنه أن يعزّز التنمية المستدامة على أفضل وجه، يمكن لحكومات المنطقة أيضًا أن تشجع السلوك التجاري المسؤول. ويتضمّن ذلك تعزيز حقوق الإنسان والعمل، والمساواة بين الجنسين، والحماية البيئيّة في الأنشطة التجاريّة وسلاسل التوريد الخاصّة بها.
- **دعم الحوكمة الجيّدة والتنسيق بهدف بلورة سياسات أفضل للاستثمار.** نفّذت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العديد من الإصلاحات في أطر عملها المؤسّساتيّة من أجل الاستثمار، معزّزةً بذلك أدوار هيئات الترويج للاستثمار من خلال منحها مجموعةً من الصلاحيّات التي تتضمّن أدوارًا تنظيميّة وإشرافيّة تقوم بها غالبًا الوزارات في بلدانٍ أخرى. ولكنّ هذه قد يخلق ارتباكًا في الأدوار وتؤثّر على مصداقيّة هيئات الترويج للاستثمار في إيصال مخاوف المستثمرين إذا كانت هي تقوم أيضًا بتنظيم عمليّاتهم. وبالتالي، يجب على الحكومات توضيح المسؤوليّات الموزّعة وتعزيز التنسيق فيما يتعلق بسياسة الاستثمار والترويج له وتسهيله – بالإضافة إلى إدارة النزاعات وتجنبها – من أجل تخفيض المداخلات والتعارضات في الأهداف. وبالإضافة إلى ذلك، ستساهم مواءمة الاستثمار مع السياسات الأخرى التي تؤثّر على مناخ الاستثمار مثل التجارة، والمنافسة، والإبداع، واتّصال البنى التحتيّة، ومكافحة الفساد في تعزيز تناسق السياسات، فيما قد تساهم مشاركة المسؤوليّات بين الهيئات الوطنيّة ودون الوطنيّة في تحسين تنفيذها. وأخيرًا، يمكن لحكومات المنطقة أن تأخذ رأي المستثمرين وأصحاب المصالح بشكل أكبر عند تطويرها للسياسات؛ ما يسهّل خلق بيئة تزدهر فيها الثقة والمساءلة بين الحكومة ومجتمع الأعمال خاصةً خلال الأوقات العصيبة.

1 نظرة عامة والرسائل السياساتية الرئيسية

تقدمت حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بإصلاحات ملحوظة لتحسين بيئة الاستثمار في العقد الماضي. ولكن يلزم بذل مزيد من الجهود من أجل الاستفادة من الاستثمار للنهوض بالتنمية الشاملة والمستدامة ودعم الانتعاش من الأزمة الاقتصادية الناجمة عن الجائحة العالمية. ويقدم هذا الفصل نظرة عامة عن إصلاحات التحرير والقيود المفروضة على مناخ الاستثمار في المنطقة، كما يبرز التحديات المشتركة بين الاقتصادات الثمانية المتنوعة. ويقدم أجندة إصلاح شاملة تستند إلى النتائج الرئيسية والاعتبارات السياساتية الخاصة بمنظور سياسة الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

المقدمة

تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بسوق إقليمية وموارد وإمكانات رأس المال البشري لجذب مستويات عالية من الاستثمار الأجنبي المباشر. في حين أن بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد نجحت إلى حدٍ ما في جذب الأعمال الأجنبية، فإن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في معظم المنطقة، بما في ذلك الاقتصادات الثمانية التي يغطيها هذا التقرير، تعتبر أقل من إمكاناتها وكذلك الفوائد المحتملة من اندماج أكبر داخل المنطقة ومع السوق الأوروبية. كما كانت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل نجاحًا من الاقتصادات الناشئة والنامية الأخرى في حشد الاستثمار للنهوض بالتنمية المستدامة. ولقد أثرت فترات عدم الاستقرار السياسي والنزاعات والصدمات الاجتماعية والاقتصادية على مدى العقد الماضي سلبًا على مناخ الاستثمار والنمو الاقتصادي في جميع أنحاء المنطقة. لكن منافع الاستثمار الأجنبي المباشر ظلت لفترة طويلة مقيدة بفعل التحديات الهيكلية المشتركة بين الاقتصادات الثمانية المتنوعة، والتي أعاقت نمو قطاع خاص دينامي وتنافسي قائم على قواعد واضحة. وتسببت جائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية المستمرة في خلق المزيد من التحديات، وبالنسبة لبعض الاقتصادات تحديات كبيرة. وسيتطلب حشد الاستثمار من أجل دعم الانتعاش الاقتصادي من لدن صانعي السياسات ضرورة التطرق للتحديات المستمرة من أجل خلق أسواق تنافسية وتعزيز السياسات الدّاعمة لنمو أكثر شمولاً.

يُركز النشاط الاقتصادي والاستثمار الأجنبي، في معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على عدد قليل من القطاعات ذات الرأسمال المهم، بما في ذلك الصناعات الاستخراجية ومجال البناء والعقارات، فضلاً عن الصناعات الخفيفة. لا تمتلك العديد من هذه القطاعات وظائف أو إنتاجية متقدمة بما فيه الكفاية، كما أنها لم تدعم نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أو النشاط الاقتصادي خارج المناطق الساحلية والحضرية. وهناك تصور شائع في معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأن الاستثمار الأجنبي المباشر، والنمو الاقتصادي على نطاق أوسع، لم يفد المواطن العادي (OECD 2016a; World Bank 2018a). ومع ذلك، تختلف الاقتصادات الثمانية التي يغطيها هذا التقرير اختلافًا كبيرًا. ففي الوقت الذي حققت فيه بعض البلدان نجاحًا أكبر من غيرها في تنويع اقتصاداتها ودعم خلق فرص العمل، أضافت الصدمات، بما في ذلك النزاع وانعدام الأمن والانتفاضات الشعبية، تحديات كبيرة على الاقتصادات الأخرى.

تدرك حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن جذب المزيد من الاستثمار، مع تأثير إنمائي أكبر، سيعتمد على مزيد من الإصلاحات، وقد بذلت جميع الاقتصادات الثمانية، التي شملها هذا التقرير، جهودًا كبيرة لتحسين بيئة الاستثمار خلال العقد الماضي. حيث شهدت بعض البلدان بالفعل تطورات إيجابية، بما في ذلك زيادة نسبة الاستثمار في القطاعات التي يمكن أن تعزز خلق فرص العمل والرفع من الصادرات والقدرة الإنتاجية وخلق مصادر أكثر تنوعًا للاستثمار الأجنبي المباشر، لكن هناك حاجة لبذل المزيد من الجهود. ولا تزال التحديات الهيكلية تقيد مناخ الاستثمار، بدرجات متفاوتة داخل الاقتصادات التي شملها هذا التقرير وسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، من حيث المنافسة غير الكافية إلى نقص المهارات والبنية التحتية غير الملائمة وعدم الاستقرار السياسي وسوء الإدارة وضعف التكامل الإقليمي.

ولا تزال هناك العديد من التحديات الفورية التي يواجهها المستثمرون. فالأنظمة المتعلقة بالاستثمار ليست دائمًا واضحة أو شفافة، كما يتم تطبيق عدة قواعد بطريقة تقديرية مفرطة أو ظرفية. وغالباً ما يكون التنسيق بين الوكالات الحكومية في تشجيع الاستثمار وتيسيره غير كافٍ، مما يحد من فعالية تنزيل الاستراتيجيات والتأثير على تحسين مناخ الأعمال. وتحتل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مراتب متدنية فيما يتعلّق بالعديد من إجراءات نزاهة الأعمال والسلوك التجاري المسؤول. ويمكن لسياسات الاستثمار الأكثر استهدافًا، بما في ذلك الحوافز الضريبية والروابط بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات الأجنبية، أن تخدم بشكل أفضل أهداف التنمية المستدامة ومشاركة البلدان في سلاسل القيمة العالمية.

سيتطلب تحسين مناخ الاستثمار عملا أكثر من جانب حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على جعل القواعد أكثر شفافية وأقل تقديرية. إن تنفيذ استراتيجيات واضحة وشفافة وهادفة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات أكثر تنوعاً، ونحو أهداف إنمائية محددة، من شأنه أن يساعد في رفع فوائد الاستثمار لأقصى قدر ممكن. كما تدعو الحاجة إلى مزيد من الإصلاحات للتصدي للتحديات التي تواجه المنافسة ونمو قطاع خاص دينامي. وتشمل هذه الإصلاحات تقليل الحواجز الرسمية وغير الرسمية التي تحول دون السماح بمنافسة شريفة، بما في ذلك الامتيازات التي تحصل عليها بعض الشركات. وهذا مهم بشكل خاص في قطاعات الخدمات والبنية التحتية، وهو أمر حاسم لتعزيز المشاركة في سلاسل القيمة العالمية وزيادة التكامل الإقليمي.

أظهرت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التزامها بمعالجة تحديات مناخ الاستثمار، على الرغم من أن تنفيذ هذه الإصلاحات لن يكون سريعًا أو سهلًا. ولكن المخاطر أكبر من أي وقت مضى. وأضافت جائحة كوفيد-19 والصدمات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عنها تحديات جديدة وفاقمت من التحديات القائمة. وبالفعل، انخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل حاد وتشير التوقعات إلى حدوث انكماش اقتصادي كبير في المستقبل في جميع الاقتصادات تقريبًا، التي تطرّق لها هذا التقرير. وسيؤدي ذلك إلى زيادة مخاطر ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وكذلك عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي وعدم الاستقرار السياسي في جميع أنحاء المنطقة (UN, 2020). ويجعل هذا الواقع الجديد من الضروري الالتزام بإصلاحات جريئة تسخر الاستثمار لأغراض التنمية المستدامة.

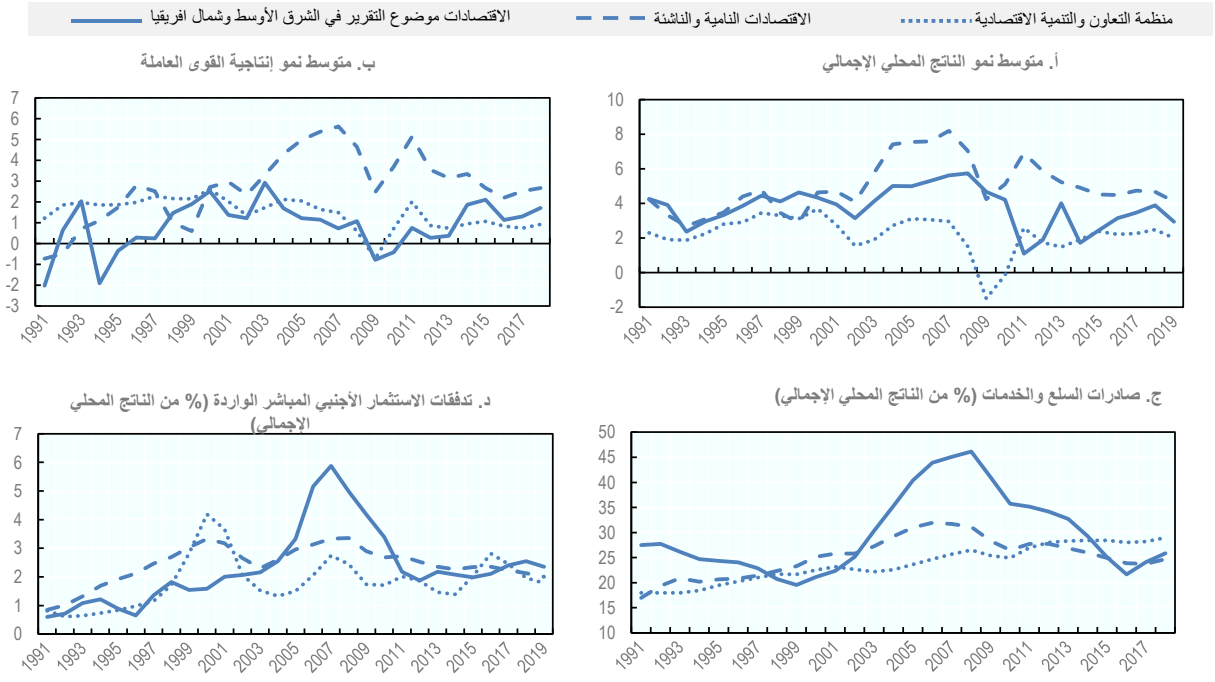
مجموعة متنوعة لها تحدٍ مشترك: تسخير الاستثمار لأغراض التنمية المستدامة

أدت الإصلاحات الاقتصادية المبكرة إلى تعزيز النمو الإجمالي

مرت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بفترات عديدة من الإصلاحات الاقتصادية. وبحلول التسعينيات، حققت معظم الاقتصادات موضوع التقرير تحولات عميقة بعد عقود من التنمية التي تقودها الدولة في الغالب للتوجه نحو اقتصادات السوق الأكثر انفتاحًا. في المغرب وتونس والأردن ومصر، تضمنت هذه العملية موجات متتالية من الإصلاحات التي خفضت بشكل كبير من الإنفاق الحكومي، وخصخصة العديد من الشركات المملوكة للدولة، وأزالت الحواجز المهمة أمام التجارة والاستثمار. على الرغم من أن الإصلاحات في الجزائر وليبيا جاءت بشكلٍ أقل طموحًا، إلا أنها سعت أيضًا إلى فتح الأسواق جزئيًا أمام المستثمرين الأجانب. أما في لبنان جاءت عملية النهوض بتنمية القطاع الخاص بشكلٍ جزئي من خلال أسواق رأس المال المفتوحة، وبشكلٍ جوهري من خلال تنزيل استراتيجية إعادة الإعمار بعد الحرب الأهلية. كما تبنت السلطة الفلسطينية إصلاحات التحرير بعد اتفاقيات أوسلو مع إسرائيل في عام 1993.

ساهمت هذه العملية في نمو الناتج المحلي الإجمالي القوي في جميع الاقتصادات موضوع التقرير، بمتوسط نسبة تتراوح بين 4٪ و5.4٪ بين 1995 و2007 (الشكل 1، اللوحة أ). كما ساعد ارتفاع أسعار النفط على النمو، مما أدى إلى زيادة عائدات المصدرين (الجزائر وليبيا) وأفاد مستوردي الطاقة من خلال زيادة التحويلات المالية والاستثمار الوافدة من دول الخليج المجاورة. وارتفعت الصادرات أيضًا في العديد من الاقتصادات موضوع التقرير، ووصل حجم الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مستوياتٍ قياسية في السنوات التي سبقت الأزمة المالية العالمية لعام 2008 (الشكل 1.1، اللوحة ج و د). وبشكل إجمالي، حققت عدة بلدان مكاسب أولية في إنتاجية العمل، حيث انخفض التوظيف في الزراعة والخدمات الحكومية (الشكل 1.1، اللوحة ب).

الشكل 1.1. النمو والإنتاجية والصادرات والاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمجموعات المتخذة أساسا للمقارنة



ملاحظة: يتم التعبير عن المتغيرات كمتوسطات متحركة لمدة عامين. تتعلق إحصاءات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد من 1990 إلى 2004 ببيانات BMD3 غير المعدلة.

المصدر: الحسابات الوطنية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وقاعدة بيانات إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وقاعدة بيانات الاقتصاد الكلي لمجلس المؤتمر، وآفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، وإحصاءات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، والحسابات القومية للبنك الدولي.

أدت الأزمة المالية العالمية لعام 2008، التي أعقبتها الاضطرابات الاجتماعية وعدم الاستقرار السياسي في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ابتداءً من عام 2010، إلى توقف العديد من المكاسب الاقتصادية الإيجابية التي تم تحقيقها خلال العقدين الماضيين. وانخفض متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الثمانية إلى 1.6٪ بين عامي 2009 و2011. كما انخفض الاستثمار الأجنبي

المباشر، لا سيما في البلدان الأكثر تضررًا من الاضطرابات السياسية (مصر وتونس) أو النزاع (ليبيا). لكن في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأكملها، كان لعدم الاستقرار أو عدم اليقين تأثير سلبي غير مباشر على التجارة والاستثمار. في الأردن ولبنان، أثرت النزاعات في العراق وسوريا بشدة على الشبكات التجارية، وأدى تدفق اللاجئين السوريين إلى إجهاد الاقتصادين. كما أثرت المخاوف الأمنية على السياحة في جميع أنحاء المنطقة، فعانت العديد من البلدان من انخفاض حاد في الصادرات والاحتياطيات الأجنبية، مما أدى إلى ارتفاع مخاطر الاقتصاد الكلي.

على امتداد العقد الماضي، قبل ظهور الأزمات الصحية والاقتصادية العالمية لعام 2020، كان الناتج الاقتصادي والاستثمار يتعافيان ببطء من الصدمات المزدوجة لعامي 2008 و2011. حيث شهدت بعض البلدان، من بينها المغرب ومصر، زيادات ملحوظة في الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة. وكان من الممكن مقارنة الاستثمار الأجنبي المباشر، في الاقتصادات الثمانية بشكل عام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي بالاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات الناشئة والنامية الأخرى. ولكن في العديد من الاقتصادات موضوع التقرير، شهدت التدفقات على مدى العقد الماضي ركودًا أو انخفاضًا أو توقفا مثل حالة ليبيا. وهذا يعكس الاتجاهات في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية، والتي كانت تتراجع في السنوات القليلة الماضية، حتى انهارت بعد تفشّي جائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية الناتجة عنها (OECD, 2020a). كما ظل الاستثمار غير متنوع نسبيًا، مع بعض الاستثناءات الملحوظة، فتركزت غالبية الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات الثمانية موضوع التقرير باستمرار في مجالات البناء والعقارات والتعدين والوقود.

تدعو الحاجة إلى مزيد من الإصلاحات لدعم قطاع خاص دينامي وتنافسي قائم على القواعد ...

سيتطلب دعم التعافي الدائم من الجائحة تبنّي إصلاحات أعمق لمواجهة التحديات الهيكلية التي استمرت في التأثير سلبًا على النمو المستدام في المنطقة. حتى بعد تنزيل إصلاحات التحرير الجوهرية في التسعينيات وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي القوية والتوسع الملحوظ في مجالي التجارة والاستثمار، أكدت الحركات الاجتماعية الشعبية في عام 2011 أن هذه الاتجاهات لم تحقق نموًا اقتصاديًا شاملاً. وبشكل أساسي، لم تخلق الإصلاحات فرصًا كافية لغالبية السكان (OECD, 2016a). هناك تفسيرات عديدة لفشل الإصلاحات التي تم الشروع فيها قبل عام 2011 وتعتمد على خصائص كل بلد. وقد تأثر التقدم بالتطورات الإقليمية، بما في ذلك النزاعات الداخلية والإقليمية، والسياق العالمي للمنافسة المتزايدة من آسيا وأوروبا الشرقية والوسطى. ولكن لا يزال هناك تحدٍ مشترك في جميع أنحاء المنطقة: لم تدعم الإصلاحات بشكل كافٍ وجود قطاع خاص دينامي وتنافسي قائم على القواعد يمكنه تحقيق نمو شامل.

في حين أن الإصلاحات المتتالية قللت من حجم استثمارات القطاع العام والتوظيف المرتبط به في العديد من البلدان (وعلى الأخص في مصر والأردن وتونس)، فإن القطاع الخاص لم يملأ هذه الفجوة. في العقدين السابقين لعام 2011، كان لبنان هو الاقتصاد المحوري الوحيد الذي تمكن من رفع الاستثمار الخاص إلى ما يفوق نسبة 20٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وظل الاستثمار الخاص عند حوالي نسبة 10٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي في مصر منذ أواخر التسعينيات (OECD, 2020b). على وجه الخصوص، لم تخلق إصلاحات القطاع الخاص وظائف كافية للقوى العاملة المتنامية ولاسيما للشباب المتعلمين، لاستبدال الوظائف التي كان يوفرها سابقًا القطاع العام (Assad and Krafft, 2016). في حين أن نمو الناتج المحلي الإجمالي كان قوياً إلى حد ما في التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين، كان نمو القوة العاملة أقوى، ولم تواكب وظائف القطاع الخاص عرض العمالة. ظلت البطالة في الاقتصادات موضوع التقرير دون تغيير عند نسب 10٪ و20٪ من القوة العاملة في العقد الذي سبق عام 2011، وفي العقد التالي، إلاّ بعض الاستثناءات القليلة. وبلغ متوسط بطالة الشباب بصورة مستمرة نسبة 30٪ (إحصائيات منظمة العمل الدولية). على الرغم من القدرة المحدودة للقطاع الخاص على توليد الوظائف، فإن تعزيز عمالة الشباب كان مقيدًا أيضًا بسبب التفاوت الكبير في المهارات (OECD, 2016a).

أعاقت الأسواق التنافسية العديد من الحواجز القانونية والظرفية. وهذا يشمل إطارًا قانونيًا وتنظيميًا أوسع نطاقاً أتاح تفسيرات متضاربة وتطبيق غير متسق للقواعد. وقد ساهمت هذه الحواجز المختلفة في خلق ازدواجية داخل القطاع الخاص، الذي يهيمن عليه عدد قليل من الشركات الكبيرة والاقتصاد غير الرسمي الواسع، مع وجود مجال ضئيل لنمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وهناك أيضًا إجماع متزايد على أن التحدي الرئيسي للأسواق التنافسية في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مرتبط بالدور الضخم للشركات التي تتمتع بميزات خاصة في الاقتصاد. ويشمل الأمر هنا بعض الشركات المملوكة للدولة وكذلك شركات القطاع الخاص ذات صلات سياسية.[1] تاريخياً، كان النشاط الاقتصادي في العديد من الدول ينحصر في أيدي قلة، وقد أفادت شبكات المحسوبية هذه الشركات على حساب نمو شركاتٍ أخرى.[2] يمكن أن تشمل الامتيازات الممنوحة للشركات التفضيلية معاملة تنظيمية خاصة (بما في ذلك التطبيق الانتقائي للقواعد) وحماية التجارة (غالبًا من خلال حواجز غير جمركية) والحصول على قروض الائتمان والأراضي والمزايا الضريبية وإعانات دعم الطاقة والأفضلية في العقود العامة (Atiyas, Diwan, Malik, 2019).[3] وفي بعض الحالات، تقوم بعض الشركات ذات الصلات السياسية بخرق الأنظمة لصالحها بطريقة تمكّنها من ضمان حمايتها من المنافسة من خلال القيود المفروضة على المستثمرين الأجانب.[4] وأدت المزايا الخاصة الممنوحة لشركات معينة إلى خفض إجمالي الإنتاجية والعمالة والابتكار، فضلاً عن عدم دخول منافسين جدد.

أدت العوامل الشاملة الأخرى إلى الحد من إمكانية تحقيق مستويات أعلى من النمو والاستثمار، وتحقيق تنمية أكثر شمولاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. حيث تضمن ممارسات جيّدة كالحوكمة الرشيدة، بما في ذلك مبدأ احترام سيادة القانون، توفير مناخ استثمار جذاب، كما أن عامل الثقة في المؤسسات الحكومية والعامة، الضرورية لإصلاح السياسات الفعالة، منخفض بشكل ملحوظ داخل المنطقة، ولا سيما بين فئة الشباب (OECD, 2018a). وفي الوقت نفسه، فإن تدنّي جودة البنية التحتية وتردي الخدمات اللوجستية يحدان من فرص الاستثمار، فضلاً عن عدم توفير الرّبط مع المناطق الأقل نمواً. كما أدى ضعف الحوكمة والبنية التحتية منخفضة الجودة، إلى جانب الحواجز القائمة

أمام التجارة والاستثمار، إلى إعاقة التكامل الإقليمي بين بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومع جيرانها من منطقة البحر الأبيض المتوسط. ومن بين الاقتصادات الثمانية موضوع التقرير، كانت حصة التجارة داخل المنطقة للسلع من إجمالي التجارة 4٪ فقط في عام 2017، وهي نسبة أقل بكثير من المجموعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى في غرب إفريقيا (تبلغ نسبة التبادل التجاري داخل الإقليم بين أعضاء المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا حوالي 9٪) وجنوب شرق آسيا (تبلغ نسبة تجارة السلع بين دول الآسيان حوالي 23٪).[5] وتعتبر تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات التي شملها التقريرفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هامشية أيضًا، حيث تمثل نسبة 1٪ فقط من إجمالي الاستثمار التأسيسي منذ عام 2003 (أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر).

... ولزيادة فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر على الاقتصاد والمجتمع

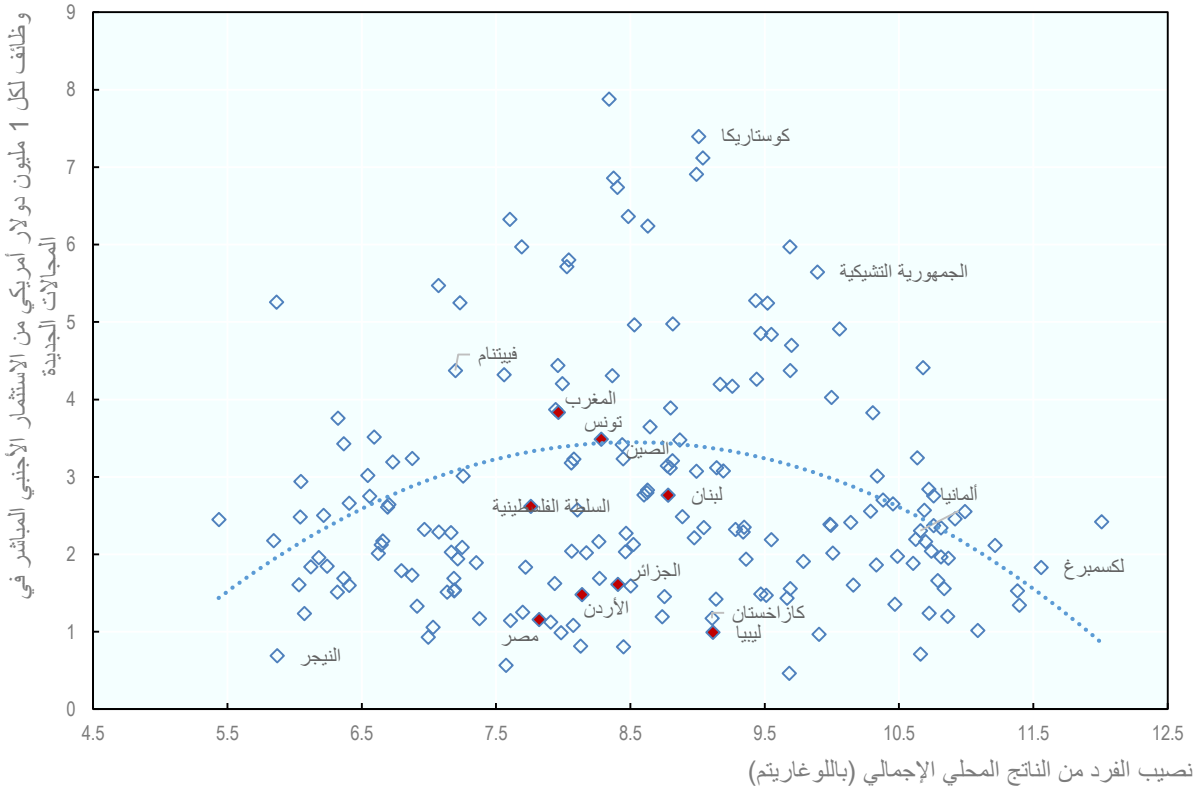
يتطلب استغلال فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر، في المقام الأول، توفّر بيئة استثمارية تمكينية تسمح للشركات بالعمل بكفاءة، وقد شكلت التحديات المذكورة أعلاه لقطاع خاص تنافسي من إمكانات دخول الشركات ونموها. كما يتطلب الأمر صياغة سياسات أكثر استهدافًا يمكنها رفع الآثار المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن يحدثها الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة إلى أقصى حد ممكن. إلى جانب تحسين الإنتاجية، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يخلق فرص عمل ويعزز الصادرات وينشر المعرفة ويحفز الابتكار ويحسن مستويات المعيشة، وبشكل أوسع، النهوض بالتنمية الشاملة والمستدامة (OECD, 2019a). ومع ذلك، فإن تحقيق هذه الإمكانات لم يكن متكافئًا في الاقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: حيث استفادت بعض الاقتصادات من الاستثمار الأجنبي المباشر أكثر من أخرى، واستفادت شرائح معينة من السكان في اقتصادات أخرى.

سعت إصلاحات التحرير في التسعينيات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين إلى تسريع التحول الهيكلي لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وحركة العمالة ورأس المال، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة وكذلك القطاعات عالية الإنتاجية.[6] حين زادت معدّلات الإنتاجية الإجمالية في البداية، كان النمو في القطاعات عالية الإنتاجية محدودًا. وحققت البلدان النامية الأخرى، ومعظمها في شرق آسيا، نجاحًا أكبر في استخدام المعرفة الأجنبية لتسريع الابتكار. وفي معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أدت الزيادة في التوظيف والاستثمار الأجنبي المباشر في التصنيع الخفيف وبعض خدمات الأعمال إلى تحقيق مكاسب إنتاجية متواضعة؛ وإن كانت بدرجات متفاوتة في جميع أنحاء المنطقة، حيث ساهم المصنعون الأجانب مؤخرًا في ظهور قطاعات قوية للسيارات والطيران في المغرب. وفي البلدان المصدرة للنفط، ظل الاستثمار الأجنبي المباشر يتركز في قطاع الطاقة، مما حد من التنويع الاقتصادي.

اجتذب النمو في الصناعات كثيفة العمالة في المغرب وتونس الاستثمار الأجنبي المباشر مع ما ترتّب عنه من تأثير واضح على خلق فرص العمل في المنطقة خلال العقدين الماضيين، ومقارنة ببلدان أخرى في مراحل مماثلة من مسلسل التنمية الاقتصادية (الشكل 1.2)[7]. كان تأثير عملية خلق فرص العمل المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر أضعف داخل الاقتصادات الأخرى التي همّها التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ولم تستطع القطاعات التي تتلقى أكبر قدر من الاستثمار الأجنبي، بما في ذلك الموارد الطبيعية والعقارات، خلق الكثير من الوظائف مما حدّ من قدرة القوى العاملة المتنامية على الانتقال إلى وظائف أكثر إنتاجية وبأجور ومهارات أعلى.

خلال العقد الماضي، أحرزت بعض البلدان تقدمًا ملحوظًا في استقطاب الاستثمار نحو مجموعة أكثر تنوعًا من القطاعات. وزاد الاستثمار الأجنبي المباشر في التصنيع كحصة من إجمالي الاستثمار التأسيسي في الجزائر ومصر والمغرب وتونس منذ عام 2013، مقارنة بالسنوات التي سبقت الأزمة المالية العالمية لعام 2008. كما شهد قطاع الخدمات في تونس والمغرب ولبنان استقطاب نسبٍ أكبر من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر، لكن التصنيع لا يزال يتلقى قدرًا صغيرًا نسبيًا من الاستثمار الأجنبي في العديد من الاقتصادات موضوع التقرير، أمّا قطاع الخدمات فالنسبة المخصّصة أقل من ذلك.

الشكل 1.2. خلق فرص عمل مرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات موضوع التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



ملاحظة: يُعرَّف الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي بأنه نفقات رأسمالية معلن عنها (النفقات الرأسمالية). ويعتمد عدد الوظائف والنفقات الرأسمالية جزئيًا على التقديرات بين كانون الثاني/يناير 2003 وكانون الأول/ديسمبر 2017. يتم حساب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط بين عامي 2003 و2017.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى قاعدة بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز ومؤشرات التنمية العالمية.

ساعد الاستثمار الأجنبي المباشر في السلع القابلة للتداول مثل الموارد الطبيعية أو الصناعات الخفيفة معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الانخراط في سلاسل القيمة العالمية. فقد عززت الجزائر وليبيا، على سبيل المثال، صادراتها من السلع بينما اعتمدت اقتصادات أخرى، بدرجات متفاوتة، على المدخلات الأجنبية لزيادة صادراتها من المنتجات المصنعة. ولكن المكاسب من حيث تنويع الصادرات ورفع مستوى المهارات ونشر التكنولوجيا لم تكن كافية. وقد أدى ضعف القدرة التنافسية للقطاع الخاص إلى قيام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المحلية، في المقام الأول، بتوريد سلع وتوفير خدمات لا تتطلب مهارات عالية إلى الشركات الأجنبية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الروابط بين الشركات الأجنبية والمحلية محصورة إلى حد كبير في المناطق الساحلية المتقدمة والمراكز الحضرية للاقتصادات موضوع التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وقد ساعد ذلك هذه المناطق على خلق روابط مع الشبكات الاقتصادية العالمية، ولكن هذه الروابط كانت ضعيفة خارج هذه المراكز التي تميل إلى أن تكون لديها قوة عاملة غير ماهرة بما فيه الكفاية وتتوفّر على بنية تحتية ضعيفة، مما يحد من تعزيز إمكانية تنقل اليد العاملة. في حين أن الفوارق الإقليمية ليست خاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أنها عززت عدم المساواة داخل البلدان، وهو عامل رئيسي في السخط الشعبي في العديد من البلدان.

سيكون استغلال فوائد الاستثمار عاملاً أساسياً في الانتعاش بعد الجائحة

خلال العقد الماضي، شرعت العديد من حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالتركيز أو إعادة التركيز على مواصلة الإصلاحات من أجل تعزيز التنويع الاقتصادي ومكاسب الإنتاجية وخلق فرص العمل. وإدراكًا للدور الإيجابي الذي يؤديه الاستثمار في دعم هذه الأهداف، فقد تبنت جميع الاقتصادات التي شملها هذا التقرير تدابير مهمة لتشجيع الاستثمار وتيسيره. وتم استكشاف هذه الإصلاحات بالتفصيل في الفصول المدرجة من هذا التقرير والملخصة أدناه.

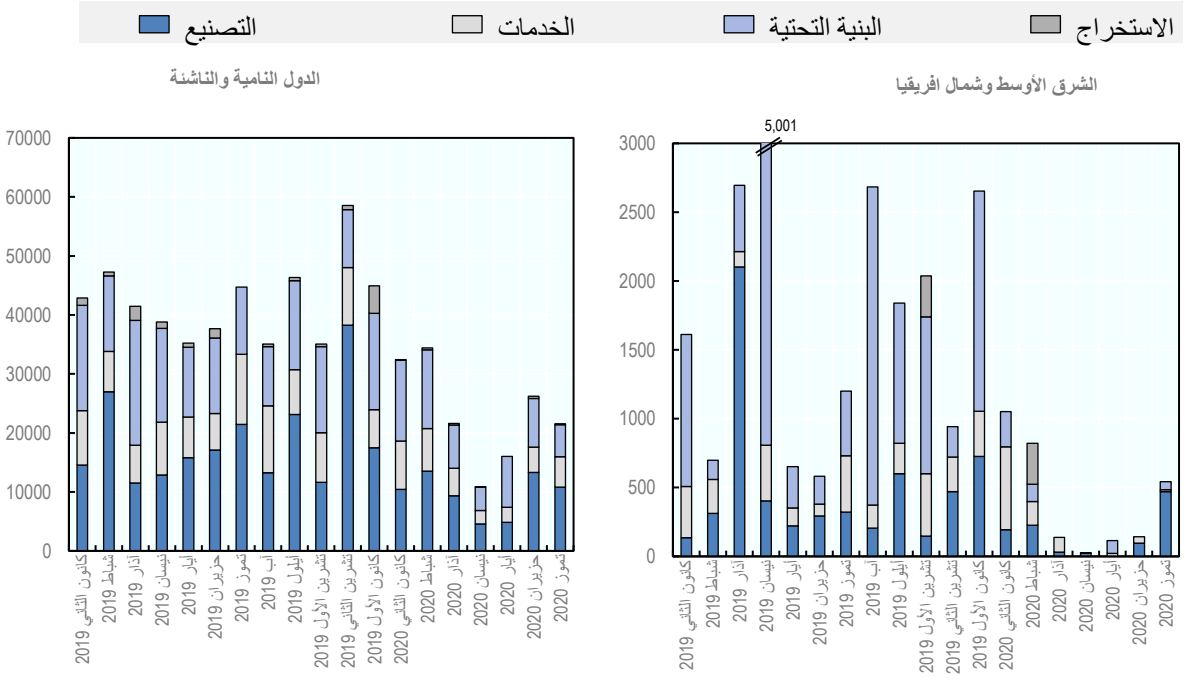
لم يسبق أن كان النهوض بالتنمية الشاملة أكثر حتمية من أي وقت مضى. أدت جائحة كوفيد-19، التي نتج عنها اضطرابات في العرض وتقلص الطلب والتوقعات المتشائمة للجهات الفاعلة الاقتصادية، إلى حدوث صدمة اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة في العصر الحديث.

وانخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي بنسبة 50٪ في النصف الأول من عام 2020 مقارنة بالأشهر الستة السابقة، وتتوقع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية انخفاض الناتج الاقتصادي العالمي بنسبة 4.2٪ في عام 2020 (OECD, 2020a; 2020c; 2020d). يمكن أن يكون التأثير على الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر، حيث يضع انخفاض أسعار النفط قيودًا مالية إضافية على المصدرين ويقلل التحويلات المالية والاستثمار والمساعدات المباشرة من دول الخليج إلى المستوردين.[8] وتعتبر العديد من القطاعات، التي تأثرت بشكل خاص بالأزمة، بالغة الأهمية بالنسبة لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك قطاع السياحة والطاقة والتصنيع. وتشير التقديرات إلى أن الناتج الاقتصادي في عام 2020 انكمش بنسبة -5.3٪ في المتوسط في الاقتصادات التي شملها هذا التقرير باستثناء ليبيا ولبنان اللتان تواجهان ركودًا حادًا بسبب صدمات سياسية وأمنية أخرى. ومن المرجح أن تستعيد معظم الاقتصادات نمو الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2021 أو 2022، على الرغم من أن التوقعات تخضع لدرجات عالية من عدم اليقين (World Bank, 2020).

وقد تأثر الاستثمار بشكل كبير بتداعيات جائحة كوفيد-19، داخل الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير. فكانت القيمة الإجمالية للاستثمارات التأسيسية في النصف الأول من عام 2020 أقل بنسبة 80٪ مما كانت عليه في الأشهر الستة الأولى من عام 2019 (الشكل 1.3). وهذا يمثل ضعف مستوى الانخفاض في الاستثمار التأسيسي في الاقتصادات الناشئة والنامية ككل (42٪)، وانخفاضًا أكثر حدة مما شهدته دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (17٪) (بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز). إلى وقت كتابة هذا التقرير، يبدو أن الانكماش الأخير في الاستثمار الأجنبي المباشر يعود إلى حد كبير إلى تعليق المشاريع، بدلاً من سحب الاستثمار أو إلغائها (OECD, 2020e).

الشكل 1.3. تأثير كوفيد-19 على الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي

النفقات الرأسمالية المعلن عنها، بملايين الدولارات الأمريكية



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز، اعتبارًا من 10 أيلول/سبتمبر 2020.

كما أضاف الانكماش الاقتصادي مخاطر جديدة وزاد من حدّة تفاقم المخاطر الموجودة. حيث جاءت نسب البطالة الإجمالية وبطالة الشباب، قبل الأزمة الحالية وفي جميع الاقتصادات الثمانية التي تطرّق لها هذا التقرير، أعلى في عام 2019 مقارنة بعام 2010 (حسب إحصائيات منظمة العمل الدولية). كما أدت تدابير الاستجابة الحكومية للجائحة، إلى جانب الانخفاض الحاد في تدفقات الإيرادات، إلى الضغط بقوة على مستويات العجز والديون المرتفعة أصلا. كما أبانت الجائحة عن نقاط ضعف حادة في الإمدادات الغذائية في بعض البلدان. في هذا السياق، فإن أي صدمات إضافية كيف ما كان نوعها، قد تكون مدمرة، كما حدث عقب الانفجار المأساوي في مرفأ بيروت شهر آب المنصرم.

اتخذت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا العديد من الإجراءات للاستجابة للتبعات الصحية والاقتصادية والاجتماعية للأزمة.[9] وتشمل هذه التدابير مجموعات التدابير المالية لدعم القطاعات المتضررة بشدة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، سواءٌ من خلال

التحويلات النقدية والعينية، والضرائب المؤجلة ومدفوعات القروض وفواتير المرافق العامة المخفضة. واتخذت العديد من الحكومات تدابير ملحوظة لاستهداف الفئات التي تقع عادة خارج شبكات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك العمال غير الرسميين والموسميين (OECD, 2020f; IMF, 2020). من أجل دحض مخاوف المستثمرين وطمأنتهم، أعادت معظم هيئات تشجيع الاستثمار في المنطقة تركيز خدماتها على الرعاية اللاحقة لدعم المستثمرين الحاليين والاحتفاظ بهم. كما قرّرت الحكومات النّظر في مراجعة سياسة الحوافز لجذب الاستثمار بالنسبة القطاعات المعرضة للاضطرابات في سلسلة الإمداد، بما في ذلك الزراعة (OECD, 2020e).

كانت هذه التدابير حاسمة في الاستجابة للآثار المباشرة للجائحة. ولكن على المدى المتوسط إلى الطويل، قد يتعين على العديد من حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعادة التفكير في استراتيجيات الترويج للاستثمار، من أجل الاستجابة للتحديات الجديدة والاستفادة من الفرص المحتملة. ويمكن لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جذب شركات جديدة متعددة الجنسيات تفكر في تنويع سلاسل الإمداد الخاصة بها أو حتى تقليصها. كما أن تسخير الفوائد الإيجابية للاستثمار سيكون عاملاً أساسياً في الانتعاش بعد الجائحة.

أولويات سياسات الاستثمار لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

قامت العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي شملها هذا التقرير، بتسريع وتيرة الإصلاحات في السنوات الأخيرة في محاولة لجذب المزيد من الاستثمار، مع تأثير إنمائي أكبر. واعتمدت الحكومات حزمة تشريعات استثمارية جديدة وتسهيل دخول الأسواق وتبسيط الأنظمة الخاصة بالعمليات التجارية وتعزيز نطاق عمل هيئات تشجيع الاستثمار، فضلاً عن اعتمادها سياسات لتوجيه الاستثمار نحو المناطق ذات الأداء الضعيف. وقد شهدت بعض البلدان بالفعل تسجيل عائدات إيجابية للإصلاحات، بما في ذلك المزيد من الاستثمار في القطاعات التي يمكن أن تعزز خلق فرص العمل والصادرات والإنتاجية ومصادر أكثر تنوعًا للاستثمار الأجنبي المباشر (الفصل 2).

لكن العديد من مجالات مناخ الاستثمار لا تزال تشكل تحديات لنمو القطاع الخاص، مما يحد من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والأثر الإيجابي للاستثمار على التنمية الاقتصادية المستدامة. تختلف الاقتصادات الثمانية فيما بينها وتواجه كل واحدة منها تحدياتها الفريدة. ومع ذلك، تنطبق العديد من الأولويات السياساتية على المنطقة بأكملها. ويعرض القسم التالي العديد من المواضيع الشاملة في التقرير، مع تسليط الضوء على المجالات التي تم إدخال الإصلاحات فيها مع إبراز المجالات التي تستلزم إحراز المزيد من التقدم لتحسين مناخ الاستثمار العام وتحقيق الفوائد الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر.

الأولوية الأولى: تعزيز درجة الوضوح والاتساق والشفافية في القواعد والإجراءات المتعلقة بالاستثمار

تبنت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاحات عديدة لتحسين التشريعات المتعلقة بالاستثمار

تبنت الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاحات عديدة لتحسين التشريعات المتعلقة بالاستثمار (الفصل 3). وقد أنفقت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موارد ورأسمال سياسي كبير لمراجعة قوانين الاستثمار الخاصة بها. منذ عام 2010، تبنت الجزائر ومصر والأردن وليبيا وتونس والسلطة الفلسطينية قوانين استثمارية جديدة. تضع هذه القوانين شروطًا لكيفية وصول الشركات الأجنبية إلى الأسواق ونصوصا تضمن حماية الملكية، فضلاً عن الأحكام الأخرى ذات الصلة بالمستثمرين، مثل شروط الحوافز الضريبية وسلطة هيئات تشجيع الاستثمار. على الرغم من أنه يمكن تضمين هذه الأحكام والضمانات داخل قوانين أخرى، إلا أن قانون الاستثمار غالبًا ما يكون النقطة المرجعية الأولى للمستثمر المحتمل، ويمكن استخدامه كأداة للإشارة للترويج للبلد كوجهة استثمارية. وأدت المراجعات الأخيرة لقوانين الاستثمار في اقتصادات البلدان التي شملها هذا التقرير في المنطقة إلى إزالة بعض القيود المفروضة على المستثمرين الأجانب (الفصل 4)، وتبسيط تسجيل الأعمال التجارية، وتعزيز صلاحيات هيئات تشجيع الاستثمار وتوسيع نطاق عملها (الفصل 6).

هذا وقد قامت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مؤخرًا بمراجعة التشريعات الأخرى أيضًا ذات الصلة بالمستثمرين أو هي بصدد تعديلها، بما في ذلك: القوانين التجارية (المغرب ولبنان)، وقوانين الشركات (مصر)، وقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الأردن والمغرب وتونس)، والأنظمة الخاصة بالمشتريات العامة (الجزائر)، وكذلك التشريعات المتعلقة بالإفلاس (مصر والمغرب) والمنافسة (مصر وتونس) والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (ليبيا والسلطة الفلسطينية). كلّ هذه الإجراءات تبيّن أن وضع قواعد واضحة لدخول السوق والعمليات التجارية وإنفاذ العقود، من خلال التشريعات المتعلقة بالاستثمار، إجراءٌ ضروري لجذب المستثمرين.

يمكن لمراجعات تشريعات الاستثمار أن توضّح النصوص القانونية بشكلٍ أكبر، ولكن ليس دائمًا

في بعض الحالات، قد تكون سرعة وتيرة التعديلات التنظيمية قد أوجدت تشريعات غير ضرورية، مما أدى إلى تداخلات عديدة وعدم الاتساق. ولا تُعتبر الإصدارات الجديدة لقوانين الاستثمار دائمًا تحسينًا عن الإصدار السابق. فربما تم اعتماد بعض التعديلات التي حظيت بتغطية إعلامية كبيرة للإشارة إلى اتجاه سياسي جديد، بعد التعديلات الحكومية المتكررة، بدلاً من معالجة فجوة قانونية واضحة. كما يمكن أن تؤدي التعديلات المتكررة إلى إعاقة تنفيذ الأنظمة.

في بعض الحالات، يمكن أن يضيف اعتماد قوانين جديدة مزيداً من التعقيد إلى البيئة التنظيمية العامة للاستثمار، والتي تشمل مجموعة متنوعة من التشريعات القطاعية والمواضيعية، فضلاً عن معاهدات الاستثمار الدولية (الفصل 5). وفي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تنتشر الأنظمة عبر مجموعة واسعة من القوانين والمراسيم؛ عند تصميمها بصورة منفردة، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى حدوث تداخلات أو ثغرات قانونية، والتي يمكن أن يكون لها تأثير رادع على المستثمرين، لا سيما في الولايات القضائية التي تكون فيها المخاطر غير التجارية أعلى من المتوسط. على سبيل المثال، يمكن أن تتضمن القيود المفروضة على دخول المستثمرين الأجانب وعملياتهم قوائم إيجابية طويلة ومحدثة بشكل متكرر (للقطاعات المفتوحة للمستثمرين الأجانب)، مما يجعل من الصعب على المستثمرين فهم القواعد السائدة (الفصل 4). وتمنح جميع الاقتصادات التي شملها هذا التقرير حوافز ضريبية ومالية من خلال سنّ تشريعات ومراسيم وأوامر تنفيذية متعددة، بالإضافة إلى اتفاقيات لمرة واحدة مع الشركات، مما يحد من الشفافية بشأن الحوافز المقدمة (الفصل 7). وبالمثل، يتداخل التنظيم المتعلق بمشتريات مشاريع البنية التحتية أحيانًا مع القوانين الأقدم الخاصة بالقطاع أو الخاصة بالمشروع (الفصل 9).

يمكن لمثل هذه التداخلات والثغرات أن تردع المستثمرين عن طريق خلق حالة من الارتباك، ولكن في نفس الوقت، يمكن أن تخلق حوافز يقوم المستثمرون باستغلالها بسبب عدم اليقين، مما يمنع البلدان من جني الفوائد المحتملة للاستثمار. ويعتبر ضمان الاتساق والوضوح في مختلف القوانين المتعلقة بالاستثمار أمراً ضروريا، فاتخذت بعض الدول خطوات في هذا الاتجاه. في الأردن، يتم تحديد القطاعات المقيدة للمستثمرين الأجانب بوضوح في قائمة سلبية (الفصل 4)، بينما قام المغرب بتوحيد معظم حوافزه الضريبية في قانون الضرائب بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية (الفصل 7).

يجب أن تكون أحكام معاهدات الاستثمار الدولية متسقة مع القوانين المحلية إلى أقصى حد ممكن. وأبرمت الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا كبيرا من معاهدات الاستثمار الدولية، مما يخلق طبقة إضافية من الالتزامات القانونية المتعلقة بمعالجة الاستثمار. ويمكن لأوجه التضارب بين معاهدات الاستثمار الدولية والقوانين المحلية أن تفسح المجال للمنازعات بين الدولة والمستثمرين الأجانب الذين يستفيدون من هذه المعاهدات (الفصل 5).

على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تتجنب الإصلاحات قصيرة المدى وأن تضمن عدم إنشاء طبقات تنظيمية إضافية غير ضرورية عند السعي إلى تحديث الأطر التشريعية. كما أن تقليص الفجوة الزمنية بين اعتماد قوانين جديدة ولوائحها التنفيذية، وتبسيط المؤسسات ذات الصلة المسؤولة عن تطبيق قواعد الاستثمار وتمكينها، هي عوامل أساسية لزيادة الكفاءة التشريعية. إضافة إلى أنه ينبغي النظر في مراجعة سياسة وممارسات معاهدة الاستثمار، وكذلك الإصلاحات التي من شأنها أن تحد من التعرض لمطالبات التحكيم في مجال الاستثمار.

إن توضيح الإطار التنظيمي للاستثمار من شأنه أن يقلل من فرص اتخاذ القرارات التقديرية

أدخلت العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحسينات ملحوظة لتبسيط الأنظمة لفائدة المستثمرين أو لتسهيل الإجراءات من خلال مركزية الخطوات الإدارية في المحطة الواحدة للإجراءات (الفصل 6). ومع ذلك، فإن الإطار التنظيمي للاستثمار في كثير من الأحيان لا يمكن التنبؤ به أو تغيب عنه الشفافية. بالإضافة إلى الثغرات والنواقص القانونية المحتملة الموضحة أعلاه، فإن عدم وضوح الأنظمة المتعلقة بالاستثمار يفتح الباب أمام قرارات تقديرية، والتي يمكن تطبيقها بطريقة تمييزية أو غير متسقة. وتتمتع السلطات الحكومية في معظم الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بسلطة تقديرية واسعة لتحديد المزايا الضريبية التي يمكن للمستثمرين الحصول عليها، وفي بعض الحالات، يمكن للمستثمرين دخول السوق والحصول على الرخص والتصاريح والأراضي. وتساهم الدقة في سنّ القوانين والأنظمة، بدلاً من الصياغة التي تتيح التفسير الواسع من قبل المسؤولين، في تقليل فرص الفساد والتخطيط الضريبي العدواني من قبل الشركات. علاوة على ذلك، فإن القواعد التي يتم تطبيقها بطريقة مخصصة من قبل دافعي الضرائب تخلق منافسة غير عادلة، ويمكن أن تردع المستثمرين.

تستخدم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الحوافز الضريبية والمالية على نطاق واسع لاستقطاب الاستثمار الخاص وتوجيهه نحو قطاعات وأنشطة ومواقع معينة (الفصل 7)، وتعتبر العديد من حوافز الاستثمار المقدمة في المنطقة مفتوحة أمام إعطاء تفسيرات وتقديرات من طرف السلطات المنفذة. غالبا ما لا يحدد القانون مدة الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية أو قيمتها القصوى، وغالبًا ما تكون شروط تلقي الحوافز مبهمة، مثل ذكر القطاعات أو الأنشطة واسعة النطاق والتي تخدم "المصلحة الوطنية". إذ تتمتع بعض هيئات تشجيع الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بسلطة تقديرية واسعة في تحديد المستثمرين الذين يتلقون الحوافز وفي تحديد سخاء الفائدة، ويتم تقديم حوافز أخرى للشركات بطريقة ظرفية قائمة على العقود. يمكن أن تكون عقود الاستثمار إشكالية بالفعل، لأنها يمكن أن تكون غير متسقة مع الإطار القانوني الوطني والدولي وتفسح المجال أمام السلطات التقديرية (الفصل 5).

من الجدير بالذكر أن بعض الحكومات في المنطقة قد خفضت قراراتها التقديرية بشأن دخول السوق (الفصل 4). فألغت تونس بشكل خاص في عام 2016 شرطًا يقضي بأن يحصل المستثمرون الأجانب على الموافقة على حصص ملكية تتجاوز 50٪ من رأس مال الشركة. أما ليبيا فهي الاقتصاد الوحيد الذي يركز على تطبيق تدابير الفرز على مستوى الاقتصاد لتنظيم دخول المستثمرين الأجانب. ومع ذلك، لا تزال التشريعات في بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تفرض موافقات أو معايير تمييزية لقبول الاستثمار الأجنبي في قطاعات معينة. يمكن أن تثني متطلبات الفحص المستثمرين الأجانب، لأنها تخلق حواجز غير متوقعة ومكلفة للدخول، لا سيما عندما تكون معايير الموافقة غير محددة بشكل جيد أو غير شفاف، وتفرض آليات الموافقة أيضًا تكاليف إدارية على الحكومات والشركات. إن ضمان

التنفيذ الفعال والواضح للأنظمة التي تحكم دخول المستثمرين الأجانب وعملياتهم، بما في ذلك عن طريق الحد من السلطة التقديرية المفرطة للسلطات وتنفيذ آليات الرصد، من شأنه أن يقلل من الممارسات غير المرغوب فيها ويساعد في تعزيز قطاع خاص أكثر دينامية.

يمكن لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعزيز الجهود المبذولة للحد من الفساد في جميع مراحل عملية الاستثمار

إن الحد من التطبيق التقديري للقواعد والإجراءات الخاصة بالمستثمرين، مثل تلك المذكورة أعلاه، من شأنه أن يساعد في تقليل أعمال الفساد في عملية الاستثمار. فيمكن أن يلجأ المستثمر إلى الفساد من أجل دخول السوق الخارجية أو الحصول على عقد حكومي أو ترخيص أو تخليص الإجراءات الجمركية أو الحفاظ عليها؛ أو الحصول على المواد الخام أو العملات الأجنبية أو لتلقي حوافز معينة أو مزايا ضريبية. وتعتبر قواعد ومتطلبات دخول السوق الواضحة وغير الغامضة شرطًا أساسيًا لتقليل احتمالية تقدير المسؤولين بشأن توفير الرخص أو التصاريح أو العقود العامة إلى أقصى قدر ممكن.

على الرغم من أن بعض حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد تبنت مؤخرًا استراتيجيات جديدة لتعزيز نزاهة الأعمال، إلا أنه من الضروري إجراء المزيد من الإصلاحات لتقليل حدوث الفساد في القطاعين العام والخاص (الفصل 11). وتُصنف الاقتصادات التي شملها هذا التقرير في النصف الأدنى في المؤشرات الدولية التي تُعنى بقياس تصورات الفساد. ويمكن للحكومات تحسين سمعتها بشكل كبير كوجهات استثمارية من خلال إظهار استعدادها للتقارب من المعايير الدولية. ويمكن لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الاستفادة من التنفيذ السليم لأدوات مكافحة الفساد التي التزمت بها، حيث يمثل ذلك إشارة قوية على التقارب من المعايير الدولية تجاه المجتمع الدولي والمستثمرين الأجانب. علاوة على ذلك، يمكن للأدوات الدولية الأخرى التي لم تلتزم بها اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعد أن توفر إرشادات لإلهام الجهود المحلية من أجل تعزيز النزاهة في المعاملات التجارية.

الأولوية الثانية: دفع الإصلاحات الرامية لتحسين المنافسة وتنمية القطاع الخاص

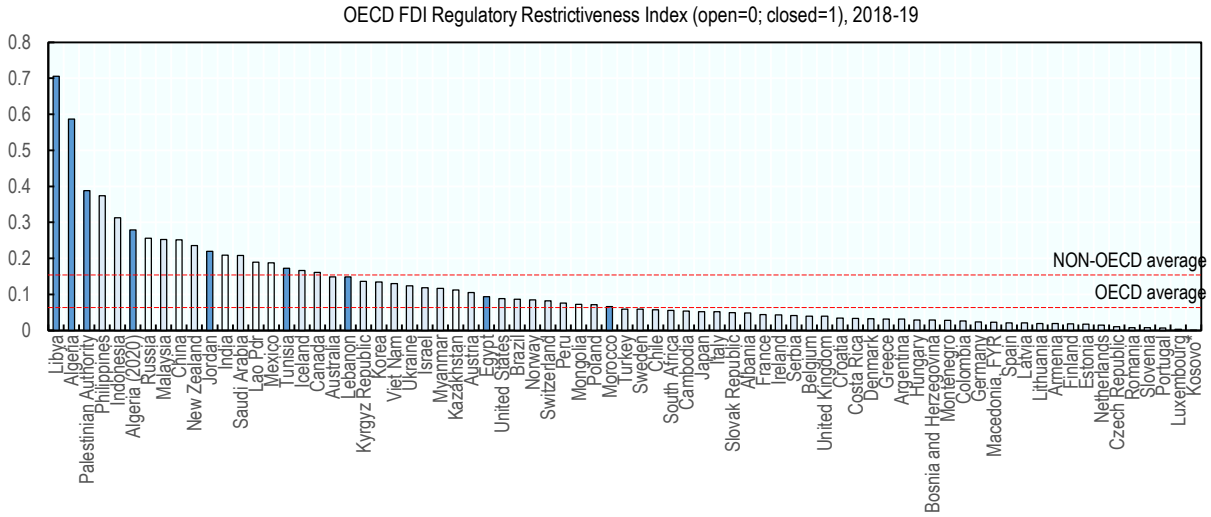
أجرت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مؤخرًا إصلاحات تحرير هادفة

ضمن الإطار التشريعي الأوسع للاستثمار الموصوف أعلاه، تتمثل إحدى القضايا الحاسمة للمستثمرين الأجانب في القواعد التي تحكم دخولهم إلى البلد وعملياتهم فيه. وتفرض جميع الحكومات بعض القيود القانونية أو التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر، غالبًا في محاولة لحماية الصناعات المحلية أو حماية مصالح الأمن القومي (الفصل 4). لكن قيود الاستثمار الأجنبي المباشر تنطوي على تكاليف اقتصادية، يمكن أن تؤدي إلى انخفاض المنافسة والتنازل عن الإيرادات الحكومية وتقليل انتشار المعرفة بشكل غير مباشر.

تعتبر الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المتوسط أكثر تقييدًا من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والعديد من البلدان غير الأعضاء التي يغطيها مؤشر التقييد التنظيمي للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، على الرغم من وجود تباين كبير في المنطقة (الفصل 4). واستنادًا إلى القيود القانونية على الاستثمار الأجنبي المباشر (تلك المنصوص عليها في الأنظمة أو القوانين) اعتبارًا من نهاية عام 2019، أصبحت مصر والمغرب بنفس قدر التحرر السائد في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. أما ليبيا والسلطة الفلسطينية والجزائر فكانت أكثر تقييدًا من نظرائها في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبلدان غير الأعضاء (الشكل 1.4). وتفرض الأردن ولبنان وتونس قيودًا قريبة من المعدل السائد في اقتصادات الدّول غير الأعضاء داخل المنظمة. تُنسب النتائج المرتفعة لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأكثر تقييدًا إلى حد كبير إلى القيود الأفقية المطبقة في مختلف القطاعات على جميع أو معظم المستثمرين الأجانب. وإلى جانب هذه التدابير، تعتبر القيود الخاصة بقطاع معين على ملكية الأسهم الأجنبية هي أكثر أشكال التمييز انتشارًا ضد المستثمرين الأجانب.

إدراكًا للتأثير السلبي لبعض هذه القيود، تبنت العديد من حكومات المنطقة مؤخرًا إصلاحات كبيرة في مجال التحرير. فألغى الأردن الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال للمستثمرين الأجانب ووسع القطاعات المفتوحة للملكية الأجنبية الكاملة وخفف القيود في بعض قطاعات الخدمات. وألغت تونس مطلب فحص المشاريع الأجنبية المملوكة للأغلبية. أما الجزائر فاتخذت في عام 2020 خطوة كبيرة، حيث أنهت القيود الأكثر جوهرية، وهي الحد الأقصى للأسهم الأجنبية بنسبة 49٪ في جميع القطاعات غير الاستراتيجية.

الشكل 1.4. مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، 2019)



ملاحظة: يغطي مؤشر التقييد التنظيمي للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فقط الإجراءات القانونية التي تميز ضد المستثمرين الأجانب. ولا يؤخذ في الاعتبار تنفيذ الأنظمة والقيود المتعلقة بالأمن القومي واحتكارات الدولة والمعاملة التفضيلية للمستثمرين الموجهين نحو التصدير وأنظمة المناطق الاقتصادية الخاصة. وتعكس البيانات القيود التنظيمية اعتبارًا من كانون الأول/ديسمبر 2019 لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا الثمانية واعتباراً من عام 2018 لجميع البلدان الأخرى.

المصدر: مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (قاعدة البيانات)، www.oecd.org/investment/fdiindex.htm.

يمكن للحد من القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات أن يدعم مكاسب الإنتاجية الناشئة عن المنافسة

قد تؤدي القيود القانونية المتبقية في الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى تثبيط أحجام أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر وكذلك مكاسب الإنتاجية الناشئة عن المنافسة. مثل معظم البلدان، تفرض الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل المنطقة قيودًا في قطاعات الخدمات أكثر من التصنيع (الفصل 4)، ومع ذلك، فإن هذه القيود القطاعية أكثر شدة وانتشارًا مما هي عليه في البلدان الناشئة والنامية. وتقيد العديد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الملكية الأجنبية في خدمات الأعمال التجارية والمالية والتوزيع والنقل، وتعتبر جميعها مدخلات رئيسية لقطاعات أخرى. كما تميل القيود في قطاعات البنية التحتية، بما في ذلك النقل البحري والجوي والبناء، إلى أن تكون عالية (الفصل 9). كما أنّ الحد من الاستثمار الأجنبي المباشر في مثل هذه الخدمات الأساسية يعيق المنافسة والإنتاجية في هذه القطاعات والصناعات التي تعتمد عليها، بما في ذلك التصنيع، مما يؤدي بدوره إلى إعاقة مكاسب الإنتاجية المحتملة في جميع أنحاء الاقتصاد.

تعيق قيود الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات بشكل خاص نشر مشاريع الاستثمار الأجنبي التي تعتبر حاسمة للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية وتعزيز الروابط التجارية (الفصل 8). وكانت المكاسب من سلاسل القيمة العالمية في الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا محدودة نسبيًا من حيث المعرفة ونقل التكنولوجيا إلى الشركات المحلية فضلاً عن مشاركتها في الأنشطة ذات القيمة المضافة الأعلى. ويمكن أن يساعد المزيد من الانفتاح على رفع الكفاءة (وتقليل تكاليف المدخلات) في القطاعات التي تهيمن عليها الاحتكارات الحكومية الكبيرة وتحسين جودة الخدمات وتوافرها. ويمكن أن يكون الانفتاح في الخدمات مهمًا للقدرة التنافسية والإنتاجية للمصنعين الصغار في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وغالبًا ما تعتمد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أكثر على الخدمات الأساسية عالية الجودة والخدمات الأخرى التي يوفرها مقدمو الخدمات الخارجيون في المراحل الأولى.

يتعين على الحكومات أن تنظر في إعادة تقييم قيود الاستثمار الأجنبي المباشر مقارنة بأهداف سياستها العامة (مثل أهداف التنويع الاقتصادي أو المشاركة في سلاسل القيمة العالمية)، وعند الاقتضاء، تبسيطها أو إزالتها. وعندما تعتبر هذه السياسات ضرورية، يجب التأكد من أنها ليست أكثر تقييدًا مما هو مطلوب لمعالجة المخاطر والمخاوف المحددة.

من شأن الإصلاحات الأوسع الداعمة للمنافسة تشجيع دخول المستثمرين ونموهم

ألغت عدة حكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قيودًا قانونية مهمة على دخول السوق، لكن قد تكون هناك حواجز أخرى أمام المنافسة. وتشمل هذه الحواجز المؤسسية أو غير الرسمية أمام الاستثمار (مثل البيروقراطية المفرطة أو الفساد) والتطبيق غير المتسق للقواعد القانونية، فضلاً عن التشوهات الناجمة عن ملكية الدولة للقطاعات الرئيسية والمعاملة التنظيمية الخاصة التي تتلقاها بعض الشركات.

في حين أن برامج الخصخصة في معظم الاقتصادات التي شملها هذا التقرير قللت بشكل كبير من الدور الاقتصادي للدولة، إلا أنّ الشركات المملوكة للدولة تواصل تأدية دور أساسي في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتُعتبر مهيمنة في العديد من القطاعات. وتؤدي ملكية الدولة إلى نشوء مخاطر حوكمة ومخاطر تنظيمية فريدة يمكن أن تمنع الشركات المملوكة للدولة من خلق القيمة المثلى للاقتصاد والمجتمع. وعندما تعمل الشركات المملوكة للدولة بشكل غير فعال وتخضع لترتيبات حوكمة ضعيفة، فإنه يمكنها أن تزاحم نشاط القطاع الخاص الأكثر إنتاجية، وفي أسوأ الأحوال، يمكن استخدامها كأدوات للرعاية السياسية أو للإثراء الذاتي على حساب المجتمع ككل (OECD, 2019b). وتستفيد العديد من الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من معاملة تنظيمية خاصة، مثل التفضيل في مجال المشتريات العامة والإعفاء من بعض القوانين (World Bank, 2018b). وتحدد المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة معايير الممارسات الجيدة حول كيفية قيام الشركات المملوكة للدولة بإدارة مسؤولياتها بشكل أكثر فعالية، مما يساعد على جعلها أكثر تنافسية وكفاءة وشفافية.

كما تتم إعاقة المنافسة العادلة عندما تستفيد الشركات الخاصة ذات العلاقات السياسية المؤثرة (وفي بعض الحالات العسكرية) من المعاملة التفضيلية الرسمية أو غير الرسمية. في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تتمّ حماية بعض الشركات من المنافسة من خلال حواجز الاستيراد غير الجمركية والوصول التفضيلي إلى الأراضي أو العقود الحكومية والمعاملة الضريبية التفضيلية والتطبيق غير الموحد لإجراءات ممارسة الأعمال (World Bank, 2015) (Atiyas et al 2019) (Diwan et al, 2015) (El-Haddad, 2020). إن سلوك الشركات القائم على المحسوبية هذا يصعّب عملية تنافس الشركات الأخرى. ويمكن لجميع حكومات المنطقة أن تبذل المزيد من الجهود لتعزيز المنافسة ومعالجة العوامل الخارجية المرتبطة بسيطرة عدد قليل من الشركات المهيمنة، وهو أحد العوائق الرئيسية التي تحول دون نمو الوظائف والشركات في المنطقة.

الأولوية الثالثة: توجيه سياسة الاستثمار نحو خدمة أهداف التنمية المستدامة بشكل أفضل

تستهدف أنشطة الترويج الاستثمارات ذات التأثيرات التنموية العالية

تجتذب اقتصادات المنطقة موضوع التقرير مستويات أعلى من الاستثمار الأجنبي المباشر عندما تختار إعطاء الأولوية لأنواع معينة من القطاعات أو المستثمرين أو البلدان، فمن خلال تحديد الأولويات، يمكن لهيئات تشجيع الاستثمار تركيز مواردها بشكل أفضل وتصميم خدماتها. وتعطي معظم هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأولوية للاستثمار في قطاعات معينة، بما في ذلك الصناعات التي لديها القدرة على تنويع الاقتصاد وتعزيز التنمية الإقليمية وتعزيز مركزها التنافسي بالنسبة للبلدان الأخرى. وهذا يعكس جهدًا لإيجاد التوازن الصحيح بين تنويع الاقتصاد والاستفادة من القدرات المحلية القوية، وهو نهج يشبه هيئات تشجيع الاستثمار التابعة لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. كما تعطي غالبية هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأولوية لبعض المشاريع الاستثمارية، لا سيما تلك التي سيكون لها تأثير إيجابي على إنتاجية الشركات المحلية وسمعة الدولة والتنمية الإقليمية والوظائف والابتكار.

تمتلك هيئات تشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أولويات تتماشى غالبًا مع أهداف التنمية الوطنية الخاصة بها، على الرغم من أن استراتيجيات الترويج للاستثمار والأهداف ذات الصلة ليست متاحة دائمًا للجمهور. وغالبًا ما يأتي قرار تحديد الأولويات من أعلى المستويات الحكومية، ولكن تتمتع بعض الهيئات بمزيد من الاستقلالية في اختيار القطاعات ذات الأولوية التي ستساعد في تحقيق أهداف التنمية الأوسع للحكومة، على غرار بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ويجب أن يتم تحديد أولويات جهود الترويج للاستثمار وفقًا لمجموعة من المعايير بما يتماشى مع أهداف التنمية الأوسع. كما يجب أن يستند قرار تحديد الأولويات على مبررات اقتصادية مصاغة بعناية ومشاورات شفافة مع الهيئات العامة ومع القطاع الخاص، وليس فقط لخدمة الأجندات السياسية.

قد تدفع جائحة كوفيد-19 وعواقبها على الاقتصاد العالمي هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مراجعة استراتيجياتها للترويج للاستثمار من أجل دعم الانتعاش. في الواقع، واستجابة لتفشي الوباء، أعادت هيئات تشجيع الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا توجيه أولوياتها نحو التركيز على المستثمرين الحاليين ووسعت خدمات الرعاية اللاحقة. كما دفعتها الأزمة الصحية أيضًا إلى ابتكار وتطوير أدوات وخدمات رقمية جديدة يمكن اعتمادها بشكل دائم. وقد تصبح الدعوة في مجال تغيير السياسات أكثر أهمية في سياق تعيد فيه الحكومات التفكير في استراتيجياتها الاقتصادية الأوسع نطاقًا وإصلاحات مناخ الأعمال ذات الصلة. ومع انخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر، ستصبح بيئات العمل السليمة أكثر بروزًا للمستثمرين. وتتمتع هيئات تشجيع الاستثمار بما يلزم للدعوة إلى أسواق مفتوحة وشفافة ومنظمة بشكل جيد. وفي هذا الصدد، يتم حاليا التفكير في السياسات لتقييم خلل سلاسل القيمة والموقع المستقبلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ضمن شبكات الاستثمار العالمية (OECD, 2020e).

على حوافز الاستثمار التركيز على تحقيق آثار غير مباشرة محددة

كما ذكر أعلاه، تستخدم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الحوافز الضريبية والمالية على نطاق واسع (الفصل 7). لكن تكاليف الحوافز، وخاصة الحوافز الضريبية، يمكن أن تفوق الفوائد. وقد تدعم الحوافز الضريبية الشركات التي كانت ستستثمر حتى دون معاملة تفضيلية وبالتالي قد تشكل تكلفة كبيرة على الحكومات من حيث الإيرادات المتنازل عنها. ومع ذلك، فإن الحوافز المصممة والموجهة بعناية قد تساعد في تصحيح إخفاقات السوق وتعزيز أهداف إنمائية معينة، مثل دعم الطاقة المتجددة أو المهارات وتحديث التكنولوجيا، وتعزيز الأثر الإيجابي للاستثمار.

تميل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى منح الحوافز إلى مجموعة واسعة من المستثمرين. فتمنح حكومات المنطقة الثمانية حوافز ضريبية ومالية في المقام الأول للمستثمرين في قطاعات الزراعة والسياحة والصناعة (على نطاق واسع) والأنشطة الموجهة نحو التصدير والمناطق الأقل نموا. ومن الشائع أيضًا تقديم حوافز للمستثمرين الذين يطورون حماية البيئة، وكذلك المزايا المالية للصناعات الهيدروكربونية. وتمنح العديد من الاقتصادات التي شملها هذا التقرير إعفاءات ضريبية أو منحًا للشركات التي تخلق وظائف أو تعزز المهارات. وقد قل عدد الحوافز للشركات التي تستخدم تقنيات جديدة أو تدعم نقل التكنولوجيا وأنشطة البحث والتطوير، على عكس بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

غالبًا ما تكون الفوائد الموجّهة للمستثمرين المؤهلين سخية. حيث تقدم جميع الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعفاءات ضريبية مؤقتة وهي كناية عن وإعفاءات كاملة من ضريبة دخل الشركات، للمستثمرين في قطاعات ومواقع معينة. واتخذت العديد من الحكومات خطوات لتقليص مدة الإعفاءات الضريبية المؤقتة وعدد الشركات المؤهلة للحصول عليها. لكن الحوافز القائمة على الربح (الإعفاءات الضريبية المؤقتة وتخفيض معدلات ضريبة دخل الشركات) لا تزال واسعة الانتشار وغالبًا ما يسهل على الشركات الحصول عليها مع متطلبات الأهلية الواسعة. ومن المرجح أن تكون الحوافز القائمة على الربح، من خلال إفادة الشركات التي تحقق أرباحًا أصلا، مسهبة مقارنة بالحوافز القائمة على التكلفة.

على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر في مدى اتساع نطاق تقديم المزايا الضريبية والمالية وما إذا كانت هذه الحوافز ضرورية لجذب الاستثمار، وإذا كانت تكاليفها، من حيث الإيرادات المتنازل عنها والتشوهات الاقتصادية، تفوق الفوائد المستمدة من الاستثمار الجديد. ومن شأن تحليل التكاليف والفوائد ورصدها أن تساعد الحكومات على تقييم مدى فعالية وكفاءة الحوافز. تُعَد تقارير الحوافز الضريبية البسيطة التي تحدد وتصف جميع الحوافز المتاحة وهدفها السياسي ومرجعها القانوني، خطوة أولى مهمة لخلق المساءلة والشفافية. كما أن استبدال الحوافز الدائمة بفوائد مؤقتة سيشجع التقييم.

يجب على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر في الانتقال تدريجياً من الإعفاءات الضريبية المؤقتة واسعة النطاق إلى الحوافز الأكثر استهدافًا والقائمة على التكلفة بما يتماشى مع أولويات الحكومة. كلما كان الحافز موجهًا بشكل أكبر، على سبيل المثال لتعزيز التداعيات الإيجابية مثل التدريب على المهارات والابتكار والروابط مع الشركات المحلية، كلّما زاد احتمال وصوله إلى هدفه المعلن. كما بدأت بعض حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تنفيذ مثل هذه الحوافز المستهدفة، لكنها تشكل أقلية صغيرة من الحوافز المقدمة للمستثمرين.

قامت العديد من الحكومات في المنطقة بإضافة أو مراجعة الحوافز، أو تخطط للقيام بذلك، للاستجابة للتكاليف الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن تفشي جائحة كوفيد-19. بينما تسعى الحكومات إلى اتخاذ تدابير سريعة لتعزيز انتعاشها الاقتصادي، ستكون التقييمات حول فعالية وكفاءة الحوافز أساسية لدعم ميزانيات الدولة المجهدة ولضمان تطابق تصميم الحوافز مع أهدافها.

يمكن للسياسات والبرامج المستهدفة أن تعزز الروابط بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات في سلاسل القيمة العالمية

قد تكون الاستفادة من الاستثمار الأجنبي المباشر لدمج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في شبكات الإنتاج العالمية فرصة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتحقيق نمو أكثر شمولاً واستدامة، لا سيما في فترة الانتعاش بعد كوفيد-19 (الفصل 8). ويمكن للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تدخل في سلاسل القيمة العالمية من خلال توفير مدخلات السلع والخدمات للشركات متعددة الجنسيات المنشأة في بلدانها. وهذا يمكّنها من خلق الوظائف وتطوير المهارات ورفع مستوى المنتجات والخدمات للوفاء بالمعايير العالمية أو اعتماد عمليات إنتاج أكثر استدامة.

يُعد المصنعون الأجانب في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك مصر والمغرب، مصدرًا رئيسيًا لإيرادات الموردين المحليين. لكن علاقات الأعمال غالبًا ما تقتصر على مصادر المدخلات ذات المهارات المنخفضة، بدلاً من الترتيبات التعاقدية للبحث والتطوير أو الأنشطة الأولية الأخرى. وتقلل المستويات المنخفضة نسبيًا من إنتاجية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الميل إلى إقامة روابط مع الشركات الأجنبية في القطاعات ذات القيمة المضافة الأعلى في سلسلة التوريد. كما أنها تقلل من إمكانية نقل التكنولوجيا والخبرة الإدارية والفنية.

على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تختار إجراءات سياسية مستهدفة لتعزيز الروابط بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات، كما يمكنها متابعة تحسين خدمات تطوير الأعمال. وهذا يشمل برامج تنمية الموردين مثل تلك التي

تساعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على تشكيل اتحادات (على سبيل المثال للرد على الطلبات الكبيرة من العملاء)، وتحسين الجودة وتعزيز المهارات الإدارية والفنية. يمكن لبرامج أخرى أن تسهل وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى الموارد مثل التمويل والتكنولوجيا. كما يمكن للحكومات دعم الروابط التجارية من خلال توفير خدمات المطابقة والتنسيق وتطوير قواعد بيانات الموردين عالية الجودة. وتقدم جميع هيئات تشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل هذه الخدمات، ولكن يتم تنفيذها غالبًا على أساس ظرفي ولا تعتبر جزءًا من برنامج روابط محدد وأكثر وضوحًا. ويمكن أن تساعد هيئات تشجيع الاستثمار، من خلال خدمات الرعاية اللاحقة المكثفة والرقمية، على التواصل الوثيق مع الشركات الأجنبية التي تتمتع بعلاقات مع الموردين المحليين من أجل مواجهة التحديات المؤقتة المتعلقة بالاضطراب في سلاسل القيمة العالمية الناتج عن أزمة كوفيد-19.

من شأن تعزيز السلوك التجاري المسؤول أن يساعد في النهوض بأهداف التنمية المستدامة

في إطار الجهود الرامية إلى جذب استثمارات عالية الجودة، يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بذل المزيد من الجهد لتعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول (الفصل 10). في حين أن كافة حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تقريبًا قد اعتمدت تدابير لدعم التنمية المستدامة، يمكن تحقيق المزيد لتهيئة بيئة تعزز المساهمة الإيجابية للقطاع الخاص في أهداف التنمية. وهذا يشمل النهوض بحقوق الإنسان والعمل، والحد من فرص الفساد، وتحسين حماية البيئة في الأنشطة التجارية وسلاسل الإمداد الخاصة بها. كما يتم تشجيع الحكومات على تنفيذ معايير السلوك التجاري المسؤول في أنشطتها الاقتصادية الخاصة، من خلال الشركات المملوكة للدولة وفي عمليات المشتريات العامة.

يعتبر المفهوم القائم على مساهمة الشركات في المجتمع منتشرا في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتماشياً مع الاتجاهات العالمية، يتزايد الوعي والفهم للسلوك التجاري المسؤول في المنطقة الذي يبتعد تدريجيا عن الأساليب القائمة على الأعمال الخيرية والاستثمارات الاجتماعية ليقترب من نهج أكثر شمولاً ينظر في كيفية تأثير العمليات التجارية الأساسية على المجتمع. ويمكن الاستفادة من المبادرات الواعدة التي تقودها الشركات وأصحاب المصلحة الآخرين لتوصيل توقعات واضحة حول السلوك التجاري المسؤول ودعم فهمه داخل الشركات من جميع الأحجام والأنواع.

لا يُعتبر الزخم لتعزيز السلوك التجاري المسؤول بين الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجرد مسألة اجتماعية بل اقتصادية أيضًا. ومع تزايد الطلب على السلوك التجاري المسؤول، يجب أن تكون الشركات التي تشارك في سلاسل التوريد العالمية على دراية بالتوقعات الدولية للسلوك التجاري المسؤول. وقام بعض الشركاء التجاريين الرئيسيين للاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل الاتحاد الأوروبي، بدمج مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول في سياساتها وتشريعاتها. وهذا يجعل تعزيز السلوك التجاري المسؤول مهمًا بشكل خاص لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أجل ضمان الانخراط في شبكات سلاسل التوريد.

تعتبر الشركات التي تنفذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول مهيأة على نحو أفضل للحفاظ على سلسلة التوريد وتحمّل الصدمات التشغيلية، وبالتالي القدرة على التكيّف وخلق القيمة طويلة الأجل. وهذا مهم أيضا في سياق جائحة كوفيد-19 وتأثيرها على سلاسل التوريد وكذلك السلامة المهنية في العمل.

على الرغم من اختلاف النهج في البلدان، تم التعهد بالتزامات مهمة تخص السلوك التجاري المسؤول. فالتزمت أربع حكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي مصر والأردن والمغرب وتونس، بإعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، وبالتالي التزمت بتعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشركات متعددة الجنسيات وإنشاء نقطة اتصال وطنية لتعزيز فعاليتها. نقاط الاتصال الوطنية هي وكالات أنشأتها الحكومات لتعزيز المبادئ التوجيهية ومعالجة القضايا كآلية التظلم غير القضائية. في المغرب، قامت نقطة الاتصال الوطنية بدور فعال في تعزيز السلوك التجاري المسؤول. ومع ذلك، في معظم الحالات، لم يتم استخدام هذه الآلية بشكل كافٍ وينبغي تعزيزها للوفاء بمهامها ودعم التصميم والتنفيذ السليمين لسياسات السلوك التجاري المسؤول في المنطقة.

كما يمكن للحكومات أيضًا الاستفادة من المبادرات التعاونية الحالية لتعزيز أدوات العناية الواجبة للسلوك التجاري المسؤول وتعميمها على الشركات في المجالات الرئيسية. على وجه الخصوص، يمكن أن يؤدي دعم المبادرات التعاونية وتسهيل الحوار ودعم تطبيق دليل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول العناية الواجبة لسلاسل التوريد المسؤولة في قطاع الملابس والأحذية إلى تحسين العلاقات الصناعية وتعزيز القدرة التنافسية لقطاع الملابس في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الأولوية الرابعة: تعزيز الحوكمة الرشيدة والتنسيق من أجل تقديم سياسة استثمار أفضل

أجرت دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاحات عديدة في إطارها المؤسسي للاستثمار ...

ترتكز سياسة الاستثمار الفعالة والبيئة الشفافة للمستثمرين على الحوكمة العامة الرشيدة والمؤسسات القوية. وتجدر الإشارة إلى أن الموجة الإقليمية لإصلاحات قانون الاستثمار في العقد الماضي قد عملت بشكل كبير على تجديد الإطار المؤسسي الذي ينظم سياسة الاستثمار في

الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعززت الإصلاحات دور هيئات تشجيع الاستثمار كهيئات رئيسية مسؤولة عن قضايا الاستثمار. ومُنحت معظم الهيئات الاستقلال التنظيمي والسلطة التنظيمية لتحسين مناخ الأعمال، وهي مهمة يتم تسليمها غالبًا إلى الوزارات المعنية في بلدان أخرى (الفصل 6). وتشمل المهام، بحسب الهيئة، فرز مشاريع الاستثمار الأجنبي ومنح الحوافز الضريبية أو تسليم الرخص التجارية. إن المغرب، وبدرجة أقل، الجزائر ولبنان، يفصل أكثر من غيره من الاقتصادات التي تناولها هذا التقرير في صنع سياسات الاستثمار، وهو نطاق عمل تؤديه الوزارات من الترويج للاستثمار وحتى تيسيره.

... لكن لا يزال توضيح المسؤوليات وتعزيز التنسيق حول سياسات الاستثمار في عداد الأولويات

إن جمع تشجيع الاستثمار وتيسيره مع مسؤوليات صنع السياسات قد أعطى بعض هيئات تشجيع الاستثمار القدرة على إدارة الإجراءات التنظيمية بنفسها حتى تتمكن من مساعدة المستثمرين على التعامل معها بشكل أفضل. ولكن سياسة الاستثمار قضية تتطلب استجابات سياساتية لا تتناسب بدقة مع أي دائرة أو وكالة حكومية واحدة. كما أن اتساع نطاق عمل هيئات تشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي تطورت بشكل متكرر، يعني أن مسؤولياتها تتداخل مع مسؤوليات الهيئات الحكومية الأخرى، أكثر مما هي عليه في البلدان الأخرى. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى حدوث ارتباك في الأدوار ويؤثر في مصداقية هيئات تشجيع الاستثمار في التعبير عن مخاوف المستثمرين من القطاع الخاص أثناء قيامهم أيضًا بتنظيم عملياتهم. وتؤثر نطاقات العمل الواسعة أيضًا على قدرة الهيئات على تحقيق مهمتها على النحو الصحيح في الترويج للاستثمار وتيسيره.

تتمثل إحدى أولويات حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في توضيح المسؤوليات وتعزيز التنسيق إزاء سياسة الاستثمار والترويج له وتيسيره للحد من التداخل المؤسسي والأهداف المتضاربة. وهذا مهم بشكل خاص في البيئات المؤسسية حيث تتمتع هيئة تشجيع الاستثمار بمهام متعددة وتضطلع بوظائف تنظيمية، مما قد يؤثر سلبًا على قدرتها على تنفيذ وظائفها الأساسية للترويج للاستثمار. ويجب أن تكون المسؤوليات متوازنة وممولة بشكلٍ كافٍ وواضحة ومفهومة بشكل متبادل من قبل جميع الجهات الفاعلة. وفي هذا المسعى، ينبغي تفضيل إصلاحات مؤسسية واضحة ومستهدفة على عمليات إعادة التنظيم التي يتم تنفيذها على عجل لأن ذلك قد يخلق حالة من عدم اليقين لدى المستثمرين.

من شأن التعاون بين الوكالات أن يقدم سياسات وخدمات استثمارية أفضل

تعتبر الحكامة الرشيدة حيث تعمل الإدارات بطريقة تعاونية أمرا بالغ الأهمية لتقديم استراتيجيات واضحة وشفافة متعلقة بالاستثمار. إذ تتطلب صياغة استراتيجية لتشجيع الاستثمار نهجًا حكوميًا شاملاً، حيث يجب أن تكون أولويات الاستثمار متوافقة مع الاستراتيجيات الرئيسية الأخرى، بما في ذلك التجارة والابتكار والمهارات والبنية التحتية (الفصل 9). ولا يتم تطوير مثل هذه الاستراتيجيات بشكل منهجي بطريقة جماعية ومن دون أن تكون متاحة دائمًا للجمهور في الاقتصادات التي شملها التقرير داخل المنطقة، على الرغم من أنها تساعد في زيادة السمعة الإيجابية للبلدان داخل مجتمع الأعمال الدولي وإعلامها بفرص الاستثمار.

يتضمن نهج الحكومة الكاملة لسياسة الاستثمار أيضًا ضرورة صياغة استراتيجيات وبرامج تعمل على تحسين نتائج استدامة الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز تقديم خدمات الأعمال. في معظم الاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تفتقر المبادرات الرامية إلى مساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على إقامة روابط تجارية مع الشركات متعددة الجنسيات إلى استراتيجية حكومية شاملة وتميل إلى التبعثر عبر مؤسسات مختلفة (الفصل 8). ولكن يتطلب التنفيذ الفعال لبرامج الروابط تعاونًا وثيقًا بين هيئات تشجيع الاستثمار ووكالات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والقطاع الخاص، من بين جهات أخرى. ويعتبر هذا التعاون ضروريا أيضًا لإنشاء آليات لتيسير تدفق المعلومات حول فرص سلسلة التوريد لكل من الموردين المحليين والمستثمرين الأجانب. وسيساعد هذا في معالجة التحديات المؤقتة المتعلقة باضطراب سلاسل القيمة العالمية الناتجة عن جائحة كوفيد-19.

تطرقت حكومات المنطقة حتى الآن إلى أجندات النزاهة والاستثمارات الخاصة بها بشكل مستقل، ولكن التنسيق بين الوكالات ضروري أيضًا لتحسين نزاهة الأعمال (الفصل 11). في السنوات الأخيرة، سن العديد من الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قوانين واستراتيجيات لتقوية إطار مكافحة الفساد وتعزيز نزاهة الأعمال كما أنشأت هيئات متخصصة لمكافحة الفساد. ولكن تتطلب الروابط بين النزاهة والاستثمار تكامل أفضل بين السياسة والإطار المؤسساتي، فيتعين على هيئات الاستثمار ومكافحة الفساد وصانعي السياسات التنسيق بشكل أوثق للمضي قدمًا في أجنداتهم بطريقة يعزز كل منهم الآخر.

كما أن التنسيق بين الهيئات الحكومية المختلفة ضروري لإدارة منازعات الاستثمار ووضع آليات للوقاية. غالبًا ما تنشأ دعاوى المستثمرين من التدابير المتخذة على المستوى دون الوطني أو من قبل وزارة قطاعية وهي ليست مجهزة دائمًا أو مختصة للتعامل مع هذه القضية. كما تتطلب سياسات تجنّب المنازعات روابط مؤسسية مع هيئة قيادية تتمتع بدور تنسيقي (الفصل 5).

قد يؤدي تقاسم المسؤوليات بين الهيئات الوطنية ودون الوطنية إلى تحسين نتائج الترويج للاستثمار وتيسيره

تسعى حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المناطق الأقل نموًا، لكن فشلت السياسات في بعض الأحيان في مراعاة خصوصية كل منطقة وتميّزها من حيث طريقة تنافسها في شبكات الاستثمار العالمية. وتتبع غالبية دول الشرق

الأوسط وشمال إفريقيا نهجًا مركزيًا للترويج للاستثمار وتيسيره. ولا تتمتع حوالي ثلث هيئات تشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالتواصل مع الهيئات دون الوطنية، إذ يتشاور فقط عدد قليل من الهيئات معها من أجل دمج خطط التنمية المحلية في استراتيجية استقطاب الاستثمارات الوطنية. وتعمل هيئات تشجيع الاستثمار مع الفروع المحلية الخاصة بها، إن وجدت، بدلاً من الهيئات الإقليمية المنفصلة. وتركز الفروع على توفير خدمات التيسير والرعاية اللاحقة، وفي بعض الأحيان تقوم بتشغيل خدمات المحطة الواحدة للإجراءات. تعتبر الهيئة المغربية الهيئة الوحيدة التي ليس لها فروع دون وطنية. كما تتعاون هيئة تشجيع الاستثمار مع مراكز الاستثمار الجهوية التي تعمل تحت سلطة المحافظات ووزارة الداخلية.

يجب أن يحقق الترويج للاستثمار وتيسيره توازناً بين اتخاذ القرارات الاستراتيجية المركزية ومنح الوكالات دون الوطنية فسحة كافية لممارسة سلطتها. سواء كانت هناك شبكة من هيئات تشجيع الاستثمار الوطنية مع فروع محلية أو نظام هيئات تشجيع الاستثمار دون الوطنية المستقلة، يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تمنح الهيئات دون الوطنية مجالا أكبر للقيام بمهام الترويج للاستثمار وتيسيره، بالتعاون مع هيئة تشجيع الاستثمار الوطنية. وغالبًا ما تمتلك المؤسسات الإقليمية مزيدًا من المعرفة بالأصول والتحديات المحلية، ويمكن أن تساعد في تطوير استراتيجيات لتشجيع الاستثمار أكثر ملاءمة للسياق المحلي. في المغرب، على سبيل المثال، منح الإصلاح الأخير مراكز الاستثمار الإقليمية الاستقلال المالي ومهمة توفير خدمات المحطة الواحدة (الشباك الوحيد) للإجراءات وإجراء المعلومات الاقتصادية والترويج للمناطق وتقديم خدمات تسوية المنازعات. يتم حاليا تنفيذ الإصلاح.

يستلزم تيسير الاستثمار اتباع نهج حكومي شامل وتوفير خدمات رقمية

يعد تيسير الاستثمار إحدى خدمات الأعمال التي تتطلب تعاونًا وثيقًا بين الوكالات الحكومية، بما في ذلك على المستوى دون الوطني. وتقدم جميع الاقتصادات محل التركيز في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجموعة واسعة من خدمات تيسير الاستثمار، على الرغم من أنها تميل إلى التركيز على خدمات ما قبل التأسيس وبدرجة أقل على أنشطة الرعاية اللاحقة والاحتفاظ بالاستثمار. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة، غالبًا ما يتم تحديد خدمات تسجيل الأعمال في المنطقة من خلال الهياكل الإدارية العاملة بشكل منفرد.

يمكن أن تدعم الرقمنة نهجًا حكوميًا شاملاً لتيسير الاستثمار. فتقلل الرقمنة من مخاطر الفساد في جميع مراحل عملية تأسيس الأعمال وتسرع الإجراءات. بالإضافة إلى ذلك، كما هو موضح خلال أزمة كوفيد-19، هناك فائدة من وجود إجراءات غير ورقية للحصول على المعلومات أو الرخص أو التصاريح ذات الصلة. ومع ذلك، فإن التقدم المحرز في تيسير الاستثمار وكذلك رقمنة الإجراءات يقع خارج نطاق مسؤولية هيئات تشجيع الاستثمار. فيتطلب الأمر جهودًا حكومية متضافرة لتنفيذ التعديلات التنظيمية اللازمة لإتاحة الخدمات العامة عبر الإنترنت. كما أن رقمنة إجراءات ما قبل التأسيس ستساعد هيئات تشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على التركيز على خدمات الرعاية اللاحقة، والتي تعتبر ضرورية للاحتفاظ بالمستثمرين الذين قد يفكرون في نقل عملياتهم أثناء فترة الانتعاش الاقتصادي.

يساهم الحوار مع القطاع الخاص حول الإصلاحات المستقبلية في إضفاء الشرعية على السياسات

يمكن للاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تُشرك القطاع الخاص في المشاورات الحكومية بشأن الإصلاحات ذات الأولوية والاستراتيجيات القادمة. كما أن التماس آراء المستثمرين، إلى جانب آراء أصحاب المصلحة الآخرين، عند تطوير أو مراجعة السياسات يساهم في شرعية السياسة وفعاليتها. كما أنه يحرض على خلق بيئة من الثقة بين الحكومة ومجتمع الأعمال، لا سيما في الفترات المضطربة. يمكن لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مراجعة عضوية مجلس إدارة هيئات تشجيع الاستثمار لضمان تمثيل أكثر توازناً بين أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين (الفصل 6)، كما يمكنها إنشاء أو تعزيز منصات حوار حكومية كاملة بين القطاعين العام والخاص، في حال وجودها أصلا، للتشاور بشكل منهجي مع القطاع الخاص. لتجنب الهيمنة التنظيمية من قبل مجموعة صغيرة من الشركات الكبيرة والمؤثرة، يجب أن تستند مشاركة القطاع الخاص في آليات التشاور هذه إلى معايير اختيار شفافة.

تستلزم الحوكمة الرشيدة لسياسة الاستثمار الشفافية في مراقبة الإجراءات الحكومية

تزايد الضغط على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لإظهار تأثير الإصلاحات في السنوات القليلة الماضية، بسبب تشديد الميزانيات والمطالب الشعبية والمساءلة الحكومية الشاملة. من المرجح أن يتسارع هذا الاتجاه بعد تفشي جائحة كوفيد-19 حيث تتعرض الحكومات لضغوط أكبر من أي وقت مضى لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يمكن أن يقدم أكبر مساهمة للتنمية المستدامة.

لضمان المساءلة، على الحكومات إنشاء آليات رصد وتقييم مناسبة للإصلاحات التي تخطط لها وتسعى لتنفيذها لتحسين مناخ الأعمال والاستثمار والتواصل بشكل مناسب. كما تحتاج إلى الحصول على معلومات دقيقة حول أنشطة هيئات تشجيع الاستثمار وتأثيرها. على سبيل المثال، يمكن للاقتصادات التي شملها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا توضيح أهدافها وغاياتها بشأن الاستثمار، وتجهيز استراتيجيات للترويج للاستثمار تتضمن مؤشرات الأداء الرئيسة لزيادة الشفافية حول الأهداف وتحسين مراقبة وتقييم إجراءات الهيئات.

المراجع

ASEAN (2018). ASEAN statistical highlights 2018. https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2018/10/ASEAN-Statistical-Highlights-2018.pdf.

Assaad, Ragui; Krafft, Caroline (2016). Labor market dynamics and youth unemployment in the Middle East and North Africa: Evidence from Egypt, Jordan, and Tunisia. Working Paper Series, 993. Economic Research Forum.

Atiyas, Izak; Malik, Adeel and Diwan, Ishac (2019). “Introduction: Crony Capitalism in the Middle East: What Do We Know and Why Does it Matter?”. In Crony Capitalism in the Middle East: Business and Politics from Liberalization to the Arab Spring, edited by Ishac Diwan, Adeel Malik, and Izak Atiyas. Oxford University Press, New York, NY.

Cammett, M. et al. (2013), A Political Economy of the Middle East. Routledge, New York, NY.

Diwan, Ishac (2019). “The Future of the Private Sector in an Age of Uncertainty.” In Crony Capitalism in the Middle East: Business and Politics from Liberalization to the Arab Spring, edited by Ishac Diwan, Adeel Malik, and Izak Atiyas. Oxford University Press, New York, NY.

Diwan, Ishac; Keefer, Philip; Schiffbauer (2015). Pyramid Capitalism: Political Connections, Regulation, and Firm Productivity in Egypt. Policy Research Working Papers, Washington, DC. World Bank.

El-Haddad, Amirah (2020). Redefining the social contract in the wake of the Arab Spring: The experiences of Egypt, Morocco and Tunisia. World Development, 127 (March 2020).

Malik, Adeel; Awadallah, Bassem (2013). The Economics of the Arab Spring. World Development, 45(13), p.296-313.

Moreno-Dodson, Blanca (2020). Enhancing Mediterranean Integration. Merseille: Centre for Mediterranean Integration.

Morsey, Hanan; Levy, Antoine (2020). Growing without changing: A tale of Egypt’s weak productivity growth. African Development Review, 2020:1-7.

Morsey, Hanan (2017). Growing without change: MENA needs structural transformation. Economic Research Forum, 7 November, https://theforum.erf.org.eg/2017/11/07/growth-without-change-mena-needs-structural-transformation/

OECD (2020a). FDI in Figures: October 2020, Investment Policy, OECD, http://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-in-Figures-October-2020.pdf.

OECD (2020b). OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9f9c589a-en.

OECD (2020c). Foreign direct investment flows in the time of COVID-19, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-covid-19-a2fa20c4/ (accessed on 9 July 2020).

OECD (2020d). OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/39a88ab1-en.

OECD (2020e). Investment in the MENA region in the time of COVID-19, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-in-the-mena-region-in-the-time-of-covid-19-da23e4c9/ (accessed on 10 July 2020).

OECD (2020f). Covid-19 crisis response in MENA countries, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19_, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-mena-countries-4b366396/ (accessed on 9 July 2020).

OECD (2019a), FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment, OECD, Paris, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm

OECD (2019b), Corporate governance in MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth,

OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/20776535.

OECD (2018a), Youth Engagement and Empowerment in Jordan, Morocco and Tunisia. MENA-OECD Governance Programme. https://www.oecd.org/mena/governance/youth-engagement-and-empowerment-report.pdf.

OECD (2018b), OECD Economic Surveys: Tunisia 2018: Economic Assessment, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-tun-2018-en

OECD (2017), Examen multidimensionnel du Maroc: Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264274945-fr.

OECD (2016a), Strengthening governance and competitiveness in the MENA region for stronger and more inclusive growth, Better Policies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265677-en.

OECD (2016b), SMEs in Libya's Reconstruction: Preparing for a Post-Conflict Economy, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264264205-en.

Rijkers, Bob; Freund, Caroline; Nucifora, Antonio (2017). All in the family: State capture in Tunisia, Journal of Development Economics, 124, (C), 41-59

UN (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on the Arab Region: An Opportunity to Build Back Better. United Nations. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid-19_and_arab_states_english_version_july_2020.pdf.

UNRISD (2018). Economic Growth, Youth Unemployment, and Political and Social Instability: A Study of Policies and Outcomes in Post-Arab Spring Egypt, Morocco, Jordan, and Tunisia. Working Paper 2018-12, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

World Bank (2020). Reviving Middle East and North Africa Regional Integration in the Post-Covid Era. MENA Economic Update, October 2020. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2018a). Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath. MENA Development Report; Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28961

World Bank (2018b). Privilege-Resistant Policies in the Middle East and North Africa: Measurement and Operational Implications. MENA Development Report; Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29353 License: CC BY 3.0 IGO.

World Bank (2015). Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa. Washington, D.C.: World Bank Group

الملاحظات

[1] انظر، من بين جهات أخرى: البنك الدولي، 2015؛ Malik and Bassem، 2013؛ Cammett وآخرون، 2015.

[2] يمكن إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات مع الدولة من قبل أعضاء الحكومة الحاليين أو السابقين، أو تنطوي على روابط غير رسمية (مثل العلاقات العائلية أو العلاقات الشخصية الوثيقة الأخرى). لمزيد من التفاصيل حول الشركات المتميزة وتأثيرها على النمو الاقتصادي، انظر البنك الدولي، 2015. Atiyas, Diwan, and Malik 2019 (مجموعة تحليلات عن المنطقة، مصر والمغرب ولبنان وتونس والأردن)؛ Diwan, Keefer, and Schiffbauer، 2015 (مصر)؛ Rijkers, Freund, and Nucifora، 2017 (تونس).

[3] في بعض البلدان، تركزت الشركات ذات الامتيازات في عدد قليل من القطاعات، في حين توجد مؤشرات على أن الشركات ذات الصلات السياسية في مصر، قبل عام 2011، كانت موجودة في نصف جميع القطاعات الفرعية. يبدو أن الشركات ذات الصلات السياسية أكثر انتشارًا في قطاعات الموارد الطبيعية والخدمات، بما في ذلك المصارف والعقارات والسياحة والإعلام والتوزيع والاتصالات. كما أن هناك أدلة على أن الشركات ذات الامتيازات قد استفادت من معاملة خاصة في مجال الصناعات الخفيفة (Atiyas, Diwan, and Malik 2019).

[4] في تونس، قبل عام 2011، كانت 64% من الشركات ذات الصلات السياسية تعمل في قطاعات تخضع لقيود على الاستثمار الأجنبي المباشر، مقارنة بـ 36% فقط من الشركات غير المتصلة سياسياً (World Bank, 2015).

[5] استند كاتب التقرير لحساب بيانات الاقتصادات الثمانية إلى COMTRADE لعام 2017 (العام الماضي متاح لمعظم الاقتصادات)، باستثناء ليبيا، حيث تم استخدام بيانات عام 2016 (آخر ما هو متاح). ويتم حساب إجمالي التجارة في السلع كصادرات بالإضافة إلى الواردات. بيانات المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا متوسط حصة 2016-2018 (ASEAN, 2018) ASEAN data from 2017 (2020), World Bank).

[6] لمناقشة نمو الإنتاجية والتحول الهيكلي في الاقتصادات محل التركيز المختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، انظر على سبيل المثال Morsy وآخرون (2015)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (b2020) لمصر، Morsy (2017) للأردن، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2016b) لليبيا، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017) للمغرب، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2018b) لتونس.

[7] يمكن أن يكون للاستثمار الأجنبي المباشر أيضًا تأثير غير مباشر على خلق فرص العمل. في الأردن، على سبيل المثال، كان لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر تداعيات إيجابية على العمالة بين مقدمي الخدمات المحليين، على الرغم من أنه أدى أيضًا إلى مزاحمة جزئية للشركات المحلية العاملة في نفس القطاع (World Bank, 2015).

[8] تؤدي التحويلات دورًا مهمًا في العديد من الاقتصادات محل التركيز. في عام 2019، بلغ إجمالي التحويلات ما بين 10 و 16% من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ولبنان والسلطة الفلسطينية، وما بين 5 و 9% من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب ومصر (مؤشرات التنمية للبنك الدولي).

[9] للحصول على تفاصيل حول الاستجابة لأزمة كوفيد-19 في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، انظر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020d) وانظر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020e) للحصول على معلومات محددة حول استجابات سياسة الاستثمار.

2 اتجاهات الاستثمارات الأجنبية وفوائد التنمية المستدامة

سيراجع هذا الفصل اتجاهات الاستثمارات الأجنبية في الاقتصادات الثمانية داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تطرّق لها هذا التقرير، بما في ذلك أبرز شركاء الاستثمار والبلدان والقطاعات التي تجتذب معظم الاستثمارات التأسيسية. كما سيكشف الفصل أيضاً عن الفوائد الإنمائية للاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة، بما في ذلك التأثير على الإنتاجية والوظائف والمهارات والمساواة بين الجنسين والبصمة الكربونية، استناداً إلى مؤشرات نوعية الاستثمارات الأجنبية المباشرة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

الملخص

تتمتع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالقدرة على جذب كميات عالية من الاستثمارات الأجنبية المباشرة عبر أسواقها ومواردها ورأس المال البشري الخاص بها؛ إلا أنها لم تتمكن من تحقيق ذلك بمقدار ما فعلته اقتصادات ناشئة ونامية الأخرى، أوالاستفادة من الاستثمار لتحقق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية. وثمة عدة عوامل تؤثر سلباً في النمو الاقتصادي والاستثماري، كالاعتماد على صناعات قليلة، وفترات عدم الاستقرار السياسي، وتحديات الاقتصاد الكلي وسوق العمل؛[1] لكن خلال السنوات الأخيرة، قامت معظم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بإدخال إصلاحات هامة لتحسين مناخ الاستثمار. سيحاول هذا التقرير التعريف بهذه الجهود الهامة في الفصول القادمة. وقد شهدت بعض البلدان بالفعل عوائد إيجابية جرّاء إصلاحاتها، إذ تمكن بعضها من جذب استثمارات جديدة في قطاعات يمكن أن تعزز خلق فرص العمل، والرّفع من الصادرات والقدرة الإنتاجية، وتنويع مصادر الاستثمارات الأجنبية المباشرة. لكن يشير تحليل اتجاهات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الأخير في المنطقة إلى عدة تحديات على اقتصادات المنطقة مواجهتها.

من ناحية أولى، تسببت الأزمة الصحية والاقتصادية الناجمة عن فيروس كورونا (كوفيد -19) في انخفاض كبير في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في جميع أنحاء العالم. ففي النصف الأول من عام 2020، انخفضت التدفقات العالمية بنسبة 50٪ مقارنة بالأشهر التي سبقتها (OECD, 2020[1]). كما تُظهر البيانات الأولية انخفاضا حادا في الاستثمار داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كانت الاستثمارات التأسيسية في النصف الأول من عام 2020، للاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير أقل بنسبة 80٪، من حيث القيمة الإجمالية المعلنة، مقارنة بالنصف الأول لعام 2019، ما يمثل انخفاضا حاداً مقارنة بالاقتصادات الناشئة والنامية ككل، وببلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (موقع fDi Markets العائد للفاينانشيال تايمز). ومن المرجح أن يستمر الانخفاض في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة العالمية حتى نهاية عام 2021 على الأقل، بسبب الجائحة والاضطرابات في التوريد والانكماش في الطلب وأيضاً التوقعات المتشائمة للجهات الفاعلة الاقتصادية (OECD, 2020[1]). كما سيؤثر انخفاض الطلب على النفط وأسعاره بشكل خاص على مُصدّري الطاقة في المنطقة. لكن وفي الوقت نفسه، هناك فرص لبعض بلدان المنطقة للاستفادة من التغييرات المحتملة في سلاسل التوريد العالمية في أعقاب الأزمة؛ وقد بدأت بعض الحكومات بالفعل في الترويج لنفسها كبديل لأسواق العمل الآسيوية أمام الشركات متعددة الجنسيات الأوروبية. لكن لا تزال بعض البلدان تعتمد على عدد محدود من المستثمرين، مما يجعلها أكثر عرضة للصدمات الخارجية. ومن المرجح أيضاً أن تؤثر الديناميات السياسية والأمنية المتدهورة في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سلباً على تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على المديين القريب والمتوسط.

كما تعطي التحديات الاقتصادية العالمية والإقليمية المستمرة أهمية أكبر لتحسين الأثر الإيجابي للاستثمار، إذ لا تساهم القطاعات التي تجتذب معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل العقارات والبناء والتعدين والوقود، في الإنتاجية أو التوظيف أو النمو الصديق للبيئة. حيث احتل التصنيع 50٪ تقريباً من جميع الوظائف التي خلقتها الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير، ولكن رغم النمو فهو يمثل فقط نسبة 25٪ من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بينما تصل النسبة في معظم اقتصادات دول الآسيان إلى 40٪ (OECD, 2018[2]). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا تتحقق دائما فوائد الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الإنتاجية ونتائج سوق العمل والبيئة دائماً، وليس بالقدر الذي تتوقعه الحكومات المضيفة. وتتفاوت فوائد الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين بلد وآخر من بلدان المنطقة، ما يشير إلى أن العوامل الاقتصادية المحلية والسياسات تلعب كلها دوراً رئيساً في تأثير الاستثمارات الأجنبية المباشرة على التنمية المستدامة.

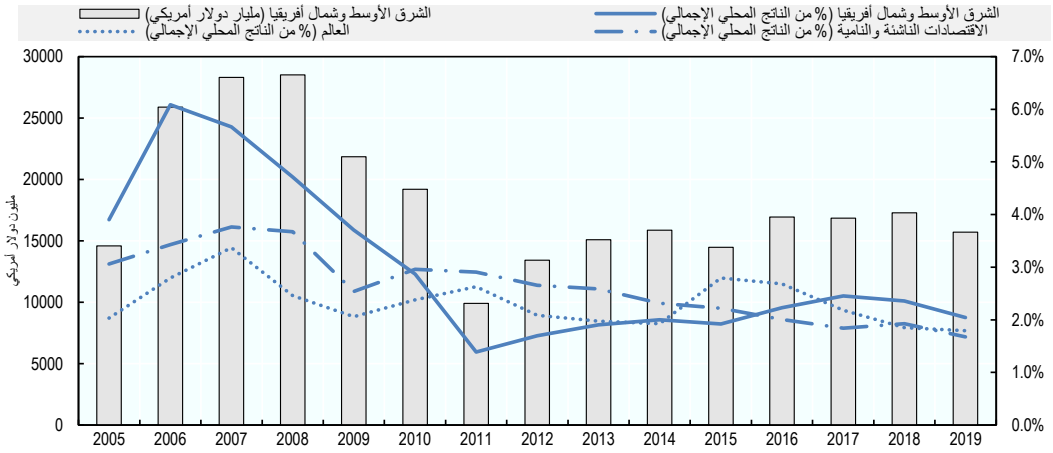
تشير اتجاهات الاستثمارات إلى التحديات المقبلة

لاتزال الاستثمارات الأجنبية المباشرة في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل من إمكانياتها

قبل الجائحة، كان الاستثمارات في الاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير في حالة ركود. إجمالا، لم تكن المنطقة قد تعافت بعد من الأزمة المالية العالمية لعام 2008 وموجات الربيع العربي بين عامي 2010-2011 1 (الشكل2 .1). وبعد عام 2011 الذي شهد تدفقات ضعيفة للاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة، بدأت تلك الاستثمارات بالارتفاع ليصبح أداء الاستثمارات الأجنبية المباشرة في عام 2014 قوياً نسبياً مقارنة بحجم الاقتصاد الإقليمي؛ واستقرت تلك التدفقات الوافدة ثم انخفضت لاحقاً لتعكس الانخفاض العام في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة عالمياً في السنوات الأخيرة. وبلغت التدفقات الواردة إلى الاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير في عام 2018 نصف المستويات التي حققتها قبل عشر سنوات. لكن كان هناك بعض الحالات الإيجابية؛ ففي المغرب مثلاً، تجاوزت الاستثمارات في عام 2019 مستويات عام 2008، في حين حققت مصر ست سنوات من الزيادات المطردة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة حتى عام 2016. ولكن في السنوات التي سبقت الجائحة، شهدت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في معظم بلدان المنطقة حالة ركود أو انخفاض، وكانت متوقفة تماماً في حالة ليبيا.

الشكل2 .1. تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الاتجاهات والأداء

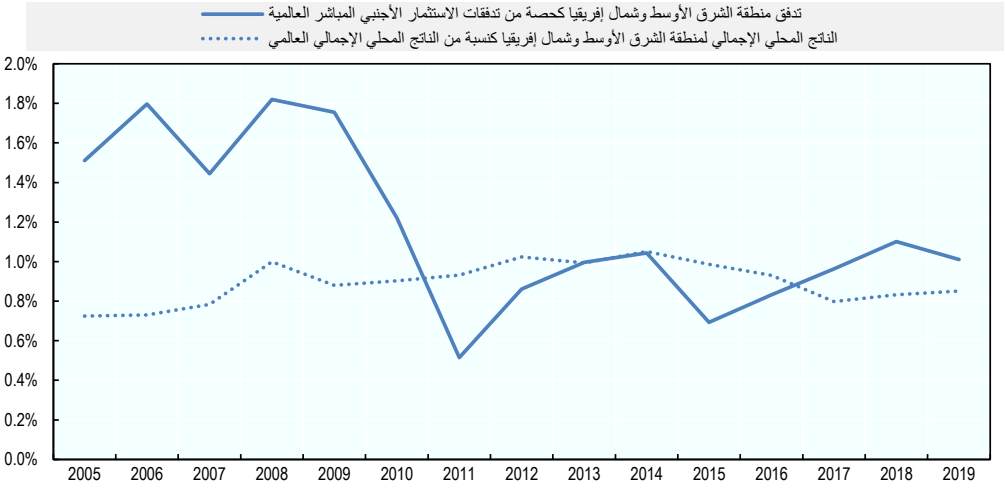
تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بملايين الدولارات (المحور الأيسر)؛ تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (المحور الأيمن)



ملاحظة: البيانات خاصة بالاقتصادات الثمانية التي يغطيها التقرير. تستثني تدفقات السلطة الفلسطينية من تدفقات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الواردة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي.
المصدر: قاعدة بيانات ميزان المدفوعات بصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي التابعة لصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

كانت المنافسة عالمياً على الاستثمار في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام 2008 مرتفعة، لا سيما بين الاقتصادات النامية، لكن ظلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجهة ثانوية للاستثمارات الأجنبية المباشرة (الشكل2 .2). في عام 2019، شكلت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على الاقتصادات الثمانية التي تطرّق لها هذا التقرير أقل من 1٪ من تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة العالمية الوافدة، بينما نالت دول الآسيان ودول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي 11٪ تقريباً في عام 2018.[2] وكانت هذه أعلى حصة تنالها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ حوالي عقد من الزمن، ومع ذلك، فقد اجتذبت الاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير في السنوات الأخيرة حصة أكبر من الاستثمارات مقارنة بثقلها في الاقتصاد العالمي.

الشكل2 .2. جاذبية منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للاستثمارات الأجنبية المباشرة مقارنة ببقية دول العالم

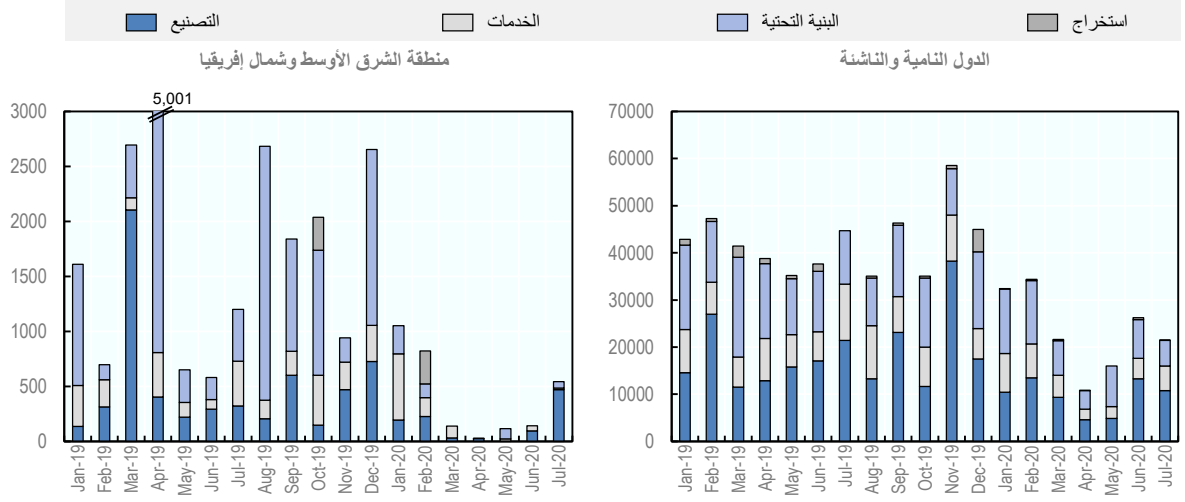


ملاحظة: الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، باستثناء السلطة الفلسطينية.
المصدر: قاعدة بيانات ميزان المدفوعات لصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي التابعة لصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

شهدت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وإلى جميع البلدان، انخفاضاً حاداً جرّاء جائحة كوفيد -19 والاضطرابات التي نجمت عن تلك الجائحة في الإمدادات العالمية وتقلص الطلب والتوقعات المتشائمة للجهات الفاعلة الاقتصادية. ففي المراحل الأولى من الجائحة، توقعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في ظل السيناريو الأكثر تشاؤماً، انخفاضاً بنسبة 40٪ في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة العالمية في عام 2020، واحتمال زيادة الانخفاض مع استمرار انخفاض المشاريع الاستثمارية الجديدة وأرباح الشركات متعددة الجنسيات (OECD, 2020[1]). كما تأثرت الاستثمارات التأسيسية بشكل كبير جرّاء الجائحة، وهي تمثل الطريقة السائدة لدخول الاستثمارات الأجنبية المباشرة معظم الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، حيث تُظهر البيانات الأولية أن النفقات الرأسمالية للمشاريع الجديدة المعلنة انخفضت بنسبة 80٪ في الاقتصادات الثمانية في النصف الأول من عام 2020 مقارنة بالنصف الأول من عام 2019 (الشكل3 .2). ويعد هذا انخفاضاً أكبر بكثير مما هو عليه لدى باقي الاقتصادات الناشئة والنامية ككل، والتي شهدت انخفاضاً بنسبة 42٪، أو لدى بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والتي شهدت انخفاضاً بنسبة 17٪.

الشكل2 .3. تأثير كوفيد-19 على الاستثمارات التأسيسية للاستثمارات الأجنبية المباشرة

النفقات الرأسمالية المعلن عنها بملايين الدولارات



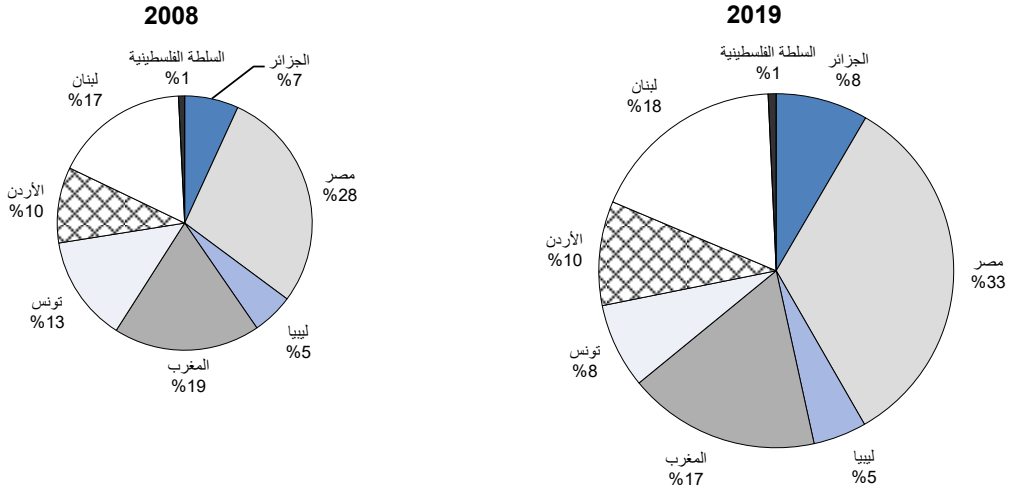
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز، اعتباراً من 10 سبتمبر/أيلول 2020.

تميزت بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمرونة أكبر في مواجهة الصدمات الاقتصادية مقارنةً مع غيرها

رغم الركود أو الانخفاض في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، إلاّ أنّ إجمالي رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على المنطقة قد ارتفع بنسبة 80٪ بين عامي 2008 و2019، على غرار الزيادات الحاصلة في الاتحاد الأوروبي، على الرغم من أنها شكّلت أقل من نصف متوسط الزيادة في البلدان النامية عموماً (UNCTAD, 2020[4]). وكانت الحركة طفيفة في حصة أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة التي حصل عليها كل بلد منذ الذروة في عام 2008، مع استثناء واحد متمثل في تونس، والتي انخفض فيها مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة الإقليمية بشكل كبير (الشكل2 .4). وتعتبر تونس الاقتصاد الوحيد في المنطقة الذي انخفض فيه مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة في أعقاب احتجاجات الربيع العربي والتغيرات السياسية اللاحقة. أما مصر، أكبر الاقتصادات الثمانية في التقرير من حيث الناتج المحلي الإجمالي والسكان، فقد واصلت اجتذاب معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ليصبح لديها في عام 2019 ثلث إجمالي مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة. وحلّت بعد مصر المغرب ولبنان بحصة الخُمس من إجمالي الاستثمارات في المنطقة.

الشكل2 .4. التغييرات في توزيع مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الاقتصادات الثمانية التي تناولها هذا التقرير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

حصة إجمالي مخزون الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد في الاقتصادات الثمانية

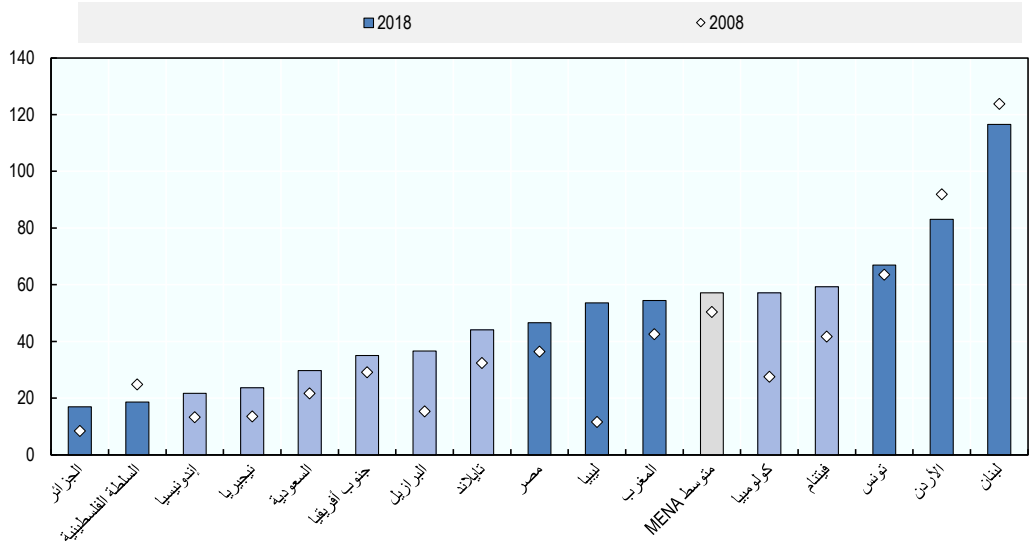


ملاحظة: الشكل ليس بالحجم الصحيح. كانت مخزونات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة في عام 2019 يزيد بـ1.8 مرة عن مخزونات عام 2008. تشير P.A. إلى السلطة الفلسطينية.
المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

تعطي حصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي يتمتع بها كل اقتصاد مقارنة بجيرانه بعض المؤشرات على جاذبية البلد كوجهة استثمارية. ولكن قد يعود هذا في الوقت نفسه إلى عوامل خاصة بالموقع، مثل حجم السوق وتوافر الموارد الطبيعية. وتعطي حصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة بالنسبة لحجم السوق المحلية مؤشراً أفضل على نجاح الدولة في جذب المستثمرين وأهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الاقتصاد، إذ يُعد متوسط نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الثمانية مرتفعاً نسبياً مقارنة بالاقتصادات الناشئة الأخرى ومتوسط دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومجموعة العشرين (الشكل2 .5) ([OECD, 2020[5]). ويمكن تفسير ذلك من خلال مثال لبنان حيث ساهم الاستثمار في مجال العقارات والقطاع المالي في تحقيق مستوى مخزون يعادل 116٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. كما شهدت الجزائر ومصر وليبيا والمغرب وتونس زيادات في الاستثمارات الأجنبية المباشرة مقارنة بحجم اقتصادها في العقد الماضي؛ وكانت النسبة أقل في الأردن ولبنان والسلطة الفلسطينية. أما في ليبيا، فيُعزى نمو مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي إلى حد كبير إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في أعقاب بدء النزاع المسلح في عام 2010، بدلاً من أن يُعزى إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

الشكل2 .5. أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الناتج المحلي الإجمالي في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، واقتصادات أخرى

مخزون الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

تستقطب منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستثمارات الأجنبية المباشرة من دول الخليج بشكلٍ رئيسي، وبشكل متزايد من منطقة آسيا والمحيط الهادئ

لا تقوم كل بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بجمع بيانات عن تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة بحسب الدولة الشريكة، وبالنسبة للجهات التي تقوم بذلك، فقد تختلف أحياناً منهجياتها ودرجة امتثالها للإرشادات الدولية (المربع 2.1). وتسود تناقضات في التعريف أو التغطية أو طرق التقدير المستخدمة لتجميع الإحصائيات.[3] في ظل عدم وجود إحصاءات رسمية شاملة وقابلة للمقارنة بشأن تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الثنائية والقطاعية، قد تكون البيانات المتعلقة بالمشاريع التأسيسية المعلنة مفيدة لدعم التحليل المقارن للاقتصادات الثمانية التي همّها التقرير.[4] ويعتبر الاستثمار التأسيسي النمط السائد لدخول الاستثمارات الأجنبية المباشرة في معظم البلدان الثمانية، كما هو حال العديد من الاقتصادات النامية (Burger, Ianchovichina and Rijkers, 2013[6]). وتعطي بيانات المشاريع التأسيسية أيضاً مؤشراً على نمو القطاع، وذلك لأنها تلتقط الاستثمارات أو التوسعات الجديدة، بدلاً من التغييرات في الملكية أو عمليات الاندماج للأنشطة الحالية.

المربع2 .1. تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة، الطبعة الرابعة

إن الاستثمارات الأجنبية المباشرة هي نوعٌ من أنواع الاستثمار الرئيسة المدرجة في إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمارات الدولية. وعمل "دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي" لصندوق النقد الدولي في طبعته السادسة ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في الطبعة الرابعة من "التعريف المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة" على تحديد المعايير الدولية لتجميع إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة. يتوافق تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة في طبعته الرابعة (BMD4) تماماً مع التوجيهات الواردة في نشرة صندوق النقد الدولي لدليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمارات الدولية السادسة (BPM6)، لكن يوفر الأول إرشادات مفصلة أكثر حول تجميع إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة ؛ فعلى سبيل المثال، يوفر إرشادات أكثر تفصيلاً لتجميع إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة حسب البلد الشريك المباشر وحسب الصناعة مقارنةً بنشرة صندوق النقد الدولي. كما يوفر تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة في طبعته الرابعة أيضاً إرشادات حول تجميع إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلية التي تنتج تدابير أكثر جدوى للاستثمار الداخلي، مثل إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلية من قبل بلد الاستثمار النهائي. ويقدم هذا العرض معلومات عن بلد المستثمر الذي يتحكم في الاستثمار في النهاية. كما يحدد مقدار الاستثمارات الداخلية الناتجة عن "الاستثمارات الدائرية" (round-tripping)، وهي كناية عن نقل الأموال المحلية إلى الخارج ومن ثم إعادتها إلى البلد على شكل استثمارات مباشرة.

تنتج المقاييس الموصى بها لإحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة، الطبعة الرابعة إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تشكل جزءاً من نظام الحسابات القومية الأكبر، بناءً على مجموعة قياسية متفق عليها دولياً من التوصيات بشأن كيفية تجميع مقاييس النشاط الاقتصادي، مثل الناتج المحلي الإجمالي، والدخل القومي الإجمالي، والتجارة والاقتراض و الاقتراض من الخارج.

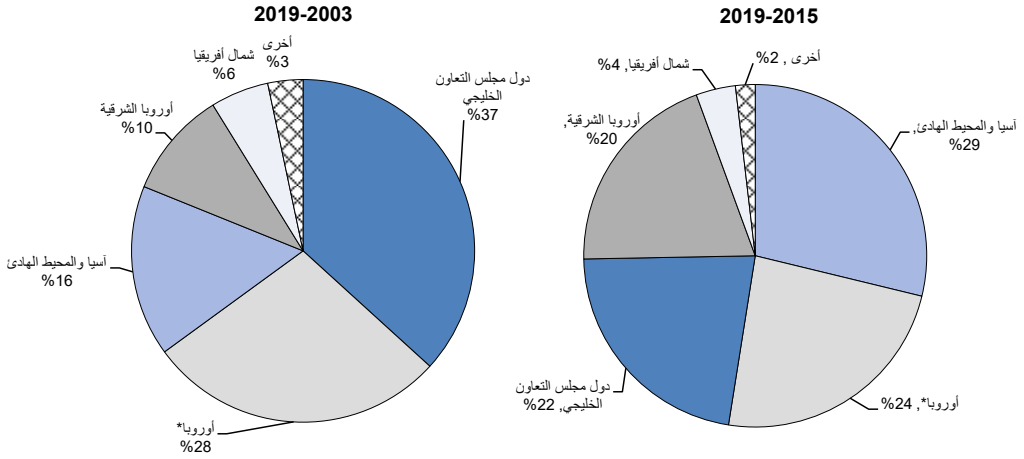
يمكن أن تكون إحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة مدخلاً هاماً لتقييم أثر الإصلاحات لتحسين مناخ الاستثمار في البلدان. حيث أجرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مراجعات لأربعة بلدان من المنطقة (مصر والأردن والمغرب وتونس) بهدف جمع إحصاءات حول الاستثمارات الأجنبية المباشرة لدعم اتخاذ السياسات المستنيرة. تقيّم هذه المراجعات تنفيذها للمبادئ التوجيهية الدولية لإحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، بما في ذلك تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعياري للاستثمارات الأجنبية المباشرة ، الطبعة الرابعة وتقدم توصيات محددة للتحسين. تتوفر المراجعات على الرابط التالي: https://www.oecd.org/investment/foreign-direct-investment-statistics-review-series.htm.

تأتي معظم الاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات الثمانية التي شملها التقرير من دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الشكل2 .6). فبين عامي 2003 و2019، جاء 37٪ من إجمالي الاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات الثمانية التي شملها التقرير من دول مجلس التعاون الخليجي، في حين كانت أوروبا (الاتحاد الأوروبي والمنطقة الاقتصادية الأوروبية والمملكة المتحدة وسويسرا) ثاني أكبر مصدر إقليمي للاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية خلال الفترة نفسها، تلتها منطقة آسيا والمحيط الهادئ وأوروبا الشرقية (خصوصاً روسيا وتركيا). أما أمريكا الشمالية، فكانت المصدر الأقل أهمية للاستثمار، رغم قيام بعض الشركات الأمريكية بالاستثمار من خلال الفروع التابعة لها ضمن الاتحاد الأوروبي.

وزادت أهمية بلدان شرق وجنوب آسيا التي تستثمر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل كبير في السنوات الخمس الماضية (الشكل2 .6، اللوحة اليمنى). وكانت نسبة ما قدمته الشركات الكائنة في آسيا من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة ضمن الاقتصادات الثمانية هذه منذ عام 2015 أكثر من أي منطقة أخرى، رغم أن هذه النسبة المرتفعة ترجع إلى حد كبير إلى مشروع صيني ضخم في مصر، وهو عبارة عن اتفاق مؤقع في عام 2016 لاستثمار 20 مليار دولار أمريكي لبناء عاصمة إدارية جديدة.[5]

الشكل2 .6. الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية ضمن الاقتصادات التي شملها التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حسب منطقة المصدر

كنسبة مئوية من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية المعلنة 2003-2019 (يسار) و2015-2019 (يمين)



ملاحظة: تشير أوروبا* إلى دول الاتحاد الأوروبي والمنطقة الاقتصادية الأوروبية، وكذلك المملكة المتحدة وسويسرا. تشمل أوروبا الشرقية روسيا وتركيا وأوكرانيا وبيلاروسيا. تشمل الدول الأخرى دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير الخليجية، وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.
المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

يتناقض الاستثمار التأسيسي داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع الانخفاض الكلي في التكامل التجاري الإقليمي. من بين الاقتصادات الثمانية التي شملها هذا التقرير، بلغت حصة التجارة البينية في السلع 4٪ في عام 2017 كحصة من إجمالي التجارة، وهي حصة أقل بكثير من حصص المجموعات الاقتصادية الإقليمية في غرب إفريقيا (تبلغ نسبة التجارة بين أعضاء المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا 9٪) وجنوب شرق آسيا (حيث تبلغ نسبة التجارة البينية للسلع في دول الآسيان حوالي 23٪).[6] وبينما يعتبر الاستثمار بين دول المنطقة أقوى، إلا أنه، وفي المقام الأول، استثمار في القطاع غير القابل للتجارة وأحادي الاتجاه. وتُعد دول الخليج مصادر استثمار مهمة ضمن بلدان المنطقة، لكن تُعتبر الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير الخليجية هامشية وتمثل 1٪ فقط من إجمالي الاستثمارات التأسيسية منذ عام 2003.

من بين دول مجلس التعاون الخليجي، كانت الإمارات العربية المتحدة أكبر مستثمر فردي داخل الاقتصادات الثمانية، حيث شكّلت الاستثمارات التأسيسية القادمة من شركات إماراتية ما يزيد عن نصف إجمالي الاستثمارات التأسيسية من دول المنطقة بين عامي 2003 و2019. بعد الإمارات تأتي البحرين فالسعودية ثمّ قطر، مع نسب تراوحت بين 10 و16٪ من الاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات الثمانية على مدار 17 عاماً. وأصبحت المملكة العربية السعودية مستثمراً أكثر أهمية في الاقتصادات التي تناولها هذا التقرير في السنوات الأخيرة، لكن شكّل الاستثمار القادم من شركات سعودية ثلث الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في السنوات الخمس الماضية تقريباً. يأتي ذلك في أعقاب محاولات المملكة تنويع اقتصادها بعيداً عن النفط والغاز، بما في ذلك الاستثمارات في محفظة ثروتها السيادية.

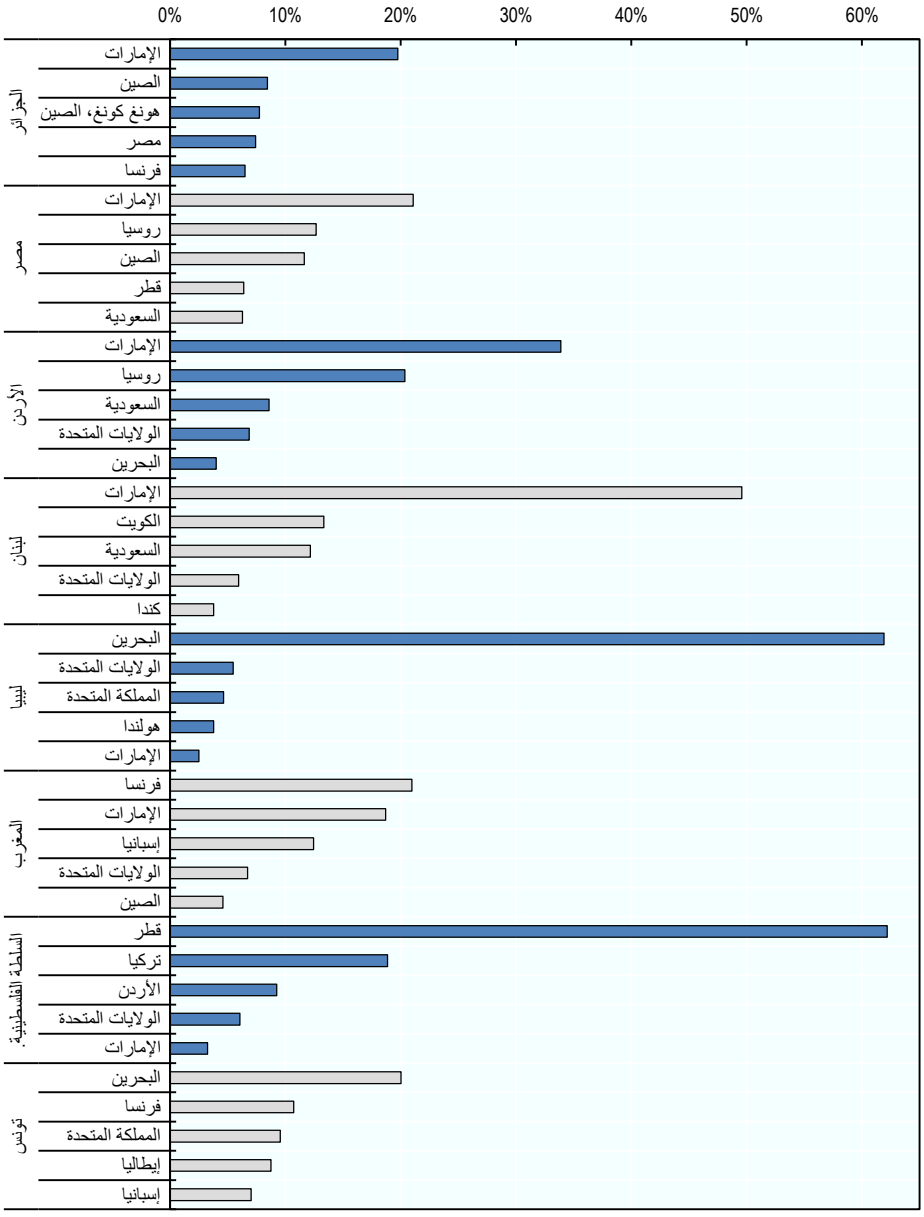
فضّل المستثمرون من دول مجلس التعاون الخليجي بأغلبية ساحقة مشاريع العقارات والبناء، حيث شكلت الاستثمارات في هذا القطاع من تلك الدول بين عامي 2003 و2019 الثلثين تقريباً. علاوة على ذلك، أتى 70٪ من إجمالي الاستثمارات في العقارات والبناء من شركات خليجية. أما المستثمرون من أوروبا الشرقية، فقد استثمروا بشكل أساسي في قطاع واحد هو التعدين والوقود من خلال ضخ حوالي 80 ٪ من استثمارهم في المنطقة في ذلك القطاع. وعلى خلاف ذلك، كانت الاستثمارات القادمة من منطقة آسيا والمحيط الهادئ وأوروبا أكثر تنوعاً بقليل وشملت مشاريع التصنيع، ثم القطاع العقاري (لمستثمري آسيا والمحيط الهادئ) والتعدين والوقود (للمستثمرين الأوروبيين).

واجتذبت بلدان المغرب العربي عموماً مستثمرين من أوروبا أكثر من باقي الاقتصادات الثمانية التي تعرّض لها هذا التقرير، بما يتسق مع العلاقات التاريخية واللغوية، وكذلك الشبكات التجارية بين أوروبا وشمال إفريقيا. وتعد تونس الأكثر اعتماداً على المستثمرين الأوروبيين من بين الاقتصادات الثمانية، حيث تشكل البلدان الأوروبية أربعة من بين أبرز خمسة بلدان تستثمر في البلاد (من حيث الاستثمار التأسيسي منذ 2003) الشكل2 .7). وتعتمد الاقتصادات الأخرى في المنطقة بشكل أكبر على بلد مصدر واحد للاستثمارات الأجنبية المباشرة. ففي ثلاثة اقتصادات ، كانت نسبة النصف أو أكثر من إجمالي الاستثمارات الجديدة المعلنة منذ عام 2003 من دولة واحدة (الإمارات بالنسبة للبنان، والبحرين بالنسبة لليبيا، وقطر بالنسبة للسلطة الفلسطينية). ويترك الاعتماد الكبير على اقتصاد واحد أو مجموعة صغيرة من اقتصادات البلد المضيف عرضة للوقوع في مهب رياح أي تغيير يطرأ على الظروف الاقتصادية والجيوسياسية لدى بلدان المصدر.

واستناداً إلى البيانات حول الاستثمارات التأسيسية، تتمتع الجزائر والمغرب بأكثر مصادر الاستثمار تنوعاً، حيث يأتي أكبر خمسة مستثمرين في الجزائر من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا، وفي حالة المغرب من أمريكا الشمالية أيضاً. وتجدر الإشارة إلى أن مصادر الاستثمارات التأسيسية يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً عن مواقف الاستثمارات الأجنبية المباشرة الثنائية كما أفادت البنوك المركزية، والتي تأخذ في الاعتبار أنواعاً أخرى من الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتدفقات التاريخية. ورغم عدم إمكانية مقارنة هذه البيانات عبر البلدان لاختلاف المنهجيات المستخدمة في عمليات جمعها، إلا أنها تكشف أيضاً عن الاعتماد الكبير على المستثمرين من الاتحاد الأوروبي ودول الخليج.

الشكل2 .7. أكبر خمسة مستثمرين في كل اقتصاد من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

النسبة المئوية من إجمالي الاستثمارات التأسيسية المعلنة 2003-2019

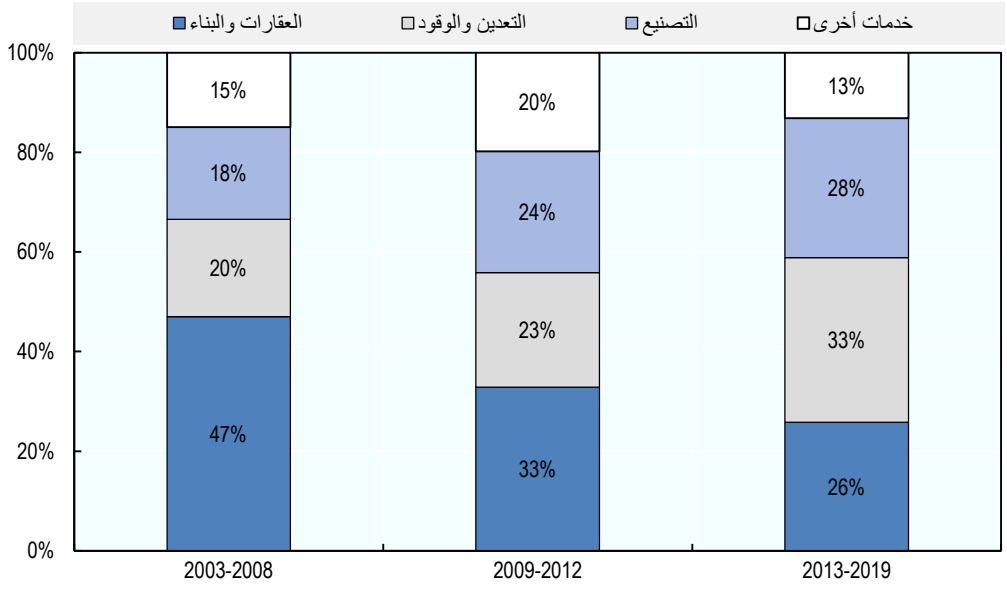


ملاحظة: يمكن أن تختلف مصادر الاستثمارات التأسيسية اختلافاً جوهرياً عن مواقف الاستثمارات الأجنبية المباشرة الثنائية حسب تقارير البنوك المركزية.
المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

اجتذب قطاع التعدين والوقود معظم الاستثمارات التأسيسية في السنوات الأخيرة، لكن الاستثمار الصناعي بدوره آخذ في الازدياد

تركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تاريخياً ضمن قطاعات محدودة. اجتذب مجال العقارات والبناء معظم الاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات محل التركيز، مع نيلها أكثر من ثلث إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة الجديدة المعلن عنها بين عامي 2003 و2019 تلا ذلك مشاريع التعدين والوقود (حوالي الربع)، ثم الصناعات التحويلية (أقل بقليل من الربع). وتلقت قطاعات الخدمات، بما في ذلك النقل والتخزين، وخدمات الأعمال والسياحة، نسبة 15٪ من الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية المعلنة. وفي المقارنة، يذهب حوالي 40٪ من الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية ضمن دول الآسيان إلى التصنيع، ونسبة 40٪ إلى الخدمات (باستثناء سنغافورة وماليزيا) (OECD, 2018[2]).[7] وتكشف نظرة فاحصة على الاختلافات بين السنوات عن ترتيب مختلف للقطاعات، مما يشير إلى بعض الآثار المترتبة على الصدمات الاقتصادية والسياسية التي أثرت بشكل أكبر على المنطقة من 2009 إلى 2012، وتطورات السوق منذ ذلك الحين (الشكل2 .8). وزادت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة في معظم الاقتصادات التي شملها التقرير بعد عام 2012؛ لذلك من المفيد النظر في كيفية تطور الاستثمارات في الفترة 2013-2019 التي نفذت خلالها العديد من حكومات المنطقة إصلاحات استثمارية واقتصادية مهمة.

الشكل2 .8. الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحسب القطاع



ملاحظة: أرقام الاستثمارات كنسبة مئوية من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي ضمن الاقتصادات الثمانية خلال السنوات المشار إليها.
المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

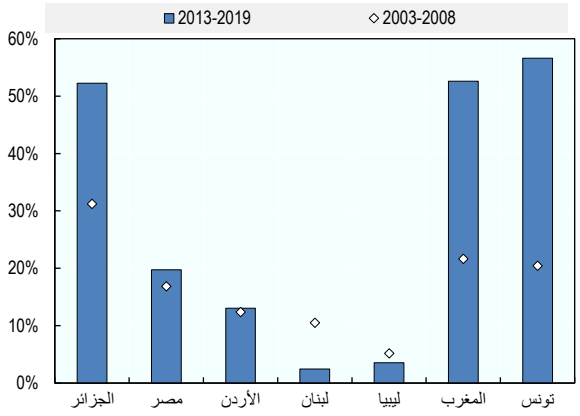
ارتفعت حصة الاستثمار في التعدين والوقود بشكل كبير بين عامي 2013 و2019 مقارنة بالفترة التي سبقت الأزمة الاقتصادية الأخيرة (2003-2008)، في حين انخفضت حصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال العقارات والبناء إلى النصف تقريباً (الشكل***2 .8***). ويتلقى قطاع المعادن والوقود نسبة أكبر من الاستثمارات التأسيسية في المنطقة، مقارنة بالقطاعات الأخرى، إذ تُظهر الأبحاث أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الموارد الطبيعية لا تتأثر بعدم الاستقرار السياسي (Burger, Ianchovichina and Rijkers, 2013[6]). وجاءت الزيادة الكبيرة في استثمارات المعادن والوقود إلى حد كبير من بضعة مشاريع عملاقة، إذ اجتذبت مصر 20 مليار دولار أمريكي إلى حقول الغاز البحرية في عام 2017، بينما عقدت الأردن اتفاقية بقيمة 10 مليارات دولار في عام 2013 لإنشاء محطة للطاقة النووية وتشغيلها.[8] وحافظت مصر باستمرار على الحصّة الأكبر من الاستثمارات في مجال التعدين والوقود من بين الاقتصادات الثمانية التي تطرّق لها هذا التقرير.

تجدر الإشارة إلى أن نسبة الاستثمارات في مجال التصنيع زادت أيضاً خلال السنوات الأخيرة، رغم نجاح بعض البلدان أكثر من غيرها في تنمية هذا القطاع (الشكل2 .9). زاد الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التصنيع بشكل كبير كحصة من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في كلّ من الجزائر والمغرب وتونس، مع استحواذ قطاع التصنيع على نسبة تزيد عن النصف من الاستثمارات التأسيسية لهذه الاقتصادات في السنوات الأخيرة. كما زاد الاستثمار الصناعي في مصر، التي تتلقى أكبر قدر من الاستثمارات في القطاع من حيث الإنفاق الرأسمالي. وانخفض الاستثمار التأسيسي بالقيمة المطلقة في التصنيع في الجزائر على الرغم من الزيادة النسبية في البلاد.

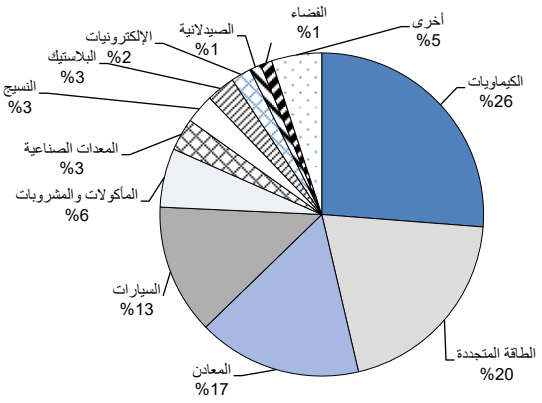
كما انخفضت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التصنيع في لبنان من حيث القيمة المطلقة وكنسبة من إجمالي الاستثمارات التأسيسية. في الوقت الذي لم يشهد فيه الأردن وليبيا زيادة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصناعية مقارنة بقطاعات أخرى أو من حيث القيمة المطلقة.

الشكل2 .9. ارتفاع الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في مجال التصنيع في السنوات الأخيرة

أ. التصنيع كنسبة مئوية من الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية



ب. الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التصنيع بحسب القطاع الفرعي، 2003-2019



ملاحظة: تم حذف المعطيات الخاصة بالسلطة الفلسطينية بسبب غياب البيانات. النسبة المئوية للاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التصنيع التأسيسي الذي يتلقاه كل قطاع فرعي.
المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

داخل قطاع التصنيع، كانت القطاعات الفرعية التي تلقت أكبر قدر من الاستثمارات في المنطقة منذ عام 2003 هي قطاعات المواد الكيميائية والطاقة المتجددة والمعادن ومكونات السيارات (الشكل***2 .9***، اللوحة ب). كما أصبحت الطاقة المتجددة قطاعاً صناعياً أكثر أهمية في المنطقة في السنوات الأخيرة، مع تلقيها حوالي ثلث إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في مجالات التصنيع منذ عام 2013، وذلك أكثر من أي قطاع تصنيع آخر.

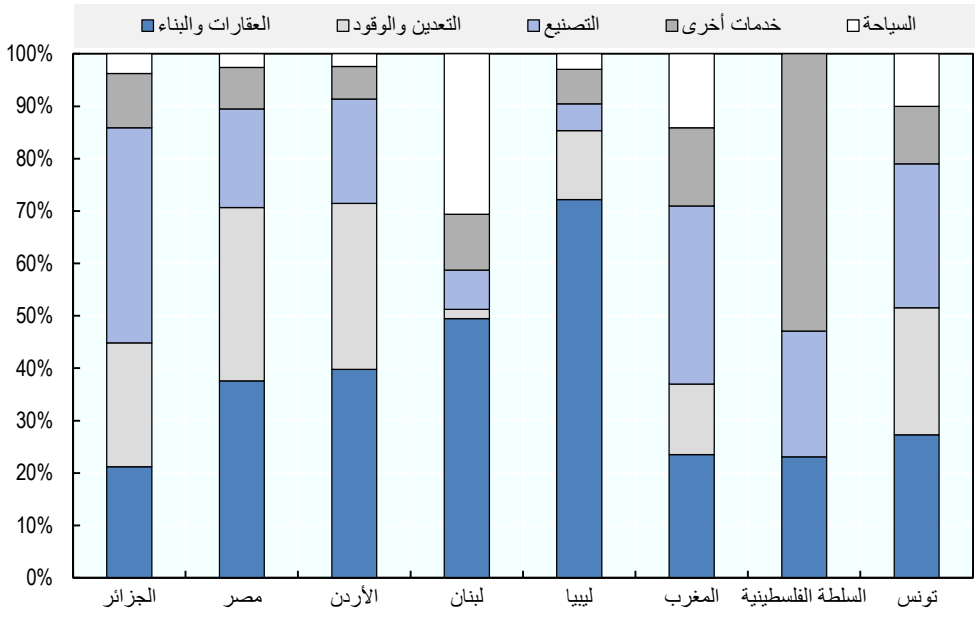
يواصل قطاع الخدمات اجتذاب أقل حصّة من الاستثمارات التأسيسية في المنطقة باستمرار، إذ تلقى القطاع، بخلاف النقل والتخزين، نسبة 7٪ فقط من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية بين عامي 2013 و2019. ولكن ثمة بعض الأمثلة على زيادة الاستثمارات في قطاع الخدمات في السنوات الأخيرة، لا سيما في لبنان والمغرب وتونس. في لبنان مثلا، تذهب ربع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في السنوات الأخيرة إلى قطاع الخدمات، بما في ذلك الاتصالات والنقل والتخزين والخدمات المالية، مقارنة بنسبة 5٪ فقط قبل الأزمة الاقتصادية لعام 2008.

تسجّل نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التصنيع في السنوات الأخيرة نموا ملحوظا، إلا أنها لا تزال تجتذب قدراً صغيراً نسبياً من الاستثمارات الإجمالية في معظم الاقتصادات التي يتناولها هذا التقرير، وبشكل أقل في قطاع الخدمات (الشكل2 .10). كانت الغالبية العظمى من الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولا تزال، في القطاعات ذات رأس المال المهمّ. وكان إسهام هذه القطاعات في القدرة الإنتاجية وخلق فرص العمل محدوداً، وهما مفتاح النمو الاقتصادي المستدام.

يناقش هذا التقرير كيف أن زيادة تنويع الاستثمارات ستتطلب تعديل السياسات والتصدي للتحديات في إطار سياسة الاستثمار. وستقدم الفصول اللاحقة تحليلات وتوصيات سياسية لتحقيق هذه الغاية، من أجل تعزيز الاستثمارات التي تدعم أهداف التنمية. ويمكن لصانعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر، على سبيل المثال، في إعادة تقييم القيود القانونية المتبقية على المستثمرين الأجانب، لا سيما في قطاع الخدمات (الفصل 4)، وكذلك تقييم ما إذا كانت استراتيجيات وأدوات تشجيع الاستثمارات، بما في ذلك حوافز الاستثمار، واضحة ومستهدفة ومتوافقة بشكل جيد مع استراتيجيات التنمية الوطنية (الفصلين 6 و7). ويمكن أن يساعد دعم الاستثمار في تحسين البنية التحتية وزيادة الروابط بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات المحلية على تعزيز الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مواقع وقطاعات أكثر تنوعاً، وتعزيز المشاركة في سلاسل القيمة العالمية (الفصلين 8 و9). وكما سنرى خلال هذه الفصل، ثمة فرصة كبيرة لتسخير الاستثمارات الأجنبية المباشرة لصالح التنمية المستدامة.

الشكل2 .10. الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية لكل قطاع ولكل اقتصاد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

٪ الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية المعلن عنها بين 2003 و2019



المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

تسخير الاستثمارات الأجنبية المباشرة لصالح التنمية المستدامة

يمكن أن يلعب الاستثمار الأجنبي المباشر دوراً حاسماً في النهوض بأهداف التنمية المستدامة في بلدان المنطقة، وكذلك في دعم تعافيها من جائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية اللاحقة. كما يمكن للاستثمارات الأجنبية المباشرة خلق وظائف عالية الجودة، وتعزيز نمو الإنتاجية والابتكار، وتطوير رأس المال البشري، ورفع مستويات المعيشة والاستدامة البيئية. كما تعمل هذه الاستثمارات أيضاً كقناة للوصول إلى الأسواق الدولية والاندماج في سلاسل القيمة العالمية من خلال ربط الشركات المحلية بالمؤسسات متعددة الجنسيات. (انظر الفصل 8).

لكن ليس من السهل إدراك المساهمة الإيجابية للاستثمارات الأجنبية المباشرة في التنمية المستدامة، إذ قد لا يشكّل رفع الفوائد إلى أقصى قدر ممكن وتقليل المخاطر المحتملة المرتبطة بالاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى أقصى قدر ممكن مصدر قلق رئيسي للمستثمرين الباحثين عن الربح، وقد لا تحظى بالاهتمام الكافي من جانب صانعي السياسات الذين يسعون إلى جذب الاستثمارات. بينما تتطلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، في الأساس، القدرة على النهوض بالتنمية المستدامة، وخلق حوافز بالقطاع الخاص وصياغة سياسات كل من البلد الأم والبلد المضيف، كلّها تتطلب دراسة متأنية للدور الهام الذي تلعبه في تحقيق هذه الإمكانات.

وسيستعرض هذا القسم كيفية ارتباط الاستثمارات الأجنبية المباشرة بنتائج التنمية المستدامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث يستند إلى نتائج مؤشرات نوعية الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (المربع 2.2)، والتي تقيس العلاقة بين الاستثمارات الأجنبية المباشرة وخمسة أهداف للتنمية المستدامة: الإنتاجية والابتكار، التوظيف وجودة الوظائف، المهارات، المساواة بين الجنسين، والبصمة الكربونية.

المربع2 .2. مؤشرات سمات الاستثمارات الأجنبية المباشرة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تصف مؤشرات سمات الاستثمارات الأجنبية المباشرة كيفية ارتباط هذه الاستثمارات بجوانب محددة من التنمية المستدامة في البلدان المضيفة، والتي تتمحور حول الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. حيث تم إجراء تقييم متعمق لجميع أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، والأهداف المقابلة لها، لتحديد النطاق الكامل لصفات الاستثمار الأجنبي المباشر -أي المجالات التي قد تساهم فيها الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. يأخذ هذا التقييم في الاعتبار أيضاً مدى انعكاس إمكانات الاستثمارات الأجنبية المباشرة للنهوض بأهداف التنمية المستدامة في إطار سياسة الاستثمار لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بما في ذلك الأطر والمبادئ التوجيهية ذات الصلة، مثل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الشركات المتعددة الجنسيات وإرشادات سياسة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للاستثمار في البنية التحتية للطاقة النظيفة.

تركز مؤشرات سمات الاستثمارات الأجنبية المباشرة على خمس مجموعات: الإنتاجية والابتكار، التوظيف وجودة الوظائف، المهارات، المساواة بين الجنسين، والبصمة الكربونية. لكل مجموعة من المجموعات الخمس، يتم تحديد عدد من النتائج المختلفة واستخدامها لإنتاج مؤشرات تربطها بالاستثمارات الأجنبية المباشرة أو نشاط الشركات الأجنبية متعددة الجنسيات، مما يسمح بإجراء مقارنات داخل المجموعات وعبرها لتحديد المقايضات المحتملة للاستدامة.

مع الأخذ بعين الاعتبار السياق الخاص بكل بلد، يمكن لواضعي السياسات استخدام مؤشرات سمات الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتقييم كيفية دعم هذه الاستثمارات لأهداف السياسة الوطنية، وأين تكمن التحديات، وفي أي مجالٍ تتطلب إجراءات السياسة العامة. تسمح المؤشرات أيضاً بإجراء مقارنات عبر البلدان ومقارنات معيارية مقابل الأقران الإقليميين أو مجموعات الدخل، والتي يمكن أن تساعد في تحديد الممارسات الجيدة واتخاذ قرارات سياسية قائمة على الأدلة، مع مراعاة السياق الخاص بكلّ بلدٍ.

المصدر: (OECD, 2019[10]).

لا تخلق معظم القطاعات التي تتلقى أكبر قدر من الاستثمارات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فرص العمل الأكبر

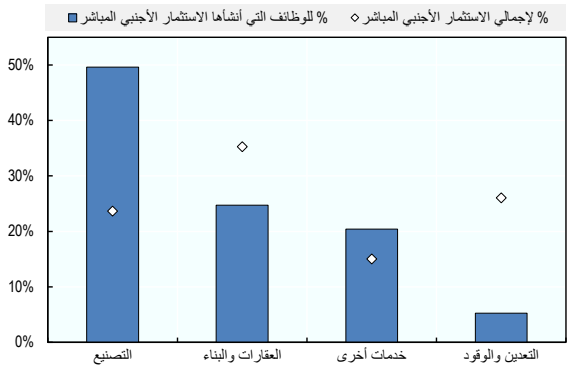
تكرس حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موارد كبيرة لجذب الاستثمارات الأجنبية على أمل أن يخلق ذلك فرص عمل أكثر. وقد تفاقمت البطالة في المنطقة منذ عام 2011؛ إذ كان متوسط معدل البطالة قبل أزمة كوفيد-19 هو 14.6٪، فضلاً عن أنه أعلى بمرتين بين الشباب (ILOSTAT, 2020[13]). تختلف مدى مساهمة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في خلق فرص عمل بحسب الهيكل الاقتصادي ومستوى التنمية للبلد المضيف. وتولّد الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاعات ذات رأس المال المهمّ، بما في ذلك الموارد الطبيعية والعقارات، عدداً أقل من الوظائف مقابل كل دولار يُستثمر في تلك القطاعات مقارنةً بتلك الموجودة في الصناعات أو الخدمات كثيفة العمالة (OECD, 2019[10]).

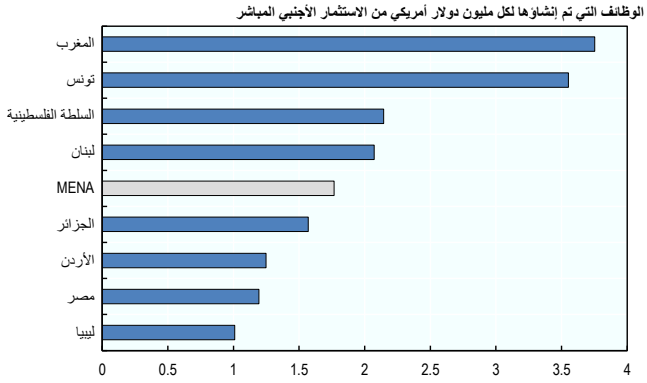
وكما سبق الذكر، أدت فترات عدم الاستقرار السياسي في العديد من بلدان المنطقة، إلى ميل الاستثمارات الأجنبية المباشرة نحو قطاع الموارد الطبيعية، مما حد من خلق فرص عمل جديدة. وعموماً، تشهد البلدان ذات القطاعات الصناعية الأقوى، مثل المغرب وتونس، آثاراً أكبر للاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في مجالات التوظيف الجديدة مقارنةً بالبلدان التي تهيمن فيها الموارد الطبيعية أو القطاعات الأخرى ذات رأس المال المهمّ، مثل الجزائر ومصر والأردن وليبيا (الشكل2 .11، اللوحة أ). وقد خلقت مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التي تستضيفها الاقتصادات الأصغر نسبياً مثل لبنان والسلطة الفلسطينية فرص عمل أكثر من البلد المضيف المتوسط.

تقع نصف الوظائف التي خلقتها المشاريع التأسيسية عبر الاقتصادات الثمانية التي تطرّق إليها هذا التقرير في قطاع التصنيع، وهو قطاع لا يتلقى سوى ربع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة (الشكل2 .11، اللوحة ب). وداخل مجال التصنيع، شكل قطاع مكونات السيارات مصدر خلق معظم الوظائف ذات الصلة بالاستثمارات الأجنبية المباشرة، تليه قطاعات المنسوجات والأغذية والمشروبات والمعادن. وتمثل هذه النتائج صورة جزئية لتأثير الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الوظائف، وذلك لأنها تعكس المشاريع التأسيسية وليس عمليات الاندماج والاستحواذ الأجنبية. كما أنها لا تأخذ في الاعتبار خلق فرص العمل غير المباشر أو خسارة فرص العمل جرّاء تداعيات الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الشركات الأخرى. فعلى سبيل المثال، أدّت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأردن إلى مزاحمة جزئية للشركات المحلية القديمة والصغيرة العاملة في نفس القطاع، ولكن كان لها تأثير إيجابي على التوظيف بين مقدمي الخدمات والشركات الشابة (World Bank, 2015[12]).

الشكل2 .11. لا تتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاعات ذات الإمكانات الأكبر لخلق فرص العمل

إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي المُعلن عنه بين عامي 2003 و2019، المجموع للاقتصادات الثمانية محور التركيز





ملاحظة: بناءً على إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية (المعلن عنها) في البلدان الثمانية بين عامي 2003 و2019. اللوحة أ (يسار) تقارن بين القطاعات التي تتلقى أكبر قدر من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة والقطاعات التي تخلق معظم مناصب الشغل (بناءً على العدد الإجمالي للوظائف التي خلقتها الاستثمارات الأجنبية المباشرة). اللوحة ب (يمين) توضح العدد التقديري للوظائف التي تم إنشاؤها لكل مليون دولار أمريكي من الاستثمارات الأجنبية المباشرة لكل بلد.
المصدر: موقع fDi Markets التابع للفاينانشال تايمز.

يمكن للاستثمارات الأجنبية المباشرة أن تُحسن ظروف العمل، لكنها لا تتحقق الفوائد المرجوة غالباً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

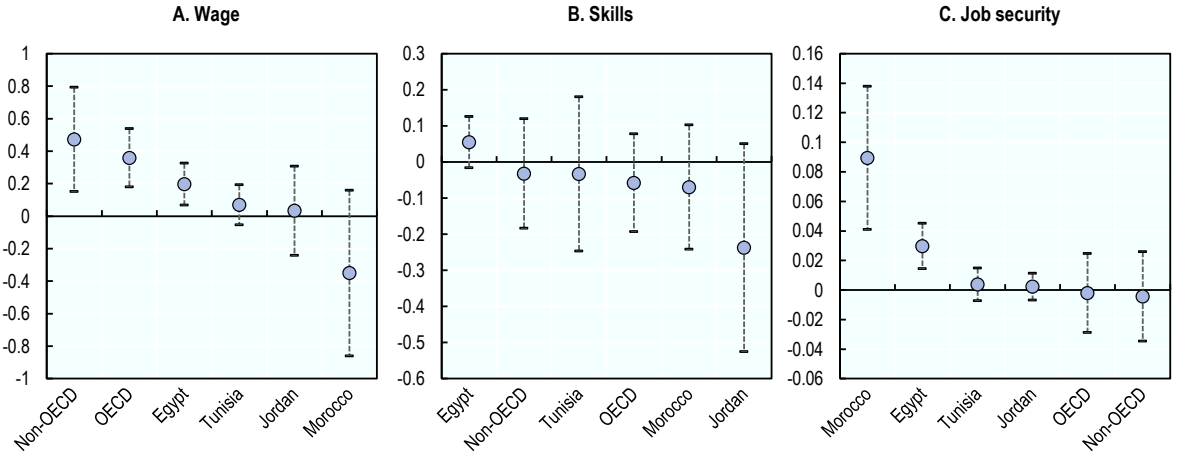
يعتبر خلق فرص العمل أمراً بالغ الأهمية، إلا أن جودة الوظائف لا تقل بدورها أهمية بهدف تعزيز التنمية الشاملة. ويعتبر الأجر أحد جوانب جودة الوظيفة. وفي المتوسط عبر بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والعديد من البلدان غير الأعضاء في المنظمة، تدفع الشركات الأجنبية العاملة في البلاد أجوراً أعلى من الشركات المحلية (الشكل2 .12، اللوحة أ). ويعود سبب ذلك إلى أن الشركات الأجنبية غالباً ما تكون أكثر إنتاجية وذات حجم أكبر ولديها عمال أكثر مهارة من أقرانهم المحليين (انظر القسم الفرعي التالي). إلا أنه وفي الوقت نفسه، وباستثناء مصر، لا يوجد فرق كبير في الأجور بين الشركات الأجنبية والمحلية في الاقتصادات الثمانية التي استند على معطياتها هذا التقرير. يتوافق ذلك مع النتائج التي تشير إلى أن الشركات الأجنبية في هذه الاقتصادات لا تميل إلى أن تكون أكثر إنتاجية أو توظف عمالاً أكثر مهارة من الشركات المحلية (انظر الأقسام الفرعية التالية).

يمثل المغرب استثناءً مثيراً للاهتمام وذلك على اعتبار أن الشركات متعددة الجنسيات في المغرب أكثر إنتاجية في المتوسط، لكنها لا تدفع رواتب أعلى. وقد يعود سبب هذا إلى تركُّز الشركات الأجنبية في قطاعات ذات تكاليف عمالة تنافسية. ويمكن أن تكون الشركات متعددة الجنسيات نشطة في أسواق شديدة التركيز مع القليل من المنافسة -والتي يمكن بدورها أن تولد هذه النتيجة. وفي معظم البلدان، لا يترجم ارتفاع إنتاجية الشركات الأجنبية بشكل كامل إلى أجور عمال أعلى. وفي المتوسط عبر دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغير الأعضاء في المنظمة، تبلغ إنتاجية الشركات الأجنبية ضعف إنتاجية نظيراتها المحلية، لكنها تدفع أجوراً أعلى بنسبة 50٪ فقط (OECD, 2019[10]).

كما أنه لدى الاستثمارات الأجنبية المباشرة القدرة على تعزيز تنمية المهارات في البلدان المضيفة، إذ غالباً ما تكون الشركات الأجنبية أكثر تقدماً من الناحية التكنولوجية، وتميل إلى توظيف عمال مهرة أكثر من نظيراتها المحلية العاملة في نفس القطاع. وعبر القطاعات، لا توظف الشركة الأجنبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على المعدل عمالاً أكثر مهارة مقارنةً بنظيراتها المحلية، وهي نتيجة لوحظت أيضاً في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والدول غير الأعضاء في المنظمة (الشكل2 .12، اللوحة ب) وكما يبين هذا الفصل، تتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة التأسيسية في الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير إلى حد كبير في القطاعات ذات الحصة الأقل من العمال المهرة، بما في ذلك مجالات البناء والتعدين والصناعات الخفيفة (مثل المنسوجات) وعموماً، تميل البلدان التي لديها قوة عاملة كبيرة وتكاليف عمالة منخفضة نسبياً إلى جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في أنشطة التصنيع كثيفة العمالة وذات المهارات المنخفضة. ويمكن أن ينتج هذا أيضاً عن نقص في المهارة أو عدم كفايتها أو مناسبتها مع أنشطة المستثمرين الأجانب.

الشكل2 .12. ظروف العمل المالية وغير المالية للمصنعين الأجانب والمحليين

هل الشركات الأجنبية أكثر أداءً من نظيراتها المحلية؟ (نعم إذا كانت النتيجة > 0)



ملاحظة: يتضمن الشكل فترات الثقة التي تشير إلى دلالة إحصائية عند مستوى 95٪. إذا تجاوزت فترة الثقة خط الصفر، يكون الفرق بين الشركات الأجنبية والمحلية ضئيلاً من الناحية الإحصائية. يُقاس الأمن الوظيفي بحصة العمال الذين لديهم عقود عمل دائمة. لتفاصيل إضافية، يرجى الاطلاع على تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (a2019).

المصدر: استناداً إلى مسوحات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a) والبنك الدولي لمصر (2020) والأردن (2019) والمغرب (2019) وتونس (2020). يعتمد مؤشر الأردن للأجور على مسح 2013.

ولا يعتبر انجذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى القطاعات ذات الأنشطة التي تتطلب مهارات منخفضة نتيجة سلبية بالضرورة إذا تمكنت تلك الشركات من توسيع مهارات العمال والارتقاء بتلك المهارات في هذه القطاعات. ويعد التدريب في مكان العمل أحد السبل التي يمكن للشركات من خلاله المساهمة في تنمية المهارات، وتوفر بعض حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوافز ضريبية أو مالية للشركات التي توفر التدريب على المهارات (انظر الفصل 7 حول حوافز الاستثمار). في بلدان المنطقة التي تتوفر لديها البيانات، لا تقدم الفروع الأجنبية في مصر والأردن وتونس تدريباً وظيفياً أكبر بكثير من نظيراتها المحلية، وهي نتيجة لوحظت في دول نامية أخرى أيضاً (OECD, 2019[10]).

ومن بين العوامل الأخرى المهمة بالنسبة لنوعية الوظيفة وغير المتصلة الأجر هو الأمن الوظيفي أو الصحة المهنية، وأصبح هذا الأخير أكثر أهمية خصوصاً منذ تفشي جائحة كوفيد-19. وتميل الشركات الأجنبية عبر البلدان إلى الاعتماد على العمال المؤقتين مقارنةً بنظيراتها المحلية (الشكل2 .12، اللوحة ج). يسود ذلك بشكل أقل في بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا سيما في المغرب ومصر، إذ تقدم الشركات الأجنبية عقوداً دائمة أكثر من نظيراتها المحلية. وعموماً، يعكس اعتماد الشركات متعددة الجنسيات على العمالة المؤقتة تركيزها في القطاعات المعرضة لتقلبات التجارة العالمية، أو في المناطق التنظيمية ذات قواعد العمل الأكثر مرونة، (مثل المناطق الاقتصادية الخاصة).

يمكن للاستثمارات الأجنبية المباشرة أن تعزز القدرة الإنتاجية، لكن الشركات الأجنبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليست دائماً أكثر إنتاجية

تُعد الشركات الأجنبية في المتوسط أكثر إنتاجية وابتكاراً من الشركات المحلية (الشكل2 .13). وهذا ليس مفاجئاً نظراً لأن فروع الشركات الأجنبية غالباً ما تكون أكبر حجما، وتوفر تكنولوجيا ومعرفة إدارية متقدمة. ويمكن ملاحظة هذه النتيجة الإيجابية للاستثمارات الأجنبية المباشرة في مصر والمغرب، إذ أن إنتاجية العمالة أعلى بكثير بين الشركات الأجنبية مقارنة بنظيراتها المحلية. كما أنها تشارك أكثر في أنشطة البحث والتطوير (اللوحة ب) وتعتمد أكثر على التكنولوجيا الأجنبية في إنتاجها (اللوحة ج). لكن لا تعتبر الشركات الأجنبية في الأردن وتونس أكثر إنتاجية أو ابتكاراً بكثير من نظيراتها.

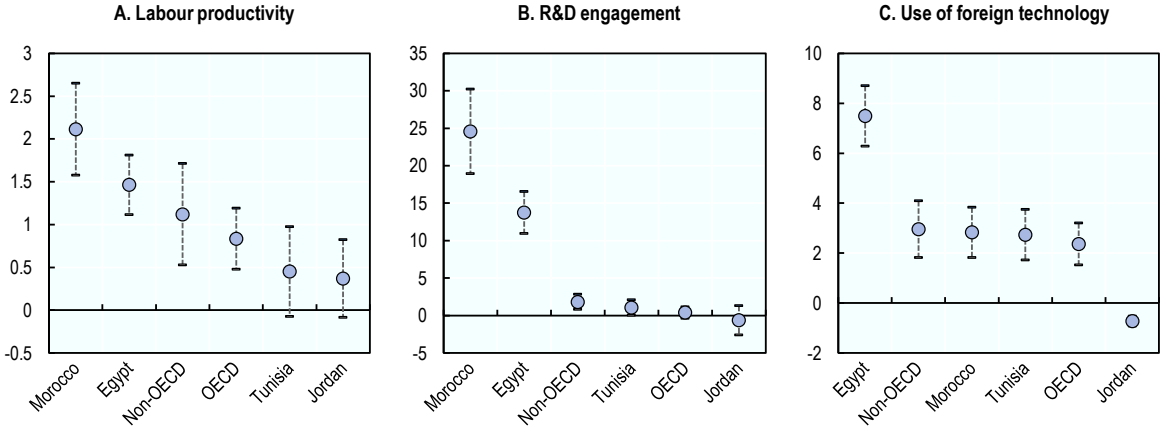
في بعض الحالات، قد يعود عدم وجود تميّز إنتاجي بين الشركات الأجنبية إلى وجودها ضمن القطاعات منخفضة الإنتاجية. في حالات أخرى، قد تتمتع بعض الشركات المحلية (مثل الشركات المملوكة للدولة أو المرتبطة بها) بمزايا كبيرة وحماية من السوق وإيجارات تفضيلية في بعض القطاعات (OECD, 2020[11]).[9] فعلى سبيل المثال، قبل عام 2011، عملت في تونس 64٪ من الشركات التي لها علاقات

سياسية في قطاعات تخضع لقيود على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، مقارنة بـ 36٪ فقط من الشركات التي لا تتمتع بهذه العلاقات السياسية (World Bank, 2015[12]).

وبينما يعتبر وجود تميز إنتاجي بين الشركات الأجنبية نتيجة إيجابية للبلدان المضيفة، يمكن للفجوات المفرطة في الأداء بين الشركات الأجنبية والمحلية أن تحول دون قيام المؤسسات متعددة الجنسيات بإنشاء روابط مع الشركات المحلية أو نقل المعرفة إليها (انظر الفصل 8 حول روابط الشركات الصغيرة والمتوسطة مع الشركات الأجنبية). قد يكون هذا هو الحال في المغرب، حيث تقوم الشركات العالمية الرائدة في قطاع السيارات والطيران بإقامة روابط جزئية فقط مع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المحلية. كما قد تؤدي فجوات الإنتاجية الكبيرة أيضاً إلى استبعاد المنافسين المحليين.

الشكل2 .13. نتائج الإنتاجية والابتكار للمصنعين الأجانب والمحليين

هل الشركات الأجنبية أكثر أداءً من نظيراتها المحلية؟ (نعم إذا كانت النتيجة > 0)



ملاحظة: يتضمن الشكل فترات الثقة التي تشير إلى دلالة إحصائية عند مستوى 95٪. إذا تجاوزت فترة الثقة خط الصفر، يكون الفرق بين الشركات الأجنبية والمحلية ضئيلاً من الناحية الإحصائية. لتفاصيل إضافية، يرجى الاطلاع على تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a).
المصدر: استناداً إلى مسوحات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a) والبنك الدولي لمصر (2020) والأردن (2019) والمغرب (2019) وتونس (2013). يعتمد مؤشر الإنتاجية للأردن على مسح 2013.

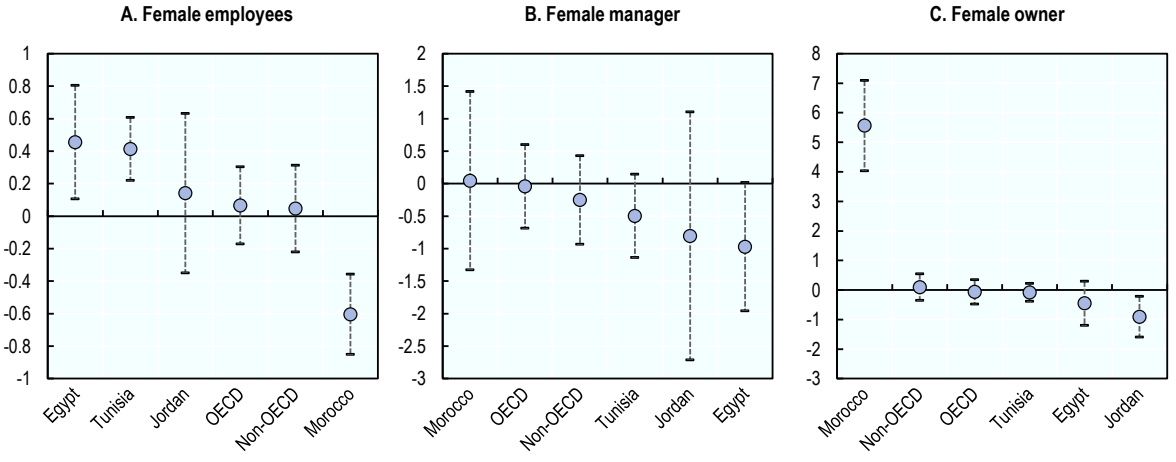
تميل الشركات الأجنبية إلى الأداء بشكل أفضل من الشركات المحلية فيما يتعلق بمقاييس المساواة بين الجنسين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تواجه النساء تحديات خاصة عندما يتعلق الأمر بالولوج إلى سوق العمل والوصول إلى فرص العمل اللائقة في المنطقة. في الاقتصادات التي استند عليها التقرير، يزيد معدل بطالة النساء بمقدار 12 نقطة مئوية عن معدل البطالة الإجمالي، وتزيد فجوة البطالة بين الجنسين بتسع نقاط مئوية عن المتوسط العالمي (ILOSTAT, 2020[13]).

قد تؤثر الاستثمارات الأجنبية المباشرة على المساواة بين الجنسين في البلدان المضيفة من خلال تغيير الطلب النسبي على عمالة النساء. ومع ذلك، في معظم الاقتصادات، تتركز هذه الاستثمارات في قطاعات ذات عمالة نسائية أقل وفجوات عالية في الأجور بين الجنسين، مثل البناء والتمويل والنقل. لكن في قطاع التصنيع، ترتبط الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بعض الحالات ارتباطاً إيجابياً بعمالة النساء، لا سيما في البلدان ذات قطاعات المنسوجات والأغذية الكبيرة، والتي تميل إلى توظيف المزيد من العاملات. وهذا هو الحال في مصر وتونس، حيث لدى الشركات الأجنبية حصة عاملات أعلى بكثير من نظيراتها المحلية (الشكل2 .14، اللوحة أ). وبينما سمح العمل في القطاعات كثيفة العمالة وذات القيمة المضافة المنخفضة بمشاركة المزيد من النساء في القوة العاملة، زاد أيضاً من خطر حبسهن في وظائف منخفضة الأجر وتتطلب مهارات منخفضة، مما يزيد من فجوة الفصل بين الجنسين في سوق العمل.

الشكل2 .14. النتائج حسب الجنس للمصنعين الأجانب والمحليين

هل الشركات الأجنبية أكثر أداءً من نظيراتها المحلية؟ (نعم إذا كانت النتيجة > 0)



ملاحظة: يتضمن الشكل فترات الثقة التي تشير إلى دلالة إحصائية عند مستوى 95٪. إذا تجاوزت فترة الثقة خط الصفر، يكون الفرق بين الشركات الأجنبية والمحلية ضئيلاً من الناحية الإحصائية. يُقاس الأمن الوظيفي بحصة العمال الذين لديهم عقود عمل دائمة. لتفاصيل إضافية، يرجى الاطلاع على تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a).

المصدر: استناداً إلى مسوحات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a) والبنك الدولي لمصر (2020) والأردن (2019) والمغرب (2019) وتونس (2020).

قد يؤثر المستثمرون الأجانب أيضاً على فرص التقدم الوظيفي للمرأة في البلدان المضيفة. ويمكن أن تعتمد ممارسات التوظيف على ثقافة الشركات، وقد تحفز الشركات الأجنبية من البلدان الأكثر مساواة بين الجنسين الشركات المحلية على تبني ممارسات مماثلة لجذب المواهب النسائية والاحتفاظ بها. ثمة أدلة غير حاسمة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أن أداء الشركات الأجنبية أفضل من نظيراتها المحلية فيما يتعلق بمقاييس التقدم الوظيفي للنساء، كما هو الحال أيضاً في البلدان الأخرى (الشكل2 .14، اللوحتان ب و ج). في المغرب فقط نجد أنّ عدد شركات التصنيع الأجنبية التي تملكها النساء أكبر بكثير من نظيراتها المحلية. وقد تعكس هذه النتائج أيضاً سوق العمل والمعايير الثقافية في البلد المضيف، وتتطلب المزيد من السياق لتقييم دور الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تحسين (أو تثبيط) النتائج المتعلقة بعمل النساء ([OECD, 2019[10]).

تميل الشركات الأجنبية إلى أن تكون أكثر كفاءة في استخدام الطاقة من نظيراتها المحلية

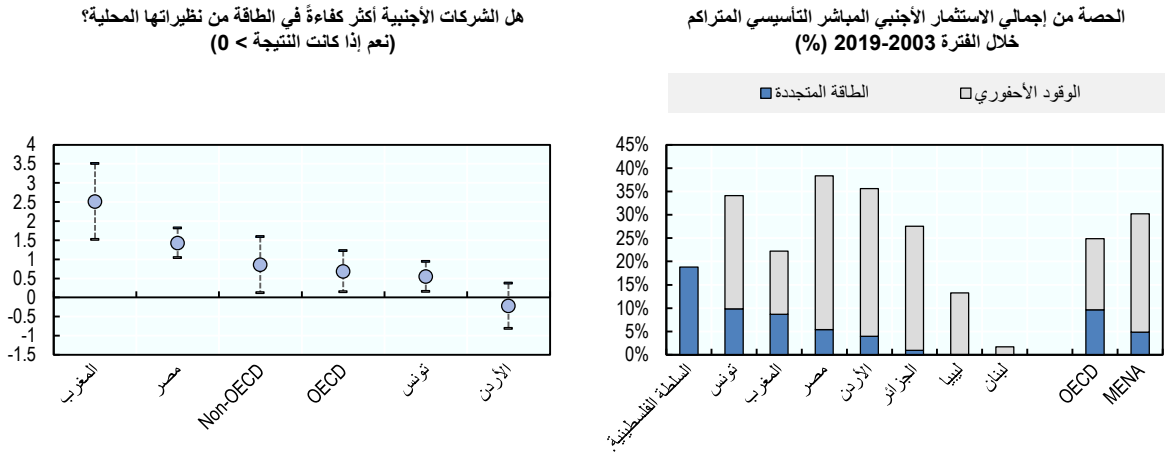
يمكن أن تؤثر الاستثمارات الأجنبية المباشرة على البصمة الكربونية للبلدان المضيفة من خلال زيادة حجم النشاط الاقتصادي والتأثير على هيكل النشاط الاقتصادي والحث على اعتماد تقنيات جديدة لتوفير الطاقة والتأثير على اعتماد مصادر الطاقة النظيفة. وفي معظم البلدان، تتركّز هذه الاستثمارات في الصناعات ذات انبعاثات منخفضة لغاز ثاني أكسيد الكربون ([OECD, 2019[10]). وهذا هو الحال في المغرب وتونس مثلاً. كما تميل الاستثمارات الأجنبية المباشرة أيضاً إلى الانتشار في القطاعات الأكثر كفاءة في استخدام الطاقة، وفقاً لمقاييس استهلاك الكهرباء والحرارة. ومع ذلك، لا تنطبق هذه النتائج بالضرورة على البلدان التي يهيمن فيها الوقود الأحفوري على الاقتصاد. بصرف النظر عن الوقود، تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موطناً لموارد وفيرة من المعادن غير المتصلة بالوقود. فعلى سبيل المثال، تنتج الجزائر والمغرب وتونس والأردن أكثر من 60٪ من فوسفاط العالم.

هناك أيضاً دليل على أن الشركات الأجنبية قد تكون أكثر كفاءة في استخدام الطاقة من نظيراتها المحلية. وهذا يشير إلى أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة يمكن أن تؤدي إلى تحسينات في كفاءة الطاقة، والتي يمكن رفعها إلى أقصى قدر ممكن إذا تم تعميم تقنيات توفير الطاقة على الشركات المحلية. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعد الشركات الأجنبية في مصر والمغرب وتونس أكثر كفاءة في استخدام الطاقة من نظيراتها المحلية (الشكل2 .15, اللوحة أ). يمكن أن تقود العوامل الاقتصادية المحلية أو الاعتبارات السياسية أو كليهما إلى الاختلاف الملحوظ بين مجموعتي البلدان (انظر الفصل 9 بشأن الاستثمار في البنية التحتية).

على الرغم من هذه المؤشرات الإيجابية، فإن الوقود الأحفوري في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة مقارنةً بمصادر الطاقة المتجددة، وبنسب أعلى مما نشهده في منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل2 .15، اللوحة ب). وتتلقى المنطقة أيضاً أقل استثمار في مصادر الطاقة المتجددة، كحصة من إجمالي الاستثمار، مقارنة بالمناطق الأخرى. وهذا

ليس مفاجئاً في ضوء أهمية الوقود الأحفوري في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. إن نسبة الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة أعلى في البلدان غير المصدرة للوقود الأحفوري، مثل المغرب وتونس.

الشكل2 .15. كفاءة الطاقة في الشركات الأجنبية والمحلية والاستثمارات الأجنبية المباشرة في الطاقة المتجددة



ملاحظة: يتضمن الشكل فترات الثقة التي تشير إلى دلالة إحصائية عند مستوى 95٪. إذا تجاوزت فترة الثقة خط الصفر، يكون الفرق بين الشركات الأجنبية والمحلية ضئيلاً من الناحية الإحصائية. لتفاصيل إضافية، يرجى الاطلاع على تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a).
المصدر: استناداً إلى مسوحات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a) والبنك الدولي لمصر (2020) والأردن (2013) والمغرب (2019) وتونس (2020).

المراجع

[6] Burger, M., E. Ianchovichina and B. Rijkers (2013), "Risky Business Political Instability and Greenfield Foreign Direct Investment in the Arab World", *Policy Research working paper*, No. WPS 6716, World Bank Group, Washington DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/450971468110956873/Risky-business-political-instability-and-greenfield-foreign-direct-investment-in-the-Arab-world (تم الاطلاع في 13 آذار / مارس 2020).

[13] ILOSTAT (2020), *International Labour Statistics*, https://ilostat.ilo.org./

[8] Kireyev, A. et al. (2019), *Economic Integration in the Maghreb :An Untapped Source of Growth*, Middle East and North Africa Departmental Paper No.19/01, https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/02/08/Economic-Integration-in-the-Maghreb-An-Untapped-Source-of-Growth-46273 (accessed on(2020 تم الاطلاع في 13 أغسطس/آب)

[1] OECD (2020), *Foreign direct investment flows in the time of COVID-19*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-covid-19-a2fa20c4/ (accessed on 9 July 2020.(

[3] OECD (2020), "OECD investment policy responses to COVID-19",OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19),https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129922-gkr56na1v7&title=OECD-Investment-Policy-Responses-to-COVID-19(2020 تم الاطلاع في 1 مايو/أيار)

[11] OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews :Egypt 2020*, OECD Investment Policy Reviews, OECD

Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en.

[5] OECD (2020), *OECD Review of Foreign Direct Investment Statistics :Tunisia*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/investment/OECD-Review-of-Foreign-Direct-Investment-Statistics-Tunisia.pdf.

[10] OECD (2019), *FDI Qualities Indicators :Measuring the sustainable development impacts of investmnet*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm.

[2] OECD (2018), *OECD Investment Policy Reviews :Southeast Asia*, https://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm.

[9] OECD (2018), *Trends in trade and investment policies in the MENA region*, OECD, http://www.oecd.org/mena/competitiveness/WGTI2018-Trends-Trade-Investment-Policies-MENA-Nasser-Saidi.pdf.(تم الاطلاع في 13 آب / أغسطس 2020)

[7] UN (2019), *UN Comtrade Database*, https://comtrade.un.org./

[4] UNCTAD (2020), *World Investment Report 2020 :International Production Beyond the Pandemic*, United Nations Publications, New York.

[12] World Bank (2015), *Jobs or Privileges :Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington DC.

الملاحظات

[1] انظر بين آخرين، (OECD, 2020[26]، (Cammett et al., 2013[84]، (Burger, Ianchovichina and Rijkers, 2013[6]).

معطيات من قاعدة بيانات ميزان المدفوعات التابع لصندوق النقد الدولي وقاعدة بيانات إحصاءات الاستثمارات المباشرة الدولية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

[3] انظر مراجعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لإحصاءات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأردن وتونس والمغرب ومصر للحصول على تقييم متعمق للأساليب الإحصائية المستخدمة في هذه البلدان (OECD, 2020[85]), (OECD, 2020[86]), (OECD, 2020[87]), (OECD, 2018[88]).

[5] وإذا استثنينا غياب المشروع الصيني العملاق في مصر، واستثمار روسي بقيمة 30 مليار دولار أمريكي في قطاع الغاز المصري في عام 2017 (المشروعان الوحيدان في السنوات الخمس الماضية اللذان تجاوزا 10 مليارات دولار أمريكي)، سنجد أن أوروبا تعتبر المصدر الأبرز للاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات الثمانية في السنوات الأخيرة.

[6] معطيات تخصّ ثمانية اقتصادات، يستند حساب المحرر على COMTRADE لعام 2017 (تتوفر بيانات العام الماضي لمعظم الاقتصادات) باستثناء ليبيا، حيث تم استخدام بيانات عام 2016 (آخر بيانات متاحة). يتم احتساب إجمالي التجارة في السلع كمجموع الصادرات والواردات. البيانات للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا كمتوسط حصة 2016-2018 (البنك الدولي (2020))، بيانات الآسيان من 2017 (الآسيان 2018)

[7] استنادا إلى الاستثمارات الأجنبية المباشرة المعلن عنها بين 2006 و2016، كما ورد على fDi Markets في قاعدة بيانات الفاننشيل تايمز.

[7] توفر مؤشرات نوعية الاستثمارات الأجنبية المباشرة معدل الإنتاجية عبر مختلف القطاعات وبالتالي قد يكون هناك علاوة في الصناعات التي تقل فيها تشوهات السوق.

[8] تم وضع مشروع الطاقة النووية تحت مظلة مشاريع الفحم والنفط والغاز الطبيعي.

3 نحو أطر تشريعية حديثة للاستثمار

إن القدرة على التنبؤ واليقين التنظيميين ضروريان لخلق بيئة استثمار سليمة وتمكينية. وفي محاولة هامة للتخفيف من مخاطر السمعة كبلدان مضيفة للاستثمار، شرعت دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالعمل بشكل حثيث على تحديث وتعزيز الهيكل التنظيمي الخاص بأنشطة الاستثمار والأعمال التجارية، واكتسبت تشريعات الاستثمار أهمية مركزية في أجندات الإصلاح التنظيمي لتلك الاقتصادات. يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن آخر حزمة من التعديلات القانونية وينظر في أوجه التشابه والاختلاف في محتوى وهيكل الأطر التشريعية المحلية لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير. كما يحدد أيضاً أنماط عمليات الإصلاح الخاصة بتلك الدول ويقدم الاعتبارات السياساتية الكفيلة بتحقيق المزيد من التقدم في مجال التحديث التشريعي.

الملخص والاعتبارات السياساتية

يعد توفير ضمانات قوية وواضحة ويمكن التنبؤ بها، قادرة على تأمين حماية قانونية للمستثمرين، أمراً أساسياً لتعزيز ثقة المستثمرين وتخفيف مخاطر السمعة المتصورة كدول مضيفة للاستثمار. ويعتبر إنفاذ الإصلاحات التنظيمية التي تهيئ الظروف لمناخ استثماري سليم وصحي أولوية رئيسية للاقتصادات الثمانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير، حيث عانى مناخ الأعمال، بدرجات متفاوتة، من الاضطرابات الاقتصادية والسياسية التي شهدها العقد الماضي. وفي أعقاب الأزمة العالمية التي سببتها جائحة كوفيد-19، ستشكل هذه الإصلاحات عنصرا أساسيا في أجندات هذه الحكومات.

لقد نفّذت تقريباً كافة اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير إصلاحات تشريعية مستدامة في السنوات الأخيرة لتحسين الأطر المنظّمة لحماية الاستثمار وتيسيره. وغالباً ما كانت الإصلاحات التنظيمية للاستثمار التي تم الشروع فيها أو تحقيقها مصحوبة بتنشيط المؤسسات المنظّمة للاستثمار، واعتماد تدابير مكثفة فيما يتعلق بالحوافز، واتخاذ الخطوات الكفيلة بتخفيف الإجراءات الإدارية، وإنجاز مجموعة من التعديلات القانونية الأخرى التي تطال مناخ الأعمال الأوسع. وسيكشف هذا الفصل، والفصول اللاحقة، كل تلك الجوانب. لتحقيق المزيد من أطر الاستثمار التمكينية، ستحتاج حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى الحفاظ على هذا الزخم، بالإضافة إلى تكثيف جهود الإصلاح في المجالات الراكدة.

تسود في غالبية الاقتصادات التي ركّز عليها هذا التقرير، تقاليد قانونية قديمة وبالتالي تتمتع بأسس تشريعية صارمة. ينعكس ذلك في الشمولية العامة ومعايير الحماية المرتفعة في الأنظمة المحلية القانونية للاستثمار في المنطقة. إلا أنه وفي الوقت نفسه، ثمة أحكام أخرى تؤثر بشكل مباشر على عمليات المستثمرين، مثل نظام الإفلاس، وحماية حقوق الملكية الفكرية، والقيود على الاستثمار الأجنبي المباشر، ونظام الحوافز، وأيضاً نظام المناطق الاقتصادية الخاصة، والتي تعتبر بنفس أهمية تشريعات الاستثمار الأساسية. وينبغي النظر في جودة التنظيمات المتصلة بالاستثمار ككل وليس فقط في محتوى كل قانون ذي صلة بشكل فردي.

ساعد قيام البلدان على مراجعة قوانين الاستثمار الخاصة بها في إنشاء أطر تنظيمية أقوى للاستثمار بالإضافة إلى إرسال إشارة إيجابية إلى المستثمرين، لكن يبقى ما سبق طريقة واحدة لإنشاء أطر تنظيمية محلية قوية ومتسقة من بين طرق أخرى. وقد دفعت الرغبة في الإصلاح والاستعداد لخلق بيئات ملائمة للأعمال التجارية الحكومات إلى الشروع في إجراء تعديلات تنظيمية سريعة الإيقاع، أدى ذلك في بعض الحالات إلى إحداث تضخم تشريعي، إذ يمكن أن يتسبب اعتماد قوانين جديدة للاستثمار أيضاً في إضافة تعقيدات غير ضرورية إلى البيئة التنظيمية الشاملة للاستثمار، والتي تتألف بدورها من مجموعة واسعة من القوانين والمراسيم القطاعية والمواضيعية، إلى جانب معاهدات الاستثمار الدولية.

بهدف خلق بيئة أعمال تمكينية وزيادة الكفاءة التشريعية، ثمة حاجة إلى ضمان الوضوح عبر التشريعات ذات الصلة، وتقليل الفجوة الزمنية بين اعتماد قوانين جديدة وتقديم لوائحها التنفيذية، وتبسيط المؤسسات ذات الصلة المسؤولة عن إنفاذ قواعد الاستثمار وتمكينها. كما ستحتاج الحكومات في نهاية المطاف، خلال عملها على تحديث الأطر القانونية الخاصة بها، إلى سد الفجوات بين المعاملة الممنوحة للمستثمرين المحليين وتلك الممنوحة للأجانب والتي لا تبررها استراتيجيات التنمية الوطنية، وكذلك مراجعة قيودها على الاستثمار الأجنبي التي لا تتماشى مع أهداف التنمية المعلنة.

يبرز هنا تحدٍ ذو شقين: فمن ناحية، يتمثل الهدف لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الآن في تقديم أعلى معايير الحماية للمستثمرين، وتحقيق التوازن بين المصالح المتضاربة المحتملة بين المستثمرين والدول المضيفة. ويجب على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ضمان حماية الشركات الخاصة من أي قرارات تعسفية أو تغييرات في السياسات، مع الحفاظ في الوقت نفسه على مساحة تنظيمية كافية لاعتماد السياسات العامة ذات الصلة.

الاعتبارات السياساتية

- يجب وضع فترة زمنية محددة بوضوح بين اعتماد التشريعات الجديدة وإدخال الأنظمة التنفيذية الخاصة بها، إذ لا يمكن أن تحقق جهود الإصلاح التشريعي كامل غاياتها إلا إذا تبعها على الفور لوائح تنفيذية معتمدة وتنفيذ مناسب لتلك الأنظمة من قبل السلطات المختصة على جميع المستويات الحكومية. كما يجب العمل على تبسيط المنظومة المؤسسية المسؤولة عن تنفيذ قواعد الاستثمار وتمكينها بشكل كافٍ لترجمة الإصلاحات التنظيمية إلى تحسينات ملموسة لمناخ الأعمال.
- تجنّب الإصلاحات قصيرة المدى، والتأكد من عدم إنشاء طبقات تنظيمية زائدة غير ضرورية خلال عملية تحديث الأطر التشريعية.
- تحسين الوضوح العام ووضوح البنية التشريعية الوطنية، إذ غالباً ما تكون القواعد التنظيمية في معظم الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير، مشتتة عبر العديد من التشريعات. قد يؤدي ذلك إلى حدوث تداخلات وثغرات قانونية، أو تصور ذلك، ما قد يشكل تأثيراً رادعاً للمستثمرين، ويمنع البلدان أيضاً من كسب الفوائد المحتملة للاستثمارات. ويعد الاتساق بين مختلف الأدوات القانونية المطبقة على الاستثمار شرطاً أساسياً لخلق إطار تنظيمي أكثر شفافية. وفي الوقت نفسه، تلعب التشريعات دوراً بالغ الأهمية كأداة لإرسال الإرشادات، خاصة في المجالات التي تكون فيها المخاطر غير التجارية أعلى من المتوسط. فعندما يعتبر المشغلون التجاريون البيئة التنظيمية معقدة، قد يشكل ذلك رادعاً هاماً على بيئة الاستثمار.
- تناول إصلاح تشريعات الاستثمار كجزء من معادلة سياسة التنمية الأوسع. بينما يجب على الضمانات القانونية توفير معايير عالية تحمي حقوق المستثمرين، يبقى الهدف النهائي لنظام الاستثمار هو رعاية مناخ استثماري صحي يدعم عمليات التنمية المستدامة والشاملة. ويجب تنفيذ معايير حماية الاستثمار العالية وتدابير السياسة العامة الأخرى بطريقة متوازنة، كما يجب على الحكومات الاحتفاظ بهامش سياسي كافٍ لإدخال مثل هذه التدابير مع الالتزام بالمعايير العالية لحماية حقوق الملكية.

عملية إعداد القوانين المتصلة بالاستثمار في صلب البيئة التنظيمية للأعمال في البلدان

إن قوانين الاستثمار ليست ضرورية والعديد من الاقتصادات المتقدمة لا تتمتع بها، لكن تبنت أكثر من 100 من الاقتصادات النامية والناشئة هذا النهج كجزء من إطارها القانوني العام للاستثمار (OECD, 2015). وقد استخدمت اقتصادات كثيرة قانون الاستثمار كوسيلة لإرسال إشارات إيجابية للمستثمرين وللترويج للشفافية لديها إلى حد كبير، مع وجود بعض الاختلافات في نطاق تلك القوانين بين دولة وأخرى. كما يمكن أن يمثل قانون الاستثمار أيضاً وسيلة للحكومات المضيفة للإشارة إلى التوقعات المتعلقة بالسلوك المسؤول من خلال فرض التزامات معينة على المستثمرين. ولهذه الأسباب، غالباً ما يكون قانون الاستثمار النقطة المرجعية الأولى للمستثمر المحتمل. وقد أنفقت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موارد كبيرة وبذلت جهوداً سياسية هائلة لمراجعة قوانين الاستثمار الخاصة بها وتحديثها دورياً.

تحتوي قوانين الاستثمار عادةً على مجموعة من الضمانات الأساسية والموضوعية لحماية حقوق ملكية المستثمرين، فضلاً عن أنها تفصّل نطاقات اختصاص وكالات الترويج للاستثمار وتحدد فيما إن كانت ترويجية فقط أم تنظيمية (الفصل 6). كما تحدد قوانين الاستثمار ولوائحها التنفيذية في كثير من الأحيان درجة الانفتاح على الاستثمار وقواعد ولوج الأسواق، فضلاً عن أنها قد تشمل قائمة بالقطاعات التي قد تكون محجوبة أمام المستثمرين (الفصل 4) وتحدد شروط تلقي حوافز الاستثمار الضريبية أو غير الضريبية (الفصل 7). وتحتوي قوانين الاستثمار الأحدث عادة على فصل مخصص لتسوية النزاعات بين المستثمر والدولة (الفصل 5).

يختلف نطاق قوانين الاستثمار والغرض منها بين اقتصاد وآخر، مما يدل على أنه لا توجد صيغة واحدة مناسبة للجميع لبناء بيئة تنظيمية محلية مواتية؛ إذ تتمتع بعض البلدان بقوانين متعددة متعلقة بالاستثمار، في حين لدى البعض الآخر قانون استثمار واحد شامل. اتخذت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المسار الثاني، حيث اختارت إطلاق قانون استثمار واحد مخصص حددت فيه الأحكام المتعلقة بحماية حقوق المستثمرين.

كانت آخر دولتين قد أجرتا تحديثات على قوانين الاستثمار الخاصة بها هي الأردن (في عام 2014) وليبيا (في عام 2016)، وذلك بهدف وضع المستثمرين المحليين والأجانب تحت مظلة واحدة لتشريع موحد، وبالتالي توفير الأسس القانونية لمعاملة غير تمييزية لجميع الاستثمارات القائمة بغض النظر عن الجنسية. وكانت السمة المشتركة عبر اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متمثلة في بروز تشريعات استثمار موحدة، وتسمى أيضاً "قوانين الاستثمار الشاملة"، والتي تضع إطاراً للاستثمار الأجنبي والمحلي وفقاً للأحكام الأساسية نفسها، في تأكيد لمبدأ عدم التمييز في المعاملة.

في لبنان والمغرب، لا ينص قانون الاستثمار على المعايير الأساسية للحماية، والتي تشمل مجموعة واسعة من القوانين. يركز قانون تشجيع الاستثمار في لبنان على نطاق اختصاص وكالات الترويج للاستثمار (IPAs) وصلاحياتها وعلى نظام حوافز الاستثمار، في حين ينص ميثاق الاستثمار المغربي في الغالب على نظام الحوافز والميزات الضريبية. وتتمتع قوانين الاستثمار الأحدث، مثل القوانين المصرية (2017) والسلطة الفلسطينية (2014) والتونسية (2016)، بنطاق أوسع يتماشى أكثر مع الممارسات العالمية الحديثة، إذ تحتوي على حقوق

جوهرية، بما في ذلك الوصول إلى تسوية المنازعات، ونطاق الاختصاص المؤسسي لوكالات الترويج للاستثمار ونظام الحوافز. وفي الوقت نفسه، تبنّت ليبيا نهجاً هجيناً، حيث توفر ضمانات الاستثمار الأساسية مع التركيز أيضاً على نظام الحوافز والمزايا الممنوحة للمستثمرين. وأخيراً، يخضع نظام المناطق الاقتصادية، الذي يلعب دوراً بارزاً في استراتيجيات الاستثمار لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا- لقوانين الاستثمار في الجزائر والأردن ولبنان. أما نظام المناطق الاقتصادية في مصر فهو مشتت على عدة قوانين منها قانون الاستثمار (OECD, 2020).

بغض النظر عن نطاقها المادي، تُستخدم تشريعات الاستثمار الواضحة كأداة إرشادية وبالتالي يمكنها المساعدة في الترويج للبلد كوجهة استثمارية. لقد واجهت معظم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديات مهمة تتعلق بسمعتها بسبب استمرار عدم الاستقرار السياسي في العقد الماضي، ولوضع حدّ لذلك، قامت بإجراء إصلاحات شاملة لمناخ الاستثمار من خلال تبسيط البنى التحتية المؤسسية (على سبيل المثال، تجديد الإطار المؤسسي لتشجيع الاستثمار وتسهيله في مصر والأردن والمغرب وتونس)، ومراجعة تشريعات الاستثمار بالمعنى الدقيق وأيضاً التشريعات الرئيسية الأخرى مثل قوانين الإفلاس وقوانين الشركات الصغيرة والمتوسطة وقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المربع 3.1). وقد مالت معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى اعتماد خطط قوية لحوافز الاستثمار، وهذا مسار من المرجح أن يستمر في أعقاب أزمة كوفيد-19. كما رفعت بعض البلدان تدريجياً القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر والتي قد لا تتماشى مع أهداف التنمية الاقتصادية المعلنة (مثل هدف التنويع الاقتصادي) كما حدث مؤخراً في الجزائر.

لا يمكن الافتراض بأنه هناك نهج تشريعي أفضل من البقية وقابل للتطبيق في جميع الاقتصادات على جميع مستويات التنمية. غالباً ما لا تتمتع الاقتصادات المتقدمة والليبرالية في جميع أنحاء العالم، مثل سنغافورة، ومعظم اقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بقانون خاص بالاستثمار ويُنظّم الاستثمار بدلاً من ذلك من خلال إطار تشريعي واسع. لكن يمكن لقانون الاستثمار أن يضيف إلى دول عديدة الشفافية وقابلية التنبؤ بالوضع الاستثماري في البلاد، ولا سيما تلك التي يُنظر فيها إلى العمليات التجارية على أنها معقدة للغاية؛ شرط أن يتماشى محتوى ونطاق قانون الاستثمار مع التشريعات الأخرى ذات الصلة. وبينما تتمتع معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بقانون استثمار مخصص، توفر بعضها، مثل لبنان والمغرب، ضمانات وأنظمة لحماية الاستثمار عبر مجموعة من القوانين.

البيئة التنظيمية العامة بنفس أهمية تشريعات الاستثمار بحد ذاتها

تمثل درجة الانفتاح التي يواجهها المستثمرون عند التأسيس في بلد مضيف، والظروف التي يواجهونها في عملياتهم المستمرة جزءاً يسيراً من بيئة الاستثمار الأوسع. تعتبر حماية الملكية والحقوق التعاقدية والضمانات القانونية الأخرى المقدمة للمستثمرين، إلى جانب آليات الإنفاذ الفعالة وضمانات الوصول إلى آليات فعالة لتسوية النزاعات (الفصل 5) لبنات أساسية لمناخ استثماري تمكيني، ويقع في قلبها قانون الاستثمار. يمكن للمستثمرين أن يقيدوا أنشطتهم أو يمتنعوا عن إنشاء أعمال في بلد معيّن إذ أدركوا أن إجراءات إنشاء الاستثمارات وتشغيل الشركات وإنفاذ العقود مرهقة ولا يمكن التنبؤ بها. وبالتالي، فإن البلدان التي تتمتع بمعايير تشريعية عالية على استعداد أكبر لتقديم نفسها كوجهات استثمارية آمنة وتقليل التأثير السلبي على السمعة الناجم عن الاستقرار السياسي.

تتضمن القواعد القانونية التي تحكم الاستثمار في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عادةً عدة طبقات من القواعد والأنظمة تغطي مجالات عديدة مختلفة (المربع 3.1). ولا ينبغي النظر في جودة قوانين الاستثمار بمعزل عن الإطار التنظيمي الأوسع. ويعتبر الأمر الأكثر أهمية هنا تماسك البيئة القانونية الأوسع، وسيادة القانون، ووضوح طيف النصوص القانونية الواسع المطبّق في أماكن محددة.

يمكن للعقبات التنظيمية غير الضرورية أن تثبط الاستثمار والتنويع القطاعي للاقتصاد. وتفتقر بعض البلدان، مثل لبنان والسلطة الفلسطينية، إلى قوانين ولوائح وتشريعات أساسية معاصرة، مثل قوانين المنافسة والملكية الفكرية، ما يؤثر بدوره سلباً على مناخ الاستثمار. كما أنه غالباً ما تكون التشريعات المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد غائبة أو غير كاملة في جميع أنحاء المنطقة (الفصل 11).

يعتبر الإطار التنظيمي أمراً لا غنى عنه إلا أنه وفي الوقت نفسه غير كافٍ لتهيئة الظروف المناسبة لمناخ أعمال تمكيني. كما أن النقص في القدرات المؤسسية، كما يحدث غالباً على المستوى دون الوطني في بعض الاقتصادات موضوع التقرير هنا، ذو تأثير رادع بدوره على تنفيذ الإطار التنظيمي.

المربع 3.1 الإطار التشريعي العام للاستثمار في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

كما هو مبين في إطار سياسة الاستثمار، تتألف بيئة الاستثمار من عدة سياسات مختلفة، فضلاً عن التفاعل فيما بينها. ولا يمكن اختزال ذلك في متغير واحد محدد، سواء أكان "مؤشر ممارسة الأعمال" التابع للبنك الدولي أم "مؤشر التقييد التنظيمي للاستثمار الأجنبي المباشر" الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ومن نفس المنطلق، سيعتمد الإطار التشريعي العام للاستثمار على مجموعة شاملة من التشريعات، والتي غالباً ما يتم دمجها بطرق غير اعتيادية تختلف اختلافاً كبيراً بين بلد وآخر. وفي العديد من الاقتصادات الناشئة والنامية، يعتبر قانون الاستثمار من أهم القوانين، إذ يمكنه تغطية المستثمرين المحليين والأجانب تحت مظلة قانون واحد أو قوانين منفصلة، ويضع شروط وصول الشركات الأجنبية إلى السوق، ويقدم للمستثمرين المتمركزين في البلد نفس المعاملة الخاصة بالمستثمرين المحليين. ويمكن أن يشمل أيضاً توفير الحوافز وتقديم ضمانات لحماية أصول المستثمر. ويمكن تقديم هذه الشروط ضمن تشريعات وأنظمة أخرى، لكن غالباً ما يُستخدم قانون الاستثمار لتقديم إشارة للمستثمرين، خصوصاً الأجانب، بأن الاقتصاد مفتوح وقادر على استيعاب الاستثمار الأجنبي. ولهذا السبب، غالباً ما يكون قانون الاستثمار هو المرجع الأول للمستثمر المحتمل.

قد يُدرج قانون الاستثمار الحوافز المقدمة للمستثمر (كما في حالة لبنان ومصر) أو قد تُذكر في قانون الضرائب العام وفقاً لما يُعد من الممارسات الجيدة). وبالمثل، قد تكون القواعد المنظّمة لعمل المناطق الاقتصادية الخاصة مدرجة إما في قانون الاستثمار أو في قرارات أو تشريعات منفصلة (مثل قانون المناطق الاقتصادية الخاصة في مصر). ويمكن لقانون الاستثمار إدراج القطاعات المحجوبة أمام المستثمرين الأجانب أو قد تُذكر في مرسوم منفصل، كما هو الحال في الأردن. ويمكن أيضاً تحديد الالتزامات الواجبة للوصول إلى الأسواق لمجموعة محددة من المستثمرين في الاتفاقيات الدولية الموقعة من قبل الحكومة.

تشمل القوانين الأخرى المتعلقة بالمستثمرين، من بين غيرها، قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والقوانين التجارية، وقوانين الشركات، التي تحدد أموراً من قبيل إجراءات تسجيل الشركات والقواعد التي تغطي حوكمة الشركات فضلاً عن قوانين الأوراق المالية والقوانين المحاسبة. وبصرف النظر عن أي تشريع، يمكن لممارسات الشركات أيضاً أن تحدد شروط الدخول لكل من المستثمرين المحليين والأجانب، جنباً إلى جنب مع متطلبات وجود "الحصة الذهبية" أو الإقامة أو الجنسية لمجلس الإدارة. يحدد قانون المنافسة، أو عدم وجوده، إمكانية المنافسة المحتملة للأسواق. ويمكن ضم الأنظمة الأخرى ذات الصلة للمستثمرين المحتملين في التشريعات القطاعية، لا سيما في القطاعات المالية أو الموارد الطبيعية.

غالباً ما يُدرج قانون الاستثمار، إن وجد، فقرات تضمن حماية حقوق ملكية المستثمرين، إلا أنها قد تُدرج أيضاً – وبشكل أكثر شيوعاً – في الدستور نفسه. يمكن لقانون التحكيم أن يحدد إجراءات تسوية النزاعات. في بعض البلدان، قد يوقع كبار المستثمرين في قطاعات مهمة مثل التعدين أو البنية التحتية عقوداً فردية مع الدولة تحدد حقوق المستثمر. كما قامت الحكومات، لاستكمال وتعزيز هيكل الحماية هذا، بتوقيع اتفاقيات استثمار دولية أو اتفاقيات أوسع تمنح حقوقاً للمستثمرين من البلدان الشريكة، حيث أبرم بعضها، ولا سيما مصر، عدداً كبيراً جداً من اتفاقيات الاستثمار الدولية، والتي وفرت من خلالها طبقة إضافية من الحماية والضمانات لمجموعة واسعة من المستثمرين الأجانب (الفصل 5).

علاوةً على هذا الهيكل التشريعي والمعاهدات، يشعر المستثمرون بالقلق أيضاً بشأن مسألة الحوكمة العامة: كيف يتم تنفيذ هذه القوانين فعلياً بشكل عملي وأيضاً الجودة العامة لسيادة القانون والمؤسسات في البلد المضيف. وتحدد هذه المجموعة التشريعية الأوسع عملية سن القوانين، بما في ذلك المشاورات العامة وتقييمات الأثر التنظيمي.

المصدر: استناداً إلى إطار سياسة الاستثمار (OECD, 2015)

الموجة الإقليمية لإصلاحات قانون الاستثمار

قامت جميع الاقتصادات الثمانية موضوع التقرير، كما هو موضح في الجدول 3.1، بتسريع وتيرة الإصلاحات لتشريعاتها المحلية لتتوجه نحو أطر أكثر تمكيناً للاستثمار ولتنمية القطاع الخاص. في ظل الغياب الفعلي للتكامل الإقليمي التنظيمي، على عكس الكتل الإقليمية الأخرى مثل جنوب شرق آسيا، قام كل اقتصاد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بإصلاح الإطار التنظيمي الخاص به وفقاً لوتيرته واستناداً لأولوياته السياساتية الوطنية. تجدر الإشارة إلى غياب معايير تشريعية معتمدة أو متفق عليها على المستوى الإقليمي، ولا يمثل تحقيق قدر أكبر من التنسيق القانوني عبر المنطقة أولوية في أجندة الإصلاح للاقتصادات التي ركّز عليها التقرير. وعلى سبيل المقارنة، عملت دول جنوب شرق آسيا تدريجياً على جعل تشريعاتها المحلية متماهية مع معايير الحماية المشتركة وذلك بالاعتماد على أحكام اتفاقية الاستثمار الشامل للآسيان (ACIA)، من أجل رفع إلى أقصى قدر ممكن فوائد بناء كيان إقليمي كوجهة استثمار جذابة وديناميكية. ولم تحقق محاولات تبني نهج مماثل متجاوز للأوطان نجاحاً كبيراً في الاقتصادات موضوع التقرير هنا.

اعتمدت **الجزائر** قانوناً جديداً للاستثمار في عام 2016، ألغى معظم أحكام الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار. وبشكل عام، أضفى القانون مزيداً من اليقين القانوني وشكل تحسناً كبيراً في الإطار التنظيمي للاستثمار، من خلال إزالة عدد من القيود التنظيمية، مع الحفاظ على الضمانات الأساسية للمستثمرين الأجانب وإخضاع نظام حوافز الاستثمار لمسؤولية وزارة المالية. واعتمدت الجزائر قانون المالية لعام 2020 في يونيو/حزيران 2020 في سياق الأزمة الصحية لكوفيد-19 وانخفاض أسعار النفط. وينص القانون على إعادة فتح الجزائر أمام الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تحديد القطاعات الاستراتيجية المحجوبة أمام المستثمرين الأجانب بطريقة محدودة نسبياً وإلغاء حق الدولة في التدخل وحق إعادة الشراء (انظر الفصل 3 لمزيد من التفاصيل حول إصلاحات التحرير في المنطقة).

ركزت الحكومة المصرية في السنوات الأربع الماضية بشدة على اعتماد تشريعات ولوائح استثمارية أكثر حداثة، حيث كان قانون الاستثمار لعام 2017، الذي تبعه على الفور قانون الشركات المُحدّث، علامة بارزة عن الجهود المبذولة لتوفير بيئة تنظيمية أكثر أماناً واتساقاً للاستثمار الأجنبي والمحلي (OECD, 2020). وقد ركزت الإصلاحات الأخيرة على تبسيط عمليات تسجيل الشركات وإدارات الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة المسؤولة عن دخول الاستثمار والحوافز والتسهيلات.

وقامت ليبيا، في الفترة نفسها، بإزالة العديد من القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر وقدمت عدداً من الضمانات للمستثمرين من خلال اعتماد قانون الاستثمار لعام 2010، الذي صاحب إنشاء مؤسسة جديدة لتشجيع الاستثمار، وهي الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة، في عام 2009. كما سنت أيضاً عدداً من القوانين الإضافية المتعلقة بالأعمال التجارية، بما في ذلك القانون التجاري لعام 2010 (الذي تم تعديله لاحقاً في عام 2012)، وقانون التسجيل؛ لكن لم يتم إجراء أي إصلاحات قانونية هامة منذ ذلك الحين.

أما **السلطة الفلسطينية**، فقد حققت تحسناً كبيراً مع تبنيها في عام 2014 لتشريع استثماري يتماشى محتواه بشكل وثيق مع المعايير العالمية، ومنذ ذلك الحين، ركزت أجندتها الإصلاحية على الأنظمة المتعلقة بالأعمال التجارية الرئيسية الأخرى بنجاح متفاوت. ولا تزال كفاءة إطارها التنظيمي العام معوقة إلى حد كبير بسبب استمرار القوانين القديمة التي عفا عليها الزمن.

أما في **المغرب ولبنان**، ومنذ اعتماد ميثاق الاستثمار المغربي لعام 1995 (في المغرب) وقانون تشجيع الاستثمار لعام 2001 (في لبنان) فقد ركزا بشكل أقل على التشريعات المتعلقة بالاستثمار، بالمعنى الدقيق، والتي لا تزال أقل شمولاً من الأكثرية في المنطقة، لكن في الوقت نفسه قام البلدان بإصلاح استباقي للبيئة التنظيمية للأعمال التجارية عموماً. فقد قام المغرب، على وجه الخصوص، بمراجعة قانونه التجاري، مع إدخال نظام جديد للشركات الخاصة المحدودة، فضلاً عن تحديثه لنظام المنافسة في موازاة إدخال أحكام منقحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإطلاق خطة لا تزال قائمة لمراجعة تشريعات الإفلاس.

أخيراً، أجرت **تونس** عملية تجديد شاملة لإطارها القانوني للاستثمار والذي بدأ مع سنّها قانون الاستثمار لعام 2016، الذي أُعتمد بعد مشاورات مكثفة مع أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص. وقد امتثلت عملية الإصلاح لمتطلبات الشفافية والمساءلة التي لا تزال حتى يومنا هذا غير مسبوقة في جميع دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. واستمرت تونس منذ ذلك الحين بإجراء إصلاحات تشريعية، مع تعديلات متتالية تهدف إلى تعزيز حقوق المستثمرين تدريجياً، وخلق بيئة أكثر ملاءمة للمستثمرين وتضييق فجوة السياسة بين المستثمرين الأجانب والمحليين. وربما يكون الدافع القوي للإصلاح قد أدى إلى إظهار حماسة مفرطة في تجديد الإطار المؤسسي لتشجيع الاستثمار وتسهيله، حيث بات يتكون الآن من عدة هيئات تتداخل نطاقات اختصاصها جزئياً في بعض المجالات (انظر الفصل 5).

كانت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل عام نشطة في مجال الإصلاح التشريعي النشط في السنوات الماضية، مع إجراء مراجعات تنظيمية باستمرار. وكانت النسخ المنقحة لقوانين الاستثمار تعالج نقاط الضعف في النسخ الأقدم، على الرغم من أن كل إصدار جديد لا يمثل دائماً تحسيناً إجمالياً في جميع المجالات مقارنة بالسابق. وربما قد أجريت بعض التعديلات التي حظيت بتغطية إعلامية كبيرة لإحداث بصمة سياسية، في سياق التغيرات الحكومية المتكررة وليس لتحسين القانون.

وللتعديلات المتكررة أيضاً مساوئ تتمثل في خلق حالة عدم يقين مؤقتة للمستثمرين قبل إصدار الأنظمة التنفيذية. وحدث هذا في مصر في أعقاب سن قانون الاستثمار لعام 2015 والذي تأخرت لوائحه التنفيذية، الأمر الذي ترك الشركات مؤقتاً في وضع "الانتظار والترقب" (OECD, 2020). ويمكن للمراجعات القانونية الرئيسة أن يكون لها آثار عكسية على المدى القصير إذا لم تُجرَ بطريقة شاملة ومتماسكة. ففي الأردن، على سبيل المثال، خلقت التعديلات القانونية المتتالية وإلغاء التشريعات التي سبقتها في أوائل العقد الأول من القرن الحالي ثغرات تنظيمية كبيرة استمرت حتى اعتماد قانون الاستثمار الموحد لعام 2014 (OECD, 2018).

في منطقة تكاد تكون فيها جهود التنسيق التنظيمي بين الحكومات غائبة تقريباً وفي ظل الغياب الفعلي لتكامل تنظيمي إقليمي، كما ذُكر أعلاه، تكشف أجندة الإصلاح الاستباقي للبلدان الفردية أيضاً عن المنافسة التنظيمية المتزايدة فيما بينها. وبينما قد يحقق السباق نحو التنافسية بعض النتائج الإيجابية من حيث الجودة القانونية، إلا أنه قد ينطوي أيضاً على إمكانية تضخم تنظيمي غير مُنتج. وقد يؤدي ذلك أيضاً إلى سباق تنظيمي غير مستدام نحو القاع، لا سيما إذا استخدمت الحكومات استراتيجيات محفزة عدوانية كجزء من أجندة الإصلاح الخاصة بها. ويمكن تعزيز هذا التأثير في سياق ما بعد كوفيد-19، حيث استجابت بالفعل بعض البلدان، مثل مصر، من خلال توسيع الحوافز الضريبية وفترات الإعفاء الضريبي (انظر الفصل 7 حول حوافز الاستثمار). ويحمل هذا التوتر التنافسي الإقليمي أيضاً خطراً محتملاً لخفض المعايير المتعلقة بحقوق العمال والمعايير البيئية، لا سيما في المناطق الحرة والمناطق الاقتصادية الخاصة التي غالباً ما يتم إجراء الأعمال فيها بشكل يُستثنى فيه من التقيد بالقوانين العامة (انظر الفصل 10 حول السلوك التجاري المسؤول).

بينما يمكن للإصلاح الشامل للتشريعات الحالية أن يوفر فرصة لإعادة النظر في بعض مناهج السياسة القائمة منذ فترة طويلة، مثل الحوافز أو التمييز ضد المستثمرين الأجانب، فإن سن التشريع ليس بالضرورة مبرراً كافياً للإصلاح. ويعتبر ميثاق الاستثمار المغربي لعام 1995 أقدم قانون استثمار معمول به في المنطقة. وبعد أكثر من عقد من خطط التعديل، قررت الحكومة مؤخراً تركه دون تغيير وتركيز أجندتها الإصلاحية على القوانين القطاعية، التي لها تأثير كبير على مناخ الأعمال في مجالات تخصصها.

على الرغم من الاختلافات في نهج السياسات، فإنه في الإمكان تحديد الأنماط السائدة للإصلاحات القانونية في جميع أنحاء المنطقة، وهي موجودة بشكل شائع في التشريعات الوطنية للاقتصادات على مستوى مماثل من التنمية، كما هو الحال في جنوب شرق آسيا. ركزت الإصلاحات الأخيرة للوائح المتعلقة بالاستثمار في الغالب على تسهيل الاستثمار: تبسيط تسجيل الشركات، وتعزيز وتوسيع صلاحيات وكالات الترويج للاستثمار (مثل قانون الاستثمار المصري 2017، وقانون الاستثمار التونسي 2016)، وتعديل نظام حوافز الاستثمار (قانون الاستثمار التونسي 2016، مجموعة الأنظمة التنفيذية الأردنية لعام 2017) - على الرغم من استمرار انتشار الحوافز التي يسهل على الشركات الحصول عليها، مع متطلبات أهلية واسعة (الفصل 7). أما بالنسبة لمعايير الحماية الأساسية، والتي تعد العمود الفقري التاريخي لتشريعات الاستثمار، فلم تتغير بشكل كبير مع الموجة الأخيرة من التغييرات القانونية. فحقوق الملكية الأساسية كانت بالفعل مكرسة بالقانون، سواء في لوائح الاستثمار السابقة أو في تشريعات أخرى أو في الدستور.

الجدول 3.1. التشريعات المتعلقة بالاستثمار في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	الجدول الزمني للتعديلات الأخيرة على تشريعات الاستثمار	الإصلاحات الأخيرة المتعلقة بالاستثمار
الجزائر	• **2016 قانون متعلق بترقية الاستثمار** (*Loi n°2016-09 du 3 juillet 2016 relative à la promotion de l'Investissement*) • **2017 المراسيم التنفيذية بتاريخ 5 مارس/آذار** • **2020 قانون المالية الذي يراجع القائمة السلبية للقطاعات المقيدة**	• **2015 لائحة المشتريات العامة** (Décret présidentiel n ° 15-247) du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de (service public
مصر	• **1997 قانون الاستثمار** • **2015 قانون الاستثمار ولائحته التنفيذية** • **2017 قانون الاستثمار** • **2019 التعديل على قانون الاستثمار لعام 2017**	• قانون تسجيل الضمانات لعام 2015 واللائحة التنفيذية لعام 2016 **من أجل قانون تنظيم الضمانات المنقولة** • **2016 قانون الضريبة على القيمة المضافة** • **2017 قانون تراخيص المنشآت الصناعية** • **2018 قانون الشركات** • **2018 قانون الإفلاس**
الأردن	• **قانون الاستثمار رقم 30 لسنة 2014** • **نظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين رقم (77) لسنة 2016**	• **2018 مراجعة قانون التحكيم** • **2014 نظام مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص**
لبنان	• **2001 قانون تشجيع الاستثمارات رقم 360 بتاريخ 16 أغسطس/آب 2001** • المرسومين 9311 و9326 المؤرخين بتاريخ 21 ديسمبر/كانون الأول 2020	• 2018 قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص • 2019 مراجعة القانون التجاري • 2020 قانون الملكية الخاصة
ليبيا	• **2010 قانون تشجيع استثمار رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية** • **المراسيم التنفيذية لعامي 2012 و2013 بشأن الاستثمارات الأجنبية المباشرة** (المرسوم رقم 22 لعام 2013، المرسوم 207 لعام 2012، المرسوم 103 لعام 2012، المرسوم 186 لعام 2012)	• مشروع قانون المشروعات الصغيرة والمتوسطة
المغرب	• ميثاق الاستثمار لعام 1995 (Charte de l'Investissement - Loi-cadre No.18-95 de 1995) ←**تعليق إصلاح ميثاق الاستثمار لعام 1995**	• 2014 اعتماد قوانين المنافسة • **2017 إصلاح قانون البورصة** (*Loi 19-14 relative à la Bourse des valeurs de Casablanca, aux sociétés de Bourse ainsi qu'aux conseillers en investissement financier du 25 août 2016 (publiée le 31 mars 2017*) • **2106 تعديل القانون التجاري - قانون**

	الجدول الزمني للتعديلات الأخيرة على تشريعات الاستثمار	الإصلاحات الأخيرة المتعلقة بالاستثمار
		الشركات ذات المسؤولية المحدودة (*Loi n°78-12 modifiant et complétant la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes au Maroc*) • **2014 قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص** • الإصلاح المستمر لنظام الصرف الأجنبي، منذ عام 2018 • الإصلاح المستمر لنظام الإفلاس •
السلطة الفلسطينية	• **تعديلات عام 2014 على قانون تشجيع الاستثمار لعام 1998** (القانون رقم 1 لسنة 1998، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 2011 والمرسوم الرئاسي رقم 7 لسنة 2014).	• مشروع قانون المشروعات الصغيرة والمتوسطة قيد الإعداد
تونس	• **2016 قانون الاستثمار** (*Loi n° 2016-71 portant loi de l'Investissement*), *Décret gouvernemental n°2017-388 relatif à (i) La fixation de la composition du Conseil Supérieur d'Investissement et les modalités de son organisation ; et (ii) L'organisation administrative et financière de l'Instance Tunisienne de l'Investissement et du Fonds Tunisien de l'Investissement.* • *Décret gouvernemental n°2017-389 relatif aux Incitations financières au profit des investissements réalisés dans le cadre de la loi de l'investissement.* • *Décret gouvernemental n°2017-390 relatif à la création d'une unité de gestion par objectif* • **2018 اللائحة التنفيذية بشأن تصاريح الاستثمار والفرز** (*Décret gouvernemental n° 2018-417 du 11 mai 2018 relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets*)	• **قانون المصارف لعام 2016** (*Loi N°2016-48 of 15 July 2016 relative aux banques et aux institutions bancaires.*) • **2015 قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص** (*Loi 2015-49 sur les partenariats publics-privés (PPP) du 27 novembre 2015) , 2016 PPP Decrees* • **2015 قانون المنافسة** (*Loi n° 2015-36 du 15 septembre 2015, relative à la réorganisation de la concurrence et des prix*) • **2017 قانون الحوافز الضريبية** (*Loi n° 2017-8 du 14 février 2017, portant refonte du dispositif des avantages fiscaux*) • **2019 قانون بشأن تحسين مناخ الاستثمار**، تعديل أقسام من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام 2015 (*loi n°2019-47 du 29 mai 2019 sur l'amélioration du climat des investissements*)

حماية حقوق المستثمرين في التشريعات المحلية لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تخضع معاملة المستثمرين في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمجموعة من معايير الحماية الأساسية التي تظهر في كل من تشريعات الاستثمار والأدوات التنظيمية الأخرى ذات الصلة. ولا يقتصر مفهوم حماية حقوق المستثمرين على تقديم ضمانة ضد المصادرة غير القانونية فحسب، بل يشمل أيضاً تأمين حقوق الأرض، ومعايير مرتفعة للملكية الفكرية، وإمكانية استعادة الاستثمار الأجنبي بلا قيود، وإنفاذ الحقوق التعاقدية، بما في ذلك من خلال ضمان الوصول إلى آليات تسوية النزاعات (الفصل 5).

وتوفر تشريعات الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا معايير حماية قوية بحكم القانون، مع استثناءات قليلة، تتفق بشكل عام مع الممارسات المعترف بها دولياً. على الرغم من أن التأكيد على معايير الحماية في قانون الاستثمار قد يشكل إشارة مطمئنة، لا يوجد نهج أمثل فيما يتعلق بالمكان الذي ينبغي فيه تقديم هذه الضمانات الأساسية، حيث يمكن تناول ضمانات الحماية الأساسية في القوانين الأخرى

ذات التطبيق العام بدلاً من قوانين الاستثمار. فعلى سبيل المثال، يمكن معالجة أحكام نزع الملكية بشكل مناسب في قوانين أخرى ذات تطبيق أكثر عمومية أو حتى في الدستور نفسه.

في حالة لبنان مثلاً، لا يحتوي التشريع الاستثماري في البلاد على معايير أساسية لحماية حقوق المستثمرين، بل تُدرج في تشريعات أخرى. وعلى وجه التحديد، لا يكرس التشريع اللبناني ضمانات عدم التمييز بعد التأسيس أو المعاملة الوطنية، ولا تحويل الأموال أو نزع الملكية أو تسوية المنازعات. تظهر معايير الحماية الأساسية هذه أيضاً في معاهدات الاستثمار الدولية، والتي توفر طبقة إضافية من الحماية للمستثمرين الأجانب المشمولين بهذه المعاهدات.

في غياب ضمانات الحماية في قانون الاستثمار، يتم توفير الحماية ضد المصادرة في الدستور وكذلك في اتفاقيات الاستثمار الدولية. يحكم الدستور اللبناني، إلى جانب قانون نزع الملكية (1991، المعدل في 2006) نظام المصادرة، والتي لا يمكن أن تحدث إلا لأغراض المصلحة العامة، وتنص على تعويض مسبق بقيمة السوق. ولا يشير القانون إلى جنسية المالك على الرغم من عدم وجود إشارة صريحة إلى عدم التمييز.

بالمثل، يُدرج ميثاق الاستثمار المغربي بضعة أحكام متصلة بالحماية، والتي لا تشير بأي حال من الأحوال إلى درجة أقل من الحماية ضد المصادرة غير القانونية، التي تحكمها أجزاء مختلفة من التشريعات. إلا أنه وفي الوقت نفسه، يحتوي على ضمان للتحويل الحر للأموال ويمنح المستثمرين الأجانب حرية تحويل الأرباح ورأس المال.

يمنح الإطار القانوني المحلي في مصر حماية بحكم القانون لحقوق الملكية للمستثمرين بما يتماشى مع معايير الحماية العالية والحديثة، حيث يتم الاعتراف بحماية حقوق المستثمرين على المستويين الدستوري والتشريعي؛ وعلى الرغم من تطبيق أحكام معاهدة الاستثمار الثنائية، تُمنح نفس الحماية القانونية والحوافز المتاحة للمستثمرين الأجانب والمحليين.

يوفر قانون الاستثمار المصري مجموعة كاملة من ضمانات الاستثمار ومعايير الحماية المطلوبة لتوفير نظام آمن للمستثمرين بحكم القانون، حيث يحتوي على حكم يمنح معاملة عادلة ومنصفة لكل من المستثمرين الأجانب والمصريين، ويضمن عدم تعرض رأس المال المستثمر لأية إجراءات قسرية أو تمييزية. كما يوفر الحماية ضد التأميم والمصادرة وضمانات ضد الحجز والاستيلاء، وكذلك ضبط الممتلكات وتجميدها، إلا بأمر من المحكمة. ويمكن للدولة فقط مصادرة الممتلكات "للمنفعة العامة"، مقابل تعويض عادل وسريع. وينص القانون على أن هذه القيمة "تساوي القيمة الاقتصادية العادلة للممتلكات المصادرة في اليوم السابق لتاريخ قرار نزع الملكية". وتم استكمال هذه الأحكام بموجب قانون 1990 الخاص بمصادرة العقارات للمنفعة العامة، المعدل في 2018، والذي يحدد قواعد التعويض. لم يتم تعريف "المنفعة العامة" في قانون الاستثمار أو في قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة.

أما قانون الاستثمار الجزائري، فيوفر أيضاً ضمانات تعويض عادلة ومنصفة لنزع الملكية، والمعاملة العادلة والمنصفة للاستثمارات الأجنبية والتحويلات الحرة للأموال. كما يحتوي أيضاً على حكم بشأن احترام عدم المساس بالقانون، حيث ينص على أن المراجعات المستقبلية لتشريع الاستثمار لن تنطبق على المشاريع المنفذة في إطار التشريع الساري وقت الاستثمار، ما لم يطلب المستثمر ذلك صراحة. أما بند نزع الملكية فهو مقتضب: فبينما يمنح تعويضات عادلة ومنصفة، فإنه لا يحدد معايير نزع الملكية ولا إجراءات التعويض، إذ تُترك هذه المسألة للمعاهدات الدولية عند الاقتضاء، مما يوفر معاملة أكثر وقائية للمستثمرين الأجانب المشمولين بهذه المعاهدات. وفيما يتعلق بتسوية منازعات الاستثمار، يمنح قانون 2016 الاختصاص للمحاكم المحلية، بغض النظر عن انطباق معاهدات الاستثمار الدولية أو الاتفاقات التي تتضمن شرط التحكيم.

يوفر قانون الاستثمار الأردني ضمانات حماية للمستثمرين، مع عدم وجود أحكام تفصيلية بشأن الضمانات الإجرائية، إذ ينص القانون على معيار المعاملة الوطنية، ومبدأ المعاملة المتساوية، والضمانات ضد نزع الملكية، وتحويل حقوق رأس المال والأرباح، بما في ذلك قابلية تحويل العملة وحقوق تحويل الأرباح. ويتعلق حكم هام أدخله القانون بتسوية المنازعات. فبينما لا يتضمن قانون الاستثمار المؤقت لعام 2003 أحكاماً خاصة لتسوية المنازعات ولم يُشر إلا إلى الاتفاقيات الدولية، يمنح القانون الجديد بدوره المستثمرين الأجانب إمكانية الوصول إلى التحكيم في حالة حدوث نزاع بين مستثمر برأس مال أجنبي والسلطات الحكومية الأردنية.

يوفر قانون الاستثمار الفلسطيني لعام 2014 مجموعة شاملة من معايير الحماية، حيث يمنح مبدأ عدم التمييز ضد المستثمرين، إلا في حالات استثنائية لغرض عام مع مراعاة الإجراءات القانونية، وتقديم تعويض عادل. كما يتضمن ضماناً بعدم إمكانية تأميم الاستثمارات أو مصادرتها أو نزع ملكيتها إلا للأغراض العامة؛ وفي هذه الحالة، يجب دفع تعويض بالقيمة السوقية العادلة، فضلاً عن مبدأ عام للتحويل الحر للأموال.

بالمثل، يوفر التشريع الأساسي للاستثمار في تونس مجموعة شاملة من معايير الحماية، بما يتماشى مع ما يُنظر إليه عموماً على أنه أفضل الممارسات. وهو يوفر ضماناً للتعويض العادل والمنصف عن نزع الملكية، والتحويل الحر للأموال إلى الخارج، وعدم التمييز.

ويقارن الملحق "أ" أحكام تشريعات الاستثمار الأساسية لكل بلد ويبحث فيما إذا كانت البلدان قد تبنت نهج القائمة الإيجابية أو السلبية لدخول الاستثمار الأجنبي. كما يدرج الملحق أيضاً توافر التحكيم، وكذلك الالتزام بمعاهدات الاستثمار الدولية.

وبينما يركز هذا الفصل على الإطار القانوني المحلي، لا ينبغي التغاضي عن التفاعل بين التشريعات المحلية ومعاهدات الاستثمار الدولية، التي تلعب دوراً رئيساً في حماية الاستثمارات الأجنبية (الفصل 5). ويختلف هدفها ونطاقها في العديد من النواحي، ولا ينبغي إعادة تكرار محتوى بعض أحكام المعاهدات المثيرة للجدل بشكل متزايد، مثل المعاملة العادلة والمنصفة (FET) ومعاملة الدولة الأكثر رعاية (MFN)

على المستوى التشريعي. علاوة على ذلك، في حين أن الهدف الرئيسي لمعاهدات الاستثمار هو توفير مستوى عالٍ من ضمانات الحماية للمستثمرين الأجانب، فإن نطاق قوانين الاستثمار أوسع بكثير.

مجال أوسع للإصلاح من خلال الدمج التدريجي لالتزامات المستثمرين

يعتبر دمج التزامات المستثمر القانونية للحفاظ على البيئة وأهداف السياسة العامة الأخرى اتجاهاً متنامياً في وضع قوانين الاستثمار العالمية. وبينما ينعكس الوعي المتزايد بالحاجة إلى تعزيز وتنفيذ السلوك التجاري المسؤول في الاستراتيجيات الوطنية التي تتجاوز الإطار التشريعي (الفصل 10)، تلعب قوانين الاستثمار دوراً محتملاً قوياً في إدخال واجبات ملزمة للمستثمرين. وينعكس هذا التطور في وضع القواعد في القوانين المحلية لبعض الاقتصادات النامية والمتقدمة، والتي تحتوي بشكل متزايد على أحكام لضمان التزام المستثمرين بالسلوك التجاري المسؤول. وتهدف هذه الممارسة إلى تحقيق توازن أفضل بين الضمانات المقدمة للمستثمرين والالتزامات التي يتوجب عليهم احترامها ليُعتبروا مؤهلين للحصول على هذه الضمانات والحوافز. وباستثناءات قليلة، لم تشرع بعد اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في هذا المسار بوضوح (الجدول 3.2)، إذ لا تحتوي تشريعاتها الاستثمارية بشكل عام على واجبات ملزمة للمستثمرين، إلا من خلال الشروط المطلوبة للاستفادة من الحوافز والمزايا. وغالباً ما تنعكس الإجراءات التي تتخذها حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لضمان الحد الأدنى من المعايير للعمال المنزليين ولتعزيز التنوع بين الجنسين في أنواع أخرى من الأنظمة، مثل قوانين حوكمة الشركات وقوانين العمل، كما هو الحال في العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، اعتمد الأردن والمغرب قوانين لحوكمة الشركات تذكر التنوع بين الجنسين في مجالس الإدارة (OECD, 2020).

ومع ذلك، يمكن استخدام قوانين الاستثمار كقناة لتشجيع وصول المرأة ومشاركتها في مجالس إدارة الشركات وفي المناصب الإدارية العليا. وهناك حجة قوية لتعزيز المساواة بين الجنسين من خلال إصلاحات تنظيم الاستثمار: لدى الاستثمار الأجنبي المباشر القدرة على تحسين التوازن بين الجنسين في قيادة الشركات. وبوجه عام، فإن حصة الشركات الأجنبية التي تضم كبار المدراء، وحصة النساء في المناصب الإدارية في الشركات الأجنبية، أعلى بكثير من نظيراتها المحلية، بما في ذلك في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (انظر الفصل 2 حول اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر وفوائد التنمية). ويمكن للشركات المحلية تقليد ممارسات الشركات الأجنبية هذه (OECD, 2019).

بدأت مصر في وضع أحكام تهدف إلى تحقيق التوازن بين حقوق المستثمرين والتزاماتهم، إذ قدم قانون الاستثمار لعام 2017 أحكاماً بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات، مذكورة بعبارات عامة للغاية، دون أي متطلبات محددة ملزمة للمستثمرين. ويحظر القانون في المادة 2 منه، التمييز في الاستثمار، بما في ذلك التمييز على أساس الجنس، ويشجع صغار المستثمرين. وافتتحت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، وهي وكالة الترويج للاستثمار في مصر، نافذة خاصة في مركز خدمات المستثمرين يمكن من خلالها للمستثمرات الحصول على جميع المعلومات اللازمة لهن واستكمال جميع الأوراق اللازمة في نافذة واحدة. أما المغرب فقد أنشأ هيئة تشغيلية بالكامل لتنفيذ التزامات المسؤولية الاجتماعية للشركات (الفصل 9). وبشكل عام، لا تزال محاولات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لفرض التزامات متعلقة بالتنمية على المستثمرين في بدايتها مقارنةً بالمناطق الأخرى.

ويمكن تصور دمج هذه الأحكام في تشريعات الاستثمار الأساسية كوسيلة لتحقيق توازن أفضل بين حقوق المستثمرين والتزاماتهم، وجعل تشريعاتهم أقرب إلى المعايير الدولية للسلوك التجاري المسؤول، مثل تلك الواردة في إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الشركات متعددة الجنسيات. كما تم تطويره في الفصل العاشر، فإن المبادئ التوجيهية هي أداة السياسة العالمية الأكثر شهرة لتعزيز وتمكين المسؤولية الاجتماعية للشركات. إنها جزء من إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات (الإعلان)، وهو التزام سياسي لتوفير بيئة استثمارية مفتوحة وشفافة وتشجيع المساهمة الإيجابية التي يمكن أن تقدمها الشركات في التقدم الاقتصادي والاجتماعي. من بين البلدان الثمانية التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التزمت مصر والأردن والمغرب وتونس بأدوات السياسة هذه.

المراجع

OECD (2013), OECD Investment Policy Reviews :Egypt 2013, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264202276-en.

OECD (2015), *Policy Framework for Investment*, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en.

OECD (2018), Enhancing the legal framework for sustainable investment :Lessons from Jordan, available at: https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Enhancing-the-Legal-Framework-for-Sustainable-Investment-Lessons-from-Jordan.pdf

OECD (2020), OECD Investment Policy Reviews :Egypt 2020, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing,

Paris, https://doi.org/10.1787/9f9c589a-en.

OECD (forthcoming), *Changing laws and breaking barriers for women's economic empowerment in Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia*, OECD publishing, Paris.

UNCTAD (2017), *Investment Policy Review of Lebanon,* UNCTAD Publishing, Geneva

الملحق "أ": جدول مقارن لأطر الاستثمار في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	قانون الاستثمار الذي يغطي الاستثمارات المحلية والأجنبية	التعديلات الأخيرة على تشريعات الاستثمار	أحكام بشأن الآثار التوزيعية للاستثمار: الأثر البيئي، والتنمية المستدامة، والمساواة بين الجنسين، إلخ.	عدم التمييز في مرحلة ما بعد التأسيس المنصوص عليه في التشريعات المحلية	نهج القائمة السلبية لقيود الاستثمار الأجنبي المباشر	الحماية من المصادرة	ضمان التحويل الحر للأموال المنصوص عليها في القانون	إمكانية اللجوء إلى التحكيم الاستثماري المنصوص عليه في القانون	الالتزام بالاتفاقيات الدولية بشأن التحكيم (اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار، واتفاقية نيويورك)	معاهدات الاستثمار الدولية
الجزائر	✓	✓	لا	✓	غير واضح - قيد المراجعة				نعم	✓
مصر	✓	✓	نعم، اعتبارات عامة	✓		نعم	✓	✓	نعم	✓
الأردن	✓	✓	لا	✓	✓	نعم	✓	✓	نعم	✓
لبنان	✓		لا	✓		نعم، ليست خاصة بالمستثمرين		✓	نعم	✓
ليبيا	✓		لا	✓		نعم			ليست دولة عضو في المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار؛ لم تنضم إلى اتفاقية نيويورك	✓
المغرب	✓		ليس في ميثاق الاستثمار، ولكنها ناشطة في نقاط الاتصال الوطنية	✓		نعم، ليست خاصة بالمستثمرين	✓	✓	نعم	✓
السلطة الفلسطينية	✓		نعم، من خلال معايير منح الحوافز	✓		نعم	✓		ليست دولة عضو في المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار؛ انضمت إلى اتفاقية نيويورك في عام 2015	✓
تونس	✓	✓	✓	✓	غير واضح	نعم	✓	نعم	نعم	✓

المصدر: تجميع المؤلفين

ملاحظات: نقاط الاتصال الوطنية (NCP) هي وكالات حكومية مسؤولة عن تعزيز إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمؤسسات متعددة الجنسيات وإرشادات العناية الواجبة ذات الصلة، ومعالجة القضايا (يشار إليها باسم "حالات محددة") باعتبارها آلية تظلم غير قضائية. تلتزم الحكومات المنضمة بإنشاء نقطة اتصال وطنية لتعزيز فعالية المبادئ التوجيهية (الفصل 9).

4 الانفتاح على الاستثمار الأجنبي وإصلاحات التحرير الأخيرة

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن القيود التنظيمية الرئيسية المفروضة على الاستثمار الأجنبي في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير وذلك اعتماداً على مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (اختصاراً "المؤشر"). ويقيس المؤشر مستوى تقييد الدولة للإجراءات القانونية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر وذلك لدى أكثر من 70 دولة حول العالم وفي 22 قطاعاً. وعلى الرغم من الإصلاحات المهمة، تعتبر القيود التي تضعها اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المتوسط أعلى من المناطق الأخرى، الأمر الذي قد يحد من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة ومكاسب الإنتاجية على مستوى الاقتصاد، فضلاً عن التبعات التي يمكن أن تسببها على الأهداف المعلنة لاقتصادات تلك المنطقة والمتمثلة في التنويع الاقتصادي والمشاركة في سلاسل القيمة العالمية.

الملخص والاعتبارات السياساتية

تعتمد جاذبية اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للمستثمرين الأجانب على عوامل عديدة؛ منها حجم السوق، والجغرافيا، إضافة إلى السياسات والمؤسسات التي تدعم بيئة استثمارية متسقة ويمكن التنبؤ بها. كما تستكشف الفصول الأخرى من هذا التقرير بالتفصيل، يعد الإطار القانوني للاستثمار (الفصل 3)، ونوعية البنية التحتية (الفصل 9)، وسياسات تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر (الفصل 6) وربط المستثمرين الأجانب بنظرائهم المحليين (الفصل 8) مجالات يمكن للحكومات التأثير فيها ليس فقط لجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر بل أيضاً لتعزيز فوائده الإيجابية على المجتمع. وبالنسبة للمستثمرين الأجانب، هناك مجال سياساتي آخر يعد مهماً ويتعلق بالقواعد المنظمة لدخولهم للبلد المضيف وعملياتهم فيه. تفرض جميع الحكومات بعض القيود القانونية أو التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر في محاولة منها في الغالب لحماية الصناعات المحلية أو مصالح الأمن القومي؛ إلا أن تلك القيود تنطوي على تكاليف اقتصادية قد تؤدي بدورها إلى انخفاض المنافسة، وضياع الإيرادات الحكومية، وتقليل الآثار غير المباشرة للإنتاجية.

يختلف كثيراً مستوى انفتاح اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على المستثمرين الأجانب. بناءً على القيود القانونية على الاستثمار الأجنبي المباشر (تلك المنصوص عليها في اللوائح أو القوانين) بحلول نهاية عام 2019، كان لدى كل من مصر والمغرب نفس مستوى التحرر الموجود لدى دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في حين تفرض ليبيا والسلطة الفلسطينية قيوداً واسعة النطاق بحكم القانون. في المتوسط، تميل اقتصادات دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الثمانية، موضوع التقرير، إلى أن تكون أكثر تقييداً مقارنةً بدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والعديد من البلدان غير الأعضاء في المنظمة. لكن أجرت عدة حكومات في المنطقة مؤخراً إصلاحات هامة لتحرير الاقتصاد، معترفة بدور الاستثمار الأجنبي المباشر في خلق الوظائف، وتمكين التنويع الاقتصادي ودعم المشاركة في سلاسل القيمة العالمية. فعلى سبيل المثال، ألغى الأردن في عام 2016 شرط وجود حد أدنى لرأس المال المفروض على المستثمرين الأجانب، وقام بتوسعة القطاعات المفتوحة للملكية الأجنبية الكاملة، وقام في عام 2019 بتخفيف المزيد من القيود في بعض قطاعات الخدمات. أما تونس، فألغت في عام 2016 شرطاً يقضي بحصول المستثمرين الأجانب على الموافقة لتخطي حصص الملكية 50٪ من رأس مال الشركة. وفي عام 2020، أنهت الجزائر أكبر قيودها، وهو السقف الموضوع للأسهم الأجنبية بنسبة 49٪ في كافة القطاعات.

لكن مع ذلك، قد تمنع القيود القانونية المتبقية زيادة حجم الاستثمار وكذلك مكاسب الإنتاجية من المنافسة – واللذان يعتبران بدورهما من الأمور الحيوية للتعافي المرن من أزمة كوفيد-19. وكما هو الحال في معظم البلدان، تفرض الاقتصادات الثمانية، موضوع التقرير، قيوداً في قطاع الخدمات أكثر من قطاع التصنيع، وتعتبر تلك القيود أكثر شدة وانتشاراً مما هي عليه في البلدان النظيرة مثل جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. وتقيد العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الملكية الأجنبية في قطاعات الأعمال التجارية والمالية والتوزيع والنقل، والتي تمثل كلها مدخلات رئيسية لقطاعات أخرى. إن تقييد الاستثمار الأجنبي في مثل هذه الخدمات الأساسية يعيق المنافسة والإنتاجية في القطاعات والصناعات التي تعتمد عليها، بما في ذلك التصنيع، مما يؤدي بدوره إلى إعاقة مكاسب الإنتاجية المحتملة في جميع أنحاء الاقتصاد.

حتى في الحالات التي أزالت فيها حكومات تلك الدول القيود القانونية على الاستثمار الأجنبي المباشر، ثمة قيود فعلية بحكم الأمر الواقع مثل العقبات غير الرسمية أو المؤسسية للاستثمار (مثل البيروقراطية المفرطة أو الفساد)، أو ملكية الدولة، أو التطبيق غير المتسق للقواعد القانونية والتي لن يتطرق إليها هذا الفصل. واستفاد عدد صغير من الشركات المرتبطة بالنخبة السياسية من تلك العقبات بحكم الأمر الواقع مقارنةً بالبقية (Diwan, Keefer and Schiffbauer, 2015[14]) وتعتبر تلك القيود، عند استخدامها كأداة لممارسات المحسوبية، عائقاً يمنع المنافسة بين المستثمرين الأجانب والمحليين، وكذلك بين الشركات المحلية نفسها. وستسمح البيئة التي تشجع على المنافسة بتخصيص أفضل للموارد نحو الشركات ذات الإنتاجية العالية وتمكين الوافدين الجدد من طرح أفكار جديدة والابتكار.

الاعتبارات السياساتية

- النظر في إعادة تقييم القيود التنظيمية المتبقية المفروضة على الاستثمار الأجنبي، ولا سيما القيود الأفقية وتلك الموجودة في قطاعات الخدمات، ومقارنتها بأهداف السياسة العامة، وتبسيطها أو إزالتها عندما يكون ذلك ممكناً. كما يجب أيضاً مراجعة تلك القيود ومقارنتها مع أهداف التنمية الوطنية لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (مثل أهداف التنويع الاقتصادي أو المشاركة في سلاسل القيمة العالمية). وعندما تعتبر هذه السياسات ضرورية، يجب التأكد من ألا تكون أكثر تقييداً مما هو مطلوب لمعالجة المخاطر والمخاوف المحددة.
- النظر في تعزيز وضوح وشفافية الإطار القانوني للمستثمرين الأجانب. في كثير من الأحيان لا توفر تفاصيل التدابير التمييزية باللغة الإنجليزية أو تتضمن قوائم طويلة ومحدثة بشكل متكرر للقطاعات المفتوحة، مما يجعل من الصعب على المستثمرين فهم القواعد السائدة. ويمكن لنهج القائمة السلبية، حيث يتم تبيين القطاعات المقيدة بوضوح (كما هو الحال في الأردن)، أن يعزز الوضوح.
- ضمان التنفيذ الفعال والواضح للوائح المنظمة لدخول المستثمرين الأجانب وعملياتهم في البلاد، حيث يساهم التقليل من التشريعات القانونية المنظمة لدخول الشركات الأجنبية إلى الأسواق، سواءً بحكم القانون أو بحكم الأمر الواقع، في التقليل من الممارسات غير المرغوب فيها، مثل الفساد والمحسوبية، وتقديم قطاع خاص أكثر ديناميكية.

يمكن للقيود على الاستثمار الأجنبي المباشر أن تثبط الاستثمار وفوائده الاقتصادية

إن لبيئة الاستثمار الدولية المفتوحة وغير التمييزية فوائد طويلة الأجل. يعتبر الاستثمار أمراً بالغ الأهمية لتحفيز النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وذلك لكونه يوسع القدرة الإنتاجية للاقتصاد ويدفع إلى خلق فرص العمل ونمو الدخل. ويمكن للاستثمار الدولي أن يقدم ميزات عديدة، ففضلاً عن جلب رأس المال الإضافي إلى الاقتصاد المضيف، يمكنه المساعدة على تحسين تخصيص الموارد، وزيادة قدرات الإنتاج، والوصول إلى الأسواق الدولية. كما يمكن للاستثمار الدولي أن يعمل أيضاً كقناة تنشر محلياً الخبرات التكنولوجية والإدارية (انظر الفصل 2 حول اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر وفوائده في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للحصول على أدلة تجريبية حول كيفية مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في نتائج التنمية المستدامة).

تقبل الحكومات في الغالب الفوائد المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر، وأصبحت سياسة جذب الاستثمار الأجنبي المباشر أداة مهمة لتمويل التنمية في العديد من البلدان. لكن تفرض جميع الحكومات تقريباً بعض القيود القانونية أو التنظيمية على دخول المستثمرين الأجانب وعملياتهم، غالباً بهدف حماية المستثمرين المحليين من المنافسة الأجنبية لأسباب اقتصادية بحتة. كما أن الدافع وراء قيود الاستثمار الأجنبي المباشر هو فقدان السيادة الوطنية وحماية المصالح الأمنية الأساسية. غالباً ما تبرر الحكومات القيود التي تفرضها على الاستثمار الأجنبي المباشر على أنها راجعة إلى تأمين الأداء السليم للاقتصاد ضد تهديدات الحرمان أو تعطيل توريد السلع والخدمات الحيوية للاقتصاد (Moran, 2009[15]). لكن لا ينبغي لحماية الأمن القومي، رغم مشروعيته، أن يكون غطاءً للسياسات الحمائية (انظر المربع 4.1 للحصول على نظرة عامة على إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن القيود القائمة على الحفاظ على الأمن القومي) (OECD, 2008[16]) (OECD, 2020[17]).

يجب استخدام القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر بأقل قدر ممكن وكملاذ أخير فقط في حال لم تتمكن التدابير غير التمييزية الأخرى من التخفيف من المخاطر أو المخاوف المحددة بشكل مناسب. وإضافةً إلى ما سبق، وكما هو موضح أدناه، قد لا تكون السياسات التمييزية دائماً هي الأمثل لمعالجة المخاطر أو المخاوف المحددة. تتضمن القيود على الاستثمار الأجنبي تبعات اقتصادية يمكن أن تتسبب بدورها في انخفاض المنافسة والإنتاجية، وضياع الإيرادات الحكومية، وتقليل من احتمال الآثار غير المباشرة.

تعتبر قيود الاستثمار الأجنبي المباشر التي تم تحليلها في هذا الفصل تدابير تمييزية صريحة في اللوائح والقوانين. إلا أنه ثمة قيود أخرى بحكم الأمر الواقع تُفرض على المستثمرين الأجانب، والتي تتضمن مثلاً الحواجز المؤسسية أو غير الرسمية للاستثمار (مثل البيروقراطية المفرطة أو الفساد)، والتطبيق غير المتسق للقواعد القانونية، وأيضاً التشوهات الناتجة عن ملكية الدولة للقطاعات الرئيسية، والمعاملة التنظيمية الخاصة التي تتلقاها بعض الشركات. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تهيمن الشركات المملوكة للدولة (سواء أكانت مدنية أم عسكرية) على العديد من القطاعات، وغالباً ما تتلقى معاملة تنظيمية تفضيلية، والتي قد تُفضي، في حال إساءة استخدامها، إلى مزاحمة القطاع الخاص من ذلك القطاع (OECD, 2019[18]) (World Bank, 2018[5]).

كما يتم إعاقة المنافسة العادلة عندما تستفيد الشركات الخاصة التي تتمتع بعلاقات سياسية هامة من المعاملة التفضيلية الرسمية أو غير الرسمية، مما يخلق حواجز أمام دخول الشركات المحلية والأجنبية.[1] فعلى سبيل المثال، ثمة دليل أنه وقبل عام 2011، كانت الشركات التي تتمتع بعلاقات سياسية في مصر محمية من المنافسة من خلال حواجز الاستيراد غير الجمركية، مثل متطلبات الترخيص الحصرية، (Diwan, Keefer and Schiffbauer, 2015[14]) كما تضم قائمة الميزات الأخرى التي تتلقاها الشركات التي لديها علاقات سياسية

في العديد من بلدان المنطقة الوصول التفضيلي إلى الأراضي أو العقود الحكومية، أو معاملة ضريبية تفضيلية، أو تطبيق الإجراءات بشكل قائم على المحاباة (Atiyas, Diwan and Malik, 2019[7]) (World Bank, 2015[12]). وتلعب هذه القيود الأخرى، رغم عدم تناولها في هذا الفصل، دوراً رئيساً في مناخ الاستثمار العام، وخصوصاً إنفاذ القيود القانونية، (Kalinova, Palerm and Thomsen, 2010[20]).

المربع 1.4. مبادئ سياسة الاستثمار لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والمبادئ التوجيهية لسياسات الاستثمار المتعلقة بالأمن القومي في البلد المتلقي

كانت لجنة الاستثمار التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بمثابة منتدى للحوار بين الحكومات حول كيفية توفيق الحكومات بين الحاجة إلى الحفاظ على بيئة استثمار دولية مفتوحة وتوسيعها وبين واجبها في حماية المصالح الأمنية الأساسية لشعوبها. وباعتبارها الجهة الراعية لأدوات الاستثمار الدولية الرئيسية مثل قانون تحرير تحرك رأس المال والإعلان الخاص بالاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، أشرفت المنظمة على التقدم المحرز في التحرير لأكثر من 40 عاماً.

وثمة ثلاثة مبادئ تدعم هذه الأدوات: الشفافية والتحرير وعدم التمييز، إذ ينص مبدأ عدم التمييز على معاملة جميع المستثمرين في نفس الظروف على قدم المساواة بغض النظر عن ملكيتهم. في حين تتطلب **المعاملة الوطنية** قيام الحكومة بمعاملة المؤسسات المملوكة للأجانب أو الخاضعة لسيطرتهم للرقابة بطريقة مساوية تماماً لمعاملتها للشركات المحلية في الأوضاع المماثلة.

ووضع أعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والحكومات المشاركة الأخرى إرشادات إضافية فيما يتعلق بالاستثناء الوحيد لسياسات الاستثمار غير التمييزية المنصوص عليها في هذه الأدوات والذي هو اتخاذ الحكومات تدابير "تعتبرها ضرورية لحماية المصالح الأمنية الأساسية" وللحفاظ على "النظام العام أو لحماية الصحة والأخلاق والسلامة العامة". ويجب أن تتبع تدابير سياسة الاستثمار التي تتناول المصالح الأمنية الأساسية ثلاثة مبادئ أساسية:

1) الشفافية والقدرة على التنبؤ: يجب أن تكون المعلومات المتعلقة بالقيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي شاملة ومتاحة للجميع. وبينما قد يكون من مصلحة المستثمرين والحكومات الحفاظ على سرية المعلومات الحساسة، يجب أن تكون الأهداف والممارسات التنظيمية شفافة قدر الإمكان لزيادة إمكانية التنبؤ بالنتائج.

2) التناسب: لا ينبغي أن تكون القيود المفروضة على الاستثمار، أو الشروط المفروضة على المعاملات، أكبر مما هو مطلوب لحماية الأمن القومي، ويجب تجنبها عندما تكون التدابير القائمة الأخرى كافية ومناسبة لمعالجة مشكلة تتعلق بالأمن القومي.

3) المساءلة: ينبغي النظر في إجراءات الرقابة البرلمانية، والمراجعة القضائية، والتقييمات الدورية للأثر التنظيمي، ومتطلبات اتخاذ قرارات منع الاستثمار على المستويات الحكومية العليا لضمان مساءلة السلطات التي تقوم بالتنفيذ.

المصدر: (OECD, 2008[16])

القيود القانونية الشائعة على الاستثمار الأجنبي المباشر وتكاليفها الاقتصادية

في معظم البلدان، يعتبر تحديد سقف للملكية الأجنبية، في قطاعات محددة عادةً، الشكل الأكثر انتشاراً لتقييد الاستثمار الأجنبي المباشر وهو الأمر السائد في أغلب الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير، باستثناء بعضها التي تطبق قيوداً أوسع في جميع القطاعات أو معظمها (الجزائر وليبيا والسلطة الفلسطينية، والمفصّلة أدناه). وعادةً ما يعود تحديد سقف المُلكية، بعد مخاوف الأمن القومي، إلى حماية المستثمرين المحليين من المنافسة الأجنبية أو دفع عجلة التطوير للمستثمرين المحليين عبر إجبار المستثمرين الأجانب على إنشاء روابط مع الاقتصاد المضيف. بالفعل، ترتبط جزئياً فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر للاقتصادات المضيفة بآثارها غير المباشرة على الشركات المحلية، ولا سيما عمليات نقل المعرفة. تتوقع الحكومات أن تؤدي القيود على الأسهم الأجنبية للشركات أو متطلبات المشاريع المشتركة إلى تسهيل هذه الآثار غير المباشرة من خلال تعزيز التفاعلات بين الشركات المحلية والأجنبية (انظر الفصل 8 للاطلاع على السياسات الأخرى لتعزيز الروابط).

لكن قد لا تحقق شروط تحديد أسهم الملكية الأجنبية بالضرورة الغرض المقصود منها. وتعتبر قدرة الشركات متعددة الجنسيات على ممارسة السيطرة على عملياتها في الأراضي الأجنبية إحدى الخصائص الأساسية للاستثمار الأجنبي. وتحد قيود الملكية من قدرة تلك الشركات على ممارسة هذه السيطرة، مما قد يؤثر على قرارها بالاستثمار في المقام الأول. كما يمكن أن تحد القيود على أسهم الملكية الأجنبية أيضاً من المكاسب المالية والاقتصادية المحتملة للمشروع، إذ قد يتردد المستثمرون الأجانب في الدخول في مشروع مشترك مع مستثمرين محليين لأسباب عديدة، منها صعوبة العثور على شركاء محليين مناسبين يتمتعون بالقدرات والمهارات المطلوبة؛ أو قد لا يرغب المستثمرون في مشاركة التقنيات الجديدة وتقنيات الإنتاج مع هؤلاء الشركاء المحليين، وهو أمر قد يحد بدوره من الآثار غير المباشرة (Moran, Graham and Blomström, 2005[21]).

يعد الفرز والموافقة آليتين إضافيتين شائعتين لتنظيم دخول المستثمرين الأجانب وسلوكهم، على الرغم من أن استخدامهما قد انخفض بشدة خلال العقود الثلاثة الماضية (Mistura and Thomsen, 2017[22]). ويشمل الفرز التمييزي فرض متطلبات على المستثمرين الأجانب، للموافقة على استثماراتهم، تتجاوز متطلبات الترخيص أو التصاريح المخصصة لنظرائهم المحليين، حيث تقوم بعض البلدان بفحص مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر في جميع القطاعات، مثل تونس قبل إصلاحات عام 2016؛ في حين تقوم أخرى بفحص قطاعات إستراتيجية أو مشاريع كبيرة محددة فقط (والتي تتخطى عتبة استثمار معينة). وتعلل الحكومات التي تفرض تدابير الفرز بأنه يساعد على استبعاد المشاريع التي يحتمل أن تكون ضارة على المستهلكين أو البيئة، وضمان تحقيق المشاريع لأقصى فائدة محتملة للاقتصاد المحلي، من حيث التوظيف أو البحث والتطوير أو الآثار المفيدة التكنولوجية أو الإدارية. وما يميز عملية الفرز عن عمليات الترخيص والتفويض الأخرى هو طبيعته التمييزية ضد الاستثمارات المملوكة للأجانب. ولهذا السبب، فإن الفرز القائم على المعايير الاقتصادية مدرج كاستثناء من المعاملة الوطنية في الاتفاقات الدولية وبموجب إعلان وقرارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، وكذلك كتحفظ بموجب مدونة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن تحرير تحرك رأس المال. أما الفرز الذي يقتصر حصرياً على اعتبارات الأمن القومي فهو مُدرج لأغراض الشفافية في الإعلان (المربع 4.1).

يمكن لمتطلبات الفرز أن تُثني المستثمرين الأجانب عن الدخول، على اعتبار أنها تخلق حواجز غير متوقعة ومكلفة للدخول. وغالباً ما تكون معايير الموافقة على المستثمرين، مثل المصلحة الوطنية، غامضة أو تُترك مُبهمة. كما يمكن أن تكون الشروط المفروضة تعسفية وغير متسقة وغير شفافة، مما يؤدي إلى فرض قيود تقديرية تكون صارمة إلى حدٍ ما في بعض الأحيان، مثل القيود المفروضة على الملكية الأجنبية ونقل التكنولوجيا القسري وسحب الأصول. كما تفرض آليات الموافقة أيضاً تكاليف إدارية على الحكومة والمستثمرين.

كما أنه ثمة عوائق أخرى أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، بما في ذلك، القيود المفروضة على توظيف الموظفين الأجانب الرئيسين، أو حيازة الأجانب للأراضي، أو القيود المفروضة على استعادة الأرباح وسحب رأس المال التي تؤثر بدورها على ربحية أو هيكلية النشاط التجاري. ونتيجةً لذلك، حتى عندما تبرر الحكومات هذه القيود بمخاوف تتعلق بالسياسات، تتسبب تلك الإجراءات في زيادة التكاليف على الشركات المملوكة للأجانب مقارنةً بالاقتصادات المنافسة، وقد يؤثر سلباً على قرارات الشركات بالاستثمار (Mistura and Roulet, 2019[23]). وقد تكون الأدوات السياساتية البديلة أكثر ملاءمة لتحقيق أهداف معينة.

ومن خلال إثناء المستثمرين الأجانب، تقلل القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر من المنافسة، وبالتالي تمنع مكاسب الإنتاجية على مستوى القطاعات وحتى على مستوى الاقتصاد ككل. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعتبر المنافسة الضعيفة في القطاع الخاص، المتميّز بانتشار عدد قليل من الشركات المهيمنة، أحد العوائق الرئيسية أمام نمو الوظائف والشركات بشكل أكثر ديناميكية[2]. كما يمكن للقيود الموضوعة على الاستثمار الأجنبي المباشر أن تحد من دخول الشركات المحلية والأجنبية وتزيد من نفوذ شركات مختارة في السوق. ففي ظل حكومة ما قبل عام 2011 في تونس، على سبيل المثال، كانت الشركات المرتبطة بالحكومة أكثر انتشاراً في القطاعات المقتصرة على المستثمرين الأجانب بموجب قانون الاستثمار السابق لعام 1993. وثمة دليل على أن أداء تلك الشركات، من حيث حصتها في السوق وأرباحها، كان أفضل من نظيراتها في سبب يرجع إلى حد كبير إلى لوائح الدخول هذه، مما ساهم بكفاءة في استبعاد المنافسين (Rijkers, Freund and Nucifora, 2017[24]).

إضافةً إلى أنواع القيود المطبقة، يؤثر وضوح القوانين واللوائح الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر وشفافيتها أيضاً على دخول المستثمرين (انظر الفصل 3 لمزيد من التفاصيل حول أهمية وجود إطار متماسك لسياسة الاستثمار). في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، غالباً ما تتضمن التفاصيل المتعلقة بالإجراءات التمييزية قوائم طويلة ومحدثة بشكل متكرر للقطاعات غير المقيدة، مما يُصعّب على المستثمرين، ولا سيما الشركات الصغيرة ذات الموارد الأقل، فهم القواعد السائدة. يتضمن النهج الأكثر شفافية والذي يمكن التنبؤ به "قائمة سلبية"، حيث يتم الترخيص لجميع مشاريع الاستثمار الأجنبي دون أي شروط تمييزية، باستثناء قطاعات أو قطاعات فرعية محددة بوضوح في القائمة السلبية. ومن بين الاقتصادات التي تمّ التركيز عليها في هذا التقرير، لدى الأردن قائمة سلبية، في حين تونس والجزائر بصدد تبني هذا النهج. لكن وعند تبني قائمة سلبية، من المهم أن تكون تلك القائمة متاحة للجمهور وسهلة الفهم، مع تفاصيل كافية عن القطاعات المعنية. كما قد يؤدي التأخير الطويل بين نشر التشريع الخاص بالقائمة السلبية وتفاصيل القائمة، كما حدث في تونس، إلى إرباك المستثمرين وتعطيلهم، مما يضيف عقبة إضافية فوق القيود نفسها.

تميل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أن تكون أكثر تقييداً من نظيراتها

تفرض جميع الحكومات تقريباً بعض القيود على المستثمرين الأجانب على الرغم من التكاليف الاقتصادية لهذه الإجراءات. ويسمح مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بإجراء تقييم مقارن للقيود القانونية على الاستثمار الأجنبي المباشر في أكثر من 70 دولة عبر أربعة أنواع رئيسية من قيود الاستثمار الأجنبي المباشر (المربع 4.2). وانضمت مصر والأردن والمغرب وتونس من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، حيث ستلتزم تلك الدول بمعاملة الشركات المملوكة لأجانب أو الخاضعة للرقابة الأجنبية العاملة على أراضيها نفس معاملتها للشركات المحلية - مع مراعاة قائمة الاستثناءات. وتعكس درجات هذه البلدان في المؤشر قائمة الاستثناءات المبلغ عنها للمعاملة الوطنية بموجب أداة المعاملة الوطنية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والتي يتم تحديثها سنوياً.[3] وتعكس الدرجات الخاصة بالجزائر ولبنان

وليبيا والسلطة الفلسطينية نتائج الاستبيان الذي أكملته السلطات المختصة، ثم ستُكمله مراجعة قانونية شاملة للتشريعات ذات الصلة لكل دولة من قبل أمانة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

المربع 2.4. مؤشر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للقيود التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر

يقيس المؤشر الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مدى القيود الموضوعة من قبل اقتصاد ما على الاستثمار الأجنبي المباشر. يتوفر هذا المؤشر لأكثر من 70 اقتصاداً، بما في ذلك جميع أعضاء المنظمة ومجموعة العشرين، مما يسمح بمقارنة سياسات الاستثمار الأجنبي لكل تلك الدول مباشرةً وتحديد المجالات المحتملة للإصلاح. ويُستخدم المؤشر بشكل شائع لوحده لتقييم مدى تقييد سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر عند مراجعة المرشحين للانضمام إلى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ولدى مراجعات سياسة الاستثمار في المنظمة، بما في ذلك مراجعات البلدان الجديدة المنضمة إلى إعلان المنظمة بشأن الاستثمار الدولي والشركات المتعددة الجنسيات.

لا يوفر المؤشر مقياساً كاملاً لمناخ الاستثمار في الاقتصاد لأنه لا يسجل التنفيذ الفعلي للقيود الرسمية ولا يأخذ في الاعتبار الجوانب الأخرى للإطار التنظيمي للاستثمار، مثل مدى ملكية الدولة والقيود المؤسسية وغير الرسمية التي قد تؤثر أيضاً على مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر. لكن تعتبر قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر عاملاً حاسماً في جاذبية الاقتصاد للمستثمرين الأجانب؛ حيث قد يساعد المؤشر، لدى استخدامه مع مؤشرات أخرى تقيس الجوانب المختلفة لمناخ الاستثمار الأجنبي المباشر، في تفسير الاختلافات بين الاقتصادات في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

ويغطي المؤشر 22 قطاعاً، بما في ذلك الزراعة والتعدين والكهرباء والتصنيع والخدمات الرئيسية (النقل والبناء والتوزيع والاتصالات والعقارات والخدمات المالية والمهنية)، حيث يعتمد التقييم على العناصر التالية لكل قطاع:

- مستوى أسهم الملكية الأجنبية المسموح به
- إجراءات الفرز والموافقة المطبقة على الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد
- القيود المفروضة على الموظفين الأجانب الرئيسين (مثل الرئيس التنفيذي، خبير تقني)
- قيود تشغيلية أخرى (مثل ملكية الأرض، تأسيس أفرع، استعادة الأرباح).

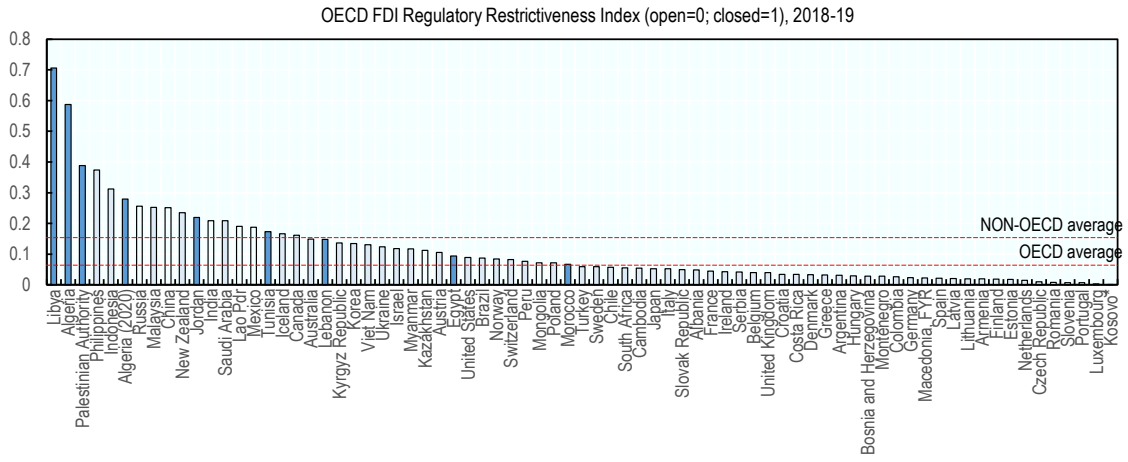
يتم تقييم القيود وفق مقياس بين صفر (مفتوح) و1 (مغلق). إن مؤشر القيود العام هو المتوسط لـ22 درجة قطاعية فردية. إن الطبيعة التمييزية للتدابير، أي عندما تنطبق فقط على المستثمرين الأجانب، هي المعيار المركزي لتسجيل مقياس ما. ولا يتم تسجيل ملكية الدولة واحتكارات الدولة، طالما أنها ليست تمييزية تجاه الأجانب. بالنسبة للبلدان الأعضاء في المنظمة والبلدان غير الأعضاء فيها والملتزمين بإعلان المنظمة بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، تقتصر التدابير التي يأخذها المؤشر في الاعتبار على القيود التنظيمية القانونية على الاستثمار الأجنبي المباشر، على النحو المبين في قائمة استثناءات المعاملة الوطنية التي تم ذكرها فيما يتعلق بالشفافية في إطار أدوات المنظمة، دون تقييم إنفاذها الفعلي.

وبالنسبة للاقتصادات غير الأعضاء في المنظمة، يتم جمع المعلومات من خلال عمليات مراجعة سياسة الاستثمار أو من خلال استبيان مخصص عندما تكون خارج عمليات المراجعة. ويتم تحديث المعلومات التنظيمية على أساس سنوي بعد مراقبة تدابير الاستثمار المنفذة في سياق منتدى حرية الاستثمار لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للاقتصادات المشاركة، وعلى أساس المراقبة المخصصة للاقتصادات المتبقية.

المصدر: (Kalinova, Palerm and Thomsen, 2010[20])

تتباين القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل كبير عبر البلدان والمناطق (الشكل 1.4). تعتبر اقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من بين أقل الاقتصادات تقييداً، بينما تميل البلدان الكبيرة والاقتصادات الغنية بالموارد والبلدان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى أن تكون أكثر تقييداً. وتعتبر الاقتصادات الثمانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، في المتوسط أكثر تقييداً من معظم البلدان التي يغطيها المؤشر، ولكن تختلف تلك القيود بين دولة وأخرى. إذ يفرض المغرب ومصر قيوداً على الاستثمار الأجنبي قريبة من معدل مستوى القيود في دول المنظمة، في حين لدى الجزائر وليبيا والسلطة الفلسطينية المستويات الأعلى من القيود من بين جميع الاقتصادات التي يغطيها المؤشر. ويفرض الأردن بدوره قيوداً تجعله في النصف الأعلى بين تلك الدول، في حين تعتبر قيود تونس ولبنان قريبة من متوسط الدول غير الأعضاء في المنظمة التي يغطيها المؤشر.

الشكل 1.4. مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2019)



ملاحظة: يغطي المؤشر فقط التدابير القانونية التي تميز ضد المستثمرين الأجانب. لا يؤخذ في الاعتبار تنفيذ اللوائح والقيود المتعلقة بالأمن القومي واحتكارات الدولة والمعاملة التفضيلية للمستثمرين الموجهين للتصدير وأنظمة المناطق الاقتصادية الخاصة. تعكس البيانات القيود التنظيمية اعتباراً من ديسمبر/ كانون الأول 2019 لبلدان منطقة الشرق وشمال أفريقيا الثمانية و2018 لجميع البلدان الأخرى.

المصدر: مؤشر القيود التنظيمية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (قاعدة بيانات)، www.oecd.org/investment/fdiindex.htm.

كانت النتائج المرتفعة لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مدفوعة إلى حد كبير بالقيود المطبقة في مختلف القطاعات على جميع أو معظم المستثمرين الأجانب. وكان من بين الإجراءات الأكثر صرامة منع السلطة الفلسطينية امتلاك المستثمرين الأجانب لحصة الأغلبية في الشركة عبر كل القطاعات مع استثناءات قليلة (مثل التصنيع والمصارف والفنادق والمطاعم). وحتى مؤخراً، قيدت الجزائر الملكية الأجنبية إلى أقل من 50٪ من أسهم الشركة في جميع القطاعات، لكن أزالت الحكومة هذا القيد في عام 2020. وتحظر ليبيا الاستثمار الأجنبي في قائمة طويلة نسبياً من القطاعات. كما يتم تقييم الدخول من خلال مطالبة المستثمرين الأجانب بتنفيذ الأعمال التجارية عبر مشاريع مشتركة مع مساهمين محليين بنسبة شراكة أجنبية قليلة أو عبر أدوات استثمارية تأسيسية مملوكة بالكامل، مع الخضوع لموافقة الحكومة ومتطلبات الحد الأدنى لرأس المال التمييزي. وباستثناء ليبيا، لا تطبق أي من الاقتصادات التي شملها هذا التقرير تدابير الفرز على مستوى الاقتصاد لتنظيم دخول المستثمرين الأجانب، رغم قيام بعض الحكومات بفرض موافقات أو معايير تمييزية لقبول الاستثمار الأجنبي في قطاعات معينة، أو كليهما في بعض الحالات.

تشمل قائمة القيود الأفقية بين الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، قيوداً على ملكية الأراضي من قبل الأجانب، إذ يتطلب لبنان والأردن نيل الأجانب لموافقات على شراء الأراضي للاستخدام التجاري، أما في الجزائر والأردن والسلطة الفلسطينية فيتم تفضيل الشركات المحلية في المشتريات الحكومية. ولدى الجزائر أيضاً شروط لإخراج المستثمرين الأجانب للأرباح من البلاد، حيث تضمن النقل الحر لرأس المال للاستثمارات التي تتجاوز حداً معيناً فقط.

وبخلاف تلك القيود الأفقية، فإن القيود الخاصة بقطاع معين على أسهم الملكية الأجنبية في الشركة هي أكثر أشكال التمييز انتشاراً ضد المستثمرين الأجانب في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير (الشكل 4.2). كما أنه يعتبر القيد الأكثر شيوعاً في معظم البلدان التي يغطيها المؤشر. وكما هو الحال في معظم البلدان، تفرض الاقتصادات المذكورة في هذا التقرير قيوداً في قطاعات الخدمات أكثر من قطاع التصنيع، الذي يكون في الغالب مفتوحاً للمستثمرين الأجانب (باستثناء في حال تطبيق القيود الأفقية). لكن تعتبر القيود القطاعية في الدول المذكورة في هذا التقرير أكثر شدة وانتشاراً من نظرائها في جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. ويؤدي تقييد وصول الأجانب إلى قطاعات معينة إلى إعاقة مكاسب الإنتاجية المحتملة على مستوى الاقتصاد.

من خلال إعاقة المنافسة في قطاعات الخدمات مثلاً، تؤدي القيود إلى زيادة تكاليف مدخلات الخدمات، مثل التمويل والخدمات اللوجستية، للقطاعات الاقتصادية الأخرى. وتوضح الدراسات التجريبية العلاقة السلبية بين مستويات إنتاجية التصنيع والحواجز أمام المنافسة أو المشاركة الأجنبية في قطاعات الخدمات (OECD, 2018[15]) (OECD, 2015[25]). يسمح إصلاح الوصول إلى الأسواق بمزيد من المنافسة في قطاعات الخدمات، وبالتالي زيادة الإنتاجية. ويسمح هذا بدوره للشركات المصنّعة في المراحل النهائية بالاستفادة من مدخلات خدمات عالية الجودة أو منخفضة التكلفة، وهو أمر أساسي لنقل التصنيع إلى أعلى سلسلة القيمة (انظر الفصل 8 حول تمكين روابط الشركات الصغيرة والمتوسطة مع الشركات الأجنبية في سلاسل القيمة العالمية). وتسود بين الاقتصادات التّي تطرّق لها هذا التقرير القيود المفروضة على الأعمال التجارية والخدمات المالية والتوزيع والنقل، وهي مدخلات رئيسية لكل القطاعات الأخرى. غالباً ما تكون هذه القطاعات مفتوحة للاستثمار الأجنبي المباشر في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والعديد من دول أمريكا اللاتينية، باستثناء بعض القيود

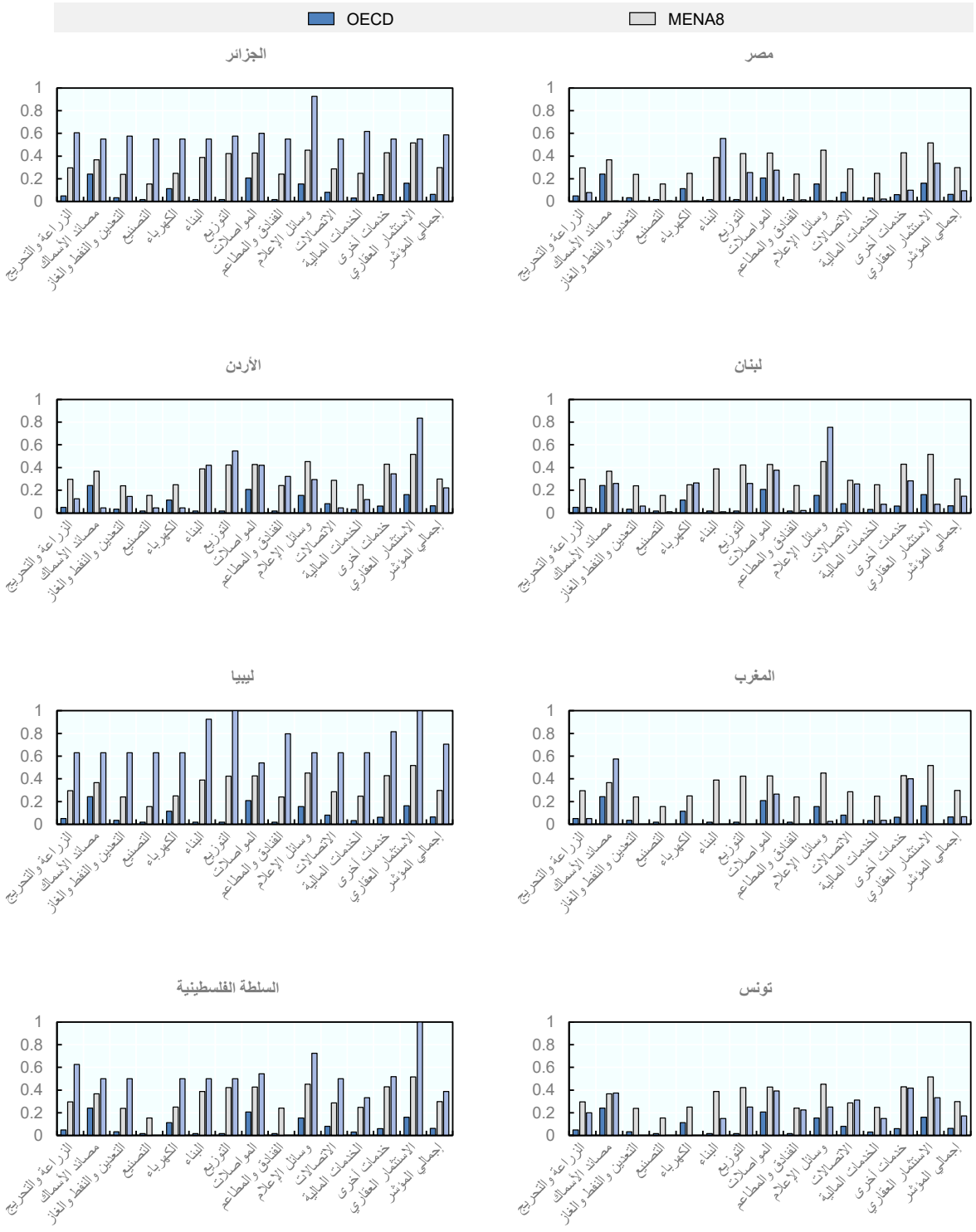
المحدودة على النقل. كما أن القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي في هذه الخدمات في الدول، موضوع التقرير، أعلى أيضاً من الأسواق الناشئة الأخرى، بما في ذلك دول الآسيان، لا سيما في خدمات التوزيع والأعمال، على الرغم من وجود تباين كبير في القيود بين أعضاء دول الآسيان نفسها ([OECD, Forthcoming[16]).

تشمل القيود القطاعية على الأسهم الأجنبية بين اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ما يلي:

- الأعمال التجارية والخدمات المالية: يقيّد لبنان وتونس الملكية الأجنبية في الخدمات القانونية. تفرض تونس والأردن بعض القيود على قطاع الهندسة، ويحد الأردن من السيطرة الأجنبية على شركات الاستشارات العلمية والتقنية. ويحد المغرب من الملكية الأجنبية في خدمات الهندسة المعمارية والمحاسبة وتدقيق الحسابات. تقيد الجزائر ولبنان والأردن وتونس الملكية الأجنبية في بعض الخدمات المالية.
- التوزيع: تجارة الجملة والتجزئة مفتوحة فقط للشركات المحلية في مصر وليبيا والسلطة الفلسطينية. يحد الأردن ولبنان الأسهم الأجنبية في خدمات التوزيع بأقل من 50٪. يجب على المستثمرين الأجانب في تونس الحصول على ترخيص حكومي مسبق لامتلاك حصة الأغلبية في شركات التوزيع.
- المواصلات: تفرض الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس قيوداً على الملكية الأجنبية في النقل الجوي والبحري. يحدد الأردن نسبة الملكية الأجنبية للشركات بأقل من 50٪ في قطاعات النقل بالسكك الحديدية والطرق، ويحد لبنان من نسبة الملكية الأجنبية في قطاع نقل البضائع البرية. تحظر ليبيا الاستثمار الأجنبي في النقل البري وخدمات النقل الإضافية في الموانئ.
- الزراعة: تحظر الجزائر والسلطة الفلسطينية الملكية الأجنبية لمعظم الأراضي الزراعية (رغم سماح السلطة الفلسطينية بإيجارات طويلة الأجل). كما تحظر الجزائر الاستثمار الأجنبي في إنتاج واستخدام ونقل واستيراد وتصدير بعض المنتجات الزراعية. وبينما يسمح المغرب للمستثمرين الأجانب باستئجار الأراضي الزراعية، فإنه يمنع تملّك تلك الأراضي، رغم إمكانية مراجعة قانون مقترح لهذا التقييد.
- العقارات: يحظر الأردن وليبيا والسلطة الفلسطينية الاستثمار العقاري من قبل الأجانب في كثير من الحالات.
- البناء: إن نسبة ملكية الأجانب في قطاع البناء محدودة بأقل من 50٪ في مصر والأردن. في تونس، يجب الحصول على ترخيص حكومي مسبق لامتلاك الأجانب لنسبة الأغلبية في الشركة.
- الثروة السمكية: يمنع المغرب الاستثمارات الأجنبية في الثروة السمكية وتقتصر على بضع قطاعات فرعية في لبنان.

كما تفرض بعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قيوداً على الموظفين الرئيسين والعمليات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يشترط لبنان أن يشكل المواطنون غالبية مجالس إدارة الشركات المساهمة، ويشترط أن تكون الشركات العاملة في قطاعات خدمات عديدة، مثل التأمين والمصارف والتمويل، شركات مساهمة. ويخضع قطاع خدمات الأعمال التجارية، بما في ذلك التدقيق والمحاسبة والتأمين، لمتطلبات تتعلق بالموظفين أو اتفاقيات المعاملة بالمثل في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك الجزائر وتونس والسلطة الفلسطينية.

الشكل 4.2 مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حسب القطاع (دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2019)



ملاحظة: انظر ملاحظة الشكل 4.1.
المصدر: مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (قاعدة بيانات)، www.oecd.org/investment/fdiindex.htm

أزالت عدة حكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قيود مهمة على الاستثمار الأجنبي المباشر

بينما لا تزال قيود الاستثمار الأجنبي المباشر سائدة عبر الاقتصادات التي تطرّق إليها هذا التقرير، نفذت بعض الحكومات إصلاحات مهمة في السنوات العديدة الماضية لتخفيف الإجراءات التمييزية ضد الاستثمار الأجنبي. كما تم الذكر أعلاه، اتخذت الجزائر مؤخراً خطوات لإزالة أهم قيودها، وهو منع تجاوز الملكية الأجنبية نسبة 49٪ من الشركة في جميع القطاعات. وينص قانون المالية لعام 2020 على أن قيود الأسهم الأجنبية تنطبق فقط على القطاعات ذات الاهتمام الاستراتيجي الوطني وخدمات التوزيع. تشمل القطاعات الاستراتيجية المدرجة في القانون: المعادن والطاقة والصناعات العسكرية والمطارات والسكك الحديدية والموانئ والأدوية (Government of Algeria, 2020[27]).

كما خفف الأردن بعض القيود الأفقية على الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث ألغى في عام 2016 الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال للمستثمرين الأجانب (اللائحة رقم 77). وكان قد وضع هذا الإجراء المستثمرين الأجانب في وضع غير مواتٍ مقارنة بالمنافسين الأردنيين في الصناعات ذات رأس المال المنخفض، مثل القطاعات القائمة على المعرفة، وكان من المحتمل أن يقلل من تنافسية الأردن مقارنة بالدول الأخرى حيث تكون متطلبات رأس المال في الغالب غير موجودة أو أقل عبئاً. كانت متطلبات رأس المال السابقة أعلى بكثير من متطلبات رأس المال غير التمييزية (المطبقة على كل من المستثمرين المحليين والأجانب) في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والدول الناشئة الكبيرة بما في ذلك الصين وإندونيسيا والهند وروسيا (OECD, 2018[28]). كما وسع إصلاح 2016 القطاعات المفتوحة للملكية الكاملة لغير الأردنيين. في عام 2019، خفف الأردن من القيود المفروضة على المستثمرين الأجانب في بعض أنشطة الخدمات، بما في ذلك البناء والتوزيع والنقل والإعلام (اللائحة رقم 80 لعام 2019).

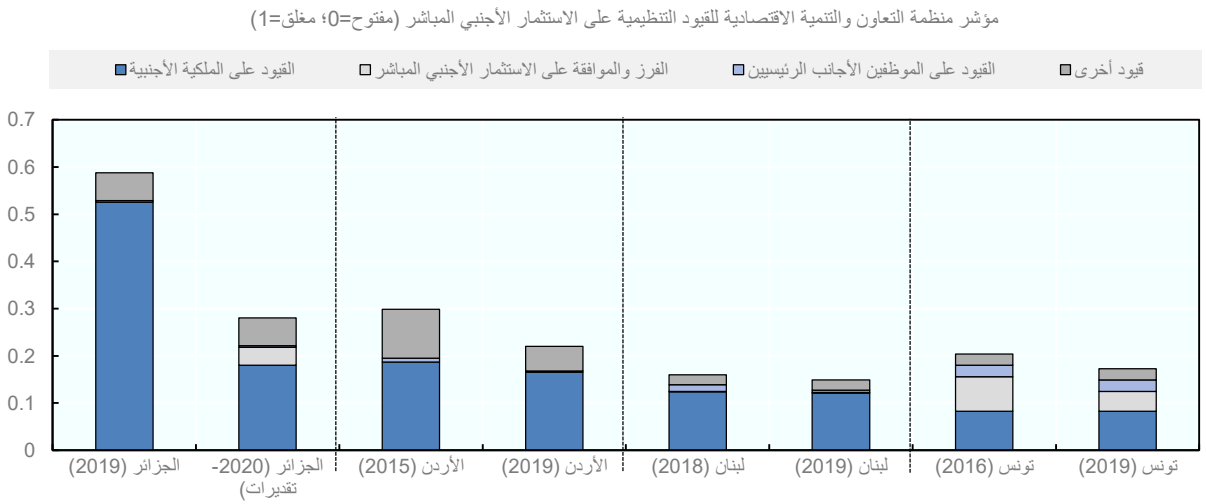
أزالت تونس بدورها قيوداً كبيرة عن الاستثمار الأجنبي المباشر في قانون الاستثمار لعام 2016. في السابق، كان الاستثمار الأجنبي يتطلب موافقة مسبقة إذا تجاوزت نسبة الملكية الأجنبية 50٪ من الشركة، باستثناء حالة الأنشطة الموجهة للتصدير بالكامل، والتي كانت معفاة من هذا الشرط (OECD, 2012[29]). وجاء قانون 2016 ليلغي هذا المطلب، ما ضمن نيل المستثمرين الأجانب معاملة الشركات الوطنية ذاتها مع استثناءات قليلة مثل القطاعات التي تنطبق عليها شروط الملكية الأجنبية وتلك الخاضعة للحصول على بطاقة تاجر أجنبي (Government of Tunisia, 2018[30]) وتشمل الإصلاحات الأخيرة في المنطقة تعديل عام 2019 لقانون التجارة اللبناني الذي خفف جزئياً القيود المفروضة على الموظفين الأجانب في مجالس إدارة الشركات المساهمة اللبنانية (القانون رقم 126 بتاريخ 2019/03/29).

تعتبر كل هذه الإصلاحات خطوات مهمة نحو إطار استثمار أكثر انفتاحاً ويمكن التنبؤ به للشركات الأجنبية (انظر الفصل 3 حول الإصلاحات القانونية لمزيد من الأمثلة على الإصلاحات التشريعية المتعلقة بالاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا). وحسنت إجراءات التحرير في الأردن وتونس من موقعهما في المؤشر، ومن المرجح أن يتحسن ترتيب الجزائر في مؤشر العام المقبل (2020) وفقاً للنتائج المحاكاة أدناه (الشكل). ومع ذلك، لا تزال الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الثلاثة أكبر مما هي عليه في متوسط البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغير الأعضاء في المنظمة. وتظل الجزائر والأردن من بين الاقتصادات الأكثر تقييداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. حتى بالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأكثر انفتاحاً على الاستثمار الأجنبي، فإن آثار القيود المتبقية على الاستثمار الداخلي والتنمية الاقتصادية يمكن أن تكون هائلة.

يبدو أن تجربة مصر تؤكد أن المستثمرين الأجانب يستجيبون بشكل إيجابي للإصلاحات التنظيمية التي تقدم المساواة في التعامل بين المستثمرين المحليين والأجانب، إذ أدت إصلاحات التحرير في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين إلى ارتفاع كبير في الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد، على الرغم من ارتفاع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية أيضاً خلال هذه الفترة (الشكل 2.4).

يمكن حتى للقيود الجزئية على الاستثمار الأجنبي المباشر أن تمنع الاستثمار، حيث تُظهر الأبحاث التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مؤخراً أنه يمكن أن يكون لإصلاحات التحرير تأثير كبير ومهم على الاستثمار الأجنبي المباشر (Mistura and Roulet, 2019[23]). ويمكن أن يؤدي خفض مستوى تقييد الاستثمار الأجنبي المباشر، وفقاً لقياس المؤشر، بنسبة 10٪ إلى زيادة بنسبة 2.1٪ في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة في المتوسط، مع بقاء جميع العوامل الأخرى على حالها. وإذا تم تطبيق هذا التأثير المتوسط عبر جميع البلدان بالتساوي، يمكن للاقتصادات الأكثر تقييداً أن تتوقع زيادة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة بنسبة تتراوح بين 7 و95٪ إذا قامت بتخفيف قيود الاستثمار الأجنبي المباشر إلى متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ويمكن لمصر مثلاً أن تحصل على تدفقات واردة من الاستثمار الأجنبي المباشر تزيد بنسبة 37٪ (OECD, 2020[11]). ويختلف حجم تأثير إصلاحات التحرير على الاستثمار الأجنبي المباشر عملياً بين بلد وآخر، لكن يعطي التقدير فكرة عن كيفية عمل القيود كعوائق أمام الاستثمار. ويبدو أن القيود على الملكية الأجنبية لها التأثير الأكبر على الاستثمار الأجنبي المباشر، تليها سياسات الفرز (Mistura and Roulet, 2019[23]). ويشير استمرار التقييدين المذكورين أعلاه عبر الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير إلى وجود مجال كبير لنمو الاستثمار الأجنبي المباشر إذا استمرت الحكومات في دفع إصلاحات التحرير.

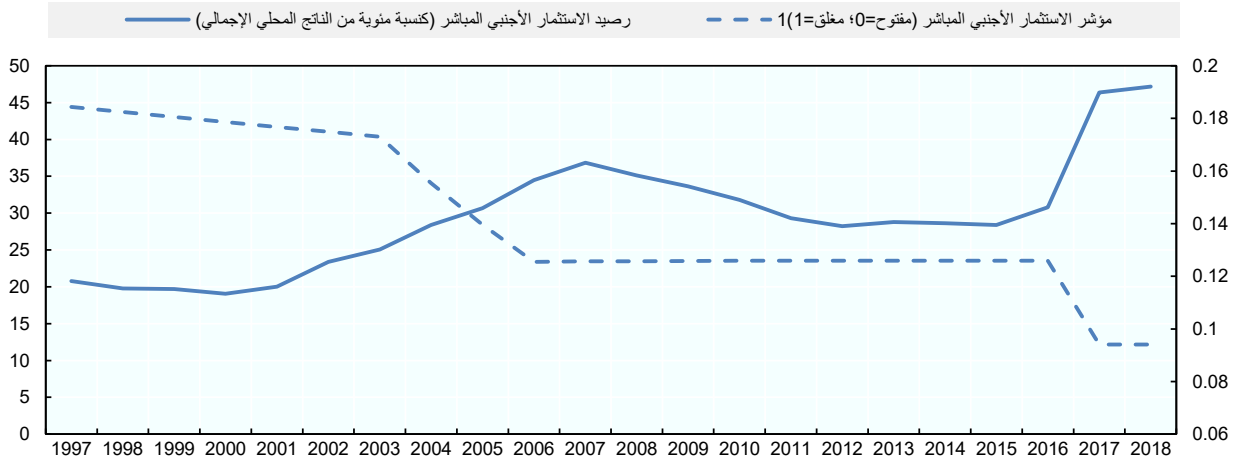
الشكل 4.3 تتبع إصلاحات الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر والأردن ولبنان وتونس



ملاحظة: تعكس النتائج المذكورة أعلاه التغييرات التنظيمية التي أدخلتها بشكل رئيسي: (1)الجزائر: قانون المالية رقم 20-07 لسنة 2020؛ (2) الأردن: اللائحة النظام رقم 77 لسنة 2016 بشأن تنظيم استثمارات غير الأردنيين، ومراجعتها بموجب النظام رقم 80 لسنة 2019، (3) لبنان: القانون رقم 126 لسنة 2019 بتعديل بعض أحكام قانون التجارة اللبناني (رقم 304 لسنة 1942)؛ (4) تونس: قانون الاستثمار رقم 2016-71 لسنة 2016 والمرسوم الحكومي رقم 2018-407 لسنة 2018 المتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة للترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز المشروع وضبط وتبسيط ما يلزم الأحكام وتبسيطها.

المصدر: مؤشر القيود التنظيمية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (قاعدة بيانات)، www.oecd.org/investment/fdiindex.htm

الشكل 2.4. الحركة المشتركة لإصلاحات التحرير وأسهم الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر



ملاحظة: درجات المؤشر مستكملة خلال الفترات المفقودة

المصدر: (OECD, 2020[26])

المراجع

[8] Atiyas, I., I. Diwan and A. Malik (2019), "Introduction", in *Crony Capitalism in the Middle East*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/oso/9780198799870.003.0001.

[1] Diwan, I., P. Keefer and M. Schiffbauer (2015), "Pyramid Capitalism :Cronyism, Regulation, and Firm Productivity in Egypt", *Center for International Development Working Paper*, No. 291, Harvard University, Cambridge.

[17] Government of Algeria (2020), "Loi n 07-20 .du Chaoual 1441 correspondant au 4 juin 2020 portant loi de finances complentaire pour 2020", *Journal Officiel de la Republique Algerienne* 33, https://www.douane.gov.dz/IMG/pdf/loi_no20-07_du_04_juin_2020_portant_loi_de_finances_complementaire_pour_2020.pdf (accessed on 14 August 2020.(

[20] Government of Tunisia (2018), *Décret gouvernemental n° 2018-417 du 11 mai 2018 relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets*, http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret%20Gouvernemental-num-2018-417-du-11-05-2018-jort-2018-038__20180380041732 (accessed on 27 May 2020.(

[9] Kalinova, B., A. Palerm and S. Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2010/3, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en.

[12] Mistura, F. and C. Roulet (2019), "The determinants of Foreign Direct Investment :Do statutory restrictions matter?", *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2019/01, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/641507ce-en.

[11] Mistura, F. and S. Thomsen (2017), *Is investment protectionism on the rise ?Evidence from the OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*, OECD, https://www.oecd.org/investment/globalforum/2017-GFII-Background-Note-Is-investment-protectionism-on-the-rise.pdf (accessed on 28 May 2020.(

[2] Moran, T. (2009), *Foreign acquisitions and national security: what are genuine threats ?What are implausible worries?*, http://www.oecd.org/investment/globalforum/44231367.pdf.

[10] Moran, T., E. Graham and M. Blomström (2005), "Conclusions and Implications for FDI Policy in Developing Countries, New Methods of Research, and a Future Research Agenda", in Moran, G. and Magnus Blomström (eds.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

[4] OECD (2020), *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf (accessed on 28 May 2020.(

[22] OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews :Egypt*, OECD, Paris.

[21] OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews :Egypt 2020*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en.

[6] OECD (2019), *Corporate governance in MENA :Building a Framework for Competitiveness and Growth*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/20776535.

[18] OECD (2018), *Enhancing the legal framework for sustainable investment :Lessons from Jordan*, Jordan Competitiveness and Investment Project, OECD, https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Enhancing-the-Legal-Framework-for-Sustainable-Investment-Lessons-from-Jordan.pdf (accessed on 26 May 2020.(

[15] OECD (2018), *OECD Investment Policy Reviews :Southeast Asia*, https://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm.

[14] OECD (2015), *The Future of Productivity*, http://www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf.

[19] OECD (2012), *OECD Investment Policy Reviews :Tunisia 2012*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264179172-en.

[3] OECD (2008), "Freedom of investment, national security and 'strategic' industries", *Progress report published following the 7th Roundtable on Freedom of Investment, National Security and 'Strategic' Industries*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/daf/investment/foi. (accessed on 28 May 2020.(

[16] OECD (Forthcoming), *OECD Investment Policy Review of Indonesia 2020*, OECD Publishing.

[13] Rijkers, B., C. Freund and A. Nucifora (2017), "All in the family :State capture in Tunisia", *2017*, Vol. 124, pp. 41-59.

[5] World Bank (2018), *Privilege-Resistant Policies in the Middle East and North Africa :Measurement and Operational Implications*, World Bank, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1207-1.

[7] World Bank (2015), *Jobs or Privileges :Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington DC.

الملاحظات

[1] يمكن إضفاء طابع رسمي على العلاقات الرسمية مع الدولة عبر ضم أعضاء حكومة حاليين أو سابقين إلى الشركة، أو بناء علاقات غير رسمية من خلال العلاقات الأسرية أو العلاقات الشخصية الوثيقة الأخرى. لمزيد من التفاصيل حول الشركات المتميزة وتأثيرها على النمو الاقتصادي، انظر (تجميع لتحليل عن المنطقة ومصر والمغرب ولبنان وتونس والأردن)؛ (World Bank, 2015[7]), (Atiyas, Diwan and Malik, 2019[8]) (مصر)Diwan, Keefer and Schiffbauer, 2015[1]) ؛ (Rijkers, Freund and Nucifora, 2017[13]) (تونس).

[2] انظر، من بين مراجع أخرى: (OECD, 2020[11]), (World Bank, 2018[21]), (World Bank, 2015[12]), (Malik and Awadallah, 2013[22])

[3] تلزم المعاملة الوطنية للدول الملتزمة بإخطار استثناءاتها من المعاملة الوطنية وتضع إجراءات متابعة للتعامل مع مثل هذه الاستثناءات في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

5 سياسة معاهدة الاستثمار وتسوية المنازعات

أبرمت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تطرّق إليها هذا التقرير عددا كبيرا من اتفاقيات الاستثمار الدولية وشهدت ارتفاعا في عدد قضايا المنازعات الاستثمارية بين المستثمرين والدول في العقد الماضي. يستعرض هذا الفصل هذه التطورات، كما يسلط الضوء على ضرورة النظر في الإصلاحات والشروع فيها مع التركيز على إعادة النظر في سياسة معاهدة الاستثمار وتوضيح الأحكام القانونية وتنفيذ تدابير وآليات تجنب النزاعات.

الملخص والاعتبارات السياساتية

أبرمت الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا كبيرا من اتفاقيات الاستثمار الدولية. وبناءً على المعلومات المتاحة للجمهور، أبرمت هذه الاقتصادات ما لا يقل عن 420 اتفاقية استثمار ثنائية، من بينها 309 اتفاقية دخلت حيز التنفيذ (أي ما يمثل حوالي 13٪ من إجمالي اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي دخلت حيز التنفيذ في جميع أنحاء العالم)، واتفاقيتا استثمار إقليميتان رئيسيتان (الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية الصادرة عن جامعة الدول العربية واتفاقية تشجيع وحماية وضمان الاستثمارات بين الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي)، فضلاً عن العديد من الاتفاقيات التجارية والاستثمارية وغيرها من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاستثمار. وتُظهر العديد من هذه الاتفاقات سمات ما يسمى بـ "الجيل الأول من المعاهدات" وتتضمن أحكاما موضوعية مبهمة نسبيا، مع الافتقار إلى الوضوح الذي يمكن تفسيره على نطاق واسع من قبل هيئات التحكيم. وينعكس الاتجاه العالمي نحو إعادة النظر في سياسة وممارسات معاهدة الاستثمار في نهج بعض الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولكن يجب تشجيع الإصلاحات بشكل أكبر لضمان التوازن المناسب بين حماية الاستثمار وحق الدولة في التنظيم.

ارتفع عدد قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في المنطقة ارتفاعاً حاداً في العقد الماضي. فبلغ العدد الإجمالي لقضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المعروفة بموجب معاهدات ضد الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 84 قضية (8.2٪ من الإجمالي العالمي)، وتم الشروع في معظم القضايا في العقد الماضي. تحمي آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، الدول والمستثمرين من سوء السلوك، لكنها تثير المخاوف على المستوى العالمي نظرا لارتفاع عدد القضايا وتأثيرها وتكاليفها وتعقيدها وشفافيتها وشرعيتها. وأدت هذه التطورات إلى إصلاحات على المستويين الدولي والوطني في العديد من البلدان. ويتم تشجيع الاقتصادات موضوع هذا التقرير في المنطقة باستمرار على الانخراط في مناقشات السياسة الدولية بشأن نتائج قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول والتفكير في تدابير للحد من التعرض لمنازعات الاستثمار وتجنبها.

تشير الاضطرابات الاجتماعية والسياسية في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منذ عام 2011، إلى نوع من الارتباط بين الأزمات السياسية والاقتصادية وزيادة استخدام آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول من قبل المستثمرين في بعض الاقتصادات التي تطرّق إليها هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. في حين أنه قد يكون من السابق لأوانه تحديد صلة مماثلة بين منازعات الاستثمار وأزمة كوفيد-19، إلا أن حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة إلى أن تظل يقظة وزيادة الوعي والفهم واتخاذ نهج استباقية لمنع المنازعات وإدارتها. وتوجد بالفعل آليات لمنع المنازعات ذات الصلة في بعض الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، كما تلعب وحدات معالجة الأزمات المنشأة في بعض هيئات الترويج للاستثمار كاستجابة لوباء كوفيد-19 دورا وقائيا. وينبغي زيادة تشجيع هذه التدابير على أساس الممارسات الجيدة الحالية لتسريع التنفيذ الفعال.

الاعتبارات السياساتية

- مراجعة سياسة معاهدة الاستثمار وممارساتها: تقييم شبكة المعاهدة، وتقييم تكاليف وفوائد الأحكام الرئيسية وتأثيرها المحتمل، وعند الاقتضاء، النظر في طرق تحديث الأحكام الرئيسية لمواءمتها مع الأولويات الحالية وإضافة المزيد من التوضيحات وضمان توازن أفضل بين حماية المستثمر وحق الحكومة في التنظيم. واعتمادا على السياق ولغة المعاهدة، قد يكون من الممكن تحقيق هذه الأهداف من خلال التفسيرات المشتركة المتفق عليها مع الشركاء في المعاهدة. في حالات أخرى، قد تكون هناك حاجة لتعديل المعاهدة. وقد يكون استبدال معاهدات الاستثمار القديمة بالتراضي مناسبا أيضا في بعض الحالات.
- المشاركة في المناقشات متعددة الأطراف والإقليمية حول اتفاقيات الاستثمار وآليات النزاع لزيادة الوعي حول القضايا المطروحة، وتجنب التناقضات مع شبكة المعاهدات الثنائية وضمان الاتساق (بما في ذلك مع قوانين وعقود الاستثمار)، وتطوير الإصلاحات التي تستجيب لنوايا الحكومات مع الاستمرار في حماية المستثمرين. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب الانخراط مع الشركاء في المعاهدات وأمانات المنظمات الإقليمية ذات الصلة ومتابعة المناقشات الجارية في المنتديات الدولية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار) والمشاركة بفعالية في صياغة تصميم المعاهدات المستقبلية قيد التفاوض، مثل بروتوكول الاستثمار لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية (AfCFTA).
- النظر في الإصلاحات التي من شأنها الحد من التعرض لمطالبات التحكيم في الاستثمار، ولا سيما في أوقات الأزمات، مع أحكام قانونية واضحة لتحسين الاتساق في التفسيرات من قبل هيئات التحكيم، ولكن أيضا آليات تجنب المنازعات وإدارتها. ولتحقيق هذه الغاية، يجب الاستناد إلى التدابير التي اتخذتها هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استجابة لأزمة كوفيد -19 بغية تعزيز التواصل مع المستثمرين وتحديد القضايا المحتملة، وتعزيز التنسيق الحكومي والآليات لتجنب المنازعات المحتملة وإدارتها.

أبرمت الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا كبيرا من اتفاقيات الاستثمار الدولية

مضمون اتفاقيات الاستثمار وأهدافها

أخذت الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على عاتقها، مثل العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم، التزامات دولية لمنح المستثمرين الأجانب معاملة خاصة في عدد كبير من اتفاقيات الاستثمار الدولية (المشار إليها باسم معاهدات الاستثمار). وتمنح هذه الالتزامات في معاهدات الاستثمار الثنائية أو اتفاقيات الاستثمار الإقليمية أو الفصول المتعلقة بالاستثمار من اتفاقيات التجارة والاستثمار حماية معينة للمستثمرين المشمولين، بالإضافة إلى الحماية التي يوفرها القانون المحلي والحماية المستقلة عنه. ولا تشمل هذه المعاهدات بشكل عام المستثمرين المحليين.

تتضمن معاهدات الاستثمار عادةً حماية جوهرية للاستثمارات المشمولة ضد نزع الملكية أو التمييز. وتعتبر الأحكام التي تتطلب "معاملة عادلة ومنصفة" شائعة أيضا وقد أدت إلى تفسيرات متنوعة على نطاق واسع. في حين أن هناك بعض الاستثناءات الحديثة والمهمة، فإن معاهدات الاستثمار بشكل عام تمنح المستثمرين المشمولين الوصول إلى آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول التي تسمح لهم بالوصول إلى التحكيم الدولي للحصول على تعويض نقدي في الحالات التي يزعمون فيها أن الدولة المضيفة قد انتهكت هذه الأحكام. وبينما أن القانون المحلي لا يقدم عادةً تعويضات تتجاوز مجالات محددة بدقة، مثل حالات نزع الملكية، كان التعويض وسيلة انتصاف شائعة للمستثمرين في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.

يمكن أن تؤدي حماية الاستثمار المنصوص عليها في معاهدات الاستثمار دورا مهما في تعزيز مناخ تنظيمي سليم للاستثمار. في الواقع، تحدث حالات نزع الملكية أو التمييز من قبل الحكومات. لذا فإن قبول الحكومة للقيود المشروعة على السياسات يمكن أن يوفر للمستثمرين قدرا أكبر من اليقين والقدرة على التنبؤ، مما يقلل من المخاطر غير المبررة وتكلفة رأس المال. وتوفر الأنظمة القضائية والإدارية المحلية للمستثمرين خيارا لحماية أنفسهم. فيمنح الوصول إلى التحكيم الدولي بموجب معاهدات الاستثمار قوة إضافية كبيرة للمستثمرين الأجانب المشمولين في تعاملاتهم مع الحكومات المضيفة.

غالبا ما يتم الترويج لمعاهدات الاستثمار كوسيلة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر ويشكل ذلك هدفا للعديد من الحكومات. وعلى الرغم من العديد من الدراسات، لا يزال من الصعب إنشاء أدلة قوية على التأثير في هذا الصدد (Pohl, 2018). وتشير بعض الدراسات إلى أن المعاهدات أو الادوات التي تقلل الحواجز والقيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي لها تأثير أكبر على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مقارنة بمعاهدات الاستثمار الثنائية التي تركز فقط على حماية ما بعد التأسيس (Mistura et al., 2019). ويستمر التحقيق في هذه الافتراضات من قبل مجموعة متزايدة من البحوث التجريبية حول أهداف معاهدات الاستثمار ومدى نجاحها.

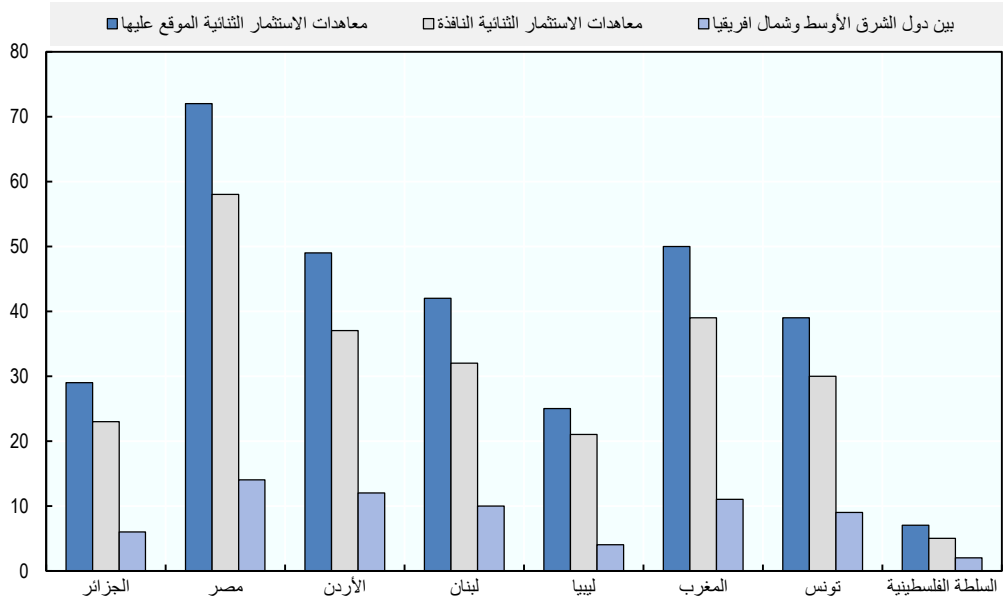
معاهدات الاستثمار الثنائية

كانت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الدول الموقعة على معاهدات الاستثمار الثنائية. واستنادا إلى المعلومات المتاحة للجمهور، أبرمت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي ركّز عليها هذا التقرير 420 اتفاقية استثمار ثنائية اعتبارا من أيلول/سبتمبر 2020، من بينها 309 اتفاقية دخلت حيز التنفيذ (الشكل 5.1).[1] ويمثل هذا 13.1٪ من إجمالي معاهدات الاستثمار الثنائية التي دخلت حيز التنفيذ في جميع أنحاء العالم (2,340). وتجدر الإشارة إلى أن ثلث معاهدات الاستثمار الثنائية هذه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (أكثر من 100 معاهدة في المجموع) لم تدخل حيز التنفيذ، أي أنه تم التوقيع عليها فقط ولكن لم يتم التصديق عليها وبالتالي ليس لها قيمة قانونية. كما تم إنهاء بعض معاهدات الاستثمار الثنائية، بينما أعيد التفاوض على البعض الآخر.

تعد مصر خامس أكثر الدول الموقعة على اتفاقيات الاستثمار الثنائية عالمياً، بعد ألمانيا (129) والصين (125) وسويسرا (112) وتركيا (109) وعلى قدم المساواة مع المملكة المتحدة (100). في حين أن مصر لم توقع اتفاقيات استثمار ثنائية منذ عام 2014، إلا أن المغرب يواصل التوقيع، حيث وقع على اتفاقيات الاستثمار الثنائية الثانية والسبعين مع اليابان في كانون الثاني/يناير 2020.

زاد عدد معاهدات الاستثمار الثنائية التي أبرمتها الاقتصادات المحورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في التسعينيات ثم تباطأ لاحقاً. ويعتبر التباطؤ والانعكاس الأخير في عدد المعاهدات الاستثمارية القائمة النافذة ظاهرة واسعة النطاق تعكس سياسات العديد من الحكومات. أما بالنسبة للحكومات الأخرى، فقد يعكس هذا التجارب في الاقتصادات التي ركّز عليها هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كمدعى عليها لمطالبات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وقعت هذه الاقتصادات في الغالب اتفاقيات استثمار ثنائية مع دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبقية العالم، أكثر نسبيا من الدول الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فقد يفتح التوقيع على اتفاقيات إبراهيم في أيلول/سبتمبر 2020 الطريق أمام مفاوضات اتفاقيات الاستثمار الثنائية مع إسرائيل، التي وافقت على توقيع أول معاهدة استثمار ثنائية عربية إسرائيلية مع الإمارات العربية المتحدة.

الشكل 5.1. معاهدات الاستثمار الثنائية التي أبرمتها اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تموز/يوليو 2020)



المصدر: مركز سياسات الاستثمار في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) / برنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا للتنافسية، 2020.

أبرمت الاقتصادات المحورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا **اتفاقيات اقتصادية ثنائية** تتضمن أحكاماً متعلقة بالاستثمار، وتركز عادةً على الترويج للاستثمار و / أو التجارة في الخدمات، ولكن ليس المجموعة الكاملة من أحكام حماية الاستثمار الواردة عادةً في معاهدات الاستثمار الثنائية:

- أبرمت جميع الاقتصادات التي ركّز عليها هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (باستثناء ليبيا والسلطة الفلسطينية) **اتفاقيات شراكة مع الاتحاد الأوروبي**، والتي لا تتضمن أحكاما محددة للاستثمار. في أعقاب أحداث 2011 في المنطقة، وبهدف دعم التحولات الديمقراطية والاقتصادية المرتبطة بها، أنشأت المفوضية الأوروبية ولاية للتفاوض بشأن إنشاء منطقة التجارة الحرة العميقة والشاملة (DCFTA) مع المغرب وتونس. من المتوقع أن تعزز هذه الاتفاقيات التكامل الاقتصادي التدريجي لهذه البلدان مع الاتحاد الأوروبي، ويجب أن تغطي مجموعة كاملة من المجالات التنظيمية ذات الاهتمام المشترك، ولأول مرة في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي، الوصول إلى أسواق الاستثمار. ومع ذلك، توقفت المفاوضات خلال السنوات القليلة الماضية، ولم يتم إجراء سوى بضع جولات دون تطورات ملموسة. وإلى جانب العقبات السياسية والفنية، هناك مقاومة شاملة من المجتمع المدني وقطاع الأعمال، فضلاً عن الافتقار إلى الدعم السياسي.
- تم التوقيع على العديد من **اتفاقيات التجارة الحرة** (FTA) من قبل حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولكن اتفاقية التجارة الحرة بين المغرب والولايات المتحدة فقط تتضمن فصلاً مخصصاً للاستثمار مع أحكام الحماية الأساسية. أبرمت مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس اتفاقيات تجارة حرة مع الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة: سويسرا والنرويج وأيسلندا وليختنشتاين). ووقعت تركيا اتفاقيات تجارة حرة مع مصر والمغرب وتونس، كما تم إنهاء اتفاقية التجارة الحرة مع الأردن. وأبرم الأردن اتفاقيات تجارة حرة مع سنغافورة والولايات المتحدة.
- وقعت الولايات المتحدة على **اتفاقيات إطارية للتجارة والاستثمار** (TIFA) مع دول لم توقع معها اتفاقيات للتجارة الحرة (الجزائر ومصر ولبنان وليبيا). ومع ذلك، فهي لم تدخل حيز التنفيذ وتهدف فقط إلى الترويج للاستثمار.
- بعد خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي واتفاقية الانسحاب مع الاتحاد الأوروبي، أبرمت المملكة المتحدة **اتفاقيات استمرارية** للحفاظ على العلاقات التجارية، رغم عدم وجود أحكام لحماية الاستثمار، بعد 31 كانون الأول/ديسمبر 2020. ودخلت الأردن والمغرب والسلطة الفلسطينية وتونس في هذه الاتفاقيات اعتبارا من شباط/فبراير 2020. يدخل الاتفاق مع مصر حيز التنفيذ في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020 ودخلت الجزائر في المفاوضات[2] .

اتفاقيات الاستثمار الإقليمية

كما أبرمت الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اتفاقيات استثمار إقليمية.

في عام 1980، تم التوقيع على الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية (**اتفاقية الاستثمار العربي** -AIA) من قبل الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية. دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في عام 1981 وتم تعديلها في عام 2013، على الرغم من أنه تم التصديق على التعديل من قبل عدد قليل فقط من البلدان.

في عام 1981، اعتمدت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي اتفاقا بشأن تشجيع وحماية وضمان الاستثمارات فيما بين الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي (**اتفاقية الاستثمار لمنظمة التعاون الإسلامي**). الاتفاقية سارية المفعول منذ عام 1988، وقد صادقت عليها 29 دولة من أصل 36 دولة عضو حتى الآن.

تحتوي كلتا الاتفاقيتين على ميزات مشابهة للعديد من معاهدات الاستثمار القديمة. وهي تشمل العديد من أحكام حماية الاستثمار مثل نزع الملكية غير القانوني المباشر وغير المباشر، والحماية والأمن، ومعاملة الدولة الأولى بالرعاية، التي تتطلب من الحكومات معاملة المستثمرين الأجانب المشمولين بشكل لا يقل تفضيلاً عن المستثمرين من البلدان الأخرى. ومع ذلك، على عكس العديد من معاهدات الاستثمار، لا تتضمن هذه الاتفاقيات أحكام بشأن المعاملة العادلة والمنصفة أو أحكام تنص على معاملة المستثمرين الأجانب معاملة لا تقل تفضيلاً عن المستثمرين المحليين. كما تتضمن أحكاماً لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، والتي، حتى وقت قريب نسبيا، لم يتم استخدامها بشكل متواتر. عندما يتم تفسيرها من قبل هيئة التحكيم، قد تعتبر بعض أحكام هذه الاتفاقيات إشكالية. فكانت كلتا الاتفاقيتان موضوع مناقشات الإصلاح بين أعضائهما، ولم تتم الجهود الرامية إلى الإصلاح في إطار اتفاقية الاستثمار العربي بالتراضي لأن العديد من البلدان لم تصدق على تعديلات 2013. وتجري حاليا مناقشة مشروع بروتوكول استثماري بشأن جهاز تسوية منازعات الاستثمار في منظمة التعاون الإسلامي (انظر أدناه).

تعالج **مبادرات التكامل الاقتصادي الإقليمية الأخرى**، التي لا تشمل جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير، بعض مسائل الاستثمار ولكنها لا تتضمن تدابير حماية أساسية للاستثمار أو تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. ليبيا ومصر عضوان في السوق المشتركة لشرق وجنوب إفريقيا ودخلا في منطقة الاستثمار المشتركة بالسوق المشتركة لشرق إفريقيا والجنوب الإفريقي "كوميسا" (COMESA) في عام 2007. وتستضيف الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرّة في مصر(GAFI) وكالة الاستثمار الإقليمية التابعة للكوميسا. ووقعت الجزائر وليبيا والمغرب وتونس اتفاقية الاستثمار لاتحاد المغرب العربي في عام 1990، والتي لم تدخل حيز التنفيذ أساساً لأسباب سياسية.

الأردن واليمن هما الدولتان الوحيدتان من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اللتان صادقتا على **معاهدة ميثاق الطاقة (ECT).** إن معاهدة ميثاق الطاقة هي اتفاق تجاري واستثماري قطاعي ومتعدد الأطراف تقدم بموجبها 53 دولة من الدول الأعضاء ضمانات معينة للمستثمرين في قطاع الطاقة. ويتفاوض أعضاء معاهدة ميثاق الطاقة حاليا بشأن التعديلات المحتملة على المعاهدة التي تهدف إلى "تحديث" المعاهدة الحالية. ومن المحتمل أن تكون هذه المناقشات مهمة للغاية بالنسبة للأردن واليمن.

ثمة مبادرة طموحة أخرى وهي **منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية** (AfCFTA). في حين أن الاتفاقية تتعلق في المقام الأول بالمسائل التجارية، من المعتزم إجراء مفاوضات بشأن بروتوكول الاستثمار. وقعت الجزائر ومصر وليبيا والمغرب وتونس على اتفاقية التجارة الحرة القارية الإفريقية، لكن مصر والمغرب فقط من صادقا عليها. وقد تكون الاتفاقية، التي دخلت حيز التنفيذ في أيار/مايو 2019، فرصة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للترويج لمزيد من التجارة والاستثمار مع بقية إفريقيا. ومع ذلك، من المرجح أن يواجه تنفيذ الاتفاقية تأخيرات بسبب أزمة كوفيد-19.[3] تأجلت مناقشات قواعد التداول في السلع والخدمات التي كان من المقرر إجراؤها في الأصل في تموز/يوليو 2020[4]. كما قد تعاني المفاوضات بشأن بروتوكولات الاستثمار والمنافسة وحقوق الملكية الفكرية من التأخير، وكان من المتوقع أن تكتمل في كانون الأول/ديسمبر 2020. ويهدف بروتوكول الاستثمار إلى الترويج للاستثمار المستدام وحمايته وتيسيره وبناء سلاسل قيمة إقليمية من شأنها تعزيز الاستثمار بين البلدان الإفريقية بشكل أساسي.

الاتفاقيات الدولية الأخرى المتعلقة بالاستثمار

تعد اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، جزءاً من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاستثمار، والتي تهدف إلى تسوية منازعات الاستثمار وتأمين الاستثمار والتجارة.

إن جميع الاقتصادات، باستثناء ليبيا، أطراف في اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (**ICSID**)، وكان المغرب وتونس من بين الموقعين الأوائل في عام 1965. يوفر المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار تسهيلات للتوفيق والتحكيم في منازعات الاستثمار الدولية وقد أدار الغالبية العظمى من قضايا الاستثمار الدولية المعروفة. كما صادقت الاقتصادات المحورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، باستثناء ليبيا، على **اتفاقية نيويورك** لعام 1958 بشأن الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها، وهي إحدى الأدوات الرئيسية في التحكيم الدولي.[56]

إن اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، هي أعضاء في وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف (**MIGA**) التي تعزز الاستثمار العابر للحدود من خلال توفير الضمانات (التأمين ضد المخاطر السياسية وتعزيز الائتمان) للمستثمرين والمقرضين.

إن مصر والأردن والمغرب وتونس أعضاء في منظمة التجارة العالمية (**WTO**) وبالتالي يتعين عليهم الالتزام ببعض الالتزامات المتعلقة بالاستثمار، أما الجزائر ولبنان وليبيا هم مراقبون فقط.[7] وتتضمن اتفاقية منظمة التجارة العالمية أحكاما تتعلق بالاستثمار. يقر الاتفاق العام المتعلق بتجارة الخدمات (GATS) بأن الاستثمار الأجنبي هو أسلوب من التجارة يتمثل بتوريد الخدمات من قبل شركة أجنبية تقوم بإنشاء عمليات في بلد مضيف. تمتد الاتفاقية حول الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية (تريبس /TRIPs) لتشمل حماية شركات الخدمات الأجنبية لبراءات الاختراع وحقوق النشر والعلامات التجارية. ويهدف الاتفاق بشأن تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة (TRIMs) إلى تيسير الاستثمار الأجنبي من خلال حظر تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، مثل متطلبات المحتوى المحلي. كما تجري منظمة التجارة العالمية مناقشات منظمة بهدف تطوير إطار متعدد الأطراف بشأن تيسير الاستثمار.

من الجدير بالذكر أن أربع دول من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد انضمت إلى **إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات،** أي مصر (2007) والمغرب (2009) وتونس (2012) والأردن (2013) (انظر الفصلين 4 و10 لمزيد من المعلومات عن الإعلان).

نحو إصلاحات معاهدة الاستثمار

تُظهر غالبية معاهدات الاستثمار التي أبرمتها اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، سمات مرتبطة بما يسمى "الجيل الأول من المعاهدات" التي أُبرمت بأعداد كبيرة في التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين. وهي تشمل عموما أحكاما موضوعية غامضة نسبيا، مع الافتقار إلى الوضوح الذي يمكن تفسيره على نطاق واسع من قبل هيئات التحكيم، وكذلك مع توجيه محدود لإجراءات التحكيم. وتقوم العديد من البلدان، بما في ذلك الاقتصادات ، موضوع هذا التقرير(ولا سيما المغرب)، بإعادة النظر في سياسات وممارسات معاهدة الاستثمار الخاصة بها. وتميل معاهدات الاستثمار الثنائية الأخيرة، إلى جانب التعريفات الأكثر دقة ونطاق معايير والتزامات الحماية، إلى عكس المراقبة الدقيقة من جانب الحكومة للتوازن بين حماية المستثمر وحق الحكومة في التنظيم.

في هذا الإطار، يتم تشجيع الاقتصادات موضوع هذا التقرير، على تقييم وتحديث نموذج معاهدات الاستثمار الثنائية الخاصة بها بشكل فردي وجماعي، إضافةً إلى معاهدات الاستثمار الحالية لجعلها، عند الاقتضاء، متوافقة مع الأولويات الحالية. وينبغي على صانعي السياسات تقييم تكاليف وفوائد تصميم الأحكام الرئيسية في معاهدات الاستثمار القديمة وتأثيرها المحتمل على المستثمرين الأجانب والمحليين، بالإضافة إلى المصالح التنظيمية المشروعة والتعرض المحتمل لدعاوى وأضرار تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. قد يكون هذا مهما بشكل خاص في إطار أزمة كوفيد-19 (انظر أدناه) وفرصة لمعالجة مسؤوليات المستثمرين (انظر الفصل 10 لمزيد من المعلومات حول السلوك التجاري المسؤول). واعتمادا على السياق ولغة المعاهدة، قد يكون من الممكن توضيح معنى معاهدات الاستثمار القديمة من خلال التفسيرات المشتركة المتفق عليها مع الشركاء في المعاهدة. وفي حالات أخرى، قد تكون هناك حاجة لتعديل المعاهدات واستبدال معاهدات الاستثمار الأقدم بالتراضي في إطار مفاوضات معاهدة جديدة مع نفس الشركاء (المربع 5.1).

المربع 5.1. أحدث التطورات في سياسات معاهدة الاستثمار وتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول

قامت العديد من الحكومات بمراجعة جوهرية لسياستها الخاصة بمعاهدة الاستثمار في السنوات الأخيرة.

- أدى رفض الاتحاد الأوروبي للتحكيم بين المستثمرين والدول إلى تغيير سياسة الاستثمار في الاتحاد الأوروبي، والتي لا تزال تتطور في ظل الاستجواب العام والأكاديمي المتزايد بالإضافة إلى القيود المتزايدة التي يفرضها قانون الاتحاد الأوروبي. وأبرمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي اتفاقية في أيار/مايو 2020 لإنهاء جميع معاهدات الاستثمار الثنائية داخل الاتحاد الأوروبي (أكثر من 150 معاهدة في المجموع)؛ ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ بالنسبة لبعض الدول الأعضاء في آب/أغسطس 2020.
- منذ عهد قريب، أعرب مؤيدو معاهدات الاستثمار منذ فترة طويلة، مثل الولايات المتحدة، عن شكوك جدية حول حماية المستثمر القائمة على المعاهدات وقد خرجت منها أو ضيقت بشكل حاد من الأحكام الموضوعية ونطاق تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، لا سيما في اتفاقية الولايات المتحدة والمكسيك وكندا (USMCA)، حيث دخلت حيز التنفيذ في كندا والمكسيك في تموز/يوليو 2020.
- لا تزال سياسة معاهدة الاستثمار الصينية في حالة تغير مستمر، مع وجود ضغوط لتعزيز حماية المستثمرين المشمولين في إطار الاستثمار الخارجي المتنامي مصحوبا بمخاوف بشأن سمعة الأعمال الصينية في الخارج واحتمال التعرض للدعاوى التي لا تزال قليلة حتى الآن.
- يعكس اتفاق الشراكة الشاملة والتقدمية عبر المحيط الهادئ (CPTTP) التوسع في نموذج معاهدة الاستثمار المستوحى من اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA) إلى نطاق أوسع يشمل 11 دولة، بما في ذلك العلاقات بين الاقتصادات المتقدمة. واعتبارا من أيلول/سبتمبر 2020، أصبح اتفاق الشراكة الشاملة والتقدمية عبر المحيط الهادئ (CPTTP) ساري المفعول بين أستراليا وكندا واليابان والمكسيك ونيوزيلندا وسنغافورة وفيتنام.
- رفض كبار مستوردي رؤوس الأموال في مجموعة العشرين مثل الهند وإندونيسيا وجنوب إفريقيا، فضلاً عن دول أخرى مثل بوليفيا والإكوادور وناميبيا وتنزانيا وفنزويلا، معاهدات الاستثمار من الجيل الأول وخرجوا منها، مع خروج البعض من النظام على نطاق أوسع. وانسحبت بوليفيا والإكوادور وفنزويلا من اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID)، وهي جزء أساسي من الإطار المؤسسي لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وطورت البرازيل نموذجا جديدا لمعاهدات الاستثمار التي تركز على تيسير الاستثمار واستخدام تسوية المنازعات بين دولة وأخرى دون تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.
- يجري حالياً إصلاح متعدد الأطراف لنظام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. فعقب مناقشة حكومية دولية، عهدت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي "الأونسيترال" إلى فريقها العامل الثالث في تموز/يوليو 2017 بولاية واسعة للعمل على الإصلاحات الممكنة لنظام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. ولقد وجد الأعضاء الحكوميون الستّون في الأونسيترال، بالإضافة إلى العديد من المراقبين الحكوميين، بالإجماع أنه ينبغي تطوير الإصلاحات لمعالجة المخاوف التي أثيرت بشأن إحدى عشرة قضية مختلفة تتعلق بنظام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.
- تتفاوض الأطراف في معاهدة ميثاق الطاقة (ECT) وهي اتفاقية تجارة واستثمار متعددة الأطراف بين أكثر من 50 حكومة تعالج قطاع الطاقة، بشأن التعديلات الممكنة التي تهدف إلى "تحديث" المعاهدة الحالية. وتعتبر هذه المفاوضات مهمة للغاية لأن معاهدة ميثاق الطاقة هي أكثر معاهدة استثمار يُحتَج بها في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول: قدم المستثمرون أكثر من 130 قضية لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول معروفة بموجب معاهدة ميثاق الطاقة منذ تقديم أول دعوى في عام 2001. بدأت المفاوضات الرسمية في عملية تحديث معاهدة ميثاق الطاقة في تشرين الثاني/نوفمبر 2019. وتتضمن قائمة الموضوعات المعتمدة للمناقشة جميع تدابير حماية الاستثمار الأساسية وأحكام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. ونشرت أمانة ميثاق الطاقة مجموعة من الخيارات السياساتية التي حددها أعضاء معاهدة ميثاق الطاقة حول مواضيع مختلفة في تشرين الأول/أكتوبر 2019؛ كما نشر الاتحاد الأوروبي مجموعة مفصلة من المقترحات بشكل منفصل في أيار/مايو 2020.

قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في المنطقة المثارة في العقد الماضي

تتضمن اتفاقيات الاستثمار الثنائية والإقليمية عادةً أحكاما لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تسمح للمستثمر الأجنبي المشمول برفع دعوى ضد بلد مضيف والسعي للحصول على تعويض نقدي عن انتهاكات أحكام الاتفاقية، بالإضافة إلى أو كبديل عن سبل الانتصاف المحلية.

يتم تضمين آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في غالبية اتفاقيات الاستثمار الموقعة من قبل الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويشمل التحكيم بين المستثمرين والدول محاكم التحكيم المختارة على أساس كل حالة على حدة للفصل في المنازعات اعتماداً على نهج مستمد من التحكيم التجاري الدولي. وتنظم معظم معاهدات الاقتصادات موضوع التقرير، على غرار العديد من معاهدات الجيل الأول الأخرى، تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، مما يترك المحكمين أو المدعين ومحاميهم مع سلطة جوهرية لاتخاذ القرارات. على سبيل المثال، لا تتضمن هذه الاتفاقيات عادةً نطاقاً واضحاً وحدوداً زمنيةً لدعاوى المستثمرين المشمولين (ما يسمى بفترات التهدئة التي تسمح بالتسوية الودية)؛ وليست جميعها متسقة من حيث الحلول البديلة للمنازعات واللجوء إلى المحاكم المحلية والتحكيم الدولي؛ وقد لا تتضمن إشارات صريحة إلى القانون الحاكم في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول؛ وقد تمنح المدعين ومحاميهم سلطة كبيرة في المسائل الإجرائية الرئيسية، بما في ذلك هوية سلطة التعيين وقد لا تعالج مسألة الشفافية في تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.

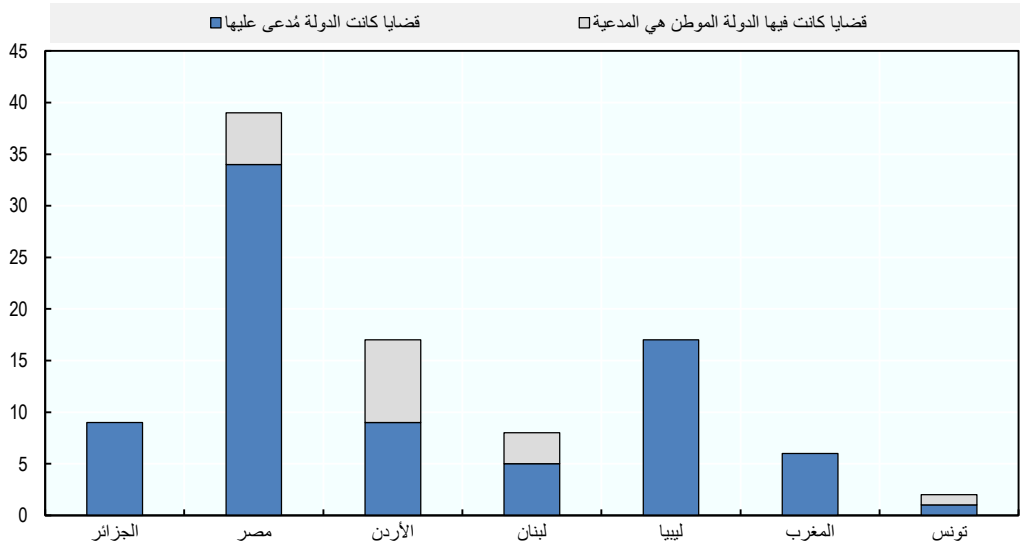
تتعلق المعايير الرئيسية التي أثيرت في المطالبات المتعلقة بالمعاهدة بعدم التمييز: المعاملة العادلة والمنصفة ونزع الملكية غير المباشر، الأسس القانونية الأكثر استخداما، بالإضافة إلى الحماية الكاملة والأمن للمستثمرين واستثماراتهم والمعاملة الوطنية. ومع ذلك، تخضع هذه المعايير لنهج مختلفة في المعاهدات والتفسير من قبل هيئات التحكيم. وتؤثر الأحكام غير الدقيقة وغير المتسقة، كما هو واضح في العديد من المعاهدات، على المسؤوليات القانونية للحكومات والدفاع الذي تقدمه في دعاوى المستثمرين القائمة على المعاهدات.

بينما تتم مناقشة الإصلاحات الجوهرية لاتفاقات الاستثمار الدولية وآليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في المنتديات الدولية، تعمل بعض الدول على تحديد نطاق آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، بينما يقترح البعض الآخر رفض آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول لصالح نهج بديلة.

تحليل القضايا

تزامن ارتفاع عدد اتفاقيات الاستثمار الدولية بالتوازي مع الارتفاع في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول القائمة على هذه المعاهدات، مما أثار عددا من المخاوف. وتورطت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الموقعة على اتفاق الاستثمار الدولي، في العديد من القضايا، لا سيما خلال العقد الماضي (الشكل 5.3). تحتل مصر المرتبة الخامسة بين الدول المنخرطة في دعاوى تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، وهي متورطة في 37 قضية. وبلغ العدد الإجمالي لقضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المستندة إلى المعاهدات والمرفوعة ضد الاقتصادات ، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 84 قضية اعتبارا من 1 كانون الثاني/يناير 2020، أي 8.2٪من إجمالي العدد في جميع أنحاء العالم (1023 قضية)[8] . تم رفع الغالبية (60 قضية) في العقد الماضي.

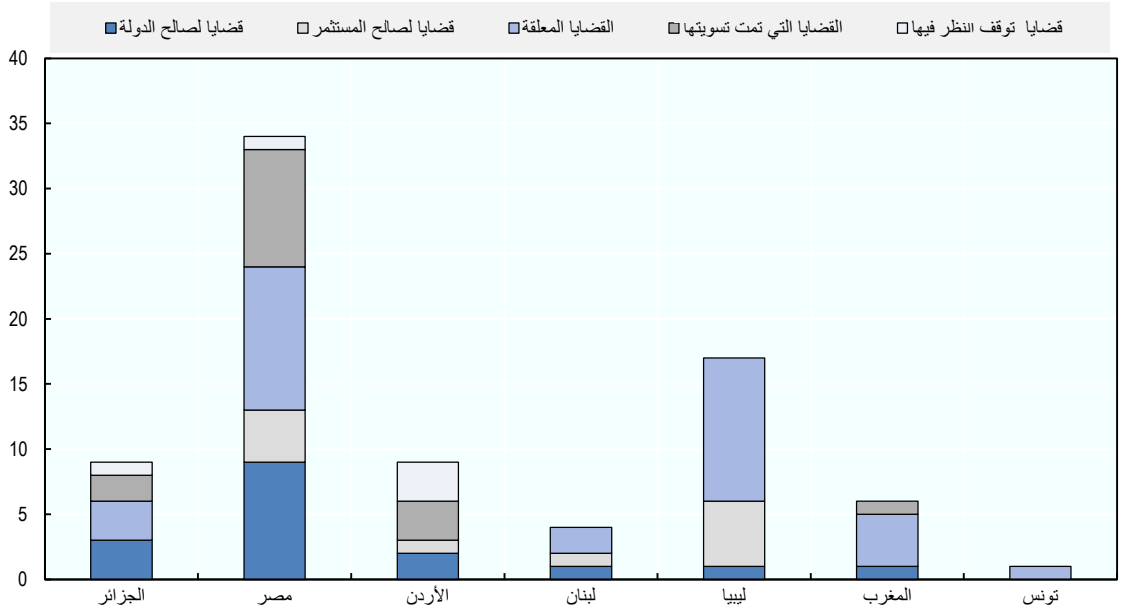
الشكل 5.2. عدد القضايا المعروفة التي تشمل الدول إفريقيا كمدعى عليها في النزاع أو كدولة موطن المستثمر



المصدر: مركز سياسات الاستثمار في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (2020)

من حيث **نتائج الإجراءات**، تتبع المنطقة الاتجاهات العالمية حيث يتم البت بمعظم القضايا لصالح الدولة: 37٪ من جميع القضايا لصالح الدولة، و29٪ لصالح المستثمر مع منحه تعويضاً نقدياً، وتم تسوية 21٪ من القضايا أمام إجراءات التحكيم (الشكل 5.3).[9] وتم رفض بعض القضايا الأخيرة التي رفعها مستثمرون ضد دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لأسباب قضائية (مثل قضية *ناشيونال جاز ضد مصر*[10])، أو أسفرت عن قرارات تتعلق بالمسؤولية لصالح الدولة (مثل *شركة فيوليا ضد مصر*[11]).

الشكل 5.3. الوضع الراهن للقضايا المعروفة التي تشمل دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع التقرير

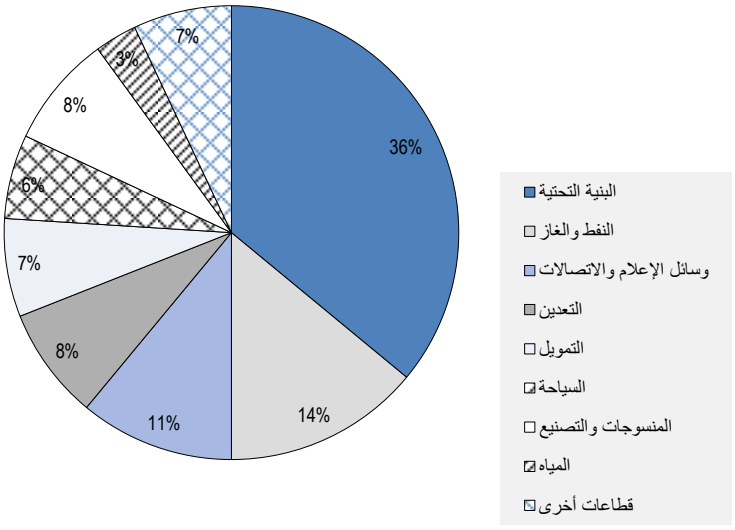


المصدر: مركز سياسات الاستثمار في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (2020)

من حيث منتديات التحكيم، تم استخدام العديد من المنتديات بما في ذلك بموجب اتفاقية منظمة التعاون الإسلامي ومحكمة الاستثمار العربية. منذ بدء القضية الأولى بموجب اتفاقية الاستثمار لمنظمة التعاون الإسلامي في عام 2011 (المستثمر السعودي الوراق ضد إندونيسيا[1312])، تم الشروع في أكثر من عشرة عمليات تحكيم أخرى بموجب هذه الاتفاقية.[14] وبالمثل، فإن محكمة الاستثمار العربية، التي أُنشئت بموجب اتفاقية الاستثمار لجامعة الدول العربية، لها اختصاص تسوية منازعات الاستثمار، رغم أنها لم تعمل منذ ما يقارب 20 عاما. ومنذ بدء القضية الأولى في محكمة الاستثمار العربية (شركة تنمية ضد تونس، القرار الصادر في 2004)،[15] كانت هناك ست قضايا على الأقل أصدرت فيها محكمة الاستثمار العربية أو هيئة قضائية معينة بموجب اتفاقية الاستثمار العربي قرارا.[16] ومن الجدير بالذكر أن المعلومات المتاحة للجمهور حول هذه القضايا ومنتديات التحكيم محدودة.

فيما يتعلق **بتوزيع القضايا حسب القطاعات الاقتصادية** التي ينتمي إليها الاستثمار المعني، فإن نصف القضايا المعروفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تتعلق، وهو أمر لا يدعو للاستغراب، بالبنية التحتية والبناء والنفط والغاز (الشكل 5.4).

الشكل 5.4. قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، حسب القطاعات الاقتصادية



المصدر: مركز سياسات الاستثمار في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (2020)

تثير تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المخاوف كما تطلق الإصلاحات، بما في ذلك في المنطقة

تثير آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول مخاوف بسبب:

- الاستخدام المتزايد للتحكيم بين المستثمرين والدول (أكثر من 1000 قضية معروفة، على الرغم من تباطؤ زيادة القضايا منذ عام 2015) والاهتمام العام المتزايد بالقضايا والأثر المتعلق بمعاهدات الاستثمار (Gaukrodger, 2012)؛
- ونتيجة لذلك، التأثير المحتمل على سمعة الدولة كموقع استثماري والتحدي الذي تواجهه الدول لحماية الاستثمار من ناحية، واحترام الحق المشروع للحكومات في التنظيم من أجل المصلحة العامة من ناحية أخرى (Gaukrodger, 2017b)؛
- التكاليف المالية المتكبدة في بعض قرارات التحكيم (على سبيل المثال، قُدِّرَ المبلغ الممنوح في *قضية شركة يونيون فينوسا (Unión Fenosa)* ضد مصر أكثر من 2 مليار دولار أمريكي لصالح المستثمر، وفي قضية *شركة أولين (Olin)* ضد *ليبيا*، 18 مليون دولار). لمزيد من المعلومات، انظر المربعين 5.3 و5.4 أدناه؛
- التكاليف الباهظة التي تترتب عن مباشرة الإجراءات التي تشمل تكاليف المستشار القانوني والمحكمة (تم تقييمها على أساس متوسط كل قضية بمبلغ 10 ملايين دولار أمريكي في 2014)؛[17]
- شرعية واتساق وشفافية النظام (على سبيل المثال، حياد المحكمين، وعدم وجود آلية استئناف، والتمويل من خلال طرف ثالث، وسرية المنازعات والإجراءات، والوصول إلى الوثائق، وجلسات الاستماع العامة، والمطالبات المضادة، وإنفاذ قرارات التحكيم المتعلقة بتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول وتنفيذها)؛

- الطابع التقني المعقد والمتزايد لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول وقدرة البلدان النامية على إعداد دفاعها وإدارة منازعات الاستثمار؛
- التفاعلات بين اتفاقيات الاستثمار الدولية وقوانين الاستثمار المحلية وعقود الاستثمار (المربع 5.2).

المربع 5.2. التفاعلات بين معاهدات الاستثمار والقانون المحلي والعقود

يُترجم تعقيد إضافي لآليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في معاهدات الاستثمار في تواجد أحكام لتسوية المنازعات في قوانين الاستثمار الوطنية وعقود الاستثمار الموقعة بين المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة. وتشير معظم هذه القوانين في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في المنطقة إلى اتفاقيات الاستثمار الدولية. وينبغي أن تؤخذ التفاعلات بين القوانين واتفاقيات الاستثمار الدولية في الاعتبار عند النظر في نطاق الإصلاحات الممكنة. كما يجب أن يسعى صانعو السياسات إلى ضمان الاتساق بين هذه الآليات وتجنب التناقضات.

فيما يلي عرض موجز لأحكام تسوية المنازعات في **قوانين الاستثمار** في الاقتصادات ، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الفصل 3).

- تقوم **الجزائر وليبيا**، في قوانينهما المتعلقة بالاستثمار، بتسوية النزاع من خلال المحاكم المحلية المختصة باستثناء المسائل التي تنظمها الاتفاقيات الدولية (أو الالتزام التعاقدي في حالة الجزائر). ولم يعالج الإصلاح الذي حدث في الجزائر في حزيران/يونيو 2020 تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، بل تطرق إلى إلغاء قاعدة 49/51 المعنية بالقطاعات غير الاستراتيجية.
- يشير قانون الاستثمار اللبناني فقط إلى المنازعات بين المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في **لبنان** (IDAL) والمستثمر الناتجة عن "عقد سلة الحوافز" وينص على التسوية الودية والتحكيم.
- لا يذكر ميثاق الاستثمار لعام 1995 في **المغرب** سوى تسوية المنازعات في سياق العقود الخاصة بالمشاريع الاستثمارية الكبيرة أو المهمة بصفة خاصة. وينص التنقيح المستمر للميثاق، الذي دخل حيز التنفيذ بالفعل لمدة عشر سنوات فقط، على أحكام موسعة وأكثر تفصيلاً.
- يوصي قانون الاستثمار في **تونس** بتسوية المنازعات بالتوفيق وتقديم التحكيم للمستثمرين الأجانب على أساس اتفاقيات الاستثمار.
- يمنح قانون الاستثمار لعام 2014 في **الأردن** المستثمرين الوطنيين والأجانب إمكانية الوصول إلى التحكيم وفقا لقانون التحكيم، ويفتح المجال أمام المستثمرين الأجانب لعرض منازعات الاستثمار أمام التحكيم الدولي بالاتفاق المتبادل مع الدولة.
- وضعت **مصر** أحكاما مفصلة لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول عقب تنقيحات قانون الاستثمار لعام 1997 في 2015 و2017. واستجابة لتزايد تعرض مصر للتحكيم بين المستثمرين والدول، أنشأ فصل جديد خصص ثلاث لجان خارج المحكمة لتفضيل التسوية الودية للمنازعات بين المستثمرين الخاصين والمؤسسات العامة. ومع ذلك، "على الرغم من إنشاء هيئات جديدة لتسوية المنازعات، فإن الوضع المؤسسي الحالي لحل المنازعات بين المستثمرين والدول يبدو في غاية التعقيد، وبالتالي قد لا يخدم الغرض المرجو منه بأكثر الطرق فعالية"(OECD, 2020c).

يمكن للمستثمرين في بعض الأحيان اللجوء إلى التحكيم بين المستثمرين والدول من خلال **عقود الاستثمار** بدلاً عن طريق قانون أو اتفاقية الاستثمار. ولا يتم تنظيم عقود الاستثمار بشكل عام في قوانين الاستثمار في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، باستثناء في إطار منح الحوافز في حالة لبنان والأردن والمغرب. ويمكن أن تكون هذه العقود إشكالية بشكل خاص نظراً لأنها غير متاحة بشكل عام للجمهور ومضمونها غير معروف، بالإضافة إلى إمكانية تعارضها مع معاهدات الاستثمار الثنائية. علاوة على ذلك، غالبا ما يتم التفاوض عليها تحت الضغط في خضم الحصول على مشروع استثماري واسع النطاق بشكل خاص، و/أو الاستثمارات التي تتم في قطاعات ذات أهمية معينة بالنسبة للدولة المضيفة.

يجب مراقبة الروابط بين الاتفاقيات الدولية والقوانين والعقود المتعلقة بالاستثمار الأجنبي بحذر من قبل الاقتصادات المحورية في الشرق الأوسط ومعالجتها بطريقة متسقة ومشتركة بين المؤسسات. وتخلق الأحكام الشاملة في العديد من المعاهدات وممارسة "المفاضلة بين المعاهدات" من قبل مستثمرين مخاطر تواجهها الدول في إدارة منازعات الاستثمار على نحو مناسب والدفاع عن حقوقها في عملية التحكيم.

شارك المجتمع الدولي، ولا سيما المنظمات الدولية (لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والاتحاد الأوروبي)، في مناقشات بشأن إصلاحات آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول ونظام اتفاقيات الاستثمار الدولية. والهدف من هذه المناقشات هو زيادة الشفافية وتعزيز الاقتصاد القضائي، بالإضافة إلى تعزيز النتائج السليمة والمتسقة وخلق إمكانية التنبؤ للدول المعنية (المربع 5.1).

شرعت بعض الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في إصلاحات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، ويمكن الاستشهاد بمثالين.

استعرض **المغرب** نموذج معاهدات الاستثمار الثنائية الخاص به (نُشر في كانون الأول/ديسمبر 2019). ويحتوي نموذج معاهدات الاستثمار الثنائية الجديد على بعض عناصر الإصلاح التي تعكس الاتجاهات في اتفاقيات الاستثمار الدولية الأخرى[18]. فيما يتعلق بأحكام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، يحد النموذج من نطاق المنازعات ويوفر مهلة زمنية لرفع دعوى كما يسمح للدولة بممارسة حقها في تقديم المطالبات المضادة في حالة عدم امتثال المستثمر لالتزاماته (على سبيل المثال، المسائل المتعلقة بالفساد)، ويتطلب استنفاد سبل الانتصاف المحلية قبل الشروع في التحكيم. تقدم معاهدات الاستثمار الثنائية مع نيجيريا، التي تم التصديق عليها في عام 2017، أحكاما لمنع نشوب المنازعات (انظر أدناه)، في حين أن معاهدات الاستثمار الثنائية مع البرازيل، الموقعة في عام 2019، فلا تحتوي على أحكام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول بما يتماشى مع السياسة البرازيلية. وبالمثل، بدأت العديد من الدول، بما في ذلك مصر، في استبعاد أو تقييد نطاق تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.

كشفت مصادر غير حكومية نهاية عام 2019 عن قيام **منظمة التعاون الإسلامي** بصياغة بروتوكول لإنشاء **جهاز دائم لمنازعات الاستثمار** الذي سيتم اعتماده من قبل الأعضاء. ونصت اتفاقية الاستثمار لمنظمة التعاون الإسلامي لعام 1981 على اعتماد التحكيم المخصص بين المستثمرين والدول (المادة 17) حتى خلق مثل هذا الجهاز. كما ذُكر أعلاه، استهل العديد من المستثمرين التحكيم بموجب هذه الاتفاقية. ومع ذلك، في بعض الحالات، رفضت الدول المدعى عليها تعيين محكمين وامتنع الأمين العام لمنظمة التعاون الإسلامي عن تشكيل هيئة التحكيم "بسبب عدم وجود حدود زمنية للتعيين والضغط السياسي المفترض من بعض الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، التي ادعت أنها لم توافق على التحكيم بموجب المعاهدة ".[19] إن اقتراح إنشاء هيئة دائمة، تعكس بعض التطورات في مناطق أخرى مثل الاتحاد الأوروبي، سيسهل الإجراءات (المربع 5.1). وتدرس الحكومات الأعضاء أيضا اقتراحا لإلحاق الجهاز بالبنك الإسلامي للتنمية، على غرار العلاقة بين البنك الدولي والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. ستحد الآلية المتوخاة من الوصول إلى التحكيم الاستثماري في منظمة التعاون الإسلامي، لأنها تتطلب عدة خطوات أولية، كاستنفاد سبل الانتصاف المحلية في المحاكم المحلية وادعاء إنكار العدالة وعملية التسوية الودية بين الدولة والدولة، قبل المباشرة في الإجراءات بين المستثمرين والدول. كما إنه من المتوقع أيضا إنشاء لجنة استئناف. ومن المرجح أن تحد هذه الشروط المسبقة من عدد تحكيم تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المقدمة في إطار منظمة التعاون الإسلامي. ومن ثم، فإن الأساس المنطقي للإصلاح هو الحد من دعاوى التحكيم والسماح لمنظمة المؤتمر الإسلامي بممارسة المزيد من السيطرة على العملية القضائية من خلال مرحلة التفاوض وهيئة تسوية المنازعات بواسطة آلية استئناف.

وستظهر التطورات الأخرى المحتملة في ظل منظمة التعاون الإسلامي مدى استعداد أعضائها للإصلاحات ومشاركتهم فيها. لقد ذهب تعديل اتفاقية الاستثمار لجامعة الدول العربية في عام 2013، بالإضافة إلى النظام الأساسي لمحكمة الاستثمار العربية، أدراج الرياح، حيث صادق عدد قليل جدا من الأعضاء على هذه التنقيحات.

المربع 5.3. دراسة حالة: قضية الخرافي ضد ليبيا

تقدم دراسة الحالة هذه مثالاً على النزاع وسياقه والمبالغ الممنوحة ونتائجه من خلال إجراءات الإبطال.

في عام 2006، أبرمت وزارة السياحة الليبية اتفاقية تأجير مدتها 90 عاما مع مستثمر كويتي من أجل بناء مجمع سياحي وتشغيله. ودون بدء تنفيذ المشروع، ألغت وزارة الاقتصاد الليبية المشروع في عام 2010 وأنهت الاتفاقية. فشرع المستثمر في قضية تحكيم في عام 2011 بموجب اتفاقية الاستثمار العربي. وتم تشكيل هيئة التحكيم واختيار القاهرة كمقر للتحكيم، وأصدرت هيئة التحكيم قرار تحكيم نهائي كما أمرت ليبيا بدفع المبالغ التالية:

- 5 ملايين دولار أمريكي تعويضاً عن الخسائر والنفقات؛
- 30 مليون دولار أمريكي تعويضاً عن الأضرار المعنوية؛
- 900 مليون دولار أمريكي تعويضاً عن الأرباح المستقبلية الفائتة لمدة 83 عاماً، وهو ما يمثل مدة الاتفاقية؛
- 1.94 مليون دولار أمريكي لتكاليف التحكيم؛
- 4% فائدة على كافة المبالغ من تاريخ إصدار الحكم حتى السداد الكامل.

عقب قرار التحكيم، رفعت ليبيا دعوى إبطال أمام محكمة استئناف القاهرة التي رفضت مطالبة ليبيا. بعد ذلك، تم الطعن في الحكم أمام محكمة النقض التي قضت بأنه على الرغم من أن اتفاقية الاستثمار العربي تحظر الطعن في هيئة التحكيم من خلال المحاكم المحلية، إلا أنها لا تمنع أي طرف من طلب إجراء الإبطال. وبعد نقض ثانٍ صادر عن محكمة النقض، عادت القضية إلى محكمة الاستئناف ليتم الحكم فيها بحسب وقائع الحالة الموضوعية.

وبعد حكم جديد في حزيران/يونيو 2020، ألغت المحكمة قرار التحكيم على أساس خطأ جسيم في القانون أدى إلى الفشل في مراعاة قواعد السياسة العامة ومفاهيم الإنصاف والعدالة. بالإضافة إلى ذلك، والأهم من ذلك، لم توافق المحكمة على طريقة احتساب الأضرار وشددت على أن التعويض البالغ 900 مليون دولار أمريكي يعتبر "غير عادل بشكل مفرط" و "تعسفي"، خاصةً وأن هيئة التحكيم قد أمرت بدفع هذا المبلغ مقابل " خسارة الأرباح الناتجة عن خسارة حقيقية ومحددة للفرص"، بينما لم يدفع المستثمر إلا 5 ملايين دولار أمريكي فقط.

رأت المحكمة أن قدرتها على مراجعة قرار التحكيم لا تزال محدودة للغاية ولكن ممكنة عندما ينتهك هذا القرار المبادئ الرئيسية لقواعد السياسة العامة الدولية مثل تناسب الأضرار، وعندما يتجاوز المحكمون سلطاتهم بحكم يكون "غير عقلاني" ويمثل "تجاهلا واضحا للقانون".

المصدر: https://www.italaw.com/cases/2185; Kluwer Arbitration Blog, 19 July 2020, http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/07/19/egypt-court-annuls-award-against-libya-on-the-substantive-ground-of-fundamental-error-of-law/?doing_wp_cron=1595496916.5686450004577636718750

قد ترتفع مخاطر تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول خلال الأزمات

قد تؤدي التدابير الحكومية المتخذة خلال الأزمات الاقتصادية والسياسية، حتى تلك غير التمييزية التي تخدم المصلحة العامة، إلى زيادة مخاطر المنازعات بين المستثمرين والدول. ويُجسد تأثير الاضطرابات الاجتماعية والسياسية على المنازعات، ابتداءً من عام 2011، هذه الصلة المحتملة في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فبدأ البعض في النظر في التأثير المحتمل للتدابير الحكومية المتخذة خلال أزمة كوفيد-19 على سياسة معاهدة الاستثمار في سياق مماثل. في حين أن العواقب طويلة الأمد الناجمة عن أزمة كوفيد-19 على سياسة معاهدة الاستثمار لا تزال غير واضحة، فإن هذا السياق يمكن أن يحفز الحكومات على التفكير في التوازن بين حماية المستثمرين وحق الحكومات في التنظيم، بما في ذلك في أوقات الأزمات، في استثماراتها الوطنية والدولية كوسيلة لتعزيز الاتساق في تفسيرات الأحكام الرئيسية وبالتالي تجنب المنازعات المستقبلية.

الصلة القائمة بين أوقات الأزمات ومنازعات الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا كبيرا نسبيا من منازعات الاستثمار، والتي ازدادت خلال العقد الماضي في البلدان التي مرت بأزمات سياسية واقتصادية. فتورطت مصر في 37 قضية معروفة ضد مستثمرين أجانب، منها 24 قضية نشأت بعد انتفاضات 2011 (6 قضايا في 2013) (المربع 5.4). وشهدت ليبيا ارتفاعا ملحوظا مع 17 قضية معروفة باستثناء قضية واحدة بعد عام 2011[20]. ويجدر ذكر عدد القضايا السرية غير المعروفة علناً، وبالتالي تلك التي لم يتم تسجيلها. ولم تشهد بلدان أخرى مثل هذه الزيادة. مع ذلك، تم تقديم

ثلاث دعاوى في 2017-2018 في الجزائر من بين ما مجموعه تسع دعاوى وقد يظل الوضع غير مستقر في سياق الاضطرابات الاجتماعية. أما في لبنان، فيمكن أن يمثل انهيار النظام المالي وعدم قدرة المستثمرين على تحويل الأموال أو نقلها أسبابا للدعاوى المستقبلية.[21]

المربع 5.4. نظرة عامة حول قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في مصر

منذ عام 2011، تم رفع 22 قضية ضد مصر أمام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. ويمثل هذا 65٪ من إجمالي القضايا المرفوعة ضد مصر منذ انضمامها إلى الاتفاقية.

وسبق أن قدم قانون الاستثمار المصري موافقة أحادية الجانب إلى اختصاص المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. وقد يفسر عدد معاهدات الاستثمار الثنائية التي تشير إلى اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (وقعت مصر على 100 اتفاقية استثمار ثنائية) سبب مواجهة الدولة لمثل هذا العدد من القضايا كدولة مدعى عليها.

كانت المعاهدة التي تم الاستناد إليها في معظم الحالات هي معاهدة الاستثمار الثنائية بين مصر والولايات المتحدة الواردة في 6 قضايا، تليها معاهدة الاستثمار الثنائية بين مصر والمملكة المتحدة في 5 قضايا. وشملت غالبية المنازعات دول أوروبا الغربية مع 17 قضية، ودول الشرق الأوسط مع 9 قضايا، وأمريكا الشمالية مع 7 قضايا. وتم التفاوض بشأن معظم معاهدات الاستثمار الثنائية المصرية وإبرامها دون توقع التداعيات المستقبلية. وتتطلب أحدث معاهدات الاستثمار الثنائية المبرمة إحالة المنازعات إلى الإجراءات الإدارية المحلية قبل اللجوء إلى التحكيم. واستندت معظم القضايا إلى نزع الملكية المباشر أو غير المباشر (78٪)، وهو معيار شائع في معاهدات الاستثمار الثنائية المصرية، كما تتعلق معظم القضايا بقطاع النفط والغاز، يليه قطاعا التعدين والسياحة.

كان المبلغ الإجمالي للمطالبات المسجلة ضد مصر حوالي 22.760 مليار دولار. وصدرت غالبية قرارات التحكيم لصالح مصر وتم تسوية بعض القضايا.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومدونة تحكيم كلوير، 15 آذار/مارس 2020، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/03/15/after-48-years-at-icsid-1972-2020-an-overview-of-the-status-of-egypt-in-icsid-arbitrations/?doing_wp_cron=1593525394.4075820446014404296875

تم التذرع بعدم الاستقرار السياسي والاضطرابات الاجتماعية في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ابتداءً من عام 2011 في بعض قضايا التحكيم الأخيرة (المربع 5.5)، على الرغم من عدم معرفة جميع التفاصيل، ولا تزال ثلث القضايا التي برزت منذ عام 2011 معلقة. ونجح المستثمرون في بعض الحالات في الاحتجاج بالاضطراب السياسي والاضطراب الاقتصادي اللاحق، بينما انتصرت الدول المدعى عليها أيضا في الدعاوى المتعلقة بالاختصاصات القضائية والمسؤولية. في حين أن بعض المستثمرين قد قدموا مطالبات مشروعة مرتبطة بالأحداث السياسية لعام 2011، يبدو أن آخرين قاموا برفع دعاوى لا أساس لها أو حاولوا استغلال مثل هذه الأحداث كاستراتيجية للتأثير على إمكانية التسوية.[22]

تميل احتجاجات عام 2011، وكذلك الأزمة الأرجنتينية[23]، إلى إظهار أن الأزمات الاقتصادية والسياسية يمكن أن تعرض الدول لخطر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات بين المستثمرين والدول بموجب معاهدات الاستثمار القديمة، حتى عندما تكون الإجراءات الحكومية غير تمييزية ويتم اتخاذها لخدمة المصلحة العامة. وربما اعتبر المستثمرون، في بعض الحالات، أن تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تمثل فرصة للمطالبة بالتعويض عن الخسائر، ليس فقط من خلال التحكيم، ولكن أيضا كوسيلة للضغط على الدول للمضي قدما في التسوية، بدلاً من الشروع في إجراءات مكلفة وطويلة.

المربع 5.5. دراسات حالة حول تأثير عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي بعد عام 2011 على التحكيم الاستثماري الدولي

توضح دراستا الحالة أدناه كيف يستخدم المدعى عليه (في هذه الحالات، الدولة) حقائق عدم الاستقرار السياسي والأحداث المرتبطة كأساس لمطالبات المعاهدة.

إن قضية **يونيون فينوسا جاس (Unión Fenosa Gas) ضد مصر** أمام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار تتعلق بالمطالبات الناشئة عن الإيقاف المزعوم لتوريد الغاز من قبل شركة مصرية مملوكة للدولة إلى مستثمر إسباني (مصنع الغاز الطبيعي المسال في دمياط) بما يخالف اتفاقية شراء الغاز. وزعمت مصر أن إعطاء الأولوية لتوريد الغاز الطبيعي لتغذية الكهرباء المحلية في مصر بدلاً من تصديره على النحو المتفق عليه مع المستثمر كان عملاً ضروريا يهدف إلى الحفاظ على أمن مصر ونظامها العام واستقرارها، وحماية مصالحها الأساسية، واستدامة الخدمات الأساسية في مواجهة "خطر جسيم ووشيك". ووفقا لمصر، فإن المستويات التاريخية للعنف وأعمال الشغب والاشتباكات شكلت تهديدا لـ "الأداء الأساسي للمجتمع والحفاظ على الاستقرار الداخلي". وزعمت أن هذه الأحداث تسببت في "انخفاض كبير في إمدادات الغاز الطبيعي داخليا وللتصدير"، مما أدى إلى انقطاع التيار الكهربائي المتكرر وانتشار العنف والاضطرابات.

لكن، في قرارها الصادر عام 2018، وجدت المحكمة عناصر ناقصة لإضفاء الشرعية على دفاع مصر القائم على الضرورة. وبدأت الثورة في عام 2011، إلا إنه في عام 2013 احتجت مصر بالقوة القاهرة. بالإضافة إلى ذلك، وجدت المحكمة أن الأحداث لا يمكن أن تكون سببا لتقليص إمدادات الغاز إلى المحطة لأن هذا التقليص حدث قبل الثورة وبعدها. كما وجدت المحكمة أن تصرف الحكومة لم يكن "الطريقة الوحيدة" للحفاظ على حالة الأمن القومي، وأن هناك عدم تناسب في الحد من الغاز الذي ينقله المستخدمون الآخرون. وعليه، قررت المحكمة أن مصر فشلت في إثبات حالة الضرورة بموجب القانون الدولي العرفي، وقد حُسمت القضية لصالح المستثمر وأصدرت المحكمة حكماً بدفع أكثر من 2 مليار دولار أمريكي، ولا تزال إجراءات الإلغاء معلقة.

في قضية **شركة أولين القابضة المحدودة (Olin Holdings Ltd.) ضد ليبيا** التي قامت بتوليها غرفة التجارة الدولية، طالب مستثمر قبرصي بتعويض عن نزع ليبيا المزعوم للأرض التي استثمر فيها لبناء مصنع للألبان والعصير. جادلت ليبيا بأن الضرر الذي قد لحق بالمستثمر بعد شباط/فبراير 2011 كان نتيجة الفوضى الناجمة عن الثورة وليس من أفعال منسوبة إلى الدولة.

ومع ذلك، لم تقتنع المحكمة بحجج الدولة الليبية، وأقرت أنه في حين أن أحداث الثورة الليبية والحرب الأهلية ربما كان لها تأثير على مناخ الاستثمار بعد عام 2011 وساهمت في ضعف أداء المستثمر، فإن الأحداث لن تكون كافية لمعالجة ضعف أداء المستثمر قبل عام 2011. وتم استخدام حجة التناسب حيث تمكن منافس آخر من تحقيق أرباح كبيرة في نفس الفترة، على الرغم من الأحداث. وخلصت المحكمة إلى أن أحداث الأزمة الليبية "لا يمكن اعتبارها حدثًا يقطع الصلة السببية بين انتهاكات ليبيا لمعاهدة الاستثمار الثنائية وتدني أداء شركة أولين بعد 2011". وقُدّر مبلغ التعويض للمستثمر وفقا لحكم عام 2018، 18.2 مليار دولار أمريكي (لمبلغ مُطالب به مبدئيا من قبل المستثمر قدره 105 مليون دولار أمريكي).

المصدر: يونيون فينوسا جاس ضد مصر، https://www.italaw.com/cases/2456، أولين القابضة المحدودة ضد ليبيا، https://www.italaw.com/cases/6667، مدونة تحكيم كلوير، 26 تموز/يوليو 2019، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/07/26/impact-of-the-arab-spring-on-the-international-arbitration-landscape/

روابط غير مؤكدة بين أزمة كوفيد-19 وتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول

تخلق أزمة كوفيد-19 وتداعياتها الاقتصادية سياقا جديدا تترتب عليه تداعيات غير مؤكدة على سياسات معاهدة الاستثمار. ولم يتم حتى الآن إثبات الاقتراحات المبكرة من قبل البعض بأن موجة من المطالبات ستنشأ إثر الأزمة، لكن العواقب طويلة المدى للأزمة لا تزال غير واضحة.

إن انتشار الفيروس حول العالم له تأثير كبير على المستثمرين الأجانب. فأدت إجراءات وقف الأنشطة والتحول في خطوط الإنتاج وحجر الموظفين وقيود التصدير الجديدة وإغلاق الحدود إلى تغيير أو إيقاف أنشطة المؤسسات المتعددة الجنسيات (OECD, 2020 a and b). منذ بداية الأزمة، أخطر بعض المستثمرين الحكومات بمنازعات الاستثمار المحتملة المرتبطة بتدابير الأزمة.[24] ومع ذلك، لم يتم تسجيل أي دعاوى حتى الآن، ولكن تظل بعض الدعاوى سرية، وقد لا تكون فترات الإشعار الإلزامية في العديد من معاهدات الاستثمار قد انقضت بعد، حتى لو أثارها المستثمرون في أقرب وقت ممكن. وتجدر الإشارة إلى الدعوات من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني لتعليق دعاوى التحكيم في مجال الاستثمار بهدف عدم إعاقة جهود التعافي التي تبذلها الدول.[25]

تختلف أزمة كوفيد-19 اختلافا كبيرا عن الأزمات الأخرى. إذ لم يكن الوباء ناتجا عن الحكومات بل يتطلب تدابير سياسة حكومية طارئة تؤثر على المستثمرين. في هذه الأوقات غير العادية، من ناحية، من المحتمل أن يتردد المستثمرون في رفع دعاوى في سياق أزمة صحية لم تسببها الدولة، مما قد يدفع المحكمين إلى مراعاة التدابير الحكومية بشكل ملحوظ. ومن المرجح أن يكون الرأي العام غير متسامح مع المستثمرين الذين يُنظر إليهم على أنهم يحاولون الاستفادة من الأزمة. ومن ناحية أخرى، قد يكون التحدي الذي تواجهه الحكومة هو إدارة الأزمة إذ قد تشكل تقييمات طبيعة وتناسب التدابير المتخذة خلال الأزمة مجموعة من الحجج للمستثمرين.

لذلك، في حين أنه من السابق لأوانه التيقن من الآثار النهائية للأزمة على تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، فإن إمكانية التقاضي موجودة وهذا يستدعي تيقظ الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويتم تشجيع صانعي السياسات على بناء الوعي والفهم حول القضايا المطروحة على جميع مستويات الحكومة (الوزارات والوكالات والحكومة المحلية أو دون الوطنية)، ومتابعة مسائل المستثمرين الأجانب للحفاظ على التواصل وتحديد القضايا المحتملة (كما تفعل معظم هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) وضمان وجود تنسيق حكومي فعال من أجل تجنب نشوب المنازعات المحتملة وإدارتها. وقد تمثل الأزمة، بعد المناقشات العالمية وممارسات البلدان الحديثة، فرصة لاختبار وتقييم النقاط التي تستحق الإصلاح والخاصة بمعاهدات الاستثمار ونظام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول والشروع فيها. وقد تركز مناقشات الإصلاح بشكل أكبر على الحيز التنظيمي والسياساتي للحكومات وحماية الصحة العامة، مع الحفاظ على أحكام حماية الاستثمار الفعالة وتقليل مخاطر المنازعات بين المستثمرين والدول (Gaukrodger, 2017a, 2017b). ويمكن أيضاً السعي باتجاه بلورة استجابة إقليمية وجعل الاتفاقات الإقليمية أكثر فعالية لضمان مستويات أكثر اتساقاً من الحماية والحقوق والالتزامات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما هو الحال في مناطق أخرى، ولا سيما في آسيا. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يظل تعزيز آليات تجنب المنازعات وإدارتها على جدول أعمال الحكومات.

ينبغي اتباع نُهُج استباقية لمنع المنازعات وإدارتها

تعد الحلول البديلة لتسوية المنازعات وسياسات تجنب المنازعات وآليات الإدارة وسائل مفيدة لتجنب المنازعات المحتملة والمكلفة والطويلة. لذلك، يتم تشجيع الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، على تطوير آليات لتجنب المنازعات المتعلقة بالاستثمار والتوصل إلى التسوية المبكرة في حال حدوثها، فضلاً عن ضمان الإدارة الفعالة لقضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، والتعلم من تجارب الحكومات الأخرى التي تم رفع دعوى ضدها بشكل متكرر في قضايا مماثلة.

سياسات منع المنازعات

إن سياسات منع المنازعات هي سياسات وتدابير حكومية تهدف إلى تجنب المنازعات بين المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة. والغرض منها هو معالجة المشكلات التي يواجهها المستثمر في مرحلة مبكرة، وضمان الالتزام بإجراءات واضحة من أجل الاحتفاظ بالاستثمار داخل الدولة وتجنب نشوب المنازعات القضائية. كما أنها تحمي سمعة الدولة المضيفة باعتبارها وجهة آمنة وجذابة للاستثمار .

تشمل تدابير تجنب نشوب المنازعات بشكل عام، حسب أهداف الدولة واحتياجاتها وخبراتها، ما يلي:

- نُظم الكشف المبكر لاستباق المشكلات والتواصل مع المستثمرين لمناقشتها قبل رفع الدعوى (المربع 5.6)؛
- تدريب الموظفين العموميين العاملين في الهيئات المشاركة في المشاريع الاستثمارية لبناء الوعي بالالتزامات الدولية والتداعيات المحتملة لأعمالهم؛
- التنسيق المؤسسي والتواصل بين الهيئات ذات الصلة؛
- إنشاء مؤسسة مخصصة تتولى تنفيذ الإجراءات ومراقبة المنازعات.

المربع 5.6. تدابير أفضل الممارسات لبروتوكول "آلية الاستجابة النظامية للمستثمرين" الصادر عن مجموعة البنك الدولي

- الوكالة الرائدة: يجب إنشاء هيئة إدارية مسؤولة عن تنسيق المعلومات وتوفير الإجابات على شكاوى المستثمرين.
- تبادل المعلومات: وهو يمكّن الوكالة الرائدة من تنسيق نشر المعلومات ذات الصلة إلى الهيئات ذات الصلة والتي من المحتمل أن تؤدي إلى الصراعات المتعلقة بالمخاطر السياسية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالالتزامات المنصوص عليها في اتفاقيات الاستثمار الدولية.
- آلية الإنذار المبكر: تمكن الوكالة الرائدة من التعرف على وجود شكوى في أقرب وقت ممكن.
- أساليب حل المشكلات: تسمح للأطراف بالبحث عن حل للنزاع قائم على الاستثمار.
- صنع القرار السياسي: على الحل أن يحظى بموافقة السلطة السياسية المختصة، من أجل ضمان تنفيذه.
- إنفاذ القرار: يضمن ذلك أن الحل التوافقي الذي توصلت إليه السلطات السياسية مع المستثمر ستحترمه كافة الوكالات والهيئات الحكومية.

المصدر: البنك الدولي (2019)

طبقت العديد من البلدان سياسات تجنب المنازعات، بما في ذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويجب أن تلهم الممارسات الجيدة تنفيذ هذه السياسات. لقد اعتمدت بعض البلدان، مثل كولومبيا وبيرو، أطرا تشريعية وتنظيمية شاملة لتشجيع الكشف المبكر عن منازعات الاستثمار وحلها (OECD, 2018b; Joubin-Bret, 2015). بينما اختارت بلدان أخرى، مثل شيلي، نظاما وقائيا غير رسمي حيث تدير الوكالات القطاعية بشكل مباشر المنازعات مع المستثمرين. وأنشأت بعض الحكومات لجانا مشتركة بين الوزارات لتقديم المشورة للوكالات التنفيذية بشأن شكاوى المستثمرين والإشراف على دفاع الحكومة عن قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. ولا تُدرج البرازيل تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في معاهدات الاستثمار الخاصة بها، بل تنشئ مع كل شريك في المعاهدة جهة معنية بالتنسيق أو ديوان للشكاوى داخل كل حكومة لمعالجة شكاوى المستثمرين، مع لجنة مشتركة من ممثلي الحكومة للإشراف على إدارة الاتفاقية. هذه هي حالة اتفاقية الاستثمار الثنائية المبرمة بين البرازيل والمغرب الموقعة في 2019، لكنها لم تدخل حيز التنفيذ بعد.[26] وتتمتع كوريا أيضا بسجل حافل بالنجاح في تسوية المنازعات المبكرة من خلال ديوان الشكاوى للاستثمار الأجنبي منذ تأسيسه في عام 1999 (Nicolas, Thomsen and Bang, 2013). كما أنشأت أوكرانيا أيضا مجلس شكاوى للأعمال والذي يمكن للشركات من خلاله تسجيل شكوى.

قامت بعض الدول التي كان مدعى عليها بشكل متكرر في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول (مثل الأرجنتين وإسبانيا والولايات المتحدة وكندا والمكسيك) بتطوير فرق مخصصة من المحامين الحكوميين الذين يتعاملون حصريا مع جميع قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المرفوعة ضد حكوماتهم دون الاعتماد على مستشار قانوني خارجي. على الرغم من التكاليف والتنسيق المصاحبة لذلك، فقد تنظر الاقتصادات المحورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتأثرة بعدد كبير من المنازعات في التعلم من هذه التجارب واتباع نفس المسار.

يمكن أن يكون لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن اتفاقات التسوية الدولية المنبثقة من الوساطة (اتفاقية سنغافورة بشأن الوساطة)، التي دخلت حيز التنفيذ في أيلول/سبتمبر 2020 والتي لم يوقع عليها سوى الأردن حتى الآن، دورا محوريا في تسوية دعاوى الاستثمار عن طريق الوساطة.

آليات تجنب المنازعات في المنطقة

نفذت الاقتصادات المحورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا آليات وسياسات وقائية متنوعة ويبدو أن تأثير كوفيد-19 على عمليات المستثمرين قد أدى إلى تسريع العملية. في الواقع، أنشأت العديد من هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وحدات لمعالجة الأزمات استجابة للوباء وتدابير الطوارئ الضرورية التي اتخذتها الدول (انظر الفصل 6 لمزيد من المعلومات عن هيئات الترويج للاستثمار في المنطقة).[27] وتوفر هذه الوحدات المعلومات للمستثمرين، والإجابة على الاستفسارات، وجمع المعلومات حول عمليات المستثمرين الأجانب وتنسيق الردود على المشكلات التي يواجهونها، ودعم تنفيذ الحلول. ويجب أن تتفاعل هذه الوحدات أيضا مع كيانات حل وتجنب المنازعات الموجودة بالفعل والتي تم إنشاؤها في بعض البلدان لاستباق الدعاوى المحتملة.

في أعقاب الاضطرابات السياسية وارتفاع عدد منازعات الاستثمار، كانت **مصر** الدولة الأكثر استباقية وبلورت أكثر الآليات تقدما في المنطقة، حيث أتاحت بشكل متزايد آليات بديلة لتسوية المنازعات لحل المنازعات التجارية والاستثمارية. وأقر تعديل قانون الاستثمار لعام 2015 خلق ثلاث لجان مختلفة: لجنة الشكاوى واللجنة الوزارية لحل منازعات الاستثمار واللجنة الوزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار. وقدم قانون الاستثمار لعام 2017 مزيدا من الإيضاحات والتشديد على أهمية وصول المستثمرين إلى آليات الحلول البديلة لتسوية المنازعات. تؤدي الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (GAFI) دورا مهما في تجنب المنازعات في مرحلة مبكرة، كما يقر مجتمع الأعمال. ومع

ذلك، يمكن توضيح الأدوار والأداء والانتساب لكل هيئة بشكل أكبر وتعميمها، حيث يمكن أن تخلق هذه المستويات المؤسسية المختلفة تعقيدات إضافية للمستثمرين (OECD, 2020c). وتجدر الإشارة أيضا إلى دور هيئة قضايا الدولة المصرية (ESLA)، التي أنشأت قسم المنازعات الخارجية لإدارة قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدولة المصرية، وفقاً للاتجاه المذكور أعلاه لتكوين فريق متخصص للتعامل مع منازعات الاستثمار.

في **الجزائر**، تتولى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) استراتيجيات وأولويات الاستثمار وتوضح دور الجهات المتدخلة في عملية الاستثمار. كما أنها مسؤولة عن إنشاء لجنة استئناف مشتركة بين الإدارات مكلفة بتلقي شكاوى المستثمرين وإصدار أحكام بشأنها.

أطلقت هيئة الاستثمار **الأردنية** (JIC) مؤخرا مبادرة طموحة من خلال إنشاء لجنة شكاوى (تعليمات لجلسات سماع الشكاوى رقم 1 لعام 2020)[28]. ويجوز لأي مستثمر تقديم شكوى بما يتماشى مع فترات التسوية الودية للمنازعات في معاهدة أو عقد الاستثمار ذي الصلة. وتحدد اللجنة، في غضون يومين، ما إذا كان الطلب عاجلاً أم لا (على سبيل المثال إذا كانت الشكوى تؤثر بشكل كبير على تشغيل أو إنتاجية النشاط الاقتصادي أو تتسبب في توقف العمل)، ويمكن للجنة رفض طلب الشكوى أو قبوله. وفي هذه الحالة، فتقوم اللجنة بتحليل الحالة وعقد اجتماعات مع المستثمر وإعداد توصياتها وإبلاغها للجهة الحكومية المعنية ومقدم الطلب لاتخاذ الإجراءات اللازمة. كما ترفع إلى رئيس الوزراء طلبات الشكاوى التي يجوز عرضها على مجلس الوزراء. ويجب على اللجنة تطبيق نظام الشكاوى المحوسب لتسهيل الإجراءات. هذه الآلية الجديدة مهمة للغاية، على الرغم من أنه من السابق لأوانه تقييم تنفيذها ورصد كفاءتها.

وثمة مبادرة أخرى مثيرة للاهتمام طورها **المغرب** وهي الآلية الواردة في معاهدة الاستثمار الثنائية مع نيجيريا الموقعة في عام 2016. وهي تحدد إجراء مبتكر قبل التحكيم لمنع المنازعات وحلها، من خلال إنشاء لجنة مشتركة وأحكام لمنع المنازعات. وتنص المعاهدة على أنه قبل الشروع في إجراء تحكيم نهائي، يجب تقييم أي نزاع من خلال المشاورات والمفاوضات من قبل اللجنة المشتركة، بمشاركة كل من المستثمر والدولة المضيفة. وفي حالة تعذر حل النزاع في غضون ستة أشهر، يجوز للمستثمر، بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية، اللجوء إلى التحكيم الدولي. بينما توجد لجان مشتركة في اتفاقيات أخرى (على سبيل المثال في الاتفاقية الاقتصادية التجارية الشاملة لكندا والاتحاد الأوروبي (CETA) الموقعة بين الاتحاد الأوروبي وكندا)، فإن دورها في منع المنازعات في اتفاقية الاستثمار الثنائية بين المغرب ونيجيريا هو عنصر جديد. ويجب ترقب كيف ستعمل اللجنة في الواقع العملي، حيث لم تصدق نيجيريا على المعاهدة بعد.[29]

المراجع

D. Gaukrodger, OECD (2017a), Working Papers on International Investment 2017/02, "*The balance between investor protection and the right to regulate in investment treaties: A scoping paper*". https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/the-balance-between-investor-protection-and-the-right-to-regulate-in-investment-treaties_82786801-en

D. Gaukrodger, OECD (2017b), Working Papers on International Investment 2017/03, "*Addressing the balance of interests in investment treaties: The limitation of fair and equitable treatment provisions to the minimum standard of treatment under customary international law*". https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/addressing-the-balance-of-interests-in-investment-treaties_0a62034b-en

D. Gaukrodger, K. Gordon, OECD (2012), Working Papers on International Investment 2012/03, *"Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community"*, http://www.oecd.org/investment/investment-policy/WP-2012_3.pdf

K. Gordon., J. Pohl., OECD (2015), Working Papers on International Investment 2015/02, "*Investment Treaties over Time – Treaty Practice and Interpretation in a Changing World*". https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/investment-treaties-over-time-treaty-practice-and-interpretation-in-a-changing-world_5js7rhd8sq7h-en

F. Mistura and C. Roulet (2019), Working Papers on International Investment No. 2019/01, *"The Determinants of Foreign Direct Investment: Do Statutory Restrictions Matter?"*, http://www.oecd.org/industry/inv/investment-policy/the-determinants-of-foreign-direct-investment-do-statutory-restrictions-matter.htm

J. Pohl., OECD (2018), Working Papers on International Investment 2018/01, "*Societal benefits and*

costs of International Investment Agreements: A critical review of aspects and available evidence". https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en

J. Pohl., (2019), Columbia FDI Perspectives, Perspectives on topical foreign direct investment issues No. 246, "*Is international investment threatening or under threat?"* http://ccsi.columbia.edu/files/2018/10/No-246-Pohl-FINAL.pdf

OECD, (2020a), *OECD Investment policy responses to COVID-19*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129922-gkr56na1v7&title=OECD-Investment-Policy-Responses-to-COVID-19

OECD, (2020b), *Investment in the MENA region in the time of COVID-19*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134467-ydi12subjo&title=Investment-in-the-MENA-region-in-the-time-of-COVID-19

OECD (2020c), OECD Investment Policy Reviews: Egypt, https://www.oecd.org/publications/oecd-investment-policy-reviews-egypt-2020-9f9c589a-en.htm

OECD, (2016), OECD Business and Finance Outlook 2016, *Chapter 8: The impact of investment treaties on companies, shareholders and creditors*, http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/BFO-2016-Ch8-Investment-Treaties.pdf

UNCTAD, (July 2020), IIA Issues Note, *"Investor-State Dispute Settlement cases pass the 1,000 mark: cases and outcomes in 2019"*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d6.pdf

UNCTAD, (July 2020), IIA Issues Note, *"The changing IIA landscape: New treaties and recent policy developments"*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d4.pdf

World Bank, (2019), Retention and Expansion of Foreign Direct Investment: Political Risk and Policy Responses, http://documents1.worldbank.org/curated/en/387801576142339003/pdf/Political-Risk-and-Policy-Responses.pdf

الملاحظات

[1] من الصعب تحديد الوضع الفعلي لمعاهدات الاستثمار هذه بسبب بعض التناقضات في المعلومات المتاحة للجمهور ونقص المصادر الحكومية، ولا سيما تواريخ بدء النفاذ. وتعتمد الأرقام الواردة في هذا الفصل على مركز سياسات الاستثمار التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy.

[2] مذكرة قضايا اتفاقات الاستثمار الدولية من إعداد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، المشهد المتغير لاتفاقات الاستثمار الدولية: المعاهدات الجديدة والتطورات الأخيرة في السياسة العامة، العدد 1، 2020 https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d4.pdf

[3] http://www.fao.org/3/ca8633en/ca8633en.pdf

[4] https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/04/30/how-the-afcfta-will-improve-access-to-essential-products-and-bolster-africas-resilience-to-respond-to-future-pandemics/

[5] في عام 2019، وقع الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن اتفاقات التسوية الدولية المنبثقة من الوساطة والتي تنطبق على المنازعات التجارية.

[6] لم توقع أي من البلدان ، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول لعام 2014 (اتفاقية موريشيوس بشأن الشفافية). فقط العراق وسوريا من قاما بالتوقيع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

[7] تعثرت المفاوضات من أجل انضمام هذه الدول الثلاث. تأسس فريق العمل من أجل الجزائر في عام 1987 وعقد اجتماعه الثاني عشر في عام 2014. ولم يجتمع فريق العمل من أجل ليبيا، الذي تأسس في عام 2004. اجتمع فريق العمل من أجل لبنان، الذي تأسس عام 1999، للمرة السابعة في عام 2009.

[8] متصفح تسوية منازعات الاستثمار التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement

[9] تشير بيانات من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، استنادًا إلى معلومات عن إجراءات التحكيم الدولية المعروفة بين المستثمرين والدول المستندة إلى اتفاقيات الاستثمار الدولية (غير حصرية لأن بعض الإجراءات تظل سرية)، إلى الوضع الحالي لإجراءات التحكيم الأصلية: قرار لصالح الدولة: رفضت هيئة التحكيم القضية لعدم الاختصاص أو وجدت أن الدولة المدعى عليها لم ترتكب أي خرق لاتفاقية الاستثمار الدولية المعمول بها ;قرار لصالح المستثمر: وجدت هيئة التحكيم أن الدولة المدعى عليها ارتكبت انتهاكًا واحدًا أو أكثر لاتفاقية الاستثمار الدولية المعمول بها ومنحت تعويضا نقديا أو إعانة غير مالية للمستثمر المدعي;التسوية: قامت الأطراف المتنازعة بتسوية القضية وتوقفت إجراءات التحكيم لهذا السبب.

[10] https://www.italaw.com/cases/2494

[11] https://www.italaw.com/cases/2101 ؛ Kluwer Arbitration Blog، 22 كانون الثاني/يناير 2020، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/01/22/2019-in-review-a-view-from-north-africa/

[12] قضية هشام ط.م. الوراق ضد جمهورية إندونيسيا، https://www.italaw.com/cases/1527

[13] بن حميدة، و. (2013)، " اكتشاف رائع: عرض التحكيم في اطار اتفاقية منظمة التعاون الإسلامي المتعلقة بالاستثمار"، مجلة التحكيم العالمية، المجلد. 30 ، العدد 6.

[14] IAReporter ، 11 آب/أغسطس 2020، https://www.iareporter.com/articles/oic-round-up-an-update-on-pending-arbitration-cases-lodged-under-the-oic-investment-agreement/ ,

[15] بن حميدة، و. (2006)، "قرار محكمة الاستثمار العربية الأول"، مجلة الاستثمار والتجارة العالمية.

[16] مدونة تحكيم القانون العملي، "التحكيم الاستثماري في الشرق الأوسط: الاتجاهات والتطورات الأساسية"، 17 أيلول/سبتمبر 2018، تومسون رويترز، http://arbitrationblog.practicallaw.com/investment-arbitration-in-the-middle-east-basic-trends-and-developments-part-2/

[17] بول، ج. (2018)، "الفوائد والتكاليف المجتمعية لاتفاقيات الاستثمار الدولية: مراجعة نقدية للجوانب والأدلة التجريبية المتاحة"، أوراق عمل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الاستثمار الدولي، العدد 01/2018، منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس، https://doi.org/10.1787/e5f85c3d-en

[18] المعهد الدولي للتنمية المستدامة، أخبار معاهدة الاستثمار، 20 حزيران/يونيو 2020، https://www.iisd.org/itn/2020/06/20/moroccos-new-model-bit-innovative-features-and-policy-considerations-hamed-el-kady-yvan-rwananga/

[19] Kluwer Arbitration Blog ، 29 كانون الأول/ديسمبر 2019، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/12/29/investment-dispute-settlement-body-of-the-organisation-of-islamic-cooperation-a-dead-end-for-claims-under-the-oic-investment-agreement/

[20] IAReporter ، 11 آب/أغسطس 2020، https://www.iareporter.com/articles/libya-round-up-new-tribunals-a-discontinuation-and-further-details-about-a-number-of-investment-arbitrations-against-the-state/

[21] Kluwer Arbitration Blog ، 8 آذار/مارس، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/03/08/the-ongoing-lebanese-financial-crisis-is-there-potential-for-investor-state-arbitration/

[22] Kluwer Arbitration Blog ، 26 يوليو/تموز 2019، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/07/26/impact-of-the-arab-spring-on-the-international-arbitration-landscape/

[23] أدى الانكماش الاقتصادي في الأرجنتين المرتبط بالتخفيض الطارئ لقيمة العملة وتدابير الخصخصة إلى زيادة كبيرة في القضايا (62 قضية معروفة، ظهر معظمها بعد الأزمة).

[24] Kluwer Arbitration Blog ، 30 آذار/مارس 2020، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/03/30/covid-19-and-investment-treaty-claims/?doing_wp_cron=1595244086.3971068859100341796875, ،13 نيسان/أبريل 2020، http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/04/13/pandemics-emergency-measures-and-isds/

[25] على سبيل المثال، مركز كولومبيا للاستثمار المستدام، (2020)، https://mailchi.mp/law/call-for-isds-moratorium-covid-19?e=17b57bf90f; المعهد الدولي للتنمية المستدامة (IISD)، 14 نيسان/أبريل 2020، https://www.iisd.org/articles/protecting-against-investor-state-claims-amidst-covid-19-call-action-governments

[26] معاهدة الاستثمار الثنائية بين البرازيل والمغرب، المواد 14-19، https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5889/download

[27] انظر أمثلة من تونس والمغرب والأردن ومصر في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، (2020b)، الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في زمن فيروس كورونا، https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134467-ydi12subjo&title=Investment-in-the-MENA-region-in-the-time-of-COVID-19

[28] https://www.jic.gov.jo/en/investors-grievance-scope/

[29] معاهدة الاستثمار الثنائية بين المغرب ونيجيريا، المادة 26، https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5409/download، تومسون رويترز، مدونة التحكيم، 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، http://arbitrationblog.practicallaw.com/the-morocco-nigeria-bit-a-new-breed-of-investment-treaty/

6 استراتيجيات الترويج للاستثمار وتيسيره

يقدم هذا الفصل جرداً بممارسات هيئات الترويج للاستثمار في ثماني اقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مما يسمح للممارسين وصانعي السياسات بمقارنة مؤسساتهم بمؤسسات دول أخرى من نفس المنطقة وخارجها. ويتناول هذا الفصل البيئات المؤسسية الخاصة بهيئة الترويج للاستثمار والولايات المسندة إليها، إضافةً إلى الأولويات الاستراتيجية والأنشطة الأساسية للترويج للاستثمار وتيسيره. ويوفر هذا الفصل أيضاً صورة معمقة حول التأثير المحتمل للترويج للاستثمار وتيسيره على المستوى دون الوطني في المنطقة.

الملخص والاعتبارات السياساتية

تطلّعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غالبا ما تكون هيئات الترويج للاستثمار جهات التنسيق لترويج الاستثمار وتيسيره، لكنها نادرا ما تركز على هذه المهمة فقط. وأدت الإصلاحات الأخيرة إلى توسيع نطاق عمل معظم هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وذلك أكثر من معظم الهيئات في مناطق أخرى. تمتلك الجزائر ومصر والأردن أكبر المنظمات ويتجاوز نطاق عملها الترويج للاستثمار لتشمل مجموعة متنوعة من الأهداف، بما في ذلك الأهداف التنظيمية والإشرافية مثل إدارة المناطق الحرة أو التفاوض على الاتفاقيات الدولية. أما هيئات الترويج للاستثمار اللبنانية والليبية والفلسطينية فهي أصغر بكثير، لكن تتمتع أيضا بنطاق عمل واسع. وتعتبر الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) ووكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) أكثر تخصصا، وفي هذا الإطار، تشبهان هيئات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) التي تركز بشكل أساسي على أنشطة الترويج للاستثمار الأجنبي، على الرغم من أن المشهد المؤسسي التونسي يشمل هيئات أخرى، مثل الهيئة التونسية للاستثمار (TIA).

مُنحت معظم هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستقلالية والسلطة التنظيمية للحصول على المجال اللازم لتحسين مناخ الأعمال، وهي مهمة غالبًا ما يتم تسليمها إلى وزارات في بلدان أخرى. ومع ذلك، فإن اتساع نطاق عملها، الذي تطور بشكل متكرر، قد يؤثر على قدرة هيئات التشجيع للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على تحقيق مهمتها الأساسية على نحوٍ مناسبٍ في الترويج للاستثمار وتيسيره. كما تعني نطاقات العمل الواسعة هذه أن مسؤوليات هيئات التشجيع للاستثمار غالبًا ما تتداخل مع مسؤوليات الهيئات الحكومية الأخرى، إلى حد أكبر مما هي عليه في الدول الأخرى. وتساعد حقيقة أن الهيئات قد أنشأت مجالس للإشراف على أنشطتها أو إسداء المشورة بشأن استراتيجياتها أو تعزيز التنسيق بين الحكومات، ولكن تمثيل أصحاب المصلحة غير الحكوميين غالبًا ما يكون محدودًا.

لدى هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أولويات تتماشى غالبا مع أهداف التنمية الوطنية الخاصة بها، على الرغم من أن استراتيجيات الترويج للاستثمار وأهداف الأداء ذات الصلة ليست متاحة دائما للجمهور. تركز مصر ولبنان وليبيا على بناء سمعتها كوجهات استثمارية جذابة، بينما تخصص الجزائر والسلطة الفلسطينية حصة كبيرة من موارد هيئات الترويج للاستثمار لتيسير تأسيس المستثمرين. إن الأولوية المعطاة للتغلب على التصورات السلبية وتقليص الفجوات في المعلومات مدفوعة بمناخات الاستثمار الصعبة والسياق السياسي والأمني المتقلب في بعض الاقتصادات. وتدير جميع هيئات الترويج للاستثمار، باستثناء المغرب وتونس، المحطة الواحدة للإجراءات (one-stop-shop)، لكن يختلف مدى مركزية الإجراءات بين الهيئات على أرض الواقع. ويخصص الأردن والمغرب موارد كبيرة لتوليد الاستثمار (بما في ذلك من خلال استهداف قطاعات محددة) بهدف دعم مشاركة الاقتصاد في سلاسل القيمة العالمية.

استجابةً لتفشي فيروس كوفيد-19، أعادت هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا توجيه أولوياتها نحو التركيز على المستثمرين الحاليين ووسعت خدمات الرعاية اللاحقة. كما دفعت الأزمة الصحية الهيئات إلى ابتكار وتطوير أدوات وخدمات رقمية جديدة يمكنها النظر في اعتمادها بشكل دائم. وقد تصبح الدعوة في مجال السياسات أكثر أهمية في سياق تعيد فيه الحكومات التفكير في استراتيجياتها الاقتصادية الأوسع نطاقا وفي إصلاحات مناخ الأعمال ذات الصلة. وقد تدفع الجائحة وعواقبها على الاقتصاد العالمي هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مراجعة استراتيجياتها للترويج للاستثمار بهدف دعم الانتعاش الاقتصادي. ومما يجدر ذكره بشكل خاص، دراسات السياسات التي تجرى لتقييم اضطرابات سلاسل القيمة والموقع المستقبلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ضمن شبكات الاستثمار العالمية.

تؤثر التكوينات المؤسسية للبلدان أيضا على طريقة ترويجها للاستثمار وتيسيره على المستوى دون الوطني، إذ تسعى حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المناطق الأقل نموا، لكن ارتكزت هذه المحاولات في الغالب على استراتيجيات وأدوات مصممة للتطبيق على المستوى الوطني مثل الحوافز الضريبية، متجاهلة في بعض الأحيان أن لكل منطقة أسلوبها الفريد للتنافس في شبكات الاستثمار العالمية. وتتبع غالبية اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نهجا مركزيا للترويج للاستثمار، كما تعمل معظم هيئات الترويج للاستثمار مع فروعها المحلية، إذا كانت موجودة، بدلاً من كيانات منفصلة لامركزية. حتى إذا كانت أولوية الفروع المحلية لتيسير تأسيس المستثمرين مبررة جيدا في ضوء الإجراءات المرهقة لبدء عمل تجاري، فإن تطوير أدوات مخصصة للترويج للاستثمار قد يكون مناسبا بنفس القدر لجذب الشركات التي تدعم التنمية المحلية.

الاعتبارات السياساتية

- توضيح المسؤوليات وتعزيز التنسيق في مجال سياسة الاستثمار والترويج والتيسير للحد من التداخل المؤسسي والأهداف المتضاربة في النطاقات التي تتمتع فيها هيئات الترويج للاستثمار بمهمات عديدة وتتولى وظائف تنظيمية. ويجب أن تكون المسؤوليات متوازنة وممولة بشكلٍ كافٍ وواضحة ومفهومة بشكل متبادل من قبل جميع الجهات الفاعلة. كما يجب تفضيل الإصلاحات الواضحة والمستهدفة بدلاً من إعادة التنظيم المؤسسي الذي يتم تنفيذه على عجل كونه يعيق العمليات اليومية لهيئات الترويج للاستثمار ويخلق حالة من عدم اليقين لدى لمستثمرين.
- تحديد مهمات هيئة الترويج للاستثمار وأنشطتها وأهدافها في استراتيجية لترويج استثمار واضحة المعالم ومتاحة للجمهور، تم تطويرها بالتشاور مع الهيئات الحكومية الأخرى ذات الصلة وتتماشى مع أهداف التنمية الوطنية. بالإضافة إلى تزويد الاستراتيجية بمؤشرات الأداء الرئيسة من أجل تعزيز الشفافية حول الأهداف وتحسين مراقبة وتقييم جهود الهيئات.
- تدارس ما إذا كانت الموارد المالية والبشرية المخصصة لأنشطة ترويج وتسهيل الاستثمار متوازنة. ويمكن لرقمنة إجراءات ما قبل التأسيس أن تساعد الهيئات في تخصيص جهودها إلى خدمات الرعاية اللاحقة لدعم المستثمرين الحاليين في الانتعاش إثر أزمة كوفيد-19. بالإضافة إلى اعتزام التشغيل الدائم للأدوات الرقمية ذات الصلة التي تم تطويرها خلال الأزمة.
- إعادة النظر في عضوية مجلس إدارة هيئة الترويج للاستثمار لتحقيق تمثيل أكثر توازناً بين أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين. إن إشراك ممثلي القطاع الخاص وأصحاب المصلحة الآخرين في مجالس الإدارة أمر بالغ الأهمية لعكس أولوياتهم بشكل أفضل في استراتيجية هيئة الترويج للاستثمار ومواكبة تحدياتهم. ومن أجل تجنب الهيمنة التنظيمية، يجب أن تستند العضوية إلى معايير اختيار شفافة، كما يجب تحديد الأدوار بوضوح.
- منح المكاتب دون الوطنية التابعة لهيئة الترويج للاستثمار (أو هيئات الترويج للاستثمار دون الوطنية في حالة المغرب) بعض الحرية لإجراء أنشطة ترويج الاستثمار وتيسيره بالاشتراك أو بالتعاون مع هيئة الترويج للاستثمار الوطنية، وإشراكها في وضع استراتيجية الاستثمار الوطنية وخطط التنمية الإقليمية.
- تنمية مهارات موظفي هيئات الترويج للاستثمار من خلال توسيع فرص بناء القدرات وتعزيز التعلم من الأقران وتبادل الممارسات الجيدة مع الهيئات الأخرى من خلال المشاركة في المنتديات الدولية (على سبيل المثال، شبكة هيئات الترويج للاستثمار التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية؛ برنامج مشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتعزيز الاستثمار في دول البحر المتوسط؛ منصّة التّعاون من أجل التّنمية الاقتصاديّة في المتوسّط (ANIMA)؛ الرابطة العالمية لهيئات الترويج للاستثمار (WAIPA)).

الخيارات والنطاقات المؤسسية

توجد اختلافات كبيرة بين هيئات الترويج للاستثمار من حيث السياقات المؤسسية وسياسة الحوكمة والأولويات الاستراتيجية والأدوات المتاحة لها. وتعكس الطريقة التي تنظم بها الحكومات في جميع أنحاء العالم الإطار المؤسسي للترويج للاستثمار وتيسيره أهداف سياساتها والأولوية التي تعطيها للاستثمار. ويمكن أن تؤثر هذه الخيارات بشكل كبير في النجاح في جذب الاستثمار بأكثر الطرق كفاءة وفعالية.

تتألف المؤسسات الرئيسية المسؤولة عن الترويج للاستثمار وتيسيره في الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار في الجزائر (ANDI) والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (GAFI) وهيئة الاستثمار الأردنية (JIC) والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (IDAL) ومجلس الخصخصة والاستثمار في ليبيا (PIB) والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) وهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية (PIPA) ووكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA). كما تم إنشاء الهيئة التونسية للاستثمار (TIA) كجزءٍ من إصلاح المشهد القانوني والمؤسسي للاستثمار على مستوى الحكومة.[1]

في إطار برنامج مشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتعزيز الاستثمار في دول البحر المتوسط، شاركت هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المذكورة أعلاه في استقصاء عام 2018 بشأن هيئات الترويج للاستثمار الذي أجرته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتخدم النتائج كأساس للتحليل المقارن الوارد في هذا الفصل، والذي يسمح بمقارنة هيئات الترويج للاستثمار هذه مع هيئات من مناطق أخرى كما يتوسع في النتائج المتعلقة بتقرير "خارطة هيئات الترويج للاستثمار: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" (المربع 6.1).

المربع 6.1. خارطة هيئات الترويج للاستثمار: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

يقدم تقرير خارطة هيئات الترويج للاستثمار: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (OECD, 2019a) قائمة بالممارسات الحالية في هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويغطي ثماني اقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وهي كل من: الجزائر ومصر والأردن ولبنان وليبيا والمغرب والسلطة الفلسطينية وتونس. ويغطي تمرين إعداد الخارطة هذا مجموعة واسعة من المجالات المتعلقة بتشجيع الاستثمار وتيسيره بهدف تعزيز التعلم من الأقران بين الممارسين.

تهدف عملية رسم الخارطة هذه إلى دعم رؤساء هيئات الترويج للاستثمار وصانعي السياسات الاستثمارية في فهم الخيارات المتاحة لاعتماد استراتيجيات فعالة للترويج للاستثمار وتيسيره، بناءً على التحليل المقارن مع الهيئات الأخرى، والإحصاءات المتصلة بأوضاعها التنظيمية. كما تهدف إلى مساعدتها على تحسين دور الدعوة في مجال تغيير السياسات واتخاذ القرارات القائمة على الأدلة.

تم إعداد الخارطة استناداً إلى استقصاء شامل صممته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية من أجل تحديد الاتجاهات في هيئات الترويج للاستثمار وتقديم مقارنات عبر المناطق. وشاركت هيئات الترويج للاستثمار من 69 اقتصادا في الاستقصاء، بما في ذلك من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (32 دولة) وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (19 دولة) والشرق الأوسط وشمال إفريقيا (8 دول) وأوروبا الشرقية وجنوب القوقاز ووسط آسيا (أوراسيا) (10 دول) وجنوب شرق آسيا (دولتان).

ينقسم الاستقصاء إلى تسعة أجزاء، بما في ذلك: (1) الملف التعريفي الأساسي عن هيئات الترويج للاستثمار؛ (2) الميزانية؛ (3) الموظفون؛ (4) المكاتب (في الداخل والخارج)؛ (5) الأنشطة؛ (6) استراتيجية تحديد الأولويات؛ (7) الرصد والتقييم؛ (8) التفاعلات المؤسسية؛ (9) تصورات هيئة الترويج للاستثمار حيال الاستثمار الأجنبي المباشر.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019a)، الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار (2018).

حوكمة هيئات الترويج للاستثمار: يمكن أن يكون تكوين المجالس أكثر شمولاً

قامت سلطات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالعديد من الإصلاحات والتغييرات التنظيمية في هيئات الترويج للاستثمار منذ تأسيسها للتكيف مع البيئات المتغيرة والتحديات الجديدة. وقد جاءت الإصلاحات في كثير من الأحيان في أعقاب اعتماد تشريعات جديدة متعلقة بالاستثمار (انظر الفصل 3 الخاص بالإطار القانوني للاستثمار). وأعطت بعض الإصلاحات التنظيمية الهيئات وزنا سياسيا أكبر بهدف تحسين مناخ الأعمال. على سبيل المثال، إن جميع هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي هيئات عامة مستقلة، وكثيرا ما تكون علاقاتها الاستراتيجية العليا مع رئيس البلاد أو رئيس الوزراء. تعتبر الغالبية مسؤولة مباشرة أمام رئيس الحكومة، على عكس هيئات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي التي تقدم تقاريرها في الغالب إلى وزارتها التنفيذية (Volpe and Sztajerowska, 2019; OECD, 2018a).

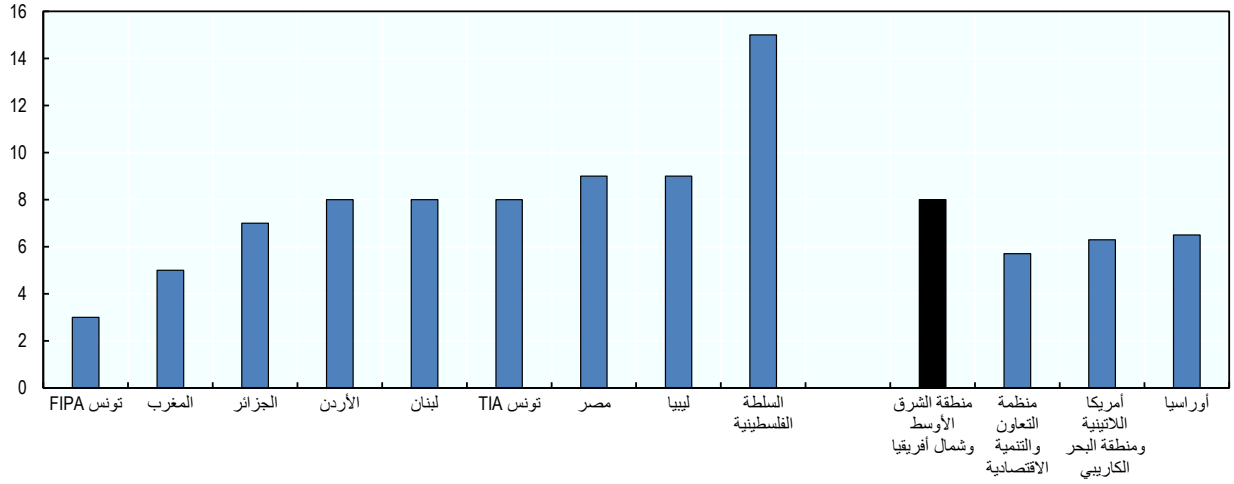
يمثل مجلس الإدارة أحد أهم الأجزاء في حوكمة هيئات الترويج للاستثمار، إذ يسمح لجهة خارجية بالإشراف على عمل الهيئة أو تقديم المشورة لها. ويمكن أن تختلف مجالس الإدارة بين هيئة وأخرى إلى حد كبير فيما يتعلق بسلطات اتخاذ القرار وتكوين المجلس (OECD, 2018a). في معظم الحالات، يوضح الإطار القانوني الذي ينشئ هيئات الترويج الاستثمار في المنطقة دور مجالس إدارتها وتكوينها. وتعد مجالس إدارة معظم هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا شبيهة بمعظم هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من حيث الحجم (حوالي 10 أعضاء) والتكوين (معظمهم من ممثلي القطاعين العام والخاص). وتتمتع هيئتان فقط (مصر والمغرب) بتمثيل للمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، وهو تمثيل محدود لوحظ في هيئات تابعة لمناطق أخرى.

تتمتع هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتمثيل ضعيف للقطاع الخاص في مجالس إدارتها مقارنةً بهيئات المناطق الأخرى، باستثناء حالتين، إذ يتكون مجلس إدارة هيئة الترويج للاستثمار في لبنان بالكامل من أعضاء من القطاع الخاص، ويتكون نصف مجلس إدارة هيئة الترويج للاستثمار في المغرب من القطاع الخاص. يضمن إشراك ممثلي القطاع الخاص في مجالس هيئات الترويج للاستثمار أخذ تلك الهيئات لوجهات نظر ومصالح القطاع الخاص خلال قيام مجلس إدارة الهيئة بوضع الاستراتيجية العامة. ويجب أن يقوم إشراكهم على معايير شفافة وأن يتم تحديد مسؤولياتهم بوضوح حيث يمكنهم الضغط من أجل الامتيازات الضريبية أو مقاومة دخول منافسين جدد، خاصة إذا كانوا يمثلون شركات كبيرة أو يتمتعون بروابط سياسية. بالإضافة إلى المجالس، يجب على هيئات الترويج للاستثمار إجراء استقصاءات منتظمة لتحديد تحديات القطاع الخاص بشكل صحيح (OECD, 2020a).

تقوم معظم هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بدمج مهام الترويج للاستثمار والوظائف التنظيمية

تتمتع هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقات عمل أوسع من هيئات المناطق الأخرى (الشكل 6.1). فغالبا ما تُسندُ لها مجموعة واسعة من المسؤوليات التي تتجاوز الترويج للاستثمار الأجنبي الداخلي وتيسيره. ويمكن أن تشمل هذه المسؤوليات، حسب هيئة الترويج للاستثمار، الوظائف الاستثمارية مثل فحص مشاريع الاستثمار الأجنبي أو منح الحوافز الضريبية ونطاقات عمل أوسع تتعلق بالترويج للصادرات أو إدارة المنطقة الحرة. وتتمتع العديد من الهيئات حول العالم، حتى وإن كانت بنسب أقل من هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بنطاقات عمل متعددة وتنفذ أنشطة تتجاوز الترويج للاستثمار الأجنبي، مثل الترويج للصادرات والابتكار. على سبيل المثال، تقوم أكثر من نصف هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بدمج نطاق واحد على الأقل من النطاقين المذكورين أعلاه مع مهام الترويج للاستثمار الأجنبي الوارد (OECD, 2018a).

الشكل 6.1. عدد نطاقات العمل حسب الهيئة

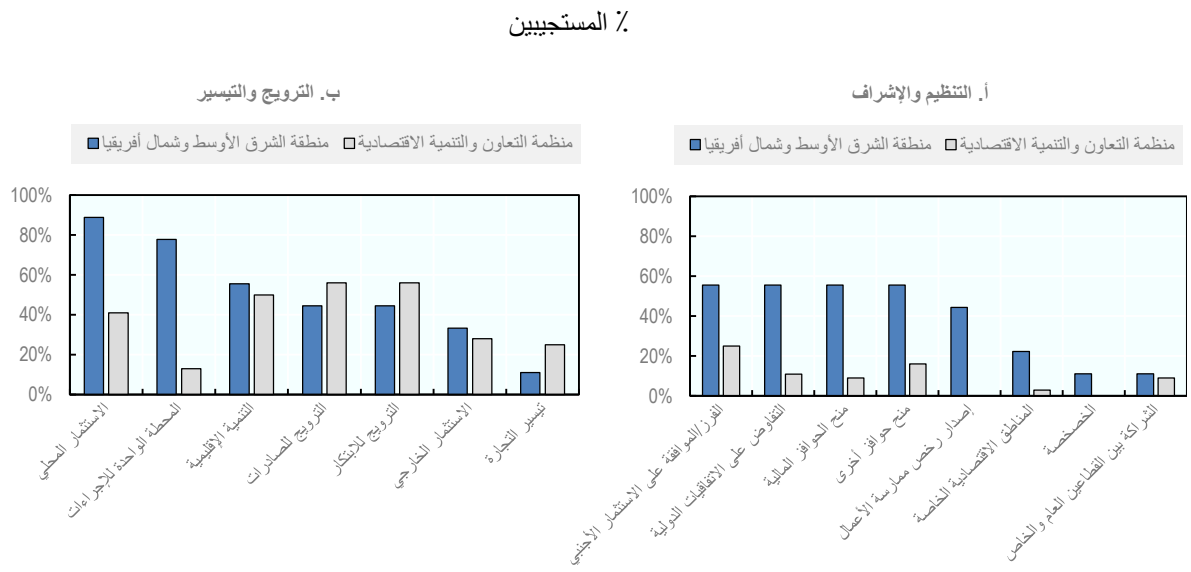


المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار (2018).

ثمة اختلافات بين هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من حيث نطاقات عملها. فأعطت الإصلاحات الأخيرة بعض هيئات الترويج للاستثمار نطاقات عمل جديدة، مثل تشغيل المحطة الواحدة للإجراءات (مصر)، أو وسعت مسؤولياتها لتشمل الترويج للصادرات (المغرب) أو إدارة المنطقة (الأردن). هناك إصلاح واحد فقط شمل إلغاء مهام ما وكان في الجزائر حيث تم تسليم مهام منح الحوافز الضريبية من قبل هيئة الترويج للاستثمار إلى وزارة المالية تماشياً مع الممارسات الجيدة. في تونس، لدى وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (FIPA) ثلاث نطاقات عمل فقط، ما يعكس دورها كهيئة متخصصة تركز على الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر، أما الهيئة التونسية للاستثمار (TIA) التي تم تأسيسها مؤخرا فتم منحها نطاقات عمل أوسع تشمل الوظائف التنظيمية وتيسير الاستثمار. وغالبا ما يكون لهيئات الترويج للاستثمار في الاقتصادات الأصغر، مثل السلطة الفلسطينية، نطاقات عمل متعددة أكثر مما نجده في الاقتصادات الأكبر والأكثر ثراءً والتي تميل إلى توزيع نطاقات العمل عبر الهيئات الأخرى (OECD, 2018a).

تدمج بعض هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مهام الترويج للاستثمار والمسؤوليات التنظيمية أو الإشرافية، مثل فحص مشاريع الاستثمار الأجنبي أو إصدار تراخيص ممارسة الأعمال أو التفاوض على الاتفاقيات الدولية أو منح الحوافز الضريبية أو إدارة المناطق الحرة (الشكل 6.2، اللوحة أ). وقد يكون الدافع وراء ذلك هو تفضيل هيئات الترويج للاستثمار لإدارة الإجراءات التنظيمية بنفسها حتى تتمكن من مساعدة المستثمرين على إلتماس هذه الإجراءات بشكل أفضل (World Bank, 2011). كما تؤدي هيئات الترويج للاستثمار في جنوب شرق آسيا، بما في ذلك إندونيسيا وتايلاند، أدوارا تنظيمية، ولكن هذا نادر بين هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2018a, 2020b and 2020c). وبالمقابل، غالبا ما تدير هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المحطة الواحدة للإجراءات التي تهدف إلى جعل الإجراءات مركزية من أجل تسهيل دخول المستثمرين. يشكل ذلك اختلافا هاما مع هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ويعود ذلك إلى وجود البيروقراطية المؤسسية على الأرجح بشكل أكبر وأكثر تعقيداً بالإضافة إلى مناخ الأعمال في بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعلاوة على ذلك، تشتغل العديد من هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمجموعة متنوعة من الأهداف السياساتية المتاخمة لجذب الاستثمار الأجنبي، مثل دعم الاستثمار المحلي أو التنمية الإقليمية أو نمو الصناعات التصديرية (الشكل 6.2، اللوحة ب).

الشكل 6.2. ما بعد الترويج للاستثمار الأجنبي: نطاقات العمل الأخرى لهيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية



المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار.

قد يؤدي تعدد نطاقات العمل في معظم هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى ازدواجية المهام مع الهيئات العامة الأخرى. وعلى سبيل المثال، غالبا ما تتمتع الهيئات الأخرى بولاية التفاوض على الاتفاقيات الدولية أو إصدار رخص ممارسة الأعمال، ولا سيما الترويج للاستثمار المحلي. وبشكل أكثر تحديدا، يمكن أن يؤدي الدمج بين الترويج للاستثمار والوظائف التنظيمية أو الإشرافية إلى حدوث خلط في الأدوار كما يؤثر على مصداقية هيئات الترويج للاستثمار في التعبير عن مخاوف المستثمرين من القطاع الخاص بينما تقوم بالموازاة بتنظيم تأسيسهم أو مراقبة عملياتهم. وغالبا ما يؤدي أيضا إلى ثقافة تنظيمية تخدم الوظائف التنظيمية جيدا ولكنها أقل ملاءمة لاحتياجات التسويق للترويج (World Bank, 2011). من ناحية أخرى، بينما تقوم الحكومات بتقييم أداء هيئات الترويج للاستثمار بناءً على قدرتها على جذب المستثمرين، فقد تختار الهيئات أنظمة متساهلة للوصول إلى أهدافها، بما في ذلك من خلال المتطلبات القانونية الواسعة والسلطة التقديرية لتقديم الرخص أو منح الحوافز. وقد يتم دفعها إلى التفاوض على معاهدات دولية لا تأخذ في الاعتبار بشكل كافٍ الأولويات الاجتماعية والاقتصادية أو المخاطر البيئية.

الأولويات الاستراتيجية والموارد ذات الصلة

يمكن لهيئات الترويج للاستثمار القيام بمجموعة كبيرة ومتنوعة من أنشطة التسويق والخدمات بهدف تعزيز مكانة بلدانها كوجهات استثمارية جذابة. ويتم تصنيف تلك الأنشطة إلى أربع وظائف أساسية:

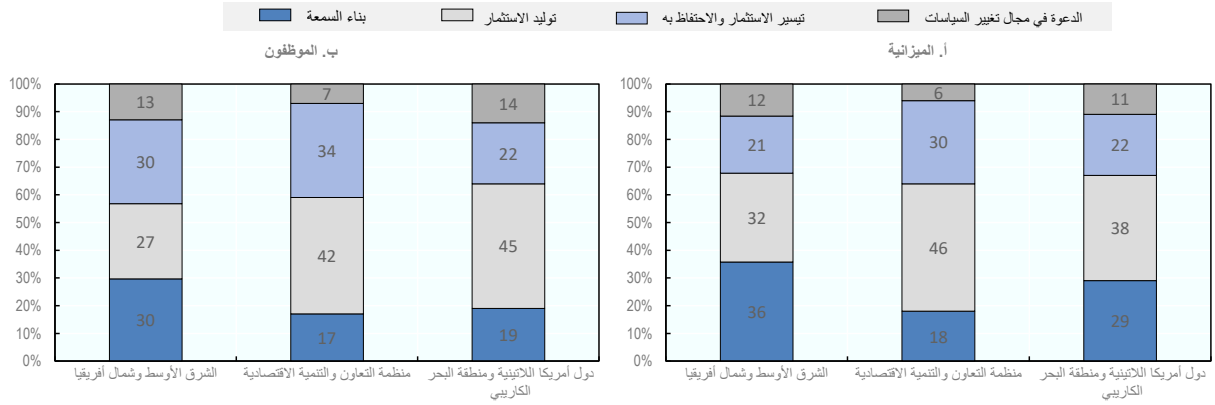
- **بناء السمعة** والتي تقوم على تعزيز الصورة الإيجابية للبلد المضيف والترويج له كوجهة استثمارية مربحة؛
- **توليد الاستثمار** المرتبط بتقنيات التسويق المباشر التي تستهدف قطاعات وأسواق ومشاريع وأنشطة ومستثمرين معينين، بما يتماشى مع الأولويات الوطنية؛
- **تيسير الاستثمار والاحتفاظ به والعناية اللاحقة**، وهذه خطوات توفر الدعم للمستثمرين لتيسير مرحلة تأسيسهم وكذلك الاحتفاظ بالمستثمرين الحاليين وتشجيع إعادة الاستثمار من خلال الاستجابة لاحتياجاتهم وتحدياتهم؛ و
- **الدعوة في مجال تغيير السياسات** التي تتضمن تحديد المعوقات في مناخ الاستثمار وتقديم التوصيات للحكومة من أجل معالجتها.

يهدف بناء السمعة وتوليد الاستثمار إلى جذب المستثمرين المحتملين الذين لم يختاروا بعد وجهة استثمارية، بينما يبدأ تيسير الاستثمار في مرحلة ما قبل التأسيس أي عندما يبدي المستثمر اهتماما بموقع ما. وتحدد أول وظيفتين ما هو الترويج للاستثمار بالمعنى الدقيق ويشكلان بالدرجة الأولى عمل هيئات الترويج للاستثمار. ولا يقتصر تيسير الاستثمار والدعوة في مجال تغيير السياسات على هيئات الترويج للاستثمار بل يشمل نهجا حكوميا شاملا (Novik and de Crombrugghe, 2018).

تتوافق سبل تخصيص الموارد المعتمدة من قبل هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع أولوياتها

تتطلب هيئات الترويج للاستثمار مجموعة واسعة من المهارات والموارد الكافية لأداء وظائف الاستثمار الأساسية بشكل صحيح. وتختلف ميزانيات هيئات الترويج للاستثمار بشكل كبير، مما يعكس حجم الاقتصاد واتساع ولايات الهيئات. وأفادت العديد من هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن ميزانياتها بقيت تقريباً على حالها بين عامي 2012 و2017، على الرغم من أن بعض الهيئات شهدت تقلبات كبيرة في الموارد وتخفيضات شديدة. وشهدت اثنتان فقط من هيئات الترويج للاستثمار زيادة في ميزانيتهما (المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (***IDAL***) ووكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (***FIPA***). وانخفض عدد الموظفين في نصف هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، في حين قامت هيئة تشجيع الاستثمار في الأردن والهيئة التونسية للاستثمار بزيادة عدد الموظفين في السنوات الست الماضية.

الشكل 6.3. تخصيص موارد هيئات الترويج للاستثمار عبر الوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي



المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار.

يكشف تخصيص الموارد عن أولويات هيئات الترويج للاستثمار الاستراتيجية بالنسبة إلى الهيئات الأخرى. من بين وظائف الاستثمار الأساسية، تخصص على المعدل هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غالبية ميزانيتها (الشكل 6.3، اللوحة أ) وموظفيها (الشكل 6.3، اللوحة ب) للترويج للاستثمار، أي بناء السمعة وتوليد الاستثمار، وبشكل أقل تيسير الاستثمار والاحتفاظ به والرعاية اللاحقة. وسواء بين هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أو في كافة أنحاء العالم، فإن الدعوة في مجال تغيير السياسات هي الوظيفة التي تتضمن أقل قدر من الموارد المخصصة، من حيث الميزانية والموظفين.[2]

على الرغم من أن هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تخصص مواردها حسب ترتيبٍ للأولويات مماثل تقريباً للترتيب المعتمد في هيئات المناطق الأخرى، إلا أنه هناك بعض الاختلافات. فمقارنةً مع هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تخصص هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على المعدل موارد أكثر لبناء السمعة وموارد أقل لتوليد الاستثمار. فعادةً ما تستخدم هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية موارد أقل للترويج لسمعة البلد وتعزيزها وتكرس معظم جهودها الترويجية لأنشطة أكثر تعقيداً واستهدافاً لجذب وتوليد الاستثمار. كما تخصص هيئات الترويج للاستثمار في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أكبر نسبة من مواردها لأنشطة توليد الاستثمار، لكنها تخصص موارد لبناء السمعة أكثر من هيئات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وقد تمنح هيئات الترويج للاستثمار في الأسواق الناشئة امتياز تعزيز سمعة البلد كوجهة استثمارية جذابة بسبب المنافسة العالية من الأسواق كثيفة العمالة وذات الأجور المنخفضة.

هناك اختلافات في تخصيص الميزانية والموظفين عبر وظائف الاستثمار الأربع في جميع هيئات الترويج للاستثمار. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لدى الهيئات فجوات أكبر بكثير بين الميزانية والموظفين المخصصين لتيسير الاستثمار مقارنة بهيئات الترويج للاستثمار الأخرى. وقد يرجع ذلك إلى أن معظم هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تدير محطة واحدة للإجراءات (نشاط رئيسي في إطار تيسير الاستثمار)، والتي تتطلب عمالة مكثفة ولكنها لا تتطلب موظفين ذوي مهارات عالية. تفسير آخر لهذا التناقض هو أنه، في بعض الهيئات، تستضيف المحطة الواحدة للإجراءات الموظفين المعارين والممولين من قبل الوزارات والهيئات التنفيذية (مثل مصر). ويتلقى بناء السمعة وتوليد الاستثمار موارد مالية أكثر من الموارد البشرية بسبب الحملات الإعلانية المكلفة (بناء السمعة) والاعتماد على الموظفين ذوي المهارات العالية (توليد الاستثمار)، خاصة إذا كانوا يعملون في مكاتب خارجية.

يعيد تفشي كوفيد-19 تنظيم أسلوب عمل هيئات الترويج للاستثمار

أثناء تفشي كوفيد-19، أعادت هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والهيئات في جميع أنحاء العالم توجيه وظائفها واتخذت إجراءات طارئة لدعم المستثمرين الحاليين والاحتفاظ بهم (OECD, 2020d). فأعادت تصميم وتعزيز خدمات الرعاية اللاحقة للتركيز على العملاء الحاليين، ولا سيما في القطاعات الاستراتيجية والأساسية. ونظرا لإلغاء بعض أنشطتها (مثل المعارض) وتعليق الوظائف (مثل التسويق والبحث عن مستثمرين)، تم توجيه معظم مواردها نحو برامج طارئة للحفاظ على المستثمرين. وعلى سبيل المثال، مثلت الرعاية اللاحقة 70٪ من أنشطة وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي ***(FIPA)*** أثناء تفشي الجائحة بينما تركز الوكالة عادةً على جذب مستثمرين جدد (OECD, 2020d). وكان رد الفعل الفوري، في بعض الهيئات مثل الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (***GAFI***)، تمديد الحوافز المالية.

قد تؤثر سرعة الانتعاش الاقتصادي والتغيرات في التدفقات العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر إضافةً إلى السياسات الحكومية على "أسلوب عمل" هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على المدى الطويل وكيفية توزيع الموارد على مهامها الأساسية. وقد تتسارع بعض الاتجاهات التي كانت واضحة قبل أزمة كوفيد-19، مثل استخدام الوسائل الرقمية للترويج للاستثمار وتيسيره. كان إنشاء أو توسيع الخدمات الإلكترونية والمنصات الرقمية لدعم المستثمرين ملحوظا بين هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال الأزمة، وهو اتجاه من المرجح أن يستمر. قد تكتسب الدعوة في مجال تغيير السياسات، وهي وظيفة تخصص لها هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موارد أكثر من هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، أهمية أكبر في سياق تعيد فيه الحكومات التفكير في استراتيجياتها الاقتصادية الأوسع نطاقا وإصلاحات مناخ الاستثمار ذات الصلة.

الترويج للاستثمار: الاستراتيجيات وأدوات التنفيذ

يتطلب الترويج للاستثمار استراتيجية واضحة المعالم وشفافة

تحدد الاستراتيجيات ما يجب الترويج له (أي القطاعات والبلدان والمشاريع والمستثمرين) وكيفية تنفيذ هذا الترويج في الممارسة العملية. كما أنها تحدد الأهداف ومؤشرات الأداء ذات الصلة لرصد النجاح. ومن المهم أن يتم تطوير استراتيجية الترويج للاستثمار وخصائصها الرئيسية من خلال نهج شامل للحكومة حيث يجب أن تكون أولويات الاستثمار متوافقة مع الاستراتيجيات السياساتية الرئيسة الأخرى، بما في ذلك التجارة والابتكار والمهارات. لكن هذه الاستراتيجيات ليست دائما متاحة للجمهور في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الرغم من أنها قد تساعد في تعزيز السمعة الإيجابية للبلدان داخل مجتمع الأعمال الدولي وإبلاغها بفرص الاستثمار (OECD, 2020a).

من الضروري تحديد أولويات الجهود الرامية للترويج للاستثمار وفقاً لمجموعة من المعايير تتماشى مع أهداف التنمية الوطنية. ويجب أن يتبع قرار تحديد الأولويات تقييما لنقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات في الاقتصاد، للتأكد من أنه يستند إلى مبررات اقتصادية تمت صياغتها بعناية بدلاً من الأجندات السياساتية. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، غالبا ما تأتي قرارات تحديد الأولويات من أعلى المستويات الحكومية، لكن بعض هيئات الترويج للاستثمار في المنطقة تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية في اختيار القطاعات ذات الأولوية، بما يتماشى مع أهداف التنمية الأوسع للحكومة. وعلى سبيل المثال، يحدد القانون التونسي بعض القطاعات ذات الأولوية، لكن الهيئات الحكومية تسعى أيضا إلى إعطاء الأولوية للاستثمار الذي من شأنه تعزيز أهداف تنموية معينة. ومن ناحية أخرى، تقوم الهيئة الجزائرية بتنفيذ التوجيهات التي تحددها السلطة التنفيذية.

تستهدف جميع هيئات الترويج للاستثمار تقريبا بعض الاستثمارات أكثر من غيرها، حتى بدون وجود استراتيجية واضحة للترويج للاستثمار. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تستهدف معظم هذه الهيئات الاستثمار من بلدان معينة (90٪)، وفي قطاعات مختارة (90٪)، فضلاً عن مشاريع استثمارية محددة (70٪). تمثل مصر الدولة الوحيدة التي تعطي الأولوية لمستثمرين محددين أيضا، على الرغم من أن هيئات الترويج للاستثمار تستخدم نفس المعايير المستخدمة لتحديد أولويات القطاعات، بما في ذلك ما إذا كان المشروع يمكن أن يدعم خلق فرص العمل ونقل التكنولوجيا وإمكانات التصدير. وتعطي هيئات الترويج للاستثمار في أوراسيا الأولوية للقطاعات والمشاريع؛ ويستهدف عدد قليل من الهيئات بلدان أو مستثمرين محددين (OECD, 2020e). وتعطي أقل من نصف هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأولوية على أساس البلد والقطاع والمشروع والمستثمر (OECD, 2018a).

تصوغ البلدان استراتيجياتها لجذب الاستثمار الذي من المتوقع أن يولد أكبر فائدة للاقتصاد. وتسعى جميع هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى جذب مشاريع سيكون لها تأثير إيجابي على قدرات الإنتاج للشركات المحلية وسمعة البلد والتنمية الإقليمية والوظائف والابتكار. وتستهدف جميع الهيئات التي تحدد أولوياتها حسب القطاع الصناعات التي لديها القدرة على تنويع الاقتصاد، وتستهدف الغالبية القطاعات التي تعزز التنمية الإقليمية وتعزز مركزها التنافسي مقارنةً بالبلدان الأخرى. وهذا يعكس جهدا لإيجاد التوازن الصحيح بين تنويع الاقتصاد والاستفادة من القدرات المحلية القوية، وهو نهج مشابه لهيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2018).

تعطي وكالات الاستثمار في المنطقة بشكل أساسي الأفضلية للشركاء الأطراف في اتفاقيات الاستثمار الدولية والتجارة الحرة عندما تمنح الأولوية لبعض البلدان أو المناطق كمصادر للاستثمار بدلاً من غيرها. وتقوم هيئات بلدان أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بالمثل، ولكن تعد مثل هذه الاتفاقات عاملاً أقل أهمية لدى هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في استراتيجية الاستهداف الخاصة بها. ويعود الاختلاف ربما إلى الحواجز المتزايدة أمام التجارة والاستثمار في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة ببلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

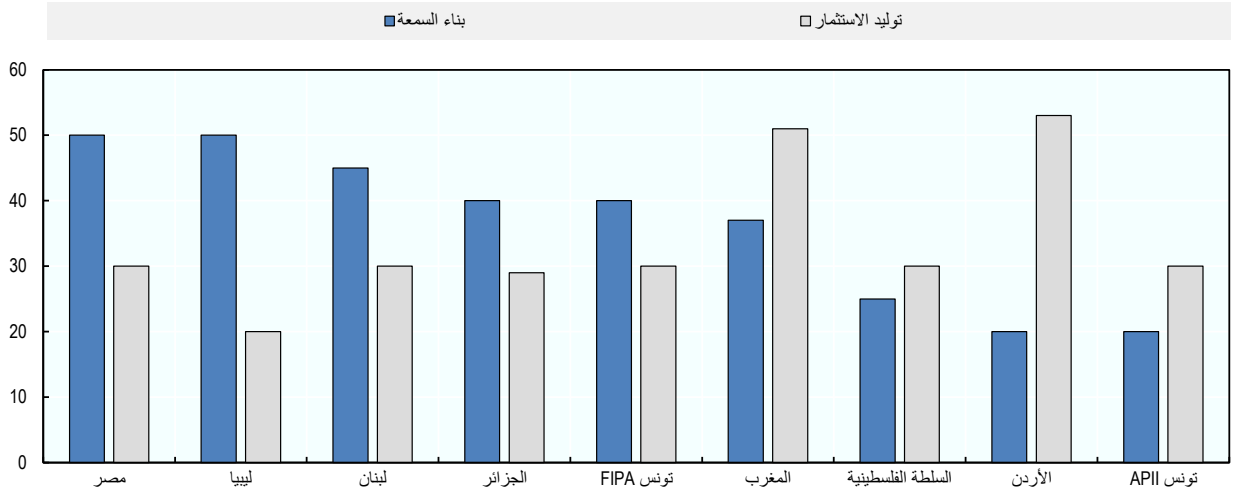
قد تدفع جائحة كوفيد-19وعواقبها على الاقتصاد العالمي هيئات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى إعادة النظر في استراتيجيات الترويج للاستثمار وخيارات تحديد الأولويات ذات الصلة. ويجدر تحديداً ذكر عملية التمعن بالسياسات الجاري حالياً لتقييم اضطرابات سلاسل القيمة والموقع المستقبلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا داخل شبكات الاستثمار العالمية (OECD, 2020d). على سبيل المثال، تخطط بعض هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) تعديل استراتيجياتها للتركيز على الشركات الأوروبية التي تنتقل من الصين، واتباع نفس المنطق، لجذب الشركات الصينية للاستثمار في بلدانها والتصدير إلى سوق الاتحاد الأوروبي.

تركز معظم الاقتصادات على بناء سمعتها كوجهة استثمارية

من أجل تنفيذ استراتيجية الترويج للاستثمار في بلد ما، تخصص هيئة الترويج للاستثمار الموارد لمجموعة متنوعة من الأدوات، بما في ذلك بناء السمعة وأنشطة توليد الاستثمار. وتخصص معظم هيئات المنطقة النسبة الأكبر من ميزانيتها لأنشطة بناء السمعة، أي ما بين 40 و50٪، في حين أن الأنشطة الاستباقية لاستهداف المستثمرين ولتوليد الاستثمار، تتلقى نسبة أكبر من الميزانية في المغرب والأردن والسلطة الفلسطينية (الشكل 6.4) .

الشكل 6.4. الترويج للاستثمار: بناء السمعة وتوليد الاستثمار

نسبة إجمالي الميزانية المخصصة للوظائف الأساسية، 2017



ملاحظة: الوظائف هي بناء السمعة وتوليد الاستثمار وتيسير الاستثمار والدعوة في مجال تغيير السياسات
المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار.

تخصص مصر وليبيا، على سبيل المثال، نصف ميزانيتهما لأنشطة بناء السمعة التي غالبا ما تتضمن جميع أنشطة التسويق العامة (الموقع الالكتروني وخدمات الويب، والتلفزيون، والمواد المطبوعة، والمواد الترويجية مثل الكتيبات)، والأحداث للقيام بالعلاقات العامة (العروض المتنقلة والمنتديات، بالإضافة إلى البعثات العامة في الخارج والبعثات الزائرة). وقد يكون الدافع وراء إعطاء الأولوية للترويج للاقتصاد كوجهة استثمارية جذابة المناخ السياسي المتقلب في بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمنافسة المتزايدة من الأسواق الأخرى ذات القدرات المماثلة مع تكاليف عمالة أقل.[3]

يعد توليد الاستثمار أهم وظيفة لثلاث هيئات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث تخصص هيئتان (الأردن والمغرب) أكثر من 50٪ من ميزانيتها لهذه الوظيفة. ويعتبر تركيز المغرب على توليد الاستثمار متسقاً مع قرار إعادة تنظيم الهيئة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات مؤخراً لتتألف من إدارات حسب القطاع وقرار دمج الاستثمار والترويج للصادرات لتعزيز سلاسل القيمة المحددة. يعد هذا

الهيكل مشابه لهيئات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مثل بزنس فرانس (Business France). كما قامت ألمانيا واليونان وبولندا وإسبانيا بدمج الاستثمار والترويج للصادرات مؤخرا نسبيا (OECD, 2018a).

لا يمكن الاستعانة بمصادر خارجية لتوليد الاستثمار لأنه يشمل أنشطة متطورة مثل جمع المعلومات الخاصة بعالم الأعمال (تحليلات البيانات الأولية ودراسات السوق)، والأحداث الخاصة بالقطاع والمستثمر (مثل العروض المتنقلة والبعثات في الخارج والبعثات الزائرة) والاستهداف المباشر للمستثمرين (الاجتماعات الفردية والحملات النشطة ومعالجة الاستفسارات والطلبات). يتم تنفيذ مثل هذه الأنشطة في بعض الأحيان من قبل المكاتب الخارجية لهيئات الترويج للاستثمار، عند وجودها، مما يؤدي إلى تضخم الميزانيات المخصصة لتوليد الاستثمار (المربع 6.2).

المربع 6.2. المكاتب الخارجية لهيئات الترويج للاستثمار: أداة ترويج فعالة للاستثمار ولكن مكلفة

تمتلك وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) والسلطة الفلسطينية فقط، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مكاتب خارجية أو موظفين مخصصين في هيئة حكومية أخرى في الخارج. إذ أغلقت الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) مؤخرًا مكاتبها الستة بالخارج نظراً لكونها لم تزَ عوائداً لقاء التكلفة العالية المتكبدة على حدّ تعبيرها. ولا تشغل معظم هيئات الترويج للاستثمار في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مكاتب خارجية. في جنوب شرق آسيا، يدير مجلس تنسيق الاستثمار لجمهورية إندونيسيا (BKPM) سبعة مكاتب في الخارج، ويدير مجلس الاستثمار في تايلاند (BOI) 16 مكتبًا، ينتشر معظم هذه المكاتب في آسيا والمحيط الهادئ. تملك ثلاثة من أصل أربع هيئات للترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مكاتبها الخاصة في الخارج، مما يعني أنه لديها موظفين في الخارج مكرسين للترويج للاستثمار على كشوف الرواتب الخاصة بها. تمتلك هيئة الترويج للاستثمار التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في المتوسط 34 مكتبا في الخارج ولكن مع اختلافات واسعة عبر الاقتصادات. إذ تمتلك هيئات الترويج للاستثمار الكورية والأيرلندية والتشيكية 36 و19 و10 مكاتب بالترتيب في الخارج.

يمكن لمكاتب هيئات الترويج للاستثمار في الخارج أن تحدث فرقاً في قدرة الهيئات على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلا أن ذلك يثقل ماليتها. تتمتع هيئات الترويج للاستثمار بترتيبات مختلفة لتشغيل مكاتبها الثانوية في الخارج بتكلفة منخفضة. ونظرًا لأن العديد من وكالات تشجيع الاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية هي جزء من هيئات أوسع تغطي صلاحيات أخرى، فقد تؤدي مكاتبها في الخارج مهام مختلفة (مثل التجارة والاستثمار والترويج للسياحة). وعلى هذا النحو، تدمج هيئات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي لديها أكثر من 50 مكتبًا في الخارج الاستثمار مع نطاقات عمل أخرى. كما تقوم بعض الهيئات التي لديها مكاتب في الخارج بتوظيف موظفين محليين لخفض التكاليف. أما الهيئات التي لا تتمتع بمكاتب في الخارج، فقد ترسل موظفين إلى البعثات الدبلوماسية أو توكل مهام الترويج للاستثمار بالكامل إلى الملحقين التجاريين. ما من إجماع على مدى فعالية هذا النهج الأخير، إذ أفادت بعض هيئات الترويج للاستثمار التي لديها مكاتب في الخارج أن موظفي السفارات لا يتمتعون بالضرورة بالمهارات اللازمة للقيام بالترويج للاستثمار على أفضل وجه ممكن.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2018a; 2019a; 2020c)، Volpe and Sztajerowska (2019).

جهود تيسير الاستثمار وتطور الأولويات

تخصص حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موارد هائلة لتيسير الاستثمار لتحقيق هدف أوسع يتمثل في تحسين مناخ الأعمال. ويبدأ تيسير الاستثمار عندما يبدي المستثمر اهتمامه بموقع ما، ويشمل ذلك أسلوب معالجة هيئة الترويج للاستثمار الاستفسارات، والتدابير المتخذة لتقليل العقبات التي يواجهها المستثمرون عندما يقررون الاستثمار. ويتعلق التيسير أيضًا بتشجيع المستثمرين الحاليين على التوسع ومساعدتهم على التغلب على التحديات التي يواجهونها في تشغيل نشاطهم وربطهم بالموردين المحليين المناسبين. ويمكن أن تؤثر تدابير الرعاية اللاحقة، مثل استكشاف الأخطاء وإصلاحها بشكل منظم، وديوان الشكاوى، والتدخل، والتخفيف من حدة النزاعات على قرارات الشركات بالبقاء في الدولة وإعادة الاستثمار فيها.

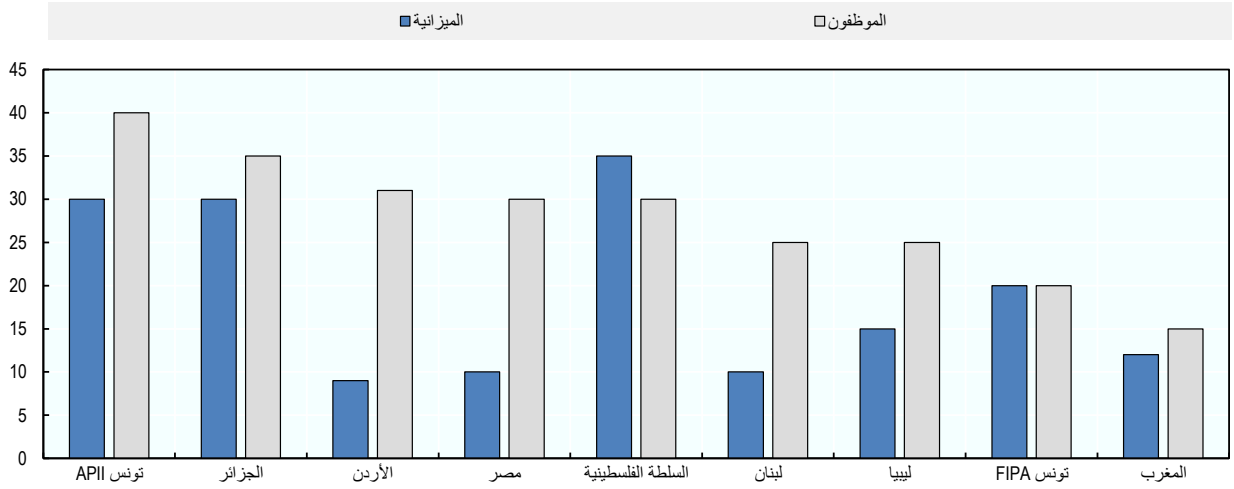
جهود تيسير الاستثمار موجهة نحو خدمات ما قبل التأسيس ...

تقدم هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجموعة واسعة من خدمات التيسير للمستثمرين، على الرغم من تركيز معظم الهيئات على خدمات ما قبل التأسيس وبدرجة أقل على أنشطة الرعاية اللاحقة والاحتفاظ بالشركات. يتماشى هذا مع أهداف تبسيط الإجراءات البيروقراطية وتسهيل بدء الأعمال التجارية، والتي لا تزال تمثل تحديًا في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتقدم غالبية هيئات الترويج للاستثمار المساعدة في تسجيل الأعمال من خلال المحطة الواحدة للإجراءات التي تتطلب عمالة كثيفة ولكن بمهارات منخفضة. ويفسر التركيز على الخدمات كثيفة العمالة الفجوة الكبيرة الموجودة بين الميزانية والموظفين المخصصين

لتيسير الاستثمار في معظم الهيئات (الشكل 6.5). وهذه الفجوة أعلى مما هي عليه في هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث لا تدير غالبية الهيئات محطة واحدة للإجراءات.

الشكل 6.5. تيسير الاستثمار والاحتفاظ به: تخصيص الموظفين والميزانية

٪ إجمالي الموظفين والميزانية المخصصة للوظائف الأساسية، 2017



ملاحظة: الوظائف هي بناء السمعة وتوليد الاستثمار وتيسير الاستثمار والدعوة في مجال تغيير السياسات
المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار.

تعد الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (GAFI) إحدى هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تتمتع بتركيز قوي على خدمات ما قبل التأسيس. وبهدف مواجهة التحديات المستمرة في تيسير ممارسة الأعمال، أنشأت هيئة الترويج للاستثمار مؤخرًا مراكز لخدمة المستثمرين في مختلف محافظات الدولة، وتقدم مجموعة واسعة من الخدمات الحكومية للمستثمرين الوافدين (المربع 6.3). كما تخصص الوكالة الجزائرية موارد كبيرة لتيسير الاستثمار إذ تتمتع بشبكة واسعة من المكاتب دون الوطنية التي تدعم المستثمرين الأجانب والمحليين في تأسيس أعمالهم. أما في تونس، فتركز الهيئة التونسية للاستثمار (TIA) التي تم تأسيسها حديثًا على تيسير تأسيس كبار المستثمرين ومعالجة طلبات الحوافز الخاصة بهم، وبدرجة أقل على تقديم خدمات الرعاية اللاحقة مثل وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA)، على الرغم من أنه لا يزال ضروريا فصل وظائف الهيئتين بشكل أفضل.

تخصص الهيئات المتخصصة مثل الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) ووكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) موارد أقل لتيسير الاستثمار وتعتبر الفجوة بين الميزانية والموظفين أصغر، مما يعكس على الأرجح غياب خدمة المحطة الواحدة للإجراءات التي تُعتبر كثيفة العمالة. وتقدم هيئات أخرى، في كلا البلدين، مثل هذه المساعدة (على سبيل المثال الهيئة التونسية للاستثمار (TIA) التي تم تأسيسها حديثًا في تونس)، مما قد يترك لهيئات الترويج مجالا أكبر لتقديم المزيد من خدمات الأعمال المفصلة حسب الطلب. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات تسجيل الأعمال أكثر بساطة، إذ يحتل كلا البلدين مرتبة من بين أول خمسين بلد في تصنيف ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي (World Banks' Doing Business) من حيث سهولة بدء الأعمال، مما يقلل من الحاجة إلى إنشاء خدمة المحطة الواحدة للإجراءات.

المربع 6.3. المحطة الواحدة للإجراءات: مركز خدمات المستثمرين في مصر

تتضمن المحطة الواحدة للإجراءات (OSS) وضع مسؤولين من مختلف الهيئات الحكومية والوزارات تحت سقف واحد لجعل الإجراءات والمتطلبات الإدارية للمستثمرين الوافدين مركزية. غالبًا ما يتم تأسيسها تحت سقف هيئة الترويج للاستثمار ويتم توجيهها نحو الشركات الأجنبية. من ناحية أخرى، يمكن للمحطة الواحدة للإجراءات أن تخفف من تكاليف المعاملات التي تتكبدها الشركات إذا كانت تعمل بكامل طاقتها، ولكن من ناحية أخرى، يمكن أن تصبح "محطة واحدة إضافية" إذا لم يكن لدى المسؤولين من الوزارات الخارجية سلطة اتخاذ قرار كافية لإصدار الترخيص بأنفسهم ويحتاجون بالتالي إلى الحصول على موافقة من وزارتهم التنفيذية أو الطلب من المستثمر الاتصال مباشرة بالوزارة. كما يمكن أن تكون مكلفة أيضًا، لأنها تجبر الوزارات على تكرار أو مضاعفة عدد المسؤولين ليتواجدوا في كل من إدارتها ومكاتب المحطة الواحدة للإجراءات.

تم تأسيس مراكز خدمات المستثمرين المصرية (ISC) في عام 2017 في عدة محافظات لمنح الموافقات والشهادات والرخص اللازمة لتأسيس وتشغيل الشركات. واعتمادًا على مستوى تطورها وموقعها الجغرافي، لكل مركز خدمة المستثمرين عدد مختلف من الهيئات والوزارات الخارجية الممثلة. على سبيل المثال، تم تمثيل 28 وزارة ووكالة عامة في مراكز خدمات المستثمرين بالإسكندرية اعتبارًا من عام 2018. وتتبع مراكز خدمة المستثمرين عددًا من الممارسات الجيدة. فهي، أولاً، ليست نقاط دخول إلزامية للمستثمرين، مما يوفر حافزًا لمراكز خدمات المستثمرين على أن تظل فعالة. ثانيًا، تم تجهيز مراكز خدمات المستثمرين بنظام إدارة العلاقات مع العملاء، والذي يتضمن مؤشرات الأداء الرئيسة لمراقبة الأداء. ثالثًا، يتم تقاسم تكاليف مراكز خدمات المستثمرين بكفاءة وإنصاف بين الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (GAFI) والوزارات الخارجية.

تم الترحيب بمراكز خدمات المستثمرين من قبل مجتمع الأعمال ولكن يستغرق تقييم تأثيرها طويل المدى على بيئة الأعمال المزيد من الوقت. وتتمثل إحدى النقاط الرئيسية في ضمان إمكانية اتخاذ قرارات الترخيص داخل مراكز خدمات المستثمرين، دون الحاجة إلى التواصل مع الوزارات التنفيذية إذا لم تكن القضية واضحة. من المهم أيضًا أن تستند قرارات منح أو رفض ترخيص العمل إلى معايير شفافة ومتاحة للجمهور، وإسداء حق الاستئناف للمستثمرين الذين واجه ترخيصهم الرفض.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020a)

أثناء تفشي فيروس كوفيد-19، ركزت الهيئات على المستثمرين الحاليين

أدى تفشي كوفيد-19 والتدابير الصحية الناتجة عنه إلى تغيير طريقة عمل هيئات الترويج للاستثمار ونوع المساعدة المطلوبة من قبل العملاء. ركزت الاستجابات قصيرة الأجل على العملاء الحاليين وتوفير المعلومات (OECD, 2020f). وأنشأت معظم هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وحدات لمعالجة الأزمة لإبلاغ المستثمرين الحاليين والتواصل معهم، وللرد على استفساراتهم والبقاء على علم بالاضطرابات التي تطال الإنتاج:

- تبنت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (GAFI) تدابير جديدة لتيسير عمليات مراكز خدمات المستثمرين واعتماد خدمات إلكترونية لضمان التواصل مع المستثمرين على الرغم من الإغلاق التام.
- أنشأت هيئة الترويج للاستثمار الأردنية "مجموعة إدارة الأزمات" للتواصل بانتظام مع المستثمرين ومناقشة القضايا وابتكار الحلول للاحتفاظ بالاستثمارات وتقديم الدعم للمستثمرين حسب الحاجة.
- نشرت هيئة الترويج للاستثمار اللبنانية على الإنترنت جميع الإجراءات المتخذة، من الحوافز الضريبية إلى حملات التوعية المستهدفة، لمساعدة الشركات على تجاوز الأزمة، بناءً على مبادرة سابقة للاستجابة للأزمة السياسية والاقتصادية التي كان لبنان يواجهها قبل الجائحة. كما أطلقت المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (IDAL) خدمات قانونية واستشارية عبر الإنترنت، بالمجان، لمساعدة الشركات في التدابير الصحية والمالية والضريبية.
- أنشأت الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) وحدة مخصصة لتوفير المعلومات وخدمات الرعاية اللاحقة للمستثمرين وتنسيق الاستجابة للأزمات مع المؤسسات الأخرى .
- أنشأت وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) وحدة لمعالجة الأزمات تشمل توكيل الموظفين من المكاتب الخارجية بالإبلاغ عن التطورات والتدابير الحكومية المحددة، وجمع المعلومات حول عمليات المستثمرين الأجانب بالإضافة إلى التنسيق مع الشركاء للرد على القضايا التي يواجهها المستثمرون ودعم تنفيذ الحلول .

دفع تحول هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نحو دعم المستثمرين الحاليين والرعاية اللاحقة المكثفة خلال تفشي فيروس كوفيد-19، الهيئات إلى تطوير أدوات رقمية جديدة وخدمات احتفاظ مبتكرة كانت تفتقر إليها قبل الأزمة. ونظرًا لأن تيسير الاستثمار يتطلب نهجًا حكوميًا شاملاً، فقد كان على بعض هيئات الترويج للاستثمار تكثيف تنسيقها مع الوكالات الحكومية الأخرى. ويمكن لهيئات

الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر في تشغيل بعض هذه الأدوات والخدمات على المدى الطويل بالإضافة إلى تكييفها لتصبح دائمة.

الرصد والتقييم

في السنوات القليلة الماضية، تزايد الضغط على هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لإظهار نجاحها بسبب انخفاض الميزانيات وتزايد عدم اليقين فيما يتعلق بفوائد وتكاليف الاستثمار الأجنبي المباشر الذي اجتذبه على التنمية الشاملة والمستدامة (انظر الفصل 2 بشأن اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر وفوائده). ويعتبر ضمان كفاءة عمل هيئات الترويج للاستثمار موضع قلق مستمر للحكومات في أجزاء أخرى من العالم أيضًا. ومن المرجح أن يتسارع هذا الاتجاه في أعقاب تفشي كوفيد-19 حيث يتم الضغط على هيئات الترويج للاستثمار أكثر من أي وقت مضى لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتحقيق أقصى استفادة منه من حيث التنمية المستدامة. لضمان المساءلة، على هيئات الترويج للاستثمار توفير معلومات دقيقة حول أنشطتها وإجراءاتها. لذلك من الضروري تطبيق نظم قوية ورسمية للرصد والتقييم.

قبل الرصد، يجب أن يكون هناك قرار قائم على الأدلة والإجماع حول ما يستحق التتبع، ويرتبط ارتباطًا وثيقًا باستراتيجية هيئة الترويج للاستثمار وعقب ذلك، من الضروري تحديد الأهداف أو مؤشرات الأداء الرئيسة (Sztajerowska, 2019). ووفقًا للدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، أفادت معظم هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتواجد مثل هذه الأهداف المستهدفة. لكن غالبًا ما تكون هذه الأهداف غير متاحة للجمهور على غرار الاستراتيجية التي تقوم عليها. قد يعيق ذلك فهم كيفية اختيار الأهداف وتعريفها وكيف ترتبط الأهداف بالاستراتيجية العامة لهيئة الترويج للاستثمار.

تخصص بعض الهيئات مثل هيئة التطوير الصناعي في أيرلندا (IDA) أو هيئة الترويج للاستثمار في كوستاريكا (CINDE) تقريرًا كاملاً لوصف استراتيجيتها وكيفية ترجمتها إلى أولويات وأهداف قابلة للقياس. وتتضمن استراتيجية هيئة التطوير الصناعي في أيرلندا (IDA) أهدافاً كمية قائمة على "تقييم مفصل لسوق الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي، والتوقعات المتعلقة بالقطاعات". وغالبًا ما ترتبط الأهداف بحجم الاستثمار وعدد الوظائف التي سيتم خلقها أو الإنفاق على البحث والتطوير. وعلى الرغم من وجود أوجه تشابه مع استراتيجيات هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل تحديد القطاعات الرئيسية التي سيتم استهدافها، فإن الوثائق غنية بالأهداف وخطة عمل مفصلة حول كيفية تحقيقها.

أفادت معظم هيئات الترويج للاستثمار، موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن وجود "وحدة للرصد والتقييم" تستخدم أداة 'إدارة العلاقة مع العملاء" (CRM) على نطاق واسع لقياس أداء الهيئة وتأثيرها على الاقتصاد .إن هذه الردود على الاستبيان الذي قامت به منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية يصعب توفيقها مع حقيقة أن عملية الرصد والتقييم الصحيحة تعتبر مكلفة وصعبة التنفيذ وبالتالي قد لا يتم تطويرها بشكل جيد في كثير من الأحيان، بما فيها بين هيئات الترويج للاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تتمتع بميزانيات أعلى وموظفين مدربين على تقنيات التقييم (OECD, 2018a). وقد أوضحت المناقشات النوعية مع هيئات الترويج للاستثمار، موضوع هذا التقرير، في المنطقة أن العديد منها يقوم بنوع من التدقيق أو مراقبة الجودة، لكن يتمتع عدد قليل منها بوحدة مناسبة ومخصصة لمراقبة الأداء.

تُولي هيئات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مزيدًا من الأهمية لمراقبة كيفية ارتباط المشاريع الاستثمارية بنتائج التنمية بدلاً من مراقبة أدائها التشغيلي في تقديم خدمات مناسبة. وتراقب الغالبية عدد الوظائف التي تم خلقها والتنمية الإقليمية، على الرغم من أن بعض هيئات الترويج للاستثمار مثل مجلس الخصخصة والاستثمار في ليبيا (PIB) قد أبلغت عن رصد جميع النتائج، وهو رد يتناقض مع موارد الهيئة ونوع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي تتلقاه (الجدول 6.1). وتشترط بعض الهيئات مثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار في الجزائر (ANDI) والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر (GAFI)، بموجب القانون، أن يقدم المستثمرون الذين مُنحوا حوافز ضريبية تقارير عن نتائج معينة، مثل عدد الوظائف التي تم خلقها. وتتيح لها هذه المعلومات اتخاذ إجراءات تصحيحية إذا لم يوفي المستثمرون بوعودهم. ومن الأرجح أن تتخذ هيئات الترويج للاستثمار في المنطقة إجراءات تصحيحية في حال لم يُوفي المستثمرون بوعودهم المتعلقة بخلق فرص العمل بدلاً من مخالفة السلوك التجاري المسؤول (RBC)، وقد يكون هذا الحال أقل في هيئة الاستثمار الأردنية (JIC) والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) حيث تستضيف الهيئتان نقطة الاتصال الوطنية (NCP) للسلوك التجاري المسؤول (انظر الفصل العاشر لمزيد من التفاصيل).

إن أحد الجوانب الرئيسية الأخرى للإطار التنظيمي لعملية الرصد والتقييم هو عملية تقديم التقارير من قبل هيئة الترويج للاستثمار إلى الحكومة، وما إذا كانت التقارير متاحة للجمهور. وتقوم جميع الهيئات بإعداد تقارير مالية، وتُحضر معظمها تقارير حول أنشطتها ترفعها إلى الحكومة أو مجلس إدارة الهيئة، على الرغم من أن هذه التقارير نادرًا ما تكون متاحة على الموقع الإلكتروني الخاص بهيئة الترويج للاستثمار. في المملكة المتحدة، تُدرج دائرة التجارة الدولية في تقريرها السنوي قسمًا مخصصًا للأداء يقدم قائمة بالأهداف مع مقاييس الأداء الرئيسية وتقييم مفصل لأدائها.

الجدول 6.1. مؤشرات نتائج هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

		تونس		السلطة الفلسطينية	المغرب	ليبيا	لبنان	الأردن	مصر	الجزائر
	% هيئات الترويج للاستثمار التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	TIA	FIPA	PIPA	AMDIE	PIB	IDAL	JIC	GAFI	ANDI
إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر	81%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الوظائف	88%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الأجور	28%			✓		✓			✓	
الصادرات	34%			✓	✓	✓			✓	✓
الابتكار/البحث والتطوير	53%	✓		✓		✓			✓	✓
التنمية الإقليمية	41%	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
الإيرادات الضريبية	16%			✓		✓				✓
قدرة الشركات المحلية	22%	✓		✓		✓	✓			✓
تدريبات الشركات متعددة الجنسيات لموظفيها أو للشركات المحلية	غير متوفر			✓		✓				✓
سجل المستثمرين المتعلق بالسلوك التجاري المسؤول	6%	✓		✓		✓				
الاستثمار الأخضر	23%	✓		✓		✓			✓	✓
الاستدامة	19%	✓		✓		✓			✓	✓

المصدر: الدراسة الاستقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لهيئات الترويج للاستثمار.

الترويج للاستثمار وتيسيره في المناطق والمحافظات

مع التشرذم الدولي للإنتاج والخدمات، ينجذب المستثمرون بشكل متزايد إلى المكاسب التي قد يحصلون عليها من مدينة أو منطقة معينة (Crescenzi, 2017). يمكن أن تختلف جاذبية المواقع داخل نفس الحدود اختلافًا كبيرًا بسبب التفاوت في مستويات الإنتاجية والمهارات وخصائص النظام المحلي الأخرى. ولا تُعد اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استثناءً، فتظهر البلدان التي تطل على البحر الأبيض المتوسط تفاوتات كبيرة بين المناطق الساحلية والمناطق الداخلية، مما أدى أيضًا إلى تأجيج التوترات الاجتماعية. وسعت الحكومات إلى جذب المستثمرين إلى المناطق الأقل نموًا، لكن ركزت هذه المحاولات على السياسات الوطنية مثل الحوافز الضريبية في مناطق محددة وبدرجة أقل على تطوير استراتيجيات الترويج للاستثمار دون الوطنية، جنبًا إلى جنب مع المؤسسات المحلية، وبالتالي تجاهلت تميّز كل منطقة عن غيرها في طريقة تنافسها في شبكات الاستثمار الوطنية والعالمية.

تؤثر درجة مركزية الدولة على البعد المحلي للترويج للاستثمار وتيسيره

يؤثر التكوين المؤسسي للبلدان على الطريقة التي تدير بها سياسة الاستثمار على المستوى المحلي. ويتم تحديد هذا التكوين إلى حد كبير من خلال مستوى مركزية السياسة الاقتصادية وآليات الحوكمة ذات الصلة بين الهيئات الحكومية المركزية ودون الوطنية (المنطقة أو الولاية أو المقاطعة أو المدينة). تختار بعض البلدان إضفاء الطابع المركزي على الترويج للاستثمار على مستوى هيئة الترويج للاستثمار، والتي قد تتمتع أو لا بشبكة من المكاتب دون الوطنية. بينما تؤسس بلدان أخرى، غالباً تلك التي تعتمد حوكمة أو نظم اقتصادية غير مركزية، هيئات الترويج للاستثمار دون الوطنية تكون مستقلة جزئيًا أو كليًا عن الهيئة المركزية.

تعتبر جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دول وحدوية ذات تاريخ قوي من المركزية.[4] وبناءً على ذلك، يتبنى معظمها نهجًا مركزيًا للترويج للاستثمار وتيسيره. أما ثلث هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فلا تتواصل أبدا مع الهيئات دون الوطنية وتفيد عن صعوبات في العمل مع الحكومات المحلية التي غالبًا ما تفتقر إلى المهارات الكافية ويراجع القليل منها هذه الحكومات المحلية لدمج خطط التنمية المحلية في الاستراتيجية الوطنية لجذب الاستثمار. تعمل هيئات الترويج للاستثمار مع الفروع المحلية

الخاصة بها في حال وجودها، وليس مع هيئات منفصلة لامركزية. وتركز الفروع على توفير خدمات التيسير والرعاية اللاحقة، وفي بعض الأحيان تقوم بتشغيل خدمات المحطة الواحدة للإجراءات. من بين الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعتبر وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في تونس (FIPA) والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات (AMDIE) الهيئتان الوحيدتان اللتان ليس لهما مكاتب دون وطنية. في المغرب، تتعاون هيئة الترويج للاستثمار الوطنية مع المراكز الجهوية للاستثمار التي أعيد تنظيمها مؤخرًا، والتي تخضع لسلطة الولايات وتتولى وزارة الداخلية تنسيق أعمالها على المستوى المركزي. إن المراكز الجهوية للاستثمار هي هيئات مستقلة تقدم خدمات المحطة الواحدة للإجراءات، وتقوم بجمع المعلومات الاقتصادية وتسوّق المناطق وتقدم خدمات تسوية المنازعات.

لدى العديد من البلدان الأخرى نظام مركزي يتألف من تفاعل هيئات الترويج للاستثمار الوطنية مع الفروع دون الوطنية، بما في ذلك الاقتصادات الناشئة مثل تايلاند واقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مثل اليابان أو إيرلندا أو جمهورية التشيك (OECD, 2018a and 2020b). ويتمثل نهج العديد من هيئات الترويج للاستثمار الأخرى في تقاسم مسؤوليات الترويج للاستثمار وتيسيره مع المحافظات والمؤسسات أو الاعتماد عليها بشكل كامل في بعض الحالات. وهذا هو النهج الذي اتبعه ما يقارب نصف هيئات الترويج للاستثمار التابعة لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وكذلك بلدان مثل فيتنام، حيث تم تمكين سلطات المحافظات بهدف تحسين مناخ الاستثمار وتطوير أدوات الترويج للاستثمار (المربع 6.4).

المربع 6.4. الترويج للاستثمار اللامركزي وتيسيره: تجربة فيتنام

في فيتنام، نقل قانون الاستثمار لعام 2005 (الذي حل محله قانون الاستثمار لعام 2014) سلطة إصدار شهادات الاستثمار وشهادات تسجيل الأعمال، إلى جانب أمور أخرى، إلى 58 محافظة في البلاد. تم تفويض سلطات المحافظات رسمياً بتحسين مناخ الاستثمار الخاص بها. كما تم تكليف فرق بتيسير الاستثمار الأجنبي المباشر في كل محافظة وتمكن العديد من المحافظات من إجراء تغييرات كبيرة في القواعد والأنظمة التي تدير الأنشطة التجارية. وتتمتع كل محافظة بإدارة للتخطيط والاستثمار وهي مسؤولة عن الأنشطة المتعلقة بالاستثمار وترفع تقاريرها إلى اللجنة الشعبية في المحافظة.

تؤدي إدارة التخطيط والاستثمار التابعة للمحافظة وظائف مختلفة تتعلق بجذب الاستثمار، مثل التسويق لمواقعها كوجهة استثمارية وإجراء مهام ترويجية في الأسواق الخارجية وتنظيم زيارات ميدانية للمستثمرين المحتملين. أما بعض المحافظات فلديها أيضًا مراكز مخصصة للترويج للاستثمار، والتي تقع إما تحت إدارة التخطيط والاستثمار أو تحت سلطة اللجنة الشعبية مباشرةً. على سبيل المثال، يزود مركز الترويج للاستثمار والتجارة في مدينة هو تشي منه (Ho Chi Minh) الشركات المحلية والأجنبية بالمعلومات والخدمات الاستشارية المطلوبة، كما يرتب عملية التوفيق بين الشركات المحلية وفروع الشركات الأجنبية. علاوة على ذلك، فتحت بعض المحافظات، مثل مدينة هانوي (Hanoi) ومدينة هو تشي منه (Ho Chi Minh)، مكاتب تمثيلية في الخارج.

بينما تشكل المحافظات نقطة دخول المستثمرين لتأسيس أعمالهم وبدء استثماراتهم، فإن مستوى نشاطهم وكفاءتهم من حيث الترويج للاستثمار يعتمد بشكل كبير على القدرات والموارد المحلية. ومع تطبيق اللامركزية، ساعد التعلم من الأقران بين المحافظات على تعزيز إصلاح مناخ الأعمال على المستوى المحلي، على الرغم من أن إعداد اللامركزية للترويج للاستثمار قد أوجد أيضًا بعض الفرص للرشوة.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2018b)

بعد عام 2011، أطلقت بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاحات لتلبية مطالب المواطنين بحوكمة أكثر تشاركية وخدمات عامة أكثر كفاءة على المستوى المحلي، مع التنمية الإقليمية كهدف نهائي. وأدخل المغرب في دستور 2011 هدف إضفاء الطابع الإقليمي وأجرى إصلاحات جهوية متقدمة في 2015 لكن النتائج لم تلبي التوقعات بعد (OECD, 2018c). وخصص دستور تونس لعام 2014 فصلاً للامركزية وتم وضع قانون اللامركزية والمجالس المحلية المنتخبة في عام 2018. مع قانون اللامركزية لعام 2015 في الأردن، اتخذت البلاد أول خطوة نحو تحقيق نهج تصاعدي في تحديد الاحتياجات من حيث الخدمات وأولويات السياسات، بناءً على دور المجالس المحلية الجديدة. في تونس والأردن، لم يترافق إنشاء هيئات محلية منتخبة مع انتقال السلطة المالية، مما حد من العمل العام على المستوى المحلي.

شرح الأسباب الكامنة وراء القيام بأنشطة الترويج للاستثمار على المستوى المحلي

يجب أن يحقق الترويج للاستثمار وتيسيره توازناً بين صنع القرار الاستراتيجي المركزي والمجال الكافي للحكومات دون الوطنية لممارسة سلطتها. لا تستطيع الحكومة المركزية وحدها تعزيز الجاذبية الاقتصادية، مما يشير إلى أهمية ترتيب متعدد المستويات. وفي الوقت نفسه، أثبت وجود نقطة دخول واحدة للشركات والمستثمرين الأجانب نجاحه (Pasquinelli and Vuignier, 2020).

هناك أربعة أسباب رئيسية لإجراء أنشطة الترويج للاستثمار على المستوى المحلي (MCI and VCC, 2009).

- *أهداف التنمية*: قد يكون للهيئات دون الوطنية والحكومة المركزية أهداف تنمية اقتصادية مختلفة ومزايا تنافسية؛
- *مدى معرفة موقعها*: تتمتع الهيئات المحلية بمعرفة أكبر بنقاط القوة والضعف في منطقتها، وبالتالي فهي أكثر قدرة على تسويقها من خلال توفير معلومات دقيقة للمستثمرين؛
- *التيسير على أرض الواقع*: نظرًا لأن الهيئات دون الوطنية أقرب إلى صانعي القرار المحليين، فهي في وضع أفضل لمساعدة المستثمرين في مراحل التأسيس وما بعد التأسيس؛ و
- جذب *الاستثمار المحلي*: بالنسبة للعديد من المناطق، يمكن لجذب الشركات من نفس البلد أن يكون بنفس أهمية جذب المستثمرين الأجانب. ويمكن للهيئات دون الوطنية أن تطبق نفس المبادئ والتقنيات التي تُستخدم لتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر وكذلك ربط عملياتها بالاقتصاد المحلي بنجاح أكبر.

يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سواء كان لديها شبكة من هيئات الترويج للاستثمار الوطنية ذات الفروع المحلية أو نظام هيئات الترويج للاستثمار الوطنية المستقلة، أن تمنح الهيئات دون الوطنية مجالا أكبر للقيام بمهام الترويج للاستثمار وتيسيره. وتُظهر الأدلة من مناطق الاتحاد الأوروبي أن الاستثمار الأجنبي المباشر يستجيب بشكل أفضل لنشاط هيئات الترويج للاستثمار دون الوطنية المتواجدة على مقربة من عمليات المستثمرين (Crescenzi et al., 2019). كما أظهرت تجربة فيتنام أن تدابير الترويج للاستثمار التي يتم تنفيذها على المستوى المحلي يمكن أن تكون أدوات فعالة لزيادة الاستثمار المحلي والأجنبي على حد سواء، ولتعزيز مساهمة الاستثمار في التنمية الاقتصادية المحلية. وقد مثلت اللامركزية في الترويج للاستثمار في محافظات فيتنام حافزًا لتصبح أكثر كفاءة في جهودها المبذولة لتحسين بيئة الاستثمار (المربع 6.4).

حتى لو كانت أولوية الفروع دون الوطنية لهيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي تيسير تأسيس المستثمرين، يُعد تطوير الأدوات الخاصة بكل مستثمر لجذب الاستثمارات بنفس قدر الأهمية. لا يؤدي تعدد أنشطة الترويج للاستثمار دون الوطنية تلقائيًا إلى سباق نحو الهاوية بين المواقع المختلفة. وتُظهر الأدلة أن المدن (أو المناطق) المجاورة، بما في ذلك داخل نفس البلد، يمكن أن تجتذب الاستثمار الأجنبي من مصادر جغرافية مختلفة وفي أنشطة اقتصادية متميزة أو شرائح معينة من سلسلة التوريد (Wall, 2019). وغالبًا ما تتجاهل استراتيجيات الترويج للاستثمار الوطنية خصائص المدن والمنافسين، وتعكس المزايا التنافسية الأوسع للدولة مقارنة بالدول الأخرى.

على سبيل المثال، لا تتنافس الدار البيضاء والقاهرة بالضرورة على الاستثمار الأجنبي لأنهما تجتذبان أنواعًا مختلفة من المستثمرين (Wall, 2019). إن المدن المنافسة للدار البيضاء هي المدن الساحلية الموزعة على قارات مختلفة وتشمل مدينة بنما ودا نانغ (فيتنام) وفالنسيا. أما القاهرة، فغالبًا ما تكون المدن المنافسة هي مدنًا مثل الجزائر والرياض وتونس. من المحتمل أن يكون أحد أسباب وجود منافسين عالميين للدار البيضاء هو أن المدينة راسخة جيدًا في سلاسل القيمة العالمية وتتمتع بإمكانية الوصول إلى الشبكات البحرية. وتتنافس الدار البيضاء ومنافسيها على الاستثمار الساعي إلى الكفاءة في قطاعات صناعة السيارات وخدمات الأعمال والنقل. أما القاهرة، التي تحتل المركز السادس عشر بين أكبر المدن في العالم، يهتم المستثمرون الأجانب أكثر بخدمة المستهلكين المحليين واستخدام رأس المال للوصول إلى أسواق إفريقيا أو الشرق الأوسط. وتتنافس القاهرة ومنافسيها في المدينة على الاستثمار الأجنبي المباشر في العقارات والطاقة والخدمات المالية.

يمكن أن تساعد المعلومات المقارنة عن المدن المنافسة هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفروعها أو هيئاتها دون الوطنية، على صياغة استراتيجيات الترويج للاستثمار المصممة وفقًا لنقاط القوة والإمكانات التنافسية لكل إقليم. يمكن أن تساعد أيضًا في تطوير الأدوات السياساتية التي تربط المستثمرين الأجانب بالموردين المحليين. على سبيل المثال، قد تبذل المدن الصغيرة جهودًا ضخمة لجذب الشركات الكبيرة (على سبيل المثال من خلال تقديم حوافز ضريبية سخية) بدلاً من تركيز استراتيجيات وأدوات الترويج الخاصة بها على البحث عن مستثمرين أصغر يمكنها بالفعل جذبهم. وقد تكون أدوات الترويج للاستثمار لجذب مثل هذه الشركات من الدرجة الثانية مفيدة لأنها قد تنشئ روابط أقوى مع الشركات المحلية مقارنة بالشركات الكبرى، بسبب فجوات القدرة الاستيعابية المنخفضة وزيادة تنقل العمالة (Crescenzi, 2017).

يمكن أن يؤدي تقاسم مسؤوليات الترويج للاستثمار عبر مختلف مستويات الحكومة إلى ظهور عدد من التحديات. فقد تقاوم بعض المناطق تأسيس مستثمر أجنبي تم توجيهه نحو المنطقة من قبل الهيئة المركزية بسبب المخاطر البيئية المتصورة على السكان المحليين أو المخاوف من أن الشركات المحلية قد تعاني من زيادة المنافسة. وفي الوقت نفسه، وبسبب المنافسة بين الأقاليم، يمكن استبعاد هيئات الترويج للاستثمار الوطنية عن عمد من الفرص المحددة محليًا أو، على العكس من ذلك، أن تصبح جهات تحكيمية (إلى أي منطقة يجب توجيه المستثمر الأجنبي) وتواجه قرارات صعبة.

تساعد أدوات التنسيق جزئيًا في التغلب على هذه التحديات. في السويد، تم وضع مدونة لقواعد السلوك بين هيئة الترويج للاستثمار الوطنية والمناطق للتواصل حول الفرص بشكل أفضل وتشجيع تبادل المعلومات. لدى هيئة الترويج للاستثمار الفرنسية عملية رسمية لتبادل المعلومات لزيادة كفاءة التعاون مع هيئات الترويج للاستثمار دون الوطنية. وأنشأت الهيئة "سوقًا" للمشاريع وتشارك المعلومات أسبوعياً مع شركائها الإقليميين حول مشاريع الاستثمار الأجنبي الجديدة التي تم تحديدها والطلبات المقدمة على المستوى الإقليمي (OECD, 2018a). وبفضل هذه المنصة، يمكن للشركاء تنسيق استجاباتهم وتحديد مجالات العمل المشترك. كما يضمن هذا الإطار حيادية ونزاهة بزنس فرانس (Business France) تجاه جميع المناطق (أي عدم تفضيل أحدها على الأخرى عند طرح مشاريع جديدة) (OECD, 2020e).

المراجع

Crescenzi, R., Di Cataldo M. and Giua M. (2019), “FDI inflows in Europe: does investment promotion work?” http://www.lse.ac.uk/iga/assets/documents/research-and-publications/FDI-inflows-in-Europe-does-investment-promotion-work.pdf

Crescenzi, R. (2017), Multinationals and regional development: evidence from across the globe, London School of Economics, https://siepi.org/wp-content/uploads/2017/06/Crescenzi_2010_convegno_industria.pdf

Millennium Cities Initiative (MCI) and Vale Columbia Center (VCC) (2009), Handbook for Promoting Foreign Direct Investment in Medium-Size, Low Budget Cities in Emerging Markets, New York

Novik A. and A. de Crombrugghe (2018), Towards an International Framework for Investment Facilitation, OECD Investment Insights, April 2018, https://www.oecd.org/investment/Towards-an-international-framework-for-investment-facilitation.pdf

OECD (2020a), OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020, OECD (2020), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9f9c589a-en

OECD (2020b), OECD Investment Policy Reviews: Thailand 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/19900910

OECD (2020c), OECD Investment Policy Reviews: Indonesia, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/19900910

OECD (2020d), Investment in the MENA region in the time of COVID-19, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-in-the-mena-region-in-the-time-of-covid-19-da23e4c9/.

OECD (2020e), Investment Promotion in Eurasia: A Mapping of Investment Promotion Agencies, OECD

Publishing, Paris, www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/InvestmentPomotion-in-Eurasia-A-Mapping-of-Investment-Promotion-Policies-ENG.pdf

OECD (2020f), Investment Promotion Agencies in the time of COVID-19, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-promotion-agencies-in-the-time-of-COVID-19-50f79678/.

OECD (2019a), Mapping of Investment Promotion Agencies: Middle East and North Africa, www.oecd.org/investment/Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-MED.pdf

OECD (2018a), Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries, www.oecd.org/investment/investment-policy/mapping-of-investment-promotion-agencies-in-OECD-countries.pdf.

OECD (2018b), OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264282957-en

OECD (2018c), Morocco-OECD dialogue on territorial development policies: Challenges and recommendations for coordinated public action, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/countries/morocco/Morocco-OECD-Dialogue-on-Territorial-Development-Policies.pdf

Pasquinelli, C., & Vuignier, R. (2020), Place marketing, policy integration and governance complexity: An analytical framework for FDI promotion, European Planning Studies, 1-18.

Sztajerowska, M. (2019), Monitoring and Evaluation: a brief guide for investment promotion agencies, OECD Investment Insights, December 2019, https://www.oecd.org/investment/Monitoring-and-evaluation-a-brief-guide-for-investment-promotion-agencies.pdf

Volpe Martincus, C. and Sztajerowska, M. (2019), How to Resolve the Investment Promotion Puzzle – A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries, IDB, Washington DC, http://dx.doi.org/10.18235/0001767

Wall (2019), The geography of FDI in the Mediterranean region, EU-OECD Programme on Promoting Investment in the Mediterranean, http://www.oecd.org/mena/competitiveness/EU-OECD-Background-Note-Geography-FDI-Southern-Med.pdf

الملاحظات

[1] يشمل المشهد المؤسسي التونسي للترويج للاستثمار وتيسيره هيئات أخرى مثل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد (API).

[2] لا تقوم هيئات الترويج للاستثمار بهيكلة ميزانياتها الاستثمارية في أربع فئات، وبالتالي فإن توزيعات الميزانية تستند إلى التقديرات المقدمة من الهيئات، ويجب التعامل معها على أنها تقديرات تقريبية. لا تؤخذ الميزانية المخصصة للحوافز الضريبية في الاعتبار. ويقدم الفصل السابع قائمة جرد لسياسات الحوافز الضريبية في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

[3] على سبيل المثال، كانت الحملة التسويقية لمصر خلال كأس العالم لكرة القدم 2018 تهدف إلى تعزيز الترويج للبلاد باعتبارها بوابة دخول للمستثمرين الأجانب إلى السوق الأفريقية.

[4] إن الدول الوحدوية هي دول تحكمها سلطة واحدة تكون فيها الحكومة المركزية هي القوة العليا. يمثل العراق، الذي لا يغطيه هذا الفصل، الاستثناء الوحيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لأنه دولة فيدرالية.

7 نحو استخدام حوافز الاستثمار بشكل أفضل

تستخدم حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على نطاق واسع الحوافز الضريبية والمالية لجذب الاستثمار وتوجيهه نحو قطاعات وأنشطة ومواقع معينة. يقدم هذا الفصل بحثاً أصلياً يبيّن مخطط حوافز الاستثمار الممنوحة في الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك أنواع الأدوات المستخدمة ومدى استهدافها لقطاعات وأنشطة ومواقع معينة. كما يستكشف مستوى السلطة التقديرية التي ينطوي عليها منح الحوافز. وتعكس النتائج الحوافز الضريبية والمالية المفصلة في قوانين الضرائب الوطنية وقوانين الاستثمار والوثائق المتاحة للجمهور الصادرة عن هيئات الترويج للاستثمار ووزارات المالية والمناطق الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، يستمد هذا الفصل فحواه من المناقشات التي أُجريت مع العاملين في هيئات الترويج للاستثمار ووزارات المالية في المنطقة.

الملخص والاعتبارات السياساتية

تستخدم الحكومات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما هو الحال في معظم الاقتصادات النامية والناشئة، الحوافز الضريبية والمالية على نطاق واسع لجذب الاستثمار الخاص وتوجيهه نحو قطاعات وأنشطة ومواقع معينة. وتُعتَبَر حوافز الاستثمار التدابير التي تسعى للتأثير على مشروع استثماري من خلال المعاملة الضريبية التفضيلية أو الفوائد الأخرى التي تؤثر على التكلفة النسبية للمشروع. ولكن تكاليف الحوافز، وخاصة الحوافز الضريبية، يمكن أن تفوق المزايا المستمدة من الاستثمار الجديد. وقد تدعم الحوافز الضريبية الشركات التي كانت ستستثمر حتى من دون أي معاملة تفضيلية، فقد يشكل ذلك خسارة كبيرة للحكومات من حيث الإيرادات المتنازل عنها. ومع ذلك، قد تساعد الحوافز المصممة بدقة والمستهدفة في تصحيح الإخفاقات السوقية والنهوض بأهداف إنمائية معينة، مثل دعم الطاقة المتجددة أو المهارات وتحديث التكنولوجيا وتعزيز التأثير الإيجابي للاستثمار (الفصل 2). وسعت العديد من الحكومات مؤخرًا إلى تحفيز الاستثمار في قطاع الصحة للاستجابة لتحديات جائحة كوفيد-19. فإن الفهم الأفضل لنطاق الحوافز الممنوحة وكيفية إدارتها أمر ضروري لتحليل فعاليتها وكفاءتها.

يقدم هذا الفصل نظرة عامة عن أنواع حوافز الاستثمار الممنوحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والأدوات المستخدمة والأهداف المعلنة (الاستهداف)، بالإضافة إلى كيفية إدارتها. وتمنح حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الثماني التي يغطيها هذا التقرير حوافز ضريبية ومالية بالدرجة الأولى للمستثمرين في قطاعات الزراعة والسياحة والصناعة (بتعريفها الواسع) والأنشطة الموجهة نحو التصدير والمناطق النامية.[1] ومن السائد أيضًا منح حوافز للمستثمرين الذين يعززون حماية البيئة، وكذلك الفوائد المالية للصناعات الهيدروكربونية. وتمنح العديد من الاقتصادات المحورية تخفيضا ضريبيا أو منحا للشركات التي تخلق وظائف أو تعزز المهارات. وتمنح بلدان أقل حوافز للشركات التي تستخدم تقنيات جديدة أو تدعم نقل التكنولوجيا وأنشطة البحث والتطوير، على عكس بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

غالبًا ما تكون الفوائد سخية للمستثمرين المؤهلين، فتمنح جميع الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إعفاءات ضريبية مؤقتة وإعفاءات كاملة من ضريبة دخل الشركات (CIT) للمستثمرين في قطاعات ومواقع معينة. كما تمنح جميعها باستثناء دولتين (الأردن وتونس) إعفاءات دائمة من ضريبة دخل الشركات للمستثمرين المؤهلين، أما نصف الدول المحورية، فتمنح تخفيضات دائمة على ضريبة دخل الشركات. واتخذت العديد من الحكومات خطوات لتقليص مدة الإعفاءات الضريبية المؤقتة وعدد الشركات المؤهلة للحصول عليها. ولكن الحوافز القائمة على الربح (الإعفاءات الضريبية المؤقتة وتخفيض معدلات ضريبة دخل الشركات) لا تزال واسعة الانتشار وغالبًا ما يسهل على الشركات الحصول عليها، إذ إن شروط الأهلية واسعة. وغالبًا ما تكون حوافز الاستثمار في الاقتصادات موضوع هذا التقرير مفتوحة للتأويل وتخضع لتقدير السلطات المنفذة (في كثير من الحالات، هيئات الترويج للاستثمار أو مجالس الاستثمار المكونة من ممثلين من وزارات مختلفة)، مما يزيد من مخاطر الفساد والتخطيط الضريبي العدواني من قبل الشركات.

إن الحوافز الضريبية الممنوحة للشركات هي واحدةٌ من العوامل، وليست العامل الحاسم في كثير من الأحيان، المؤثرة على قراراتها الاستثمارية. وقد يكون بعض المستثمرين (أولئك الذين يسعون إلى الكفاءة) أكثر مراعاة للحوافز من غيرهم (مثل السوق أو البحث عن الموارد الطبيعية). ولكن تُشير الدراسات الاستقصائية إلى أن معظم الشركات ستستثمر حتى بدون الحوافز (IMF-James, 2013[1]) (OECD-UN-World Bank, 2015[2]). وفي المتوسط، تقدم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعفاءات دائمة أكثر وإعفاءات ضريبية مؤقتة أطول (6،14 سنة) من رابطة دول جنوب شرق آسيا (ASEAN) (11 عامًا)، ومع ذلك تتلقى مستويات أقل من الاستثمار الأجنبي المباشر. وهذا يسلط الضوء على أهمية مناخ الاستثمار العام لاجتذاب الشركات، كما يثير تساؤلات حول مزايا الحوافز السخية واسعة النطاق.

تمنح حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوافز من خلال تشريعات ومراسيم وأوامر تنفيذية متعددة، وغالبًا ما تكون أكثر من هيئة مسؤولة عن إدارة الحوافز. وعليه، يخضع نطاق الحوافز لتعديلات متكررة. وتخطط العديد من الحكومات في المنطقة لإضافة الحوافز أو مراجعتها للاستجابة للتكاليف الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كوفيد-19. ودفعت الاضطرابات في سلاسل الإمدادات والنشاط الاقتصادي بعض الحكومات إلى إعادة تقييم استراتيجياتها للترويج للاستثمار. ومع سعي الحكومات إلى اتخاذ تدابير سريعة لتعزيز انتعاشها الاقتصادي، ستكون التقييمات حول فعالية وكفاءة الحوافز أساسية لدعم ميزانيات الدولة المجهدة، ولضمان تطابق تصميم الحوافز مع أهدافها.

الاعتبارات السياساتية

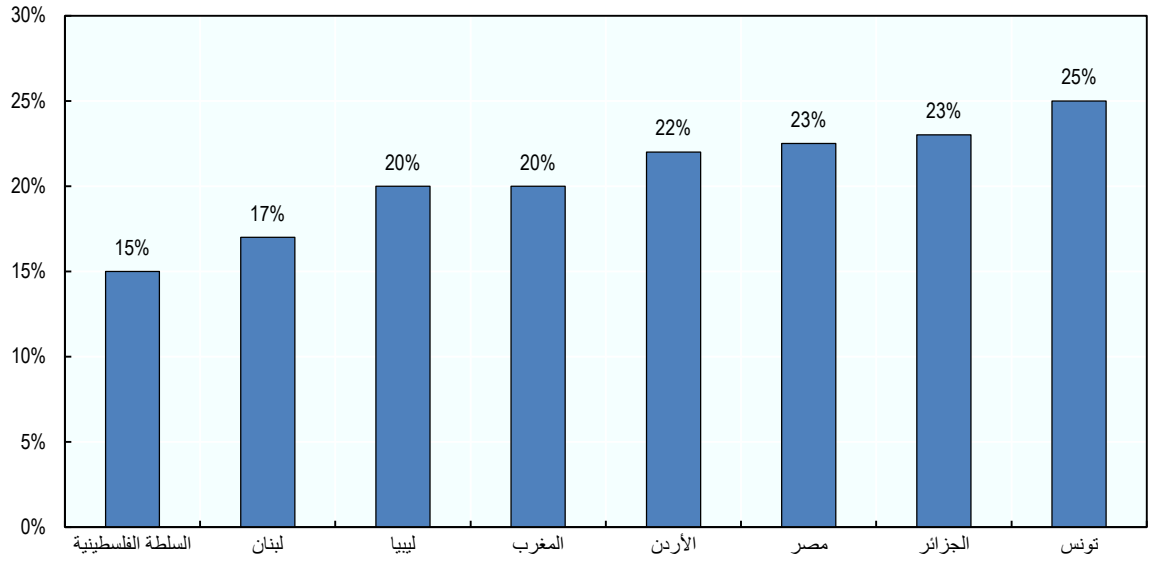
- النظر في مدى اتساع نطاق تقديم المزايا الضريبية والمالية وما إذا كانت هذه الحوافز ضرورية لاجتذاب الاستثمار، وإذا كانت تكاليفها، من حيث الإيرادات المتنازل عنها والتشوهات الاقتصادية، تفوق الفوائد المستمدة من الاستثمار الجديد. ومن شأن تحليل التكلفة والفوائد قبل منح الحوافز، بالإضافة إلى الرصد اللاحق، أن يساعد الحكومات على تقييم إلى أي مدى وبأي تكلفة، تلبي الحوافز أهدافها المرجوة. ويمثل هذا الرصد والتقييم تحديًا، كما يتطلب بيانات وموارد قد لا تكون متاحة. وفي مثل هذه الحالات، تُعَد تقارير الحوافز الضريبية البسيطة التي تحدد وتصف جميع الحوافز المتاحة وهدفها السياسي والمرجع القانوني، خطوة أولى مهمة لخلق المساءلة والشفافية. كما أن استبدال الحوافز الدائمة بفوائد مؤقتة سيشجع التقييم.
- النظر في الانتقال تدريجياً من الإعفاءات الضريبية المؤقتة واسعة النطاق إلى الحوافز الأكثر استهدافًا والقائمة على التكلفة بما يتماشى مع أولويات الحكومة. ويؤدي نوع وسخاء الحوافز الضريبية دورًا مهمًا في فعاليتها وكفاءتها. ومن المرجح أن تكون الحوافز القائمة على الربح أكثر تكرارا من الحوافز القائمة على التكلفة. ونظرًا لأن هذه الأخيرة تقلل من تكاليف الاستثمار (بدلاً من استفادة الشركات المربحة أصلاً)، فقد يجعل الاستثمار الهامشي مربحًا، مما يزيد من فرص إنشاء استثمارات إضافية. وكلما كان الحافز مستهدفا بشكل أكبر، زاد احتمال تحقيق هدفه المعلن.
- التأكد من أن الحوافز محددة، مع معايير أهلية واضحة تحدّ من السلطة التقديرية المفرطة من قبل السلطات المنفذة، ما سيسمح بمزيد من المنافسة العادلة والحدّ من الفساد وتسهيل التقييم. وغالبًا ما تحتوي حوافز الاستثمار في الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على معايير أهلية غير واضحة، بينما تشير قوانين الاستثمار غالبًا إلى خيار الفوائد الإضافية غير المحددة للمستثمرين الذين يستوفون معايير غير محددة. ويخلق هذا حالة من عدم اليقين لدى المستثمرين بشأن ما يحق لهم الحصول عليه، ويزيد من مخاطر التخطيط الضريبي العدواني من قبل الشركات، فضلاً عن مخاطر الفساد من قبل السلطات الإدارية (انظر الفصل 11).
- توحيد جميع الحوافز الضريبية في القوانين الضريبية، بدلا من قوانين الاستثمار واللوائح التنفيذية والتشريعات التي تحكم صناعات معينة أو اتفاقيات معقودة لمرة واحدة مع الشركات، لتعزيز الشفافية والحدّ من التكرار والارتباك المحتمل بشأن السلطة القائمة بالإدارة. وغالباً ما تكون وزارة المالية هي الأقدر على منح الحوافز ومراقبة تكاليفها، بينما قد تميل الوزارات الأخرى بشكل أكبر إلى تقديم الفوائد المالية كونها ليست مسؤولة عن تحصيل الضرائب أو ليست بالضرورة على دراية بالاحتياجات المالية للدولة.
- تقييم ما إذا كانت أهداف الحوافز الضريبية (توجيه الاستثمار نحو قطاعات أو أنشطة معينة) تتماشى مع استراتيجيات الترويج للاستثمار وأهداف التنمية الوطنية (انظر الفصل 6 حول استراتيجيات الترويج). ويمكن لتقارير الحوافز الضريبية البسيطة (الموصوفة أعلاه) أن تساعد صانعي السياسات في إجراء هذا التقييم، في حين أن المراقبة الأكثر عمقًا لامتثال الشركات لشروط الحافز (على سبيل المثال، الوظائف التي تم إنشاؤها وقيمة الصادرات)، يمكن أن تساعد في تحديد ما إذا كان الحافز يساهم في تحقيق أهداف التنمية.

أدوات تحفيز الاستثمار

تُعَدّ معدلات ضريبة دخل الشركات القانونية النقطة المرجعية الأولى للمستثمرين الأجانب والمحليين عند تقييم المعاملة الضريبية للولاية القضائية. ولكن النظام الضريبي بأكمله، بما في ذلك أشكال مختلفة من الحوافز الضريبية، هو الذي يحدد المسؤولية الضريبية للشركات أو حوافز الاستثمار. وأكثر أنواع الحوافز الضريبية استخداماً في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وفي الاقتصادات النامية والناشئة، هي: الإعفاءات المؤقتة من ضريبة الشركات (الفترات التي يكون فيها الاستثمار معفيًا بالكامل من ضرائب الشركات)، ومعدلات ضرائب الشركات المخفضة، والتخفيضات الضريبية (أو الخصومات) والائتمان الضريبي (أحكام لخصم بعض النفقات من الدخل الخاضع للضريبة أو مباشرة من الالتزام الضريبي). وإلى جانب الحوافز التي تؤثر بشكل مباشر على ضرائب دخل الشركات، تُستخدم الإعفاءات غير المباشرة من الضرائب، بما في ذلك رسوم الاستيراد والتصدير وضريبة القيمة المضافة بشكل شائع (OECD, 2019[3]).

يبلغ متوسط معدل ضريبة دخل الشركات القانوني في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 21٪، ويتراوح من 15٪ (السلطة الفلسطينية) إلى 25٪ (تونس) (الشكل 7.1[2]). ويعتبر ذلك أقل بقليل من متوسط معدل ضريبة دخل الشركات في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (25٪) وبلدان رابطة دول جنوب شرق آسيا (23٪) (OECD, 2019[3]). وتحدد الجزائر والأردن معدلات مختلفة لمختلف القطاعات والأنشطة، ويستخدم المغرب معدلًا تصاعديًا (بين 10-31٪ حسب العائدات).

الشكل 7.1. المعدلات القانونية لضريبة دخل الشركات في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



ملاحظة: المعدلات اعتبارًا من عام 2020. تُظهر الأرقام القياسية لضريبة دخل الشركات في الجزائر والأردن المتوسط البسيط للمعدلات القياسية لمختلف القطاعات (باستثناء المعدلات التي تنطبق على قطاع واحد فقط)، ويظهر المغرب المتوسط البسيط للمعدلات التصاعدية.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية و(EY, 2020[4]) .

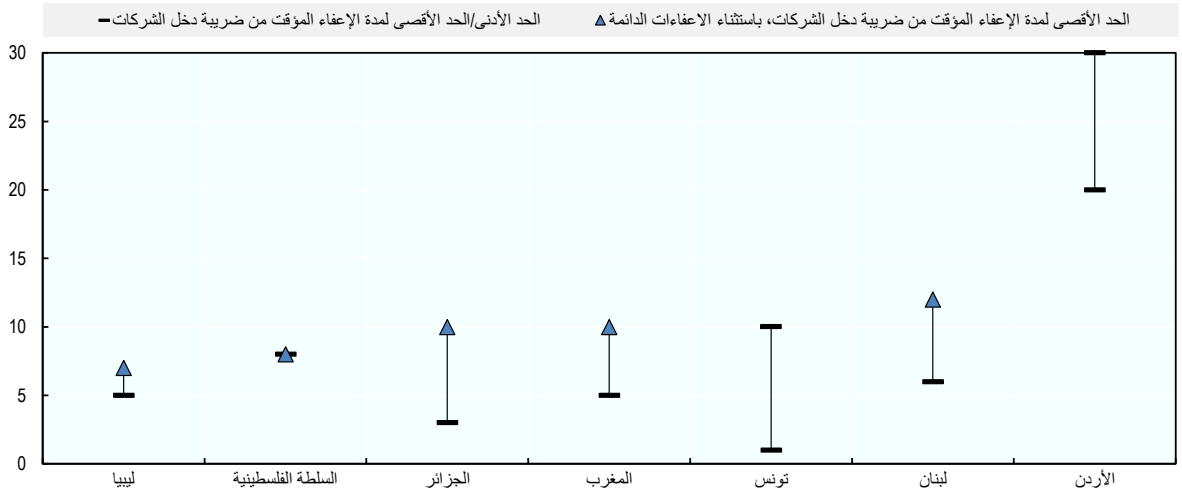
تقدم جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعفاءات ضريبية مؤقتة على الدخل

الإعفاء الضريبي المؤقت للشركات هو إعفاء كامل من الضرائب المفروضة على إيرادات الشركات، وعادةً ما يكون ذلك خلال فترة زمنية محددة تبدأ منذ بداية دورة حياة الاستثمار. وهناك إجماع واسع بين المؤسسات الدولية على أن الإعفاءات الضريبية المؤقتة هي من أكثر الحوافز الضريبية تشويهاً (OECD, 2015[5]) (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]). إلى جانب التخفيضات الضريبية على دخل الشركات أو الإعفاءات الجزئية على الدخل، تُعتبر الإعفاءات الضريبية المؤقتة حوافز قائمة على الربح: فيتم تحديدها كنسبة مئوية من الأرباح والفوائد للشركات التي تحقق أرباحا بالأصل. ومن الأرجح أن تستثمر هذه الشركات دون توفر أي حافز أكثر من الشركات التي لديها أفق ربح أطول (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]). كما تدعم الحوافز القائمة على الربح المشاريع ذات التكاليف الأولية المنخفضة، والتي تميل إلى أن تكون متنقلة (أي قادرة على تغيير موقعها بسهولة للبحث عن ظروف أفضل)، مما يزيد من مخاطر نقل الأرباح. ولا توفر الحوافز القائمة على الربح بالضرورة دافعاً للشركات للبقاء والمساهمة في الآثار غير المباشرة على الاقتصاد (Klemm and Van Parys, 2012[6]). ولا تزال هذه الحوافز سائدة جزئيًا كونها سهلة الإدارة ومتى وُضِعَت، يصعب إزالتها من الناحية السياسية.

تقدم جميع الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعفاءات ضريبية مؤقتة للمستثمرين المؤهلين. وتمنح جميعها باستثناء دولتين (الأردن وتونس) إعفاءات دائمة من ضريبة الدخل للشركات المختارة. وتشمل المشاريع المؤهلة للإعفاءات الضريبية المؤقتة قطاع الزراعة (الجزائر والمغرب والسلطة الفلسطينية)، والقطاعات الموجهة نحو التصدير أو المناطق الحرة والاقتصادية (الجزائر ومصر ولبنان وليبيا)، بالإضافة إلى المخاطر الرأسمالية والشركات الخارجية والقابضة (لبنان والمغرب). وباستثناء الإعفاءات غير المحددة، فإن الحد الأقصى لمدة الإعفاءات الضريبية المؤقتة (بما في ذلك التمديدات) مماثل عبر الدول وهو 10 سنوات. ويقدم الأردن أطول مدة للإعفاءات وهي 30 عامًا (الشكل 7.2). وفي المقابل، تتراوح الإعفاءات الضريبية المؤقتة في رابطة دول جنوب شرق آسيا بين أربع سنوات و20 سنة (بما في ذلك التمديدات)، وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد دولة تقدم إعفاءات دائمة (OECD, 2019[3]).

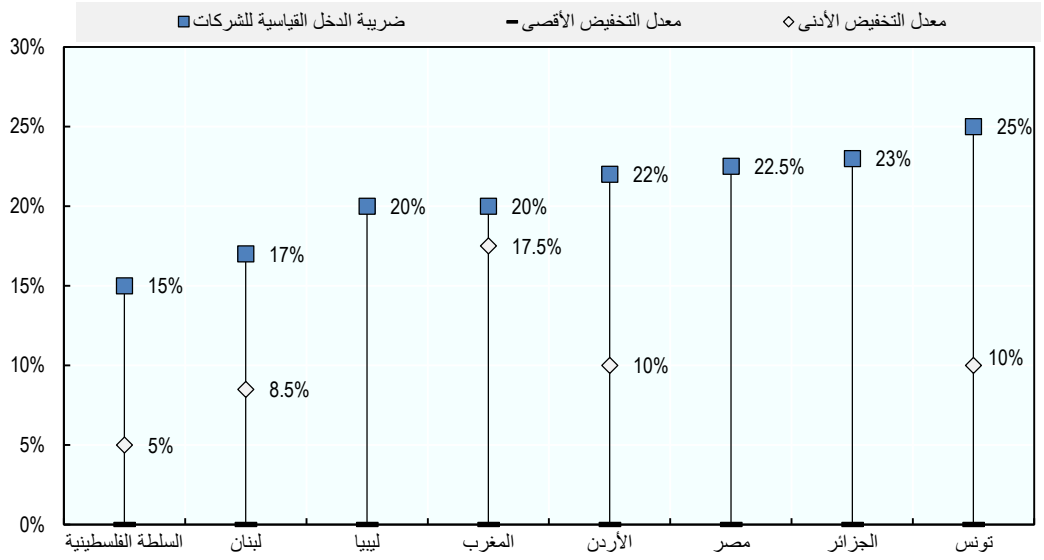
تمنح جميع حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (باستثناء السلطة الفلسطينية) إعفاءات ضريبية مؤقتة بناءً على موقع الاستثمار، بما في ذلك في المناطق النامية، وفي كثير من الأحيان في المناطق الاقتصادية أو الحرة. وتقدم الغالبية (باستثناء مصر وليبيا) إعفاءات ضريبية مؤقتة بناءً على القطاع، كما يمنح نصف الدول المحورية إعفاءات ضريبية مؤقتة بناءً على أنشطة اقتصادية معينة (مثل تنمية المهارات والبحث والتطوير وحماية البيئة). وتقدم الجزائر ولبنان والمغرب إعفاءات ضريبية مؤقتة بناءً على المعايير الثلاثة المذكورة أعلاه. وتمنح ليبيا إعفاءات ضريبية مؤقتة لمدة خمس سنوات لجميع المستثمرين كجزء من نظامها الضريبي القياسي.

الشكل 7.2. طول مدة الإعفاءات المؤقتة من ضريبة دخل الشركات في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (بالسنوات)



ملاحظة: يظهر الحد الأدنى والأقصى للإعفاءات المؤقتة من ضريبة دخل الشركات المقدمة للمستثمرين. تشير الأسهم إلى أن الدولة تمنح إعفاءات دائمة من ضريبة دخل الشركات لبعض المستثمرين. تونس والأردن هما الدولتان الوحيدتان اللتان لا تقدمان إعفاءات دائمة من ضريبة دخل الشركات. تمنح مصر إعفاءات دائمة من ضريبة دخل الشركات لبعض المستثمرين، بدون حد أدنى أو أقصى لطول المدة، لذلك لم يتم تضمينها في الرسم البياني أعلاه.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية.

الشكل 7.3. معدلات ضريبة دخل الشركات القانونية والمخفضة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



ملاحظة: تُظهر الأرقام القياسية لضريبة دخل الشركات في الجزائر والأردن متوسط المعدلات القياسية لمختلف القطاعات، ويظهر المغرب متوسط المعدلات التصاعدية. يصور الحد الأدنى للمعدل المخفض التخفيضات الأقل سخاءً على ضرائب دخل الشركات المقدمة للمستثمرين. وفي حال غيابها، فلا تقدم هذه الدولة خصومات ضريبية مؤقتة على دخل الشركات بنسبة أقل من 100٪. وتقدم جميع الدول إعفاءات ضريبية مؤقتة، وتظهر كأقصى معدلات التخفيض.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية و (EY, 2020[4]).

غالباً ما تكون التخفيضات على معدل ضريبة دخل الشركات في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دائمة

إن المعدلات المخفضة لضريبة دخل الشركات هي معدلات تفضيلية غير صفرية لكن أقل من معدلات ضريبة دخل الشركات القياسية. وغالبًا ما تكون الشركات مؤهلة للحصول على معدلات مخفضة لضريبة دخل الشركات وذلك بعد انقضاء فترة الإعفاء الضريبي. وتقدم خمس اقتصادات من أصل الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في المنطقة معدلات مخفضة لضريبة دخل الشركات. وتتمتع الدول التي تميل إلى تقديم إعفاءات ضريبية قليلة، وفي المقابل، دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تستخدم الإعفاءات الضريبية على نطاق

واسع (مثل الجزائر ولبنان وليبيا) بمخططات أقل لضريبة دخل الشركات أو تغيب إطلاقاً. ويتراوح سخاء التخفيضات، فيوضح الشكل 7.3 الحد الأقصى والأدنى للمعدلات المخفضة لضريبة دخل الشركات المقدمة للمستثمرين (أي تخفيضات ضريبة دخل الشركات الأكثر والأقل سخاءً التي تمنحها الدولة) مقارنة بمتوسط المعدل القياسي في كل دولة. وغالبًا ما تكون هذه الفوائد دائمة أو طويلة. ويقدم لبنان أقصر مدّة للتخفيضات وهي 5 سنوات، مقارنة بـ 20 سنة لبعض المستثمرين في المغرب والأردن. أما تونس، فتتمتع بتخفيضات دائمة على ضريبة دخل الشركات. تعتبر هنا معايير الأهلية أكثر تنوعًا من الإعفاءات الضريبية المؤقتة، مع عدم وجود تركيز ملحوظ على أنشطة أو قطاعات معينة في جميع أنحاء المنطقة.

استخدام التخفيضات والائتمانات الضريبية بتواتر أقل من المخططات القائمة على الربح

تسمح التخفيضات الضريبية (أو إعفاءات الاستثمار) للشركات خصم نفقات معينة من الدخل الخاضع للضريبة. أما الائتمانات الضريبية فهي شبيهة بالتخفيضات الضريبية، ولكنها تمكن المستثمرين من خصم النفقات مباشرة من التزامهم الضريبي (وليس من دخلهم الخاضع للضريبة)، مما يقلل من مبلغ الضرائب المستحقة. وعلى عكس الحوافز القائمة على الربح الموضحة أعلاه، تعتمد التخفيضات والائتمانات الضريبية على التكلفة، فإنها تقلل من تكلفة الاستثمار للشركات، مثل النفقات الأولية والأرباح المعاد استثمارها، أو التكاليف الأكثر استهدافًا مثل برامج التدريب وأنشطة البحث والتطوير (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]) (James, 2013[1]).

المربع 7.1. الحوافز الضريبية في تايلاند: اعتماد نُهُج قائمة على التكلفة

تقع الحوافز الضريبية في صلب استراتيجية الترويج للاستثمار في تايلاند. فيتألف إطار الحوافز، الذي يديره مجلس الاستثمار وهيئة الترويج للاستثمار التايلاندية، من مخطط أساسي، ولكن أصبح يتألف منذ عام 2015، من مخطط قائم على الأهلية. وتشمل الحوافز الأساسية إعفاءات من ضريبة دخل الشركات وهي ممنوحة لما يقرب من 300 قطاع فرعي محدد في قائمة محدثة لتعكس تغييرات أوسع في استراتيجية الحكومة (على سبيل المثال، تمت إضافة قطاعات فرعية جديدة في قطاع الصحة بعد أزمة كوفيد-19). وتُصنف القطاعات الفرعية ضمن خمس فئات تحدد نسبة سخاء الحافز. وتشمل الفئة الأكثر سخاءً القطاعات الفرعية ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد وتلك التي تتمتع باستثمارات قليلة أو معدومة في البلد.

تعتبر الحوافز القائمة على الأهلية حوافز ضريبية إضافية (أي بالإضافة إلى الحوافز الأساسية) التي تُمنح لتحفيز الاستثمار أو الإنفاق على الأنشطة التي تعود بالفائدة على الدولة أو الصناعة بشكل واسع. وتعتمد هذه الحوافز على التكلفة: فإن إنفاق الشركات على تنمية المهارات والبحث والتطوير مؤهل لتضمين قيمة الاستثمار وبالتالي إعفائها من ضريبة دخل الشركات (على سبيل المثال، النفقات على البحث والتطوير الداخلي أو المشترك مع المعاهد الخارجية، أو التبرع لصناديق تنمية رأس المال البشري والتكنولوجيا، أو رسوم الحصول على الملكية الفكرية / الترخيص). ومن أجل تعزيز الروابط التجارية، يتم منح المشاريع حوافز إضافية على الدخل الخاضع للضريبة بغية الإنفاق على تطوير الموردين المحليين في التكنولوجيا المتقدمة من خلال التدريب والمساعدة الفنية.

يتم منح حوافز أخرى قائمة على الأهلية بهدف جذب الاستثمار في المناطق الأقل نمواً في البلاد. وتتكون هذه الحوافز من خصومات ضريبية محسنة على تكاليف النقل والكهرباء وإمدادات المياه لمدة 10 سنوات وخصم إضافي بنسبة 25٪ على التكلفة الاستثمارية لتركيب أو إنشاء المرافق.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2020[7])

تقدم نصف الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تخفيضات ضريبية للمستثمرين. وعلى سبيل المثال، قامت مصر بتعديل مخططها الاستثماري في عام 2017 لتوسيع نطاق استخدام هذه الحوافز القائمة على التكلفة بدلاً من الإعفاءات الضريبية المؤقتة. وتسمح هذه الحوافز بخفض ما يصل إلى 50٪ من تكاليف الاستثمار من الدخل الخاضع للضريبة للمشاريع في المناطق الأكثر احتياجًا للتنمية، وما يصل إلى 30٪ للاستثمار في قطاعات وأنشطة محددة (بما في ذلك الطاقة المتجددة والمشاريع كثيفة العمالة) (OECD, 2020[8]). وتقدم تونس أكبر عدد من مخططات التخفيضات الضريبية، بما في ذلك للأرباح المعاد استثمارها في الزراعة و"القطاعات المبتكرة" والشركات المصدرة. أما الجزائر فتمنح تخفيضات ضريبية غير محددة للاستثمار في البحث والتطوير. بينما تسمح معظم دول المنطقة بالإهلاك المعجل للأصول ومخططات ترحيل الخسائر (مما يسمح للشركات بخصم الخسائر التي تكبدتها في العام السابق من الدخل المحقق في فترة مالية معينة). وغالبًا ما تكون هذه الأساليب جزءاً من المخطط العام المطبق على جميع المستثمرين، بدلاً من استخدامها كحافز، أي كميزة للاستثمارات في قطاع أو نشاط معين. وهناك معلومات محدودة يمكن الوصول إليها حول هذه المخططات، مما يستلزم مزيدًا من البحث. ويتم استخدام الائتمانات الضريبية بشكل أقل تواتراً عبر الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

بشكل عام، تعتبر الحوافز القائمة على التكلفة أقل شيوعًا من الفوائد القائمة على الربح في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في المنطقة، كما هو الحال في معظم الاقتصادات النامية والناشئة. وقد يكون هذا بسبب التكاليف الإدارية المرتفعة التي ينطوي عليها منح مثل هذه الحوافز (Andersen, Kett and Von Uexkull, 2017[9]). ولكن تُعَد الحوافز القائمة على التكلفة أقل تحيزًا تجاه الشركات التي تحقق

أرباحًا بالفعل، فهي تعتمد بدلاً من ذلك على حجم الاستثمار أو استخدامه في أنشطة معينة، لذلك من المرجح أن تشجع الأعمال التجارية الجديدة والأهداف السياساتية المحددة (OECD, 2019[3]). وإدراكًا لهذه الفوائد، بدأت دول ناشئة مثل تايلاند تحركًا تدريجيًا، وإن كان لا يزال معتدلاً، نحو تقديم المزيد من الحوافز المستهدفة بناءً على "مزايا" المشروع (المربع 7.1).

الإعفاءات من الضرائب والرسوم الأخرى المنتشرة على نطاق واسع

تقدم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجموعة واسعة من الإعفاءات على الضرائب الأخرى التي لا تؤثر بشكل مباشر على ضريبة دخل الشركات، ولكنها تشكل جزءًا من تكلفة الاستثمار. وتشمل الإعفاء من الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة وضريبة المبيعات والرسوم الأخرى، مثل تسجيل الأراضي ورسوم الدمغة ورسوم العمل / الإقامة.

تقدم جميع الدول في المنطقة حوافز تتعلق بتكاليف التجارة، مثل الإعفاءات أو التخفيضات على رسوم الاستيراد والتصدير والرسوم الجمركية الأخرى. وتكون هذه الإعفاءات، في بعض الأحيان، خاصة بمدخلات معينة مثل المواد الخام غير المتوفرة محليًا. ولكن في كثير من الحالات، تمنح دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إعفاءات شاملة. على سبيل المثال، تحصل المشاريع الاستثمارية الكبيرة في المغرب على إعفاءات كاملة من رسوم الاستيراد لمدة ثلاث سنوات. وتُعدّ هذه المخططات شبه عالمية في المناطق الحرة والمناطق الاقتصادية، وهي منتشرة في جميع أنحاء المنطقة ومصممة لتشجيع الصادرات. وتقدم دولتان (مصر وليبيا) لجميع المستثمرين تخفيضات أو إعفاءات من الرسوم الجمركية على الآلات المستوردة أو غيرها من المعدات اللازمة لتنفيذ المشروع. كما تقدم جميع الدول، باستثناء ليبيا، إعفاءات أو تخفيضات على ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات. وبالمثل، فإن هذه المزايا واسعة الانتشار في المناطق الاقتصادية، وغالبًا ما تُمنح مع الإعفاءات من الرسوم الجمركية.

وكذلك، توفر غالبية اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمستثمرين معينين تخفيضات أو إعفاءات من رسوم الأخرى، وأبرزها رسوم تسجيل الأراضي والمباني ورسوم الدمغة وضرائب النشاط المهني، وغالبًا ما تكون هذه المزايا دائمة. أما الجزائر فهي الاستثناء الوحيد، حيث تقدم مزايا على الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الأخرى للشركات فقط خلال مرحلة إنشائها. ومن الجدير بالذكر أيضًا أن التشريعات لا تحدد في كثير من الأحيان المدة الزمنية التي يمكن للشركات أن تتلقى فيها هذه الحوافز، مما يسمح بالظن أنها مزايا دائمة.

الحوافز المالية المقدمة في غالبية اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

على الرغم من تقديمها بشكل أقل تواترًا من الحوافز الضريبية، إلا أن المزايا المالية، مثل الهبات لتغطية تكاليف الاستثمار، تستخدم في جميع أنحاء المنطقة في محاولة لجذب الاستثمار في قطاعات وأنشطة ومواقع معينة.

إن ليبيا هي الدولة الوحيدة بين الاقتصادات المحورية التي لا تقدم تفاصيل محددة حول المزايا المالية في تشريعاتها. فتقدم جميع الاقتصادات الأخرى موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هبات، على سبيل المثال، تكاليف البنية التحتية وتدريب الموظفين وتكاليف الأراضي / المباني أو المعدات و / أو نفقات المرافق. وباستثناء تونس، فإن التفاصيل المحددة لهذه الحوافز، مثل قدر الأموال التي يمكن أن تحصل عليها الشركات المؤهلة، غير محددة في التشريعات. كما أن معظم الدول غير واضحة بشأن شروط الأهلية. على سبيل المثال، لا توضح اللوائح التنفيذية في كثير من الأحيان كيف يمكن للمستثمرين إنفاق المنح، فيما يتعلق مثلاً بتدريب الموظفين، مما يترك المسألة مفتوحة للتفسير.

تقدم العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دعمًا ماليًا لتكاليف الاستثمار في الأنشطة المتعلقة بالتنمية المستدامة أو حماية البيئة أو الطاقة المتجددة (مثل تونس والمغرب ومصر والجزائر). وتُستخدم حوافز مالية أخرى مثل ضمانات القروض وإعانات لسداد الفوائد في الجزائر للترويج للمشاريع السياحية، وفي لبنان للشركات التي تنتقل إلى مناطق نامية.

استهداف حوافز الاستثمار

تستخدم جميع الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مخططات الحوافز للترويج للاستثمار في قطاعات وأنشطة ومواقع معينة، وبذلك تشجع الآثار الاقتصادية والاجتماعية غير المباشرة من خلال الاستثمار. والجدير بالذكر أن الجزائر تتبنى نهج القائمة السلبية للحوافز؛ حيث تعتبر أكثر من 100 قطاع ونشاط غير مؤهلين للحصول على مزايا ضريبية. وفي معظم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تميل معايير الحصول على حوافز إلى أن تكون غير محددة وواسعة النطاق، وتغطي قطاعات أو فئات متعددة مثل المشاريع الصناعية. من المرجح أن تجتذب الحوافز التي تستهدف نفقات استثمارية محددة (على عكس الأرباح)، أو أنشطة محددة بوضوح، استثمارات لم تكن لتتوافر لولا توفير هذه الحوافز. كما يمكن لهذه الحوافز أن تساعد في تحقيق أهداف سياسية محددة، وهو ما يجعل الأمر أكثر صعوبة على الشركات لإجراء تخطيط ضريبي عدواني (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]). ويتطلب أي مخطط للحوافز تقييمًا ومراجعة مُنتَظِمَين للحد من إساءة الاستخدام وتشوهات السوق.

يلخص هذا القسم مدى استهداف الحوافز في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في المنطقة لدعم الأهداف الاقتصادية والإنمائية. وتسعى غالبية الحوافز المقدمة إلى توجيه الاستثمار نحو مواقع معينة، تليها القطاعات الرئيسية، وأنواع الأنشطة (بما في ذلك المشاريع الموجهة

نحو التصدير والتي تخلق فرص العمل). ولابد أن تستوفي الشركات مجموعة من هذه المعايير لكي تصبح مؤهلة للحصول على أكثر من ربع الحوافز (على سبيل المثال، القطاع والموقع). وغالبًا ما يكون حجم الاستثمار أيضًا أحد المتطلبات، على الرغم من أنه نادرًا ما يكون الشرط الوحيد. ويمكن لصانعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر فيما إذا كانت هذه الأهداف تتماشى مع استراتيجيات الترويج للاستثمار وأهداف التنمية الوطنية (الفصل السادس). أما بالنسبة لأنواع الحوافز المستخدمة، فهذا يعتمد إلى حد كبير على الدولة. وتميل بعض الدول، مثل الجزائر، إلى استخدام الإعفاءات الضريبية المؤقتة على نطاق واسع، بينما تقدم المغرب وتونس هبات للمستثمرين أكثر من الدول الأخرى في المنطقة. كما يتم فحص حوافز الاستثمار في القطاعات والأنشطة والمواقع كلّ على حدة.

تستهدف الحوافز لقطاعات الزراعة والسياحة والصناعة

يسعى أكثر من ثلث الحوافز المحددة عبر الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى توجيه الاستثمار نحو قطاعات معينة. ومن بين الحوافز الخاصة بقطاع معين، يتم توجيه الثلث بشكل أكبر نحو قطاعات في مواقع معينة (باستثناء المناطق الحرة) و / أو القيام بأنشطة معينة. ويلخص الجدول 7.1 القطاعات الستة التي تتلقى معظم الحوافز الضريبية والمالية في المنطقة، وهي: الزراعة والهيدروكربونات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والصناعة والطاقة المتجددة والسياحة [3].

تُدرج بعض الدول بالتفصيل قائمة محددة بالقطاعات ذات الأولوية ضمن اللوائح التنفيذية لقوانين الاستثمار أو قوانين الضرائب، في حين أن البعض الآخر يُدرج فئات ذات نطاق أوسع. ومن الأمثلة البارزة على ذلك القطاع الصناعي؛ فحوالي 40٪ من جميع الحوافز الخاصة بالقطاعات المعينة في المنطقة تستهدف المشاريع الصناعية. وتُدرج تشريعات الاستثمار في تونس، على سبيل المثال، تصنيع السيارات والصناعات الدوائية ضمن القطاعات المستهدفة، في حين تشير تشريعات ولوائح الاستثمار في لبنان والسلطة الفلسطينية بشكل أوسع إلى الاستثمارات في الصناعة.

يمكن للحوافز الأكثر استهدافًا في شرائح معينة من قطاع ما أن تدعم بشكل أفضل التوسع والارتقاء بالقطاعات ذات الأولوية في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. على سبيل المثال، تُحدد تايلاند حوالي 280 قطاعًا فرعيًا مؤهلا للحصول على حوافز ضريبية، وتقع هذه القطاعات الفرعية ضمن مجموعة أوسع من القطاعات التي تُعتبر استراتيجية للاقتصاد الأوسع نطاقاً (المربع 7.1) (OECD, 2020[7]).

بالإضافة إلى القطاع الصناعي، وباستثناء ليبيا التي لا تستخدم حوافز الاستثمار لاستهداف قطاعات محددة، تقدم جميع الدول حوافز للاستثمار في القطاع الزراعي. فتميل المشاريع الزراعية إلى أن تكون مؤهلة للحصول على الحوافز الأكثر سخاءً، بما في ذلك الإعفاءات الدائمة من ضريبة دخل الشركات في الجزائر والمغرب والسلطة الفلسطينية. ومع ذلك، فإن قطاع السياحة مؤهل للحصول على أكبر عدد من الحوافز المميزة في المنطقة. على سبيل المثال، تقدم الأردن ولبنان والمغرب إعفاءات ضريبية مؤقتة تليها تخفيضات ضريبة دخل الشركات للاستثمارات السياحية. أما نصف دول المنطقة فتقدم حوافز للاستثمارات في الطاقة المتجددة، وفقط الأردن ولبنان وتونس من يقدمون حوافز محددة لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتجدر الإشارة إلى أن الدول الأخرى قد تعزز هذه القطاعات بشكل غير مباشر من خلال الحوافز التي تستهدف أنشطة معينة. على سبيل المثال، غالبًا ما تكون الشركات التي تستخدم تقنيات جديدة أو تقدم حماية بيئية مؤهلة للحصول على حوافز منفصلة، كما هو موضح أدناه.

يقدم نصف دول المنطقة مزايا ضريبية للاستثمار في الهيدروكربونات، على الرغم من أن البيانات المقدمة لا تعكس كلياً مدى الدعم المالي الذي يتلقاه هذا المجال. ويدرس هذا الفصل الحوافز الموضحة في قوانين الضرائب والقوانين واللوائح المتعلقة بالاستثمار. وتتلقى العديد من شركات النفط والغاز إعفاءات إضافية في عقود محددة مع الحكومات الوطنية. على سبيل المثال، في مصر، تحكم مراسيم محددة كل اتفاقية نفطية، والتي تبطل القانون المحلي لأغراض ضريبية (PwC, 2017[10]). ولا تفتأ الدراسات واستقصاءات المستثمرين تشير إلى أن الحوافز القائمة على الموارد الطبيعية متكررة؛ نظرًا لأن كل مورد خاص بكل موقع، وبالتالي يثير السؤال حول ضرورة الحوافز في جذب الشركات الاستخراجية (James, 2013[1]) (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]).

جدول 7.1. حوافز للاستثمار في قطاعات مختارة في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	الزراعة	الهيدروكربونات	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	الصناعة	الطاقة المتجددة	السياحة
الجزائر	إعفاء ضريبي مؤقت، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات			إعفاءات ضريبية مؤقتة		إعفاء ضريبي مؤقت، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات
مصر	خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، منح	خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات		خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، منح	خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، منح	خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، منح
الأردن	إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	إعفاء ضريبي مؤقت، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، تخفيض ضريبة دخل الشركات
لبنان	إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات		إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات	إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات		إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات
ليبيا						
المغرب	إعفاء ضريبي مؤقت	إعفاء ضريبي مؤقت		إعفاء ضريبي مؤقت، منح		إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات
السلطة الفلسطينية	إعفاء ضريبي مؤقت			تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
تونس	إعفاء ضريبي مؤقت، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، تخفيض ضريبة دخل الشركات، خصم ضريبي	خصم ضريبي إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	هبات	هبات	هبات	

ملاحظة: لا يشمل الجدول الحوافز الممنوحة لقطاعات معينة في المناطق الاقتصادية أو المناطق الحرة. الإعفاء الضريبي المؤقت = إجمالي الإعفاء من ضريبة الدخل على مدى فترة زمنية محددة؛ تخفيض ضريبة دخل الشركات = تخفيض ضريبة دخل الشركات على مدى فترة زمنية محددة؛ خصم ضريبي = خصم نفقات محددة من الدخل الخاضع للضريبة؛ الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات = الإعفاء من رسوم الاستيراد أو ضرائب التصدير أو ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات؛ الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات = الإعفاء من رسوم تسجيل الأراضي / الممتلكات، رسوم الدمغة؛ الهبات = الدعم المالي لتغطية تكاليف الاستثمار المحددة. لا يشمل الجدول فئات المزايا الأخرى.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية.

تحفز جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أنشطة التصدير، كما تحفز العديد منها حماية البيئة

تستخدم جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الثمانية حوافز الاستثمار لاستهداف الاستثمار في أنشطة معينة، مثل خلق فرص العمل أو تنمية المهارات أو التصدير أو حماية البيئة. غالبًا ما يتم تصميم هذه الحوافز للمساعدة في دفع الأثر الإيجابي للاستثمار على التنمية المستدامة (الفصل 2). وتعتبر الحوافز الخاصة بالنشاط أقل تواتراً من الحوافز الخاصة بقطاع معين، وتشكل حوالي ثلث جميع الحوافز التي تقدمها الاقتصادات المحورية. وعلى غرار الفوائد القطاعية، يستهدف ثلث هذه الحوافز أنشطة في قطاعات و / أو مواقع محددة.

كما تم تلخيصه في الجدول 7.2، فإن الصادرات هي النشاط الأكثر تشجيعًا في جميع أنحاء المنطقة. وتقدم كل دولة حوافز للمستثمرين الذين يقومون في المقام الأول بالتصدير أو السعي إلى زيادة حصتهم من الصادرات. ويتضمن الجدول 7.3 الحوافز الممنوحة للشركات في المناطق الحرة التي تتطلب الحد الأدنى من شروط التصدير. ولكن تقدم جميع الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط

وشمال إفريقيا، باستثناء الأردن، حوافز للشركات المصدرة بغض النظر عن مواقعها. وبالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية التجارية، تقدم معظم الدول للشركات المصدرة إعفاءات ضريبية مؤقتة و / أو تخفيضات على ضريبة دخل الشركات.

الجدول 7.2. حوافز للاستثمار في أنشطة معينة في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	حماية البيئة	الصادرات	خلق فرص العمل / المهارات	التكنولوجيا / البحث والتطوير	المصادر المحلية
الجزائر	إعفاء ضريبي مؤقت، هبات	إعفاء ضريبي مؤقت	إعفاء ضريبي مؤقت	إعفاء ضريبي مؤقت، خصم ضريبي، هبات	
مصر		إعفاء ضريبي مؤقت، خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، هبات	خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، هبات		
الأردن		تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات			الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
لبنان		خصم ضريبي			
ليبيا	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات	إعفاء ضريبي مؤقت، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات			
المغرب	هبات	إعفاء ضريبي مؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	هبات	هبات	
السلطة الفلسطينية	تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات	غير محدد			تخفيض ضريبة دخل الشركات، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات
تونس	تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، المنح	تخفيض ضريبة دخل الشركات، خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات، هبات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، خصم ضريبي، إعفاء جمركي / ضريبة مبيعات، هبات	خصم ضريبي، منح	

ملاحظة: تشمل الفوائد التي تعود على الشركات المصدرة الحوافز الممنوحة للشركات في المناطق الحرة ذات الحد الأدنى من شروط التصدير. *الإعفاء الضريبي المؤقت* = إجمالي الإعفاء من ضريبة الدخل على مدى فترة زمنية محددة؛ *تخفيض ضريبة دخل الشركات* = تخفيض ضريبة دخل الشركات على مدى فترة زمنية محددة؛ *خصم ضريبي* = خصم نفقات محددة من الدخل الخاضع للضريبة؛ *الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات* = الإعفاء من رسوم الاستيراد أو ضرائب التصدير أو ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات؛ *الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات* = الإعفاء من رسوم تسجيل الأراضي / الممتلكات، رسوم الدمغة؛ *الهبات* = الدعم المالي لتغطية تكاليف الاستثمار المحددة. لا يشمل الجدول فئات المزايا الأخرى.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية.

تشير العديد من الدراسات إلى أن المصدرين يستجيبون للحوافز أكثر من المستثمرين الباحثين عن السوق المحلية، بسبب المنافسة الدولية العالية لجذب هذه الشركات ومطالبهم بالحفاظ على انخفاض التكاليف (Andersen, Kett and Von Uexkull, 2017[9]) (James, 2013[1]). ولكن يختلف ذلك حسب الدولة. في الأردن، وجدت دراسة استقصائية أجريت عام 2009 على المستثمرين أن المصدرين كانوا أكثر انجذابًا للحوافز من غير المصدرين: فأفاد حوالي ثلث المصدرين أنهم لم يكونوا ليستثمروا في البلد بدون حوافز، مقارنة بـ 20٪ من غير المصدرين (James, 2013[1]). ووجد الاستقصاء أن غالبية المستثمرين كانوا سيدخلون السوق بغض النظر عن الحوافز المتوفرة. فقد تساهم الحوافز للشركات المصدرة فقط في دمج البلد في سلاسل القيمة العالمية، ولكنها قد لا تساعد في إقامة روابط مع الشركات المحلية

(انظر حالة تونس في المربع 8.2 في الفصل 8). وعلاوة على ذلك، فقد تتعارض المزايا الضريبية التي تعتمد على أداء الصادرات مع قواعد منظمة التجارة العالمية ضد إعانات الصادرات، مما يثير المخاوف بشأن استخدامها (WTO, 2019[11]).

ومن الشائع أيضًا في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجود حوافز للمستثمرين الذين يطورون حماية البيئة. على سبيل المثال، تقدم تونس للشركات في مجال إعادة التدوير ومعالجة النفايات معدلات تخفيض ضريبة دخل الشركات بأقل من نصف المعدل القياسي، وتمنح ليبيا والجزائر إعفاءات ضريبية مؤقتة للاستثمارات التي تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعية. وبصرف النظر عن هذين الاتجاهين، هناك تباين كبير في استهداف النشاط عبر الاقتصادات المحورية. فيقدم نصفها حوافز للشركات التي تخلق فرص عمل، وعادةً ما يكون ذلك بشروط عتبة معينة، أو التي تعزز المهارات (على الرغم من أنه كما ذكر أعلاه، تقدم دول أخرى منحًا للتدريب على المهارات). وتُعد السلطة الفلسطينية إحدى الحكومات الوحيدة التي تمنح مزايا ضريبية للشركات التي تستخدم المحتوى المحلي في إنتاجها، وهي سياسة يمكن أن تحفز المستثمرين الأجانب على إقامة روابط تجارية أقوى مع الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية (انظر الفصل 8 لمزيد من المعلومات حول برامج الروابط). وتقدم قلة من الدول حوافز للشركات التي تستخدم تكنولوجيات جديدة أو تدعم نقل التكنولوجيا وأنشطة البحث والتطوير، على عكس بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، التي تمنح في المقام الأول حوافز لأنشطة البحث والتطوير. وقد يرجع ذلك إلى تركيز حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات كثيفة العمالة، ولكنه قد يعكس في نفس الوقت اتجاهًا أوسع في المنطقة وفي العديد من الاقتصادات الناشئة، لاستهداف مجموعة واسعة من المستثمرين.

الحوافز القائمة على الموقع هي الأكثر شيوعاً في المنطقة

تسعى غالبية الحوافز المقدمة للمستثمرين في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى توجيه الاستثمار نحو مواقع معينة. ويتم تخصيص نصف هذه الحوافز للمستثمرين في المناطق الاقتصادية أو التنموية أو الحرة (التجارية)، والمناطق المحددة جغرافيًا والتي غالبًا ما تتمتع بلوائحها الخاصة وإدارتها وحوافز ضريبية و / أو بنية تحتية. وغالبًا ما يكون للمناطق شروط أهلية أخرى، بما في ذلك قطاعات وأنشطة محددة (لا سيما الصادرات). ويشير نطاق الحوافز المقدمة القائمة على الموقع إلى استراتيجية التنمية القائمة في المنطقة في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما يشير إلى الهدف المشترك للتنمية الإقليمية. ويدرج الجدول 7.3 أنواع الحوافز المقدمة للمستثمرين في المناطق الأقل تطوّرا والمناطق الاقتصادية (بما في ذلك مناطق التنمية والمجمعات الصناعية والمناطق الاقتصادية الخاصة) والمناطق الحرة. وتميل الأخيرة إلى أن يكون لها شروط تصدير خاصة أو وصفة "خارج البلاد"، وبالتالي فهي منفصلة عن المناطق الاقتصادية لأغراض التحليل، على الرغم من تجاوز مناطق بعض الدول الحدود بين الفئتين (ليبيا والسلطة الفلسطينية).

تميل المناطق الاقتصادية أو المناطق الحرة إلى توفير أكبر عدد من الحوافز الضريبية المختلفة المتاحة للشركات. كما تمت مناقشته في إطار الحوافز القائمة على النشاط، فغالبًا ما يكون للمناطق الحرة شروط تصدير، وهي تشير إلى التركيز على تعزيز النمو المعتمد على التصدير، على الرغم من أن هذا الهدف لا يتوافق دائمًا مع أهداف التنمية الأوسع (المربع 7.2). وتستهدف المناطق الاقتصادية عادةً أنشطة معينة، بما في ذلك التصنيع أو صناعات أكثر تحديدًا مثل المنسوجات أو التمويل. وتقدم كل منطقة (حرة واقتصادية) تخفيضات أو إعفاءات من ضريبة دخل الشركات. وتتنوع هذه الإعفاءات الدائمة من ضريبة دخل الشركات (في المناطق الحرة في مصر ومنطقة طرابلس الاقتصادية في لبنان والمنطقتين الحرتين مصراتة وتمنهنت في ليبيا) إلى التخفيضات الدائمة على ضريبة دخل الشركات (بنسبة 5٪ في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالأردن) أو التخفيضات المؤقتة على ضريبة دخل الشركات (بنسبة 5٪ لمدة 5 سنوات و10٪ لمدة 3 سنوات في المجمعات الصناعية التابعة للسلطة الفلسطينية). وتقدم كل منطقة حرة واقتصادية تقريبًا إعفاءات من الضرائب التجارية وضريبة القيمة المضافة كما توفر معظمها إعفاءات من ضريبة الأراضي / الممتلكات.

تقدم جميع الاقتصادات في المنطقة حوافز للمستثمرين الذين يعملون في المناطق الأقل نموًا في البلاد، خارج المناطق الحرة والاقتصادية. وغالبًا ما يتم تحديد موقع هذه المناطق في المراسيم الوطنية، على الرغم من إدراجها في بعض الأحيان في قوانين تشجيع الاستثمار. وترسم معظم الدول المناطق من النامية إلى الأقل نموًا، وتقدم بشكل تدريجي حوافز أكثر سخاء للشركات في المناطق الأقل نموا. ويقسم الأردن ولبنان البلد بأكمله حسب مستوى التنمية، ويوفران الحوافز في كل موقع تقريبًا. وتميل الحكومات إلى مطالبة المستثمر باستيفاء معايير أخرى في المناطق الأكثر تطوراً، مثل إدراج الأسهم في البورصة الوطنية (لبنان). وتميل الفوائد التي تقدمها الدولة للشركات في المناطق الأقل نمواً إلى أن تكون الأكثر سخاء (أو من بين الأكثر سخاء). فتقدم الجزائر وتونس إعفاءات ضريبية لمدة 10 سنوات للشركات في مناطق محددة، بينما تقدم الأردن إعفاء ضريبي مؤقت لمدة 20 عامًا مع إمكانية تمديدها لمدة 10 سنوات. كما يقدم نصف الاقتصادات المحورية الدعم المالي، بما في ذلك هبات للبنية التحتية والمرافق (الجزائر ومصر والمغرب وتونس)، وتكاليف التدريب والأراضي (مصر والمغرب).

الجدول 7.3. حوافز الاستثمار في مواقع محددة في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	مناطق التنمية	المناطق الاقتصادية	المناطق الحرة
الجزائر	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات، الهبات		
مصر	خصم ضريبي، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، هبات	خصم ضريبي، الإعفاء / خفض ضريبة الجمارك / ضريبة المبيعات، هبات	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
الأردن	الإعفاء الضريبي المؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات	الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
لبنان	الإعفاء الضريبي المؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات	الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
ليبيا	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات، الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات	الإعفاء الضريبي المؤقت، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	
المغرب	هبات	الإعفاء الضريبي المؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات	الإعفاء الضريبي المؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات
السلطة الفلسطينية	تخفيض ضريبة دخل الشركات، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات	تخفيض ضريبة دخل الشركات، المبيعات، هبات	
تونس	الإعفاء الضريبي المؤقت، تخفيض ضريبة دخل الشركات، خصم ضريبي، هبات		تخفيض ضريبة دخل الشركات، خصم ضريبي، الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات

ملاحظة: تشمل المناطق الاقتصادية مناطق التنمية والمناطق الاقتصادية الخاصة والمجمعات / المناطق الصناعية. وتشير المناطق الحرة إلى مناطق ذات شروط تصدير محددة. *الإعفاء الضريبي المؤقت* = إجمالي الإعفاء من ضريبة الدخل على مدى فترة زمنية محددة؛ *تخفيض ضريبة دخل الشركات* = تخفيض ضريبة دخل الشركات على مدى فترة زمنية محددة؛ *خصم ضريبي* = خصم نفقات محددة من الدخل الخاضع للضريبة؛ *الإعفاء من الجمارك / ضريبة المبيعات* = الإعفاء من رسوم الاستيراد أو ضرائب التصدير أو ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات؛ *الإعفاء من ضريبة الأراضي / الممتلكات* = الإعفاء من رسوم تسجيل الأراضي / الممتلكات، رسوم الدمغة؛ *الهبات* = الدعم المالي لتغطية تكاليف الاستثمار المحددة. لا يشمل الجدول فئات المزايا الأخرى.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى التشريعات الوطنية.

المربع 7.2. هل تتوافق الحوافز الضريبية في المناطق الخاصة مع الصادرات وأهداف التنمية الأوسع؟

قد تعيق الحوافز الضريبية القائمة في المنطقة الخاصة المنافسة العادلة بين الشركات داخل وخارج المناطق. ويمكن أن يكون هذا هو الحال بشكل خاص بالنسبة للمناطق التي تقدم تخفيضات مؤقتة على ضريبة دخل الشركات، وهو نوع من الحوافز الذي تثير نقطتين مهمتين. الأولى هي أن التخفيضات المؤقتة على ضريبة دخل الشركات تجذب المستثمرين الذين يحققون أرباحًا أصلا أو الذين كانوا سيستثمرون على أي حال، كما هو موضح أعلاه. أما النقطة الثانية، فتتعلق مباشرة بتأثير المناطق على التنمية الأوسع ويتمثل في إمكانية بيع الشركات القائمة في المنطقة منتجاتها إلى السوق المحلية بينما تتمتع بميزة تنافسية على أقرانها المتواجدة خارج المناطق الخاصة، بسبب التخفيف الضريبي. وقد يتأثر نمو الإنتاجية على مستوى الدولة سلبًا بسبب مبيعات الشركات القائمة في المنطقة الخاصة في السوق المحلية. ومن خلال الوصول إلى السوق المحلية، يمكن للشركات القائمة في المنطقة الخاصة تجنب أسواق التصدير وضغوط القدرة التنافسية ذات الصلة بالإضافة إلى الاستفادة من الحوافز الضريبية.

في مصر، على سبيل المثال، تُمنح الشركات في المناطق الحرة مجموعة واسعة من الإعفاءات الضريبية، بما في ذلك تخفيضات مؤقتة على ضريبة دخل الشركات، مشروطة بأداء صادراتها، وهذه الممارسة موجودة أيضًا في المناطق الحرة في المغرب ونظام المؤسسات الخارجية في تونس. وتكشف الكمية الكبيرة من الإنتاج التي تبيعها الشركات في المناطق الحرة في السوق المحلية عن التحدي الذي تواجهه المناطق في تحقيق أهدافها التنموية. وعلى مدى السنوات الخمس الماضية، باعت مشاريع المناطق الحرة في مصر نصف إنتاجها في السوق المحلية والنصف الآخر في الخارج، أي أقل من 80٪ من حصة التصدير المطلوبة. وتكمن عدة أسباب وراء هذه المبيعات المحلية الكبيرة، فيدفع الوصول إلى سوق محلي كبير الشركات إلى بيع السلع المستوردة (بدلاً من استخدام المدخلات المستوردة في عملية الإنتاج) أو تفريغ فائض الإنتاج الذي لا تستطيع تصديره. وفي الوقت نفسه، فإن الافتقار إلى القدرة التنافسية والمعرفة الكافية بالأسواق الخارجية يقلل من قدرة الشركات في المناطق الحرة على التصدير.

يجب أن يأخذ تصميم السياسات المستندة إلى المنطقة الخاصة في الاعتبار الآثار السلبية المحتملة للمناطق على الاقتصاد الأوسع. ويمكن أن تبتعد السياسة المستندة إلى المنطقة الخاصة عن الاعتماد على حوافز ضريبة دخل الشركات لتعتمد تسهيل بيئة أعمال أكثر فاعلية من شأنها تعزيز المنافسة ودمج القطاعات المستهدفة مع بقية الاقتصاد، بالإضافة إلى حماية البيئة بشكل مناسب. وقد تنظر الحكومات في الإصلاحات السياساتية التي تجعل تعريفة الاستيراد للدولة وإجراءات الاستيراد وحوافز ضريبة الدخل على الشركات متوائمة مع تلك الموجودة في المناطق الخاصة لتقليص فجوة الميزة النسبية الضارة بين الشركات داخل وخارج المناطق الخاصة. وقد يكون تحقيق تكافؤ الفرص بين المناطق الخاصة وبقية البلاد أولوية أكثر إلحاحًا على ضوء استراتيجية العديد من حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتوسيع عدد المناطق الخاصة.

نجحت بعض الدول في مواجهة التحديات الموروثة من سياساتها الضريبية القائمة على المناطق الخاصة. فالمناطق الخاصة في بولندا تميز ضد الشركات الصغيرة والمتوسطة وكسبيل انتصاف، قامت بولندا في عام 2018 بمواءمة حوافز المناطق الخاصة مع تلك الممنوحة في بقية الإقليم وحولت المعايير من النطاق الجغرافي والاستثماري إلى الاستدامة والابتكار. كما ألغت جمهورية الدومينيكان تدريجياً متطلبات حصة الصادرات المتعلقة بحوافز ضريبة دخل الشركات في مناطق تجهيز الصادرات. ومع انضمام البلد إلى اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الوسطى (2004) والموعد النهائي لمنظمة التجارة العالمية للامتثال لاتفاقية الإعانات والتدابير التعويضية (2015)، أصبح من الضروري للبلد التخلص التدريجي من هذه الحوافز. وظلت المناطق في البلاد مواقع جذابة للمصدرين، بالإضافة إلى عدم وجود تأثير على مستويات الصادرات.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2020[8])

السلطة التقديرية في منح الحوافز

يعد مستوى السلطة التقديرية التي ينطوي عليها منح الحوافز للمستثمرين عنصرا مهما في سياسة الحوافز، أي ما إذا كانت تفاصيل الحافز، مثل سخاء الحوافز الضريبية أو مدة الإعفاء، موضحة في التشريع، وما إذا كانت معايير الأهلية لتلقي الحافز محددة وتلقائية، أو تتطلب تفسيرًا أو موافقة من السلطة القائمة بالإدارة.

هناك إجماع واسع النطاق بين المنظمات الدولية على أن توحيد جميع الحوافز الضريبية في قوانين الضرائب، وليس في قوانين الاستثمار والتشريعات التي تحكم صناعات معينة أو الاتفاقات لمرة واحدة مع الشركات، يعزز الشفافية ويقلل من التكرار والارتباك المحتمل بشأن السلطة القائمة بالإدارة (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]) . وغالباً ما تكون وزارة المالية هي الأقدر على منح الحوافز ومراقبة تكاليفها، بينما قد تميل الوزارات الأخرى أو هيئات الترويج للاستثمار إلى تقديم مزايا مالية كون أولويتها هي جذب المستثمرين؛ وليست مسؤولة عن تحصيل الضرائب أو بالضرورة على دراية بالاحتياجات المالية للدولة (James, 2013[1]). في قوانين الضرائب، يجب أن

يكون أي حافز مقدم واضحا مع معايير أهلية واضحة وسلطة تقديرية محدودة مما يقلل من مخاطر الفساد وكذلك المنافسة غير العادلة بين الشركات (IMF-OECD-UN-World Bank, 2015[2]).

تمنح غالبية الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوافز استثمارية من خلال قوانين ومراسيم الاستثمار. يُعد المغرب الدولة الوحيدة التي قامت بتوحيد معظم حوافزها الضريبية في قانون الضرائب، بينما تُدرج نصف الدول بعض المزايا في قانون الضرائب أو قوانين الميزانية / المالية (الجزائر والأردن ولبنان)، أو تنشر تعديلات على نظام الحوافز في قوانين المالية (تونس)، ومن الممكن اعتبارها كخطوة نحو التوحيد. وفي كل دولة، يتم توزيع مجموعة الحوافز المقدمة في أجزاء متعددة من التشريعات (بما في ذلك القوانين القطاعية وقوانين المناطق الاقتصادية الخاصة) والمراسيم والأوامر التنفيذية. وهذا يجعل إعطاء صورة كاملة للحوافز المقدمة أمرًا صعبًا، وقد يؤدي إلى حدوث ارتباك بين المستثمرين فيما يتعلق باستحقاقاتهم. فلا تُفصِّل مثلاً جميع هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جميع الحوافز المقدمة على مواقعها الإلكترونية. وعندما يتم منح الحوافز في مجموعة من القوانين (وتديرها سلطات مختلفة، انظر أدناه)، قد يسمح ذلك للمستثمرين باختيار الحوافز التي تلائمهم، بينما قد تفتقر الحكومة إلى رؤية واضحة للمجموعة الكاملة من الحوافز التي تقدمها.

يعتبر ربع الحوافز المقدمة من قبل الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير غير مفصلة بوضوح في التشريعات الوطنية. أي أن القانون لا يحدد طول أو مبلغ الإعفاء / التخفيض الضريبي، أو مبلغ الهبة / الدعم المالي، أو تفاصيل أخرى حول الميزة. وفي كثير من الأحيان، تكون كلّ من شروط الحصول على الحوافز ("المصلحة الوطنية") والمزايا المتاحة غير دقيقة. ومن أجل الحصول على هذه الحوافز، يتعين على المستثمرين عادةً التقدم إلى السلطة التي تدير الحوافز الضريبية (في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، غالبًا إلى هيئة التشجيع للاستثمار أو مجلس للاستثمار المؤلفة من ممثلين من الوزارات ذات الصلة). وتتمتع بعض هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (بما في ذلك في لبنان والسلطة الفلسطينية) بسلطة تقديرية واسعة في تحديد المستثمرين الذين يحصلون على الحوافز وسخاء هذه الميزة. ونظرًا لأن دور هيئات الترويج للاستثمار يتمثل في جذب المستثمرين، فقد لا تأخذ في الاعتبار تكلفة الحافز، من حيث الإيرادات المتنازل عنها أو تقييم ما إذا كان المستثمرون سيدخلون السوق حتى لو لم تتوفر هذه الحوافز (انظر الفصل 6 لمزيد من المعلومات حول الآثار المترتبة على مجموعة واسعة من المسؤوليات التي تؤديها هيئات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا).

إن العديد من الحوافز الممنوحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وغيرها من الدول، تُمنح للشركات بطريقة مخصصة وقائمة على العقود. فتساعد الدقة في القوانين واللوائح، بدلاً من الصياغة التي تتيح تفسيرات متعددة للمسؤولين، في تقليل فرص الفساد (انظر الفصل 11 لمزيد من المعلومات حول مخاطر الفساد التي تنطوي عليها إدارة الحوافز وأثناء دخول السوق). علاوة على ذلك، فإن القواعد التي يتم تطبيقها بطريقة ظرفية على دافعي الضرائب تخلق منافسة غير عادلة. وغالبًا ما يكون من غير الواضح ما إذا كان بإمكان المستثمرين الطعن في قرار إداري لا يمنح الحافز كما تُشكل الشكوك التي تحوم حول الأهلية وتكلفة الرشاوى وعدم تكافؤ الفرص رادعًا للمستثمرين (OECD, 2020[8]).

المراجع

Andersen, M., B. Kett and E. Von Uexkull (2017), “Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries”, in *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*, World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3. [9]

EY (2020), *Worldwide Corporate Tax Guide 2020*, EY, https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-corporate-tax-guide-2020. [4]

IMF-OECD-UN-World Bank (2015), *Options for Low Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*, A report prepared for the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank., http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx (accessed on 31 May 2019). [2]

James, S. (2013), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, http://ssrn.com/abstract=2401905http://ssrn.com/abstract=2401905 (accessed on 31 May 2019). [1]

Klemm, A. and S. Van Parys (2012), “Empirical evidence on the effects of tax incentives”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 19/3, pp. 393-423, http://dx.doi.org/10.1007/s10797-011-9194-8. [6]

OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en. [8]

OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Thailand 2020 (Forthcoming)*, OECD Publishing, Paris. [7]

OECD (2019), *OECD Investment Policy Review of Southeast Asia*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm (accessed on 28 May 2019). [3]

OECD (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en. [5]

PwC (2017), *Oil and Gas Tax Guide for Africa 2017*, PwC, https://www.pwc.com/gh/en/assets/pdf/oil-and-gas-tax-guide-for-africa-2017.pdf. [10]

WTO (2019), *Anti-dumping, subsidies, safeguards: contingencies*, Understanding the WTO: the Agreements, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm (accessed on 12 June 2019). [11]

الملاحظات

[1] يعرض هذا الفصل خريطة شاملة لحوافز الاستثمار الممنوحة في ثمانية اقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي تم جمعها في منتصف عام 2019. تظهر النتائج الحوافز الضريبية والمالية (المُعرَّفة على أنها منح أو قروض أو نفقات أخرى لخفض تكلفة الاستثمار) وهي مفصلة في قوانين الضرائب الوطنية، وقوانين الاستثمار، وفي الوثائق المتاحة للجمهور، والتي تنشرها هيئات الترويج للاستثمار ووزارات المالية والمناطق الاقتصادية. كما تم الاطلاع على دلائل الضرائب الصادرة عن شركة برايس ووترهاوس كوبرز (PcW) وإرنست ويونغ (EY) وديلويت (Deloitte). لا تأخذ البيانات في الاعتبار أي مزايا إضافية قد تحصل عليها الشركات من خلال عقود لمرة واحدة مع الحكومات الوطنية، وذلك لأنها غير متاحة للجمهور. كما أنها لا تعكس حوافز الاستثمار المتخذة استجابة لجائحة كوفيد-19.

[2] يستخدم الإحصاء متوسط معدلات القطاعات المختلفة في الجزائر والأردن والمغرب.

[3] لا يمثل هذا الملخص صورة كاملة لنطاق الحوافز التي تتلقاها قطاعات معينة، حيث إنه لا يأخذ في الاعتبار المزايا الممنوحة للشركات في المناطق الاقتصادية أو الحرة. فيتم تلخيص هذه الحوافز في إطار الحوافز القائمة على الموقع، وفي حالة المناطق الحرة، يتم أيضًا تلخيصها في إطار الأنشطة.

8 تمكين الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الأجنبية في سلاسل القيمة العالمية

يصف هذا الفصل توجهات اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من حيث المشاركة في سلاسل القيمة العالمية ويوقيس روابط سلاسل التوريد بين الشركات المتعددة الجنسيات المنشأة في المنطقة والشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم. كما يقدم لمحة عامة عن السياسات والبرامج ذات الصلة في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الثمانية موضوع هذا التقرير والتي تعمل على تمكين الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الأجنبية في سلاسل القيمة العالمية، فضلاً عن أنه يلقي الضوء على الأولويات السياسية ويناقش الخيارات السياساتية المتاحة لحكومات تلك الاقتصادات لدعم العلاقات التجارية التي تحقق أفضل آثار للتنمية المستدامة.

الملخص والاعتبارات السياساتية

تميّز الاقتصاد العالمي على مدار العقود القليلة الماضية بتنظيم الإنتاج والتجارة والاستثمار على الصعيد الدولي في إطار سلاسل القيمة العالمية والتي تتميز بتوزع المراحل المختلفة من عملية إنتاج السلعة على بلدان مختلفة. وقد ساهمت عوامل كثيرة في ظهور سلاسل القيمة العالمية، مثل تخفيض الحواجز أمام التجارة والاستثمار، والتطور المتزايد في استراتيجيات الأعمال التجارية للشركات متعددة الجنسيات، علاوة على الجهود التي تبذلها البلدان والصناعات للتخصص في الأنشطة حيث تتمتع بميزة نسبية محققة أو حيث تكون قادرة على تحقيق تلك الميزة. لكن سيعتمد مستقبل سلاسل القيمة العالمية على عدد من العوامل الإضافية مثل التوترات التجارية والاضطرابات الكبرى الناجمة عن فيروس كوفيد-19، والتي تدفع الشركات والبلدان إلى إعادة تحديد فوائد سلاسل القيمة العالمية وتكاليفها.

تحاول بلدان عديدة تركيز سياساتها على سلاسل القيمة العالمية بهدف زيادة الإنتاجية، وخلق فرص عمل نوعية، واكتساب المعرفة والتكنولوجيا التي تسمح لها بالانخراط في أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. كما تعتبر مساعدة الشركات المحلية في المشاركة في سلاسل القيمة العالمية، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة، أحد أهم الأهداف لتلك البلدان، فضلاً عن محاولاتها تعزيز الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الأجنبية. ويمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم الاندماج في سلاسل القيمة العالمية من خلال قيامها بتزويد الشركات متعددة الجنسيات العاملة في بلدانها بمدخلات السلع والخدمات، ما سيعطيها القدرة على خلق فرص العمل، وتطوير المهارات، وتحسين ظروف موظفيها، ورفع مستوى المنتجات أو الخدمات لتلبية المعايير العالمية، واعتماد عمليات إنتاج أكثر استدامة.

تعكس مشاركة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في سلاسل القيمة العالمية المكونات العديدة لسلة صادراتها، وموقعها في سلاسل التوريد، فضلاً عن أمور إضافية أخرى مثل التجارة والاستثمار، والاستقرار السياسي، ونوعية البنية التحتية ورأس المال البشري. فعلى سبيل المثال، تقتصر مشاركة الجزائر في سلاسل القيمة العالمية على صادرات النفط بسبب مناخ الأعمال المعقّد في البلاد، رغم سعي الجزائر لتحسينه. وينطبق الأمر ذاته في ليبيا، بيد أن الوضع بات أسوأ جراء عدم الاستقرار السياسي والصراع. أما مصر والأردن والمغرب وتونس فتعتمد بشكل أكبر على المدخلات الأجنبية فيما يتعلق بمشاركتها بسلاسل القيمة العالمية وتنويع صادراتها، نظراً إلى اتساع القطاع الخاص في تلك الدول وزيادة الانفتاح على التجارة والاستثمار؛ إلا أنه وفي الوقت نفسه، كانت المكاسب التي حققتها تلك البلدان من سلاسل القيمة العالمية محدودة نسبياً، خصوصاً فيما يتعلق بنشر المعرفة والتكنولوجيا أو المشاركة في أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. أما لبنان، فتقتصر مشاركته في سلاسل القيمة العالمية على التجارة في السلع ذات القيمة المضافة المنخفضة نسبياً فضلاً عن تأثره بعدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الحاصل على مدى الأشهر والسنوات القليلة الماضية.

كانت الشركات التجارية الأجنبية من بين الأسباب التي ساعدت الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في المنطقة على الاندماج النسبي في سلاسل القيمة العالمية؛ حيث كانت استعانة المصنعين الأجانب بموردين محليين في مصر والمغرب مثلاً مرتفعة نسبياً، وإن كان من غير الممكن معرفة فيما إذا كان سبب ذلك يعود إلى قرار استباقي اتخذته الشركة الأجنبية أو بسبب المتطلبات المحلية المفروضة في البلدين. وبشكل عام، تميل الروابط بين الشركات الأجنبية ونظيراتها المحلية في الاقتصادات موضوع هذا التقرير إلى أن تتمثل في حصول الشركات الأجنبية في الغالب على عمالة منخفضة المهارة، مع القليل من الترتيبات التعاقدية المتصلة بالبحث والتطوير أو الأنشطة التمهيدية الأخرى. وإضافة لما سبق، تهيمن الشركات الأجنبية التي تقدم مدخلات وسيطة لشركات أجنبية أخرى ناشطة في البلاد على علاقات الاستعانة بمصادر خارجية (sourcing) في بلدان مثل الأردن والمغرب، مما يعكس حقيقة أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية تواجه تحديات في إنتاج سلع تتوافق مع المعايير الدولية.

ويمكن للجهود السياسية التي تدعم إقامة روابط أكبر وأكثر مرونة بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات مساعدة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على المشاركة بشكل أفضل في سلاسل القيمة العالمية بعد أزمة كوفيد-19. لكن من الضروري إجراء إصلاحات أوسع نطاقاً فيما يتعلق بمناخ الأعمال في تلك الاقتصادات إن أرادت تمكين تلك الروابط التجارية، لا سيما في الاقتصادات الأقل تنوعاً وتنافسية منها. فعلى سبيل المثال، تعوق الحواجز التي تضعها تلك الدول أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات تنفيذ مشاريع أجنبية قد تُعتبر حيوية للمشاركة في هذه الاستثمارات وتنويع الصادرات. ويمكن أن يؤدي الانفتاح على قطاع الخدمات إلى خفض تكاليف المدخلات وتحسين نوعية الخدمات وتوافرها. كما يجب دعم هذه الجهود من خلال تبني سياسات مستهدفة، مثل العمل على معالجة مستويات الإنتاجية المنخفضة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ما يقلل من ميل الشركات الأجنبية إلى تعزيز نقل التكنولوجيا والخبرة الإدارية. وتكتسي المبادرات التي تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على إقامة روابط تجارية مع الشركات متعددة الجنسيات أهمية خاصة في هذا الصدد. وبينما اتخذت بعض حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مبادرات من هذا القبيل، غابت عنها استراتيجية حكومية شاملة، إذ مالت تلك المبادرات إلى التشتت بين مؤسسات مختلفة، فضلاً عن أنها نُفِّذت على أساس ظرفي، ولم تشكل جزءاً من برنامج محدد أكثر وضوحاً للروابط.

الاعتبارات السياساتية

- تقييم العوائق في بيئة الأعمال التي تحول دون إقامة روابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات متعددة الجنسيات ومعالجتها. تشمل الأولويات تحسين الأمن القانوني وحقوق حماية الملكية (مثل القوانين والتشريعات المتصلة بالاستثمار والإفلاس وبحقوق الملكية الفكرية ووضع آليات فعالة لإنفاذ العقود) فضلاً عن الحد من الحواجز التنظيمية التي تعوق الاستثمار في القطاعات التي تعتبر حيوية للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية الرقمية بشكل متزايد، ولا سيما في أعقاب أزمة كوفيد-19. كما أنه ومن الضروري أيضاً إجراء حوار نشط مع القطاع الخاص.
- إنشاء آليات لتسهيل حصول الشركات المحلية على المعلومات المتصلة بفرص الاندماج في سلاسل القيمة العالمية، وتسهيل حصول المستثمرين الأجانب بدورهم على معلومات عن الموردين المحليين والشركاء من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويتطلب هذا التعاون بين وكالات الترويج للاستثمار ووكالات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمستثمرين وجمعيات القطاع الخاص وجهات فاعلة عديدة أخرى.
- تشجيع تطوير سوق لخدمات تنمية الأعمال التجارية الموجهة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لإقامة روابط مع الشركات متعددة الجنسيات في سلاسل القيمة العالمية. ويشمل ذلك برامج تطوير الموردين، مثل تلك التي تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على تكوين اتحادات تجارية (استجابةً لطلبيات كبيرة من العملاء مثلاً) وتحسين النوعية وتعزيز المهارات الإدارية والتقنية، إلخ. ويشمل ذلك أيضاً برامج لتيسير وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى موارد مثل التمويل والتكنولوجيا والمعارف والمهارات. ومن المهم أيضاً إقامة تعاون بين الشركات، ووكالات الشركات الصغيرة والمتوسطة، ومقدمي خدمات تنمية الأعمال التجارية (مثل الحاضنات، ومقدمي الخدمات الخاصة، والجمعيات، إلخ).
- تعزيز معايير السلوك التجاري المسؤول لتغدو وسيلة للإشارة إلى إمكانية الاستعانة بمصادر محلية بشكل آمن، وهي إشارة قد تكون إيجابية بشكل خاص للشركات متعددة الجنسيات التي تقوم بأعمال تجارية في دول متأثرة بالنزاعات. ويمكن للحكومات التي تتمتع بمعايير راسخة للسلوك التجاري المسؤول إدراج مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول في جملة أمور، مثل برامج التدريب الخاصة بالصناعة كوسيلة لبناء قدرة استيعابية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية.
- الابتعاد عن الإعفاءات الضريبية الواسعة للتوجه نحو التخفيضات الضريبية المستهدفة والتي تقدّم تخفيضات ضريبية للشركات التي تقوم مثلاً بصياغة اتفاقيات بحث وتطوير أو اتفاقيات شراكة أخرى مع الموردين المحليين. ويمكن للسياسات الموجهة للمناطق الخاصة، مثل تخفيض ضريبة القيمة المضافة على الصفقات بين الشركات داخل المناطق الخاصة وخارجها، تحفيز إنشاء تلك الروابط، كما قد تشكل بديلاً لمتطلبات المحتوى المحلي. ولكن لا يجب أن تثني الإجراءات الإدارية ذات الصلة أن تستخدم الشركات مثل هذه الأدوات.
- استمرار الترويج للاستثمار من قبل المغتربين، وتعزيز ذلك من خلال إقامة روابط مع الموردين المحليين، وذلك بزيادة جهود التواصل وتطوير استراتيجيات وبرامج مخصصة للجذب، بالتشاور مع ممثلين عن المغتربين.
- دعم جهود الشركات لبناء سلاسل القيمة العالمية الأكثر مرونة ومساعدتها على التعافي من أزمة كوفيد-19، بما في ذلك:
  - جمع وتبادل المعلومات عن التركيزات والعوائق المحتملة في المراحل التمهيدية، عن طريق وضع اختبارات الإجهاد لسلاسل التوريد الأساسية، وخلق بيئة تنظيمية مواتية لا تكون بدورها مصدراً إضافياً لعدم اليقين فيما يتعلق بالسياسات.
  - الحفاظ على التواصل الوثيق بالشركات الأجنبية التي لها علاقات راسخة مع الموردين المحليين، من خلال خدمات الرعاية اللاحقة المكثفة والرقمية التي تقوم بها وكالات الترويج للاستثمار، لمواجهة التحديات المؤقتة المتصلة بتعطيل سلاسل القيمة العالمية الناجمة عن جائحة كوفيد-19.

تدويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم عبر سلاسل القيمة العالمية وخلق الروابط مع الشركات متعددة الجنسيات

ثمة اعتراف واسع النطاق بأهمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وأصحاب المشاريع كعناصر اقتصادية واجتماعية في جميع البلدان، حيث تساهم في حصص مهمة من العمالة والإنتاج وتؤدي دوراً هاماً في الابتكار وخلق القيمة. فمثلا، تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حوالي 60٪ من العمالة و50 إلى 60٪ من القيمة المضافة (OECD, 2019a). أما في الاقتصادات النامية والناشئة، فتلعب الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعاملين على حسابهم الخاص دوراً هاماً أيضاً، على اعتبار أنها توفر مصادر للدخل والسلع والخدمات للملايين، وتخدم كعازل اجتماعي في غياب نظم الضمان الاجتماعي الملائمة وغيرها من مصادر العمل. وتشير دراسة حديثة لمنظمة العمل الدولية إلى أن من يعملون لحسابهم الخاص، بشكل رسمي أو غير رسمي، يمثلون أكثر من 50٪ من مجموع العمالة في البلدان المنخفضة الدخل و60٪ في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى. وإذا ما أُخذت في الاعتبار أيضاً العمالة في الشركات البالغة الصغر (بين 2 إلى 9 موظفين) فإن هذه الأرقام تمثل نحو 90٪ من العمالة في البلدان المنخفضة الدخل وأكثر من 80٪ في

البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يمثل العاملون لحسابهم الخاص (بشكل رسمي وغير رسمي) والمشاريع البالغة الصغر 70٪ من العمالة لتحل في المرتبة ما بعد جنوب آسيا وإفريقيا جنوب الصحراء (80٪ في كلتا المنطقتين). (ILO, 2019).

ويعتبر تشجيع وتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأسواق الدولية وسيلة مهمة لتعزيز الابتكار والنمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية، فضلاً عن أنه يتيح لتلك الشركات الفرصة بتوسيع أعمالها، وزيادة إنتاجيتها، واكتساب المعرفة والتكنولوجيات الدولية. ونظراً لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية، يمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تكون أيضاً جهات فاعلة ذات كفاءة بشكل خاص في معالجة الآثار الاستقطابية لمشاركة بلد ما في الأسواق العالمية، والتي تشمل الفجوة في الإنتاجية والأجور بين الشركات والصناعات، والفجوات في التنمية بين المناطق الجغرافية، وأوجه عدم المساواة في الدخل والثروة والفرص بين الفئات الاجتماعية، إلخ.

يمكن أن تتخذ مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأسواق الدولية أشكالاً غير حصرية؛ والأكثر شيوعاً هي التصدير المباشر إلى البلدان الأجنبية والتصدير غير المباشر عبر البيع إلى شركات تصدير أخرى. ويمكن للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم أيضاً الاستفادة من الأسواق الدولية عبر توريد السلع والخدمات والمدخلات والملكية الفكرية والتكنولوجيا الأجنبية. كما يمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة أن تشارك في مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية في الأسواق المحلية أو في أسواق أجنبية، لكن تبقى هذه الممارسة نادرة. كما يمكنها أيضاً المشاركة في سلاسل القيمة العالمية بالتركيز على شرائح محددة من إنتاج مجموعة من السلع والخدمات، وذلك عبر القيام مثلاً بتزويد شركة أجنبية في السوق المضيفة بمدخلات محلية (سلع أو خدمات).

على الرغم من أهمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الاقتصادات المحلية، فهي عموماً غير ممثلة بالقدر الكافي في الأسواق الدولية، إذ تتراوح مساهمات تلك الشركات في إجمالي الصادرات في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مثلاً بين 20 و40٪ (OECD, 2019b). وهذه الأرقام أقل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: ففي مصر مثلاً، وهي اقتصاد كبير ومنفتح نسبياً، تقوم 6٪ فقط من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بالتصدير وتقوم 1.8٪ فقط من الشركات التي يقل عدد موظفيها عن 20 موظفاً بالتصدير (El-Said et al., 2014). ومن المرجح أن تكون هذه الأرقام أقل بكثير إذا ما تم النظر في إجمالي المؤسسات، بما فيها المؤسسات غير الرسمية.

يُفسّر انخفاض مستويات مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأسواق الدولية إلى حد كبير بالخصائص المتأصلة في الشركات التجارية الصغيرة. فعلى سبيل المثال، تتركز الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ضمن قطاعات غير تبادلية مثل تجارة التجزئة والبناء والخدمات (مصففو الشعر، ومحلات الصيانة والإصلاح، والمطاعم، إلخ). وغالبا ما تغيب الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم عن القطاعات ذات التوجه الدولي والتي يكون فيها الحجم مهم والاستثمارات الكبيرة في الأصول المادية هي الأساس (مثل السلع الأساسية، والصناعات الثقيلة، والتصنيع واسع النطاق، إلخ). وثمة عوامل أخرى تعمل كحواجز أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي لديها إمكانات وتعمل على التدويل، منها مثلاً حواجز "داخلية" مثل ضعف القدرة على الحصول على المعلومات (عن الأسواق الأجنبية مثلا)، أو الافتقار إلى المعارف والمهارات الإدارية والتقنية (مثل إجادة اللغات والتمويل والمعايير الثقافية، إلخ)؛ ومنها حواجز "خارجية" (مثل الإجراءات التنظيمية المرهقة (في الأسواق الداخلية والأسواق الأجنبية)، وضعف البنية التحتية، وصعوبة بيئات الأعمال (مثل الفساد وضعف حقوق الملكية، إلخ).

يمثل التجزؤ الدولي لعمليات الإنتاج بالنسبة لبعض السلع الموجودة في سلاسل القيمة العالمية، والاتجاهات الأخرى مثل تزايد أهمية التكنولوجيات الرقمية في الاقتصاد، فرصة لتعزيز وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى المعارف والأسواق الدولية. ويعد تشجيع إقامة روابط تجارية بين الشركات الأجنبية (الكبيرة والمتعددة الجنسيات عادةً) الناشطة في بلد ما والشركات الصغيرة والمتوسطة فيه أداة هامة لتعزيز مشاركة الجهات الفاعلة المحلية في الاقتصاد العالمي. ويمكن لتزويد المشاريع الصغيرة بإمكانية الوصول المباشر إلى الشركاء الدوليين والمعارف والتكنولوجيا أن يكون بديلاً عملياً للتخفيف من الحواجز الخارجية والداخلية التي تعترض تدويل تلك الشركات، حيث يمكن أن تتخذ هذه الروابط أشكالاً مختلفة من الشراكات التجارية، منها على سبيل المثال:

- اتفاقات التوريد/التصنيع: حيث تقوم شركة صغيرة أو متوسطة أو مجموعة من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بتقديم السلع والخدمات إلى شركة أجنبية أو شركة متعددة الجنسيات. ولا تنطوي هذه الاتفاقات على التصدير مباشرة إلى سوق أجنبية، بل التوريد إلى شركة متعددة الجنسيات موجودة محلياً. وعلى عكس ذلك، تحدث اتفاقات التوريد أيضاً عندما تشتري الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم سلعاً أو مدخلات من شركات متعددة الجنسيات تتخذ من بلدها الأم مقراً لها (OECD-UNIDO, 2019).
- اتفاقات الترخيص: أي عندما تحصل شركة صغيرة أو متوسطة الحجم، أو مجموعة من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، على ترخيص من شركة متعددة الجنسيات لإنتاج وبيع سلع تحت علامة تجارية أو علامة مسجلة أو استخدام تكنولوجيا ببراءة اختراع.
- اتفاقات البحث والتطوير: أي عندما تقوم الشركات الصغيرة والمتوسطة بإجراء بحوث مشتركة وتطوير منتج أو خدمة أو طريقة إنتاج.

تشارك جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في سلاسل القيمة العالمية ولكن ليس بنفس الطريقة

أصبح تنظيم الإنتاج والتجارة والاستثمار على الصعيد الدولي داخل سلاسل القيمة العالمية سمة مهيمنة من سمات العولمة، حيث يمكن أن تتيح المشاركة في سلاسل القيمة العالمية فرصاً جديدة للاندماج في الاقتصاد العالمي عن طريق السماح للشركات بالانضمام إلى شبكات الإنتاج العالمية بدلاً من الاضطرار إلى بناء شبكاتها الخاصة من الصفر. ويمكن للشركات المشارِكة في سلاسل القيمة العالمية أن تستخدم في إنتاجها المعارف والموارد والمدخلات الدولية بدلاً من تلك الوطنية. ونتيجة لذلك، أصبح النشاط الاقتصادي أكثر ترابطاً وتعقيداً (Kowalski et al., 2015). وتؤثر عوامل متعددة مثل مستوى التنمية والموقع الجغرافي والاستقرار وبيئة السياسات العامة على مشاركة البلدان في سلاسل القيمة العالمية، فضلاً عن التخصص القطاعي الذي يعتبر بدوره عامل رئيسي آخر.

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تم الترويج لمشاركة الشركات في سلاسل القيمة العالمية باعتبارها وسيلة رئيسية لتحقيق تنويع أعلى للصادرات، وفي نهاية المطاف نماذج إنمائية أكثر استدامة وشمولاً؛ لكن الأثر على التنمية المستدامة كان محدوداً، مما يعكس اختلاف تكوين سلل التصدير بين البلدان أو مواقعها في سلاسل التوريد. فعلى سبيل المثال، تشارك الجزائر وليبيا في سلاسل القيمة العالمية لأنهما مصدِّران كبيران للسلع الأساسية في المقام الأول (المربع 8.1). ونتيجة لذلك، تحتاج هذه البلدان إلى استخدام عدد قليل جداً من المدخلات المستوردة في صادراتها، في حين أن البلدان التي لديها مستويات متقدمة من التصنيع والخدمات تعتمد اعتماداً كبيراً على المدخلات المستوردة في الصادرات (مثل منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية). وتعتمد البلدان الكبيرة مثل مصر أيضاً على صادرات السلع الأساسية للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية، ولكن لديها قدرة محلية أكبر على إنتاج مدخلات محددة وتنويع صادراتها، مثل الإمدادات الغذائية والبتروكيماويات والآلات الكهربائية والمنسوجات.

وتشارك تونس والمغرب في سلاسل القيمة العالمية بفضل التصنيع الخفيف، حيث تستخدم الشركات في البلدين كميات كبيرة من الواردات المصنعة في صادراتها الخاصة. وإلى جانب المنسوجات والملابس، فإن كلا الاقتصادين مندمجان تماماً في سلاسل التوريد في قطاعي الكهرباء والإلكترونيات، وبدرجة أقل في قطاعي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لخدمة سوق الاتحاد الأوروبي بشكل كبير. كما اندمج المغرب بنجاح في سلسلة القيمة العالمية للسيارات، في حين يعتمد الأردن ولبنان، البلدان الأصغر حجماً، بشدة على واردات السلع والخدمات الوسيطة، ولا سيما في سلاسل توريد الملابس والأدوية (في الأردن) وقطاع الأغذية المصنعة (في لبنان). لكن قلة من البلدان تستخدم السلع والخدمات الأردنية واللبنانية كمدخلات في صادراتها، مما يحد من القيمة المضافة لصادرات البلدين.

يمكن للشركات متعددة الجنسيات المساهمة في ربط الدول بشرائح ذات قيمة مضافة أعلى ضمن سلسلة التوريد

مثلت الشركات متعددة الجنسيات محركا أساسيا لـ "ثورة سلاسل القيمة العالمية" إضافةً إلى التجارة، من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر. يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر قناة مهمة لتبادل رؤوس الأموال عبر البلدان، وأيضاً وسيلة أساسية لتدفق السلع والخدمات والمعارف على الصعيد الدولي، كما يعمل على ربط وتنظيم الإنتاج عبر البلدان. ويمكن للاستثمار أن يلعب دوراً رئيساً في تعزيز مشاركة البلدان المتلقية في سلاسل القيمة العالمية من خلال إنشاء فروع أجنبية للمؤسسات متعددة الجنسيات، حيث ترسم دوافع الاستثمار الأجنبي المباشر نوع ومدى مشاركة البلدان في سلاسل القيمة العالمية، فضلاً عن أن الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو تأسيس منشأة لتجهيز الصادرات يعزز الروابط الخلفية: حيث تستورد فروع الشركات متعددة الجنسيات حصصاً كبيرة من المنتجات الوسيطة المستخدمة في الإنتاج والتصدير (Kowalski et al., 2015).

يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر في معظم الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير، كما ذُكر في الفصل الثاني، في القطاعات كثيفة رأس المال (الموارد الطبيعية والعقارات والبناء) أو أنشطة التصنيع الخفيفة ذات الميل المنخفض إلى تعزيز نقل التكنولوجيا والخبرة الإدارية، مما يصعّب على المنطقة الاستفادة من المشاركة في سلاسل القيمة العالمية.

المربع 1.8. المشاركة في سلاسل القيمة العالمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: التعريفات والاتجاهات

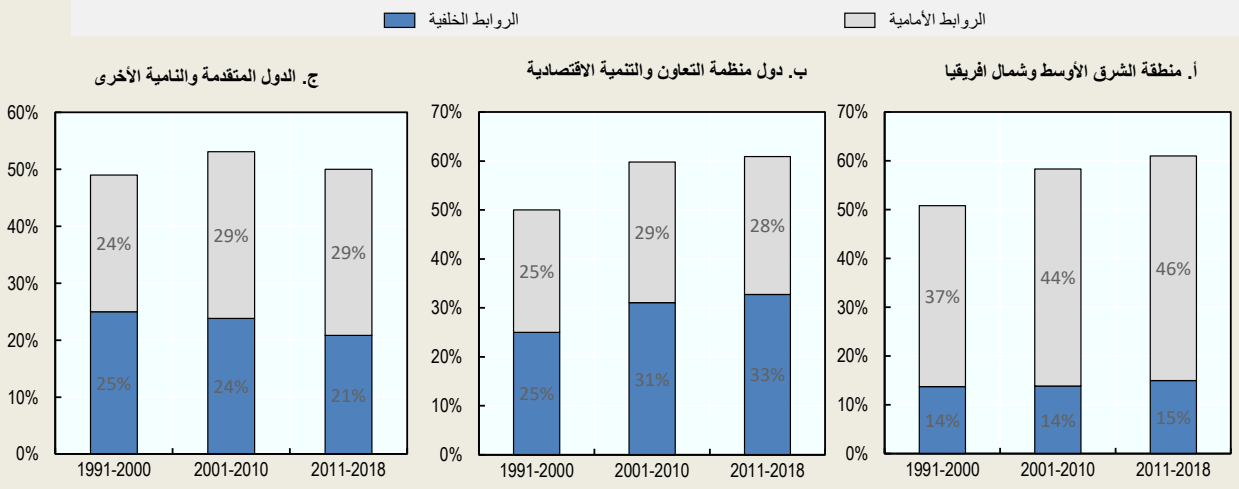
تعكس سلاسل القيمة العالمية القيمة المضافة الأجنبية والمحلية لصادرات البلد. فعلى سبيل المثال، في مجموعة معينة من المنتجات مثل الأجهزة الإلكترونية الاستهلاكية (أجهزة التلفاز والهواتف المحمولة، وما إلى ذلك)، تتخصص بعض البلدان في مراحل البحث والتطوير ومراحل تصميم الأجهزة، بينما تركز بلدان أخرى على تجميع القطع المكوّنة لتلك الأجهزة (والتي يمكن إنتاجها في عدة بلدان)، في حين تستضيف بلدان أخرى الخدمات اللوجستية والتسويقية وخدمات ما بعد البيع. ويمكن أن تنقسم المشاركة في سلاسل القيمة العالمية إلى مشاركة خلفية ومشاركة أمامية:

- **المشاركة الخلفية**، أو القيمة المضافة الأجنبية كحصة من الصادرات، تشير إلى مدى اعتماد البلدان والشركات على المنتجات المستوردة. ففي حالة الإلكترونيات الاستهلاكية مثلاً، يمكن لبلد ما أن يتخصص في تجميع المنتجات ذات المكونات المستوردة، ومع البحث والتطوير المستورد ضمنياً وتصميم تلك المنتجات. وسيكون لهذا البلد مشاركة خلفية مرتفعة وحصة منخفضة من القيمة المضافة في سلاسل القيمة العالمية. وعلى هذا المنوال، سيكون للبلد الذي ينتج مواداً خام مثل المعادن المستخدمة في مكونات الإلكترونيات، مشاركة خلفية منخفضة (لأن المعادن لا تتطلب مستويات عالية من الواردات باستثناء المعدات المستخدمة في استخراجها) وكذلك حصصاً منخفضة من القيمة المضافة في سلاسل القيمة العالمية للإلكترونيات الاستهلاكية
- **المشاركة الأمامية**، أو القيمة المضافة المصدرة التي تم دمجها في صادرات البلدان الأخرى، فهي تمثل نطاق العلاقات مع المشترين الأجانب النهائيين. وباستخدام المثال نفسه لسلسلة القيمة الإلكترونية الاستهلاكية، تتمتع البلدان المتخصصة في مراحل البحث والتطوير والتصميم في سلسلة القيمة بمشاركة أمامية عالية قيمة فيما يتعلق بالبلدان المتخصصة في التجميع.

إن صادرات السلع الأساسية من قبل الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي وراء معدلات المشاركة الأمامية العالية في المنطقة مقارنة ببلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغيرها من الاقتصادات المتقدمة والنامية (الشكل 8.1) – ويتم استخدام السلع في عمليات الإنتاج النهائية التي تعبر عادةً عدة حدود. وتعكس المشاركة الخلفية المتدنية نسبياً في السلاسل العالمية للقيمة الاستخدام المحدود من جانب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للمدخلات المستوردة في صادراتها المصنعة، في حين أن البلدان المتقدمة والنامية الأخرى تعتمد أكثر على المدخلات المستوردة في التصدير.

الشكل 8.1. المشاركة في سلاسل القيمة العالمية: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا واقتصادات مختارة، 2011-2018

في ٪ من إجمالي الصادرات

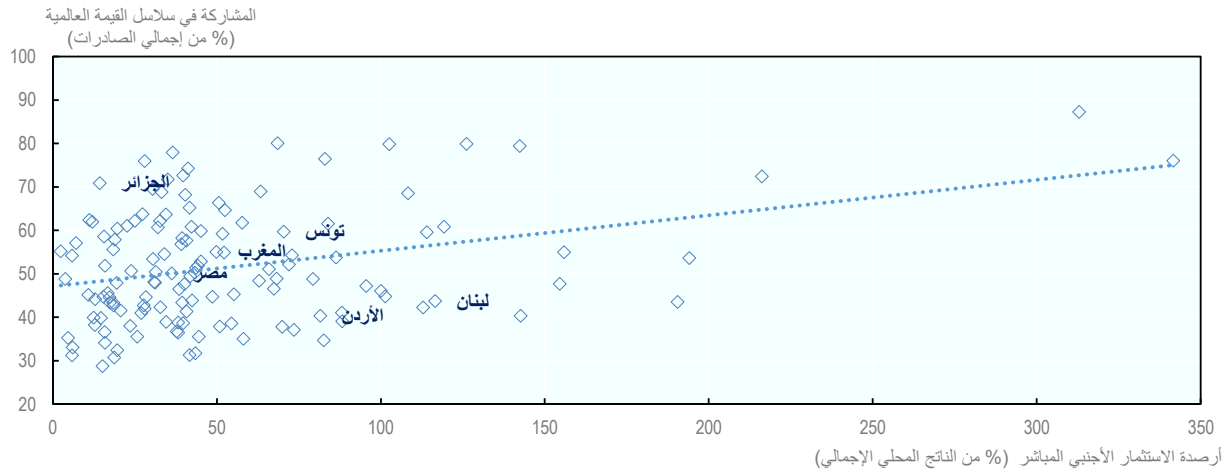


المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى قاعدة بيانات UNCTAD-EORA حول سلاسل القيمة العالمية.

إن الأردن ولبنان هما البلدان الأقل مشاركة في المنطقة في سلاسل القيمة العالمية رغم ارتفاع نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي فيهما (الشكل 8.2). وفي الأردن، اجتذبت المنطقة الصناعية المؤهلة شركات آسيوية كبيرة من قطاع النسيج التي حولت بسرعة بلداً لا صناعة للملابس فيه إلى مُصدّر إقليمي رائد للملابس. لكن لم تستثمر الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات في قطاعات

المنبع من الصناعة النسيجية في الأردن (مثل البحث والتطوير أو تصميم الملابس)، مما حدّ من القيمة المضافة التي تولدها الصادرات واستدامتها (Azmeh and Nadvi, 2014).

الشكل 8.2. الاستثمار الأجنبي المباشر والمشاركة في سلاسل القيمة العالمية ضمن اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2011-2018



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى قاعدة بيانات UNCTAD-EORA حول سلاسل القيمة العالمية وUNCTAD.

وتجمع تونس والمغرب، وبدرجة أقل، مصر، بين ارتفاع حصة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة المشاركة في سلاسل القيمة العالمية مقارنة بالبلدان الأخرى. فضلاً عن وجود قاعدة صناعية، أدت الحوافز الضريبية السخية وأنظمة تيسير التجارة الموجهة للشركات الأجنبية المصدرة، مثل النظام الخارجي في تونس أو المناطق الحرة في مصر، إلى مشاركة تلك الدول في سلاسل القيمة العالمية. لكن سلّطت التفاوتات الإقليمية وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب وخريجي التعليم العالي الضوء على الأثر المحدود لمشاركة تلك البلدان في سلاسل القيمة العالمية. فعلى سبيل المثال، يذكر كل من المغرب وتونس وجود انخفاض للطلب على المهارات المحلية في صادراتهما ضمن سلاسل القيمة العالمية (UNECA, 2016).

كما أن الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات في الجزائر وليبيا تزيد من القيمة المضافة المحلية في الصادرات لأنها تركز على معالجة الموارد الطبيعية، إلا أنها وفي الوقت نفسه تساعد بشكل محدود في إدخال هذه البلدان بأجزاء جديدة من سلسلة التوريد. وعموماً، فإن القطاعات التي تتلقى الجزء الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر في هذه البلدان وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع، مثل الأنشطة العقارية والنفطية، هي أيضاً تلك التي لديها أقل أو أقصر سلاسل توريد، بمعنى آخر، ثمة حاجة إلى عدد قليل من المدخلات الوسيطة لإنتاج البضائع النهائية.

ورغم أهمية ذلك، ما من أدلة تُذكر على استخدام الخدمات في سلاسل القيمة العالمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومع تزايد رقمنة سلاسل القيمة العالمية، يزداد أهمية الحصول على خدمات عالية الجودة - لا سيما الاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل وخدمات الأعمال المتخصصة. إن حوالي نصف مدخلات القيمة المضافة إلى الصادرات هي أنشطة قطاع الخدمات، لأن معظم المصنعين يحتاجون إلى خدمات لصادراتهم (UNCTAD, 2013). وبالإضافة إلى ذلك، يتم توجيه جزء كبير من شبكات الإنتاج الدولية للمؤسسات متعددة الجنسيات نحو توفير مدخلات الخدمات، كما يتبين من واقع أن أكثر من 60٪ من رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي هو في أنشطة الخدمات. وتشير الأدلة المتعلقة بالمغرب وتونس، وهما جزء من قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن التجارة في القيمة المضافة، إلى أن كلا البلدين يستخدمان مدخلات خدمات أقل في تصنيع سلاسل القيمة العالمية مقارنة بالدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

قد خلقت الاضطرابات في سلاسل القيمة العالمية جرّاء جائحة كوفيد-19، ومرحلة الانتعاش التابعة لها، تحديات وفرصاً لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (المربع 2.8). وتؤثر هذه الاضطرابات على قرارات الشركات متعددة الجنسيات لإعادة تنظيم الانتشار الجغرافي والقطاعي لأنشطتها الإنتاجية، مما يوفر فرصاً محتملة للمنطقة. وينبغي أن تستفيد المنطقة منها إذا ما أرادت الشركات الأوروبية متعددة الجنسيات تقصير سلاسل التوريد الخاصة بها وتقليص المسافة بين الموردين والعملاء (الاستعانة بمصادر خارجية قريبة الحدود)، وبالتالي اختيار إعادة الاستثمار في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المجاورة. وبالمثل، قد تقوم بعض الشركات بتنويع شبكات التوريد لزيادة القدرة على التكيف مع الصدمات، وهو ما ينطوي على سحب الاستثمارات من بعض المواقع وتوسيعها في مواقع أخرى.

المربع 2.8. الاضطرابات في سلاسل القيمة العالمية خلال أزمة كوفيد-19 والانتعاش اللاحق: التحديات والفرص

أعادت أزمة كوفيد -19 إثارة النقاش حول مخاطر سلسلة التوريد المرتبطة بالإنتاج الدولي، رغم غياب أي دليل على أن وضع البلدان كان ليغدو أفضل لو لم تكن ثمة سلاسل قيمة عالمية وذلك على اعتبار أن عمليات الإغلاق قد أثرت أيضاً على إمدادات المدخلات المحلية. كما كشفت الجائحة عن نقاط قوة سلاسل القيمة العالمية وضعفها، بما في ذلك إمداد المنتجات الأساسية. وتبين التجارب السابقة أن شبكات الإنتاج العالمية قد تخضع للاضطرابات وقد تلعب دوراً في انتشار الصدمات عبر البلدان والقطاعات، ولكنها تساعد أيضاً الشركات والبلدان على التعافي بشكل أسرع.

شكل ضمان الإمدادات الكافية من السلع والخدمات اللازمة لمكافحة الجائحة أولوية عاجلة لواضعي السياسات. وتعتمد المستحضرات الصيدلانية والإمدادات والمعدات الطبية وتوفير الرعاية الصحية على سلاسل القيمة العالمية والاستثمار الدولي بشكل أكثر بكثير مما كانت عليه في الماضي. وتتعارض أحياناً الحالات الطارئة الفورية في الداخل مع الأهداف العالمية ومع الأداء السلس لسلال القيمة العالمية، ويشير إلى ذلك انتشار القيود المفروضة على الصادرات من الإمدادات الطبية التي أدخلتها حكومات عديدة في مارس/آذار 2020، بما في ذلك بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وينبغي أن تظل هذه التدابير المشوهة أدوات مؤقتة للتخفيف من حدة الأزمة، وألا تصبح دائمة في نظام التجارة العالمي.

كان للاضطرابات في سلاسل القيمة العالمية آثاراً سلبية على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أنها وفي الوقت نفسه توفر فرصاً لها أيضاً. ويمكن لبلدان تلك المنطقة، بفضل قربها وعلاقاتها التجارية مع أوروبا، الاستفادة من جهود إعادة هيكلة الشركات متعددة الجنسيات الأوروبية التي قد تعيد النظر في اعتمادها على التصنيع الصيني وتقصير سلاسل التوريد، من خلال الاستعانة بمصادر خارجية قريبة من الحدود أو الاستعانة بمصادر ضمن البلاد. فعلى سبيل المثال، يمكن لصانعي السيارات إنشاء روابط تجارية أقوى في المنطقة، نظراً لاستهداف هؤلاء المصنعين الإنتاج بالقرب من أسواقهم الأولية عبر الاستثمار في البلدان التي تقدّم سياسات مواتية وتكاليف مدخلات منخفضة.

ففي المغرب، على سبيل المثال، تهيمن كل من رينو و"بي سي إيه" (PSA) على صناعة السيارات مع سلاسل توريد متطورة في جميع أنحاء البلاد. وفي أبريل/نيسان 2020، أعلنت رينو أنها تعمد على الخروج من قطاع سيارات الركاب في الصين ونقل أجزاء منه إلى المغرب، إلى جانب استهدافها زيادة معدل التوطين (نسبة القيمة المضافة التي يتم الحصول عليها من مصدر محلي) في البلاد من 50٪ في عام 2018 إلى 80٪ في نهاية عام 2020. وتقع سلسلة القيمة الكاملة لمصنع "بي إس إيه" القنطرية في إفريقيا، لا سيما في المغرب حيث يتضمن نظامها الحيوي شبكة من 62 مورّداً مغربياً. وفي مصر، تقوم شركتا فيات كرايسلر للسيارات ومجموعة "بي إس إيه" بإنتاج السيارات إما من خلال الشراكات أو عبر عقود مع شركات محلية، ومن المتوقع أيضاً أن تؤسسا إمدادات إقليمية أقوى.

ويمكن لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجمعيات القطاع الخاص دعم جهود الشركات لبناء سلاسل قيمة عالمية أكثر مرونة من خلال جمع وتبادل المعلومات حول التركيزات والعراقيل المحتملة خلال المراحل التمهيدية، من خلال وضع اختبارات الإجهاد لسلاسل التوريد الأساسية، وخلق بيئة تنظيمية مواتية لا تشكل مصدراً إضافياً لعدم اليقين المرتبط بالسياسات. ويمكن للحكومات والقطاع الخاص أيضاً العمل مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لتقييم الفرص المحتملة للمشاركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في سلاسل القيمة العالمية التي يجري نقلها إلى المنطقة في أعقاب الأزمة.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020a; 2020b; 2020c).

إدماج الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية: مدى الروابط مع المستثمرين الأجانب

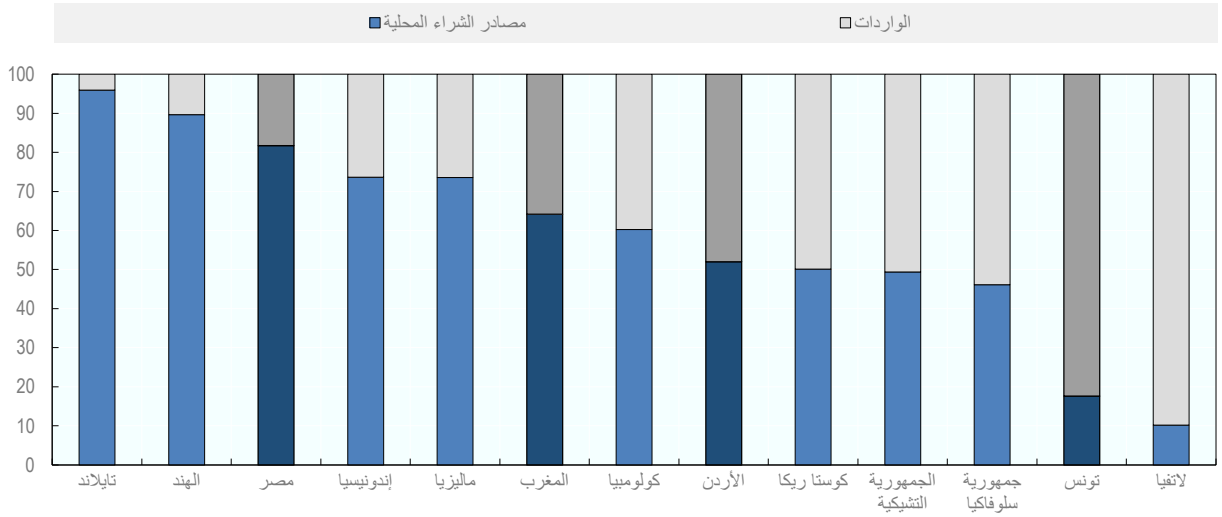
يمكن أن تكون الاستفادة من الاستثمار الأجنبي المباشر لدمج الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية فرصة لشق مسار إنمائي أكثر شمولاً في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ونظراً لتفوق أداء الشركات الأجنبية على نظيرتها المحلية (انظر الفصل 2)، ينبغي أن تؤدي علاقات سلسلة التوريد إلى أثر إيجابي على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وذلك تبعاً لمدى الروابط وكثافتها والقدرة الاستيعابية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم وقطاع النشاط. ويمكن أن تؤدي استعانة الشركات متعددة الجنسيات بمصادر محلية، عندما لا يكون ذلك نتيجة لسياسات تجارية تقييدية مثل التعريفات المرتفعة أو متطلبات المحتوى المحلي، إلى توليد الطلب الأمثل بالنسبة لشركات الاقتصاد المضيف وإلى تحقيق آثار غير مباشرة على المعرفة التي تعزز الإنتاجية. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من التصدير وتطوير المهارات الإدارية ورفع مستوى المنتجات أو الخدمات وفقا للمعايير الدولية والابتكار وخفض التكاليف وتحسين ظروف العمل أو الإنتاج بشكل أكثر استدامة.

تعتبر استعانة الشركات متعددة الجنسيات بالمدخلات المحلية مرتفعا في المنطقة

تقوم الشركات المصنعة الأجنبية المتواجدة في بعض الاقتصادات موضوع هذا التقرير بالاستعانة بشكل كبير بالمنتجين المحليين (الشكل 8.3).[1] تستمد الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات في مصر والمغرب والأردن أكثر من نصف مدخلاتها من الشركات (المحلية والأجنبية) التي تنتج محلياً. وتعتمد الشركات متعددة الجنسيات في تونس بشكل أكبر على المدخلات المستوردة. وهذا يعكس إلى حد ما الطرق المختلفة لمشاركة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في سلاسل القيمة العالمية – حيث تعتمد الصادرات المصرية بشكل أقل على المدخلات الأجنبية مقارنة بما يقوم به باقي المصدرين الآخرين في المنطقة. وإجمالاً، تنطوي الروابط بين الشركات متعددة الجنسيات في مجال التصنيع والشركات المحلية في معظمها على الحصول على مدخلات قليلة المهارة وترتيبات تعاقدية أقل للبحث والتطوير أو أنشطة أخرى في المراحل التمهيدية.

الشكل 8.3. استعانة المصنعين الأجانب بمصادر من وسطاء محليين

استعانة المصنعين الأجانب بمصادر من وسطاء محليين، حسب المنشأ



ملاحظة: تشمل المؤشرات الواردة في هذا البيان متوسطات التصنيع ككل. لا تشمل الخدمات.
المصدر: تقديرات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المستندة إلى OECD-UNIDO (2018) and World Bank Enterprise Surveys.

يمكن للاختلافات في الهيكلة القطاعية للاقتصاد والتموضع ضمن سلاسل قيمة محددة وللعوامل السياساتية تفسير الاختلاف بين البلدان. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يعكس اعتماد المصادر المحلية بشكل كبير القدرة المحلية العالية على إنتاج مدخلات محددة، ما قد يفسر ارتفاع اعتماد المصنعين الأجانب على الموردين المحليين في بلدان مثل تايلند، حيث يتمتع الموردون المحليون بقدرات عالية في بعض القطاعات الرئيسية مثل السيارات والآلات والمعدات (OECD-UNIDO, 2019).

ويمكن أن تتعدد المصادر المحلية المعتمدة من قبل المستثمرين الأجانب نتيجة للقيود المفروضة على الواردات أو المتطلبات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالشراء من الموردين المحليين والأجانب. ففي مصر، على سبيل المثال، تؤدي متطلبات المحتوى المحلي في قطاعات محددة مثل صناعة السيارات (45٪ من المحتوى المحلي) أو في المناطق الحرة، إلى جانب الإجراءات المطولة المتعلقة بالواردات، إلى ارتفاع حصص استعانة الشركات الأجنبية بمصادر محلية (OECD, 2020d). في حين لا تملك الشركات المصدرة فقط التي تنتمي إلى نظام خارجي في تونس سوى القليل من أنشطة التوريد أو التعاقد من الباطن مع الشركات المحلية في البلاد بسبب الضرائب والإجراءات الجمركية الإدارية المرهقة (المربع 3.8). وتقلل الاستعانة المحدودة هذه من الآثار غير المباشرة المحتملة للنظام الخارجي على الاقتصاد التونسي الأوسع.

المربع 3.8. الشركات الخارجية الأجنبية في تونس وروابطها مع الموردين المحليين

يرتبط تقدم تونس في سلاسل القيمة العالمية بالشركات الأجنبية في النظام الخارجي (offshore regime) – إذ تمثل ما يقارب نصف المؤسسات الخارجية. وتعفى الشركات الخارجية من الرسوم الجمركية على الواردات والصادرات، مستفيدة من خفض معدل الضرائب وخاصة تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين فرص الحصول على خدمات النقل. ويمكنها بيع 30٪ من إجمالي إنتاجها في السوق المحلية مع دفع الرسوم الجمركية بشكل مسبق.

تعتبر فرص تحقيق الآثار غير المباشرة أو الآثار الخارجية التكنولوجية المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر محدودة في قطاع الصناعة التحويلية التونسي. ولا تبني الشركات الخارجية الأجنبية سوى علاقات اقتصادية محدودة مع بقية الاقتصاد. وتشكل الإجراءات الضريبية والإدارية والجمركية عائقاً أمام تطوير علاقات التعاقد من الباطن بين الشركات الأجنبية والمحلية، وبشكل عام، أمام آثار التدريب على التكنولوجيا ونقلها من الشركات الأجنبية الخارجية على الاقتصاد التونسي.

يمكن للشركات الخارجية الحصول على الإمدادات في السوق المحلية، وفي هذه الحالة، يتم إعفاؤها من ضريبة القيمة المضافة. وفي الممارسة العملية، تكون الاستعانة بمصادر محلية محدودة. وبالمثل، يجب أن تتمكن الشركة الداخلية التي تبيع منتجاتها إلى شركة خارجية من استرداد تكاليف ضريبة القيمة المضافة المدفوعة على استهلاكها الوسيط. وفي الممارسة العملية، تقوم السلطات الضريبية بإعادة المبالغ للشركات مرة في السنة، مما يخلق مشاكل في التدفق النقدي لبعض الشركات، وخاصة الصغيرة منها. وبالإضافة إلى ذلك، تؤدي طلبات الحصول على ائتمان ضريبة القيمة المضافة أحياناً إلى عمليات تحقق يقوم بها موظفو الضرائب، مما يثبط في كثير من الأحيان التعاقد من الباطن.

المصدر: Joumard et al. (2018)

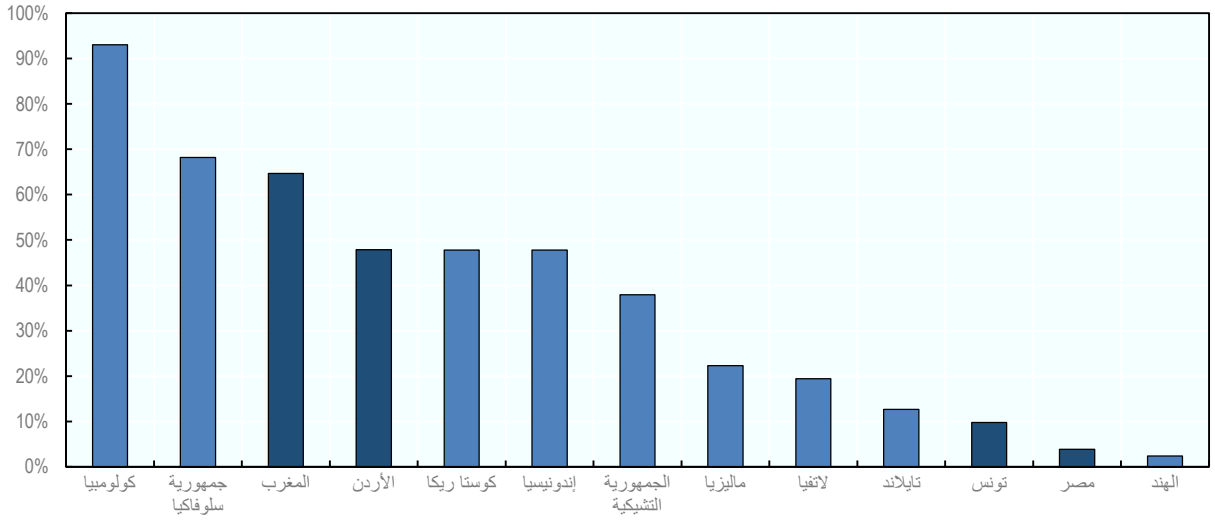
تشير الدراسات الاستقصائية التي أجراها البنك الدولي إلى أنه في معظم الاقتصادات موضوع هذا التقرير، تتركز الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات العاملة في مجال التصنيع في قطاعي الأغذية والملابس. وبناءً على ذلك، فإن الحصص المعروضة في الشكل 3.8 كثيراً ما تمثل ممارسات استعانة الشركات الأجنبية بالمصادر المحلية في هذه القطاعات. وفي الأردن، بالإضافة إلى قطاعي الأغذية والملابس، تشتري الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات في قطاعي الأدوية والمعادن المصنعة حصصا كبيرة من المدخلات الوسيطة المنتجة محليا. في مصر، يبدو أن للمستثمرين الأجانب في قطاع التصنيع محفظة متنوعة تتراوح من الصناعات ذات القيمة المضافة المنخفضة، مثل تجهيز الأغذية، وصولاً إلى إنتاج الآلات، وهو قطاع تكون فيه عادة مشتريات الشركات المصنعة الأجنبية للمواد الوسيطة المنتجة محليا مرتفع نسبياً.[2]

تعد الفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات مصدراً رئيساً للإيرادات للموردين المحليين ولكن ليس بالضرورة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة

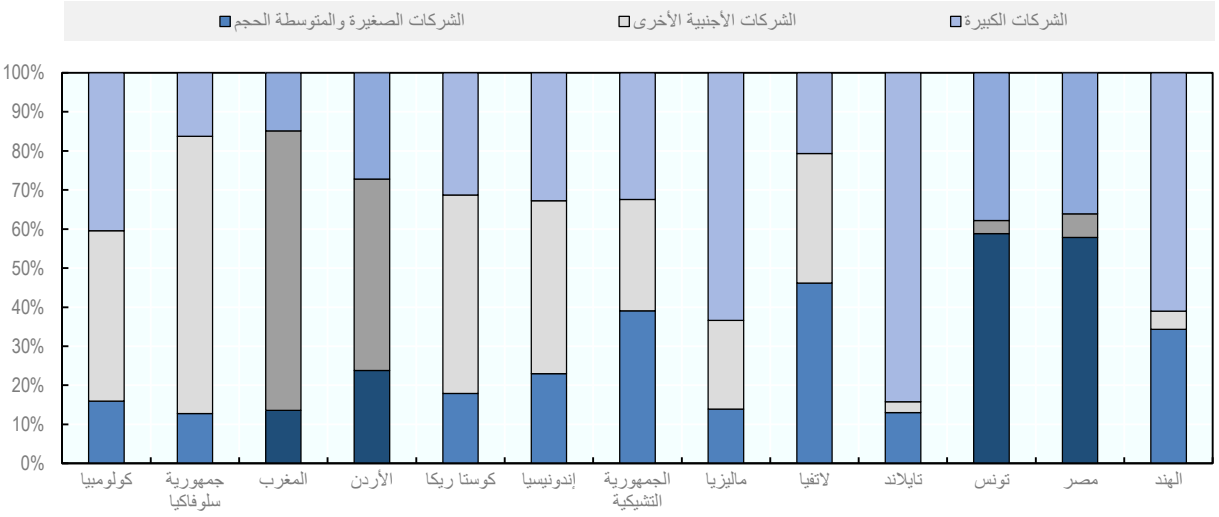
من حيث حجم السوق، يمكن للفروع التابعة للشركات متعددة الجنسيات أن تمثل مصدر إيرادات محتملة كبيرة للموردين المحليين، كما هو الحال في المغرب والأردن، حيث تشتري الشركات الأجنبية أكثر من نصف المواد الوسيطة المُنتجة محليا (الشكل 8.4، اللوحة أ) ولكن الشراء المحلي في البلدين يعود في الغالب إلى توريد الشركات الأجنبية المواد الوسيطة إلى شركات أجنبية أخرى في نفس البلد (الشكل 8.4، اللوحة ب). وكثيراً ما يُلاحظ هذا عندما تتواجد شركات رائدة منشأة في الاقتصادات المضيفة ويقوم موردون دوليون كبار - أي شركات توفر قطع ومواد معينة مباشرة إلى مصنّع السلع – بوضع فروعهم في جوار الشركات الرائدة (OECD-UNIDO, 2019). وقد يحدث ذلك في الصناعات عالية التكنولوجيا، مثل قطاع السيارات في المغرب أو قطاع الأدوية في الأردن، وعندما تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية تحديات في إنتاج السلع التي تستوفي المعايير الدولية للشركات الأجنبية. ويكتسي شراء السلع الوسيطة المحلية من قبل المصنعين الأجانب أهمية أقل بالنسبة للمنتجين في مصر وتونس مقارنة ببلدان أخرى. لكن تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة[3] والشركات الكبيرة معاً تقريبا كافة الوسطاء الذين يقومون بالتوريد للشركات متعددة الجنسيات الأجنبية في البلدين، وذلك في تناقض حاد مع ما يُلاحظ في المغرب والأردن.

الشكل 8.4. تعد الشركات متعددة الجنسيات الأجنبية سوقاً مهمة لبعض الشركات الصغيرة والمتوسطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

اللوحة أ - حصة الشركات الأجنبية من شراء السلع الوسيطة المنتجة محلياً



الوحة ب - مشتريات الشركات الأجنبية من السلع الوسيطة المنتجة محلياً، حسب نوع المورّد (نسبة مئوية)



ملاحظة: تشمل المؤشرات الواردة في هذا البيان متوسطات التصنيع ككل. لا تشمل الخدمات.
المصدر: تقديرات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المستندة إلى OECD-UNIDO (2018) وWorld Bank Enterprise Surveys .

تحسين بيئة الاستثمار والأعمال التجارية لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية

إن وجود بيئة مواتية للاستثمار والأعمال التجارية عنصر حاسم في ترسيخ المستثمرين الأجانب في الاقتصاد المحلي من خلال بناء روابط عميقة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن الضروري أيضاً تحقيق المكاسب الإنمائية الكامنة من سلاسل القيمة العالمية، بما يتجاوز الهدف الأكثر إلحاحاً المتمثل في السماح للشركات المحلية بالمشاركة في شبكات الإنتاج العالمية دون تطوير كامل نطاق القدرات اللازمة لإنتاج منتج أو خدمة. ومن الضروري أن تتوفر عوامل معينة مثل الانفتاح التجاري، وإمدادات تمويلية وأسواق سليمة، وحماية حقوق الملكية الفكرية، وهياكل أساسية مواتية للابتكار، وسياسات سوق العمل المرنة، وقواعد المنافسة التي تيسر دخول الأسواق والخروج منها، وذلك لتمكين البلدان من إقامة روابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات وتعزيز المعارف ونشر

التكنولوجيا. ويركز هذا القسم على مجالين من مجالات مناخ الأعمال التي تشكل أولوية لتمكين الروابط التجارية في الاقتصادات موضوع هذا التقرير: معالجة القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الحيوية لسلاسل القيمة العالمية وضمان إنفاذ العقود.

قد يؤدي الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات إلى زيادة إمكانيات إقامة الروابط بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم

تحد القيود القانونية والتنظيمية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر من إمكانية الوصول إلى الأسواق، وبالتالي تقلل من إمكانية إقامة روابط بين المستثمرين الأجانب المشاركين في سلاسل القيمة العالمية والمؤسسات المحلية، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وعلى هذا النحو، سيمثل إعادة التفكير في القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر وإصلاحها -عندما يكون ذلك مناسباً - خطوة أساسية لتعزيز إنشاء روابط أقوى بين الاقتصاد العالمي والاقتصاد المحلي (OECD-UNIDO, 2019). وساهمت وتيرة تحرير الاستثمار في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى حد ما في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة (الفصل 4). فعلى سبيل المثال، قد يساعد القرار الذي اتخذته الجزائر مؤخراً بتخفيف القيود المفروضة على ملكية الأجانب في البلاد في اجتذاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الصناعة التحويلية، وبالتالي دعم تنويع الصادرات.

وتُظهر اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عموماً مستويات معتدلة من القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع التصنيع، وهو عنصر مهم في سلاسل القيمة العالمية. ومع ذلك، وبالمقارنة مع بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تظل القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر مرتفعة في قطاع الخدمات التي تعتبر حيوية بصفة خاصة لسلاسل القيمة العالمية، أي الجملة والتجزئة والنقل والخدمات المالية والتجارية – وذلك باستثناء المغرب (انظر الفصلين 4 و9). وبالمثل، بينما أحرزت معظم البلدان تقدماً في إزالة الحواجز القائمة أمام تجارة السلع، لا تزال القيود المفروضة على تجارة الخدمات مرتفعة (Karam and Zaki, 2015). وإلى جانب الحواجز التجارية، قد تعوق القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات نشر الاستثمار الأجنبي في قطاعات مثل البنية التحتية والخدمات اللوجستية التي تعتبر ضرورية لزيادة مشاركة رأس المال الإجمالي وتعزيز الروابط التجارية (تجدر الإشارة إلى أن قطاع البناء يعاني أيضاً من حواجز عالية أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة).

كما قد يساهم المزيد من الانفتاح في زيادة الكفاءة (وخفض تكاليف المدخلات) في القطاعات التي تهيمن عليها احتكارات الدولة الكبيرة، وتحسين نوعية الخدمات وتوافرها. كما أن الانفتاح في قطاع الخدمات قد يكون مهماً بشكل خاص بالنسبة للقدرة التنافسية والإنتاجية لصغار المصنعين في جميع أنحاء المنطقة. وكثيراً ما تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم اعتماداً أكبر على الخدمات الأساسية العالية الجودة وغيرها من الخدمات التي يقدمها موفرو خدمات الإنتاج الخارجي.

يمكن لضمانات الأمن القانوني وحماية المستثمرين أن تعزز الروابط

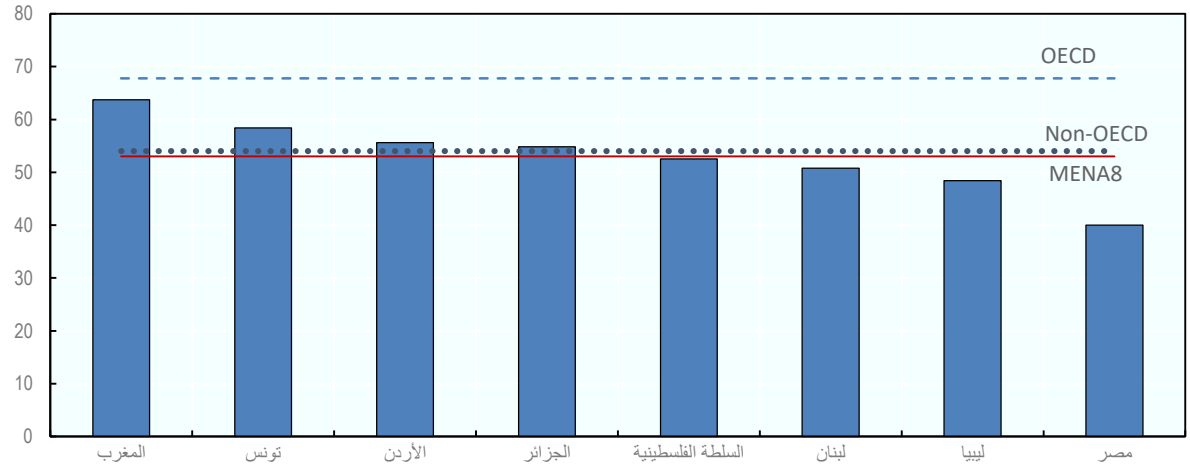
ينبغي طمأنة الشركات متعددة الجنسيات، والتي تفكر في إقامة روابط تجارية مع الشركات المحلية، بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بأن مصالحها التجارية ستكون محمية، مثل حقوق الملكية، طوال فترة العقود، إذ يأخذ المستثمرون في الاعتبار شفافية السياسات وإمكانية التنبؤ بها، فضلاً عن ضمانات الأمن القانوني. وتعتبر قوانين ولوائح الاستثمار والإفلاس وحقوق الملكية الفكرية المصممة بشكل جيد عوامل أساسية لتعزيز حماية المستثمرين وإنفاذ العقود. وبما أنها تزيد الثقة بين الأطراف، فهي تيّسر أيضاً إقامة روابط تجارية في شكل شراكات وترتيبات تعاقدية وتراخيص تكنولوجية وامتيازات وتعاون في مجال البحوث وغيرها.

تبذل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جهوداً نحو إنشاء نُظم تنظيمية تيسر تعزيز وتطوير الروابط بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات الصغيرة والمتوسطة. وقد أدخلت معظم هذه الاقتصادات تغييرات على نظامها الاستثماري القانوني والتنظيمي وبذلت جهوداً متواصلة للاقتراب من تحقيق مناخ استثماري أكثر شفافية وتمكيناً، مع توفير أحكام معاصرة لتسوية المنازعات وضمانات قوية لحماية حقوق الملكية (انظر الفصلين 3 و5).

تعتبر الكفاءة في إنفاذ العقود وحل المنازعات في قطاع الأعمال أمر أساسي للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية، وتُنسب إجراءات الإنفاذ الجيدة إلى زيادة مستوى الروابط التجارية (Amendolagine et al.; 2017; OECD-UNIDO, 2019). في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على الرغم من تفاوت سهولة تنفيذ العقود بين اقتصاد وآخر، تقع جميع الاقتصادات تحت متوسط بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل)، حيث يعتبر تطبيق العقود في مصر ولبنان وليبيا والسلطة الفلسطينية أصعب مقارنةً بمتوسط اقتصادات الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وعندما يكون إنفاذ العقود مرهقاً أو عندما لا يمكن حل المنازعات المتعلقة بالعقود بسرعة وبطريقة فعالة من حيث التكلفة، قد يمتنع المستثمرون الأجانب عن التعامل مع الشركات المحلية. وبالتالي، لن يعزز ضمان الأمن القانوني فقط الروابط بين المستثمرين الأجانب والشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية بل سيزيد أيضاً من احتمال نقل التكنولوجيا.

الشكل 8.5. سهولة إنفاذ العقود في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

(100: الأفضل أداءً؛ 0: الأقل أداءً)



ملاحظة: في ممارسة الأعمال التجارية، تقيس "المسافة إلى الحدود" المسافة التي تفصل الاقتصاد عن أفضل أداء لوحظ في جميع السنوات وجميع الاقتصادات منذ عام 2005. إن الدرجة الإجمالية لتنفيذ العقود هي متوسط بسيط للدرجات لـ (1) الأيام المستغرقة لحل نزاع تجاري من خلال المحاكم؛ (2) تكاليف المحامي والمحكمة والإنفاذ باعتبارها حصة من قيمة الدعوى؛ (3) استخدام الممارسات الجيدة التي تعزز الجودة والكفاءة. في هذا الشكل، تمثل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متوسط الاقتصادات الثمانية محل التركيز.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى البنك الدولي (2019)، www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts.

يمكن لإصلاح النظام القضائي أو توفير آليات بديلة لتسوية المنازعات أن يحقق مكاسب كبيرة من حيث تعزيز روابط الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مع المستثمرين الأجانب. ويمكن أن تشمل التدابير إصلاحات مثل اعتماد نظم العدالة الإلكترونية لتيسير إدارة القضايا القضائية؛ وترتيب النظام القضائي على أساس مجالات التخصص الرئيسية، مثل إنشاء محاكم تجارية متخصصة، ومحاكم للملكية الفكرية، ومحاكم للأراضي. وفي الوقت نفسه، تتزايد استخدام الآليات البديلة لتسوية المنازعات، بما في ذلك التحكيم والوساطة والتوفيق، في حل المنازعات التجارية والاستثمارية. وقد توفر اتفاقات الاستثمار الدولية طبقة ضمان إضافية للمستثمرين المشمولين، بما في ذلك عبر اللجوء إلى التحكيم في مجال الاستثمار الدولي لحل المنازعات بين المستثمرين والدول (انظر الفصل 5 بشأن منازعات الاستثمار وإدارتها).[4]

السياسات والبرامج المتعلقة بالروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات في سلاسل القيمة العالمية

بشكل عام، تمثل الروابط والشراكات بين المؤسسات مبادرات لخلق أوجه التآزر ومعالجة المشاكل المشتركة وإتاحة الفرص. ففي حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مثلا، يمكنها أن تتخذ إجراءات مشتركة لزيادة نوعية عروضها، وتحقيق وفورات الحجم والنطاق عن طريق إنشاء اتحادات تجارية، وتحفيز توريد خدمات دعم الأعمال التجارية، وتعزيز عمليات نقل التكنولوجيا من بين غيرها. ويمكن أن تكون الروابط والشراكات ذات أهمية خاصة بالنسبة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم نظراً لمواردها المحدودة. وكما لوحظ سابقاً في هذا الفصل، يمكن للشراكات والروابط، عندما تنشأ بين الشركات الأجنبية والمحلية، أن تعزز أيضاً الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر، مثل زيادة فرص الأعمال التجارية والعمالة في المؤسسات المحلية.

هناك عدد كبير من الإجراءات الملموسة التي يمكن للوكالات الحكومية، مثل وكالات الترويج للاستثمار ووكالات الشركات الصغيرة والمتوسطة، وجمعيات القطاع الخاص، وشركات متعددة الجنسيات، ومقدمي خدمات تنمية الأعمال التجارية، والعديد من الجهات الفاعلة الأخرى اتخاذها لتعزيز مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية من خلال إقامة روابط مع الشركات متعددة الجنسيات التي المتواجدة في أسواقها المحلية. وتشمل هذه الإجراءات تعميم المعلومات على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات المتعلقة بفرص إقامة روابط تجارية، وإنشاء قواعد بيانات للمنتجات والموردين والمشترين، وبرامج لتشكيل اتحادات للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لتوريد طلبيات كبيرة، وبرامج تنمية الموردين، وعدة مبادرات أخرى. وتشمل هذه الإجراءات أيضاً دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات من أجل احترام السلوك التجاري المسؤول، ومساعدة الشركات الصغيرة على الاستفادة من أدوات أخرى مثل المشاركة في المناطق الاقتصادية الخاصة أو أنظمة اقتصادية خاصة والاستفادة من الموارد المالية والشبكات التي يوفرها المغتربون. ويقدم هذا القسم لمحة عامة عن تلك الأعمال والجهات الفاعلة وأهميتها لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

تعزيز جمعيات الأعمال وشبكات المؤسسات

تشكل شبكات المؤسسات وجمعيات الأعمال أداة مهمة لنشر المعلومات عن فرص الأعمال التجارية في سلاسل القيمة العالمية من خلال الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات. فعلى سبيل المثال، توجد غرف تجارية دولية أو ثنائية في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تساهم في استكشاف فرص الشراكات التجارية بين الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية والشركات الأجنبية وعقد تلك الشراكات. فعلى سبيل المثال، هناك عدد من المبادرات في مصر لتعزيز الشراكات بين الشركات المصرية والأجنبية، أبرزها جمعيات الأعمال المشتركة مع فرنسا وألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وتهدف هذه المبادرات إلى تعزيز الاستثمارات الصناعية ونقل التكنولوجيا وتنمية الموارد البشرية، وإجراءات مشابهة أخرى (OECD/EU/ETF, 2014). غير أنه ليس من الواضح مدى كفاءة تلك المبادرات وغيرها في إدماج الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية من خلال الشراكات مع الشركات متعددة الجنسيات. وعلاوة على ذلك، ورغم وجود وفرة في جمعيات الأعمال، لا سيما على المستويين الوطني ودون الوطني في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ليس من الواضح إلى أي مدى تمثل هذه المنظمات مصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة (OECD/EU/ETF, 2018).

كما يمكن أن تكون المبادرات العابرة للدول أو متعددة الأطراف التي تهدف إلى تعزيز الشراكات التجارية مفيدة في إقامة روابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات متعددة الجنسيات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتعتبر شبكة المشاريع الأوروبية (EEN) مثلاً مبادرة متعددة الجنسيات يرعاها برنامج الاتحاد الأوروبي للقدرة التنافسية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (كوزمي)، وتجمع بين غرف التجارة والصناعة، وأقطاب التكنولوجيا، ومنظمات دعم الابتكار، والجامعات ومعاهد البحوث، ومنظمات التنمية الإقليمية وغيرها. وتعمل الشبكة في أكثر من 60 بلداً وتنسق مع أكثر من 3000 خبير و600 منظمة عضو تقدم خدمات لتنمية الأعمال للشركات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في مجالات الابتكار والنمو الدولي والشراكات الدولية. ومن بين اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي يغطيها هذا التقرير، تشارك في هذه الشبكة فقط مصر والأردن وتونس.5 وتوفر شبكة المشاريع الأوروبية قاعدة بيانات واسعة لفرص الأعمال، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات متعددة الجنسيات. وحتى وقت كتابة هذا التقرير، لم تكن هناك فرص محددة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على الرغم من وجود العديد من إمكانيات الشراكة للوصول إلى التكنولوجيا والعلامات التجارية الأجنبية.6

كما يمكن أن توفر مبادرات أخرى لتعزيز التعاون الاقتصادي الأورومتوسطي منصات مفيدة لتعزيز الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات متعددة الجنسيات، لا سيما نظراً للتواجد المهم للاستثمار الأوروبي المباشر في العديد من الاقتصادات في المنطقة. فعلى سبيل المثال، تشجع شبكة أنيما للاستثمار (ANIMA Investment Network) تطوير الاستثمارات والشراكات والتكتلات التجارية في أوروبا والشرق الأوسط وإفريقيا لتعزيز الابتكار وريادة الأعمال وتدويل الشركات (OECD/EU/ETF, 2014). وتضم هذه الشبكة 70 مؤسسة، بما في ذلك مقدمي خدمات تنمية الأعمال التجارية من القطاعين العام والخاص لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة ورواد الأعمال ولتعزيز تطوير منظمات دعم الأعمال في جنوب البحر الأبيض المتوسط. [7]

تقديم خدمات تنمية الأعمال للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم من أجل إقامة روابط مع الشركات متعددة الجنسيات

نظراً لصغر قاعدة مواردها، تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بشكل أكبر من الشركات الكبيرة على الخدمات التي يقدمها موردو الخدمات الخارجيين. تتراوح هذه الخدمات من دعم في المهام اليومية (مثل المحاسبة، والشؤون القانونية، واللوجستيات، وإدارة الموارد البشرية، إلخ) إلى تطوير قدرات طويلة الأجل واستراتيجية (مثل الاستشارة الإدارية، وتنمية الموارد البشرية، والوصول إلى التكنولوجيا، والوصول إلى الأسواق، إلخ). وتعتبر الفئة الأولى من الخدمات (دعم الأعمال) مهمة لأنها تتيح للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التركيز على كفاءاتها الأساسية والتعاقد خارجيا لتأدية المهام التي لا تتمتع بالقدرة على تأديتها أو لا ترغب بتأديتها من وجهة نظر استراتيجية. أما الفئة الثانية (خدمات تنمية الأعمال التجارية) فهي أساسية بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة لبناء كفاءات جديدة وتحقيق أهداف طويلة الأجل مثل زيادة المبيعات والإنتاجية والوصول إلى أسواق جديدة و/أو تطوير منتجات أو خدمات أو عمليات جديدة.

يمكن لخدمات تنمية الأعمال التجارية أن توفر وسائل مهمة لمساعدة الأعمال التجارية الصغيرة على تحديد الروابط مع الشركات الأجنبية والشروع فيها في سياق سلاسل القيمة العالمية. ومع ذلك، تختلف أسواق خدمات تنمية الأعمال اختلافاً كبيراً بين اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من حيث تنوع الخدمات المتوفرة والجهات الفاعلة التي توفرها. فعلى سبيل المثال، يتمتع الأردن بسوق خدمات تنمية أعمال متنوع نسبياً، حيث تنشط الجهات الفاعلة العامة والخاصة في تقديم الدعم للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتشمل هذه وكالة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وهي "المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية" (جدكو) والتي تقدم دعماً مصمماً خصيصاً للشركات المتميّزة بإمكانات نمو لتشخيصها ومعالجة العوائق التي تحول دون التوسع والحصول على التدريب. كما تشمل أيضاً مبادرات من جهات مانحة مثل مشروع دعم المشاريع المحلية (LENS) الذي تنفذه وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة لتشجيع نمو الأعمال التجارية الصغيرة في القطاعات المستهدفة (مثل السياحة والضيافة، وتجهيز الأغذية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلخ)، وتطوير مقدمي خدمات تنمية الأعمال التجارية غير الحكوميين أو الخواص، ومساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على التواصل مع الجمعيات الصناعية وغرف التجارة ومقدمي خدمات تنمية الأعمال. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم جهات فاعلة أخرى من القطاعين العام والخاص بتنفيذ عدد من برامج خدمات تنمية الأعمال (مركز تطوير الأعمال، وجمعية الرواد الشباب، وإنجاز، ومؤسسة ولي العهد، وصندوق الملك عبد الله للتنمية، وجمعية الشركات الصغيرة والمتوسطة، وإنديفور، وأويسس 500، إلخ) (OECD, 2019c).

يعتبر المغرب من بين الاقتصادات التي تتمتع بخدمات متنوعة لتنمية الأعمال، حيث يعتمد البلد على تواجد قوي للجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص والتي تنفذ عدداً من المبادرات الرائدة لتوفير التوجيه الاستراتيجي لسياسة التنمية الاقتصادية (مثلا من خلال مخطط تسريع التنمية الصناعية 2014-2020 لتعزيز التنويع والقدرة التنافسية الصناعية ومن خلال "نظام المقاول الذاتي" (statut de l'auto-entrepreneur) الذي يهدف إلى زيادة العمل الذاتي وريادة الأعمال وإضفاء الطابع الاقتصادي الرسمي عليها). وفي المقابل، هناك الجزائر، مع سوق أقل تنوعاً لخدمات تنمية الأعمال ومع عدد أقل من المبادرات الرائدة والتي يقودها في الغالب القطاع العام، مثل البرنامج الوطني للتأهيل من قبل الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (ANDPME)، مما يعكس بطريقة أو بأخرى انخفاض مستويات تطور القطاع الخاص في هذا البلد (OECD/EU/ETF, 2018).8

لم تتم ترجمة خدمات تنمية الأعمال التجارية المتنوعة وموردیها في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى قواعد بيانات شاملة ومنظمة تسمح للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ورواد الأعمال بالبحث عن برامج محددة تلبي احتياجاتهم المحتملة، بما في ذلك فرص إقامة روابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات للمشاركة في سلاسل القيمة الدولية. ومن ناحية أخرى، تظل أسواق خدمات تنمية الأعمال مجزأة وتتكوّن من سلسلة واسعة وغير مترابطة من العروض، مما يحد من نطاق هذه التدابير وتأثيرها. ولمعالجة هذا التجزؤ وتقديم عرض أكثر اتساقاً، يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والجهات الفاعلة في القطاع الخاص إنشاء قواعد بيانات إلكترونية خاصة بخدمات تنمية الأعمال بحيث يمكن للموردين والمستخدمين تحميل المعلومات المتاحة والاطلاع عليها.[9]

علاوة على ذلك، وبما يتماشى مع ما ورد مسبقاً، يمكن لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تستلهم أيضاً من بعض الخطط الموجهة لدعم خدمات تنمية الأعمال التجارية التي تُستخدم لتشجيع مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في المشتريات العامة، مثل نشر الشركات متعددة الجنسيات إلكترونياً فرص الشراء في السوق المحلية (على غرار نشر فرص المشتريات العامة على منصات المشتريات الإلكترونية). ويمكن أن تقوم بذلك جهات فاعلة عامة مثل وكالات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أو وكالات الترويج للاستثمار، أو عبر جمعيات خاصة مثل غرف الصناعة والتجارة أو جمعيات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات، على سبيل المثال لا الحصر. ووفقاً للممارسة المتبعة في بعض البلدان، يمكن أن تشمل هذه البوابات الإلكترونية (والمواد المطبوعة الإضافية) فرص المشتريات الحديثة التي تنشرها المؤسسات متعددة الجنسيات (مثل شراء المدخلات) والسجلات الإلكترونية للموردين بحيث يكون من السهل على المشترين الوصول إلى الشركات المحلية، وحتى لا تضطر الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى إدخال معلوماتها في كل مرة تظهر فيها فرصة لعقد توريد.

ويمكن أن تبرهن برامج أخرى لخدمات تنمية الأعمال المستخدمة في المشتريات العامة فائدتها أيضاً في إقامة روابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات، بما في ذلك مساعدة صغار الموردين على تكوين اتحادات للحصول على طلبات كبيرة من السلع والخدمات والبرامج للامتثال لمعايير معينة ورفع الجودة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للتدابير الرامية إلى ضمان إقامة الشركات متعددة الجنسيات الدفعات إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في وقتها (أي 30 يوماً كحد أقصى بعد العرض التعاقدي للسلع والخدمات) أن تكون ضرورية أيضاً في تجنب تعرض الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى ضغوطات مالية وبالتالي تمويلها بحكم الواقع للشركات الكبيرة.

ولكن لا تنفذ معظم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للأسف أياً من برامج المشتريات هذه. لكن يمكن أن تتيح الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات متعددة الجنسيات فرصة لتطوير هذه الممارسات أولاً في سياق سلاسل القيمة العالمية ومن ثم توسيع نطاقها لتشمل أسواق المشتريات العامة.

قد تستخدم وكالات الترويج للاستثمار أيضاً مجموعة متنوعة من الأدوات لربط الشركات

يمكن لوكالات الترويج للاستثمار الوطنية استخدام عدة أدوات مثل برامج تنمية الموردين المستهدفة، وتوفير خدمات المطابقة، وتطوير قواعد بيانات عالية الجودة للموردين. وتوفر مبادرات التدريب وتنمية الموردين التمويل للمؤسسات متعددة الجنسيات التي تدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية في اكتساب المهارات أو التكنولوجيا أو في الوفاء بمتطلبات محددة. وتشمل المبادرات الأخرى إنشاء مراكز تنمية الأعمال أو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي توفر مجموعة واسعة من الخدمات أو تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على رفع قدراتها.

غالباً ما تكون وكالات الترويج للاستثمار هي الوكالات الرائدة في تنفيذ برنامج الروابط التجارية أو تتقاسم تلك المسؤولية مع مؤسسات أخرى، مثل وزارات الصناعة والتجارة والابتكار أو وكالات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ومقدمي خدمات تنمية الأعمال. وكثيراً ما تستهدف برامج الروابط القطاعات ذات الأولوية التي تروج لها وكالات الترويج للاستثمار. يمكن أن تسهم وكالات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلى جانب وكالات حكومية أخرى ورابطات القطاع الخاص، في صياغة مجموعة كافية من سياسات الربط وفي تنفيذ برامج تنمية الموردين (انظر الفصل 6 بشأن استراتيجيات تشجيع الاستثمار وتيسيره).

تتمتع وكالات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ببعض الأدوات لتعزيز الروابط التجارية؛ فعلى سبيل المثال، تقدم كافة الوكالات خدمات المطابقة بين المستثمرين الأجانب والموردين المحليين. كما تتمتع جميعها بقاعدة بيانات محلية للموردين تسمح بربط الشركات التابعة للمؤسسات متعددة الجنسيات بالموردين المعنيين أو الاعتماد على قاعدة بيانات الوكالات الحكومية الأخرى. غير أن الأدوات اللازمة لتعزيز الروابط كثيراً ما تُنفّذ على أساس ظرفي، ولا تشكل جزءاً من برنامج محدد أكثر وضوحاً للروابط. وقد تحتاج

وكالات الترويج للاستثمار التي ترغب في أن تكون أكثر نشاطاً في دعم إنشاء الروابط إلى ولاية واضحة لتزويد المستثمرين بمعلومات دقيقة وفي الوقت المناسب عن الموردين المحليين والشركاء من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وضمان التنسيق مع الوزارات والوكالات الأخرى (OECD, 2019d).

تتفاوت جودة قواعد بيانات الموردين بين اقتصاد وآخر في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ فمثلاً لا تتمتع كافة وكالات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بقواعد بيانات تسرد شهادات الموردين المحليين. كما أن قواعد البيانات غير متاحة للجمهور على الإنترنت، مما يتطلب من المستثمرين الأجانب المحتملين الاتصال بوكالة الترويج للاستثمار للاستفسار عن تواجد الموردين المحليين وخصائصهم. في تونس، تقدم وكالة النهوض بالاستثمار الخارجي (FIPA)، خدمات الربط بين الجهات، ولكنها تعتمد على قاعدة بيانات الموردين المحليين التابعة لوكالة أخرى وهي وكالة النهوض بالصناعة والتجديد. تتوفر قاعدة البيانات هذه على الإنترنت، وتشمل الشركات في مجالي التصنيع والخدمات وتوفر حتى معلومات على مستوى المنتج. كما تسرد قاعدة البيانات أيضاً الشركات المعتمدة، أي الشركات التي لديها شهادة جودة محددة.

تقدم بعض وكالات الترويج للاستثمار في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بناء القدرات للموردين المحليين (الجزائر ولبنان والسلطة الفلسطينية وتونس). ويتمثل نطاق اختصاص وكالات الترويج للاستثمار هذه في تعزيز الاستثمار المحلي، بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. وتقدم أقلية من وكالات للترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المساعدة في برامج توظيف وتدريب الموظفين المحليين، بشكل مشابه لوكالات الترويج للاستثمار التابعة لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2018). وغالباً ما يتم تدريب الموظفين المحليين من قبل وكالات أخرى، مثل وكالات تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أو في مناطق أخرى. بالتالي، يعتبر التنسيق بين الوكالات أمراً حيوياً لضمان التنفيذ الجيد لسياسات الروابط.

تعد " Czech Invest" (وكالة الاستثمار التشيكية)، من الأمثلة عن وكالات الترويج للاستثمار التي تمكنت من تعزيز الروابط التجارية، ولا سيما بفضل برنامج تنمية الموردين، الذي أتاح الوصول عبر الإنترنت إلى قاعدة بيانات الموردين المحليين في قطاعات محددة إضافةً إلى خدمات التطبيق والتفاوض (المربع 4.8). وتشمل البرامج الفعالة الأخرى مجلس تايلند لوحدة الاستثمار لتنمية الروابط الصناعية (Board of Investment Unit for Industrial Linkage Development)، والذي يوضح أن تعزيز الروابط يجب أن يكون جزءًا من خطة إنمائية طويلة الأجل يتم تنسيقها بين جهات فاعلة متعددة. وينسق المجلس بصورة مرنة وغير رسمية أنشطة الربط مع الهيئات الحكومية الأخرى والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية (OECD-UNIDO, 2019).

المربع 4.8. برنامج تنمية الموردين لوكالة الاستثمار التشيكية

أطلقت وكالة الاستثمار التشيكية برنامج تنمية الموردين في عام 1999، مع التركيز على الإلكترونيات، القطاع الأسرع نمواً في الجمهورية التشيكية وثاني أكبر قطاع للاستثمار الأجنبي المباشر بعد قطاع السيارات. ويهدف البرنامج إلى تعزيز القدرة التنافسية للموردين التشيكيين بالإضافة إلى تحسين التواصل بين الشركات المحلية والشركات متعددة الجنسيات. وقام البرنامج على استهداف مؤسسات تجارية محلية محددة للمشاركة في برامج التدريب والمساعدة التقنية لرفع جودة منتجاتها وتحسين قدرتها الاستيعابية وتوفير خدمات التطبيق اللازمة من خلال إعداد اجتماعات بين الشركات متعددة الجنسيات ومنتجين مختارين وتقديم المساعدة أثناء المفاوضات. كما قدمت الوكالة الوساطة المالية لتوسيع الأعمال التجارية، ولا سيما من خلال تقديم شهادة خطية إلى البنك المقرض أو عندما يمكن لمؤسسة متعددة الجنسيات كشريك ضمان عقد الإمدادات.

كما تدير وكالة الترويج للاستثمار التشيكية قاعدة بيانات على الإنترنت تضم الموردين المحليين لتسهيل التواصل بين المستثمرين الأجانب والموردين. وتعتبر قاعدة البيانات أداة فعالة لتحديد الموردين في الجمهورية التشيكية وتصنيفهم ووسيلة لعرض القطاعات الصناعية بشكل فردي بوضوح (الإلكترونيات، تكنولوجيا المعلومات، الملاحة الجوية، السيارات). ويتمثل الغرض الرئيسي من قاعدة البيانات هذه في مساعدة المستثمرين الأجانب الذين يدخلون الجمهورية التشيكية والمتواجدين فيها، إضافةً إلى الشركات الأجنبية والمحلية الأخرى المهتمة بالحصول على إمدادات من البلاد. كما أنه يسمح بالبحث عن الموردين وفقاً لثلاثة مستويات (مستوى أول وثاني وثالث).

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، استنادا إلى Benáček, V. (2010).

تعزيز روابط الأعمال الآمنة من خلال السلوك التجاري المسؤول

تشير مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول إلى توقع مساهمة كافة الشركات في التنمية المستدامة، وتجنب الآثار السلبية لعملياتها ومعالجتها. ويستلزم هذا الأخذ في عين الاعتبار القضايا البيئية والاجتماعية وإدماجها في إطار الأنشطة التجارية الأساسية، بما في ذلك في سلسلة التوريد والعلاقات التجارية (انظر الفصل 10). وتستند الشركات متعددة الجنسيات على نحو متزايد في قراراتها بشأن موقع الاستثمار إلى القدرة على ضمان سلاسل التوريد الموثوقة والتي يمكن التنبؤ بها والقادرة على التسليم بكفاءة في كل مرحلة من المراحل؛ كما قد تكون

تكاليف التأخير الناجم عن الاضطرابات العمالية أو الأضرار البيئية مثلاً هائلاً (OECD, 2014a: 27). وقد أصبح ضمان كفاءة سلاسل التوريد أكثر أهمية في أعقاب تفشي كوفيد-19، حيث أصبحت السلاسل أكثر عرضة للاضطرابات الناجمة عن هذه الجائحة.

من شأن الإبلاغ الواضح عن أولويات وتوقعات السلوك التجاري المسؤول، بما في ذلك إلى القطاع الخاص، أن يساعد على تعزيز الروابط مع الشركات متعددة الجنسيات، وبالتالي رفع الأثر الإنمائي للاستثمار الأجنبي المباشر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أقصى حد ممكن. وقد يجد موردو الشركات متعددة الجنسيات أن اتباع مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول يعطيها ميزة على الشركات غير الملتزمة، حيث تكون قادرة على معالجة مخاوف المؤسسات متعددة الجنسيات المتعلقة بجهود العناية الواجبة. ويمكن للحكومات أيضاً أن تتبنى السلوك التجاري المسؤول كأداة للمواءمة بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وينبغي إدراج توقعات السلوك التجاري المسؤول في جهود تيسير الاستثمار الأجنبي المباشر وقد يساعد على اجتذاب الشركات متعددة الجنسيات الأكثر ميلاً إلى اعتماد مصادر توريد محلية. فعلى سبيل المثال، قد يكون السلوك التجاري المسؤول أحد العناصر الواردة في قواعد بيانات الموردين وأحداث التطبيق. ويمكن للحكومات أيضاً أن تدرج مبادئ السلوك التجاري المسؤول في برامج التدريب الخاصة بصناعة معينة كوسيلة لبناء القدرة الاستيعابية للشركات المحلية. ويمكن أن يشمل ذلك دعم جهود تقاسم التكاليف داخل الصناعات وفيما بينها من أجل مهام محددة تتعلق بالعناية الواجبة، والمشاركة في المبادرات المتعلقة بالإدارة المسؤولة لسلسلة التوريد والتعاون بين أعضاء الصناعة الذين يتشاركون الموردين.

يمكن أن تدعم أنظمة الحوافز الذكية والسياسات الموجهة للمناطق الخاصة إنشاء روابط أعمق

تستخدم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على نطاق واسع الحوافز الضريبية وغير الضريبية للترويج للأنشطة الاستثمارية التي تُمكِّن الآثار الاقتصادية والاجتماعية غير المباشرة والتشجيع عليها (انظر الفصل 7). وهي أيضاً إحدى الأدوات المتاحة للحكومات للتأثير على قرارات الشركات متعددة الجنسيات بالاستعانة بمصادر توريد محلية، وقد تتألف من تخفيضات ضريبية لخصم نفقات معينة أو مكافأة الشركات على تدريب مورديها المحليين (مثلاً برامج التدريب وأنشطة البحث والتطوير وبناء قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وحماية البيئة). إن الائتمان الضريب مشابه ولكنه يمكّن المستثمرين من استخدام هذه النفقات مباشرة لخفض مبالغ الضرائب المستحقة. ويمكن للحوافز الضريبية (وخاصة الإعفاءات الضريبية المؤقتة) أن تفرض تكاليف مالية كبيرة على البلدان التي تستخدمها. وبالتالي ينبغي تفضيل النهج المستهدفة.

تستهدف معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قطاعات أو مناطق واسعة، إما من خلال توفير حوافز خاصة للمناطق الأقل نمواً أو عن طريق حوافز إضافية قائمة على المناطق الخاصة. تتبع بلدان قليلة فقط، مثل المغرب، نهج أكثر استهدافا في تقديم الحوافز، مع حوافز محددة لتعزيز المهارات وأنشطة البحث والتطوير وأنشطة التكنولوجيا المتقدمة. أما خارج المنطقة، فأطلقت عدة بلدان حوافز مستهدفة لدعم عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مع الشركات الأجنبية. فعلى سبيل المثال، تُمنح المشاريع في تايلند إمكانية خصم النفقات من الإيرادات الخاضعة للضريبة مقابل الإنفاق على تنمية الموردين المحليين من خلال التدريب والمساعدة التقنية. وعلى نطاق أوسع، قد تشمل الحوافز المتعلقة بالروابط نفقات الشركات الرائدة في مساعدة مورديها ومراجعة مورديهم للالتزام بمعايير الجودة والبيئة والصحة والسلامة للشركة (Galli, 2017).

إن مشاركة اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في سلاسل القيمة العالمية مدفوعة جزئياً بإعداد أنظمة حصرية قائمة على المناطق الخاصة (مثل منطقة طنجة الحرة في المغرب، والمنطقة الاقتصادية الخاصة بقناة السويس في مصر) أو أنظمة التصدير الخاصة (النظام البحري في تونس والمناطق الصناعية في الأردن). وغالباً ما تؤدي أهداف هذه النظم إلى تحفيز الاستثمارات والتجارة الجديدة وخلق فرص العمل وتعزيز الفرص الاقتصادية. وبينما تمكنت هذه النظم من اجتذاب الاستثمار وتعزيز التجارة، ولا سيما من خلال تقديم حوافز ضريبية سخية وخدمات مناسبة، لم يكن واضحاً تأثيرها الإيجابي وامتدادها على الاقتصاد المحلي. فعلى سبيل المثال، لم تنجح منطقة طنجة، التي اجتذبت قادة عالميين في قطاع السيارات والملاحة الجوية، إلا بشكل جزئي في ربط الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية بالمنتجين في المنطقة الخاصة ورفع مستوى قدراتها للاندماج في شرائح جديدة من سلاسل القيمة العالمية (Malouche and Partow, 2019).

ولتعزيز الروابط، تعفي بعض الحكومات الشركات متعددة الجنسيات في النظم الحصرية من دفع ضريبة القيمة المضافة على المدخلات المشتراة محلياً. ويمكن أن تساعد إعفاءات ضريبة القيمة المضافة في التعويض عن الزيادات المحتملة في تكاليف المنتجات المحلية مقارنة بالإمدادات الأجنبية. كما يمكن أن يؤدي تحقيق فرص متساوية بين الموردين المحليين والواردات عندما تكون واردات الشركات متعددة الجنسيات معفاة من ضريبة القيمة المضافة (Sabha et al., 2020). وقد أدخلت بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوافز على ضريبة القيمة المضافة ولكن لم يتحقق دائماً تأثيرها المتوقع على الروابط. ففي تونس مثلاً، تُعفى الشركات التي لها وضع تصديري (نظام الشركات البحري) من ضريبة القيمة المضافة على الإمدادات المحلية. وبالمثل، يمكن أن تُرد لشركة داخلية تبيع منتجات إلى شركة خارجية تكاليف ضريبة القيمة المضافة المدفوعة على استهلاكها الوسيط. وفي الممارسة العملية، لا توجد سوى روابط قليلة بين الاثنين، لا سيما بسبب الإجراءات الإدارية المرهقة (المربع 3.8).

قد تكون الحوافز غير الضريبية بنفس أهمية الحوافز الضريبية لتعزيز الروابط، إن لم تكن أكثر أهمية عندما تكون البيئة التنظيمية معقدة. فعلى سبيل المثال، خففت مصر من الإجراءات التنظيمية والإدارية على الشركات المحلية التي تقدم خدماتها للشركات في المناطق الخاصة

المتميّزة بأنظمة معفاة من الرسوم الجمركية. وعلى الرغم من أن المنتجات والخدمات المباعة لهذه المناطق تُعتبر كصادرات وتخضع بالتالي لنفس القواعد التجارية، يتم تقديم بعض الحوافز الإدارية للموردين المحليين في قطاعات محددة. ولا يحتاج هؤلاء الموردون إلى موافقة سلطة الرقابة التجارية للحصول على بعض السلع التي تخضع عادة لمراقبة الجودة (OECD, 2020d).

يتم تأطير سياسة الروابط في بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أنها متطلبات المحتوى المحلي، والتي قد تثبط أحياناً عزيمة المستثمرين الأجانب وربما تحد العلاقات إلى الأنشطة ذات المهارات المتدنية لتلبية المتطلبات. ويمكن أن تكون الحوافز لإقامة علاقات مجدية بشكل استباقي مع الموردين المحليين بديلاً أفضل للبلدان المضيفة لجني فوائد التنمية المستدامة للاستثمار الأجنبي المباشر (المربع المربع 5.8). فعلى سبيل المثال، في الأردن، كانت الحكومة تعتزم فرض متطلبات المحتوى المحلي على الاستثمار في الطاقة المتجددة، الأمر الذي كان من شأنه أن يزيد من تكلفة المدخلات لمنتجي الطاقة في المراحل النهائية، ويخفض الاستثمار الأجنبي (OECD, 2016). وكبديل لذلك، يمكن للحكومة أن تقدم خصماً ضريبياً لمنتجي الطاقة الذين يمولون عمليات الترقية الخاصة بالموردين المحليين ليتمكنوا من إنتاج مكونات الطاقة المتجددة غير المتاحة محلياً.

المربع 5.8. تمثل الحوافز المستهدفة بديلاً عن متطلبات المحتوى المحلي

قد تتسبب متطلبات المحتوى المحلي في تثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر عبر وضع ظروف صعبة لتحقيق المتطلبات المحلية التي تحد من منافسة الواردات ويتسبب ذلك بالتالي في ارتفاع تكاليف الإنتاج وفي نهاية المطاف ارتفاع الأسعار على الصناعات في المراحل النهائية وعلى المستهلكين. وبالتالي، يمكن أن تكون المكاسب المحتملة في الأجل القصير في الصناعة المستهدفة بمثابة استنزاف لبقية الاقتصاد. كما أن التكاليف من حيث الاستثمارات الضائعة قد لا تعوض بالضرورة بتحسين نتائج التنمية المحلية إن وجدت، مثل زيادة العمالة والاستثمار ونقل التكنولوجيا (OECD, 2020e).

إن الدراسات حول متطلبات المحتوى المحلي كثيرة، وفي حين أنه قد تكون هناك مواقف قد تؤدي فيها هذه السياسات إلى زيادة الرفاه المحلي تبعاً لخصائص السوق (مثل التعلم المحتمل والآثار غير المباشرة من حيث التكنولوجيا وتوافر الحجم، إلخ)، تشير الأدلة العامة إلى أنها قد تؤدي إلى تخصيص للموارد دون المستوى الأمثل (Stone et al., 2015). كما أن أوجه القصور الناشئة في القطاعات الأخرى بسبب متطلبات المحتوى المحلي قد تؤدي أيضاً إلى الحد من نمو الوظائف، مما يقوض الأهداف الأصلية لفرض تلك المتطلبات. كما أنها تتسبب في انخفاض التجارة، بما في ذلك بالنسبة للاقتصاد المفروضة فيه (OECD, 2019e).

وفي السعي إلى تحقيق هذه الأهداف، يمكن أن توفر الأدوات الضريبية الاستباقية التي تحفز على إقامة روابط ذات مغزى بين المستثمرين الأجانب والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية، مثل الحوافز الضريبية المستهدفة، بديلاً لسياسات متطلبات المحتوى المحلي. تولد الحوافز المستهدفة آثارا أقل سلبية على نطاق الاقتصاد، وقد تكون فوائدها طويلة الأجل على رفع مستوى قدرة الموردين أكبر، حتى وإن كانت أكثر تكلفة وتتطلب قدرة مؤسسية أقوى لكي تنفذ بفعالية. وفي حال تواجد متطلبات المحتوى المحلي، يتم توظيف الموردون المحليون في الغالب في عمليات ذات قيمة أقل، تتعلق خاصة بالموقع، مثل البناء وخدمات الدعم والوظائف غير المنتجة. وغالباً ما يتم ذلك لتلبية الاحتياجات بدلاً من الاستفادة من المزايا النسبية (Bamber et al. 2014). وفي أفضل الحالات، ينبغي أن تتوافق متطلبات المحتوى المحلي مع مصلحة المستثمرين في خفض التكاليف عن طريق شراء السلع والخدمات محلياً، ولكن ينبغي أن تكون الأهداف التي تخص المحتوى المحلي واقعية ومرنة على حد سواء، ويجب أن تكون مصحوبة بسياسات أوسع نطاقاً تدعم الروابط التجارية.

يمكن للمستثمرين المغتربين إقامة روابط معززة مع الأعمال التجارية المحلية

تتمتع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعدد كبير من المغتربين المنتشرين حول العام والذين قد يؤثرون بشكل إيجابي على الاستثمار العابر للحدود المتدفق إلى بلدانهم الأصلية. ومن المرجح أيضاً أن يقيم أولئك المستثمرون روابط مع الموردين المحليين أكثر من المستثمرين الأجانب العاديين (Amendolagine et al., 2017). فعلى سبيل المثال، ساهم المغتربون الصينيون والهنود بشدة في إدماج البلدين في سلاسل القيمة العالمية، لا سيما من خلال الاستثمار (Buckley et al. 2007). ويمكن للمغتربين أن يحفزوا الاستثمار عن طريق خفض تكاليف المعاملات والمعلومات لأنهم غالباً ما تكون لهم صلات بالشبكات المحلية (Chen et al., 2004). كما يمكنهم تفادي التحديات في المناطق النائية أو التي تنطوي على مخاطر، وتقديم إشارة إيجابية عن المنطقة. وكما هو الحال مع فروع الشركات متعددة الجنسيات، تتمتع شركات المغتربين بمستويات إنتاجية أعلى وأداء تصديري أفضل مقارنة بالشركات المحلية (Boly, 2014).

إن الأدلة على استثمار المغتربين من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في بلدانهم الأصلية محدودة؛ فوفقاً لإحدى الدراسات الاستقصائية، يشك المستثمرون المغتربون من اقتصادات المنطقة في أن تكون الشركات المحلية مستعدة وقادرة على العمل معهم (البنك الدولي، 2016)، فضلاً عن أنهم يعتقدون أنهم لا يستفيدون من نفس المعاملة التفضيلية الممنوحة للمستثمرين الأجانب ولا يتوقعون دعماً كبيراً من حكوماتهم لمساعدتهم على الاستثمار. وكشفت دراسة حول تونس أن المستثمرين المحتملين في المهجر غالباً ما يبلغون عن عدم علمهم بالحوافز الاستثمارية المقدمة للمستثمرين الأجانب (UNDP, 2016). ولا يقيم المستثمرون المغتربون التونسيون الحاليون شراكات مع الشركات

المحلية مقارنةً بالمستثمرين الأجانب، كما أن تأثيرهم العام على الوظائف والأجور أضعف من تأثير الشركات الأجنبية. إلا أنه وفي الوقت نفسه، يُعتبر المستثمرون التونسيون في المهجر أكثر حضوراً في المناطق النائية أو الريفية مقارنةً بالشركات الأجنبية.

يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستمرار بالترويج للاستثمار عبر الجالية وتعميق روابطها مع الموردين المحليين من خلال زيادة جهود التواصل ووضع استراتيجيات وبرامج مخصصة للجذب بالتشاور مع ممثلي تلك الجالية. طوّر لبنان عدة مبادرات لجذب استثمارات أكبر من المغتربين (المربع 6.8) وتعمل الحكومة المغربية على جذب المستثمرين المغتربين من خلال مراكز الاستثمار الإقليمية و"بيوت المغاربة المقيمين في الخارج" (Houses of Moroccans Living Abroad)، وهو برنامج يوفر المعلومات للمغتربين. يمكن للحكومات أيضاً أن تجمع بيانات على المستوى الصغير حول المستثمرين في المهجر، مثل معهد الاستثمار في تونس، لمقارنتهم بالمستثمرين من غير المغتربين ورصد الاختلافات في الاتجاهات والآثار (UNDP, 2016).

المربع 6.8. تشجيع استثمارات المغتربين في لبنان

تشارك عدة وزارات ووكالات حكومية لبنانية في جذب المستثمرين اللبنانيين المغتربين وربطهم مع الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية. ومن أهداف وكالات الترويج للاستثمار اللبنانية تحديد فرص الاستثمار الملموسة في جميع المناطق اللبنانية والترويج لها بنشاط محلياً ودولياً بين الجاليات. وتهدف استراتيجية لبنان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى تسهيل الروابط بين الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات متعددة الجنسيات، وكذلك تلك التي تضم المغتربين ومشاركة قصص النجاح مع المغتربين اللبنانيين.

تعمل وزارة الخارجية والمغتربين على تشجيع الاستثمار القادم من المغتربين من خلال سفاراتها الأجنبية وقنصلياتها. فعلى سبيل المثال، تهدف "مبادرة الطاقة الاغترابية اللبنانية"، التي أطلقتها الوزارة في عام 2014، إلى إقامة روابط بين المغتربين والمقيمين لتوفير فرص لتبادل الخبرات وإقامة علاقات تجارية واجتماعية. كما تهدف المبادرة إلى استكشاف الفرص المتاحة للبنانيين المقيمين والمغتربين للعمل معاً لاستعادة صورة البلد والثقة في الاقتصاد.

المصدر: UNCTAD (2018).

المراجع

Amendolagine, V., Presbitero, A., Rabellotti, R., Sanfilippo, M., & Seric, A. (2017), FDI, global value chains, and local sourcing in developing countries, International Monetary Fund .

Azmeh, S., & Nadvi, K. (2014), Asian firms and the restructuring of global value chains, International Business Review, 23(4), 708-717 .

Bamber, P. et al .(2014-01-08), “Connecting Local Producers in Developing Countries to Regional and Global Value Chains :Update”, OECD Trade Policy Papers, No. 160, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5jzb95f1885l-en

Boly, A., Coniglio, N. D., Prota, F., & Seric, A. (2014), Diaspora investments and firm export performance in selected sub-Saharan African countries, World Development, 59, 422-433 .

Buckley, P. J., Clegg, L. J., Cross, A. R., Liu, X., Voss, H., & Zheng, P. (2007), The determinants of Chinese outward foreign direct investment, Journal of international business studies, 38(4), 499-518 .

Chen, T. J., Chen, H., & Ku, Y. H. (2004), Foreign direct investment and local linkages, Journal of International Business Studies, 35(4), 320-333 .

El-Said, H., Al-Said, M., & Zaki, C. (2014), Small and medium enterprises landscape in Egypt :New facts from a new dataset .International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 20(3), 286-309 .

Galli, R. (2017), The role of investment incentives for structural transformation: a comparative analysis of investment incentives legislations in Sub-Saharan African, South-Asian and South-East Asian (No. 994955393402676), International Labour Organisation.

ILO (2019), Small matters: global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs

Joumard, I., S. Dhaoui et H. Morgavi (2018), « Insertion de la Tunisie dans les chaines de valeur mondiales et rôle

des entreprises offshore », Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, No. 1478, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/546dbd75-fr

Karam, F., & Zaki, C. (2015), Trade volume and economic growth in the MENA region :Goods or services ? Economic Modelling, 45, 22-37.

Kowalski, P. et al .(2015), "Participation of Developing Countries in Global Value Chains :Implications for Trade and Trade-Related Policies", OECD Trade Policy Papers, No. 179, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js33lfw0xxn-en

Malouche, Mariem; Partow, Zeinab (2019), Creating Markets in Morocco a Second Generation of Reforms : Boosting Private Sector Growth, Job Creation, and Skills Upgrading, Washington, D.C :.World Bank Group .

OECD (2020a), Covid-19 and global value chains: policy options to build more resilient production networks, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-value-chains-policy-options-to-build-more-resilient-production-networks-04934ef4/

OECD (2020b), Investment in the MENA region in the time of Covid-19, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-in-the-mena-region-in-the-time-of-covid-19-da23e4c9/

OECD (2020c), OECD Investment Policy responses to Covid-19, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/oecd-investment-policy-responses-to-covid-19-4be0254d/

OECD (2020d), OECD Investment Policy Reviews :Egypt 2020, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9f9c589a-en.

OECD (2020e), OECD Investment Policy Reviews :Indonesia 2020, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b56512da-en.

OECD (2019a), OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/34907e9c-en.

OECD (2019b), "Fostering greater SME participation in a globally integrated economy", in *Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth* :OECD 2018 Ministerial Conference on SMEs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/400c491d-en.

OECD (2019c), SME Policy Effectiveness in Jordan .User Guide 1 :Reinforcing SME policy co-ordination and public-private dialogue, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019d), Mapping of Investment Promotion Agencies :Middle East and North Africa, www.oecd.org/investment/Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-MED.pdf

OECD (2019e), "Local content requirements", OECD Trade Policy Brief, OECD Publishing :Paris, February.

OECD (2018), Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD countries, www.oecd.org/investment/Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-in-OECD-Countries.htm

OECD (2016), OECD Clean Energy Investment Policy Review of Jordan, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264266551-en

OECD-UNIDO (2019), Integrating Southeast Asian SMEs in Global Value Chains :Enabling Linkages with Foreign Investors, Paris. www.oecd.org/investment/Integrating-Southeast-Asian-SMEs-in-global-value-chains.pdf

OECD/European Union/ETF (2018), The Mediterranean Middle East and North Africa 2018 :Interim Assessment of Key SME Reforms, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264304161-en.

OECD/European Union/ETF (2014), SME Policy Index :The Mediterranean Middle East and North Africa 2014 : Implementation of the Small Business Act for Europe, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264218413-en.

Oetzel, J., Miklian, J. (2017), Multinational enterprises, risk management, and the business and economics of peace, Multinational Business Review, 25(4), p.270-286, https://doi.org/10.1108/MBR-09-2017-0064

Sabha, Yassin; Liu, Yan; Douw, Willem (2020), Investment Linkages and Incentives :Promoting Technology

Transfer and Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment, FCI in Focus, Washington, D.C :.World Bank Group.

Stone, S., J. Messent and D. Flaig (2015), "Emerging Policy Issues :Localisation Barriers to Trade", OECD Trade Policy Papers, No. 180, OECD Publishing, Paris.

UNCTAD (2018), Investment Policy Review of Lebanon, UNCTAD Publishing, Geneva.

UNDP (2016), assessing the impact of diaspora investments in Tunisia: a case study, December 2016.

UNECA (2016), promoting regional value chains in North Africa .Oromia :Addis Ababa.

World Bank (2020), World Development Report 2020 :Trading for Development in the Age of Global Value Chains

World Bank (2016), Mobilizing the Middle East and North Africa Diaspora for Economic Integration and Entrepreneurship

World Economic Forum (2016), Responsible private sector action to address fragility, conflict and violence . Industry Agenda, World Economic Forum. www3.weforum.org/docs/WEF_Responsible_Private_Sector.pdf

الملاحظات

[1] تركز التدابير على قطاع الصناعة التحويلية.

[2] لا توجد ملاحظات كافية للمغرب وتونس لإدراج شركات في قطاع الآلات (مثل قطاع السيارات).

[3] تُعرّف الشركات الصغيرة والمتوسطة هنا بأنها شركات يقل عدد موظفيها عن 100 موظف.

[4] وإلى جانب أحكام تسوية المنازعات الواردة في التشريعات وفي اتفاقات الاستثمار الدولية، فإن التزام جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية نيويورك بشأن إنفاذ قرارات التحكيم الأجنبية والاعتراف بها، يوفر أيضاً ضماناً بأن العقود ستُنفذ بسلاسة، في حالة عرض النزاع على هيئة تحكيم وليس أمام المحاكم المحلية.

[5] وفقاً لأحدث طبعة من مؤشر سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كان المغرب جزءاً من شبكة المشاريع الأوروبية، إلا أن المغرب لا يظهر في القوائم الأحدث للشبكة (OECD/EU/ETF, 2018)

[6] انظر https://ec.europa.eu/easme/en/enterprise-europe-network.

[7] انظر https://anima.coop/en/ و http://ebsomed.eu/.

[8] يرجى مراجعة مؤشر سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة لمنطقة البحر الأبيض المتوسط والشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعامي 2014 و2018 للحصول على نظرة عامة أكثر اكتمالاً عن أسواق خدمات تنمية الأعمال في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، (OECD/EU/ETF, 2014) (OECD/EU/ETF, 2018).

[9] توفر بوابات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ومواقع الويب المنشأة في بعض بلدان أمريكا اللاتينية مثلاً محركات بحث حديثة ومهيكلة للشركات الصغيرة للبحث عن الدعم للوصول إلى الأسواق والتكنولوجيا والتمويل وما إلى ذلك. (OECD/CAF, 2019[102])

9 تعزيز الترابط من خلال الاستثمار في البنية التحتية

يدرس هذا الفصل الوضع الحالي للاستثمار في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع التركيز على قطاعات النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة. ويستعرض أيضاً التحديات التي تواجه تطوير البنية التحتية ويقدم لمحة عامة عن الإصلاحات الأخيرة الرامية إلى تعزيز الاستثمار في البنية التحتية والتمويل، بما في ذلك من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. كما يوفر الاعتبارات المتعلقة بالسياسات الكفيلة بمعالجة الأطر القانونية والمؤسسية للاستثمار في البنية التحتية.

الملخص والاعتبارات السياساتية

يعتبر وجود بنية تحتية عالية الجودة أحد أهم المدخلات للنمو الشامل والمستدام، إذ تُعتبر البنية التحتية للنقل والطاقة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عناصر حيوية لتيسير الاستثمار وتعزيز الترابط والتنمية الصناعية والتنويع الاقتصادي في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موضوع هذا التقرير. لكن لا تزال ثمة أوجه تقصير في جميع قطاعات البنية التحتية. فبينما حققت الاقتصادات موضوع التقرير هنا تقدماً في تطوير البنية التحتية المادية الأساسية، لا يزال أداء البنية التحتية المتصلة بالنقل (مثل الموانئ والطرق والمطارات) أقل من المأمول، الأمر الذي يتسبب في التأخيرات ويزيد من تكلفة التجارة. كما تؤثر الخدمات اللوجستية منخفضة النوعية على التجارة والاستثمار بشكل أكبر من ضعف البنية التحتية، إذ ذكرت 24٪ من شركات التصنيع على المعدل في الاقتصادات الثمانية قضايا النقل على أنها عائق رئيسي أمام عملياتها التجارية.[1]

تواجه اقتصادات المنطقة اختناقات في البنية التحتية الخاصة بالنقل، بما في ذلك السكك الحديدية، فضلاً عن افتقارها إلى وسائل نقل متعددة الوسائط، وتجزؤ نظام الموانئ فيها.[2] وسيتطلب ذلك من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع استثمار قرابة 100 مليار دولار سنوياً على مدى السنوات الخمس إلى العشر المقبلة لصيانة البنية التحتية القائمة وتشييد أخرى جديدة (البنك الدولي، 2020). كما أنه ثمة ثغرات في التمويل في جميع قطاعات البنية التحتية، وخصوصاً في البنية التحتية العابرة للحدود والنقل البري والطاقة.

بينما تعتبر البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات متطورة نسبياً في جميع أنحاء المنطقة، ثمة حاجة إلى استثمارات كبيرة في قدرات النطاق الإلكتروني العريض الثابت والمحمول لزيادة تسهيل الاستثمار المحلي والأجنبي. كما يعتبر عدم وجود منافسة فعالة وتشريعات مناسبة من أهم العوامل التي تحد من تطور قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عموماً (Gelvanovska et al, 2014). ولا تزال بلدان كثيرة تواجه عقبات كبيرة في الوصول إلى الإنترنت، مما يعوق العمليات التجارية فيها. ولدى 8٪ فقط من الشركات الصغيرة والمتوسطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حالياً تواجد على الإنترنت (مقارنة مع 80٪ في الولايات المتحدة) ولدى فقط 1.5٪ من تجار التجزئة في المنطقة تواجد على الإنترنت (WEF, 2017).

يوفر القطاع العام بشكل أساسي البنية التحتية من خلال مشاريع مملوكة للدولة، مع مشاركة قليلة نسبياً من القطاع الخاص. وتعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص محدودة، لكنها تمثل أيضاً وسيلة مهمة يمكن من خلالها الاستفادة من موارد القطاع الخاص وخبراته. وعززت بعض حكومات المنطقة في السنوات الأخيرة جهودها لبناء بيئة ذات مصداقية للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تحديث قوانينها الخاصة بالشراكات بين القطاعين، وإنشاء وكالات الشراكة بين القطاعين أو وحدات متخصصة داخل المؤسسات القائمة (كما في حالة الأردن والمغرب وتونس ومصر). وبينما تختلف البيئات التنظيمية والمؤسسية المنظّمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، هناك دعم سياسي متزايد لتلك الشراكات في معظم اقتصادات المنطقة. ويمكن لزيادة مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص تحسين كفاءة البنية التحتية وجلب تكنولوجيات ومهارات جديدة، وأيضاً التخفيف من العبء المالي على الميزانيات العامة.

كما يمكن لتحسين حوكمة البنية التحتية أن يجتذب المزيد من الاستثمارات الخاصة. ويمكن للاقتصادات موضوع هذا التقرير العمل على تحسين إدارة وكفاءة الاستثمار العام، فضلاً عن الالتزام بالشفافية في عمليات الشراء والتثمين. ويمكن أن يساعد التخطيط لتطوير البنية التحتية بطريقة شاملة، واتباع الممارسات الجيدة في حوكمة البنية التحتية، على التخفيف من حدة بعض التحديات في المنطقة وتعزيز الاستثمار.

الاعتبارات السياساتية

- توضيح الإطار التنظيمي للاستثمار في البنية التحتية لتزويد المستثمرين المحتملين بسياسات وأنظمة واضحة وشفافة وثابتة ويمكن التنبؤ بها. غالباً ما تتعايش قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع أساليب الشراء الأخرى للبنية التحتية مثل تشريعات المرافق العامة وأيضاً مع قوانين محددة بكل قطاع.
- التأكد من توافق استراتيجيات البنية التحتية بشكل جيد مع الاستراتيجيات التجارية والإنمائية الوطنية والإقليمية الشاملة، بما في ذلك الاستثمار وتطوير الخدمات اللوجستية والإصلاحات الأوسع نطاقاً في مجال الحوكمة. لقد طورت اقتصادات المنطقة بنية تحتية ملموسة من دون الإصلاحات التنظيمية للتجارة والأعمال التجارية التي ترافقها ومن دون اعتماد نهج متعدد الوسائط لتحقيق النتائج المتوقعة.
- إجراء المزيد من الإصلاحات التي تعزز المنافسة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لزيادة تكافؤ الفرص بين الوافدين الجدد والموجودين حالياً في السوق. يهيمن على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عادة، على غرار القطاعات الرئيسة الأخرى، عدد قليل من الشركات القائمة والمؤسسات المملوكة للدولة، مما يحد من إمكانية دخول مستثمرين جدد. ينبغي أن تشمل الإصلاحات رفع بعض الحواجز التي تعترض دخول قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية.
- تبسيط القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي في قطاعي الطاقة والنقل أو إزالتها. تفرض الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير قيوداً في قطاعات النقل البحري والجوي والبناء والاتصالات أعلى من متوسط دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وتفرض أيضاً في بعض الحالات قيوداً في مجال توليد الكهرباء وتوزيعها. في الحالات التي تعتبر فيها هذه السياسات ضرورية لمعالجة الأهداف الإنمائية الوطنية ينبغي على الحكومات العمل على ألا تكون هذه السياسات أكثر تقييداً مما هو مطلوب (انظر الفصل 4).
- تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص. ثمة مجال كبير للقطاع الخاص لكي يصبح أكثر انخراطاً في تطوير البنية التحتية في المنطقة. ينبغي على القطاع العام العمل بشكل أوثق مع أصحاب المصلحة من القطاع الخاص لمعالجة العراقيل في مناخ الاستثمار ووضع أنظمة محلية ملائمة تعزز القدرة التنافسية، ولا سيما في قطاعات الخدمات الأساسية.
- تعزيز القدرات والتنسيق بين الوزارات والكيانات ذات الصلة المشاركة في تخطيط البنية التحتية وتحديد الأولويات. كثيراً ما يتم تطوير البنية التحتية في المنطقة بشكل جزر منعزلة عن بعضها ولا يتم دائما إدراجها في السياسات الأخرى مثل استراتيجيات التنمية الصناعية.

تحديات البنية التحتية الرئيسية التي تؤثر على الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تعد البنية التحتية التي تحسن من الترابط بين الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير عنصراً أساسياً في السياسات الرامية إلى تعزيز النمو الشامل والمستدام، إذ تواجه المنطقة ضغوطاً متزايدة على بنيتها التحتية القائمة مع توقع نمو عدد السكان بنسبة 40٪ لتصل إلى 586 مليون نسمة بحلول عام 2030، والتحضر المتسارع خلال السنوات المقبلة، وتزايد الطبقات المتوسطة في تلك المجتمعات. (معهد الشرق الأوسط، 2019). كما أن التداعيات الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 تخلق أيضاً الحاجة إلى بنية تحتية متقدمة تكنولوجياً ومستدامة وقادرة على الصمود ودعم الانتعاش الاقتصادي. وتعتبر البنية التحتية – بما في ذلك النقل والطاقة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات المرتبطة بها – حيوية لتيسير الاستثمار وتعزيز التنمية الصناعية والتنويع الاقتصادي للاقتصادات موضوع هذا التقرير هنا. ومع ذلك، تحد أوجه التقصير العديدة في جميع قطاعات البنية التحتية حالياً من إمكانية زيادة الاستثمار والمساهمة التي تقدمها البنية التحتية في تحقيق نمو مستدام وشامل.

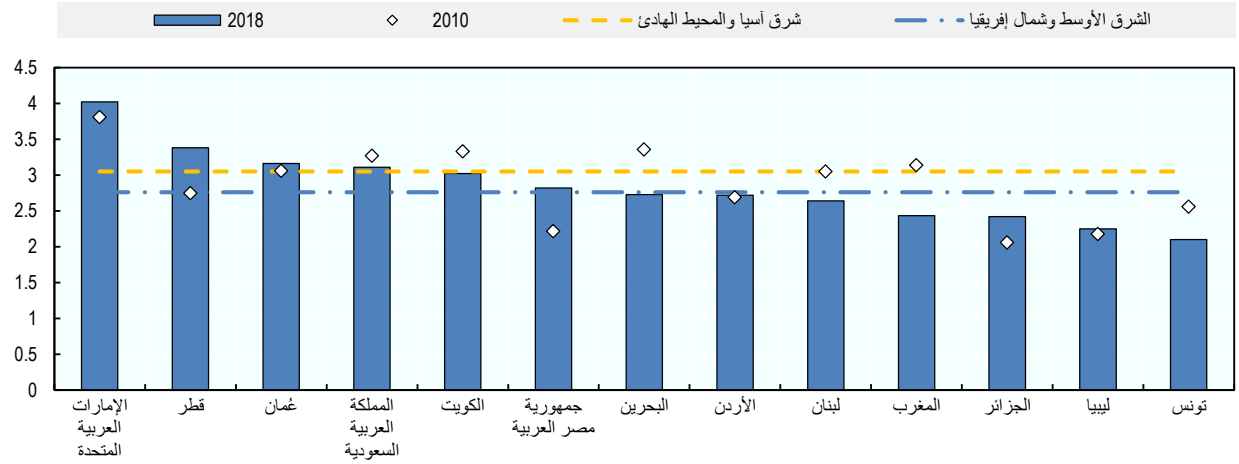
لا تزال جودة البنية التحتية المادية وغير المادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متدنية

لا يزال أداء البنية التحتية للنقل (مثل الموانئ والطرق والمطارات) منخفضاً رغم التقدم الذي أحرزته المنطقة في تطوير بنيتها التحتية المادية الأساسية في السنوات الأخيرة، الأمر الذي يتسبب بدوره في حدوث تأخيرات ويرفع من تكلفة التجارة. ووفقاً لمؤشر الأداء اللوجستي للبنك الدولي، يختلف أداء البنية التحتية بشكل كبير بين الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير (الشكل 1.9). وكان اقتصاد مصر هو الذي حقق أكبر تقدم في المنطقة في العقد الماضي بفضل حصول زيادة في الاستثمارات في البلاد، في حين كان أداء المغرب هو الأسوأ ويعود ذلك جزئياً إلى ضعف الخدمات الجمركية وتتبع وتعقب الشحنات (Chauffour, 2018). كما حسنت الجزائر من أدائها منذ عام 2010، مع وجود مجال كبير للتحسين في حالتي تونس ولبنان. وعموماً، لا تزال المنطقة تعاني من أوجه تقصير مهمة في البنية التحتية، بما في ذلك في مجالات النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة، على النحو المبين في مختلف المؤشرات الدولية (الملحق 1).

في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يؤثر سوء الخدمات اللوجستية على التجارة والاستثمار أكثر من النقص الفعلي في البنية التحتية، وهو ما جعل الاقتصادات هنا في حالة تناقض من حيث أدائها اللوجستي مقارنةً بمناطق أخرى. ويمكن أن تكون التحديات اللوجستية واسعة الانتشار، إذ تزيد تكلفة منشآت الموانئ في اقتصادات شمال إفريقيا بنسبة 40٪ عن مثيلاتها عالمياً، مع طول فترات بقاء الحاويات، وفترات تجهيز الوثائق، والتأخير في تخليص السفن والسماح بمرورها (AfDB, 2019). ونتيجة لذلك، ترجع 70٪ من التأخيرات في الشحنات إلى الوقت الإضافي الذي قضته في الموانئ. ولا تتحقّق سوى أقل من 7٪ من التجارة العالمية في البضائع داخل المنطقة، مقارنة بنسبة 40٪ في شرق آسيا و50٪ في أوروبا. وقد قوضت احتكارات القطاع العام في البنية التحتية للنقل في معظم اقتصادات المنطقة الحوافز للإصلاح (World Bank, 2020a).

الشكل 1.9. مؤشر الأداء اللوجستي للبنك الدولي، مؤشر البنية التحتية

الدرجات من 1 إلى 5 (أفضل)



ملاحظة: تعود بيانات المغرب إلى عام 2012. إن مؤشر البنية التحتية هو أحد الأبعاد الستة لسلسلة التوريد اللوجستي في مؤشر أداء الخدمات اللوجستية للبنك الدولي، الذي يستند إلى مسح عالمي لمشغلي الخدمات اللوجستية الميدانيين، ويقدم ملاحظات حول "الوديّة" اللوجستية للبلدان التي يعملون ويمارسون التجارة فيها. ويقيس الأداء إضافة إلى ستة أبعاد لسلسلة التوريد اللوجستي هي: 1) كفاءة وكالات مراقبة الحدود، مثل الجمارك، في عمليات التخليص الجمركي (أي السرعة والبساطة وإمكانية التنبؤ بالإجراءات الشكلية)؛ 2) نوعية البنية التحتية المتصلة بالتجارة والنقل (مثل الموانئ والسكك الحديدية والطرق وتكنولوجيا المعلومات)؛ 3) سهولة ترتيب الشحنات بأسعار تنافسية؛ 4) كفاءة وجودة الخدمات اللوجستية (مثل مشغلي النقل، وسطاء الجمارك)؛ 5) القدرة على تتبع وتعقب الشحنات؛ 6) حسن توقيت وصول الشحنات إلى الوجهة ضمن وقت التسليم المحدد أو المتوقع.
المصدر: قاعدة بيانات مؤشر أداء الخدمات اللوجستية بالبنك الدولي

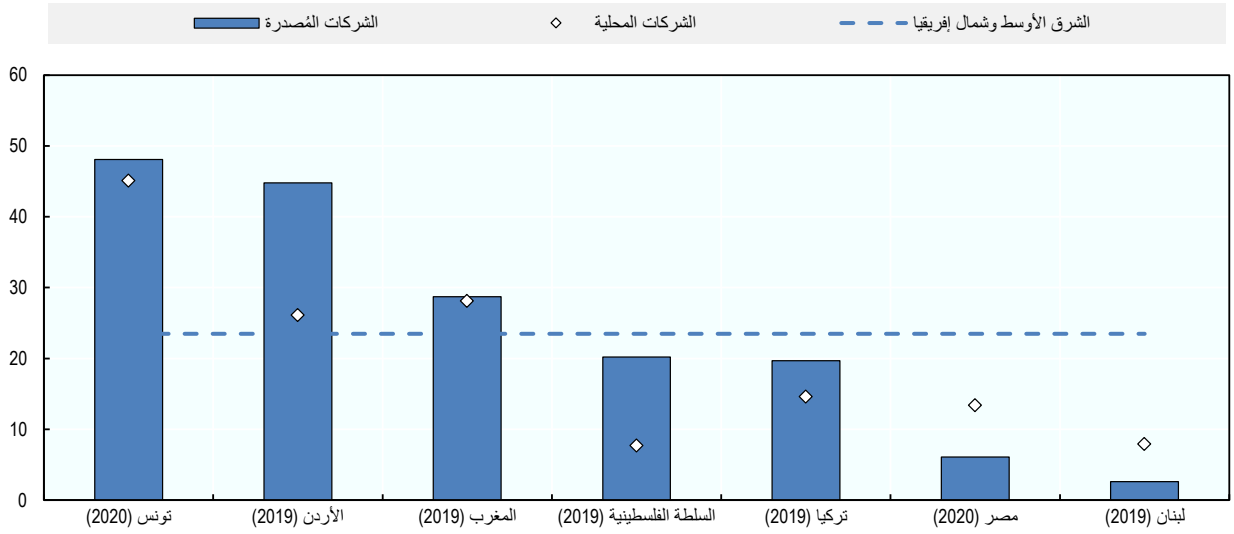
الربط بشبكات النقل

تقيّد الجودة السيئة لترابط البنية التحتية قطاع التصنيع

تشكل الاختناقات في البنية التحتية اللوجستية والنقل في المنطقة عائقاً كبيراً أمام زيادة التجارة والاستثمار، مما يحد من نمو شركات التصنيع على وجه الخصوص. وذكرت الشركات قضايا النقل كأحد القيود الرئيسة لعملياتها التجارية في عدد من الاقتصادات موضوع هذا التقرير (الشكل 2.9). وبحسب دراسة استقصائية للشركات أجراها البنك الدولي، يشكل هذا تحدياً على وجه الخصوص في الأردن والمغرب وتونس. وتواجه شركات التصدير أيضاً قيوداً في مجال النقل تفوق أيضاً ما تواجهه الشركات المحلية، ولا سيما في تونس والأردن والسلطة الفلسطينية.

الشكل 2.9. تشير شركات التصدير في الاقتصادات المختارة في المنطقة إلى تكاليف النقل كعائق رئيس

كنسبة مئوية من شركات التصنيع



ملاحظة: تشمل الشركات المصدرة شركات تصدر بشكل مباشر 10٪ أو أكثر من إجمالي مبيعاتها؛ تشمل الشركات المحلية شركات غير مصدرة. متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للبلدان الثمانية موضوع هذا التقرير باستثناء الجزائر وليبيا بسبب غياب البيانات.
المصدر: مسح البنك الدولي للمشاريع لعامي 2019 و2020

الشبكات البحرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجزأة

على عكس باقي قطاعات النقل الأخرى، تلقت البنية التحتية للموانئ استثمارات عامة كبيرة من قبل حكومات المنطقة، حيث طورت اقتصادات كثيرة هياكل أساسية للموانئ بهدف الوصول إلى الأسواق الأوروبية، ولكن ثمة مجال أيضاً لتعزيز التجارة الإقليمية. ولا تتجاوز نسبة الشحنات في منطقة البحر الأبيض المتوسط 5٪ بين بلدان المنطقة، في حين تشكل 70٪ بين الموانئ الأوروبية، و15٪ بين أوروبا وشمال إفريقيا (صندوق النقد الدولي، 2019). وقد انخفض عدد الروابط بين الموانئ أو أزواج الموانئ عبر البحر الأبيض المتوسط من 2279 في عام 2009 إلى 1532 في عام 2016. فعلى سبيل المثال، تتمتع تونس بروابط مباشرة فقط مع شركائها التجاريين الأوروبيين (Arvis et al., 2019). وهناك عدد قليل جداً من خطوط النقل البحري المباشرة بين بلدان المغرب العربي، التي تنقل بضائعها داخل المنطقة عبر موانئ البلدان الأخرى، مثل مرسيليا أو ألميريا أو حتى روتردام. وتولد هذه المواقع تكاليف إضافية وتحد من القدرة التنافسية لأسعار المنتجات المتداولة.

توفر العديد من الموانئ في المنطقة فرصاً كبيرة للمصنعين الأجانب الذين يبحثون عن مواقع بالقرب من الأسواق في أوروبا والشرق الأوسط وإفريقيا، ولكن هذه الإمكانات لا تتحقق في العديد من البلدان. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، ثمة بعض الموانئ قادرة على المنافسة وفق المعايير الدولية، أبرزها ميناء طنجة في المغرب الذي أصبح مركزاً لوجستياً للمنطقة وأكبر ميناء للحاويات في إفريقيا من حيث حجم أعماله. وفي مصر، من المتوقع أيضاً أن تؤدي توسعة قناة السويس التي تمت في عام 2015 وإنشاء المنطقة الاقتصادية للقناة لتقديم خدمات تنافسية لخطوط الشحن العالمية والمستثمرين إلى استقطاب ما يصل إلى 25٪ من التجارة المصرية في الحاويات في البحر الأبيض المتوسط (Arvis et al., 2019).

الربط بشبكات الطاقة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تتمتع العديد من بلدان المنطقة بموارد طاقة متجددة ولكنها لم تنوع إمدادات الطاقة بشكل كافٍ بعد

تتمتع الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، بموارد الطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية والطاقة الريحية، ولكن تتفاوت حصة مصادر الطاقة المتجددة تلك من حيث مزيج الطاقة بين البلدان (انظر أيضاً الفصل الثاني حول اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر والفوائد الإنمائية). ويمكن لهذه الموارد أن تخفض من أسعار الطاقة المتجددة وأن تضيف قدرة توليد كبيرة. ومع ذلك، تتفاوت حصة الطاقة المتجددة في الاستهلاك النهائي للطاقة بشكل كبير بين البلدان، فتبلغ 0.1٪ في الجزائر، وبين 5 و5.5٪ في مصر والأردن، وبين 10 و12٪ في المغرب وتونس (IEA, 2020). وبالمثل، تتراوح حصة مصادر الطاقة المتجددة في إنتاج الكهرباء من 35٪ في المغرب إلى 8.5٪ في مصر.

لقد أبدت بعض البلدان التزاماً بتعميق استخدام مصادر الطاقة المتجددة. فعلى سبيل المثال، أطلق الأردن، الذي يعدّ مع المغرب أحد أكبر مستوردي الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (إذ يستورد أكثر من 93٪ من إجمالي إمدادات الطاقة)، برنامجاً كبيراً للطاقة المتجددة يركز على الطاقة الريحية والطاقة الشمسية (Rumman et al., 2020). ويهدف المغرب، الذي يستورد أيضا 93٪ من احتياجاته من الطاقة، إلى زيادة حصة الطاقة المتجددة للحد من تعرضه لصدمات الإمداد وغيرها من الاضطرابات الناجمة عن الاعتماد الكبير على الواردات (IFC, 2019). وتهدف الاستراتيجية الوطنية للطاقة التي تنفذها الوكالة المغربية للطاقة المستدامة إلى زيادة حصة الطاقة المتجددة إلى 52٪ من إجمالي الطاقة المولدة المركبة بحلول عام 2030 (المصدر السابق). وبصفة عامة، يتمثل أحد التحديات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في خلق بيئة مواتية لأساليب منخفضة الكربون وخيارات مرنة إزاء التغير المناخي. وعلى وجه الخصوص، يتعين على البلدان تشجيع المنافسة ودخول مستثمري القطاع الخاص في مجال الطاقة المتجددة.

تتوسع البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بسرعة ولكن لا تزال الشركات في المنطقة تواجه تكاليف مرتفعة

تعتبر البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات متطورة نسبياً في المنطقة، بفضل الاستثمارات الحكومية واستثمارات القطاع الخاص. فوفقاً لمؤشر الاتصالات المتنقلة (Mobile Connectivity Index) لعام 2019،[3] والذي يقيس أداء البلدان مقابل العوامل التمكينية الرئيسية لاعتماد الإنترنت عبر الهاتف المحمول - البنية التحتية والقدرة على تحمل التكاليف وجاهزية المستهلك والمحتوى والخدمات - فإن العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، موضوع هذا التقرير، هي "بلدان انتقالية".[4] ولدى لبنان أعلى درجة بين الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير، تليه تونس والمغرب؛ بينما يحتل الأردن ومصر والجزائر مرتبة أدنى قليلاً في المؤشر (GSMA Intelligence, 2020). وتمثل التقنيات والخدمات المتنقلة 4.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث تدعم مليون وظيفة بشكل مباشر وغير مباشر، وتساهم في أكثر من 18 مليار دولار أمريكي من الضرائب. وإجمالاً، حققت تكنولوجيا وخدمات الهاتف المحمول 191 مليار دولار من القيمة المضافة، ويُتوقع أن تتجاوز 222 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2023. كما يُتوقع أن تتخطى تكنولوجيا الجيل الرابع (G4) تكنولوجيا الجيل الثالث (3G) في المنطقة بحلول عام 2021 (المرجع نفسه).

لكن لا بد من استثمار كبير لزيادة قدرة نقل النطاق العريض الثابت والمتنقل في الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير ومن أجل مواكبة الطلب المتزايد. ومن العوامل الرئيسة التي تحد من تطور قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجزائر ومصر والمغرب وليبيا وتونس والأردن عدم وجود منافسة فعالة وتنظيم مناسب (Gelvanovska et al, 2014). وفي الأردن، أدى غياب المنافسة إلى انخفاض جودة الخدمة لتصبح أسعار الإنترنت للمحمول والثابت هي الأعلى في المنطقة. ويمكن أن يؤدي تحسين البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى زيادة تيسير الاستثمار، بما في ذلك تيسير وصول الشركات إلى الأسواق المحلية والدولية، والسماح باتصالات متكررة وغير متقطعة مع المقرات الرئيسية (Zahid et al, 2018).

من شأن وجود قطاع أكثر قدرة على المنافسة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السماح للشركات بدخول أسواق جديدة والمساهمة في جدول أعمال الرقمنة للحكومات موضوع هذا التقرير في المنطقة. وعلى غرار العديد من القطاعات الأخرى، يهيمن على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عموماً الشركات القائمة أكانت من القطاع الخاص أو من الشركات المملوكة للدولة، مما يصعّب على الشركات الأخرى دخول السوق (Arezki et al, 2019). ومن شأن تحسين خدمات النطاق العريض أن يتيح لجميع القطاعات الاستفادة من اقتصاد رقمي أكثر حداثة (المرجع نفسه). ومن شأن ذلك أيضاً أن يخلق فرصاً تجارية جديدة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مما يسمح لها بالوصول إلى أسواق جديدة.

لا تزال بلدان كثيرة تواجه عقبات كبيرة في الوصول إلى الإنترنت، ولدى 8٪ فقط من الشركات الصغيرة والمتوسطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حالياً تواجد على الإنترنت (مقارنة مع 80٪ في الولايات المتحدة) ولدى فقط 1.5٪ من تجار التجزئة في المنطقة تواجد على الإنترنت (WEF, 2017). وباستثناء البلدان ذات الدخل الأعلى من المتوسط، لدى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 100 اشتراك في الهواتف المحمولة لكل 100 نسمة في المتوسط. ويتجاوز هذا المتوسط المغرب (128 لكل 100 نسمة) وتونس (124 لكل 100 نسمة)، بينما يعتبر لبنان (64 لكل 100 نسمة) والأردن (88 لكل نسمة) أقل من المتوسط (WEF، 2019).

الفجوة في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تصل الفجوة في الاستثمار في البنية التحتية إلى 7٪ من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي

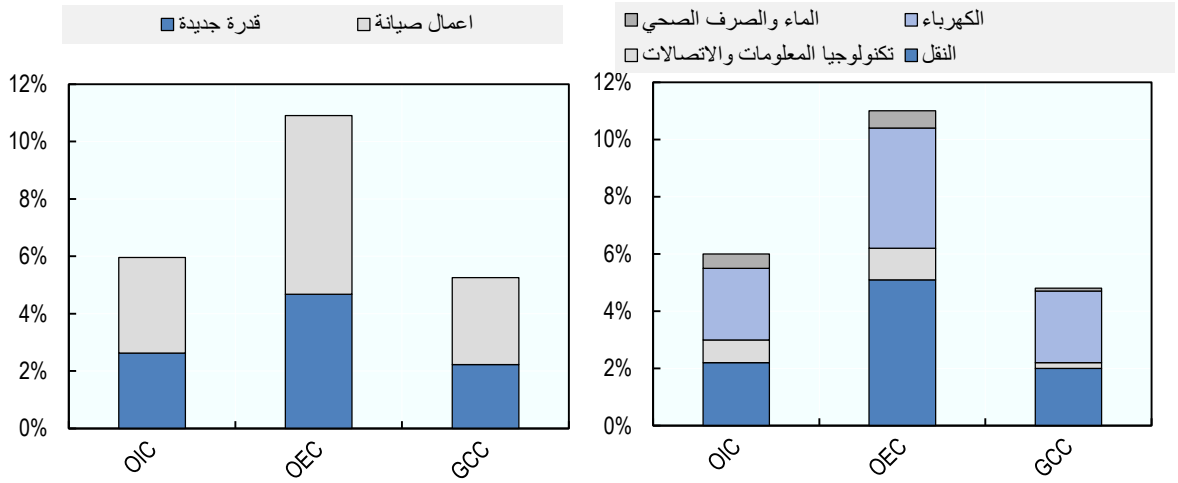
تحتاج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع إلى أكثر من 100 مليار سنوياً (7٪ من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي السنوي) على مدى السنوات الخمس المقبلة للحفاظ على البنية التحتية القائمة وإنشاء بنية تحتية جديدة، وفقاً للبنك الدولي[5] (الشكل 3.9). ويتعين على البلدان النامية المصدرة للنفط الالتزام بتخصيص 11٪ من ناتجها المحلي الإجمالي سنوياً. وتحتاج الدول المستوردة للنفط لأن تستثمر 6٪ من ناتجها المحلي الإجمالي في استثمارات البنية التحتية، في حين تحتاج دول مجلس التعاون الخليجي المصدرة للنفط لأن تستثمر ما يقارب 5٪ من ناتجها المحلي. والفجوات موجودة في جميع القطاعات، ولكنها أكثر انتشاراً في البنية التحتية العابرة للحدود والنقل البري والطاقة. ويمثل قطاعي النقل والكهرباء حوالي 43٪ من إجمالي الاحتياجات، تليها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (9٪) والمياه والصرف الصحي (5٪). وستتطلب الاحتياجات من الكهرباء وحدها 3٪ من الناتج المحلي الإجمالي السنوي في الإقليم. كما ستحتاج البلدان المستوردة للنفط

إلى إنفاق نحو 86 مليار دولار أمريكي لتحديث شبكات النقل. ولا يلزم وجود هياكل أساسية جديدة فحسب، بل أيضاً الصيانة السليمة ومراقبة جودة الأصول الموجودة أصلا.

قدّر المركز العالمي للبنية التحتية مؤخراً حاجة مصر والمغرب وتونس معاً إلى استثمارات بقيمة 997 مليار دولار أمريكي في البنية التحتية حتى عام 2040 (GIHub, 2017). أما الفجوة الأكبر فهي في مصر، التي ستحتاج، في ظل افتراض النمو بنسبة 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً، إلى إنفاق 675 مليار دولار أمريكي (أو 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي) في المتوسط حتى عام 2040. ونظراً لمستويات الإنفاق الحالية، فإن هذا يترجم إلى فجوة استثمارية تبلغ 1.7٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ولدى المغرب فجوة في البنية التحتية تبلغ 37 مليار دولار أمريكي (أو 0.90٪ من الناتج المحلي الإجمالي في ظل افتراض زيادة النمو بنسبة 3.6٪. وتشير التقديرات الأحدث إلى أن إجمالي الاحتياجات الاستثمارية يتراوح بين 11.5٪ إلى 18.3٪ اعتماداً على ثلاثة سيناريوهات للنمو (منخفض، أو كما هو الحال عليه، أو مرتفع) (مؤسسة التمويل الدولية، 2019). وبالمثل، ستحتاج تونس أيضاً إلى إنفاق 75 مليار دولار أمريكي (أو 4.4٪ من الناتج المحلي الإجمالي) في المتوسط على البنية التحتية حتى عام 2040.

الشكل 3.9. الاحتياجات الاستثمارية السنوية في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

حسب القطاع، الاستثمار كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي المقدر



ملاحظة: GCC: مجلس التعاون الخليجي؛ GDP: الناتج المحلي الإجمالي؛ ICT: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ M: الصيانة؛ MENA: دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ N: رأس مال جديد؛ OIC: بلد مستورد للنفط؛ OEC: بلدان نامٍ مصدر للنفط.
تشمل قائمة دول مجلس التعاون الخليجي: البحرين، الكويت، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة؛ وتشمل قائمة البلدان النامية المصدرة للنفط: الجزائر، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، وليبيا، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية اليمن؛ وتتضمن قائمة الدول المستوردة للنفط: مصر، الأردن، لبنان، المغرب، تونس.
المصدر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى دراسة إستاش وآخرون في عام 2013 (Estache et. Al, 2013).

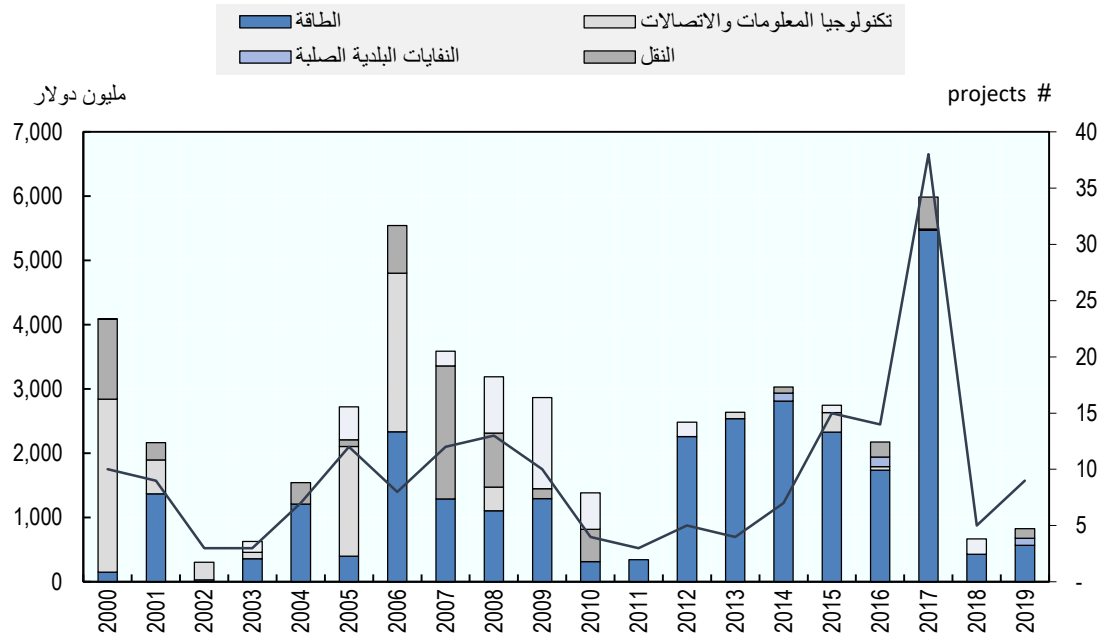
تتخلف منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن المناطق الأخرى فيما يتعلق بالتمويل الخاص

منذ بدايات العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، عرف الاستثمار الخاص في البنية التحتية تزايدا مطردا في معظم المناطق باستثناء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ ففي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، انخفضت الاستثمارات في البنية التحتية للقطاع الخاص بشكل حاد في الأعوام 2010-2012. وبينما انتعش الاستثمار بعد ذلك إلى مستويات ما قبل عام 2010، إلا أن ذلك يرجع في المقام الأول إلى عدد قليل من المشاريع الكبيرة التي تتركز في قطاع الكهرباء في المغرب. وشهد قطاعا النقل والمياه نشاطاً محدوداً جداً على مدى السنوات الخمس الماضية (الشكل 4.9). وظل الاستثمار الخاص في البنية التحتية خلال السنوات الثلاث الماضية محدودا جغرافيا بدرجة كبيرة، حيث نُفذ ثلثي إجمالي المشاريع في الأردن، ويعود ذلك جزئياً إلى البرنامج الوطني الذي يشجع الطاقة المتجددة، ولا سيما محطات الطاقة الشمسية الكهروضوئية. أما من حيث الإنفاق الرأسمالي، فقد ذهب نحو 75٪ منه إلى المغرب بسبب مشروعي "نور 1" و"نور 2" للطاقة الشمسية الموجودان في ورزازات، ومحطة لتوليد الطاقة تعمل بالفحم بقدرة 1360 ميجاواط في مدينة آسفي، جنوب غرب المغرب (OECD, 2017).

كانت المصادر الرئيسية لتمويل مشاريع البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مدى السنوات الثلاث الماضية جهات إقراض متعددة الأطراف وثنائية مع بنك الاستثمار الأوروبي، والبنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية، وبنك التنمية الإسلامي، وهي من بين

أكثر الجهات الفاعلة نشاطاً. وضمت قائمة المقرضين مجموعة من البلدان مثل فرنسا وألمانيا واليابان وبلدان أخرى. وكان الدعم المقدم من المقرضين متعددي الأطراف والثنائيين على شكل ديون. كما شاركت البنوك الدولية في عدد من المشاريع رغم أنها كانت دوماً مقترنة بمقرض متعدد الأطراف أو مقرض ثنائي رئيسي. وكان دور المصارف التجارية المحلية هامشياً باستثناء محطة أغادير لتحلية المياه في المغرب، حيث كانت المصدر الوحيد لتمويل الديون (OECD, 2017).

الشكل 4.9. استثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2000-2019 (حسب القطاع)



المصدر: World Bank PPIA, PPI project database

تهيئة بيئة مواتية للاستثمارات في البنية التحتية

بهدف اجتذاب مشاركة القطاع الخاص بشكل أكبر في البنية التحتية، يتعين على الحكومات في المنطقة أن تتأكد من وضع أولويات البنية التحتية في صميم استراتيجيات التنمية الاقتصادية وأن يدعم ذلك إطار تنظيمي ومؤسسي واضح. وكثيراً ما تكون هناك حالات يجري فيها تطوير البنية التحتية المادية من دون إجراء إصلاحات تنظيمية تجارية وتنظيمية مناسبة، أو الافتقار إلى نهج متعدد الوسائط والضروري لتحقيق النتائج المتوقعة. ويعتبر التغلب على هذا النهج المجزأ خطوة حاسمة لتعزيز مناخ الاستثمار والاستفادة من الآثار الإيجابية المترتبة على الربط الإقليمي.

استراتيجيات تطوير البنية التحتية وأدوات التمويل

سيتطلب انخفاض أسعار النفط من حكومات بلدان المنطقة التي اعتمدت تقليدياً على عائدات الموارد الطبيعية لتمويل البنية التحتية إعادة النظر في استراتيجياتها وخططها الاستثمارية على المدى الطويل (WEF, 2015). أدت الاضطرابات الاجتماعية والسياسية التي حدثت في العقد الماضي، إلى جانب جائحة كوفيد-19، إلى نشوء تحديات إضافية، منها الحاجة إلى تحسين الحوكمة لمنح القطاع الخاص الثقة للاستثمار في البنية التحتية.

تضع المنطقة على رأس جدول أعمالها تطوير البنية التحتية، حيث أطلقت دول عديدة استراتيجيات وطنية تشدد على الحاجة إلى تحسين البنية التحتية لتعزيز التنمية المستدامة. وثمة مشروعان محددان نجحا في الجمع بين الاستثمار في البنية التحتية وجدول أعمال السياسة الصناعية وهما توسيع قناة السويس وتطوير المنطقة الاقتصادية لقناة السويس وميناء طنجة المتوسط المغربي (المربع 9.1). ففي مصر، وُضعت خطط لزيادة الترابط في "رؤية 2030" الخاصة بالبلاد، والتي تهدف إلى زيادة قدرة قطاع النقل وزيادة حصة مصر في حجم النقل الدولي والإقليمي. ويشمل الركن الاقتصادي لرؤية 2030 مشاريع عملاقة مثل قناة السويس والمنطقة الاقتصادية لقناة السويس. وعلى المستوى القطاعي، تهدف الخطة الرئيسية للنقل 2027 إلى إقامة سلاسل نقل متعددة الوسائط بين المراكز الوطنية والإقليمية ومراكز العبور، وأيضاً إلى تعزيز دور القطاع الخاص في الاستثمار والمشاركة في مشاريع النقل.

في المغرب، وضعت جميع قطاعات البنية التحتية خططاً استثمارية ذات أهداف طموحة وآفاق زمنية طويلة لزيادة كل من حصص الملكية والجودة. فعلى سبيل المثال، تهدف استراتيجية شبكة الخطوط الحديدية لعام 2040 (Plan Rail Maroc) إلى تطوير شبكة السكك الحديدية ومكوناتها المختلفة في جميع أنحاء البلاد بحلول عام 2040 والمساهمة في التنمية الإقليمية (ONCF, 2020). وتهدف الاستراتيجية الوطنية للموانئ 2030 أيضاً إلى توحيد الموانئ المغربية لزيادة إنتاج الشحن وطاقة الموانئ باستثمارات إجمالية قدرها 6 مليارات دولار أمريكي، في المقام الأول من القطاع العام (Netherlands Enterprise Agency, 2018).

المربع 9.1. مشاريع البنية التحتية المختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

شكلت الاستثمارات الهامة في عدد من الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، قوة دافعة في تطوير البنية التحتية في المنطقة. وأبرز مثالين هما المحور الجديد لعبور مشروع تنمية قناة السويس وميناء طنجة المتوسط، اللذين لا يزالان يسهلان النقل والتجارة الداخليين وعبر الحدود، ولهما دور هام في التنمية الاقتصادية لمصر والمغرب، وأيضاً لمنطقة البحر الأبيض المتوسط.

مشروع تطوير منطقة قناة السويس

يتضمن مشروع تطوير منطقة قناة السويس ثلاث مكونات رئيسية تهدف إلى تعزيز مكانة قناة السويس كطريق تجاري بحري عالمي، واستغلال إمكاناتها لجذب الاستثمارات والنمو الموجه نحو التصدير:

- تتضمن "قناة السويس الجديدة"، توسعا كبيرا لزيادة الطاقة الاستيعابية والسماح للسفن بالتنقل في الاتجاهين في نفس الوقت، مما سيقلل من ساعات الانتظار من 18 ساعة إلى 11 بالنسبة لمعظم السفن ومضاعفة طاقة القناة من 49 إلى 97 سفينة يومياً. ومن المتوقع أن يؤدي هذا المشروع إلى زيادة طاقة العبور وزيادة النشاط الصناعي في المنطقة، مما سيرفع من مكانة مصر الدولية كمركز لوجستي وصناعي دولي.
- مشروع تطوير "شرق بورسعيد"، الذي يتضمن إنشاء قناة جانبية طولها 9.5 كم في موازاة مدخل قناة السويس، وأعمال توسعة الميناء، ومنطقة صناعية جديدة ومركز لوجستي، بالإضافة إلى أربعة أنفاق جديدة بين الشرق والغرب لزيادة الربط عبر القنوات وربط شبه جزيرة سيناء بالبر الرئيسي لمصر.
- تأسست "المنطقة الاقتصادية لقناة السويس" على مساحة 461 كم^2 من الموانئ البرية وستة موانئ بحرية تقع بشكل استراتيجي على طول الممر المائي الدولي مع إمكانية الوصول المباشر إلى الموانئ، لتكون بمثابة مركز لوجستي دولي ومناطق للصناعات الخفيفة والمتوسطة والثقيلة بالإضافة إلى المشاريع التجارية والسكنية.

ميناء طنجة المتوسط

يقع الميناء على بعد 40 كم شرق طنجة، المغرب، وهو أكبر ميناء للشحن في البحر الأبيض المتوسط وفي إفريقيا من حيث الطاقة. ويمثل الميناء مركزاً رئيساً للخدمات اللوجستية والصناعية وبوابة لواردات المغرب وصادراته، ويربط بين 186 ميناء في جميع أنحاء العالم. دخلت المرحلة الأولى من المشروع (ميناء طنجة المتوسط 1) الخدمة في عام 2007 بطاقة أولية تزيد عن 3.5 مليون حاوية شحن، في حين تم الانتهاء من المرحلة الثانية (ميناء طنجة المتوسط 2) في عام 2019 بتكلفة 1.5 مليار دولار أمريكي وزيادة الطاقة الاستيعابية إلى 9 ملايين حاوية. ويشكل هذا المشروع جزءاً من خطة التنويع التي اقترحها المغرب لاجتذاب استثمارات جديدة وخلق فرص العمل من خلال تقديم حوافز استثمارية متنوعة، والقدرة على الوصول إلى اتفاقيات التجارة الحرة، والعمالة الماهرة، فضلاً عن الخدمات اللوجستية المتصلة بالشركات الراغبة في نقل إنتاجها إلى مكان آخر. ويستضيف الميناء حالياً حوالي 900 شركة في أربع مناطق صناعية حول مرافق الميناء تخلق أكثر من 70 ألف فرصة عمل عموماً. إن نصف هذه الشركات تقريباً هي شركات أوروبية ناشطة في قطاع السيارات، مما يجعل من طنجة المتوسط أكبر مركز لتصنيع السيارات في إفريقيا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا. واليوم، يعتبر قطاع السيارات أكبر قطاع تصدير في المغرب. وتعتبر شركتا السيارات الأكثر تأثيراً "رينو طنجة المتوسط" و"بيجو"، اللتان تقومان الآن بتجميع مركبات ومحركات جديدة للتصدير إلى أسواق الاتحاد الأوروبي والأسواق الأفريقية.

المصدر: تقرير مصر القطري: على الطريق إلى الانتعاش. بنك الإسكندرية (2014)؛ موقع هيئة قناة السويس على الإنترنت، www.suezcanal.gov.eg؛ N Gage Consulting (2016)، المنطقة الاقتصادية لقناة السويس: موقع استراتيجي وابتكار في العصر الحديث؛ Euromesco (2020). البنية التحتية والقوى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

كما أن تطوير البنية التحتية يندرج أيضاً على رأس جدول أعمال السياسة العامة في الجزائر. وتهدف خطة الاستثمار 2015-2019 إلى دعم تطوير مشاريع الربط المختلفة، بما في ذلك أنظمة السكك الحديدية والطرق وتحديث المطارات والموانئ (Oxford Business Group, 2017). ونظرا إلى نقل الغالبية العظمى من تجارة البلاد عبر موانئها التجارية الـ 11 (95٪ من الواردات تصل عن طريق البحر)، فإن الأولوية الهامة هي تحديث الموانئ لزيادة القدرة على التعامل مع السفن الكبيرة وجعل الجزائر مركزاً مهمّا للتجارة داخل مجال البحر الأبيض المتوسط (International Trade Administration, 2019). وتتمثل أولوية أخرى في توسيع شبكة السكك الحديدية

للحد من ازدحام الطرق وزيادة الشحن بالسكك الحديدية محلياً ومع دول الجوار. كما أن الهدف من الدفع نحو الربط الإقليمي هو افتتاح خط للسكك الحديدية يربط عنابة بتونس (Oxford Business Group, 2017).

تؤكد رؤية واستراتيجية الأردن الوطنية لعام 2025 على دور البنية التحتية في تحقيق التحول الاقتصادي القائم على تنمية الصادرات (World Bank, 2019). وقد تم تحديد أولويات البنية التحتية في خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 لكل قطاع. وفي قطاع النقل، هناك عدة أهداف للخطة، منها استكمال وتحديث شبكات النقل مثل المطارات والموانئ، وتعزيز قدرة شبكة الشحن البري، وتطوير نظام النقل متعدد الوسائط. وتهدف الحكومة على وجه الخصوص إلى إنشاء شبكة للسكك الحديدية تعتمد على الشحنات وترتبط المدن الصناعية الرئيسية والمراكز اللوجستية محلياً، فضلاً عن الاتصال بالبلدان المجاورة وأوروبا (FAO, 2018). وتقدر الاستثمارات اللازمة لمثل هذه الشبكة بمبلغ 2.1 مليار دولار، وتأمل الحكومة في تخصيصها من خلال الشراكات مع القطاع الخاص (المرجع نفسه).

تتطلب تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار في البنية التحتية في المنطقة تخطيطاً فعالاً للمشاريع وتحديداً لأولوياتها. ترد مشاريع عديدة في استراتيجيات مختلفة للبنية التحتية في مختلف البلدان. وكثيراً ما يتم تخصيص الميزانية للمشاريع على أساس سنوي. وتحتاج حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى تخطيط وتمويل متوسطَ الأجل لزيادة الاستقرار في مشاريع البنية التحتية. حتى الآن، قامت الأردن والجزائر بتطبيق إطار متوسط الأجل للميزانية (World Bank, 2013) يتيح التخطيط القطاعي المتعدد السنوات للحرص على أن تكون النفقات الاستثمارية مدفوعة بالأولويات السياساتية والأهداف المالية. ومن شأن تحسين التنسيق بين مختلف الوزارات أن يسمح أيضاً بتحسين ترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية.

تحسين الإطار التنظيمي للاستثمار في البنية التحتية

يلزم وجود إطار تنظيمي ملائم لكي يشارك القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، وينطوي ذلك على إزالة الاختناقات الإدارية وتحسين التشريعات (انظر الفصل 3). عززت بعض حكومات المنطقة في السنوات الأخيرة جهودها لبناء بيئة ذات مصداقية للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تحديث قوانينها الخاصة بالشراكات بين القطاعين، وإنشاء وكالات الشراكة بين القطاعين أو وحدات متخصصة داخل المؤسسات القائمة (كما في حالة الأردن والمغرب وتونس ومصر). وقد أدت هذه التحسينات إلى نمو في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في السنوات الأخيرة. ويمكن أن تؤدي زيادة مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية إلى تحسين كفاءة هذا الاستثمار، وإتاحة تكنولوجيات ومهارات جديدة، وأيضاً تقليل العبء المالي على الميزانيات العامة.

قد تقدم الأطر القانونية للشراكات بين القطاعين العام والخاص حلولاً تمويلية مهمة لمشاريع البنية التحتية

تختلف الأطر التنظيمية والقانونية اختلافاً كبيراً من بلد لآخر، حيث تفصل بعض البلدان بوضوح بين الشراكات بين القطاعين العام والخاص وأشكال المشتريات الأخرى، بينما تُعتبرُ الشراكات بين القطاعين العام والخاص في بلدان أخرى كبعد لسياسة مشتريات أوسع نطاقاً. وقد قامت عدة بلدان في المنطقة، منها الأردن والمغرب وتونس ومصر، بتحديث قوانينها المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص وأنشأت مؤخراً وكالة أو وحدة جديدة للشراكة بين القطاعين لزيادة الوضوح والشفافية في نظمها الخاصة بالشراكات بين القطاعين بما يتماشى مع الممارسات الجيدة (الجدول 9.1) (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2016). في الأردن، بلغ نصيب الاستثمارات في الشراكات بين القطاعين العام والخاص 2٪ من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً على مدى السنوات الخمس الماضية، وتم تقديم قانون منقح بشأن الشراكات بين القطاعات العام والخاص إلى مجلس النواب. وقد أدى قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعدل في مصر إلى تبسيط عقود الشراكة بين القطاعين، لا سيما من خلال تقليص الوقت لإصدار العطاءات لمشاريع الشراكة بين القطاعين، وإدخال آليات جديدة للتعاقد مع القطاع الخاص (Enterprise, 2019).

مع ذلك، ذهبت نسبة كبيرة من الاستثمار الخاص في المنطقة إلى قطاعات يسهل فيها تحقيق الاستدامة المالية، مثل مشاريع توليد الطاقة. يعتبر اجتذاب الاستثمار في القطاعات الأخرى بخلاف الطاقة مثل المياه أمراً أكثر صعوبة إذ أن المشاريع تواجه صعوبة أكبر في تلقي التمويل المصرفي وتوفر آفاقاً أقل لتدفقات نقدية في المستقبل. في الأردن، ركزت معظم استثمارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الطاقة المتجددة. وهناك حاجة إلى إطار جديد للشراكة بين القطاعين العام والخاص للمساعدة في تيسير المشاريع في القطاعات التي تتطلب دعماً حكومياً أوسع نطاقا لجذب الاستثمارات الخاصة، مثل الطرق التي تُفرض عليها الرسوم. أما مصر فتتمتع بإطار عام للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالتوازي مع قنوات بديلة لمشاريع مشتريات البنية التحتية، مثل نظام الكيانات الاقتصادية العامة، وتشريعات المرافق العامة، وعدد من القوانين الخاصة بقطاعات محددة أو مشاريع محددة (EBRD, 2018).

بينما في المغرب، يوفر قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (القانون 86-12) إطاراً للشراكات بين القطاعين العام والخاص، لم يستبدل هذا الأخير القوانين الأخرى، مما خلق بدوره تشريعات متداخلة فيما يتعلق باستثمار القطاع الخاص في البنية التحتية، وحالة من عدم اليقين فيما يتعلق بأي قوانين تُطبق على أي عقود. تسمح القوانين محددة القطاعات بالتعاقد مع أطراف خاصة ضمن بعض القطاعات مثل الموانئ والطاقة المتجددة وتوليد الكهرباء وتحلية المياه والمطارات. وقد أدى ذلك إلى عدم الاتساق بشأن اختيار العقود، والتقييم الأولي للمشاريع، والحد الأدنى من الشروط والضمانات. وعلاوة على ذلك، يمكن للشركات المملوكة للدولة التي تشارك في البنية التحتية، والتي غالباً ما تتلقى إعانات من الميزانية العامة للاستثمار أو العمليات (حوالي 0.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، أن تختار مباشرة شركاء من القطاع الخاص للمشاريع المشتركة بموجب القانون التجاري، ويمكنها الاستثمار في مشغلين خاصين حتى عندما تتنافس معهم في السوق.

ولمعالجة أوجه التقصير هذه، اتخذت وزارة المالية خطوات لتبسيط مشاركة الشركات المملوكة للدولة في السوق ولكن مع نتائج متباينة، بينما تحضر وزارة الاقتصاد حالياً تعديلاً لقانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

هناك دعم سياسي متزايد للشراكات بين القطاعين العام والخاص في معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويمكن أن تخلق قوانين ولوائح الشراكة بين القطاعين العام والخاص بيئة تحمي القطاعين. وعند اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص، من المهم أن تكون العملية شفافة ويمكن التنبؤ بها، مع الحرص على تكافؤ الفرص لجميع مقدمي العروض (الإطار 9-2) من بين مبادئ أخرى. ولا يعتبر تبني الشراكات بين القطاعين العام والخاص بالأمر السهل، إذ تستغرق الحكومات وقتاً لبناء القدرات اللازمة لتنفيذ برامج ذات مصداقية في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ولكن هناك التزام قوي ودعم متعدد الأطراف لمساعدة البلدان على تنفيذ وإدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مما قد يؤدي إلى مزيد من البنية التحتية التي تعزز الترابط الإقليمي.

الجدول 9.1. الممارسات الدولية في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

المرحلة التحضيرية للشراكات بين القطاعين العام والخاص	مرحلة المشتريات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص	مرحلة إدارة العقود
توافق وزارة المالية أو سلطة الموازنة الحكومية المركزية على الآثار المالية طويلة الأجل للمشروع	تلبي لجنة تقييم العطاءات الحد الأدنى من المؤهلات الفنية	لدى الهيئة المشترية نظام لإدارة تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك فريق لإدارة العقود في المشروع يبدأ من مرحلة الشراء
تتمتع مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص بإطار عمل محدد للمحاسبة/الإبلاغ	تنشر الهيئة المشترية إشعار المشتريات على الإنترنت، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين تقديم عروضهم لمدة 30 يوماً على الأقل	تنشئ الهيئة المشترية نظاماً لتتبع التقدم المحرز واستكمال أعمال البناء بموجب عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع نشر المعلومات ذات الصلة
يتم تقييم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد أولوياتها إضافةً إلى كافة مشاريع الاستثمار العام الأخرى في سياق خطط الاستثمار العام الوطنية الأوسع نطاقاً	يُسمح للشركات الأجنبية بالمشاركة في عمليات الشراء القائمة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص	يتم وضع نظم للرصد والتقييم للإشراف على تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعد مرحلة التشييد، مع إتاحة المعلومات ذات الصلة للجمهور.
تتوفر نتائج تقييم الشراكات بين القطاعين العام والخاص ووثائق العطاءات للجمهور على الإنترنت	تحدد وثائق العطاء معايير الاختيار بطريقة شفافة، وتنظم الهيئة المشترية مؤتمراً تمهيدياً لتقديم العطاءات لنشر المعلومات	يُسمح للشركات الأجنبية باسترجاع الإيرادات المتأتية من تشغيل مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص إلى البلد الأم.
إن مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مُبرَّر على نحو كاف في ضوء تقييمات المخاطر الاجتماعية-الاقتصادية والضريبية والمالية والبيئية	يتم نشر اسم الشركة التي تم اختيارها في إطار العطاء وأسباب الاختيار	يتم تنظيم أي تغييرات في هيكل الشريك الخاص بصراحة، مما يتطلب أن يكون الكيان الذي يحل محل الشريك الخاص مؤهلاً بنفس قدر الشريك الأصلي.
تُعد السلطة المشترية مسودة وتجعل مشروع العقد متاحاً للجمهور قبل الموافقة عليه	تُمنح فترة محددة بعد منح العقد المقصود للسماح لمقدمي العروض الآخرين بالطعن في القرار	يتم تنظيم تعديل العقد وإعادة التفاوض عليه صراحة للحد من الحوافز التي تدفع الشريك الخاص أو الجهة المشترية إلى استخدام هذه التغييرات على نحو انتهازي.
لضمان الاتساق والكفاءة، قامت السلطة المشترية بتوحيد عقود نموذج الشراكات بين القطاعين العام والخاص	يتم إتاحة عقد الشراكة بين القطاعين العام وتعديلاتها للجمهور	ينبغي وضع آليات لتسوية المنازعات، وينبغي مراعاة الظروف المحددة (مثل الانتكاسات في التنفيذ، وإعادة التمويل، والتغييرات في القانون) مع أسباب إنهاء العقد، وتحديد عواقبه بوضوح

المصدر: استناداً إلى البنك الدولي (2018). Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018

المربع 2.9. مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص

تقدم توصية مجلس منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لعام 2012 بشأن مبادئ الحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص توجيهات ملموسة لصانعي السياسات بشأن كيفية التأكد من أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص لها قيمة مقابل المال بالنسبة للقطاع العام.

إنشاء أطر مؤسسية واضحة، يمكن التنبؤ بها، ومشروعة تدعمها سلطات مختصة وذات موارد جيدة

1. ينبغي للقادة السياسيين زيادة وعي الجمهور بالتكاليف النسبية للشراكات بين القطاعين العام والخاص والمشتريات التقليدية وفوائدها ومخاطرها. ينبغي إشراك جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم المستخدمين النهائيين، في تصميم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومراقبة جودتها.
2. ينبغي تحديد دور المؤسسات ذات الصلة والحفاظ عليه بوضوح. ينبغي وضع نطاقات اختصاص واضحة وموارد كافية للسلطات المشترية ووحدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسلطات الميزانية المركزية ومراجعي الحسابات والجهات التنظيمية القطاعية لضمان كفاءة الشراء والمساءلة.
3. ينبغي أن تكون الأطر التنظيمية التي تؤثر على الشراكات بين القطاعين العام والخاص واضحة وشفافة ومنفذة.

رفع القيمة إلى أقصى قدر ممكن في اختيار الشراكات بين القطاعين العام والخاص

4. ينبغي على الحكومات صياغة أهداف استراتيجية فيما يتعلق بتطوير البنية التحتية على أعلى مستوى سياسي والسعي إلى تحقيقها. ولا يجب أن تكون هذه الشراكات خاضعة لأي تحيز مؤسسي أو إجرائي أو محاسبي.
5. ينبغي تقييم مشاريع البنية التحتية المرتقبة لخصائصها الرئيسية والمخاطر التي تنطوي عليها لتحديد طريقة الاستثمار التي تنطوي على أكبر قيمة مقابل المال. ويمكن أن يساعد الاختبار المسبق قبل الشراء الحكومات على تحديد ما إذا كان ينبغي تقصي الشراكات بين القطاعين العام والخاص كخيار ثانٍ.
6. ينبغي تعريف المخاطر وتحديدها وقياسها وإحالتها إلى الطرف الأكثر قدرة على الاضطلاع بها والتخفيف منها.
7. ينبغي أن تكون السلطات المشترية مستعدة للمرحلة التشغيلية من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، الأمر الذي يتطلب اليقظة والجهد على غرار مرحلة ما قبل المشروع.
8. وفي حالة إعادة التفاوض، على القطاع العام أن ينظر في التعويضات للشركاء من القطاع الخاص إذا تغيرت الظروف بسبب قرارات تقديرية في مجال السياسة العامة.
9. على الحكومة ضمان تكافؤ الفرص وإتاحة قدر كاف من المنافسة طوال عملية المناقصة.

ينبغي استخدام عملية الميزانية بشفافية لتقليل المخاطر المالية والحفاظ على نزاهة عملية الشراء.

10. ينبغي على هيئة الميزانية المركزية الحرص على أن يكون مشروع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في متناول الجميع في إطار سياسة مالية أوسع نطاقاً.
11. ينبغي الحفاظ على الشفافية طوال عملية وضع الميزانية. ينبغي الكشف عن جميع التكاليف والالتزامات الطارئة.
12. ينبغي على الحكومة الحفاظ على سلامة عملية الشراء من خلال الحماية من الهدر والفساد.

المصدر: مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص

إعادة التفكير في القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي في القطاعات التي تتيح الترابط

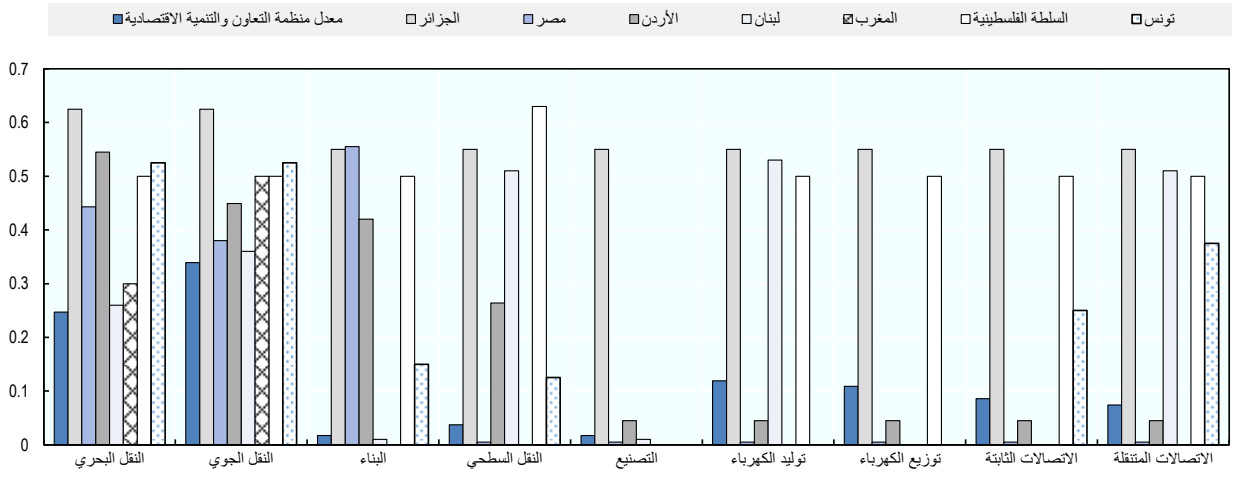
لا تزال بعض القيود أمام الاستثمار الأجنبي مرتفعة نسبياً في بعض اقتصادات المنطقة مقارنة بمتوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لا سيما في خدمات البنية التحتية وقطاع البناء، رغم انفتاح بعضها نسبياً أمام الاستثمار الأجنبي. فبحسب مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الفصل 4)، لدى الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، قيود أعلى في قطاعات النقل البحري والجوي والبناء مقارنة ببلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل). وتفرض الجزائر أعلى القيود في جميع القطاعات ذات الصلة (باستثناء النقل البري). كما أن لدى الأردن قيوداً عاليةً نسبياً في قطاع النقل. وفي المغرب، تواجه عدة قطاعات، بما في ذلك النقل البحري والجوي، قيوداً فيما يتعلق بالملكية الأجنبية. فعلى سبيل المثال، يجب ألا تزيد حصة الملكية للاستثمار الأجنبي في شركات النقل

الجوي عن 49٪ من رأس المال، بينما في النقل البحري، ولكي ترفع السفينة العلم المغربي، يجب أن تكون 75٪ من ملكية تلك السفينة مغربية أو غالبية أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس الإشراف مواطنين مغاربة (OECD, 2017a).

كما تسمح مصر بالاستثمارات الأجنبية في القطاع البحري فقط في شكل شركات مشتركة لا تتجاوز حصة الملكية الأجنبية فيها 49٪ (OECD, 2017a). في مجال النقل، لا يزال القطاع العام يهيمن على توفير الخدمات، مع بعض الامتيازات الخاصة في الموانئ والمطارات. كما أن قانون البناء (1992) يحد الاستثمار الأجنبي على المشاريع المشتركة حيث لا تتجاوز حصة الملكية الأجنبية 49٪. وبالإضافة إلى ذلك، تقتصر المشاركة الأجنبية في الأسلاك الكهربائية وغيرها من خدمات إنجاز المباني على مشاريع تزيد قيمتها على 10 ملايين دولار (المرجع نفسه). وتؤثر هذه القيود على المنافسة في السوق وتحد من جودة تقديم الخدمات.

الشكل 9.5. مؤشر تقييد تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في قطاعات مختارة من البنى التحتية (2019)

مغلق = 1؛ مفتوح = 0



المصدر: مؤشر تقييد الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

إلى جانب إزالة القيود، يمكن أن يؤدي تحسين حوكمة البنية التحتية إلى جذب المزيد من الاستثمارات الخاصة

يمكن أن تؤدي الحوكمة الرشيدة والرؤية الاستراتيجية إلى تحسين إدارة مشاريع البنية التحتية، ووضع الأساس لزيادة مشاركة القطاع الخاص في التمويل والتشييد والتشغيل. وبالنسبة لعدد من بلدان المنطقة، بلغت البنية التحتية النامية مستويات عالية من الإنفاق الرأسمالي، في حين يمكن تحسين كفاءة الاستثمار العام بشكل إضافي. وتشمل مجالات تحسين الإدارة العامة تعزيز عمليات الشراء والشفافية والتثمين والاختيار. ويمكن أن يساعد التخطيط لتطوير البنية التحتية بطريقة شاملة وفقاً للمبادئ الرئيسية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة البنية التحتية (المربع 9.3) على ضمان كفاءة استخدام الموارد وتخصيصها.

في الجزائر، بينما تحسنت كفاءة الاستثمار العام في المشاريع الكبيرة في العقد الماضي، مما قلل من التأخير في إنجاز المشاريع وتجاوز التكاليف، لا تزال أقل مما هي عليه مقارنةً بالبلدان الأخرى المصدرة للنفط في المنطقة وأقل بكثير من المتوسط العالمي (IMF, 2018). وقد أدت أوجه التقصير هذه إلى مشاريع استثمارية عامة مكلفة، حيث تزيد تكلفة وحدة مشاريع بناء الطرق في الجزائر بمقدار 34٪ عما هي عليه في معظم دول المنطقة. ووفقاً لأحد التقديرات، كان من الممكن للمؤسسات الأقوى في إدارة الاستثمارات العامة أن تموّل مشاريع إضافية بنسبة 60٪ بالمبلغ نفسه (المرجع نفسه).

المربع 9.3. مشروع توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة البنية التحتية

تعكس مسودة توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة البنية التحتية التي بلورتها لجنة الحوكمة العامة تجربة الحوكمة العالمية للبنية التحتية ككل واحتياجاتها وتطلعاتها.

لضمان كفاءة استخدام الموارد وتوزيعها، تقدم مسودة التوصية عشر توصيات شاملة في مجال السياسات:

1. تطوير رؤية استراتيجية طويلة الأجل للبنية التحتية
2. حماية الاستدامة المالية، والقدرة على تحمل التكاليف، والقيمة مقابل المال
3. ضمان كفاءة وفعالية مشتريات مشاريع البنية التحتية
4. ضمان مشاركة أصحاب المصلحة بشكل منهجي وفعال
5. تنسيق سياسة البنية التحتية عبر مستويات الحكومة
6. تعزيز إطار تنظيمي مشروع ومتماسك وفعال ويمكن التنبؤ به
7. تنفيذ نهج للحكومة بأكملها لإدارة التهديدات ضد النزاهة
8. الاضطلاع باتخاذ القرارات المتعلقة بالبنية التحتية بناء على الأدلة
9. التأكد من أداء الأصل طوال فترة حياته
10. تعزيز مرونة البنية التحتية الحيوية

تأخذ التوصيات في الاعتبار التوجيهات السياساتية رفيعة المستوى من أجل إبراز مجالات العمل المحددة للدول الأعضاء وغير الأعضاء المنضمة إلى المشاريع (الملتزمون). وستكون مسودة التوصية بشأن حوكمة البنية التحتية أساساً لعمليات استعراض منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومجموعة أدوات متاحة يمكن للملتزمين استخدامها من أجل التخطيط واتخاذ القرارات ورصد تنفيذ البنية التحتية العامة.

المصدر: مسودة توصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة البنية التحتية(OECD, 2020)

الملحق1: مؤشرات البنية التحتية المقارنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

مؤشرات البنية التحتية المقارنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	مصر	المغرب	المملكة العربية السعودية	تونس	الإمارات العربية المتحدة	الجزائر	الأردن	ليبيا	لبنان	السلطة الفلسطينية	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا*
الكهرباء											
الحصول على الكهرباء (٪ من السكان) 2017	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100	70.1	100	100	97.8
خسائر نقل وتوزيع الطاقة الكهربائية (٪ من الناتج) 2014	11	15	7	15	7	17	11	70	10	-	14
جودة إمدادات الكهرباء 1-7 (الأفضل)، WEF 2017-2018	5.0	5.6	6.2	5.1	6.5	4.2	5.7	غير/متوفر	1.7	-	5.1
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات											
اشتراكات الهاتف المحمول (لكل 100 شخص) 2018	95	124	123	128	209	112	88	91	64	90	106
الأفراد الذين يستخدمون الإنترنت (٪ من السكان) 2016	47	65	93	64	98	49	67 (2017)	22 (2017)	78	64	43
اشتراكات النطاق العريض الثابت (لكل 100 شخص) 2018	6.7	4.3	20.2	8.8	31.4	7.26	4.01	4.83	0.14	7.49	9.6
النقل											
جودة البنية التحتية للطرق 1-7 (الأفضل)، WEF 2019	5.1	4.7	5.2	3.6	6.0	4.0	4.2	غير/متوفر	2.6	-	-
جودة البنية التحتية للسكك الحديدية، 1-7 (أفضل)، WEF 2017-2018	3.3	3.9	3.3	2.8	-	3.4	2.2	-	-	-	-
مؤشر ترابط النقل البحري النظامي (القيمة القصوى في 2004 = 100)[3] 2019	66.7	58.2	63	7.8	71.5	12.8	33.9	14.7	38.5	-	-

كفاءة خدمات الموانئ البحرية، 1-7 (أفضل)، WEF 2019	4.8	5.1	4.8	3.4	5.5	3.9	4.4	-	3.6	-	-
كفاءة خدمات النقل الجوي، 1-7 (أفضل)، WEF 2019	5.1	5.3	5.4	3.6	6.0	4.0	5.2	-	4.3	-	-

ملاحظة: * يشمل المتوسط لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر وإيران والعراق وإسرائيل والأردن والكويت ولبنان وليبيا ومالطا والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية وتونس والإمارات العربية المتحدة والضفة الغربية وغزة واليمن.

المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، مؤشر التنافسية للمنتدى الاقتصادي العالمي (2018).

المراجع

AfDB (2019)African Development Bank :African Economic Outlook: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019- EN.pdf

Arvis, Jean-François, Vincent Vesin, Robin Carruthers, César Ducruet, and Peter de Langen .2019 . Maritime Networks, Port Efficiency, and Hinterland Connectivity in the Mediterranean .International Development in Focus .Washington, DC :World Bank.

Bank of Alexandria (2014); Egypt Country Report .على الطريق إلى الانتعاش :Suez Canal Authority Website, www.suezcanal.gov.eg ;

Chauffour, Jean-Pierre .2018 .Morocco 2040 :Emerging by Investing in Intangible Capital .Directions in Development .Washington, DC :World Bank . https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28442/9781464810664.pdf?sequence=2 &isAllowed=y

EBRD (2018 .(Public-Private Partnership Assessment 2017-2018 .Review of Egypt. https://ppp-ebrd.com/review.php?country=Egypt

Enterprise (2019 .(Egypt's Finance Ministry finalizes PPP law amendments https://enterprise.press/stories/2019/06/20/egypts-finance-ministry-finalizes-ppp-law-amendments/

Euromesco (2020. البنية التحتية والقوى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.)

Estache, Antonio, Elena Ianchovichina, Robert Bacon, and Ilhem Salamon (2013 .(Infrastructure and Employment Creation in the Middle East and North Africa .Washington, DC :World Bank .World Bank.

FAO (2018 .(Japan Economic Growth 2018-2022. http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/jor170691.pdf

IEA (2020 .(Data and statistics on renewable energy share in final energy consumption . https://www.iea.org/data-and-statistics?country=ALGERIA&fuel=Renewables%20and%20waste&indicator=SDG72

IFC (2019 .(Country Private Sector Diagnostic :Creating Markets in Morocco https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d0c0f18c-26b7-4861-b4c5-14896aaba7f1/201910-CPSD-Morocco-EN.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m-LGA3X

International Trade Administration (2019). https://www.trade.gov/knowledge-product/algeria-public-works-infrastructure-development-and-water-resources

IMF (2019 .(Economic Integration in the Maghreb; An Untapped Source of Growth , IMFDepartmental Papers / Policy Papers 19/01, International Monetary Fund.

Gelvanovska, Natalija, Michel Rogy and Carlo Maria Rossotto (2014), Broadband Networks in the Middle East and North Africa :Accelerating High-Speed Internet Access, Washington, World Bank ,

GSMA Intelligence (2020 .(The Mobile Economy, Middle East and North Africa 2019 . https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_MENA_Eng.pdf

Middle East Institute (2019 .(Freshwater Resources in the MENA Region :Risks and Opportunities . https://www.mei.edu/publications/freshwater-resources-mena-region-risks-and-opportunities#:~:text=In%202018%2C%20the%20region%20had,1.7%20percent%20as%20of%202017.&text=The%20region's%20population%20is%20projected,and%20731%20million%20by%202050.

GIHub (2017 .(Global Infrastrutture Outlook 2017 https://gihub-webtools.s3.amazonaws.com/umbraco/media/1530/global-infrastructure-outlook-factsheet-24-july-2017.pdf

ONCF (2020 .(Morocco`s 2040 Rail Strategy: https://www.oncf.ma/en/Development/Strategy/Morroco-s-2040-rail-strategy

Netherlands Enterprise Agency (2018). https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/05/Transport and-Logistics-sector-Morocco.pdf

N Gage Consulting (2016), The Suez Canal Economic Zone :A Strategic Location and Modern Day Innovation ;

OECD (2016), Strengthening governance and competitiveness in the MENA region for stronger and more inclusive growth, Better Policies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265677-en.

OECD (2017) Suez Canal Needs Assessment Report (Unpublished(

OECD (2017a) https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/national-treatment-instrument-english.pdf

OECD (2020) OECD Draft Recommendations on the Governance of Infrastructure

Oxford Business Group (2017 .(Algeria. https://oxfordbusinessgroup.com/overview/building-possibilities- focus-remains-transport-infrastructure-and-housing

Rumman, Ghaida Abu-, Adnan I. Khdair, Sawsan I. Khdair (2020 .(Current status and future investment potential in renewable energy in Jordan :An overview, Heliyon .Volume 6, Issue 2, 2020 . https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844020301912

WEF (2015 .(Why infrastructure is key to a stable Middle East .World Economic Forum .(2015)https://www.weforum.org/agenda/2015/05/why-infrastructure-is-key-to-a-stable-middle- east/

WEF (2017). https://www.weforum.org/agenda/2017/05/what-you-need-to know-about- the-middle-easts-start-up-scene-in-five-charts/

WEF (2019). http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-

rankings/#series=GCI4.A.03

World Bank (2020a .(Convergence :Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa .Washington, DC :World Bank.

World Bank (2020 .(Jordan :A pioneer in investing in its PPP capacity. https://blogs.worldbank.org/ppps/jordan-pioneer-investing-its-ppp-capacity

World Bank (2020a) Convergence :Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa .Washington, DC :World Bank.

World Bank (2019). http://documents.worldbank.org/curated/en/445051554135426057/pdf/Strategic-Assessment-The-2019-Project-Pipeline-for-Jordan-and-Investment-Opportunities.pdf

World Bank .2013 .Beyond the Annual Budget .Washington, DC :World Bank . http://documents.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual- budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf

Zahid Latif, Yang mengke, Danish, Shahid Latif, Liu Ximei, Zulfiqar Hussain Pathan, Shafaq Salam, Zeng Jianqiu (2018 .(The dynamics of ICT, foreign direct investment, globalization and economic growth :Panel estimation robust to heterogeneity and cross-sectional dependence, Telematics and Informatics, Volume 35, Issue 2, 2018 .Pages 318-328.

الملاحظات

[1] استناداً إلى الردود على الدراسات الاستقصائية للمشاريع التي أجراها البنك الدولي؛ يستبعد المتوسط الجزائر وليبيا، نظراً لعدم وجود بيانات خاصة بهما.

[2] ما لم يُنص على خلاف ذلك، تشير "منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع" في هذا الفصل إلى الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير، وكذلك البحرين وجيبوتي وإيران والعراق والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية وسوريا والإمارات العربية المتحدة واليمن.

[3] إن مؤشر الاتصالات المتنقلة هو مؤشر مدخلات يقيس أداء 163 دولة – تمثل 99% من سكان العالم – لمجموعة من المقاييس التي تعتبر ضرورية لخلق بيئة تمكينية فعالة لاعتماد الإنترنت عبر الهاتف المحمول. تقيس المخرجات عدد الأشخاص المتصلين بالإنترنت باستخدام الهاتف المحمول. تضم GSMA الاقتصادات التالية في المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دول مجلس التعاون الخليجي (قطر والإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت وليبيا ولبنان والمملكة العربية السعودية) وشمال إفريقيا (تونس والمغرب وإسرائيل وإيران والجزائر) ودول عربية أخرى (مصر وعمان وتركيا والأردن وموريتانيا) وغيرها من الاقتصادات (سوريا والعراق والسودان و السلطة الفلسطينية واليمن والصومال وجزر القمر وجيبوتي).

[4] لدى البلدان الانتقالية (درجة أعلى من 50) أداء جيد في عاملين على الأقل من العوامل التمكينية ولديهم عموماً معدلات انتشار للإنترنت عبر الهاتف المحمول بين 30% و50%.

[5] تستند هذه التقديرات إلى دراسة إستاش وآخرون من عام 2013 والتي لا تزال تعتبر صالحة حتى اليوم.

10 تعزيز السلوك التجاري المسؤول كخيار استراتيجي

يعد تعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول (RBC) أمراً أساسياً لجذب الاستثمار النوعي والحفاظ عليه والتأكد من أن النشاط التجاري يساهم في خلق قيمة أوسع وتنمية مستدامة. يتناول هذا الفصل الإنجازات والتحديات في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول.

الملخص والاعتبارات السياساتية

يعد تعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول أمرا أساسيا للتأكد من أن النشاط التجاري يساهم في خلق قيمة أوسع وتنمية مستدامة. إن مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول تؤدي إلى التوقع من كافة الشركات تجنب ومعالجة الآثار السلبية لعملياتها، بما في ذلك عبر سلسلة التوريد والعلاقات التجارية، على البيئة والمجتمع، مع المساهمة في التنمية المستدامة في المواقع التي تتواجد فيها. يعتبر السلوك التجاري المسؤول جزءاً لا يتجزأ من مناخ الاستثمار النوعي، وفي السنوات الأخيرة كان يعد كأولوية في جدول الأعمال الاقتصاد الدولي.

إن الدافع لتعزيز السلوك التجاري المسؤول في الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليس مجرد مسألة اجتماعية بل اقتصادية أيضاً. مع تزايد الطلب على السلوك التجاري المسؤول، يجب أن تكون الشركات التي تشارك في سلاسل التوريد العالمية على دراية بالتوقعات الدولية للسلوك التجاري المسؤول. قام بعض الشركاء التجاريين الرئيسيين للاقتصادات الثمانية التي نركز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل الاتحاد الأوروبي، بإدراج مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول في سياساتهم وتشريعاتهم. يجعل ذلك تعزيز السلوك التجاري المسؤول مهماً جداً بشكل خاص لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لضمان الانخراط في شبكات سلسلة التوريد. كما أن الشركات التي تنفذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول تكون مجهزة بشكل أفضل للحفاظ على سلسلة التوريد وتحمل الصدمات التشغيلية وفي نهاية المطاف، بناء المرونة والقيمة طويلة الأجل. يُلحظ ذلك في سياق جائحة كوفيد-19 وتأثيرها على سلاسل التوريد وكذلك السلامة المهنية في العمل.

تنتشر في كافة أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فكرة أنه يتوجب على الشركات المساهمة في المجتمع. تماشياً مع الاتجاهات العالمية، يتزايد الوعي حول السلوك التجاري المسؤول وفهمه في المنطقة ويتوجه بشكل متزايد من الأساليب القائمة على الأعمال الخيرية والاستثمارات الاجتماعية نحو نهج أكثر شمولاً ينظر في كيفية تأثير العمليات التجارية الأساسية على المجتمع. يمكن الاستفادة من المبادرات الواعدة التي تقودها الشركات وأصحاب المصلحة الآخرين لتوصيل توقعات واضحة حول السلوك التجاري المسؤول ودعم فهم مشترك لهذا السلوك بين الشركات من جميع الأحجام والأنواع.

تعزز جميع حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستدامة كهدف إنمائي وقد تم التعهد بالتزامات مهمة تتعلق بالسلوك التجاري المسؤول، على الرغم من اختلاف الأساليب عبر الاقتصادات. من بين الاقتصادات الثمانية التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التزمت أربع حكومات وهي مصر والأردن والمغرب وتونس - بإعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات، وبالتالي التزمت بتعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشركات متعددة الجنسيات (المبادئ التوجيهية) وإنشاء جهة اتصال وطنية لتعزيز فعاليتها. إن نقاط الاتصال الوطنية هي وكالات أنشأتها الحكومات لتعزيز المبادئ التوجيهية، ومعالجة القضايا كآلية تظلم غير قضائية. ومن الجدير بالذكر أن نقطة الاتصال الوطنية المغربية قد لعبت دوراً نشطاً في الترويج للسلوك التجاري المسؤول. ومع ذلك، في كثير من الحالات، كانت هذه الآلية غير مستغلة بشكل كافٍ وينبغي تعزيزها لتؤدي مهامها ولتدعم التصميم والتنفيذ السليمين لسياسات السلوك التجاري المسؤول في المنطقة.

من مصلحة اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاعتماد على نقاط القوة الحالية لتعزيز التنفيذ الواسع لمعايير السلوك التجاري المسؤول المعترف بها دولياً. الفرصة متاحة للتأكد من أن الشركات تبذل العناية الواجبة لتحديد ومنع وتخفيف المخاطر البيئية والاجتماعية ومعالجة قضايا السلوك التجاري المسؤول السائدة في قطاعات معينة. يتطلب تنفيذ معايير السلوك التجاري المسؤول عملا واسع النطاق ليس فقط مع الشركات بل أيضاً مع جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الوزارات والوكالات الحكومية ذات الصلة والمنظمات غير الحكومية ونقابات العمال. يمكن لحكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تبذل المزيد من الجهود لخلق بيئة تمكّن جميع أصحاب المصلحة من المساهمة في تصميم وتنفيذ معايير السلوك التجاري المسؤول. تتمتع حكومات المنطقة بفرصة عملية لتكون قدوة في دورها كجهات فاعلة اقتصادية ويمكن أن تكون أكثر نشاطًا في دمج معايير السلوك التجاري المسؤول في الشركات المملوكة للدولة. إن التواصل بطريقة واضحة وشفافة بشأن سياسات السلوك التجاري المسؤول المعمول بها في الشركات المملوكة للدولة يمكن أن يرسل إشارة إلى مجتمع الأعمال ويحفز هذا السلوك. قد يكون تطوير الأطر الشاملة حول السلوك التجاري المسؤول مثل خطط العمل الوطنية، بما يتماشى مع الممارسات الجيدة، أحد السبل لتمكين مشاركة أكبر لأصحاب المصلحة، وتعزيز اتساق السياسات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول والإشارة إلى الشركاء الدوليين والجهات المستهدفة المحلية بالالتزامات لتحسين بيئة الأعمال التجارية بشكل عام.

الاعتبارات السياساتية

- بلورة خطط عمل وطنية بشأن السلوك التجاري المسؤول في جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة وبالتشاور مع أصحاب المصلحة على نطاق واسع. سيساعد تطوير برامج العمل الوطنية على بناء دعم أصحاب المصلحة المتعددين للسلوك التجاري المسؤول ودفع الإصلاحات اللازمة لضمان إطار قانوني مناسب يحمي المصلحة العامة ويدعم السلوك التجاري المسؤول.
- الاستفادة من المبادرات التعاونية الحالية للترويج الفعال للسلوك التجاري المسؤول وتعميم أدوات العناية الواجبة المتعلقة به على الشركات في القطاعات الرئيسية. على وجه الخصوص، هناك فرصة للاستناد إلى المبادرات التعاونية الحالية لتسهيل الحوار ودعم تطبيق إرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من أجل سلاسل التوريد المسؤولة في قطاع الملابس والأحذية، كطريقة لتحسين العلاقات الصناعية وتعزيز القدرة التنافسية لقطاع الملابس في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
- تسهيل المشاركة المجدية لأصحاب المصلحة في تصميم وتنفيذ السياسات والعمليات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان المشاركة المجدية في المراحل الأولى من وضع السياسات، وتحديد أولويات الإصلاحات لضمان تمكين أصحاب المصلحة من المشاركة في العمليات الاستشارية.
- تنفيذ معايير السلوك التجاري المسؤول في الشركات المملوكة للدولة. توفر المبادئ التوجيهية، جنباً إلى جنب مع إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، إطاراً شاملاً للتعامل مع السلوك التجاري المسؤول في الشركات المملوكة للدولة. كخطوة أولى، يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تفكر في التواصل بطريقة واضحة وشفافة بشأن سياسات السلوك التجاري المسؤول التي وضعتها الشركات المملوكة للدولة.
- تعزيز قدرات نقاط الاتصال الوطنية في مصر والأردن وتونس ومتابعة الجهود الجارية في المغرب. قد يشمل ذلك ضمان تزويد نقاط الاتصال الوطنية بالموارد البشرية والمالية الكافية لتأدية مهامها. يمكن لنقاط الاتصال الوطنية أيضاً التواصل مع أقرانها في المنطقة وخارجها لتبادل الخبرات وبناء القدرات. كما يمكن النظر في مراجعات النظراء الطوعية لتقييم الجوانب العملية لعمل نقاط الاتصال الوطنية وتحديد الفرص لمزيد من التحسينات.

نطاق وأهمية السلوك التجاري المسؤول

يعني السلوك التجاري المسؤول أنه يجب على الشركات تقديم مساهمة إيجابية في التنمية المستدامة، مع تجنب ومعالجة الآثار السلبية لعملياتها، بما في ذلك عبر سلاسل التوريد والعلاقات التجارية. تعتبر العناية الواجبة القائمة على المخاطر - وهي عملية تحدد الشركات من خلالها آثارها السلبية الفعلية والمحتملة وتمنعها وتخففها وتفسر كيفية معالجة هذه الآثار - عنصراً أساسياً من السلوك التجاري المسؤول.

إن العديد من الشركات والحكومات وأصحاب المصلحة على دراية بمصطلح المسؤولية الاجتماعية للشركات (CSR)، المستخدم غالباً لوصف التفاعلات التجارية مع المجتمع. تُعتبر المسؤولية الاجتماعية للشركات موازيةً للسلوك التجاري المسؤول ومبدأ الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (BHR)، مع استخدام البعض المصطلحات بشكل مترادف (مثل الاتحاد الأوروبي). تعكس كل هذه المفاهيم التوقع بأن تأخذ الشركات في عين الاعتبار تأثير عملياتها وسلاسل التوريد على الأفراد والأرض والمجتمع كجزء من عملياتها التجارية الأساسية وليس كإضافة. من السمات الرئيسية للمسؤولية الاجتماعية للشركات والسلوك التجاري المسؤول والأعمال التجارية وحقوق الإنسان أنها تشير إلى سلوك الشركة بما يتجاوز مجرد الامتثال للقانون المحلي. فهي تدعو الشركات إلى المساهمة بشكل إيجابي في التنمية المستدامة مع إدارة المخاطر وأي ضرر قد ينجم عن أنشطتها ومن مورديها وشركائها. لا ينبغي فهم هذه المفاهيم على أنها معادلة للعمل الخيري (OECD, 2015[39]).

في حين يقع على عاتق الشركات التصرف بمسؤولية، فإن الحكومات عليها واجب حماية المصلحة العامة ولَعِبُ دورٍ في توفير إطار تمكيني للسلوك التجاري المسؤول. يمكن للحكومات دعم السلوك التجاري المسؤول بعدة طرق (المربع 1.10). عندما توفر الحكومات بيئة مواتية للشركات للعمل بمسؤولية والوفاء بواجبها لحماية المصلحة العامة من الآثار السلبية المحتملة لأنشطة الأعمال، فمن المرجح أن تحافظ على المستثمرين المسؤولين وتجذبهم. كما أنه من المرجح أن تقلل إلى أدنى حد ممكن من مخاطر الآثار السلبية المحتملة للاستثمارات وتضمن خلق قيمة أوسع وتنمية مستدامة (OECD, 2015[39]).

يتم التأكيد على توقعات السلوك التجاري المسؤول في المبادئ والمعايير الدولية، وبشكل متزايد في التشريعات الوطنية (المربع 2.2.10، انظر أيضاً الفصل 3 حول الإطار القانوني المحلي للاستثمار). الأداة الرئيسية لتعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول هي المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمؤسسات المتعددة الجنسيات (OECD, 2011[50]) كما لوحظ في مقدمة هذا الفصل، فإن

المبادئ التوجيهية هي جزء من إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والمؤسسات متعددة الجنسيات (الإعلان)، وهو التزام سياسي لتوفير بيئة استثمارية مفتوحة وشفافة وتشجيع المساهمة الإيجابية التي يمكن أن تقدمها الشركات لإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي (OECD, 2011[51]).

إن المبادئ التوجيهية هي توصيات عملية من الحكومات للشركات حول كيفية التصرف بمسؤولية. وهي تغطي جميع مجالات المسؤولية التجارية، بما في ذلك الإفصاح عن المعلومات وحقوق الإنسان والتوظيف والعمل والبيئة ومكافحة الفساد والعلوم والتكنولوجيا والمنافسة والضرائب ومصالح المستهلكين. والغرض منها هو ضمان انسجام العمليات التجارية مع السياسات الحكومية وتقوية أساس الثقة المتبادلة بين الشركات والمجتمعات التي تعمل فيها وتحسين مناخ الاستثمار الأجنبي وتعزيز مساهمة القطاع الخاص في التنمية المستدامة. (OECD, 2011[50]). جنبا إلى جنب مع المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية وإعلان منظمة العمل الدولية الثلاثي للمبادئ المتعلق بالمؤسسات المتعددة الجنسيات، فإن المبادئ التوجيهية هي إحدى الأدوات الدولية الرئيسية المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول. لا تهدف المبادئ التوجيهية إلى إدخال اختلافات في المعاملة بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات المحلية ولكنها تهدف إلى إظهار الممارسات الجيدة للجميع. يشجع الملتزمون بالإعلان على مراعاة المبادئ التوجيهية إلى أقصى حد ممكن، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة، مع الاعتراف بأن هذه الشركات قد لا تتمتع بنفس القدرات التي تتمتع بها الشركات الكبيرة.

لدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية، طورت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إرشادات العناية الواجبة والتي توفر توصيات عملية للشركات حول كيفية تحديد مخاطر الآثار السلبية المرتبطة بمنتجات أو مناطق أو قطاعات أو صناعات معينة والاستجابة لها.[1]

حتى الآن، التزم جميع أعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغ عددهم 37 و12 اقتصاداً إضافياً - بما في ذلك، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل مصر والأردن والمغرب وتونس - بالمبادئ التوجيهية. تلتزم هذه الحكومات بتنفيذ المبادئ التوجيهية والتشجيع على استخدامها. تتمتع المبادئ التوجيهية بآلية تنفيذ فريدة من نوعها، عبر نقاط الاتصال الوطنية، وهي وكالات أنشأتها الحكومات. تتألف مهامها من شقين: تعزيز المبادئ التوجيهية والإرشادات للعناية الواجبة ذات الصلة، والتعامل مع القضايا (المشار إليها باسم "ظروف خاصة") باعتبارها آلية تظلم غير قضائية. يقع على عاتق الحكومات المنضمة الالتزام بإنشاء جهة اتصال وطنية لتعزيز فعالية الإرشادات.(OECD, 2020[26]) .

المربع 1.10. دور الحكومات في تعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول

يمكن للحكومات تعزيز وتمكين السلوك التجاري المسؤول بعدة طرق، على النحو المبين في إطار سياسات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للاستثمار:

التنظيم: بلورة وتنفيذ إطار قانوني ملائم يحمي المصلحة العامة ويدعم السلوك التجاري المسؤول ومراقبة أداء الشركات وامتثالها؛

التيسير: الإبلاغ بوضوح عن التوقعات بشأن ما يشكل السلوك التجاري المسؤول وتقديم التوجيه فيما يتعلق بممارسات محددة وتمكين الشركات من تلبية تلك التوقعات؛

التعاون: العمل مع أصحاب المصلحة في مجتمع الأعمال والمنظمات العمالية والمجتمع المدني وعامة الجمهور، عبر الهياكل الحكومية الداخلية، فضلاً عن الحكومات الأخرى لخلق التآزر وإرساء الاتساق فيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول؛

الترويج: إظهار الدعم لأفضل الممارسات في السلوك التجاري المسؤول؛

القدوة: تقديم القدوة كفاعل اقتصادي.

المصدر: (OECD, 2015[39])

يمكن أن يساعد الترويج للسلوك التجاري المسؤول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر النوعي والمشاركة في التجارة الدولية

إن الدافع لتعزيز السلوك التجاري المسؤول في الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليس مجرد مسألة اجتماعية بل اقتصادية أيضا. يجب أن تكون الشركات التي تشارك في سلاسل التوريد العالمية على دراية بالتوقعات الدولية للسلوك التجاري المسؤول (المربع 2.10). تطلب المملكة المتحدة، التي تعد واحدة من أكبر عشرة مصادر للاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، من الشركات ذات الحجم المعين إعداد تقرير سنوي عن الخطوات المتخذة لضمان غياب العبودية الحديثة والاتجار بالبشر في سلسلة التوريد أو العمليات التجارية.[2] قام الاتحاد الأوروبي، وهو ثاني أهم مصدر إقليمي للاستثمار

الأجنبي المباشر في الاقتصادات التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بدمج مبادئ ومعايير السلوك التجاري المباشر في عدد من السياسات والتشريعات والأدوات الاقتصادية.[3] على سبيل المثال، تتضمن سياسة الاتحاد الأوروبي " EU Trade for All" أهدافًا لتعزيز مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات والعناية الواجبة عبر سلسلة الإنتاج (European Commission, 2015[52]). تتضمن جميع مفاوضات اتفاقية التجارة الحرة للاتحاد الأوروبي منذ عام 2011 أحكاماً ملزمة بشأن الاستدامة (OECD, 2020[26]).

المربع 2.10. ارتفاع التوقعات الدولية المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول

إن الاحتياجات التمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، فضلاً عن الدور الأساسي للقطاع الخاص كمحرك للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، قد وضعت الشركات في قلب جدول أعمال التنمية العالمية. وقد أوضحت الالتزامات عالية المستوى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومجموعة العشرين ومجموعة السبع أن السلوك التجاري المسؤول يمثل أولوية على جدول الأعمال الدولي.

التزم وزراء العمل والتوظيف في مجموعة العشرين في عام 2018 بتعزيز العناية الواجبة والشفافية في سلاسل التوريد العالمية، وشجعوا الشركات على النظر في إرشادات العناية الواجبة للسلوك التجاري المسؤول الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لعام 2018. التزم قادة مجموعة العشرين في عام 2017 بتعزيز تنفيذ معايير العمل والمعايير الاجتماعية والبيئية وحقوق الإنسان بما يتماشى مع الأطر المعترف بها دولياً، بما في ذلك الإرشادات.

تنعكس توقعات السلوك التجاري المسؤول أيضاً في التشريعات المحلية. أقرت عدة دول، بما في ذلك المملكة المتحدة وأستراليا وفرنسا والولايات المتحدة، قوانين لتعزيز متطلبات العناية الواجبة لمعالجة سلسلة التوريد ومخاطر الاستدامة. كثيرا ما يشار إلى السلوك التجاري المسؤول في اتفاقيات التجارة والاستثمار والتعاون. لذا على أي شركة ترغب في الاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال التجارة والاستثمار أن تدرك أن المشترين والعملاء والشركاء قد يكون لديهم التزامات مختلفة من حيث السلوك التجاري المسؤول. يعد السلوك التجاري المسؤول نقطة دخول لأي شركة ترغب في المساهمة في أهداف التنمية المستدامة أو تحقيق الاستدامة ونتائج اقتصادية محددة (انظر الفصل 2).

المصدر: (OECD, 2019[56])

حتى الآن، أبرمت سبعة من الاقتصادات الثمانية التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اتفاقيات شراكة مع الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك اتفاقيات التجارة الحرة المتبادلة التي تقتصر أساساً على تجارة السلع (الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب والسلطة الفلسطينية وتونس)[4]. منذ عام 2011، لا تزال المفاوضات جارية لتوسيع الاتفاقيات القائمة من خلال إنشاء مناطق تجارة حرة عميقة وشاملة مع مصر والأردن والمغرب وتونس.[5] في هذا السياق، فإن أي مورد لشركات الاتحاد الأوروبي الذي يقوم بإدماج أدوات السلوك التجاري المسؤول المعترف بها دولياً مثل الإرشادات سيكون له ميزة نسبية على الموردين الذين لا يقومون بذلك. يمكن لهذه الشركات أن تتعامل بسهولة أكبر مع المخاوف المتعلقة بالقضايا البيئية أو الاجتماعية أو المتعلقة بحقوق الإنسان أو العمل التي قد تنشأ في عمليات العناية الواجبة للشركات متعددة الجنسيات لتقييم مخاطر البلد والمورد (OECD, 2020[26]).

أظهرت دراسات مختلفة أيضاً أن تنفيذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول يمكن أن يعزز الأداء المالي. أظهر الدليل التجريبي من دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على 6500 شركة أن "الدرجة الاجتماعية" - وهي مقياس لقدرة الشركة على توليد الثقة والولاء مع القوى العاملة والعملاء والمجتمع - كان لها تأثير إيجابي على عائدات رأسمال الشركات والعائد على الأصول (OECD, 2017[6]). غالباً ما يتم تأكيد دراسة الجدوى عند النظر إلى أداء المؤشر. على سبيل المثال، في البورصة المصرية، تظهر مقارنة بين EGX100 وS&P EGX ESG خلال السنوات العشر الماضية، أن الشركات المسؤولة تحقق على المعدل أداءً أفضل.[6] (OECD, 2020[26]) . خلصت دراسة حديثة لتحليل تأثير ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات على الأداء المالي لعينة من 61 شركة أردنية مدرجة في بورصة عمان خلال الفترة 2012-2016 إلى أن المسؤولية الاجتماعية للشركات كان لها على المعدل تأثير إيجابي على عائد الشركات على الأصول. (Al Qaisi, 2019[7]).

أظهرت الأزمة الصحية والاقتصادية لكوفيد-19 أن السلوك التجاري المسؤول قد يساهم أيضاً في قدرة الشركات على الصمود وخلق قيمة طويلة الأجل. قد تكون الشركات التي تحترم معايير السلوك التجاري المسؤول وتنفذ العناية الواجبة في وضع أفضل للاستجابة والتعافي من صدمات سلسلة التوريد والتشغيل. يمكن استخدام المعلومات المستمدة من العناية الواجبة في سلسلة التوريد، مثل منشأ المواد الخام، لفهم نقاط الضعف قصيرة ومتوسطة المدى في سلسلة التوريد، ودعم التخطيط المستمر لإدارة الاضطرابات (OECD, 2020[54]). يمكن أن يؤدي تطبيق معايير السلوك التجاري المسؤول عبر سلسلة التوريد إلى تقليل الآثار السلبية لأنشطة المؤسسات وتحسين سمعة هذه المؤسسات والمواقع التي تعمل فيها وتقليل اضطرابات سلسلة التوريد (OECD, 2018[55]).

تزايد الوعي وفهم السلوك التجاري المسؤول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تنتشر في كافة أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فكرة أنه يتوجب على الشركات المساهمة في المجتمع. الزكاة هي إحدى أركان الإسلام الخمسة، وهي واجب خيري وممارسة شائعة بين المنظمات والأفراد في المنطقة. يعود مفهوم العمل الخيري للشركات، وهو الوقف، إلى القرن الحادي عشر وهو عمل خيري بموجب الشريعة الإسلامية يقوم على التبرع بالأصول لأغراض دينية أو خيرية (Jamali, 2017[57]). بينما تميل الاستثمارات الخيرية والاجتماعية إلى أن تكون الشكل الرئيسي للسلوك التجاري المسؤول الذي تتبناه الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن فهم الحكومات والشركات لهذا السلوك يتطور تدريجياً نحو نهج أكثر شمولاً ينظر في كيفية تأثير العمليات التجارية الأساسية على المجتمع.(OECD, 2012[30]) (OECD, 2013[58]) (OECD, 2020[26])

تم إجراء دراسة استقصائية شملت 638 شركة وبشكل أساسي كيانات مدرجة، في عام 2018 لفهم درجة الوعي وانخراط ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات / السلوك التجاري المسؤول في 18 اقتصاداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك 6 من الاقتصادات التي يتم التركيز عليها في المنطقة (الجزائر، مصر، الأردن، لبنان، المغرب، تونس والسلطة الفلسطينية)[7]. تظهر النتائج أن غالبية الشركات التي شملها الاستطلاع (64٪) تدمج الاعتبارات البيئية أو الاجتماعية بشكل ما. ومن بينها، أفاد 31٪ بوجود استراتيجية شاملة للتطرق للمواضيع التي تطال الاستدامة عبر المنظمة بأكملها ومع الأخذ في عين الاعتبار جميع أصحاب المصلحة (Sustainable Square, 2019[60]).

يتجلى التقدم المحرز من حيث وعي الشركات والتزامها بالسلوك التجاري المسؤول في مشاركة الشركات في شبكة الميثاق العالمي للأمم المتحدة، والتي تدعم الشركات للعمل بمسؤولية وتعزيز الأهداف الاجتماعية. تضم الشبكة 96 شركة في مصر و51 مشاركاً في تونس عام 2020. المشاركة أقل في الأردن والمغرب؛ حيث تشارك في كل من البلدين أقل من 25 شركة في الشبكة (UNGC, 2020[59]). تقوم العديد من جمعيات الأعمال والغرف التجارية بدور نشط للترويج للسلوك التجاري المسؤول في المنطقة. في المغرب، أصدر الاتحاد العام للمقاولات المغربية وهو جمعية الأعمال الرئيسية علامة المسؤولية الاجتماعية للشركات منذ عام 2006 تقديراً لمشاركة الشركات وإدراجها الاستراتيجي لقضايا المسؤولية الاجتماعية للشركات قيد التشغيل. هناك حاليا أكثر من 100 شركة تحت هذا التصنيف.[8] أطلقت كنفيدرالية المؤسسات المواطنة التونسية برنامجًا للترويج للمسؤولية الاجتماعية للشركات في 2011 وعلامة المسؤولية الاجتماعية للشركات في 2018. في مصر، أنشأ اتحاد الصناعات المصرية، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، وحدة مخصصة للمسؤولية الاجتماعية للشركات في عام 2015 لتزويد أعضائها بالخبرة والمساعدة الفنية.

لقد تم إحراز تقدم هام في المنطقة فيما يتعلق بالنهوض بمبادئ السلوك التجاري المسؤول في القطاع المالي. إن البورصات في عمان والدار البيضاء وتونس والقاهرة والإسكندرية هي جزء من مبادرة البورصات المستدامة (SSEI)، وهي كناية عن برنامج شراكة للأمم المتحدة يدعم أداء الشركات المعزز في القضايا البيئية والاجتماعية وحوكمة الشركات. باستثناء بورصة تونس، تقدم جميع هذه البورصات أيضاً إرشادات مكتوبة للشركات بشأن الإبلاغ عن الأداء المتعلق بالاستدامة (SSE, 2020[61]). على سبيل المثال، توضح بورصة الدار البيضاء المغربية، التفاصيل حول تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات التي تُطرح أسهمها للتداول العام (Bourse de Casablanca and Autorite Marocaine du Marche des Capitaux, 2017[62]). في عام 2018، نشرت بورصة عمان كتيبين عن الاستدامة لتزويد الشركات بالإرشادات حول تقارير الاستدامة والممارسات التجارية المستدامة.[9] على المستوى الإقليمي، أطلق "معهد حوكمة" لحوكمة الشركات ومؤشرات S&P Dow Jones في عام 2011 مؤشر S & P / Hawkamah ESG Pan Arab - وهو مؤشر إقليمي يتتبع أداء 50 سهمًا رائدًا في مجموعة من معايير ESG في البحرين ومصر والأردن ولبنان والكويت والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة (S&P Dow Jones Indices, 2020[63]).

بينما ازداد عدد المبادرات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أنها تميل للانتشار على مستوى الشركات الكبيرة والشركات متعددة الجنسيات أكثر من الشركات الصغيرة. تنطبق التوقعات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول على جميع الشركات - بغض النظر عن طبيعتها القانونية أو حجمها أو هيكل ملكيتها أو القطاع الذي تعمل فيه.

تم تبني التزامات مهمة تجاه السلوك التجاري المسؤول

تختلف حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اختلافاً بيناً في نهجها تجاه السلوك التجاري المسؤول. فالتزمت مصر والأردن والمغرب وتونس، بصفتها ملتزمة بإرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشركات متعددة الجنسيات، بدعم الممارسات التجارية المسؤولة، بما في ذلك تحسين السياسات المحلية لتمكين السلوك التجاري المسؤول. وأخذ كلّ من البلدان على عاتقه تعهداً ملزماً بإنشاء نقطة اتصال وطنية هدفها القيام بأنشطة ترويجية والإسهام في تنفيذ *المبادئ التوجيهية* (انظر أدناه حول وضع نقاط الاتصال الوطنية في اقتصادات الشرق الأوسط الأربعة). علاوة على ذلك، تشارك البلدان الأربعة أيضًا في التبادل السنوي مع ممثلين من الحكومات الـ 49 التي تلتزم *بالمبادئ التوجيهية* لتبادل الخبرات حول السلوك التجاري المسؤول (OECD, 2019[56]).

تمتلك معظم البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة، والتي غالبًا ما تستشهد *بالمبادئ التوجيهية* للسلوك التجاري المسؤول وإن لم يكن ذلك بشكل صريح. وتقر استراتيجية التنمية المستدامة لمصر (رؤية 2030) بالدور المهم للقطاع الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (Government of Egypt, 2017[64]). وتعطي خطة السياسات الوطنية الفلسطينية الأولوية

لخلق فرص عمل دائمة، وضمان بيئة عمل آمنة، واستدامة بيئية (Palestinian Authority, 2016[65])، وتسلط الرؤية والاستراتيجية الوطنية للأردن لعام 2025 الضوء على أهداف المسؤولية الاجتماعية للشركات (Government of Jordan, 2014[66]). وتحدد العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأهداف الاجتماعية والبيئية في تشريعات الاستثمار. وتؤكد الجزائر ومصر وتونس، من خلال التنقيحات التي أجرتها مؤخراً على قوانين الاستثمار، على الهدف المتمثل في مساهمة الاستثمار في التنمية المستدامة (انظر الفصل 3 لمزيد من التفاصيل حول الإصلاحات التشريعية الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا).

تم اتخاذ خطوات لتعزيز الإطار التمكيني للسلوك التجاري المسؤول، إذ قامت معظم اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ببلورة إصلاحات تهدف إلى تشجيع ممارسات الحوكمة السليمة وزيادة الشفافية. على سبيل المثال، تم تطوير مدونات متعلقة بحوكمة الشركات في جميع البلدان التي يتم التركيز عليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ عام 2005 (OECD, 2019[22]). ويخلص التقرير الصادر عن "معهد حوكمة" لحوكمة الشركات في عام 2017 إلى أن الشركات المدرجة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد حققت تحسناً ملموساً في مستويات الشفافية والإفصاح منذ عام 2007.[10] إلا أنه لا تزال التحديات الكبيرة قائمة، لا سيما في مجال الإفصاح عن ملكية الانتفاع ومعاملات الأطراف ذات العلاقة (OECD, 2019[23]). وهناك أيضًا فرصة لتعزيز الإفصاح عن الجوانب البيئية والاجتماعية والحوكمة، ولكن لا تزال محدودة نسبيًا في المنطقة (Ould Daoud Ellili, 2020[24]).

كما دعمت بعض حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منتديات للتوعية حول المسؤولية الاجتماعية للشركات. فعقدت مصر منتديات سنوية حول المسؤولية الاجتماعية للشركات منذ عام 2015 لإدماج الجهود التي تبذلها الحكومة ومجتمع الأعمال ومنظمات المجتمع المدني، وذلك بهدف تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات في مصر (OECD, 2020[26]). وتدعم الحكومة اللبنانية أيضاً شبكة أعمال لتعزيز ممارسات الاستدامة بين شركات القطاع الخاص في البلاد. ويمكن توسيع نطاق هذه المبادرات والاستفادة منها لدعم النشر الواسع لمعايير السلوك التجاري المسؤول المعترف بها دوليًا *مثل المبادئ التوجيهية* وأدوات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

تواجه اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديات تعترض تنفيذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول

بينما تعترف جميع حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تقريبًا بالاستدامة كهدف إنمائي، إلا أنه يمكن بذل المزيد من الجهود لتهيئة بيئة تعزز المساهمة الإيجابية للقطاع الخاص في أهداف التنمية. ويسلط هذا القسم الضوء على المجالات التي يمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تركز فيها جهودها من أجل تحسين البيئة التمكينية للسلوك التجاري المسؤول ودعم تنفيذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول من قبل الشركات.

النهوض بحقوق الإنسان وحقوق العمل

يقع على عاتق الدول واجب أساسي في الحماية من الانتهاكات المتعلقة بحقوق الإنسان. في الوقت نفسه، يُتوقع من الشركات احترام حقوق الإنسان بصرف النظر عن قدرة الدولة أو استعدادها للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. إن الاقتصادات الثمانية موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي أطراف في معظم معاهدات الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الإنسان، على الرغم من أن المغرب هو البلد الوحيد الذي صادق على جميع المعاهدات الأساسية.[11] وتواصل المنظمات الدولية الإعراب عن قلقها على وجه الخصوص إزاء حماية المدافعين عن حقوق الإنسان في جميع الاقتصادات موضوع هذا التقرير في المنطقة. وتشمل أوجه القلق المحددة المشتركة بين هذه الاقتصادات قمع الاحتجاجات السلمية والمعارضة على الإنترنت، بما في ذلك اعتقال النشطاء ومقاضاتهم (Amnesty International, 2020[67]) (OECD, 2018[68]).

يؤدي المدافعون عن حقوق الإنسان دورًا حاسمًا في عملية العناية الواجبة، وذلك من خلال تمكين الشركات من فهم شواغل أصحاب المصلحة إذ قد تتأثر سلبًا بالعمليات التجارية. ويشمل أصحاب المصلحة المتأثرون العمال والمجتمعات المحلية والنقابات والصحفيين والنشطاء أو المستهلكين، ويجب إشراكهم مع مراعاة خصوصياتهم ونقاط الضعف القائمة.

يمكن لكل بلد في المنطقة بذل المزيد من الجهود لضمان مشاركة العمال ومنظمات المجتمع المدني في تصميم السياسات وعمليات العناية الواجبة. إن خلق بيئة يتم فيها تمكين أصحاب المصلحة للتعبير عن آرائهم والمشاركة بنشاط في تصميم السياسة أمر ضروري لتحقيق السلوك التجاري المسؤول. وتوصي *المبادئ التوجيهية* بأن تأخذ الشركات دوراً في المبادرات الخاصة أو التي تضم أصحاب المصلحة المتعددين وفي الحوار الاجتماعي حول الإدارة المسؤولة لسلسلة التوريد. بالنسبة للتأثيرات على حقوق الإنسان على وجه الخصوص، توصي *المبادئ التوجيهية* الشركات باستشارة وإشراك العمال وممثلي العمال ونقابات العمال لجمع المعلومات حول الآثار والمخاطر السلبية. عندما لا يكون التشاور المباشر مع أصحاب المصلحة ممكنًا، يمكن النظر في بدائل معقولة مثل استشارة خبراء مستقلين وذوو مصداقية، بما في ذلك المدافعين عن حقوق الإنسان ونقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني (OECD, 2018[68]).

غالبًا ما يرتبط تعزيز حقوق العمل بزيادة الاستثمار الأجنبي (Kucera, 2002[26])(Busse, Nunnenkamp and Spatareanu, 2011[25]). لذا قد تتردد الشركات متعددة الجنسيات من الاستثمار في البلدان ذات معايير العمل المتدنية الناجمة عن المخاطر المتعلقة بالسمعة والوفاء بالمعايير الدولية للسلوك التجاري المسؤول. وصادقت معظم الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على سبعة أو ثمانية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثمانية، التي تغطي المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مثل الحق في المفاوضة الجماعية وإلغاء العمل الجبري، كما صادقت على ثلاثة من اتفاقيات الحوكمة الأربعة والتي تغطي عمليات تفتيش العمل،

وسياسة العمالة، والمشاورات الثلاثية (الجدول 10.1). تُظهر هذه الالتزامات عزم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مواءمة الأطر القانونية مع المعايير الدولية.

الجدول 10.1. التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية

الدولة (عضو منذ)	الأساسية (8)	الإدارة السديدة (4)	الفنية (178)	المجموع (190)
الجزائر (1962)	8	3	49	60
مصر (1936)	8	3	53	64
الأردن (1956)	7	3	16	26
لبنان (1948)	7	2	42	51
ليبيا (1952)	8	2	19	29
المغرب (1956)	7	4	54	65
تونس (1956)	8	3	52	63

ملاحظة: السلطة الفلسطينية غير مدرجة. اتفاقيات منظمة العمل الدولية هي معاهدات دولية ملزمة قانونًا تصدق عليها الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية. إذا تم التصديق عليها، فإن الاتفاقية تدخل حيز التنفيذ بشكل عام بالنسبة للبلد المعني بعد عام واحد من تاريخ التصديق. وحدد مجلس إدارة منظمة العمل الدولية ثماني اتفاقيات "أساسية"، تغطي الموضوعات التي تعتبر مبادئ وحقوق أساسية في العمل، كما حدد أربع اتفاقيات أخرى كأدوات للإدارة السديدة (أو الأولوية)، وبالتالي شجع الدول الأعضاء على التصديق عليها بسبب أهميتها بالنسبة لعمل نظام معايير العمل الدولية. الاتفاقيات الفنية ملزمة قانونًا أيضًا بمجرد التصديق عليها وتشمل جميع معايير العمل الدولية الأخرى في نطاق عمل منظمة العمل الدولية.

المصدر: (ILO, 1919-2020[75])

مع ذلك، تبرز شواغل تتعلق بتطبيق هذه المعايير في الممارسة العملية بما في ذلك الشكاوى المرفوعة إلى منظمة العمل الدولية، وفي المقام الأول بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الحرية النقابية. في الجزائر على سبيل المثال، هناك شكوى نشطة من نقابة العمال في قطاع الطاقة تزعم "قمع منتظم لموظفيها وأعضائها"، بالإضافة إلى فشل الحكومة في حماية حقوقهم النقابية (ILO, 2018[70]). وتشمل القضايا الأخرى التي تم رفعها إلى منظمة العمل الدولية خلال العقد الماضي ادعاءات من خمس نقابات عمال في مصر متعلقة بارتكاب "انتهاكات خطيرة ومنتظمة للحق في الحرية النقابية"، بالإضافة إلى ادعاءات في الأردن القائمة على أن التشريعات وأنظمة العمل في البلد "غير متوافقة مع مبادئ الحرية النقابية" (ILO, 2015[71]) (ILO, 2012[72]). كما أفادت المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان أن الحرية النقابية قد تدهورت في مصر بعد التعديلات التي تم إدخالها على قانون نقابات العمال في عام 2017. ويعتبر التفريق العنيف للمظاهرات النقابية والعمالية أمر شائع في العديد من دول المنطقة (Amnesty International, 2020[67]).

دعم مبادرات الصناعة

إن ضمان تعميم أدوات العناية الواجبة المعترف بها دوليًا للسلوك التجاري المسؤول والترويج لها بشكل نشط، مثل *إرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للسلوك التجاري المسؤول* وإرشادات العناية الواجبة الخاصة بقطاع معين لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، قد يساهم في تعزيز الفهم المشترك بين الشركات والحكومات وأصحاب المصلحة حول ما يترتب على السلوك التجاري المسؤول. وتوفر إرشادات العناية الواجبة للسلوك التجاري المسؤول دعمًا عمليًا للشركات بشأن تنفيذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول. كما يساعد تنفيذ هذه التوصيات الشركات على تجنب ومعالجة الآثار السلبية المتعلقة بالعاملين وحقوق الإنسان والبيئة والرشوة والمستهلكين وحوكمة الشركات، التي قد ترتبط بعملياتها وسلاسل التوريد والعلاقات التجارية الأخرى.

وغالبا ما يكون تنفيذ هذه التدابير أسهل وأكثر فعالية إذا تم اتخاذها بشكل جماعي. ويصح ذلك بشكل خاص في مجال معالجة القضايا التي لا يمكن حلها بواسطة جهة واحدة بمفردها. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي الممارسات التجارية السيئة بين المشترين في سلسلة القيمة دورًا في اتخاذ قرارات تتطلب العمل الإضافي المفرط أو القسري والتعاقد من الباطن بشكل غير شرعي (OECD, 2020[9]). وسلطت الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة العمل الدولية عام 2017، والتي شملت 1454 شركة، الضوء على الدور الذي يمكن للمشترين أن يؤدوه، وذلك من خلال فرض ضغوط شديدة على عروض أسعار الموردين. فأفاد 39٪ من الموردين في جميع القطاعات أنهم قبلوا الطلبات التي لم يسمح سعرها بتغطية تكاليف الإنتاج، وكان قطاع النسيج حالة غير نموذجية في هذه الدراسة الاستقصائية، حيث أبلغ 52٪ من الموردين عن نتيجة كهذه (ILO, 2017[31]). وكان للممارسات، بما في ذلك الإيقاف المفاجئ للعقود وإلغاء الطلبات، آثار كبيرة على العمال من حول العالم أثناء أزمة كوفيد-19 (OECD, 2020[8]).

يعد قطاع الملابس محركًا مهمًا للنمو في بعض الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ويقدم مثالًا على كيفية قيام الجهات الفاعلة في قطاع الصناعة بالتنظيم والتعاون لتعزيز السلوك التجاري المسؤول. على سبيل المثال، إن برنامج "عمل أفضل"، الذي يجري تنفيذه في مصر والأردن، هو عبارة عن شراكة بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية تهدف إلى تحسين ظروف العمل وتعزيز القدرة التنافسية لشركات الألبسة. في عام 2019، أطلقت مبادرة "قطن أفضل"، وهي أكبر برنامج استدامة للقطن

في العالم، برنامجًا رياديًا في مصر بالشراكة مع جمعية "قطن مصر" لإنشاء سلسلة توريد مستدامة تدعم رفاهية عمال القطن والبيئة. كما تضم مبادرة "قطن أفضل" أعضاء من تونس.

قد يعود عقد مثل هذه المبادرات والمشاركة فيها ودعمها بالفائدة على حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما يمكن للحكومات أيضًا الاستفادة منها لنشر إرشادات السلوك التجاري المسؤول المصممة خصيصًا لتلبية الاحتياجات المحددة للصناعة، مثل *إرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لسلاسل التوريد المسؤولة في قطاع الملابس والأحذية* (OECD, 2016[79]).

إن تعزيز معايير السلوك التجاري المسؤول في قطاع الملابس والأحذية، حيث غالبًا ما تشكّل النساء أغلبية كبيرة من القوة العاملة، يمكن أن يقطع شوطًا طويلاً في تعزيز المساواة بين الجنسين، والتي لا تزال تمثل تحديًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فيمكن أن تحقق المساواة بين الجنسين نتائج اقتصادية إيجابية (انظر الفصل 2). وأفاد مصنع مصري مشارك في برنامج بدأه "ليفي شتراوس" يهدف إلى بناء شبكة من المصانع ذات إدارة حسنة، أن البرنامج حقق عائدًا من أربعة إلى واحد على الاستثمار، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى التدخلات التي تركز على النساء (Fry, 2017[35]).

لا تقتصر تحديات السلوك التجاري المسؤول على قطاع معين فيمكن تكرار الأمثلة في قطاع الملابس والأحذية وتوسيع نطاقها لتشمل صناعات أخرى، بما في ذلك تلك التي تغطيها أدوات العناية الواجبة القطاعية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتشمل هذه الأدوات، *إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن العناية الواجبة لسلاسل التوريد المسؤولة للمعادن من المناطق المتأثرة بالنزاع والمخاطر العالية*، *وإرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن سلاسل التوريد الزراعي المسؤولة*، *وإرشادات العناية الواجبة للمشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة في القطاعات الاستخراجية*.

تحسين حماية البيئة

تدعو *المبادئ التوجيهية* الشركات إلى مراعاة الحاجة إلى حماية البيئة. وهذا يستلزم، من بين مسؤوليات أخرى، إنشاء وصيانة نظم إدارة بيئية مناسبة وتقييم ومعالجة الآثار البيئية المرتبطة بالعمليات والسلع والخدمات الخاصة بالشركة على مدى دورة حياتها الكاملة، بالإضافة إلى تحسين الأداء البيئي والشفافية بشأن الآثار والمخاطر البيئية. كما يجب على الحكومات أن تضع توقعات واضحة للشركات التجارية في هذا الصدد.

اتخذت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خطوات لتعزيز حماية البيئة والموارد الطبيعية. فتقدم العديد من البلدان حوافز ضريبية أو منحًا للمشاريع الاستثمارية التي تعزز الحماية البيئية. على سبيل المثال، تقدم تونس للشركات في مجال إعادة التدوير ومعالجة النفايات معدلات على ضريبة دخل الشركات أقل من نصف المعدل القياسي، وتمنح ليبيا والجزائر إعفاءات ضريبية مؤقتة للاستثمارات التي تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعية. كما تقدم مصر والأردن والسلطة الفلسطينية وتونس حوافز ضريبية أو مالية للاستثمار في مجال الطاقة المتجددة (انظر الفصل 7 حول حوافز الاستثمار).

أظهر مؤشر الأداء البيئي في جامعة ييل لعام 2020، والذي يصنف 180 دولة في مجال الصحة البيئية وحيوية النظام البيئي، أن هناك مجالاً لمزيد من التقدم في حماية البيئة، حيث حصلت بعض اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مرتبة منخفضة نسبيًا. ويرصد المؤشر مدى اقتراب البلدان من تحقيق أهداف السياسة البيئية المحدّدة على الصعيد الوطني. فيحتل الأردن (48) المرتبة الأولى بين أقرانه، تليه تونس (71) ولبنان (78) والجزائر (84) ومصر (94) والمغرب (100) (Yale Center for Environmental Law and Policy, 2018[86]). لا تزال الصناعات عالية الانبعاث للطاقة، بما في ذلك الوقود الأحفوري والتعدين، محركًا مهمًا للاستثمار في مصر والجزائر وليبيا والمغرب وتونس.

مكافحة الفساد

تمثل محاربة الرشوة والفساد جانبًا مهمًا من جوانب السلوك التجاري المسؤول. فيثبط الفساد القرارات المتعلقة بالاستثمار ويزيد من عدم المساواة، كما يقوض الثقة في الحكومات ويضعف سيادة القانون. وتدعو الحاجة إلى مزيد من الإصلاحات الرامية إلى الحد من انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتُصنف الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ضمن النصف الأدنى في المؤشرات الدولية التي تقيس مدركات الفساد. فلم تسجل أي من الاقتصادات التي يتم التركيز عليها أعلى من درجة النجاح، وذلك وفقًا لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، كما حصلت جميعها باستثناء الأردن على درجة سلبية في مؤشر البنك الدولي لمكافحة الفساد (انظر الفصل 11 حول النزاهة لمعرفة المزيد عن التقدم المحرز في الحد من الفساد في المنطقة والتحديات المتبقية).

تعزيز اتساق السياسات المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول

على الرغم من الالتزامات المهمة التي تم التعهد بها تجاه السلوك التجاري المسؤول، يمكن لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بذل المزيد من الجهود الرامية إلى تعزيز وتنفيذ معايير السلوك التجاري المسؤول، بما في ذلك من خلال تطوير إطار شامل لتحديد الأهداف والإجراءات (من خلال خطط العمل الوطنية)، والقيادة بالقدوة في أنشطتها الاقتصادية الخاصة، وإذكاء الوعي في مجتمع الأعمال.

يمكن أن تساعد خطط العمل الوطنية في تعزيز السلوك التجاري المسؤول

يمكن أن تؤثر العمليات التجارية على المجتمع من خلال مجموعة من المجالات السياساتية، بما في ذلك حقوق العمل وحقوق الإنسان والبيئة ومكافحة الفساد ومصالح المستهلكين. فقامت العديد من الحكومات بوضع خطط عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بهدف تعزيز الاتساق بين جميع القوانين والسياسات ذات الصلة المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول. وتحدد خطط العمل الوطنية أولويات الحكومة ويمكن أن تعزز التنسيق بين وكالات الدولة. وتوصي منظمة الأمم المتحدة بأن تعتمد جميع الحكومات خطط عمل وطنية، وأن يتم تحديثها بانتظام (OHCHR, 2020[87]).

اعتمد المغرب والأردن فقط أو هما بصدد اعتماد خطط عمل وطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. أدرج المغرب فصلاً حول الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان 2018-2022. فيشجع ذلك الشركات على تبني سياسات تهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان ويحدد الخطط الرامية إلى إذكاء الوعي وبناء القدرات بين الشركات حول هذا الموضوع. وتهدف الحكومة إلى بلورة خطة عمل وطنية كاملة بما يتماشى مع المعايير الدولية الخاصة بالسلوك التجاري المسؤول (Government of Morocco, 2018[88]).

كما أدرج الأردن قسماً حول الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في خطته الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016-2025. وتلتزم المملكة بمراجعة التشريعات المتعلقة بعقود العمل وتأسيس النقابات، وتنفيذ برامج التوعية للقطاعين العام والخاص حول الاستدامة البيئية (Government of Jordan, 2016[89]). كما صرحت الحكومة أنها طورت الخطة بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات المهنية، بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية (Jordan Times, 2016[90]).

والواقع أن أحد العناصر الأساسية في عملية وضع خطة العمل الوطنية هو مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين. إذ تؤدي زيادة مشاركة أصحاب المصلحة في تصميم السياسات وتنفيذها إلى التوصّل إلى وضع سياسات أكثر استهدافًا وفعالية. ويعد تأييد مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة أمرًا ضروريًا لمواجهة التحديات المعقدة والنظامية قد تؤدي بدورها إلى آثار سلبية للعمليات التجارية.

على الحكومات تنفيذ السلوك التجاري المسؤول في أنشطتها الاقتصادية الخاصة

عندما تعمل الدولة كجهة فاعلة اقتصادية (على سبيل المثال، كجهة موظِفة أو مشترية أو صاحبة أسهم أو من خلال الشركات التي تمتلكها أو تسيطر عليها)، لا يُتوقع من الحكومات أن تتصرف بمسؤولية فحسب، بل عليها أن تجسد السلوك التجاري المسؤول في الدور الذي تؤديه في الاقتصاد. فهذه مسألة تتعلق باتساق السياسات والمصداقية، حيث يجب على الدولة ألا تطلب من الشركات المرتبطة بها بشكل وثيق أقل مما تطلبه من الشركات الخاصة.

تلعب الشركات المملوكة للدولة دورًا أساسيًا في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وهي تعمل في عدة قطاعات، بما في ذلك في الصناعات الاستخراجية، والكهرباء والغاز، والاتصالات، والتمويل، والنقل، فضلاً عن التصنيع والتنمية العقارية. فتشكل الحكومات في المنطقة، الجهات الممتلكة لغالبية الأسهم في أكثر من ثلث أكبر 100 شركة مدرجة في البورصات.[12] كما تعد الدولة حاملة أسهم الأقلية في الثلث المتبقي (OECD, 2019[18]).

يعد ضمان عمل الشركات المملوكة للدولة وفقًا لممارسات الحوكمة الرشيدة ومبادئ السلوك التجاري المسؤول أمرًا أساسيًا لتشجيع مساهمتها الإيجابية في المجتمع وإظهار التزامها السياسي بالسلوك التجاري المسؤول. ويمكن لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النظر في تعزيز اعتبارات السلوك التجاري المسؤول في السياسات التي تنطبق على الشركات المملوكة للدولة. ويكتسي ذلك أهمية أكبر حيث، مثل أي شركة خاصة، قد يكون للشركات المملوكة للدولة آثار سلبية على حقوق الإنسان والقضايا الاجتماعية والبيئية. وتشمل الآثار المحتملة المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة في المنطقة قضايا البيئة والصحة والسلامة، فضلاً عن معاملة العمال.

يمكن للحكومات في المنطقة، كخطوة أولى، العمل على تعميم وتوصيل سياسات السلوك التجاري المسؤول التي تطبقها الشركات المملوكة للدولة بطريقة واضحة وشفافة. توفر *المبادئ التوجيهية*، المصحوبة بالمبادئ *التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة*، إطارًا شاملاً لمعالجة السلوك التجاري المسؤول في الشركات المملوكة للدولة (المربع 10.3) (OECD, 2015[91]).

تؤدي حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بالإضافة إلى دورها كمساهم في الشركات، دورًا اقتصاديًا رئيسيًا في المشتريات العامة للسلع والخدمات والأشغال. وتنفق الحكومات في المنطقة بأسرها، حوالي 18٪ من ناتجها المحلي الإجمالي على المشتريات العامة

(OECD, 2016[41]). إنّ سياسات وعمليات المشتريات العامة، إذا تم استخدامها بشكل استراتيجي، تقدم وسيلة قيمة للحكومات تهدف إلى تحفيز السلوك التجاري المسؤول. ويمكن للحكومات استخدام معايير السلوك التجاري المسؤول، مثل التأثير البيئي أو معايير العمل، في عملية العطاء، وبالتالي اختيار الشركاء الذين يتبعون معايير السلوك التجاري المسؤول. واتخذت العديد من الاقتصادات موضوع هذا التقرير في المنطقة خطوات نحو إدماج الاعتبارات غير المالية في عمليات المشتريات العامة الخاصة بها. فعلى سبيل المثال، يشترط المغرب أن تمتثل عمليات المشتريات العامة لقواعد حماية البيئة، كما تنص قواعد المشتريات العامة في تونس على أن مواصفات العطاء يجب أن تراعي الجوانب البيئية والاجتماعية وأن تأخذ في الاعتبار الأهداف العالمية المستدامة (OECD, 2016[41]).

المربع 10.3. المبادئ التوجيهية بشأن الشركات المملوكة للدولة: أحكام بشأن العلاقات مع أصحاب المصلحة والأعمال المسؤولة

تحدد *المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة* (المشار إليها بـ"المبادئ التوجيهية بشأن الشركات المملوكة للدولة") معايير الممارسات الجيدة الرامية إلى تعزيز العمل مع أصحاب المصلحة في مجال الشركات المملوكة للدولة. ويتناول الفصل الخامس العلاقات مع أصحاب المصلحة والأعمال المسؤولة كما يلي:

يجب أن تعترف سياسة ملكية الدولة بشكل تام بمسؤوليات الشركات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصلحة وأن تطلب من الشركات المملوكة للدولة تقديم تقارير حول علاقاتها مع أصحاب المصلحة. ويجب أن توضح ما هي توقعات الدولة فيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول من قبل الشركات المملوكة للدولة.

- على الحكومات وأجهزة ملكية الدولة والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن تعترف وتحترم حقوق أصحاب المصلحة المنصوص عليها في القانون أو من خلال الاتفاقات المشتركة.
- يتعين على الشركات المملوكة للدولة والمدرجة في البورصة أو الشركات الكبيرة أن تبلغ عن علاقاتها مع أصحاب المصلحة، عند الاقتضاء وكلما كان ذلك ممكناً، بما في ذلك كل ما يتعلق باليد العاملة والدائنين والمجتمعات المعنية.
- يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع وتنفذ وتراقب وتعمم الضوابط الداخلية وبرامج أو تدابير الامتثال، بما في ذلك تلك التي تساهم في تجنب الاحتيال والفساد. وينبغي أن تقوم على أساس المعايير المطبقة في الدولة، بما يتفق مع الالتزامات الدولية وأن يتم تطبيقها على الشركات المملوكة للدولة وفروعها.
- يتعين على الشركات المملوكة للدولة مراعاة المعايير العالية للسلوك التجاري المسؤول. وينبغي الإفصاح للعموم عن التوقعات التي وضعتها الحكومة في هذا الصدد ووضع آليات لتنفيذها بوضوح.
- لا ينبغي استخدام الشركات المملوكة للدولة كوسائل لتمويل الأنشطة السياسية. ولا ينبغي على الشركات المملوكة للدولة المساهمة في الحملات السياسية.

المصدر: (OECD, 2015[38])

تعزيز نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تتمتع نقاط الاتصال الوطنية من أجل السلوك التجاري المسؤول بمهام ذي شقين، وتتمثل في: تعزيز *المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن المؤسسات المتعددة الجنسيات* وإرشادات العناية الواجبة ذات الصلة، ومعالجة القضايا (المشار إليها باسم "الظروف الخاصة") باعتبارها آلية تظلم غير قضائية. وتتمتع 49 حكومة حتى الآن، تلتزم جميعها *بالمبادئ التوجيهية* بما في ذلك مصر والأردن والمغرب وتونس، بنقاط اتصال وطنية من أجل السلوك التجاري المسؤول. كما يترتب على كافة الحكومات الملتزمة *بالمبادئ التوجيهية* بتطبيق التزام قانوني يقوم على إنشاء نقاط اتصال وطنية. وتتمتع الحكومات بالمرونة في كيفية إنشاء نقاط الاتصال الوطنية الخاصة بها، ولكن بشرط أن تفي جميع نقاط الاتصال الوطنية بالمعايير الأساسية المنصوص عليها في التوجيه الإجرائي *للمبادئ التوجيهية* (المربع 10.4) .(OECD, 2011[2])

المربع 10.4. الهياكل والمعايير الخاصة بنقاط الاتصال الوطنية

تتمثل المعايير الأساسية المنصوص عليها في *المبادئ التوجيهية* بشأن نقاط الاتصال الوطنية في: الوضوح، وإمكانية الوصول، والشفافية، والمساءلة (OECD, 2011[2]). كما توضح *المبادئ التوجيهية* أسسا تقود نحو التعامل مع الظروف الخاصة، وعلى وجه التحديد، النزاهة وإمكانية التنبؤ والإنصاف والتوافق مع *المبادئ التوجيهية*. أخيرًا، تتضمن *المبادئ التوجيهية* عددا من المعايير الإضافية فيما يتعلق بالتنظيم العملي لنقاط الاتصال الوطنية وعملها، ولا سيما:

- توفر موارد بشرية ومالية كافية؛
- تطوير العلاقات والثقة مع الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة والحفاظ عليها؛
- أن يرأسها موظف رفيع المستوى؛
- التعاون والمشاركة في التعلم من الأقران مع نقاط الاتصال الوطنية الأخرى؛
- رفع تقارير إلى لجنة الاستثمار.

على الصعيد العملي، تم إنشاء أربعة أنواع رئيسية من هياكل نقاط الاتصال الوطنية من قبل الحكومات المنضمة:

- نقطة الاتصال الوطنية الواحدة: تتكون نقطة الاتصال الوطنية من فرد واحد في وزارة واحدة، أو من مجموعة من الأفراد ينتمون إلى نفس القسم في الوزارة ذاتها.
- نقطة الاتصال الوطنية المشتركة بين الوكالات: تتكون نقطة الاتصال الوطنية من مجموعة من الممثلين من عدة وزارات أو وكالات حكومية.
- نقطة اتصال وطنية متعددة الأطراف: تتكون نقطة الاتصال الوطنية من مجموعة من المسؤولين الحكوميين وممثلي أصحاب المصلحة.

نقاط الاتصال الوطنية القائمة على الخبراء: تتكون نقطة الاتصال الوطنية من خبراء يتم تعيينهم من قبل الحكومة ولكنهم من خارجها.

المصدر: (OECD, 2011[2]),(OECD, 2011[43])

يمكن لنقاط الاتصال الوطنية بناء علاقات مع أصحاب المصلحة وإشراكهم بعدة طرق. تشمل نقاط الاتصال الوطنية متعددة الأطراف ممثلي أصحاب المصلحة في الهيئة المؤسسية الرئيسية لنقاط الاتصال الوطنية، حيث أن نقاط الاتصال الوطنية الأخرى قد تنشئ جهاز استشاري مكون من ممثلي أصحاب المصلحة الذين يقدمون المشورة والدعم إلى نقاط الاتصال الوطنية. ولقد ثبت أن إشراك أصحاب المصلحة في هياكل نقاط الاتصال الوطنية هو عامل رئيسي لبناء والحفاظ على علاقة قائمة على الثقة الضرورية بين نقاط الاتصال الوطنية وأصحاب المصلحة (OECD, 2019[43]).

يوضح الجدول 10.2 تنظيم نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأنشطتها في عام 2019. من حيث الهيكل، تعد نقاط الاتصال الوطنية الأربعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متنوعة إلى حد ما، مع تمثيل ثلاثة نماذج مختلفة (نقطة الاتصال الوطنية الواحدة، نقطة الاتصال الوطنية المشتركة بين الوكالات، نقطة اتصال وطنية متعددة الأطراف)، على الرغم من أن نقطة الاتصال الوطنية في تونس هي الوحيدة التي تضم أصحاب المصلحة في هيكلها. وأعيد تأسيس نقطة الاتصال الوطنية التونسية في عام 2018 بعد فترة توقف، ولا يزال تكوين هيكلها متعدد الأطراف قيد الإنشاء، حيث تقوم حاليًا بدعوة المنظمات ذات الصلة للانضمام إلى العضوية.

تتواجد كافة نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إما داخل هيئة الترويج للاستثمار أو في وزارة مسؤولة عن الاستثمار أو الشؤون الاقتصادية. فأثار تقارب بعض نقاط الاتصال الوطنية من حافظات الترويج للاستثمار تساؤلات في بعض الأحيان بشأن الصورة الحيادية لهذه النقاط. كما تساءل أصحاب المصلحة عن إمكانية نشوء تضارب في المصالح مثلاً بين دور نقطة الاتصال الوطنية في التعامل مع القضايا والدور الأوسع لهيئة الترويج للاستثمار أو الوزارة في الترويج للاستثمار داخل الدولة (OECD, 2019, p. 5[95]). لذلك من المهم أن تحدد الحكومات بوضوح الحدود بين عمل نقطة الاتصال الوطنية وأنشطة الترويج للاستثمار (انظر الفصل 6 لمزيد من التفاصيل حول وظائف وأنشطة هيئات الترويج للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا).

الجدول *1.10*. بيانات التنظيم والأنشطة الرئيسية لنقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

	الهيكل	الموقع	الموقع الإلكتروني العامل	الميزانية المخصصة	الأحداث الترويجية التي	قضايا منذ الانضمام	قواعد الإجراءات	عدد الموظفين	الموظفون بدوام كامل	المبيعات	الميزانية المخصصة لإجراءات نقاط	حضور	استعراض الأقران
مصر	نقطة اتصال وطنية واحدة، لا جهاز استشاري	سابقاً: وزارة الاستثمار والتعاون الدولي	لا	لا	0	0	لا	0	0	نعم	لا	نعم	لا
الأردن	نقطة اتصال وطنية واحدة، لا جهاز استشاري	هيئة الترويج للاستثمار	لا	ما من بيانات	ما من بيانات	0	لا	ما من بيانات	ما من بيانات	ما من بيانات	ما من بيانات	لا	لا
المغرب	نقطة اتصال وطنية مشتركة بين الوكالات، لا جهاز استشاري	هيئة الترويج للاستثمار	نعم	نعم	16	4	نعم	2	0	لا	نعم	نعم	لا
تونس	نقطة اتصال وطنية متعددة الأطراف	وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي	لا	لا	2	0	لا	2	1	نعم	لا	نعم	سيتم الالتزام بها عام 2022

المصدر: تقارير نقاط الاتصال الوطنية السنوية المرفوعة إلى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وقاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالحالات.

وتجدر الإشارة إلى انخفاض مستوى النشاط في نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا باستثناء نقطة الاتصال الوطنية المغربية. كما هو مبين، فإن أحد الأنشطة الرئيسية المندرجة في إطار مهام نقاط الاتصال الوطنية هو نشر وتعزيز *المبادئ التوجيهية* وإرشادات العناية الواجبة ذات الصلة في الشركات وأصحاب المصلحة الآخرين. ويمكن القيام بهذه الأنشطة بعدة طرق، بما في ذلك من خلال توزيع المواد الترويجية أو الرد على استفسارات العُموم حول السلوك التجاري المسؤول. وتنظم نقاط الاتصال الوطنية بانتظام أحداثًا إعلامية أو تدريبية حول مواضيع مختلفة تتعلق بالسلوك التجاري المسؤول، أو تقدم عروضاً في مثل هذه الأحداث التي تنظمها جهات فاعلة أخرى، وذلك بهدف رفع تأثيرها الترويجي إلى أقصى قدر ممكن. فعلى سبيل المثال، في شباط/فبراير 2020، نظمت نقطة الاتصال الوطنية المغربية ورشة عمل إعلامية للمهنيين من قطاع النسيج حول إرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في قطاع الملابس والأحذية (NCP for RBC Morocco, 2020[45]). وكانت نقاط الاتصال الوطنية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير نشطة إلى حد كبير فيما يتعلق بالترويج لنقاط الاتصال الوطنية في السنوات الأخيرة. وتعتبر القضايا المتعلقة بنقاط الاتصال الوطنية منخفضة أيضًا في المنطقة، حيث تعاملت نقطة الاتصال الوطنية المغربية مع أربع قضايا فقط منذ إنشائها.

يمكن تفسير هذا المستوى المنخفض من النشاط جزئيًا بانخفاض مستوى الموارد المتاحة لنقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. في حين أن نقطة الاتصال الوطنية المغربية لديها ميزانية مخصصة تسمح لها بالحفاظ على مستوى جيد من النشاط، يتعين على نقاط الاتصال الوطنية الأخرى في المنطقة طلب التمويل لكافة أنشطتها من الميزانية العامة للوزارة أو الوكالة التي تتواجد فيها. كما تم الإبلاغ عن انخفاض عدد الموظفين والاعتماد الكبير على الموظفين بدوام جزئي وارتفاع معدل دوران الموظفين، باعتبارها مشاكل تحد من النشاط في شبكة نقاط الاتصال الوطنية بأسرها. فيحول دوران الموظفين على وجه الخصوص دون بناء علاقات طويلة الأمد مع أصحاب المصلحة، كما يضر بالتاريخ المؤسسي، ويقلل من الخبرة المتاحة لنقطة الاتصال الوطنية، حيث يتعين تدريب الموظفين الجدد لعدة أشهر قبل أن يصبحوا جاهزين للعمل بشكل كامل.

نظراً لقلة عدد القضايا التي عالجتها نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تتوفر بيانات غير كافية لتحليل مدى امتثالها *للمبادئ التوجيهية* للتعامل مع الظروف الخاصة (الحيادية، والإنصاف، وإمكانية التنبؤ، والتوافق مع *المبادئ التوجيهية*). فيما يتعلق بإمكانية التنبؤ، تجدر الإشارة إلى أن نقطة الاتصال الوطنية المغربية هي الوحيدة التي جعلت قواعد إجراءاتها متاحة للعُموم. أما بالنسبة

لجميع نقاط الاتصال الوطنية الأخرى، فلا يكون مقدمو الطلبات والشركات المعنيين بالقضايا على دراية مسبقة بكيفية التعامل مع قضيتهم، مما يقلل من إمكانية التنبؤ. كما هو مبين أعلاه، تتواجد كافة نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا داخل هيئات الترويج للاستثمار أو في الوزارات المسؤولة عن الاستثمار والشؤون الاقتصادية الأخرى دون فصل واضح عن حافظة الترويج للاستثمار مما قد يقلل من صورة حيادية مقدمي القضايا المحتملين.

من حيث النزاهة والشفافية، فإن نقطة الاتصال الوطنية المغربية هي الوحيدة التي تمتلك موقعًا إلكترونياً نشطًا وحديثاً.[13] أما نقاط الاتصال الوطنية الأخرى، فإما ليس لديها موقع إلكتروني أو أن معلوماتها محدودة للغاية.

ولا تقتصر التحديات المترابطة التي تم تسليط الضوء عليها أعلاه (الموارد، مستوى النشاط المنخفض، العدد المنخفض للقضايا، عدم الوضوح، العلاقات المتدنية مع أصحاب المصلحة) على نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فحسب، ولكن يبدو أنها تؤثر عليها بشكل شديد، باستثناء نقطة الاتصال الوطنية المغربية. ويجب أن تتأكد الحكومات من أن نقاط الاتصال الوطنية تتمتع بالموارد الضرورية والدعم اللازم، ومن أن هياكل نقاط الاتصال الوطنية تلهم الثقة لأصحاب المصلحة (OECD, 2019[44]).

قد يتم تعزيز نقطة الاتصال الوطنية من خلال المشاركة النشطة في أنشطة التعلم من الأقران التي تقدمها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو نقاط الاتصال الأخرى، أو من خلال الخضوع لاستعراض من قبل الأقران. وحضرت مصر والمغرب اجتماعين لشبكة نقاط الاتصال الوطنية التي تم تنظيمها من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في عام 2019، بينما حضرت تونس اجتماعاً واحداً، ولم تحضر الأردن أي من الاجتماعين. فيما يتعلق بأنشطة التعلم من الأقران التي نظمتها نقاط الاتصال الوطنية، نظمت نقطة الاتصال الوطنية المغربية واستضافت ورشة عمل بشأن التعلم من الأقران في الرباط في تشرين الأول/أكتوبر 2019 حول "إدارة الظروف الخاصة في سياق المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"، كما قاد ورشة العمل معهد بناء التوافق (CBI) وحضر العديد من فعاليات التعلم من الأقران التي نظمتها نقاط الاتصال الوطنية الأخرى. كما حضرت نقاط الاتصال الوطنية المصرية والتونسية فعاليات التعلم من الأقران التي نظمتها نقاط الاتصال الوطنية الأخرى، ولكن لا توجد بيانات لنقطة الاتصال الوطنية الأردنية. أخيرًا، في عام 2017، أجرت الأمانة العامة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ونقطة الاتصال الوطنية المغربية بعثة للتعلم من الأقران مع نقطة الاتصال الوطنية الأردنية.

يبدو أن هناك استعدادًا من جانب نقاط الاتصال الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للانخراط في التعلم من الأقران، ولكن الموارد (لا سيما ميزانية السفر) قد تكون عاملاً مقيدًا. فيما يتعلق بالاستعراض من قبل الأقران، لم تخضع أي نقطة اتصال وطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حتى الآن لهذا الاستعراض، على الرغم من أن تونس التزمت بإخضاع نقطة الاتصال الوطنية الخاصة بها لاستعراض من قبل الأقران في عام 2022. ويتعين على حكومات مصر والأردن والمغرب وتونس، بصفتها ملتزمة *بالمبادئ التوجيهية* لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، أن تلتزم بإخضاع نقاط الاتصال الوطنية الخاصة بها لاستعراض من قبل الأقران بحلول عام 2023.

المراجع

[7] Al Qaisi, F. (2019), "Corporate social responsibility effect on firms financial performance in Jordan", *International Journal of Monetary Economics and Finance*, Vol. 12/4, pp. 325-342, .http://dx.doi.org/10.1504/IJMEF.2019.101942

[24] Amnesty International (2020), *Human rights in the Middle East and North Africa: Review of 2019*, Amnesty International, London, .https://www.amnesty.org/en/documents/mde01/1357/2020/en/ (accessed on 1 June 2020)

[17] Bourse de Casablanca and Autorite Marocaine du Marche des Capitaux (2017), *Guide sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises et le reporting ESG*, https://www.casablanca-bourse.com/BourseWeb/UserFiles/File/2017/Mai/Guide%20RSEESGVersion%20soumise%2.0consultation.pdf (accessed on 19 May 2020)

[26] Busse, M., P. Nunnenkamp and M. Spatareanu (2011), "Foreign direct investment and labour rights: a panel analysis of bilateral FDI flows", *Applied Economics Letters*, Vol. 18/2, .pp. 149-152, http://dx.doi.org/10.1080/13504850903559500

[5] European Commission (2015), *Trade for All. Towards a more responsible trade and investment policy*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

[34] Fry, E. (2017), "Can Levi's Make Life Better for Garment Workers?", *Fortune*, .https://fortune.com/2017/09/08/levis-change-the-world/ (accessed on 13 October 2020)

[19] Government of Egypt (2017), *Sustainable Development Strategy: Egypt Vision 2030*, http://sdsegypt2030.com/economic-dimension/economic-development-.pillar/?lang=en&lang=en

[38] Government of Jordan (2016), *Comprehensive National Plan for Human Rights: For the years 2016-2025*, http://jordanembassy.or.id/_2file_obj/pdf/Comprehensive-National-Plan-for-.Human-Rights.pdf (accessed on 29 May 2020)

[21] Government of Jordan (2014), *Jordan 2025: A National Vision and Strategy*, http://inform.gov.jo/Portals/0/Report%20PDFs/0.%20General/jo2025part1.pdf (accessed on 29 May 2020).

[37] Government of Morocco (2018), *Le plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme (2018-2021)*, http://didh.gov.ma/fr/planification-et-suivi/politiques_publiques/le-plan-daction-national-en-matiere-de-democratie-et-des-droits-.de-lhomme-2018-2021/ (accessed on 29 May 2020)

[28] ILO (2018), *Interim Report No 386, June 2018, Case No 3210 (Algeria) - Complaint date: 26-APR-16 - Active*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T.EXT_ID:3950204 (accessed on 19 May 2020)

[32] ILO (2017), "Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results", *INWORK Issue Brief* 10, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---.ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_556336.pdf

[29] ILO (2015), *Definitive Report - Report No 375, June 2015; Case no 3025 (Egypt) - Complaint date: 17-May-13 - Closed*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T.EXT_ID:3241132 (accessed on 19 May 2020)

[30] ILO (2012), *Case No 2977 (Jordan) - Complaint date: 22-May-12*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_I.D:3074665:NO (accessed on 19 May 2020)

[31] ILO (1919-2020), *International Labour Organisation Conventions and Recommendations*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/. (accessed on 19 May 2020)

[11] Jamali, D. (2017), *Comparative Perspectives on Global Corporate Social Responsibility*, IGI Global, Hershey PA, USA.

[39] Jordan Times (2016), "King urges full implementation of human rights plan", *Jordan Times*, https://www.jordantimes.com/news/local/king-urges-full-implementation-human-rights-plan (accessed on 29 May 2020).

[27] Kucera, D. (2002), "Core labour standards and foreign direct investment", *International Labour Review*, Vol. 141/1-2, pp. 31-69, http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913x.2002.tb00230.x.

[45] NCP for RBC Morocco (2020), *Seminar on due diligence in the garment and footware sector*, https://pcnmaroc.ma/en/ncp-news/seminar-on-the-due-diligence-in-the-garment-and-./footwear-sector-on-february-26th-2020

[8] OECD (2020), *COVID-19 and responsible business conduct*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-responsible-business-conduct-02150b06/ (accessed on 20 July 2020).

[4] OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt*, OECD, Paris.

[10] OECD (2019), *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018*, OECD, http://mneguidelines.oecd.org/2018-Annual-Report-MNE-Guidelines-EN.pdf (accessed on 29 May 2020).

[22] OECD (2019), *Corporate governance in MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/20776535.

[43] OECD (2019), *Guide for National Contact Points on Structures and Activities*, http://mneguidelines.oecd.org/Guide-for-National-Contact-Points-on-Structures-and-Activities.pdf.

[44] OECD (2019), *Progress report on National Contact Points for Responsible Business Conduct*, http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf.

[25] OECD (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, OECD, Paris, http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf (accessed on 1 June 2020).

[9] OECD (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en.

[6] OECD (2017), *Responsible business conduct for institutional investors: Key considerations for due diligence under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, https://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf.

[33] OECD (2016), "OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains", https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-guidance-for-responsible-agricultural-supply-chains_9789264251052-en.

[41] OECD (2016), *Stocktaking report on MENA Public Procurement Systems: MENA-OECD Network on Public Procurement*, OECD, https://www.oecd.org/governance/ethics/Stocktaking_MENA_Public_Procurement_Systems.pdf (accessed on 19 May 2020).

[40] OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en.

[1] OECD (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en.

[12] OECD (2013), *OECD Investment Policy Reviews: Jordan 2013*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264202276-en.

[13] OECD (2012), *OECD Investment Policy Reviews: Tunisia 2012*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264179172-en.

[42] OECD (2011), *Decision of the Council on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises C/M(2011)11/PROV*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-.0307

[3] OECD (2011), *Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/investment/investment-.policy/oecddeclarationanddecisions.htm (accessed on 12 May 2020)

[2] OECD (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf (accessed on .(May 2020 12

[36] OHCHR (2020), *State national action plans on Business and Human Rights*, United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx (accessed on .(May 2020 29

[23] Ould Daoud Ellili, N. (2020), "Environmental, Social, and Governance Disclosure, Ownership Structure and Cost of Capital: Evidence from the UAE", *Sustainability*, Vol. 12/18, p. 7706, .http://dx.doi.org/10.3390/su12187706

[20] Palestinian Authority (2016), *State of Palestine: 2017-22 National Policy Agenda*, https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/palestine_draft_final_npa.pd.f (accessed on 19 May 2020)

[46] PRI, CFA Institute (2019), "ESG Integration in Europe, the Middle East and Africa: Markets, Practices and Data", https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-integration-.in-emea.ashx

[18] ."S&P Dow Jones Indices (2020), "S&P/Hawkamah ESG Indices methodology

[16] SSE (2020), *Sustainable Stock Exchange Initiative*, https://sseinitiative.org/exchanges-filter-.search/ (accessed on 19 May 2020)

[14] Sustainable Square (2019), "The 2018 State of Sustainability and CSR in the MENA region", https://sustainablesquare.com/wp-content/uploads/2019/05/2018-STATE-OF-.SUSTAINABILITY-AND-CSR-IN-THE-MENA-REGION.pdf

[15] UNGC (2020), *Our Participants | UN Global Compact*, United National Global Compact, https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/search?utf8=%E2%9C%93&search%5Bkeywords%5D=&search%5Bsort_fiel.d%5D=&search%5Bsort_direction%5D=asc (accessed on 19 May 2020)

[35] Yale Center for Environmental Law and Policy (2018), *Environmental Performance Index 2018*, https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-report-2018/executive-summary (accessed on .(May 2020 19

الملاحظات

[1] إن أدوات العناية الواجبة المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية هي: إرشادات العناية الواجبة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن سلاسل التوريد المسؤولة للمعادن من المناطق المتأثرة بالنزاع والمخاطر العالية، وإرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن سلاسل التوريد الزراعي المسؤولة، وإرشادات العناية الواجبة للمشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة في

القطاعات الاستخراجية، إرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن سلاسل التوريد المسؤولة في قطاع الملابس والأحذية وإرشادات العناية الواجبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للسلوك التجاري المسؤول.

[2] إن المملكة المتحدة هي سابع أكبر مستثمر في الاقتصادات الثمانية، موضوع هذا التقرير، بناءً على الاستثمارات في المجالات الجديدة المعلن عنها بين 2003-2019. وهي أكبر مستثمر أجنبي مباشر في مصر، بناءً على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر

[3] بالإضافة إلى الأمثلة المدرجة، يتطلب توجيه الاتحاد الأوروبي EU / 95/2014 بشأن الإفصاح غير المالي أن تفصح بعض الشركات عن المعلومات غير المالية والمتعلقة بالتنوع، ويشجع الشركات على الاعتماد على الأطر ذات الصلة مثل المبادئ التوجيهية لتوفير هذه المعلومات. انظر: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095

[4] للحصول على قائمة كاملة باتفاقيات الشراكة الأورومتوسطية، انظر: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r14104

[5] للحصول على لمحة عامة عن اتفاقية التجارة الحرة والمفاوضات التجارية الأخرى، انظر: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

[6] تتبع البورصة المصرية 8 مؤشرات هي EGX30 و EGX50 EWI و EGX20 Capped و EGX70 و EGX100 ومؤشر قطاع البنوك ومؤشر النيل ومؤشر S&P EGX الجوانب البيئية والاجتماعية والحوكمية. الأساس المنطقي لمقارنة S&P EGX ESG مع EGX100 هو أنه يشمل مجموعة أوسع من الشركات، من حيث القطاع والحجم. يجمع EGX100 بين مكونات EGX30 و EGX70. بالإضافة إلى ذلك، أشارت قائمة المكونات الحالية إلى أنه اعتبارا من اليوم، فإن كافة المكونات الثلاثين لمؤشر S&P EGX ESG هي أيضاً مكونات في EGX100. لذلك، يمكن فهم مؤشر S&P EGX ESG كما هو عليه اليوم على أنه مجموعة مختارة من أفضل 30 شركة أداءً من حيث الجوانب البيئية والاجتماعية والحوكمية من بين 100 شركة مدرجة في EGX100. بالمقارنة، يمكن فهم ESG30 على أنها أكبر 30 شركة من حيث السيولة والنشاط من بين الـ100 شركة المدرجة في EGX100.

[7] شمل الاستطلاع منظمات تجارية من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية ومصر والمغرب وتونس والجزائر وقطر وعمان والكويت ولبنان والبحرين والأردن وموريتانيا واليمن وليبيا والعراق والسلطة الفلسطينية والسودان. تستند نتائج الاستطلاع إلى إجابات 638 منظمة تجارية تعمل في 16 قطاعاً، منها 71٪ من الشركات المدرجة و84٪ مملوكة للقطاع الخاص. يعمل المستجيبون في القطاعات التالية: القطاع المالي والمصارف، والتصنيع، والإعلام والاتصالات، والأغذية والمشروبات، والنفط والغاز، والسياحة، وتجارة التجزئة، والسلع المنزلية الشخصية، والبناء، والرعاية الصحية، والنقل والخدمات اللوجستية، والخدمات، والسيارات، والمواد الكيميائية، والمرافق والتكتلات.

[8] للمزيد من المعلومات، انظر: http://rse.cgem.ma/label-rse.php

[9] لمزيد من المعلومات حول مبادرة البورصات المستدامة، انظر: https://sseinitiative.org/stock-exchange/ase/

[10] قارنت الدراسة عدة فئات من الإفصاح، بما في ذلك الإفصاح عن المعلومات غير المالية، من بين أكبر 50 شركة وأكثرها سيولة مدرجة في 11 سوقًا من أسواق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: البحرين، مصر، الأردن، لبنان، الكويت، المغرب، عمان ، قطر، السعودية، تونس والإمارات العربية المتحدة.

[11] تغطي الاتفاقيات الدولية الأساسية التسعة لحقوق الإنسان الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ حقوق الأطفال؛ حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ القضاء على التمييز العنصري ضد المرأة؛ القضاء على التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ حماية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم؛ والحماية من الاختفاء القسري. القائمة الكاملة للمعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان متاحة على www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

[12] تغطي الأرقام المتعلقة بملكية حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للشركات المدرجة في البورصة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع، وهي الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان والسلطة الفلسطينية وقطر والمملكة العربية السعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن (OECD, 2019[22]).

[13] انظر https://www.pcnmaroc.ma/

11 تعزيز النزاهة من أجل الاستثمار المستدام

يستكشف هذا الفصل كيف يساهم اعتماد تدابير مكافحة الفساد والنزاهة وتعزيزها من قبل حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والقطاع الخاص في زيادة الاستثمار المستدام، وبالتالي التنمية الاقتصادية الشاملة. ويستعرض العلاقة بين الفساد والنزاهة والاستثمار ويحلل مخاطر الفساد وحدوثه في عملية الاستثمار. وبهدف تعزيز جدول أعمال النزاهة، يترتب على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعزيز الصلة بين الاستثمار وأطر واستراتيجيات مكافحة الفساد على المستوى المحلي والاعتماد بشكل أكبر على الاتفاقيات و الأدوات الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد. كما يلعب القطاع الخاص دوراً مركزياً في مكافحة الفساد.

الملخص والاعتبارات السياساتية

يتسم تعزيز النزاهة من أجل الاستثمار بأهمية بالغة بالنسبة لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فتعد النزاهة في الأعمال التجارية والشفافية أمرين حاسمين لجذب الاستثمار عالي الجودة وتعزيز التنمية المستدامة. وعلى الرغم من الاختلافات القائمة بين اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا تزال مستويات إدراك الفساد مرتفعة في المنطقة، مما يؤثر سلبًا على ثقة المستثمرين وبيئة الأعمال. وانتقل الفساد تدريجياً في السنوات الأخيرة إلى صدارة جداول أعمال الإصلاح في المنطقة، فتم وضع تشريعات واستراتيجيات وطنية جديدة في عدد من الاقتصادات، لا سيما في المغرب وتونس، وظهرت مؤسسات متخصصة لمكافحة الفساد، على سبيل المثال في الأردن. ومع ذلك، لا يزال الفساد يمثل مشكلة سائدة، كما يتضح من الاحتجاجات واسعة النطاق التي حدثت خلال العام الماضي في لبنان والجزائر، وهي تهديد واضح للاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي لاقتصادات المنطقة.

لدى الحكومات مجموعة متنوعة من الخيارات السياساتيةوالاستراتيجيات للحد من الفساد في عملية الاستثمار. ومع ذلك، قد عالجت معظم الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حتى الآن أهداف النزاهة والاستثمار المستدام بشكل منفصل. وبذلت بعض الحكومات جهودا لمتابعة سياسات الترويج للاستثمار وتيسيره في محاولة لخلق الوظائف والإيرادات والنمو الإنتاجي، من بين أهداف أخرى. كما عززت العديد من الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، مؤخرًا أطرها القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد، ولكن تتطلب الروابط بين النزاهة والاستثمار المستدام اتباع نهج أكثر شمولية في كل من السياسات والأطر المؤسسية. وعلاوة على ذلك، يتعين على هيئات الاستثمار ومكافحة الفساد وصانعي السياسات التنسيق بشكل أوثق للنهوض بجداول أعمالهم بشكل متعاضد.

تستطيع حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاعتماد بشكل أكبر على ادوات ومعايير مكافحة الفساد المعتمدة على المستويين الدولي والإقليمي، وينبغي أن تضمن التقارب التدريجي بين هذه المعايير وإطارها التنظيمي الوطني. وعلى وجه الخصوص، تتطلب *اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد* (UNCAC)، التي صادقت عليها جميع الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وضع استراتيجية شاملة لتجنب الفساد ومكافحته. وتجرم *اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية* رشوة الموظفين العموميين الأجانب من قبل الشركات الخاصة في المعاملات التجارية الدولية، بالإضافة إلى آليات الإنفاذ والرصد القوية. في حين أن اقتصادات المنطقة، موضوع هذا التقرير، لم تنضم إلى *اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة*، يمكن لهذه المعايير أن توجه الحكومات نحو تعزيز النزاهة. بالإضافة إلى ذلك، تؤثر أحكام هذه الاتفاقية على الشركات الأجنبية العاملة في المنطقة، حيث تلزم الشركات بالتقيد بالالتزامات المنصوص عليها في ولاياتها القضائية عند ممارسة الأعمال في الخارج. وسيظهر تنفيذ هذه المعايير للمستثمرين الدوليين والمحليين دعم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتكافؤ الفرص بين كافة الشركات.

أخيرًا، لا يمكن تحقيق ثقافة النزاهة من خلال الأنظمة العامة وحدها: إذ تلعب الإجراءات التكميلية والمتآزرة من قبل القطاع الخاص دورًا حاسمًا. ومن الضروري أن تُشرك حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا القطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد من خلال ممارسات الأعمال الجيدة واعتماد سياسة الشركات لمكافحة الرشوة وتدابير الامتثال ذات الصلة. يلعب القطاع الخاص دوراً رئيسيًا في تحسين نزاهة الشركات ومساءلتها وبالتالي خلق الثقة في الأعمال. كما ينبغي دعم مبادرات أصحاب المصالح المتعددين الحالية الموجهة لتعزيز بيئة العمل النظيفة، وينبغي استكشاف الفرص الجديدة والمبتكرة للتعاون بين القطاعين العام والخاص. ومن خلال تعزيز أطر النزاهة والعمل بشكل متضافر، يمكن للشركات والحكومات أن تظهر دعمها القوي لبيئة مؤاتية للأعمال من أجل تعزيز الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الاعتبارات السياساتية

- تعزيز الصلة بين النزاهة وأطر الاستثمار على المستوى المحلي. على هيئات الترويج للاستثمار ووكالات مكافحة الفساد تطوير صكوك وممارسات تسمح لها بالتنسيق والتواصل بشكل فعال بشأن الأهداف المشتركة. ويمكن ترسيخ أهداف جذب الاستثمار بشكل أفضل في استراتيجيات مكافحة الفساد. وبالمثل، يجب أن تعطي سياسات الاستثمار الأولوية للنزاهة والحوكمة الرشيدة في عملية الاستثمار.
- الاعتماد على الاتفاقيات والمعايير الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد والصكوك ذات الصلة. يمكن لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستفادة من التنفيذ السليم لصكوك مكافحة الفساد التي التزمت بها، حيث يظهر ذلك للمستثمرين الأجانب التقارب مع المعايير الدولية. وعلاوة على ذلك، يمكن للصكوك الدولية الأخرى التي لم تلتزم بها اقتصادات المنطقة بعد أن تحثّ الجهود المحلية على تعزيز النزاهة في المعاملات التجارية.
- التآزر مع القطاع الخاص وتعزيز مبادرات أصحاب المصلحة المتعددين الرامية إلى تشجيع النزاهة في الأعمال، فلدى الحكومات والشركات مسؤولية مشتركة. ومن الضروري إشراك القطاع الخاص في جهود منع الفساد من خلال الممارسات التجارية الجيدة، ولا سيما من خلال أطر امتثال أقوى على مستوى الشركات والجهود الجماعية الرامية إلى تجنب الفساد ومعالجة آفات التماس الرشوة على مستوى الصناعة بأكملها.

الاستثمار والنزاهة ومكافحة الفساد

التحديات والوضع الراهن في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

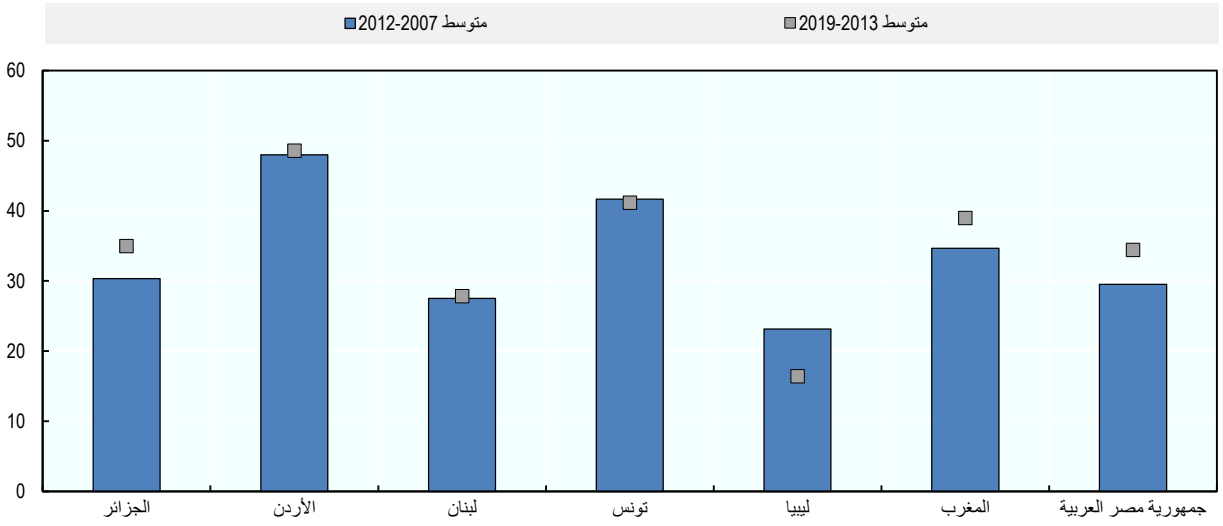
تشير التقديرات إلى أن حوالي 2.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي يُفقد سنويًا بسبب الفساد، وهو مبلغ معادل لحجم الاقتصاد الفرنسي (OECD, 2017). في البلدان النامية، تقدر الرشوة بحوالي 10٪ من التكلفة الإجمالية لممارسة الأعمال (UNPRI, 2016). ويقلل الفساد من ثقة المستثمرين وينتج عنه خسائر اجتماعية، كما يتسبب في سوء تخصيص الموارد ويمكن أن يكون له تأثير سلبي كبير على الخدمات العامة الأساسية مثل الصحة والبنية الأساسية. ويؤثر الفساد على كمية وكفاءة الاستثمارات من خلال زيادة تكاليف الإنتاج وعدم اليقين فيما يتعلق بالمشروع، فيؤدي ذلك إلى تقليل العوائد وزيادة المخاطر. كما يؤثر الفساد سلباً على جودة الاستثمار ويهدد استمراريته ووقعه الإيجابي على النمو والابتكار والتقدم التكنولوجي.

تعتبر مكافحة الفساد من الأولويات في جداول أعمال التنمية الاقتصادية للاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فتسلط الدراسات الخاصة بالمنطقة الضوء على التأثير السلبي الكبير للفساد على نمو الناتج المحلي الإجمالي وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (Al-Khouri and Khalik, 2013; Awdeh and Hamadi, 2019). وتم التوصل إلى أن زيادة النزاهة في الأعمال في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحسن الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية الاقتصادية، مما يشير إلى أهمية أوجه التآزر بين مكافحة الفساد وتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر عالي الجودة (Hakimi and Hamdi, 2017).

على الرغم من تفاوت مستويات النزاهة في جميع أنحاء المنطقة، إلا أن الصورة العامة لا تزال قاتمة عند النظر في مؤشرات الفساد الدولية الرئيسية. ولم يحصل أي من الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، في كل من 2018 و2019، على درجة أعلى من "درجة النجاح" البالغة 50 (على مقياس من 0 يشير إلى ارتفاع الفساد، إلى 100 يشير إلى نزاهة عالية) وفقًا لمؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية (2018a). ويصنف المؤشر الاقتصادات بناءً على مدى إدراك الخبراء ورجال الأعمال بفساد القطاع العام في الدولة. وبالمثل، يعطي مؤشر البنك الدولي لمكافحة الفساد جميع الاقتصادات في المنطقة، باستثناء الأردن، درجة سلبية (World Bank, 2020).

تعاني ليبيا، وبدرجة أقل، لبنان والجزائر، من تصوّر سلبي جداً للفساد (الشكل 11.1). من ناحية أخرى، فإن أداء الأردن وتونس والمغرب جيد نسبيًا مقارنة بأقرانهم. وعند النظر في تطور مدركات الفساد مع مرور الوقت، تفوّق المغرب ومصر برفع درجاتهما عن الاقتصادات الأخرى منذ عام 2007. ومع ذلك، بشكل عام، لا يبدو أن إدراك الفساد في الاقتصادات التي تطرّق إليها هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد تحسن بشكل كبير خلال العقد الماضي. ومن الأمثلة على ذلك المظاهرات الأخيرة بسبب السخط الاجتماعي في جميع أنحاء المنطقة، بما في ذلك في الاقتصادات التي شهدت عددًا أقل من الاحتجاجات واسعة النطاق في عام 2011، مثل لبنان. وتعبّر التعبئة الشعبية عن الاستياء الواضح إزاء نقص الفرص الاقتصادية وضعف أشكال الحكم غير الخاضعة للمساءلة، فضلاً عن انتشار الفساد.

الشكل 11.1. تطور درجات مؤشر مدركات الفساد لكل اقتصاد من الاقتصاداتمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



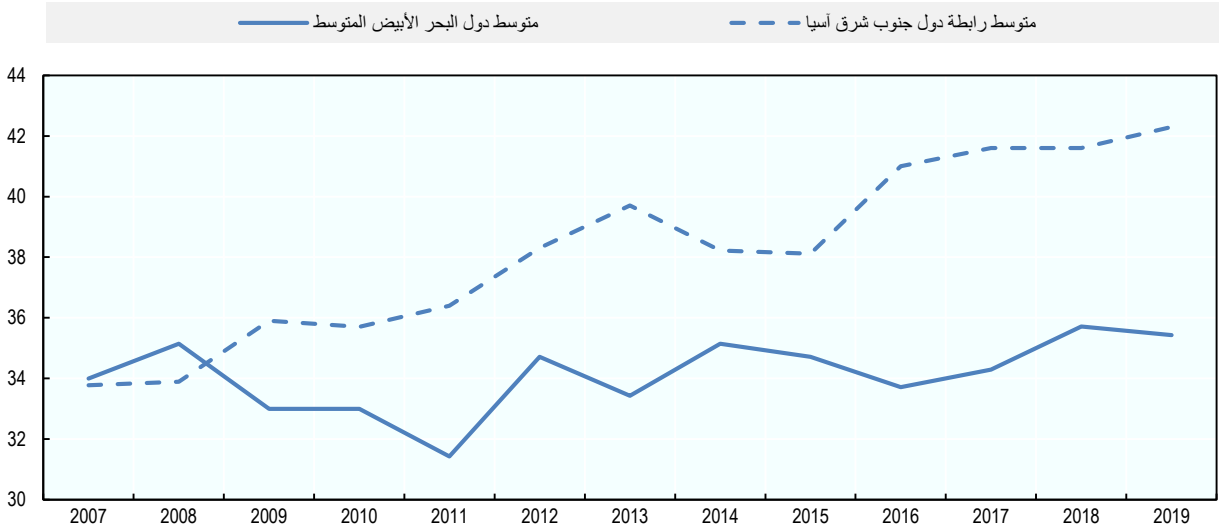
ملاحظة: تم تحديث منهجية مؤشر مدركات الفساد المستخدمة من قبل منظمة الشفافية الدولية في عام 2012. وبناءً على ذلك، تمت مضاعفة درجات مؤشر مدركات الفساد بمعدل عشر مرات قبل عام 2012 لتكون قابلة للمقارنة بصريًا بدرجات السنوات اللاحقة. إن نتائج مؤشر مدركات الفساد للسلطة الفلسطينية غير متوفرة.
المصدر: يعتمد الشكل المقدم من قبل كاتب التقرير على بيانات منظمة الشفافية الدولية، مؤشرات إدراك الفساد.

تتضح هذه الديناميات بشكل خاص عند مقارنة متوسط درجات الاقتصادات موضوع هذا التقرير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع تلك الخاصة بأعضاء رابطة دول جنوب شرق آسيا(شكل 11.2).[1] في عام 2007، كان لاقتصادات رابطة دول جنوب شرق آسيا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا مستويات مماثلة من الفساد المدرك، وحتى عام 2008 كان يُنظر إلى أعضاء رابطة دول جنوب شرق آسيا على أنها أكثر فسادًا من الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المتوسط. ولكن خلال السنوات التالية، انقلبت الأدوار، حيث اعتبر المراقبون الدوليون والشركات، بشكل متزايد، اقتصادات رابطة دول جنوب شرق آسيا أقل فسادًا من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويرجع ذلك أساسًا إلى التحسن المستقر في درجات رابطة دول جنوب شرق آسيا، في حين ظلت درجات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا راكدة وساءت في بعض الحالات.

يعتبر تعزيز النزاهة من أجل النهوض بثقة المستثمرين الدوليين وتعظيم الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على الاقتصاد من أولويات حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. إن تعزيز الاستثمار المستدام ومحاربة الفساد عمليتان يعزز كل منهما الآخر وينبغي اعتبارهما كذلك من قبل صانعي سياسات الاستثمار ومكافحة الفساد. وتواصل حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنشاط سياسات الترويج للاستثمار وتيسيره في محاولة لتوليد فرص العمل والإيرادات والنمو الإنتاجي في الاقتصاد المحلي. وتم إنشاء هيئات الترويج للاستثمار بهدف جذب الاستثمار والاستفادة بشكل أفضل من فوائده (الفصل 6). كما أطلق عددا من اقتصادات المنطقة مؤخرًا استراتيجيات لتعزيز إطار مكافحة الفساد والنزاهة في الأعمال، وأنشأت هيئات مخصصة لمكافحة الفساد.

مع ذلك، لم تتصد الحكومات لهذه التحديات بطريقة شاملة ومنسقة. على سبيل المثال، كانت الجهود المبذولة للتصدي للفساد تتعلق بشكل أساسي بمجال الرشوة المحلية والتشريعات الجنائية، بدلاً من معالجتها على أنها قيود مفروضة على التنمية الاقتصادية والاستثمار الدولي. وفي المقابل، ركزت استراتيجيات الترويج للاستثمار في المنطقة على إنشاء إطار تنظيمي ملائم للأعمال، وبدرجة أقل على تعزيز النزاهة في هذا المجال، باعتباره عنصر يساهم في تحسين المناخ الاستثماري. وكما هو موضح أدناه، تحدث مخاطر فساد ملموسة في عدة مراحل من عملية الاستثمار، ويتطلب ذلك بالإضافة إلى الروابط بين النزاهة والاستثمار المستدام، نهجًا حكومياً شمولياً إزاء كل من السياسات والأطر المؤسسية التي تحكم النزاهة والاستثمار.

الشكل 11.2. متوسط درجات مؤشر مدركات الفساد لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ورابطة دول جنوب شرق آسيا (2019-2007)



ملاحظة: تم تحديث منهجية مؤشر مدركات الفساد المستخدمة من قبل منظمة الشفافية الدولية في عام 2012. وبناءً على ذلك، تمت مضاعفة درجات مؤشر مدركات الفساد بمعدل عشر مرات قبل عام 2012 لتكون قابلة للمقارنة بصريًا بدرجات السنوات اللاحقة. إن نتائج مؤشر مدركات الفساد للسلطة الفلسطينية غير متوفرة.
المصدر: يعتمد الشكل المقدم من قبل كاتب التقرير على بيانات منظمة الشفافية الدولية، مؤشرات إدراك الفساد.

تساهم الثقة في الحكومة والمؤسسات القوية والفعالة والحوكمة الرشيدة جميعها في زيادة ثقة المستثمرين الدوليين وإدراكهم للنزاهة. وتشير الأرقام الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية (2019) إلى تدني الثقة في الحكومة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وإن كان ذلك مع وجود اختلافات في هذه الاقتصادات.[2] وتعتبر مستويات الثقة في المؤسسات العامة منخفضة بشكل خاص في لبنان والسلطة الفلسطينية، حيث أفاد 80٪ و50٪ من المستطلعين أن لديهم ثقة ضئيلة أو معدومة في الحكومة، وتباعاً، سجلت الأردن مستوى أعلى بشكل ملحوظ، حيث أفاد 60٪ من المستطلعين إلى ثقتهم في الحكومة.

تعتبر الفعالية المؤسسية والجودة والقدرة شروطًا مسبقة ومهمة لضمان المعاملات التجارية النظيفة وتعزيز النزاهة. وتؤدي المؤسسات القوية دورًا أساسيًا ليس فقط في الحفاظ على بيئة أعمال شفافة ويمكن التنبؤ بها، ولكن أيضًا في زيادة احتمالية الكشف عن الفساد وردعه وملاحقة مرتكبيه قضائياً. وهناك أدلة تشير إلى أن الإصلاحات الهيكلية، بما في ذلك ترشيد وظائف الدولة والاعتماد على أسعار السوق والبيئة التنظيمية السليمة، ساهمت في الحد بشكل كبير من الفساد في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (Abed and Davoodi, 2000).

مخاطر الفساد في عملية الاستثمار

قد يلجأ المستثمر إلى الفساد من أجل دخول السوق الأجنبي أو الحصول على عقد حكومي أو ترخيص أو تخليص جمركي أو الاحتفاظ بما سبق ذكره؛ أو من أجل الحصول على المواد الخام أو العملات الأجنبية؛ أو لتلقي حوافز معينة أو مزايا ضريبية. ومن أجل مكافحة الفساد وتجنبه بين المستثمرين الأجانب، من المهم فهم أين وكيف يمكن أن تتحقق مخاطر الفساد. لذا نعرض أدناه عدة مراحل من عملية الاستثمار الدولي المعرضة بشكل خاص لمخاطر الفساد.

دخول السوق

عند دخول السوق الأجنبية، يتعين على المستثمرين الدوليين الخضوع لعدد من الإجراءات الإدارية والتعاقدية، واعتمادًا على نوع الاستثمار الأجنبي المباشر (الاستثمار التأسيسي أو عمليات الدمج والاستحواذ)، بالإضافة إلى وجهته (الجغرافية والقطاعية على حد سواء)، قد تشمل هذه إجراءات الفحص والموافقة وترخيص الاستثمار وتسجيل الشركات ومتطلبات رأس المال والتخليص الجمركي، وكذلك الحصول على عقود المشتريات العامة (المربع 11.1).

المربع 11.1. دراسة حالة: الفساد في دخول السوق الأجنبية من خلال المشتريات العامة

في عام 2016، قضت المحكمة الوطنية الإسبانية بأن شركات النقل والبنية التحتية الإسبانية Elecnor و Assignia و Rover Alcisa مذنبة بتهمة غسل الأموال وإفساد موظفين عموميين أجانب فيما يتعلق بعملياتهم الدولية في الجزائر. ومن خلال شبكة إجرامية كثيفة، قدمت الشركات رشوة للمسؤولين الجزائريين، بحوالي 3 ملايين يورو، من أجل الحصول على مشاريع تتعلق ببناء سكك الترام ومحطة لتحلية المياه في المناطق الجنوبية والشمالية من البلاد على التوالي. وتم دفع المبالغ من قبل شركة هولندية موجودة في هولندا إلى شركة استشارية مملوكة لنظير جزائري، وكذلك عن طريق وسيط إسباني من خلال تحويلات ويسترن يونيون إلى أفراد عائلات المسؤولين الجزائريين المقيمين في فرنسا.

المصدر: منظمة الشفافية الدولية (2018b)

يعتبر دخول السوق مرحلة محفوفة بالمخاطر في عملية الاستثمار. فيُظهر تحليل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017) لبيانات الرشوة الأجنبية التي تم الحصول عليها من سلطات إنفاذ القانون أن 76٪ من الرشاوى المدفوعة متصلة بمتطلبات الإجراءات الإدارية في مرحلة دخول الاستثمار. وعلى وجه الخصوص، تم دفع 57٪ من الرشاوى للحصول على عقود المشتريات العامة، و12٪ للحصول على التخليص الجمركي، و6٪ للحصول على ترخيص أو تصريح آخر، و1٪ لأغراض تأشيرة السفر. ومن بين جميع الموظفين العموميين الذين تلقوا رشاوى، كان 11٪ منهم مسؤولين عن الجمارك و 3٪ مسؤولين عن المشتريات و 1٪ مسؤولين عن الهجرة.

تشهد هذه الأرقام على أهمية تبسيط قواعد الدخول إلى السوق وتبسيط إمكانية التنبؤ بها وجعلها متاحة للمستثمرين الأجانب (الفصل 4). وتعتبر قواعد ومتطلبات دخول السوق الواضحة وغير الغامضة شرطًا أساسيًا لتقليل فرص تقدير المسؤولين بشأن توفير الرخص أو التصاريح أو العقود العامة.

لا يعتبر الإطار القانوني لدخول المستثمرين الأجانب دائمًا واضحًا وشفافًا في الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ففي كثير من الأحيان لا تتوفر تفاصيل التدابير التمييزية باللغة الإنجليزية أو تتضمن قوائم مطولة ومحدثة بشكل مستمر للقطاعات المفتوحة، مما يجعل من الصعب على المستثمرين فهم القواعد السائدة. وتنطوي النهج الأكثر شفافية والتي يمكن التنبؤ بها على "قائمة سلبية"، حيث يتم ترخيص جميع مشاريع الاستثمار الأجنبي دون شروط تمييزية، باستثناء قطاعات معينة أو قطاعات فرعية محددة بوضوح في القائمة السلبية. من بين الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتمتع الأردن بقائمة سلبية، أما وتونس والجزائر فهي بصدد تبني هذا النهج.

كما أنشأت معظم الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا محطة الإجراءات الواحدة لتقليل الإجراءات اللازمة لبدء نشاط تجاري، وفي بعض الحالات، يمكن إكمال الإجراءات عبر الإنترنت (على سبيل المثال، مراكز خدمات المستثمرين في مصر). ومن المفترض أن يساعد ذلك في تقليل مخاطر الرشوة، على الرغم من أنه لم يتضح بعد إلى أي مدى تؤدي مكاتب محطة الإجراءات الواحدة (والبوابات الإلكترونية) وظائفها بشكل كامل في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الفصل 6).

أدت عمليات الطوارئ التي وضعتها الحكومات في سياق الأزمة الصحية والاقتصادية لكوفيد-19 إلى زيادة مخاطر الفساد المتعلقة بالمشتريات العامة. فاستخدمت العديد من الدول إجراءات الطوارئ لاحتواء انتشار الفيروس، أو في بعض الحالات، لاستيراد المعدات والمستلزمات الطبية. وتظهر بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن العديد من الحالات المكتشفة مؤخرًا للرشوة الأجنبية حدثت في قطاع الصحة. وتنشأ مخاطر وانتهاكات محتملة أخرى للنزاهة من التدابير الاقتصادية والمالية غير المسبوقة التي يجري تنفيذها للاستجابة للأزمة الاقتصادية المستمرة. ولكن يمكن استغلال هذه الإجراءات، كما تمثل اختبارًا لأنظمة الإدارة المالية العامة، فيتعين على الحكومات ضمان عدم المساومة على النزاهة العامة في إدارة حزم التحفيز الاقتصادية وتحقيق هذه الحزم للفوائد المرجوة منها (OECD, 2020).

حماية حقوق الملكية

تعد حماية حقوق الملكية واستخدام الأراضي في الاقتصاد المضيف أمرًا ضروريًا لكسب ثقة المستثمرين الدوليين. وتشمل حالات الفساد في هذا المجال الموظفين العموميين الذين يلتمسون الرشاوى مقابل الحصول على الأراضي أو لجوء المستثمرين إلى الممارسات الفاسدة من أجل ضمان حقوق الملكية والحفاظ عليها.

يمكن أن يساهم الوضوح القانوني وإمكانية التنبؤ، لا سيما ضد نزع الملكية التعسفي، والشفافية في تسجيل الأراضي وإدارتها (على سبيل المثال من خلال الحفظ المناسب للسجلات العامة)، في الحد من مخاطر الفساد من خلال تحسين عدم تناسق المعلومات (الفصل 3). وعلاوة على ذلك، فإن توزيع الأراضي من خلال آليات السوق وتسعير السوق، وليس من خلال الإجراءات المركزية الروتينية الطويلة، يمكن أن يقلل من مخاطر الفساد من خلال الحد من فرص اتخاذ المسؤولين العموميين قرارات تعسفية. وفي هذا الصدد، يمكن أن تؤدي الرقمنة دورًا إيجابيًا بشكل خاص.

فيما يتعلق بالإطار المؤسسي، يمكن أن يؤدي التنسيق الأفضل والتقسيم الواضح للمسؤوليات بين الحكومة المركزية والسلطات المعنية بالأراضي المحلية إلى تعزيز الإبلاغ وتبادل المعرفة وتحسين تخصيص الموارد (OECD, 2015).

الحوافز الضريبية والاستثمار

يتعرض تحصيل الضرائب وتخصيص الحوافز بشكل خاص لمخاطر الفساد. ولا يرجع هذا فقط إلى تعقيد العمليات التي تقوم عليها وغموضها، ولكن أيضًا إلى مستوى الأرباح المحتملة على المحك. وغالبًا ما ترتبط المستويات العالية من الفساد بانخفاض الإيرادات الحكومية (IMF, 2019b).

إن ضعف تصميم السياسات وانعدام الشفافية والإدارة الضريبية المرهقة كلها عوامل تزيد من احتمالية الرشوة في المسائل المالية. ويشير التحليل الشامل للبلدان إلى أن المؤسسات المالية تؤدي دورًا مهمًا في السيطرة على الفساد، مع وجود أدلة تشير إلى أنه كلما زاد تعقيد القوانين المالية، زادت مخاطر الفساد (IMF, 2019a). وتم العثور على ارتباطات مماثلة عند احتساب عدد مدفوعات الضرائب المطلوبة ومقدار الوقت المستغرق في التدقيق الضريبي واسترداد مبالغ ضريبة القيمة المضافة ومستوى العبء الإداري (من حيث الوقت والإجراءات). وعلى خلاف ذلك، تعتبر المزيد من الشفافية الضريبية والدرجات الأعلى من الحكومة الرقمية ميزات رئيسية لبيئة أعمال أفضل وأنظف (المرجع نفسه).

يعد الافتقار إلى الشفافية في تصميم وتخصيص حوافز الاستثمار السبب الرئيسي للفساد في هذه المرحلة من دورة حياة الاستثمار (الفصل 7). وعندما تكون معايير الأهلية غير واضحة، يكون للسلطات العامة مجال أكبر لممارسة السلطة التقديرية وتنشأ المزيد من فرص الفساد. ومن أجل تجنب سوء السلوك، من المهم أن تكون الحوافز الضريبية والمالية المقدمة للمستثمرين الدوليين ومعايير الأهلية للحصول عليها واضحة ومحددة، وأن يتم تقليل الصياغة الغامضة والقواعد الخاصة إلى الحد الأدنى. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يحد منح الحوافز على أساس قانون الضرائب فقط من نطاق الفساد وكذلك التخطيط الضريبي العدواني من قبل الشركات الدولية (World Bank, 2017).

الوصول إلى التمويل والنقد الأجنبي تحويل الأرباح إلى الخارج

يمكن للمؤسسات المصرفية، مثل الإدارات العامة، في الاقتصادات المضيفة أن تفرض متطلبات مرهقة أو إجراءات روتينية طويلة على المستثمرين الذين يسعون للحصول على قروض أو خدمات مالية أخرى، ويمكن أن يكون الوصول إلى النقد الأجنبي أمرًا صعبًا أيضًا. فتفسح الشروط التقييدية المفرطة وقواعد النقد الأجنبي غير الواضحة المجال للقرارات التقديرية من قبل السلطات، وقد تخلق بدورها حوافز أعلى للجوء إلى الفساد. ويمكن أن تساعد الأتمتة والاعتماد على آليات السوق والتسعير، بدلاً من تقدير السلطات، في الحد من المخاطر.

يمكن للمستثمرين اللجوء إلى الفساد في تحويل رأس المال أو الأرباح إلى الخارج من أجل التغلب على القيود وقواعد الرقابة الأجنبية التي لا تزال سارية في عدد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أو من أجل تجنب قواعد التسعير التحويلي أو التهرب من دفع الضرائب. وعندما تلعب التدفقات المالية غير المشروعة دورًا (تجنب دفع الضريبة ومخططات غسل الأموال وتمويل الإرهاب وما إلى ذلك)، فقد يقدم المستثمرون رشاوى لتجنب التدقيق. كما يمكن التخفيف من المخاطر من خلال عمليات مراجعة الحسابات الملائمة والانضباط الضريبي والتعاون مع المؤسسات المالية والحكومية ذات الصلة.

الخيارات السياساتية لتعزيز النزاهة من أجل الاستثمار المستدام

تتمتع الحكومات بمجموعة متنوعة من الخيارات السياساتية والاستراتيجيات للحد من الفساد في عملية الاستثمار. ويتم النظر في ثلاثة نهج مهمة وهي: تعزيز الصلة بين الاستثمار وأطر واستراتيجيات مكافحة الفساد على المستوى المحلي؛ والاعتماد على الاتفاقيات والمعايير الدولية المتعلقة بالنزاهة وتنفيذها، والتقارب من المعايير الدولية والممارسات الجيدة في هذا المجال؛ والاستفادة من المساهمة الجوهرية للقطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد.

تعزيز الصلة بين النزاهة وأطر الاستثمار على المستوى المحلي

تعتبر مكافحة الفساد والترويج للاستثمار المستدام من أولويات السياسة العامة ذات الفائدة المتبادلة، وبالتالي ينبغي معالجتها من خلال نهج شمولي. ويجب على صانعي السياسات تحسين الصلة بين الأطر القانونية والمؤسسية المحلية للاستثمار بهدف مكافحة الفساد. توجد بعض الأمثلة عن هذه الصلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولكن يمكن تحقيق المزيد من التقدم.

فيما يتعلق بالإطار القانوني للاستثمار، على سبيل المثال، يتم بالكاد تعميم أحكام النزاهة في قوانين الاستثمار في الاقتصادات الثمانية. فتعد مصر الاقتصاد الوحيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي يشير صراحة إلى قضايا الفساد في قانون الاستثمار، والذي ينص على أن أي مشروع استثماري يتم إنشاؤه بوسائل فاسدة مستثنى من جميع الضمانات والحوافز المنصوص عليها في القانون.

في الوقت نفسه، غالبًا ما لا تشير الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد إلى الفوائد الاقتصادية لمناخ أعمال خالٍ من الفساد. وتشمل الاستثناءات الملحوظة الاستراتيجية الوطنية المصرية لمكافحة الفساد 2019-2022 والاستراتيجية الوطنية المغربية لمكافحة الفساد 2017-2025، واللتان تشيران صراحة إلى الفساد باعتباره تهديدًا لجاذبية البلاد بالنسبة للمستثمرين الدوليين. ويمكن أن تكون الاستراتيجيات الوطنية أدوات فعالة لإشراك المستثمرين وواضعي سياسات الاستثمار في مكافحة الفساد، ولا سيما من حيث التعاون بين المؤسسات، أي بين هيئات الاستثمار الوطنية وهيئات مكافحة الفساد، وكذلك بين الجهات الفاعلة العامة والخاصة.

فيما يتعلق بالتعاون بين المؤسسات، تمنح الاستراتيجية المغربية وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي مسؤولية تنسيق المشاريع المتعلقة برقمنة الإدارة العامة. وبالمثل، ووفقًا لاستراتيجية مكافحة الفساد الفلسطينية 2020-2022 المقترحة، من المتوقع أن تتعاون وزارة الاقتصاد الوطني مع هيئة مكافحة الفساد لتطبيق مدونات قواعد السلوك في المؤسسات العامة المستهدفة وتعزيز قواعد حوكمة الشركات (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، 2020). أخيرًا، في الاستراتيجية الوطنية التونسية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد 2016-2020، تشارك وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي في الأنشطة المتعلقة ببناء قدرات القطاع الخاص والتعاون مع النظراء الدوليين) الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس، 2019a).

فيما يتعلق بإشراك القطاع الخاص، تتضمن الاستراتيجية الوطنية المغربية لمكافحة الفساد لعام 2016 برنامجًا مخصصًا للنزاهة في الأعمال. ويعد الاتحاد العام لمقاولات المغرب (CGEM) مسؤولاً عن تنفيذ الأنشطة المتعلقة بتحسين الشفافية في القطاع الخاص وتعزيز الالتزام بالقواعد الأخلاقية وعمليات اعتماد المسؤولية الاجتماعية للشركات، وتقليل فرص الفساد التي يقودها القطاع الخاص (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المغرب، 2016). وبالمثل، تلزم الاستراتيجية الوطنية المصرية لمكافحة الفساد 2019-2022 الحكومة بالتعاون والتنسيق مع جميع أصحاب المصالح المعنيين، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني. وفي هذا الصدد، يتم النظر في عدد من أنشطة بناء القدرات لتجنب الفساد ومكافحته في القطاع الخاص، بما في ذلك الدورات والندوات والأدوات التي تسهل الوصول إلى المعلومات ذات الصلة (لجنة التنسيق الفرعية، 2019).

كما أن الاستراتيجيات التونسية والأردنية لمكافحة الفساد تخطط وتشجع التعاون والحوار بين القطاعين العام والخاص. وعمليًا، يأخذ هذا شكل التعاون في صياغة وتنفيذ الأنشطة المتعلقة بالحوكمة الرشيدة والنزاهة في مجالات التعليم والعلوم والثقافة في تونس، وجلسات التشاور المنظمة والمنتظمة في الأردن.

إلى جانب الاستراتيجيات الوطنية، توجد أمثلة أخرى للتعاون المؤسسي بين السلطات المسؤولة عن الاستثمار والنزاهة في المنطقة. فدعمت هيئة الرقابة الإدارية المصرية (ACA)، وهي الهيئة الوطنية الرئيسية لمكافحة الفساد، الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (GAFI) وهي هيئة الترويج للاستثمار المصرية، في إطلاق مراكز خدمات المستثمرين من أجل المستثمرين الأجانب. وتهدف هذه المراكز إلى الحد من الفساد من خلال تبسيط إجراءات التسجيل وتقليل الاتصال الشخصي (هيئة الرقابة الإدارية المصرية، 2015).

اختارت مؤسسات أخرى التعاون الهيكلي مع نظيراتها من خلال الاتفاقات المشتركة أو مذكرات التفاهم. وهذا هو الحال بين وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية وهيئة مكافحة الفساد (الهيئة الفلسطينية لمكافحة الفساد، 2015) وبين وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي التونسية، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس،b2019)، وكذلك بين هيئة مكافحة الفساد الأردنية وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وغرفة صناعة الأردن (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية، 2018؛ 2019).

الاتفاقيات والمعايير الدولية في مكافحة الفساد

تم اعتماد عدد من المعاهدات الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة على المستويين الدولي والإقليمي. في حين أن بعض هذه المعاهدات تهدف إلى تعزيز بيئة خالية من مظاهر الفساد بشكل عام، يسعى البعض الآخر منها على وجه التحديد إلى مكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية. ويمكن لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحسين سمعتها بشكل كبير كوجهات استثمارية مستدامة من خلال إظهار رغبتها في التقارب من المعايير الدولية. ويقدم القسم أدناه نظرة عامة على الاتفاقيات الدولية والإقليمية الرئيسية الرامية إلى مكافحة الفساد، وكذلك صكوك منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ذات الصلة بشأن النزاهة. ويعرض المربع 11.2 أدناه كيف بدأت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تضمين أحكام محددة بشأن مكافحة الفساد في اتفاقيات الاستثمار الدولية الخاصة بها، ويقدم الجدول 11.1 نظرة عامة على التدابير السياساتية في الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.

الاتفاقيات والمعايير الدولية

دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز التنفيذ في عام 2005، وهي أكثر المواثيق الدولية الملزمة قانونًا والأكثر انتشارًا لمكافحة الفساد. فتتمتع بتغطية شبه عالمية، وتضم حاليًا 187 طرفًا، بما في ذلك جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وعلى الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا تستهدف بشكل صريح المعاملات الاستثمارية، فإنها تضع استراتيجية شاملة لمنع الفساد ومكافحته من منظور متعدد الأطراف. وتشمل معاييرها جانب العرض والطلب للفساد: الرشوة في القطاعين العام والخاص، ويتمثل هدفها المعلن في تعزيز وتقوية إجراءات منع الفساد ومكافحته، وتسهيل التعاون الدولي والمساعدة التقنية، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة العامة السليمة.

المربع 11.2. تعزيز النزاهة في اتفاقيات الاستثمار الدولية: أدلة مستمدة من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

بدأت بعض الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تضمين أحكام محددة بشأن الفساد في اتفاقيات الاستثمار الدولية الخاصة بها (الفصل 5). في حين أن مثل هذه الأحكام غالبًا ما تكون بمثابة تأكيد لالتزامات واسعة النطاق لمكافحة الفساد (كما هو الحال في ديباجة الاتفاق الإطاري في مجال التجارة والاستثمار بين الولايات المتحدة وليبيا)، فقد ذهبت بعض الاقتصادات إلى أبعد من ذلك، حيث قدمت آليات تعاون دولية أو ألزمت الأطراف المتعاقدة استبعاد المستثمرين الدوليين الفاسدين من إجراءات تقديم العطاءات.

يدعو اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والجزائر لعام 2002، على سبيل المثال، إلى التعاون استناداً إلى المواثيق القانونية الدولية ذات الصلة من أجل مكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية من خلال جملة أمور من بينها "اتخاذ تدابير عملية فعالة ضد جميع أشكال الفساد والرشوة والأنشطة غير المشروعة" و" تقديم المساعدة المتبادلة في التحقيقات الجنائية في أعمال الفساد "(المادة 91). كما يشجع الاتفاق المساعدة التقنية بين الطرفين من أجل "تدريب المسؤولين والقضاة المسؤولين على معالجة الفساد" (المادة 91).

كما توجد تدابير مماثلة في المادة 18 من اتفاق التجارة الحرة بين المغرب والولايات المتحدة لعام 2008 (نافذ المفعول)، والذي يدعو الأطراف أيضًا إلى إعلان عدم أهلية المستثمرين الدوليين الفاسدين للمشاركة في عمليات المشتريات العامة (المادة 9)، فضلاً عن التعاون ودعم المبادرات ذات الصلة في المنتديات الدولية (المادة 18).

إن اتفاقية التعاون وتيسير الاستثمار بين المغرب والبرازيل تتجاوز نطاق التعاون. فتلزم الطرفين بتحسين شفافية أنشطتهما في مكافحة الفساد والابتزاز، والامتناع عن الانخراط في الفساد، والاحتفاظ بسجلات وحسابات دقيقة لا يمكن استخدامها لإخفاء المعاملات غير المشروعة، واعتماد آليات داخلية لمنع الفساد والكشف عنه. ولضمان الامتثال، بموجب المادة 14، تنشئ الاتفاقية لجنة مشتركة مكلفة بمراقبة تنفيذ هذه الإجراءات.

ولهذه الغاية، تلزم الاتفاقية الدول الأطراف فيها باعتماد مجموعة واسعة ومفصلة من تدابير مكافحة الفساد، وهي: منع وتجريم ممارسات الفساد واسترجاع الأصول والتعاون الدولي في مجال الفساد والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات والتنفيذ. كما تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بتجريم عدد من الجرائم المتصلة بالفساد (مثل الرشوة والاختلاس وتسريب الأموال وغسل الأموال وعرقلة سير العدالة)، بالإضافة إلى إنشاء هيئات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد. وعلى وجه الخصوص، تقتضي المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الحكومات بوضع استراتيجيات ترمي إلى مكافحة الفساد.

بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية (اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة) هي الصك الدولي الأول والوحيد الذي يتطرق، على وجه التحديد، إلى عرض الفساد، أي تقديم الشركات الرشاوى (أو الوعد بها) للموظفين العموميين على النحو المحدد في الاتفاقية. كما أنه الصك الوحيد من نوعه الذي يهدف، على وجه التحديد، إلى مكافحة الفساد في الأعمال التجارية الدولية، مما يجعله مصدر إلهام للجهود الرامية إلى تعزيز النزاهة في معاملات الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية.

تضم اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة (التي دخلت حيز التنفيذ في عام 1999)، حاليًا 44 طرفًا: جميع دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وسبعة دول غير أعضاء. وتوافق الأطراف في الاتفاقية على اعتبار رشوة الموظفين العموميين الأجانب جريمة جنائية بموجب قوانينها وعلى التحقيق في هذه الجريمة ومقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم، كما يجب على الأطراف تحميل الأفراد والشركات المسؤولية عن الرشوة الأجنبية. وتحتوي الاتفاقية على مجموعة من التدابير ذات الصلة لمكافحة الفساد، بما في ذلك آلية استعراض الأقران في سياق مجموعة العمل التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والمعنية بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية (وهي هيئة متخصصة تابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تمثل جميع الدول الأطراف)، والمكلفة برصد وتعزيز التنفيذ الكامل للاتفاقية.

على الرغم من عدم التزام أي حكومة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا باتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إلا أن لها آثارًا مهمة على المنطقة. والواقع أن الشركات الأجنبية القادمة من البلدان المنضمة والعاملة في اقتصاد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقيدة بالالتزامات المنصوص عليها في ولاياتها القضائية الأم عند ممارسة الأعمال التجارية في الخارج. وعلى مر السنين، يبدو أن هذا قد ساعد في ردع ظاهرة الرشاوى على الصعيد الدولي. وتُظهر أبحاث منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن المستثمرين الموقعين على اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة هم أقل ميلاً إلى الاستثمار في الاقتصادات التي يُنظر إليها على أنها تتضمن مستويات عالية من الفساد، ويرجع ذلك إلى الخوف من التعرض للملاحقة القضائية في بلدهم الأصلي (Blundell-Wignall and Roulet, 2017). فيترتب على هذا عواقب وخيمة نظراً إلى أهمية شركات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من حيث التجارة والاستثمار الدوليين، بما في ذلك منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. والواقع أن الدول الـ 44 الموقعة على الاتفاقية تغطي 81٪ من أرصدة الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي الصادر وأكثر من 66٪ من صادرات العالم (OECD, 2018).

الاتفاقيات والمعايير الإقليمية

إن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (دخلت حيز النفاذ عام 2013)، الصادرة عن جامعة الدول العربية، هي صك قانوني إقليمي يرمي إلى دعم المكافحة الدولية للفساد. وتضم الاتفاقية 22 موقعًا، بما في ذلك جميع الاقتصادات موضوع هذا التقرير، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. والهدف من هذا الصك هو قمع الفساد ومنعه من خلال تعزيز التعاون العربي في هذا المجال. ويتشابه محتوى هذه الاتفاقية مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما تتضمن شرط تجريم ممارسات الفساد المحددة، وتعزيز المساعدة التقنية، وضمان التعاون الدولي بما في ذلك ما يتعلق باسترجاع الأصول المسروقة. كما تقدم الاتفاقية عناصر المراقبة، لا سيما من خلال إنشاء مؤتمر للدول الأطراف بهدف تبادل المعلومات والتعاون مع المنتديات الدولية واستعراض التنفيذ واعتماد التوصيات.

إن اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته هي الصك الرئيسي للاتحاد الأفريقي في مجال مكافحة الفساد، وتضم 49 دولة موقعة من بينها الجزائر ومصر وليبيا وتونس. وعلى غرار المواثيق الدولية الأخرى الموضحة، تشمل فصول هذه الاتفاقية الجوانب المتعلقة بمنع وتجريم ممارسات الفساد واسترجاع الأرصدة وآليات التنفيذ، كما تسعى إلى مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص. ولهذه الغاية، تنص الاتفاقية على تجريم الدول المنضمة الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص (والتي تُعتبر تدابير اختيارية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). ويتولى مجلس استشاري منتخب من قبل المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي مسؤولية متابعة الاتفاقية وتقديم تقارير منتظمة عن التقدم الذي تحرزه الدول الأطراف في تنفيذ الأحكام. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الدول الأطراف نفسها تقديم تقرير عن التقدم الذي أحرزته إلى مجلس الاستشاري على أساس سنوي.

صكوك منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأخرى الرامية إلى تعزيز بيئة تجارية نظيفة

تشمل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الشركات المتعددة الجنسيات مجموعة شاملة من المعايير الدولية بشأن السلوك التجاري المسؤول (الفصل 10). كما تشمل المبادئ التوجيهية عددًا من المجالات، بما في ذلك حقوق الإنسان وحقوق العمال والبيئة ومكافحة الفساد. على وجه الخصوص، يركز الفصل السابع بشكل مباشر على "مكافحة الرشوة والتماس الرشوة والابتزاز"، كما يفصل، من بين أمور أخرى، مسؤولية الشركات متعددة الجنسيات في عدم تقديم أي نوع من الرشاوى المالية وغير المالية للموظفين العموميين أو الشركاء التجاريين أو الوعد بها، بالإضافة إلى تحسين الشفافية والوعي والضوابط الداخلية وتقييم المخاطر في هذا الصدد.

بالإضافة إلى ذلك، تهدف مبادئ تعزيز النزاهة في المشتريات العامة، التي أقرتها الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في عام 2008 استناداً إلى أفضل الممارسات الدولية التي تنتهجها الدول الأعضاء في المنظمة وكذلك الدول الشريكة، إلى تعزيز النزاهة في دورة عملية المشتريات العامة بأكملها، من تقييم الاحتياجات إلى إدارة العقود والدفع. كما تستجيب هذه المبادئ لمخاطر الفساد العالية التي تتعرض لها ممارسات المشتريات، كما تم توضيحه أعلاه.

الجدول 11.1. نظرة عامة على التدابير السياساتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة

	الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد	هيئة متخصصة لمكافحة الفساد	وجود تشريعات وطنية لمكافحة الفساد	الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد	اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته	المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية	اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
الجزائر								
مصر								
الأردن					غير متوفر			
لبنان					غير متوفر			
ليبيا								
المغرب								
السلطة الفلسطينية					غير متوفر			
تونس								

ملاحظة: يشير اللون الأخضر إلى الالتزام بالصك أو وجود تشريع أو هيئة أو استراتيجية. ويشير اللون الأحمر إلى عدم الالتزام بالصك أو عدم وجود تشريع أو هيئة أو استراتيجية. ويشير اللون البرتقالي إلى استراتيجيات قيد التطوير ولكن لم يتم تنفيذها بعد.
المصدر: شرح خاص بكاتب التقرير استناداً إلى التدابير و المواثيق الوطنية والدولية.

لقد دفعت الاتفاقيات الدولية المذكورة أعلاه العديد من البلدان إلى اعتماد تشريعات أكثر صرامة لمكافحة الفساد من أجل قمع ومنع الفساد في القطاع الخاص. ويتزايد إدراك القطاع الخاص، بصفته مرتكبا لعمليات الفساد وضحية لها، للآثار السلبية الناجمة عن الفساد على صحته الاقتصادية وقدرته على البقاء واستقراره على المدى الطويل. ولذلك من الضروري النظر في دور وإمكانات القطاع الخاص في جهود تعزيز النزاهة.

تعتبر إجراءات الامتثال الصارمة الرامية إلى مكافحة الرشوة ضرورية لضمان قدرة الشركات على منع الرشوة واكتشافها والاستجابة لها محليًا وفي الأعمال التجارية الدولية. وتبنى عدد متزايد من شركات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي التي تستثمر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أنظمة صارمة للامتثال لمكافحة الفساد، وفقًا للمعايير الدولية، بما في ذلك *دليل الممارسات الجيدة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لعام 2009 بشأن الضوابط الداخلية والأخلاق والامتثال*. وهناك عوامل مختلفة تدفع شركات القطاع الخاص إلى تصميم أنظمة ترمي إلى منع مخاطر الفساد واكتشافها والاستجابة لها، فتشمل هذه العوامل مخاطر تهدد الإنفاذ والسمعة، بالإضافة إلى المتطلبات القانونية والتنظيمية، كما يجب أيضًا تشجيع شركات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على تلبية معايير الامتثال هذه.

كما أدت تعبئة القطاع الخاص أيضًا إلى اتخاذ إجراءات جماعية ترمي إلى مكافحة الفساد وتضم العديد من الشركات من نفس القطاع أو مجال النشاط، التي تعمل معاً من أجل تعزيز النزاهة في الأعمال بشكل أكبر على نحو طوعي. وقد أدى ذلك بدوره إلى وضع معايير مشتركة وتحديد قواعد عادلة بين المتنافسين في مختلف القطاعات من أجل مكافحة الفساد بشكل جماعي. وقد شملت بعض الإجراءات الجماعية التي أطلقتها الجهات الفاعلة في القطاع الخاص الحكومات وممثلي المجتمع المدني بشكل تدريجي، وتطورت لتصبح مبادرات لأصحاب المصالح المتعددين للنهوض بتعزيز النزاهة.

ظهرت ممارسة الإجراء الجماعي في أجزاء مختلفة من العالم، بما في ذلك منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. في المغرب، تم إطلاق مبادرات رائدة في قطاعات الطاقة والصحة والنقل تحت رعاية الاتحاد العام لمقاولات المغرب (CGEM) ووفقًا للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

يرد مثال آخر على الإجراء الجماعي وهو مبادرة شبكة النزاهة بواسطة الجمعية المصرية لشباب الأعمال في عام 2015 بالشراكة مع الميثاق العالمي والميثاق العالمي للأمم المتحدة بهدف تشجيع الشركات المصرية الصغيرة والمتوسطة الحجم على الالتزام بتعزيز ممارسات مكافحة الفساد (الجمعية المصرية لشباب الأعمال، 2018). وظهرت مبادرات مماثلة في اقتصادات أخرى في المنطقة، لا سيما في قطاعي المال والبناء وبين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، خاصة في مصر وتونس وكذلك في ليبيا.

أخيرًا، من أجل تجنب المنازعات مع المستثمرين الناشئة عن سوء السلوك الحكومي، تقوم العديد من البلدان بإنشاء آليات لتجنب منازعات الاستثمار. وتحبذ هذه الآليات، في المراحل الأولى من المنازعات المتعلقة بالاستثمار، الحوار والتسوية غير القضائية للمنازعات المحتملة مع الشركات، بما في ذلك قضايا الرشوة. واستحدث عدد متزايد من حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل هذه الآليات، من خلال الإنذارات المبكرة وخدمات الرعاية اللاحقة للمستثمرين (الفصل 5). وشكلت مصر لجنة وزارية مشتركة لتسوية منازعات الاستثمار ووضعت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (GAFI)، وهي هيئة الترويج للاستثمار المصرية، آلية للوساطة والتظلم لمعالجة شكاوى المستثمرين وكذلك الخلافات الناشئة بين المستثمرين، كما أنشأت هيئة الاستثمار الأردنية آلية تظلم المستثمرين.

المراجع

Abed, G. and Davoodi, H. (2000), "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies," *IMF Working Paper No. 00/132.* Available at: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Structural-Reforms-and-Economic-Performance-in-the-Transition-Economies-3697.

Administrative Control Authority *(2015). Applied one stop shop to eradicate corruption.* Available at: http://www.aca.gov.eg/english/News/ACANews/Pages/News29720152.aspx.

Al-Khouri, R. and Khalik, M. (2013), "Does Political Risk Affect the Flow of Foreign Direct Investment into the Middle East North African Region?," *Journal of Global Business and Technology,* Vol. 9 No. 2, pp. 47-59. Available at: http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=92620570&site=ehost-live.

Awdeh, A. and Hamadi, H. (2019), "Factors hindering economic development: evidence from the MENA countries," *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 14 No. 2, pp. 281-299. https://doi.org/10.1108/IJoEM-12-2017-0555.

Blundell-Wignall, A. and Roulet, C. (2017), "Foreign direct investment, corruption and the OECD Anti-Bribery Convention", *Documents de travail de l'OCDE sur l'investissement international*, n° 2017/01. Available at: https://doi.org/10.1787/9cb3690c-en.

Commission National Anti-Corruption (2016). *Strategie nationale de lutte contre la corruption.* Available at: https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Strategie Nationale de lutte Corruption_SNLCC_FR_2016.pdf.

Egyptian Junior Business Association Integrity Network (2018). *Implementing Collective Action Initiatives against Corruption in the Middle East and Africa.* Available at: https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/ini_collective-action_outcome-report_resized.pdf.

Hakimi, A. and Hamdi, H. (2017), "Does Corruption Limit FDI and Economic Growth? Evidence from MENA countries," *International Journal of Emerging Markets,* Vol. 11 No. 3, pp. 550-571. Available at: https://doi.org/10.1108/IJoEM-06-2015-0118.

IMF (2019a), *Fiscal Monitor: Curbing Corruption.* Available at: http://dx.doi.org/10.5089/9781498302180.089.

IMF (2019b), "The Cost of Corruption: Graft results in lost tax revenue, but it also takes a social toll," *Finance & Development*. Available at: https://doi.org/10.5089/9781498316040.022.

Instance National de la Lutte contre la corruption (2019a). Plan d'action 2019-2020 de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de la Lutte Contre la Corruption.

Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption (2019b). La signature d'une convention de partenariat entre l'INLUCC et le ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération internationale. Available at: 5D=1682&cHash=%5Btt_news%http://www.inlucc.tn/www.inlucc.tn/index.php?id=121&L=1&tx_ttnews 6560008886b430e95aa46d6968df874d.

Jordan Integrity and Anti-Corruption Commission (2018). *Memorandum of Understanding Singed between the Integrity and Anti-Corruption Commission and Jordan Chamber of Industry*. Available at: http://jiacc.gov.jo/en/news/79/Memorandum-of-Understanding-Singed-between-the-Integrity-and-Anti-Corruption-Commission-and-Jordan-Chamber-of-Industry--.

Jordan Integrity and Anti-Corruption Commission (2018). *Memorandum of Understanding between Integrity and Anti-Corruption Commission and the Aqaba Authority*. Available at: http://jiacc.gov.jo/en/news/910/Memorandum-of-Understanding-between-Integrity-and-Anti-Corruption-Commission-and-the-Aqaba-Authority.

OECD (2020), *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133216-hn3bqtlvkw&title=Policy-measures-to-avoid-corruption-and-bribery-in-the-COVID-19-response-and-recovery

OECD (2020), Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to COVID-19, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132982-9i47fud8xb&title=Stocktaking-Report-on-Immediate-Public-Procurement-and-Infrastructure-Responses-to-COVID-19.

OECD (2020), *Global Lessons on Collective Action Against Corruption – The Case of Morocco,* OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Global-lessons-on-collective-action-against-corruption-Case-of-Morocco.pdf

OECD (2017), *OECD Business and Finance Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264274891-en.

OECD (2015), *Policy Framework for Investment 2015 Edition,* OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en

OECD (2014), OECD Foreign Bribery Report, An Analysis of the Crime of Bribery and Foreign Public Officials, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264226616-en.pdf?expires=1594053043&id=id&accname=ocid84004878&checksum=C867832E87E6F4A74578D6C0DE5437CA

OECD (2018) Snapshot of 20 years of implementation and enforcement of the Anti-Bribery Convention by the OECD Working Group on Bribery. http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm

Palestinian Anti-Corruption Commission (2015). هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية: Available at . https://www.pacc.ps/Blog/Post/303.

Palestinian Anti-Corruption Commission (2020). هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية: Available at . https://www.pacc.ps/strategy/.

Sub-Coordinating Committee for the Prevention and combating of corruption (2019). *Egyptian National Anti-Corruption Strategy*. Available at: https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategy/English.pdf.

Transparency International (2019a). *Corruption Perception Index 2019*. Available at: https://www.transparency.org/cpi2019.

Transparency International (2018). *Exporting Corruption - Progress Report 2018: Assessing Enforcement of The OECD Anti-Bribery Convention.* Available at: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018.

Transparency International (2019b). *Global Corruption Barometer Middle East and North Africa 2019 - Citizens' Views and Experiences of Corruption.* Available at: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_MENA_Report_EN.pdf.

UN (2000), *Le coût de la corruption*. Available at: https://www.un.org/french/events/10thcongress/2088bf.htm.

UNPRI (2016), *Engaging on anti-bribery and corruption*. Available at: https://www.unpri.org/esg-issues/governance-issues/corruption.

World Bank (2017), *Global investment competitiveness report 2017-2018: foreign investor perspectives and policy implications.* Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/169531510741671962/Global-investment-competitiveness-report-2017-2018-foreign-investor-perspectives-and-policy-implications.

World Bank (2018), *Privilege-Resistant Policies in the Middle East and North Africa*. Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/516331538648238168/Privilege-Resistant-Policies-in-the-Middle-East-and-North-Africa

World Bank (2020), *Open Trade and Competitiveness Data - Control of Corruption*. Available at: https://tcdata360.worldbank.org/.

الملاحظات

[1] رابطة دول جنوب شرق آسيا

[2] تتوفر بيانات الأردن والمغرب والسلطة الفلسطينية ولبنان وتونس فقط.

12 سياسات الاستثمار في السياقات الهشة

تعتبر الهشاشة والأزمات عناصر متفشية في بعض أجزاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مما يضعف قدرة بعض البلدان على جذب الاستثمار. يتطرق هذا الفصل إلى كيفية تأثير الأبعاد المختلفة للهشاشة في الاستثمار في الاقتصادات موضوع هذا التقرير، كما يسلط الضوء على الاعتبارات السياساتية الرامية إلى التغلب على التحديات القائمة في مجال جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والاحتفاظ به. ويقدم الفصل العوامل الكامنة وراء الهشاشة، ويستكشف علاقتها المعقدة مع الاستثمار الأجنبي المباشر. في حين أن الهشاشة والأزمات قد تثبط عزيمة المستثمرين الدوليين، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر مصدر حاسم للنمو والتمويل بغية تعزيز المرونة في السياقات الهشة.

الملخص والاعتبارات السياساتية

يعد الاستثمار الأجنبي المباشر مصدرًا مهمًا في مجال التمويل وخلق فرص العمل والتقدم التكنولوجي وتنمية القطاع الخاص في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. يحلل هذا الفصل التحديات المتعلقة بالهشاشة التي تواجهها بعض الاقتصادات محل التركيز، ويعرض الاعتبارات السياساتية الرامية إلى التغلب على الحواجز التي تحول دون جذب الاستثمار النوعي والاحتفاظ به. ونظرًا للتنوع في المنطقة، بدءًا من المستويات الأعلى من الهشاشة في ليبيا وسوريا والسلطة الفلسطينية، وبشكل متزايد في لبنان، إلى مزيد من الاستقرار في بلدان أخرى، قد يختلف تنفيذ الاعتبارات السياساتية هذه في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

إن الهشاشة مفهوم متعدد الأبعاد يؤثر على الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير، بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة. وفي حين أن اثنين فقط من الاقتصادات التي همّها هذا التقرير، (ليبيا والسلطة الفلسطينية) يردان بين السياقات الـ 57 الأكثر هشاشة في "إطار عمل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الهشاشة"، فإن جميع الحكومات تواجه قضايا تتعلق بالهشاشة إلى حد ما.[1] ويشير تحليل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن أبعاد الهشاشة الخمسة إلى أن الأبعاد السياسية والاجتماعية للهشاشة هي الأكثر بروزًا في الاقتصادات التي همّها هذا التقرير، بينما تؤثر الأبعاد الاقتصادية والبيئية والأمنية عليها بدرجات متفاوتة.

وبنطاقٍ أوسع، تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[2] من بين المناطق الأكثر هشاشة في العالم، فتأتي في المرتبة الثانية بعد إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ويمكن أن تؤثر مخاطر الأمن والهشاشة على تصورات المخاطر في جميع أنحاء المنطقة. فإن عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي والسياسي، بالإضافة إلى المستويات العالية من السخط الشعبي وتحركات النازحين قسراً والآثار الاجتماعية والاقتصادية للتصحر والتدهور البيئي، هي مشكلات اضطرت معظم الحكومات في المنطقة إلى مواجهتها في الآونة الأخيرة.

تعتبر العلاقة بين الهشاشة والاستثمار معقدة. فيمكن أن تحدث الهشاشة آثار سلبية وخطيرة على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والاحتفاظ به، وذلك من خلال التأثير على اعتبارات المستثمرين الأجانب المتعلقة بالعوائد والمخاطر، كما يمكن أن تشجع تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر في مناطق محصورة جدا ومنفصلة عن الاقتصاد الوطني. وتعد الهشاشة مكلفة بالنسبة للمستثمرين، حتى في حالة غياب أي نزاع مباشر. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يساعد الاستثمار في معالجة بعض العوامل الكامنة وراء الهشاشة من خلال توفير المصادر الضرورية للتمويل والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة. ومع ذلك، يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات المعنية إلى حد كبير في القطاعات متدنية الإنتاجية والعمالة، مما يحد من قدرتها على المساهمة في المرونة الاقتصادية والاجتماعية (الفصل 2). ويمكن أن تؤدي بعض المشاريع الاستثمارية، في بعض الحالات، إلى تفاقم المخاطر المتعلقة بالهشاشة، لا سيما في الحالات التي تكون فيها قدرات المراقبة والإنفاذ التنظيمي متدنية (الفصلين 10 و11).

على الرغم من ذلك، قد تؤثر السياسة الحكومية واستثمارات القطاع الخاص على كيفية وإمكانية تأثير مخاطر الهشاشة سلبًا على الاستثمار الأجنبي المباشر وإلى أي درجة يساهم الاستثمار بشكل إيجابي في تحقيق الاستقرار. وقد يكون تحليل الهشاشة فرصة لدعم الاستثمار الأجنبي المباشر: تعتمد الاستجابة المناسبة على طبيعة ودرجة الهشاشة في سياق معين، ويجب تصميمها على هذا النحو. كما يعزز فهم الهشاشة أيضًا أهمية تحديد الأولويات - مثل تحسين بيئة سياسات الاستثمار والسلوك التجاري المسؤول - التي تم تحديدها في فصول أخرى.

عند تنفيذ الاستجابات السياساتية، على الحكومات تبني نهج تعكس التكامل بين الترويج للاستثمار والمرونة وأولويات التنمية الشاملة وعند الاقتضاء، طلب الدعم من الشركاء في التنمية. يمكن أن تساعد أدوات تخفيف المخاطر في التغلّب على بعض المخاطر التي تقيّد جذب الاستثمار. في هذا السياق، تعتبر نُهج التمويل المختلط، فضلاً عن التأمين ضد المخاطر السياسية التي تقدمها الهيئات العامة والخاصة (من شركاء التنمية إلى وكالات الائتمان للتصدير) ذات أهمية. قد يساهم تعزيز الروابط التجارية بين الشركات المحلية والدولية والنزاهة والسلوك التجاري المسؤول في تقليل المخاطر وتعزيز ثقة المستثمرين (الفصول 8 و10 و11). ويمكن للحكومات التي تدعم الاستثمار الأجنبي المباشر في مواجهة الهشاشة أن تبلور نهج مصممة خصيصاً للترويج للاستثمار، لا سيما فيما يتعلق باستهداف المستثمرين والقطاعات، ولكن أيضًا من خلال بلورة استراتيجيات قائمة على النهج الاستباقية والتواصل الفعال وخدمات الرعاية اللاحقة الفعالة وآليات التظلم (الفصل 6).

الاعتبارات السياساتية

- تعزيز البيئة الاستثمارية بشكل عام من خلال التركيز على الهشاشة والاعتراف بالتكامل بين جذب الاستثمار وتعزيز المرونة والتنمية الشاملة. ويمكن لصانعي السياسات اعتماد نُهج تعالج الأبعاد المختلفة للهشاشة، بالإضافة إلى مواءمة استراتيجيات الاستثمار وأهدافه مع أولويات التنمية الوطنية والقدرة على الصمود والشمولية. كما يمكن تعيين شركاء التنمية لمساعدة الحكومات في التطرق للروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر والهشاشة بطريقة شمولية.
- إظهار الالتزام السياسي إزاء الاستقرار القانوني، وبلورة الأسس اللازمة لبناء إطار قانوني سليم للاستثمار. وتعتبر أحكام حماية الاستثمار القوية والشفافة ضرورية أكثر من أي وقت مضى لمعالجة شواغل المستثمرين في الاقتصادات المعرضة للهشاشة. كما يمكن للإطار القانوني الدولي للاستثمار أن يقدم ضمانات إضافية للمستثمرين، ولكن أسفرت فترات عدم الاستقرار عن انتهاكات متزايدة، مما أدى إلى منازعات معقدة ومكلفة بين المستثمرين والدول. فتدعو الحاجة إلى الوعي الحكومي بهذه المخاطر والتنسيق المؤسسي وآليات لإدارة وتجنب المنازعات الاستثمارية بهدف معالجة القضايا الحساسة والمعقدة المتعلقة بحماية الاستثمار.
- النظر في اعتماد تدابير وأدوات ترمي إلى التخفيف من المخاطر الحقيقية والمتصورة التي تهدد الاستثمار. ويعد تعزيز الروابط التجارية والنزاهة والسلوك التجاري المسؤول عناصر أساسية لزيادة إلمام المستثمرين الأجانب ودخولهم إلى السوق والتقليل من حالات عدم اليقين، مع المساهمة في التأثير الإيجابي العام على الاقتصاد والمجتمع. وتشمل أدوات إضافية آليات نقل المخاطر مثل التأمين ضد المخاطر السياسية وتمويل ائتمانات التصدير، فضلاً عن اعتماد نهج التمويل المختلط التي تحشد التمويل الخاص من خلال الضمانات العامة أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الاستثمار في رأس المال السهمي أو أدوات الدين.
- بلورة نهج الترويج للاستثمار المصممة خصيصًا للهشاشة. ويشمل ذلك اعتماد آليات استباقية تتمحور حول هيئات الترويج للاستثمار القوية مؤسسيًا وذات الموارد الكافية، وتستهدف المستثمرين الأكثر خبرة بآفة الهشاشة والسياق الوطني، فضلاً عن إعطاء الأولوية للقطاعات الاستراتيجية ذات الآثار الاجتماعية والإنمائية الإيجابية التي قد تساعد في التخفيف من عوامل الهشاشة.

العلاقة المعقدة القائمة بين الهشاشة والاستثمار الأجنبي المباشر

يمكن للهشاشة أن تثبط القرارات المتعلقة بالاستثمار وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وإعادة الاستثمار والاحتفاظ به، وذلك من خلال زيادة المخاطر والتكاليف التي يواجهها المستثمرون الدوليون. وتعتبر الهشاشة متعددة الأبعاد وتؤثر على الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، بطرق مختلفة، حيث يتضح أن بعض أبعاد الهشاشة لها تأثير أكبر على الاستثمار الأجنبي المباشر من غيرها مثل الهشاشة السياسية والاقتصادية.

ورغم ذلك، يستثمر المستثمرون في الاقتصادات شديدة الهشاشة، ويتفاعل الاستثمار والهشاشة بطرق معقدة. في حين أن الاستثمار الأجنبي المباشر يمكن أن يكون عاملاً إيجابياً وهاماً في تحقيق التنمية والاستقرار، هناك حالات يبدو فيها أن خيارات الاستثمار الفردي تؤدي إلى تفاقم الهشاشة ولا تراعي السلوك التجاري المسؤول. باعتماد السياسات الصحيحة وأنشطة القطاع الخاص، هناك فرص متاحة ليساهم الاستثمار في تحقيق الاستقرار والمرونة من خلال الآثار غير المباشرة الإيجابية على التنمية والتكنولوجيا ورأس المال البشري.

يعرض القسم الأول الإطار الذي تستخدمه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتقييم الهشاشة، كما يحدد أهمية الهشاشة ويجمع تحدياتها الرئيسية الراهنة التي تواجهها الاقتصادات موضوع هذا التقرير، ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على نطاق أوسع.

الهشاشة متعددة الأبعاد وتؤثر على الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير بدرجات متفاوتة

يمكن قياس الهشاشة بعدة طرق، وتاريخياً ارتبطت غالبًا بوجود أو عدم وجود النزاعات. ومع ذلك، يُنظر إلى الهشاشة بشكل متزايد على أنها قضية متعددة الأبعاد تؤثر على جميع الاقتصادات والبلدان بطرق مختلفة (المربع 12.1) (Desai & Forsberg, 2020).

ويجدر التشديد على أن الهشاشة ليست مفهومًا ثنائيًا ينقسم إلى "دولة هشّة" و"دولة غير هشة". فتعرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الهشاشة بأنها "مزيج من التعرض للمخاطر وعدم كفاية القدرة على التأقلم لدى الدولة، أو النظام و/أو المجتمعات المحلية، من أجل إدارة هذه المخاطر أو استيعابها أو تخفيفها" (OECD, 2020). ومن هذا المنطلق، فإن جميع البلدان والاقتصادات هشة إلى حد ما.

قد تؤدي الهشاشة إلى نتائج سلبية تشمل العنف والفقر وعدم المساواة والنزوح والتدهور البيئي والسياسي. ويمكن أن يساعد تحديد هذه المخاطر، حتى قبل ظهور النتائج، في توفير المعلومات اللازمة للحكومات والجهات الفاعلة الكفيلة بتعزيز المرونة، مع إحداث تأثيرات إيجابية على مناخ الاستثمار.

استناداً إلى إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الهشاشة، يتم قياس الهشاشة حسب شدتها في الأبعاد الاقتصادية والبيئية والسياسية والأمنية والمجتمعية. كما سيتم إضافة البعد السادس، وهو رأس المال البشري، إلى الإطار في عام 2022. ويبلغ عدد المؤشرات 44 في المجموع في كافة الأبعاد الخمسة ويتم تمثيل كل بُعد من خلال 8 إلى 12 مؤشرًا، لقياس المخاطر المتعلقة بالهشاشة وقدرات الحكومة على التكيف لإدارة هذه المخاطر أو تخفيفها (Desai & Forsberg, 2020). وبذلك، يحدد إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية متعدد الأبعاد بشأن الهشاشة العلاقة بين الهشاشة والمخاطر والمرونة بهدف توفير المعلومات حول مكان وطريقة معالجة الأسباب الجذرية للهشاشة في كل بُعد مع مرور الوقت.

على الصعيد العالمي، تم تحليل 175 اقتصادًا بالمقارنة مع إصدار إطار الهشاشة لعام 2020. [3] من بين الاقتصادات موضوع هذا التقرير، تعد ليبيا والسلطة الفلسطينية ضمن الـ57 دولة وإقليم الأكثر هشاشة (المشار إليها بـ"السياقات") والتي تم ذكرها في تقرير "*الدول الهشة لعام 2020*" (OECD, 2020). ومن بين هذه السياقات الـ 57، هناك 44 سياقاً هشاً (بما في ذلك ليبيا والسلطة الفلسطينية) و13 سياقاً في غاية الهشاشة. في حين أن معظم الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير مدرجة ضمن هذه السياقات الـ 57، تظهر جميعها بعضاً من جوانب الهشاشة. وكشف تحليل الهشاشة، الذي تمت مناقشته في هذا الفصل والوارد في الملحق، عن نتائج مفيدة لوضع السياسات في الاقتصادات التي ركّز عليها هذا التقرير. وكشفت الأحداث الأخيرة بشكل متزايد، مثل الأزمة السياسية والاقتصادية في لبنان، عن جوانب الهشاشة في المنطقة التي لم يتم تضمينها بالكامل في هذه البيانات، وكانت معظمها من عام 2018. كما أدت الأزمة الصحية والاقتصادية لكوفيد-19 إلى تفاقم جميع أبعاد الهشاشة حول العالم، بالإضافة إلى تزايد انعدام الأمن الغذائي وعدم المساواة الاجتماعية (UN Women, 2020; UNDP, 2020)، والعنف السياسي وانتهاكات القواعد والمعايير الديمقراطية، لا سيما في السياقات الهشة (Edgell, et al., 2020). وعلى الصعيد العالمي، سيقع ما يقدر بنحو 150 مليون شخص في براثن الفقر المدقع بحلول عام 2021 (World Bank, 2020).

المربع 12.1. لا تقتصر الهشاشة على أزمة ما أو أداء اقتصادي ضعيف أو حوكمة متردية

يكشف تحليل إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الهشاشة أن عوامل الهشاشة أكثر تعقيدًا وتنوعًا من مجرد النزاعات أو تردي الحوكمة أو ضعف الأداء الاقتصادي. فتشمل الهشاشة طائفة واسعة من العوامل التي تهدد الاستقرار وتقوض التنمية المستدامة. في حين أن البعد الاقتصادي هو عامل مهم في الهشاشة، فإن الأدلة تظهر أن الارتقاء في سلم الدخل أو تقوية المؤسسات الحكومية فقط لا يقلل بالضرورة من الهشاشة الراسخة (OECD, 2018).

على سبيل المثال، بينما قد يعيش أكثر من 80٪ من أفقر سكان العالم في سياقات هشة بحلول عام 2030، تم تصنيف 30 اقتصادًا على أنها ذات دخل متوسط من أصل 57 اقتصادًا مدرجًا في تقرير الدول الهشة لعام 2020 لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ولا تشهد كل السياقات الهشة نزاعات قائمة أو حديثة (OECD, 2020). كما إنه ما من حل واحد يناسب جميع المشاكل المتعلقة بالهشاشة، فلكي تكون فعالة، يجب أن تأخذ النهج في الاعتبار أنواع الهشاشة التي تظهر في كل سياق.

تتفاعل الهشاشة والاستثمار بطرق معقدة

يعد الاستثمار الأجنبي المباشر مصدرًا مهمًا في مجال التمويل وخلق فرص العمل والتقدم التكنولوجي وتنمية القطاع الخاص في الاقتصادات موضوع هذا التقرير في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويمكن أن يساعد في التخفيف من الهشاشة وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة. إلا أنه لا ينبغي اعتبار الاستثمار الخاص على أنه علاجٌ شافٍ لجميع المشكلات. ويمكن أن تقوّض الهشاشة تحقيق استثمارات مستدامة ونوعية من خلال زيادة التكاليف على المستثمرين الدوليين وتعرضهم للمخاطر. فإذا لم يأخذ صانعو السياسات في الاعتبار المخاطر المحتملة، ستضيّع الاستثمارات فرصة المساهمة في التنمية، أو قد تؤدي حتى إلى تفاقم الهشاشة.

يمكن أن يساعد الاستثمار في التخفيف من عناصر الهشاشة

يمكن أن يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر دورًا محوريًا في توفير التمويل اللازم لمعالجة الهشاشة في أبعادها المختلفة. وهذا مهم بشكل خاص نظراً إلى قيود الاقتصاد الكلي ومحدودية مستويات الاستثمار الخاص المحلي، وفي بعض الحالات، الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية التي يواجهها العديد من الاقتصادات.

إن زيادة الاستثمار الأجنبي لا تتعلق فقط بأحجام التمويل الموجهة للقطاع الخاص، بل يجب أن تشجع المرونة الاقتصادية والشمولية. وبالتالي، فإن التوزيع القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر مهم بشكل خاص: فيمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يزيد فرص العمل والدخل

المحلي والإنتاجية والنهوض بالأهداف الاجتماعية، بما في ذلك من خلال الاستثمار في قطاعات مثل الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الرقمية. ومن خلال استخدام بيانات من مؤشر التقدم الاجتماعي الذي يقيس مدى التقدم الذي تحرزه البلدان في تلبية الاحتياجات الاجتماعية والصحة البيئية لمواطنيها. وجدت ديلويت (2015) علاقة إيجابية بين الاستثمار الأجنبي المباشر للفرد والتقدم الاجتماعي من خلال عينة من 132 دولة، على الرغم من أن طبيعة هذه العلاقة تختلف وفقاً للدولة والقطاع. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للروابط بين المدخلات والمخرجات مع الاقتصاد المحلي، بما في ذلك مع الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم، أن تعزز المرونة الاقتصادية من خلال تعزيز تنمية القطاع الخاص.

لذلك على الحكومات أن تركز جهودها على جذب الاستثمارات التي يمكن أن يكون لها تأثير إنمائي أعلى من خلال استهداف القطاعات التي تساهم في خلق قوة عاملة ذات مهارات مناسبة، وتشجيع الآثار غير المباشرة. كما يجب على الشركات الأجنبية أيضًا أن تتصرف بمسؤولية من أجل إحداث تأثير أكبر على الاقتصاد المضيف. وتُظهر الإيضاحات المستمدة من أنشطة القطاع الخاص في السياقات الأكثر هشاشةً وتأثرًا بالنزاعات أن دراسة الحالة التجارية إيجابية للاستثمار المسؤول في هذه الاقتصادات، على الرغم من أن هذا يتطلب من الشركات رؤية الفائدة الناجمة عن تكييف عملياتها الأساسية لإدارة المخاطر التي تظهرها الهشاشة وتحسين تأثيرها على المجتمع (WEF, 2016). وعندما يتم تحقيق ذلك، فقد تدر عوائد على الشركات والمجتمعات المحلية والحكومات على حد سواء (المرجع نفسه).

يمكن للهشاشة والنزاعات، حيثما وجدت، أن تحد من الاستثمار الأجنبي المباشر وأن تشجع الاستثمار الأجنبي المباشر المحصور

قد يؤدي عدم الاستقرار والنزاع إلى تراجع الثقة في صفوف المستثمرين، وكذلك إلى زيادة الهشاشة الاقتصادية والسياسية طويلة الأمد. وينطبق ذلك بصفة خاصة، وإن لم يكن حصرياً، على الاقتصادات التي تظهر هشاشة عالية نسبيًا في البعد الأمني مثل ليبيا والسلطة الفلسطينية (انظر الملحق أ). وعلى سبيل المثال، استنادًا إلى قائمة البنك الدولي للبلدان الهشة والمتأثرة بالنزاع (FCS)[4] وجدت مؤسسة التمويل الدولية (2019) أنه على الرغم من أن فرص الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الهشة والمتأثرة بالنزاع أقل مما هي عليه في السياقات الأكثر استقرارا بسبب صغر الأسواق وانخفاض مستويات التجارة، قد تكون تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر نحو هذه البلدان الهشة والمتأثرة بالنزاع، في سياقٍ سلمي ومستقر، على الأقل ضعف ما هي عليه الآن.

على الرغم من ذلك، لا توثر الهشاشة الشديدة والنزاع على جميع المستثمرين بشكل مشابه، إذ يعتمد ذلك على المرحلة في دورة الاستثمار أو القطاع (Barry, 2018). تشير الأدلة مثلاً إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الموارد (في الصناعات كثيفة الاستخدام للموارد الطبيعية والصناعات الاستخراجية) لا يردعه عدم الاستقرار السياسي أو حتى النزاع. فلا يتأثر نسبياً الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الموارد الطبيعية بعدم الاستقرار السياسي (الفصل 2) الذي يقوده عدد قليل من المشاريع الضخمة في المنطقة. وأظهر التحليل الذي أجري باستخدام مؤشر الدول الهشة لصندوق السلام أنه في البلدان التي تسجل أعلى مستويات من الهشاشة، كان الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أكثر ارتفاعاً بين البلدان المعتمدة على الموارد، وأعلى من المتوسط في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل (Jensen, 2020). إلى جانب الموارد الطبيعية المتاحة والأسعار العالمية للسلع الأساسية، من المرجح تحديد الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الموارد في مثل هذه الحالات بمدى إمكانية حماية مرافق الإنتاجية والبنية التحتية للتصدير من النزاع الحالي والمستقبلي، سواء في مرافق المعالجة الخارجية أو من خلال التدابير الأمنية الداخلية (Jensen, 2020; Multilateral Guarantee Agency, 2011).

ومع ذلك، قد تخفي الأرقام الإيجابية الإجمالية للاستثمار الأجنبي المباشر، في بعض هذه الحالات، تأثيرها المحدود على المرونة والتنمية المستدامة بسبب تكوينها الهيكلي والقطاعي. في حين أن آفاق التوظيف متنوعة وقد تكون أكثر إيجابية في قطاع المعادن والطاقة المتجددة والزراعة، فقد تعمل بعض الاستثمارات في مجال الموارد الطبيعية - مثل التعدين والنفط - بشكل فعال في مناطق الاستثمار الأجنبي المباشر المحصورة مع القليل من الروابط ببقية الاقتصاد، مما يؤدي إلى توليد وظائف قليلة نسبيًا. وقد تكون هذه المخاطر أعلى عندما تكون الاستثمارات كثيفة رأس المال بدلاً من العمالة المكثفة (كما هو الحال بالنسبة لمعظم استثمارات الطاقة) كما تتطلب تدريبًا متخصصًا لا يستطيع السكان المحليون الوصول إليه، وحيث تستلزم القليل من المدخلات من الاقتصاد المحلي أو حيث لا توجد شركات محلية للتوريد (UNCTAD, 2012; Cordes, Östensson, & Toledano, 2016; Thompson, 2020).

الهشاشة مكلفة بالنسبة للمستثمرين، حتى في غياب النزاع

حتى في غياب النزاعات المفتوحة، يمكن للهشاشة أن تثبط القرارات المتعلقة بالاستثمار وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وإمكانية الاحتفاظ به، وذلك من خلال زيادة المخاطر الفعلية والمتصورة. وتشير الدراسات إلى أن بعض جوانب الهشاشة لها تأثير سلبي أكبر على الاستثمار من غيرها (Thompson, 2020). وإلى جانب الاضطرابات الاقتصادية، يمكن أن تؤدي المخاطر السياسية [5] إلى زيادة شواغل المستثمرين، سواء بسبب الحمائية المتزايدة أو عدم الاستقرار التنظيمي أو عدم اليقين بشأن السياسات المتعلقة بجائحة كوفيد-19 أو بسبب الشواغل بشأن قدرة الحكومات على الوفاء بالالتزامات السيادية والتعاقدية أو الحفاظ على قابلية تحويل العملات (Kher & Chun, 2020). ويبدو أيضًا أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر قد تقلصت بسبب عوامل مثل النوعية المؤسسية المتدنية (Alfaro, Kalemlio-Ozcan, & Volosovych, 2008)، بالإضافة إلى ارتفاع مستويات الفساد (Wei, 2000).

تؤدي إدارة هذه المخاطر وتخفيفها من خلال التأمين ضد المخاطر السياسية مثلاً (انظر أدناه)، إلى زيادة تكلفة ممارسة الأعمال التجارية. في الواقع، أظهرت دراسة استقصائية عالمية للمستثمرين الدوليين أن المخاطر السياسية هي أهم عامل يؤثر على قرار دخول السوق (Kher & Chun, 2020). وهذا يشمل الشواغل بشأن التغييرات السياسية المفاجئة ونزع الملكية بدون تعويض والإخلال بالعقود والمعاملات غير المنصفة أو التدابير التمييزية والتغييرات التنظيمية المفاجئة (على سبيل المثال، بشأن الترخيص والضرائب والمتطلبات البيئية، وما إلى ذلك) وانعدام الشفافية.

كما تظهر الدراسات الحديثة أن الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتأثر كثيراً بالهشاشة في أبعادها السياسية والأمنية (Caccia, Baleix, & Paniagua, 2018; Dimitrova & Triki, 2018). علاوة على ذلك، يُظهر التحليل الكمي أن المخاطر السياسية المرتفعة، لا سيما فيما يتعلق بالنزاعات والجودة المؤسسية، تزيد من تكلفة رأس المال السهمي للشركات العاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Belkhira, Boubakrib, & Griraa, 2017).

في بعض الحالات، قد تؤدي الاستثمارات إلى تفاقم المخاطر التي تهدد الاستقرار والتي يجب إدارتها

يُعتبر الوقع الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على المرونة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية مهماً، لكنه ليس تلقائياً. فالاستثمار ليس علاجاً شافياً، ويعتمد تأثيره الإيجابي في التنمية المستدامة على عدد من العوامل، بما في ذلك السياسات الجيدة والمؤسسات القوية والموارد البشرية المناسبة (Li & Tanna, 2019). عندما تكون الآليات الحكومية للإنفاذ التنظيمي والرصد ضعيفة، يصبح من الممكن أن يكون للاستثمار الأجنبي المباشر تأثيراً سلبياً على الاستقرار، سواء من خلال العنف الطائفي أو ظروف العمل السيئة أو التدهور البيئي أو زيادة فرص الفساد.

برزت حالات على الصعيد العالمي حيث ارتبطت فيها الاستثمارات بزيادة الهشاشة، لا سيما في قطاعات الصناعات الاستخراجية. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، على سبيل المثال، (Christensen, 2018) ضاعفت الاستثمارات في مجال التعدين مخاطر الاحتجاجات وأعمال الشغب في أرجاء موقع العمل، والتي تزداد احتمالية عندما ترتفع أسعار السلع الأساسية وفي البيئات التي تغيب عنها الدولة في المفاوضات بين شركات التعدين والمجتمعات المحلية / المضيفة. أما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وحتى أثناء النزاع، ساعد قرب موقع تعدين AngloGold Ashanti من عملية حفظ السلام على توفير الطمأنينة لاستئناف التنقيب عن المعادن. ولكن هذا شمل أيضًا التعامل مع الميليشيات المتورطة في النزاع ودفع مبالغ لها، كما اتهمت Human Rights Watch الشركة بتأجيج النزاع المستمر بشكل غير مباشر (Multilateral Guarantee Agency, 2011).

يمكن أن تساعد السياسات الحكومية واستجاباتها للهشاشة في تحديد ما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر يؤدي إلى تفاقم مخاطر الهشاشة أو يعزّز القدرة على المواجهة. وقد تؤدي المخاطر المجتمعية والأمنية الكبيرة والمستويات المرتفعة من البطالة وعدم الاستقرار الاجتماعي إلى تبني الحكومات، سواء طوعاً أو عنوةً، سلوكيات أكثر ضررًا للمستثمرين، مما يزيد من سوء هذا التأثير السلبي (WEF, 2019). يجادل كريستنسن (2018) بأن سوء تداول المعلومات يمكن أن يؤدي إلى توقعات غير متوافقة بين الشركة المستثمرة والسكان المحليين، ويمكن للحكومات أن تساعد في تخفيف ذلك من خلال المزيد من الشفافية، وكذلك من خلال لعب المؤسسات دور الوسيط بين المجتمعات المحلية والمستثمرين. وفي حالة ليبيريا، أيّد التحليل الجغرافي المكاني قرار الحكومة باستخدام نهج "ممر التنمية"، حيث يضمن التكتل وتوفير السلع العامة دعم امتيازات التعدين للنمو الاقتصادي الإيجابي والتنمية في المناطق المحيطة، حتى في سياق مستويات عالية من الهشاشة (Bunte, Desai, Gbala, Parks, & Runfolad, 2018).

وقد حثّ الخطر الملموس، المتمثل في استغلال المستثمرين الدوليين لنقص قدرة الدولة، الجهود الدولية الرامية إلى تعزيز العناية الواجبة والسلوك التجاري المسؤول، لا سيما في القطاعات الحساسة (الفصل 10). وتقدم توجيهات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن العناية الواجبة للتحلي بالمسؤولية في سلاسل توريد المعادن من المناطق المتضررة من النزاعات والمناطق شديدة الخطورة، على سبيل المثال، توصيات حول كيفية تجنب الشركات المساهمة في النزاع من خلال عمليات شراء المعادن في هذه السياقات. في الآونة الأخيرة، ألهمت توجيهات منظمة التعاون والتنمية هذه التزامات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه مستوردي المعادن من المناطق شديدة الخطورة التي ستدخل حيز التنفيذ اعتباراً من كانون الثاني/يناير 2021.[6]

الأبعاد الخمسة للهشاشة في الاقتصادات التي شملها هذا التقرير

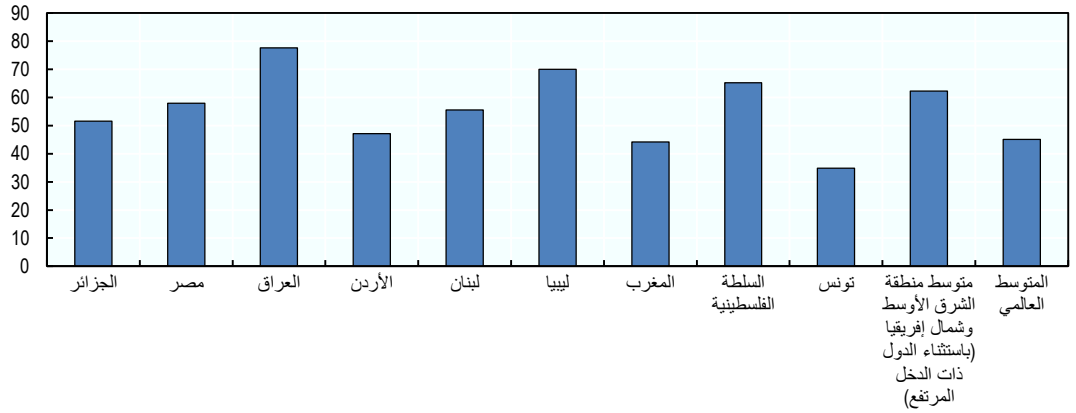
ضمن الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، تعد ليبيا والسلطة الفلسطينية، من بين السياقات الأكثر هشاشة المذكورة في تقرير الدول الهشة لعام 2020 لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتم ذكر مصر في تقرير الدول الهشة لعام 2018، إلا أنها زادت مرونتها وقلصت من هشاشتها منذ ذلك الحين. فقللت مصر من هشاشتها في جميع الأبعاد باستثناء البعد الأمني، وحققت انخفاضات كبيرة في الهشاشة السياسية والمجتمعية (OECD, 2020).

من حيث الهشاشة الإقليمية الإجمالية، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر المناطق هشاشة في العالم باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع،[7] وتأتي في المرتبة الثانية بعد أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (OECD, 2020). منذ عام 2011، كان لاندلاع النزاع السوري تداعيات اقتصادية وسياسية غير مسبوقة على المنطقة نتج عنها تدفق 5.6 مليون لاجئ إلى دول الجوار، بما في ذلك إلى لبنان والأردن

(UNHCR, 2020). فزاد هذا الوضع من تفاقم الهشاشة القائمة مسبقًا في البلدان المضيفة للاجئين، لا سيما في لبنان، الذي عانى من أزمة اقتصادية وسياسية حادة في عام 2020.

لا تزال الهشاشة عاملاً مهماً لصانعي سياسات الاستثمار في الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، حتى في الاقتصادات ذات المستويات المتدنية من الهشاشة. على سبيل المثال، تعتبر القضايا المتعلقة بالاقتصاد الكلي التي تدل على الهشاشة الاقتصادية، مثل ارتفاع مستويات الديون أو الاعتماد على المعونة، شائعة في العديد من البلدان في المنطقة. وواجهت جميع حكومات المنطقة تقريبًا عدة اضطرابات مثل عدم الاستقرار السياسي وتحركات النازحين قسراً والآثار الاجتماعية والاقتصادية للتصحر والتدهور البيئي ومستويات عالية من السخط الشعبي. أما فيما يتعلق بالأمن، قد يضر تصاعد العنف أو النزاع في أماكن محددة داخل المنطقة التصورات في المنطقة بأسرها (Caccia, Baleix, & Paniagua, 2018). ومن خلال استخدام الإطار المتعدد الأبعاد لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يوفر الشكل 12.1 مؤشرًا إجماليًا للهشاشة في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير. وتم إدراج المؤشرات الخاصة بالعراق والمتوسط الإقليمي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا (باستثناء الاقتصادات ذات الدخل المرتفع) والمتوسط العالمي لأغراض المقارنة.

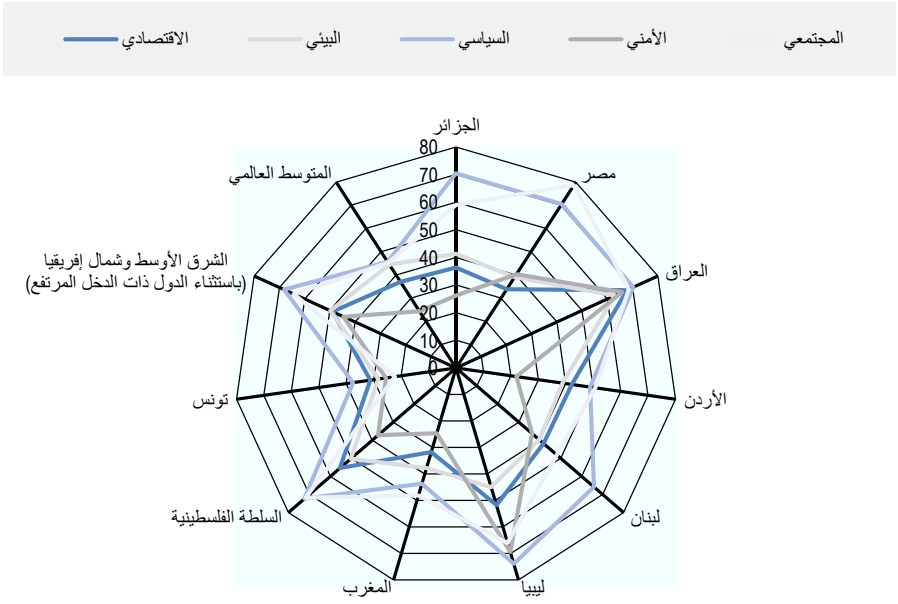
الشكل 12.1. تختلف الهشاشة في الاقتصادات موضوع هذا التقرير



ملاحظة: تم تحجيم هذا المؤشر، حيث يشير الصفر إلى القيمة الادنى وتشير 100 إلى القيمة الأعلى من حيث الهشاشة. وتم إدراج الأرقام الخاصة بالعراق والمتوسط الإقليمي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا (باستثناء الاقتصادات ذات الدخل المرتفع) والمتوسط العالمي لأغراض المقارنة.
المصدر: Desai and Forsberg (2020). استناداً إلى البيانات المقدمة مباشرة إلى محرري هذا الفصل.

يغطي الإطار متعدد الأبعاد لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأبعاد الخمسة المترابطة للهشاشة الاقتصادية والبيئية والسياسية والأمنية والمجتمعية. في حين أن كل واحدٍ من الاقتصادات موضوع هذا التقرير، يعتبر فريداً من نوعه، يشير التحليل الكمي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن الأبعاد السياسية والمجتمعية للهشاشة هي الأكثر بروزًا في هذه الاقتصادات (الشكل 12.2). وتتعمّق الأقسام التالية في الأبعاد الخمسة ومدى أهميتها لصانعي سياسات الاستثمار في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير.

الشكل 12.2. الأبعاد السياسية والمجتمعية للهشاشة هي الأبرز في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير



ملاحظة: يشير الرقمان 0 و100 إلى أدنى وأعلى قيم الهشاشة، تباعاً.
المصدر: Desai and Forsberg (2020). استناداً إلى البيانات المقدمة مباشرة إلى محرري هذا الفصل.

البعد السياسي للهشاشة

يشمل البعد السياسي للهشاشة آليات الدولة للتوسط في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية - بما في ذلك العلاقات ذات الصلة بالاستثمار - وقدرتها على تعزيز المساءلة والشفافية. وتؤثر الهشاشة السياسية على أبعاد أخرى من خلال تشكيل المؤسسات التي تعتبر أساسية لدعم مناخ استثماري سليم، فضلاً عن المجتمعات الشاملة. كما تشمل مؤشرات البعد السياسي للهشاشة المحسوبية والفساد وفعالية الحكومة وتقسيم السلطة والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية والسلامة الجسدية والصوت المسموع والمساءلة ومشاركة المرأة في البرلمان. ويمكن أن تشير الهشاشة السياسية إلى عدم استقرار السياق القانوني والتنظيمي للاستثمار الدولي وإحداثها لمخاطر إضافية تؤثر على المستثمرين.

تُظهر منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع أعلى مستوى من الهشاشة السياسية بين جميع مناطق العالم (OECD, 2020). وهذا يتبين من خلال البيانات التي تشير إلى تدني الثقة في حكومات المنطقة. ففي لبنان والسلطة الفلسطينية، على سبيل المثال، أفاد 80٪ و50٪ من المشاركين في دراسة استقصائية أجريت حديثاً أن ثقتهم بالحكومة ضئيلة أو معدومة (Transparency International, 2019). وقد تنجم الهشاشة السياسية عن عوامل داخلية، مثل الافتقار إلى الصوت المسموع والمساءلة والاضطرابات الاجتماعية والإرهاب وضعف جودة المؤسسات، فضلاً عن عوامل خارجية مثل النزاعات في البلدان المجاورة.

في أعقاب انتفاضات 2011، شهدت بعض الحكومات في المنطقة تحولات سياسية كبيرة، بما في ذلك إصلاحات دستورية. في حين أن بعض الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، قد رفعت من استقرارها النسبي في هذا الصدد، فإن الاستقرار السياسي يتخطى مبدأ الدول المستقرة وشديدة المركزية. ويمكن أن يؤدي أداء الحوكمة الإقليمية على سبيل المثال (أي تواجد المسؤولين الحكوميين المنتخبين على المستوى دون الوطني وتحليهم بمستوى من الاستقلالية والفعالية)، وكذلك القيود التشريعية والقضائية المناسبة على السلطة التنفيذية، دورًا مهمًا في التخفيف من الهشاشة السياسية وذلك من خلال تعزيز التعددية والمساءلة المحلية والتوسط في النزاعات المحتملة.

لا تزال الهشاشة السياسية أحد أبرز أبعاد الهشاشة في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير. ولقد أوضحت الاضطرابات الشعبية في الجزائر ولبنان ومصر والمغرب وتونس على وجه الخصوص أن الفساد المستشري والتفاوتات الإقليمية من جهة، والمساءلة من جهة أخرى، ترتبط ارتباطًا جوهريًا بالبعد السياسي للهشاشة. وعلى الرغم من تفاوت مستويات الفساد، إلا أن المؤشرات الدولية تشير إلى عدم حصول أي من الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، على "درجة النجاح" البالغة 100/50 من حيث النزاهة (الفصل 11).

البعد المجتمعي للهشاشة

يشمل البعد المجتمعي للهشاشة تعرض الدولة للمخاطر التي تؤثر على رأس المال والتماسك الاجتماعيين، لا سيما فيما يتعلق بعدم المساواة والوصول إلى الفرص، فضلاً عن القدرة المؤسسية على تخفيف هذه المخاطر. وتؤدي الهشاشة المجتمعية إلى تفاقم الاستبعاد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، كما تساهم في تفاقم حالة المجتمعات المهمشة.

كما تسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع، باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع، أعلى مستوى من الهشاشة المجتمعية في هذا البعد مقارنة بالمناطق الأخرى (OECD, 2020). فتعتبر بطالة الشباب حادة بشكل خاص في معظم الاقتصادات موضوع هذا التقرير: 50٪ في ليبيا، و41.6٪ في السلطة الفلسطينية، و36٪ في تونس، و36٪ في الأردن (World Bank, 2020). وعلى الرغم من أن معدل البطالة الإجمالي يُقدر بأنه منخفض نسبيًا في لبنان (6.3٪)، إلا أنه أعلى بثلاثة أضعاف بين الشباب (المرجع نفسه). وتمثل مستويات البطالة المرتفعة، وخاصة بين الشباب والنساء، تهديدًا كبيرًا للتماسك الاجتماعي (ILOSTAT, 2020). ويعد الفقر وانعدام الفرص الاجتماعية والاقتصادية أمرًا شائعًا على الصعيد العالمي وبشكل خاص بين النازحين داخليًا واللاجئين الذين تستضيفهم بأعداد كبيرة الاقتصادات التي شملها هذا التقرير (OECD, 2019).

تفوق نسبة الشباب خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب في منطقة الشرق الأوسط الكبير وشمال إفريقيا النسب الموجودة في جميع المناطق الأخرى من العالم (OECD, 2018). وتعد الدرجات المنخفضة في مشاركة المرأة في القوة العاملة وكذلك في نسبة من هم خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب، شائعة في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير، إذ تتجاوز معدلات النساء خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب 40٪ في مصر والأردن والسلطة الفلسطينية وتونس (Dimova, Elder, & Stephan, 2016).[8]

كما يتفاقم البعد المجتمعي للهشاشة بسبب انخفاض مستويات الحماية الاجتماعية، حيث يبلغ متوسط الإنفاق العام بالكاد 1٪ من الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام، مقابل 20٪ في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (World Bank, 2018). وتعتبر المستويات المتدنية لشبكات الضمان الاجتماعي، المصحوبة بالتغطية الإجمالية المتدنية والقطاعات غير النظامية المرتفعة، عوامل مثيرة للقلق بشكل خاص في ضوء الجائحة الحالية والصدمة الاقتصادية التي أحدثتها (المربع 12.2). ويؤثر البعد المجتمعي للهشاشة على كل من البعد الاقتصادي للهشاشة وكذلك الاستقرار السياسي: فتشير التحركات الشعبية في المنطقة إلى الاستياء الواضح من نقص الفرص الاقتصادية والاندماج الاجتماعي والاقتصادي.

البعد الاقتصادي للهشاشة

يشمل البعد الاقتصادي للهشاشة تعرض الاقتصاد للصدمات وقدرته على معالجتها. وتشمل مؤشرات البعد الاقتصادي للهشاشة نمو الناتج المحلي الإجمالي والديون والفعالية التنظيمية والاعتماد على الموارد والتباعد الاقتصادي وتدابير سوق العمل. وتؤثر الهشاشة الاقتصادية المرتفعة سلباً على قدرة الأسر على الخروج من وهدة الفقر وتحسين ظروفها الاجتماعية والاقتصادية. فترتبط الهشاشة الاقتصادية ارتباطًا وثيقًا بالتحديات الاجتماعية والسياسية.

اتسمت منطقة الشرق الأوسط الأوسع منذ عام 2011 بنمو راكد. وأدى التأثير المتزامن لجائحة كوفيد-19 وصدمات أسعار النفط إلى تفاقم آفاق الاقتصاد الكلي بشكل كبير، حيث بلغ متوسط الانكماش الإجمالي للمنتجات المحلية المتوقع 5.3٪ لعام 2020 في الاقتصادات التي تناولها هذا التقرير. وذلك باستثناء ليبيا ولبنان، اللذان من المتوقع أن يشهدا تراجعاً حاداً في نمو الناتج المحلي الإجمالي، بنسبة -40٪ و19٪ تباعاً في عام 2020، ويرجع هذا إلى تفاقم الديناميات السياسية والاجتماعية والأمنية، مع أن هناك درجات عالية من عدم اليقين فيما يتعلق بالتوقعات (World Bank, 2020). وعانى ميزان الحساب الجاري والمالي أيضًا من انخفاض حاد في كل من البلدان المستوردة والمصدرة للنفط في عام 2020، ومن المتوقع أن تظل سلبية في عام 2021 (IMF, 2020).

في حين أن جميع الاقتصادات موضوع هذا التقرير، تواجه منذ فترة طويلة مستويات عالية من الديون، فإن الانكماش الاقتصادي الحالي يمثل تهديدًا كبيرًا لاستدامة هذه الديون في نفس هذه الاقتصادات ذات المستويات الشديدة الارتفاع من الديون. هذا هو الحال بالنسبة للبنان، الذي تخلف في آذار/مارس 2020 عن سداد 1.2 مليار دولار من سندات اليوروبوند، وبدرجة أقل بالنسبة للأردن، الذي تم تعديل تصنيفه الائتماني من مستقر إلى سلبي (FitchRatings, 2020).

ومن منطلق أكثر عمومية، سيؤدي اتساع نطاق العجز إلى تقييد قدرة الحكومات على تنفيذ تدابير لدعم الصحة العامة والاقتصادات المحلية، وهذا في فترة تتراجع فيها مصادر التمويل الخاص، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية للأسر المعيشية على الصعيد العالمي. ويساهم الاعتماد على الموارد في الهشاشة الاقتصادية، بالنسبة لدول مثل الجزائر وليبيا، وذلك من خلال التأثير على القضايا الأخرى الموجودة في جميع أنحاء المنطقة مثل التقلبات في معدلات التضخم وضعف سعر الصرف وتقييد الإيرادات العامة. ويساهم الاعتماد الكبير على عائدات النفط والغاز في خلق أنظمة ريعية، بالإضافة إلى انخفاض التعقيد الاقتصادي وتأخر الإنتاجية والحد من التنويع الاقتصادي والابتكار (Malik, 2017).

يمكن للمساعدات الخارجية، بالنسبة لبعض البلدان، أن تكون بمثابة احتياط مالي إضافي، ولكن بالنسبة للسلطة الفلسطينية ولبنان والأردن، فإن الاعتماد على المساعدات ينطوي عليه مخاطر في حالة خفض المساعدات الخارجية. كما تؤثر نوعية الإجراءات التنظيمية المتدنية - التي تُعرَّف على أنها افتقار الحكومات إلى القدرة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة للتعامل مع الهشاشة الاقتصادية - على العديد من بلدان

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولا سيما الجزائر وليبيا ومصر، وبدرجة أقل، تونس والمغرب (World Bank, 2019). وأخيرًا، كما ذُكر أعلاه، ظلت معدلات البطالة في المنطقة مرتفعة (ILOSTAT, 2020).

المربع 12.2. تساهم جائحة كوفيد-19 في تفاقم أبعاد الهشاشة

كان لإجراءات الإغلاق وغيرها من التدابير مجموعة واسعة من الآثار الاجتماعية والاقتصادية حتى على الاقتصادات ذات معدلات الإصابة المتدنية نسبيًا (ACAPS, 2020). ولقد أدى الوباء بالإضافة إلى الركود العالمي الناجم عنه إلى تفاقم المخاطر القائمة أصلاً وإضعاف القدرة على التصدي في كل من الأبعاد الاقتصادية والبيئية والمجتمعية للهشاشة:

- البعد الاقتصادي: من المرجح أن يزداد الفقر المدقع. فوفقًا لتقديرات صندوق النقد الدولي لشهر تشرين الأول/أكتوبر، سينخفض الناتج المحلي الإجمالي في السياق الهش المتوسط بنسبة 4٪ في عام 2020 (IMF, 2020). وقد تكون الانكماشات الاقتصادية في بعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر بكثير، فتشير التقديرات إلى انكماش نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 19-25٪ في لبنان وبنسبة 40-67٪ في ليبيا، مع أن هناك درجات عالية من عدم اليقين فيما يتعلق بالتقديرات (World Bank, 2020).
- البعد المجتمعي: سيعاني النساء والأطفال من هذه الآثار بشكل غير متناسب. قبل الجائحة، كان من المتوقع أن ينخفض معدل الفقر المدقع للنساء بنسبة 2.7٪ بين عامي 2019 و2021. ولكن تشير التقديرات الآن إلى ارتفاعه بنسبة 9.4٪ في أعقاب الجائحة (UN Women, 2020). كما نجم عن إغلاق المدارس 384.5 مليون طفل غير ملتحق بالمدرسة في منتصف تموز/يوليو، ومن غير المرجح أن يتمكن العديد من هؤلاء الأطفال من العودة إلى المدرسة (UNESCO, 2020; UNDP, 2020).
- البعد البيئي: من المرجح أن يتفاقم انعدام الأمن الغذائي. فتشير التقديرات الأخيرة إلى أن 83-132 مليون شخص على مستوى العالم قد يقعون في براثن الجوع المزمن بحلول نهاية العام (FAO, 2020). على سبيل المثال، كان 9.6 مليون شخص تقريبًا يعاني من أزمة أو مستويات حادة من انعدام الأمن الغذائي في السودان شهر تموز/يوليو، وهذا يمثل أعلى مستوى في تاريخ السودان (IPC, 2020). في نهاية أكتوبر/تشرين الأول، عانى واحد من كل خمسة أطفال دون سن الخامسة في الأجزاء الجنوبية من اليمن من سوء التغذية الحاد، وهو أعلى معدل يُسجل على الإطلاق ويعكس العلاقة بين النزاع العنيف والتدهور الاقتصادي ونقص التمويل في المساعدات الغذائية وتأثير جائحة كوفيد-19 (FAO, UNICEF, and WFP, 2020).

تؤثر تدابير الإغلاق والقيود الأخرى المفروضة على الحركة، على الأبعاد السياسية والأمنية للهشاشة. على سبيل المثال، هناك خطر أن تنتهك تدابير كوفيد-19 القواعد والمعايير الديمقراطية لتدابير الطوارئ، مما قد يؤدي إلى التراجع الديمقراطي (Edgell, et al., 2020).

البعد البيئي للهشاشة

يشمل البعد البيئي للهشاشة تعرض البلد للمخاطر المناخية والصحية التي تؤثر على سبل عيش المواطنين، فضلاً عن وجود المؤسسات التي يمكنها التخفيف من هذه المخاطر البيئية وانعدام الأمن الغذائي. ويمكن أن تؤثر الهشاشة البيئية على توزيع الموارد وتزيد من عدم المساواة، فضلاً عن مخاطر نشوء نزاعات.

تعد جميع الاقتصادات التي شملها هذا التقرير، على دراية بتحديات التصحر وتدهور التربة وندرة المياه وذلك بسبب موقعها الجغرافي ومجموعة متنوعة من العوامل البشرية التي أدت إلى تفاقم هذه الظواهر. ويؤدي تغير المناخ إلى زيادة في درجات الحرارة وانخفاض في كمية الأمطار وارتفاع في مستوى سطح البحر والضرر الاقتصادي في الاقتصادات موضوع هذا التقرير. على سبيل المثال، فإن 96٪ من أراضي تونس مهددة بالتصحر، وتقدر التكلفة الإجمالية للتدهور البيئي بحوالي 2.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد (ITES, 2017). وتهدد هذه التطورات المقلقة الأمن الغذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع، حيث تعتبر 5٪ فقط من مساحة الأرض صالحة للزراعة، وحيث من المتوقع أن ينخفض إجمالي الإنتاج الزراعي بنسبة 21٪ بحلول نهاية القرن مقارنة بعام 2000 (OECD/FAO, 2018). كما شهدت جودة وكمية المياه الجوفية، وهي أهم مصدر للمياه في المنطقة، تدهورًا كبيرًا في السنوات الأخيرة (Hamed, et al., 2018).

ستواصل العوامل الديموغرافية والتوسع الحضري والنمو الصناعي في زيادة الطلب على موارد المياه الشحيحة، مما قد يؤثر على الديناميات الاجتماعية والأمنية. هناك بعض المؤشرات التي تشير إلى أن دلتا النيل المكتظة بالسكان والسواحل في الجزائر والمغرب هي مناطق شديدة الخطورة للنزوح القسري الناجم عن المناخ (IOM, 2015). كما تعتبر إدارة النفايات قضية واسعة الانتشار، فتسبب النفايات بتفاقم تلوث الأرض والمياه والهواء المصحوبة بالمخاطر الصحية على السكان المحليين. واندلعت سلسلة من الاحتجاجات في لبنان في عام 2015 بسبب فشل الحكومة في التخلص من أكثر من 20,000 طن من القمامة في العاصمة وحولها، وهذا مجرد مثال واحد على الطريقة التي تغذي وتثير هذه القضايا البيئية والصحية السخط الاجتماعي وعدم الاستقرار.

البعد الأمني للهشاشة

يشمل البعد الأمني للهشاشة تعرض البلد للعنف والجريمة والنزاع، فضلاً عن وجود مؤسسات لمنع هذه الظواهر وتخفيفها. يمكن أن يتسبب البعد الأمني للهشاشة في حدوث اضطراب اجتماعي واقتصادي، فضلاً عن إلحاق الضرر بالبنية التحتية وسلاسل التوريد، مما قد يمثل مشكلة خاصة للمستثمرين. ويمكن أن يؤدي انعدام الأمن إلى تآكل التماسك ورأس المال الاجتماعيين والتسبب في النزوح الجماعي، وهو مأساة إنسانية وشخصية لملايين الأشخاص على مستوى العالم.

تُظهر منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع، باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع، أعلى مستوى من الهشاشة الأمنية بين جميع مناطق العالم بهامش كبير (OECD, 2020). وزاد التعرض للنزاع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من 6٪ في عام 2007 إلى 19.4٪ في عام 2017، حيث يعيش الآن واحد من كل خمسة أشخاص على مقربة شديدة من النزاعات (Corral, Irwin, Krishnan, Mahler, & Vishwanath, 2020). كما أدت ثورات عام 2011 إلى النزاعات وأعمال العنف الطائفي مما أدى إلى خسائر لا تُحصى في سوريا واليمن وليبيا والعراق.

تأثرت بعض الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، بشكل كبير بهذه التطورات الأمنية، وقد أدت النزاعات إلى قطع العلاقات التجارية وأبطأت الاستثمار الخاص وأثرت بشدة على قطاع السياحة. على سبيل المثال، تقدر الدراسات أن الأزمة الليبية كانت مسؤولة عن 24٪ من تباطؤ النمو الاقتصادي في تونس بين عامي 2011 و2015 (ESCWA, 2017). كما شهد لبنان والأردن ومصر وتونس تدفقات كبيرة من النازحين قسراً من سوريا وليبيا. علاوة على ذلك، لا يزال الإرهاب عبر الوطني يمثل تهديدًا ملموسًا لمعظم الاقتصادات موضوع هذا التقرير، وإن بدرجات مختلفة، مما يجبر الحكومات على توجيه النفقات العامة نحو جهاز الأمن القومي ويشكل خطرًا أمنيًا على الشركات، كما إنه يردع المستثمرين أو يطالبهم بتحمل تكلفة الأمن الخاص. وتمثل النزاعات الإقليمية في جميع أنحاء المنطقة مصدر توتر وعدم استقرار، لا سيما في حالة السلطة الفلسطينية ولبنان، وكذلك في حالة المغرب بدرجة مختلفة. وأخيرًا، أدت التجارة غير المشروعة عبر الحدود وتهريب الأسلحة والمخدرات والنفط والبشر من منطقة الساحل إلى الجزائر والمغرب وليبيا، التي ترجع إلى محدودية أو ضعف قدرة الدولة في المناطق الجنوبية، إلى تأجيج شبكات الجريمة العابرة للحدود الوطنية والاشتباكات المسلحة (Ralston, 2014).

الاعتبارات السياساتية الرامية إلى تحسين نتائج الاستثمار على الرغم من الهشاشة

على الرغم من التحديات المبينة أعلاه، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يحدث على الرغم من الهشاشة، كما يمكنه أن يساعد في معالجة بعض العوامل الكامنة وراء الهشاشة من خلال توفير المصادر الضرورية للتمويل والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة. ويعتمد تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على مستوى الهشاشة وطبيعتها، بالإضافة إلى مستوى النزاع. كما تعوق النزاعات الاستثمار، لكن أوضاع ما بعد النزاعات التي تتطلب إعادة الإعمار يمكن أن تجذب المستثمرين.

في حين أنه يلزم مزيد من البحث حول كيفية قيام صانعي السياسات بدمج تحليل الهشاشة في سياسة الاستثمار، فإن الأدلة من المنطقة وخارجها توفر اعتبارات سياساتية مفيدة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز تأثيره على أبعاد الهشاشة. ويمكن للحكومات النظر في اعتماد استراتيجيات وتدابير وطنية منسقة إلى جانب شركاء التنمية من أجل معالجة تأثير الهشاشة على الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز تدابير وأدوات تخفيف المخاطر وبلورة آليات مصممة خصيصاً للترويج للاستثمار. وقد يختلف تنفيذ هذه السياسات في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث تؤثر الهشاشة عليها بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة.

تعزيز بيئة الاستثمار في سياقٍ هشٍ

نحو نهج شمولي للاستثمار والمرونة والتنمية الشاملة

يؤكد التفاعل المعقد بين الهشاشة والاستثمار أن التنمية الشاملة وجذب الاستثمار النوعي أمران متكاملان. وقامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019) بقياس مدى تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جوانب محددة من التنمية المستدامة، مشيرة إلى التأثير الإيجابي الواسع على الاستدامة الاقتصادية والبيئية. في حين أنه يلزم مواصلة العمل من أجل فهم أهمية الدور الذي يؤديه الاستثمار الأجنبي المباشر في المساهمة في النهوض بأهداف التنمية المستدامة، يعتبر كل من السياق المؤسسي والسياسي محوريًا في تحديد الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الإيجابية أو السلبية في نهاية المطاف (المرجع نفسه). وتشير هذه النتائج إلى اعتماد نهج شمولي للاستثمار والمرونة والتنمية الشاملة، حيث يتم تقييم الاستثمار الأجنبي المباشر مقارنة مع الإطار الأوسع للأولويات السياساتية للدولة ورؤية التنمية طويلة الأجل. وبالنسبة لبعض السياقات الأكثر هشاشة، يعني هذا أن تحسين الشروط الإطارية يجب أن يواكب الإجراءات المباشرة بهدف زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر.

وبالتالي، قد تكون استراتيجيات التنمية الوطنية أداة مفيدة لتعزيز النمو الاقتصادي وجذب الاستثمار، بالإضافة إلى دمج الاعتبارات المتعلقة بالقابلية للتأثر وتعزيز المرونة المجتمعية. فمثلاً يمكن للجهود الرامية إلى تعزيز مهارات الشباب والنساء واللاجئين أن تحسن البيئة التمكينية للاستثمار الأجنبي المباشر (Purfield, et al., 2018). وتعمل المنطقة على دمج الأهداف الاجتماعية بشكل تدريجي في استراتيجياتها:

على سبيل المثال، تقيس رؤية مصر 2030 تحقيق النمو الشامل المستدام بناءً على زيادة مشاركة القوة العاملة النسائية، بينما تربط "وثيقة الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية" بين الإصلاحات التنظيمية لسياسة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والتدريب وبرامج إعادة التأهيل لتوظيف النساء والشباب. ومع ذلك، كانت النتائج المحققة من هذه الأهداف مختلطة، كما أنه هناك حاجة إلى التزام متجدد طويل الأجل يهدف إلى تنفيذ أهداف الشمولية.

إرساء الأسس المؤسسية والقانونية من أجل إطار استثماري سليم

من الصعب إجراء الإصلاحات في مناخ الاستثمار في أكثر السياقات هشاشة في المنطقة، لا سيما عندما تتمحور الأولويات حول تعزيز الحوكمة الشاملة أو تهدئة النزاع (مثل ملتقى الحوار السياسي الليبي). قد تتطلب قدرة الدولة المحدودة ومجال المناورة السياساتية تحديد الأولويات بعناية بهدف بلورة تدابير محددة تحمل أكبر قدر الفوائد. ومع خروج الاقتصادات من النزاعات والاضطراب، يمكن اتخاذ خطوات إضافية نحو الإصلاحات المؤسسية والقانونية، لتكون بمثابة الأساس لإطار الاستثمار في المستقبل. ويقدم مشروع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع العراق بعض الدروس حول أهمية اتباع نهج مصمم خصيصاً ومرن ومراعي للنزاع لهذه الإصلاحات (المربع 12.3).

يعد تحسين الاستقرار القانوني إحدى الأولويات التي يجب على الحكومات أخذها في الاعتبار عند مواجهة الهشاشة. ويمكن أن تؤدي الهشاشة إلى زيادة المخاطر أو المخاطر المتصورة المتمثلة في نزع الملكية والإخلال بالعقد والقيود المفروضة على تحويل رأس المال، مما يؤدي بدوره إلى سحب المستثمرين للاستثمارات الحالية أو إلغاء الاستثمارات المخطط لها (Kher & Chun, 2020). ويمكن أن تساعد الإصلاحات لدعم أحكام الاستثمار القوية والشفافة بشأن عدم التمييز والتعويض العادل عن نزع الملكية وضمانات استرجاع الأرباح وحقوق الملكية. وعند تصميم هذه التدابير، من الضروري أن تنظر الحكومات في الخطوات الملموسة اللازمة لضمان توافقها مع المعايير الدولية المعترف بها.

قد توفر اتفاقيات الاستثمار الدولية (انظر الفصل 5) مستوى إضافيًا من الحماية للمستثمرين الأجانب المنخرطين في سياقات هشة، وذلك من خلال منح الحماية المصحوبة بالقوانين المحلية.[9] وفي الوقت نفسه، يمكن أن تؤدي قدرة التنفيذ المتدنية، والأحداث غير المتوقعة، والضعف السياسي والمجتمعي، ونقص التنسيق بين المؤسسات إلى حدوث انتهاكات قسرية في السياقات الهشة (Kher & Chun, 2020). وفي خضم الاضطرابات الاجتماعية والسياسية في عام 2011، شهدت المنطقة زيادة في المنازعات بين المستثمرين والدول، حيث تورطت مصر وليبيا على التوالي في 24 و16 قضية تحكيم دولي معروفة (UNCTAD, 2020).

يعد تطبيق وإنفاذ الإصلاحات الهادفة إلى تحسين الاستقرار القانوني في السياقات الهشة بشكل فعّال بنفس القدر من الأهمية. وهذا يتطلب إنشاء هيئات مسؤولة عن تصميم سياسة الاستثمار وتنفيذها، فضلاً عن التنسيق فيما بينها. على سبيل المثال، لا يزال هناك نقص في الإطار المؤسسي الداعم للتعامل مع منازعات المستثمرين في ليبيا والسلطة الفلسطينية ولبنان (الفصل 5). وبشكل عام، تظل سياسة الاستثمار مبعثرة في العديد من المؤسسات والوكالات في السياقات التي تفتقر فيها الدولة لقدرات الرصد والإنفاذ وحيث تكون المؤسسات ضعيفة. وبالتالي، يمكن أن يزيد ذلك من مخاطر عدم الكفاءة وعدم الاتساق.

المربع 12.3. تشجيع الاستثمار في سياق هش - مشروع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع العراق

دعمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بين عامي 2007 و2016، حكومة العراق في تحسين مناخها الاستثماري. وتشمل بعض النتائج الملموسة للمشروع ما يلي: تعديل قانون الاستثمار لسنة 2006 وإسداء المشورة في مجال السياسات وبناء القدرات في مجال قانون التحكيم واتفاقيات الاستثمار الثنائية، بالإضافة إلى تدريب هيئات الاستثمار الوطنية والإقليمية على إعداد مواد لتسويق الاستثمار وتقديمها إلى المستثمرين والرد على استفسارات المستثمرين وصياغة الفرص الاستثمارية. كما يمثل المشروع منبراً فريداً من نوعه ومستقلاً للحوار بين القطاعين العام والخاص وسمح بمشاركة صانعي السياسات العراقيين رفيعي المستوى في الشبكات الإقليمية لبرنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للتنافسية.

كان على المشروع أن يتفاعل وأن يتكيف مع واقع العمل في بيئة هشة ومتأثرة بالنزاعات مع مستويات مرتفعة من العنف وانعدام الأمن وشعور عميق بانعدام الثقة بين مختلف الفصائل العرقية والدينية والسياسية في البلاد، إضافةً إلى تصاعد ما يُسمى بـ "الدولة الإسلامية" وانهيار أسعار النفط في 2014 و2015.

وعلى أساس مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بحسن المشاركة الدولية في البلدان والسياقات الهشة، حدد المشروع خمسة دروس رئيسية مستفادة:

- عدم الإضرار: كفل المشروع أن اختيار ومشاركة أصحاب المصلحة العراقيين في الأنشطة لا يضيف إلى التوترات السياسية الراهنة في العراق أو يؤدي إلى تفاقمها. وأجرى المشروع تحليلاً لحساسية النزاع وتحليلاً لأصحاب المصالح، وذلك لضمان تمثيل واسع ومتزن لأصحاب المصلحة في الأنشطة ولضمان زيادة قبوله وتبنيه وبالتالي تأثيره.
- مراقبة متسقة ونهج مرن: بما أن الأولويات السياسية تتغير غالباً بشكل سريع في البيئات الهشة، فإن نهج المشروع المرن هو وحده القادر على التجاوب بشكل ملائم مع مطالب أصحاب المصلحة وبلورة حلول مصممة خصيصاً لتحقيق النتائج، مع المحافظة في الوقت نفسه على دعم المانحين. وأجرى المشروع تقييمات نصف سنوية لتأثير أنشطته لتحديد ملاءمة النصائح السياساتية المقدمة. وأظهر المانح (الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي - SIDA) نهجاً تنفيذياً مرناً يستلزم غالبًا عمليات إعادة التوازن الهامة، لا سيما في ضوء هجوم تنظيم الدولة الإسلامية عام 2014 وآثاره الجذرية.
- إدخال آفاق التنمية الشاملة: في سياق هش، يرجح أن يؤثر إصلاح السياسات الاقتصادية على الأهداف السياسية والأمنية والتنموية. ومن خلال فهم الديناميات والحساسيات المحلية، قام المشروع بتحليل كيفية ارتباط أنشطته بقضايا التنمية الشاملة المتمثلة في الحد من الفقر، وتعميم مراعاة المنظور الجنساني وحساسية النزاع.
- المشاورات المتكررة وملكية المشروع: في سياق هش غالبًا ما يتصف بالمؤسسات الضعيفة، فإن بناء علاقات قوية مع أصحاب المصلحة الفرديين لا يقل أهمية عن بناء العلاقات مع المؤسسات. وقام المشروع ببناء علاقات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين والانخراط في نهج شامل، بالإضافة إلى تدعيم إحساسهم بالملكية، الأمر الذي تُرجم إلى ثقة متبادلة وتواصل مثمر.
- الحوار بين القطاعين العام والخاص: يمكن للحوار بين القطاعين العام والخاص أن يكون أداة قوية لتدعيم جودة إصلاحات السياسة الاقتصادية ويعتبر مهماً خاصة في سياقات الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات، حيث يمكنه تحسين الشفافية، وجودة وفعالية السياسات العامة وأن يساعد من ثم على بناء أنظمة أكثر مرونة. وشارك في المشروع أصحاب المصلحة العراقيون غير الحكوميين، وكذلك شركات أجنبية تستثمر في العراق.

المصدر: (OECD, 2016)

يمكن للجهات الفاعلة الإنمائية دعم تنمية القطاع الخاص والمساعدة في تحسين بيئة الاستثمار في السياقات الهشة

يمكن لشركاء التنمية المساعدة في تحسين بيئة الاستثمار في السياقات الهشة من خلال التعاون التقني مثلاً في كيفية إدارة ومنع منازعات الاستثمار بشكل أفضل (مثل آلية معالجة مظالم وشكاوى المستثمرين بالبنك الدولي)، ومن خلال التعهدات المالية لدعم تنمية القطاع الخاص. لقد كانت تنمية القطاع الخاص باعتبارها عاملاً مساعداً على المرونة السياسية والمجتمعية والاقتصادية أساسية في النهج التي تتبعها الجهات المانحة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأسفرت المؤتمرات المختلفة (على سبيل المثال، مؤتمر مانحي سوريا في لندن 2016، مؤتمرا بروكسل 2017 و2018 لدعم مستقبل سوريا والمنطقة، ومؤتمر الكويت الدولي لإعادة إعمار العراق 2018، ومؤتمر دعم الشعب اللبناني 2020) عن تعهدات مالية لدعم البلدان التي تحتاج إلى مساعدات في إعادة الإعمار بعد النزاعات (العراق وسوريا) أو التي تواجه تدفقات كبيرة من اللاجئين (الأردن) في شكل ما يسمى "مواثيق" (المربع 12.4).

وبشكل عام، واصلت الجهات الإنمائية تقدم دعماً مالياً متزايداً للسياقات الأكثر هشاشة، أي التي لديها قدرات محدودة وتمويل ضئيل. وفي السنوات الأخيرة، وصل تمويل السياقات الأكثر هشاشة إلى حجم قياسي: ففي عام 2018، أنفقت الجهات المانحة الثنائية 76 مليار دولار أمريكي في أكثر 57 سياقًا هشًا يغطيها إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الهشاشة، ويمثل أعلى رقم تم تسجيله على الإطلاق.

المربع 12.4. معالجة أزمة اللاجئين من خلال ميثاق الأردن

في عام 2016، التزمت الحكومة الأردنية وبدعم من المجتمع الدولي بتحسين الظروف المعيشية وآفاق اللاجئين السوريين والمواطنين الأردنيين وقدرتهم على التحمّل ودعم الاقتصاد.

تتمثل الأهداف الثلاثة لميثاق الأردن فيما يلي: أ) تحويل أزمة اللاجئين إلى فرصة لجذب استثمارات جديدة، والانفتاح على سوق الاتحاد الأوروبي، وخلق فرص عمل للأردنيين واللاجئين السوريين؛ ب) إعادة بناء مرونة المجتمعات المضيفة من خلال التمويل الكافي؛ ج) دعم احتياجات تمويل الاقتصاد الكلي الأردني على مدى السنوات الثلاث المقبلة، في سياق برنامج صندوق النقد الدولي الجديد.

أطلقت الحكومة تصاريح عمل خاصة للاجئين السوريين العاملين في 18 منطقة اقتصادية خاصة جديدة. واستفادت الشركات المنشأة والعاملة في هذه المناطق الاقتصادية الخاصة من قروض ميسرة الشروط قدمها البنك الدولي، بالإضافة إلى الوصول التفضيلي إلى التجارة في الاتحاد الأوروبي، وذلك إذا قامت بتوظيف 15٪ على الأقل من قوتها العاملة من بين اللاجئين السوريين (قرار تبسيط قواعد المنشأ بين الأردن والاتحاد الأوروبي). وبالتوازي مع ذلك، التزمت الحكومة بتحسين مناخها الاستثماري بهدف جذب الاستثمارات المحلية والدولية من خلال تعزيز وتيسير وإصلاح تصاريح الأعمال والأنظمة.

ولكن النتائج كانت محدودة. فاعتبارًا من شباط/فبراير 2019، تقدمت 16 شركة فقط بطلب التسجيل للتصدير بموجب النظام التفضيلي للاتحاد الأوروبي وتمت الموافقة على 13 شركة منها. ووظفت هذه الشركات بشكل جماعي 280 سوريًا - وهو رقم بسيط جداً مقارنة بوجود 300 ألف لاجئ في سن العمل مسجلين في الأردن. وتمت الإشارة إلى الأجور غير الجذابة في المناطق الاقتصادية الخاصة وتدني مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر في مجالات جديدة باعتبارها العقبات الرئيسية.

ومع ذلك، أظهر هذا النهج كيف يمكن اعتبار السكان النازحين عناصر قيّمة وليس عبئًا، وتم تطبيق هذا النهج في سياقات أخرى (مثل إثيوبيا). كما يبين مثالًا مبتكرًا لكيفية تصميم السياسات الرامية إلى تعزيز المرونة المجتمعية، بالإضافة إلى توفير فرص جديدة للاستثمار والوصول إلى الأسواق.

المصدر: (Dettoni, 2019)، (Ali Slimane, Allen, Kattaa, & Daru, 2020)، (World Bank, 2016)، (Government of Jordan, 2016)، (Barbelet, Hagen-Zanker, & Mansour-Ille, 2018).

التخفيف من المخاطر التي تفرضها الهشاشة على المستثمرين

التمويل المختلط وآليات نقل المخاطر

يتوفر عدد من الأدوات الملموسة والمؤقتة التي تهدف إلى تأمين المستثمرين ضد أنواع معينة من المخاطر، ولا سيما المخاطر السياسية، وذلك دون استبدال إصلاحات مناخ الأعمال الأوسع نطاقاً. وتشمل هذه الأدوات نهج التمويل المختلط وآليات نقل المخاطر مثل ائتمان التصدير والتأمين ضد المخاطر السياسية. ومع ذلك، إن هذه الأدوات ليست علاجاً شافياً، فهي أكثر فعالية جنبًا إلى جنب مع الإصلاحات السياساتية، وليس بدلاً منها (Basile & Neunuebel, 2019). فهي تتطلب تحليلاً لكل حالة على حدة، ويحتاج هذا التحليل إلى دمج اعتبارات الهشاشة والضمانات المناسبة والرصد. كما أن تجنب إشراك المؤسسات الحكومية، أو التركيز فقط على "المكاسب السهلة" القصيرة المدى، قد يؤدي إلى تفاقم الهشاشة على المدى الطويل (Williams, Burke, & Wille, 2014).

تُعرّف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التمويل المختلط بأنه الاستخدام الاستراتيجي لتمويل مشاريع التنمية لحشد تمويل إضافي نحو التنمية المستدامة في البلدان النامية. ويمكن أن يتخذ التمويل المختلط أشكالًا عديدة، بما في ذلك استخدام الضمانات العامة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وأدوات الدين، والاستثمار في رأس المال السهمي، فضلاً عن استثمارات مبتكرة ذات أثر اجتماعي (Basile & Neunuebel, 2019). وتُظهر الإحصاءات الرسمية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن التمويل الخاص الذي تم حشده من خلال تدخلات الجهات المانحة الرسمية بلغ 48.4 مليار دولار أمريكي على مستوى العالم في عام 2018، ويتركز معظمه في الأسواق الناشئة (OECD, 2020). وتم حشد ما يقارب من ثلثي هذه المبالغ في الهياكل الأساسية الاقتصادية والخدمات المالية، في الغالب عن طريق الضمانات والقروض المشتركة والاستثمار المباشر في الشركات والسيارات ذات الأغراض الخاصة (المرجع نفسه).

يمكن للتمويل المختلط أن يحفز الاستثمار في السياقات الهشة عن طريق نقل بعض المخاطر بعيدًا عن المستثمرين. في عام 2016، استثمرت 15 من أكبر مؤسسات التمويل الإنمائي ما مجموعه 1.3 مليار دولار أمريكي في سياقات هشة. وكانت مؤسسة التمويل الدولية (2019) مسؤولة عن التبرع بثلث هذا المبلغ، كما تعهدت بزيادة حصة استثماراتها في السياقات الهشة والبلدان منخفضة الدخل إلى 40٪ بحلول عام 2030. أما بالنسبة لوكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف، فإن 12٪ من حافظة ضماناتها قائمة في السياقات الهشة، وتمثل 2.7 مليار دولار أمريكي.

ارتفع الاهتمام بنهج التمويل المختلط في العقد الماضي، لا سيما من خلال الصناديق والمرافق المخصصة وأظهرت بيانات حديثة صادرة عن دراسة استقصائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن صناديق ومرافق التمويل المختلط - التي تشمل 198 صندوقًا ومرفقاً تديرها كل من المنظمات العامة والخاصة – أنها استقطبت نحو 74.5 مليار دولار أمريكي من الأصول المدارة على مستوى العالم. ويستهدف ما يقدر بنحو 2.7 مليار من هذا المبلغ الاقتصادات محل التركيز، وخُصص معظمه لمصر (1.5 مليار دولار أمريكي) (Dembele, Vilalta, & Bangun, forthcoming).

يمكن لمؤسسات التمويل الإنمائي وشركاء التنمية ووكالات ائتمان التصدير دعم المستثمرين من خلال أدوات تخفيف المخاطر والتمويل. وتعمل مؤسسات التمويل الإنمائي بشكل عام على تخفيف المخاطر، الحقيقية أو المتصورة، المتعلقة بالاستثمار الخاص الذي يتم القيام بها بموجب شروط تجارية أو شبه تجارية (Miyamoto & Chiofalo, 2015). تشمل الأدوات التي تقدمها مؤسسات التمويل الإنمائية الدعم المالي والتقني للشركات الخاصة (مثل خدمات إعداد المشاريع) بما في ذلك للمستثمرين الأجانب، بالإضافة إلى حشد الاستثمار الخاص للأنشطة ذات الأغراض الإنمائية. كما تشمل الأدوات القروض طويلة الأجل، ورأس المال السهمي، والتمويل الوسطي والضمانات (الكاملة والجزئية)، وكذلك الاستثمار في البنوك المحلية أو المتعلقة بإقراض الشركات الخاصة (المرجع نفسه). تعد مجموعة البنك الإسلامي للتنمية مثالاً بارزاً على مؤسسات التمويل الإنمائية العاملة في 57 اقتصادًا مساهماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع، بما في ذلك كافة الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير. وتقدم المؤسسة الإسلامية لتـأمين الاستثمار وائتمان الصادرات، في إطار مجموعة البنك الإسلامي للتنمية، التأمين ضد المخاطر السياسية، ما يغطي قضايا مثل عدم قابلية صرف العملة والقيود المفروضة على تحويل الأموال إلى الخارج، ونزع الملكية، والحروب، والاضطرابات المدنية. وبهدف تسهيل الاستثمار الأجنبي المباشر، يغطي تأمين المخاطر القطرية للمؤسسة الإسلامية لتـأمين الاستثمار وائتمان الصادرات الاستثمار السهمي وغير السهمي بشرط أن يتوافق الاستثمار مع مبادئ الشريعة الإسلامية.

يمكن لشركاء التنمية أيضًا تقديم مجموعة متنوعة من أدوات نقل المخاطر للمساعدة في حشد الاستثمار الخاص في السياقات الهشة. على سبيل المثال، يُقدم صندوق البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات (CAFEF) التابع لوكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف، ضمانات تأمينية للخسائر الأولية للمشاريع المؤهلة. وتغطي هذه الضمانات القروض والاستثمارات السهمية والأرباح المستقبلية من عدم قابلية صرف العملة والقيود المفروضة على تحويل الأموال إلى الخارج، ونزع الملكية، والإخلال بالعقود، والحروب، والاضطرابات المدنية. وفي عام 2010، أضافت مؤسسة التمويل الدولية الهشاشة إلى مجالات أولوياتها الاستراتيجية وأنشأت وحدة تنسيق للدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات. كما تستثمر مؤسسة التمويل الدولية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وتقدم خدمات استشارية للمستثمرين الدوليين من القطاع الخاص والمؤسسات العامة من خلال مبادرة الدول المتأثرة بالنزاع في إفريقيا. على سبيل المثال، حصلت شركة Scatec Solar ASA، وهي شركة مستقلة لإنتاج الطاقة الشمسية المدرجة في بورصة أوسلو، على ضمانات من وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف في آذار/مارس 2020 لتغطية استثماراتها السهمية في ست محطات طاقة شمسية مصرية. وتغطي الضمانات 90٪ من استثمارات Scatec Solar لمدة تصل إلى 15 عامًا ضد مخاطر عدم قابلية صرف العملة والقيود المفروضة على تحويل الأموال إلى الخارج.

إن وكالات ائتمان التصدير هي مؤسسات مالية، سواء كانت خاصة أو برعاية الحكومة، تدعم المصدرين المحليين من خلال التمويل الأقصر أجلاً للتجارة في شكل ائتمانات وتأمين وضمانات أو تمويل طويل الأجل خاص بمشروع معين (على سبيل المثال في البنية التحتية). يتم تنسيق دعم وكـالات ائتمان التـصدير في بلدان منظمــة التعــاون والتنميــة الاقتصادية من خـلال ترتيـب ائتمانـات التـصدير المدعومـة رسمياً (Arrangement on Officially Supported Exports Credit) وفريق العمل المعني بائتمانات التصدير وضمانات الائتمان (Working Party on Export Credits and Credit Guarantees)، التي تعمل كإطار مهم لتحديد معدلات الفائدة الدنيا ورسوم المخاطر والمدة القصوى للسداد، بالإضافة إلى المعايير البيئية والسلامة.

بشكل عام، على الرغم من التنوع الكبير في الخيارات المتاحة، يبدو أن دخول آليات تخفيف المخاطر إلى المنطقة متدني نسبيًا ويمكن تعزيزه. ويسلط تقرير حديث صادر عن مؤسسة تمويل التنمية الدولية الأمريكية (DFC) الضوء على أنه على الرغم من المخاطر العالية التي تتعرض لها الشركات الأجنبية في بعض سياقات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن أدوات مثل التأمين ضد المخاطر السياسية لا تزال غير مستغلة بشكل كبير (OPIC, 2019). وفقًا للتقرير، عندما سُئل المستثمرون عن أسباب عدم استفادتهم من التأمين ضد المخاطر السياسية، أجابوا إما أنهم لم يقتنعوا بمستوى المخاطر لتبني مثل هذه الأدوات، أو أن تكاليف التغطية كانت مرتفعة للغاية أو أنهم ببساطة لم يكونوا على دراية بهذا الاحتمال (المرجع نفسه)، مما يشير إلى أن زيادة ترويج وتيسير خيارات تخفيف المخاطر قد يعود بالفوائد إلى حد ما.

تعزيز الروابط بين الشركات الأجنبية والشركات المحلية

قد يؤدي تعزيز الروابط بين المستثمرين الدوليين والشركات المحلية دورًا رئيسيًا في التخفيف من المخاطر المحتملة على المستثمرين. كما يمكن للروابط مع الشركات المحلية في سلاسل التوريد المحلية أن تخفف من المخاطر التشغيلية بفضل معرفتها بالسياق المحلي وقدرتها العالية على تحمل المخاطر (World Bank, 2018). وتعد المشاريع المشتركة أو التحالفات مع الشركات المحلية من أكثر الاستراتيجيات شيوعًا التي يختارها المستثمرون الدوليون للتخفيف من المخاطر السياسية في الأسواق الناشئة (MIGA, 2014). لكن قد يكون تحقيق ذلك صعبًا بشكل خاص بالنسبة للمستثمرين في السياقات الهشة بسبب انعدام الأمن، وتفتت السوق، والافتقار إلى الروابط القطاعية وتكتلات

الأنشطة التجارية غير المتطورة (المرجع نفسه). ويمكن لهيئات الترويج للاستثمار أن تؤدي دورًا محوريًا في بلورة استراتيجيات أو برامج مصممة خصيصاً في هذا الصدد، مع التركيز أولاً وقبل كل شيء على القطاعات الاستراتيجية والجذابة (الفصل 8).

كما أن الروابط بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات المحلية، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، تزيد من فرص العمل والتدريب وتنمية رأس المال البشري، وكذلك نقل المعرفة والتكنولوجيا. ففي حالة ليبيا، قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2016) بتحليل الدور المحوري الذي يمكن أن تؤديه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في إعادة إعمار البلاد، من خلال استعراض الإطار الوطني الحالي وتحديد التوصيات التي قد تساهم في تمهيد الطريق للانتعاش بعد النزاع بمجرد استقرار الوضع.

تعزيز النزاهة والسلوك التجاري المسؤول

تمثل مخاطر الحوكمة، ولا سيما الفساد، خطرًا ماليًا وقانونيًا كبيرًا يهدد سمعة المستثمرين الدوليين (الفصل 11). ويؤدي الفساد، فضلاً عن ضعف قدرة الدولة وضعف آليات المراقبة والإنفاذ، إلى الحد من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (Wei, 2000). وتسلط الدراسات الخاصة بالمنطقة الضوء على أن النزاهة تحسن الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية الاقتصادية (Hakimi & Hamdi, 2017). ومن جانب المستثمرين، يمكن للممارسات التجارية المسؤولة أن تعزز مناخ الاستثمار في السياقات الهشة، وذلك من خلال السلوكيات الخاضعة للمسائلة وزيادة الشفافية، لا سيما في القطاعات الحساسة مثل القطاعات المالية والصناعات الاستخراجية (الفصل 10). ولا تعطي هيئات الترويج للاستثمار في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، باستثناء الهيئة المغربية، الأولوية للمستثمرين الذين يتمتعون بسجل حافل بالسلوك التجاري المسؤول (الفصل 6).

بلورة استراتيجيات الترويج للاستثمار مصممة خصيصاً للهشاشة

التركيز القطاعي

يمكن أن يساعد اعتماد التركيز القطاعي للترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في السياقات الهشة على تحقيق هدفين متزامنين: تحديد المزايا النسبية للاقتصاد واستغلالها، ودعم قطاعات معينة بما يتماشى مع استراتيجيات التنمية وإعادة الإعمار والقدرة على المواجهة، وكذلك احتياجات الأفراد والشركات. تشير الأبحاث مثلاً إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات مثل البنية التحتية والطاقة والأعمال التجارية الزراعية وتجارة التجزئة والخدمات الاجتماعية يمكن أن يساهم في توطيد السلام وغالبًا ما يدرّ عائدات عالية (WEF, 2016). وتشير الأدلة إلى أن البناء، إلى جانب الخدمات، هو القطاع الأسرع نموًا في بيئات ما بعد النزاع (World Bank, 2018) . ويمكن أن يؤدي الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في البنية التحتية إلى تعزيز ودعم جهود إعادة الإعمار بعد النزاع أو الكوارث، مع تعزيز الترابط مع الأسواق الإقليمية والعالمية (المربع 12.5). على سبيل المثال، تعد خطط إعادة إعمار مرفأ بيروت، إلى جانب إصلاح قطاع الموانئ اللبنانية، فرصة لتحفيز التجارة والنمو الاقتصادي.

كما لوحظ سابقًا، يتم توجيه معظم الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة نحو القطاعات كثيفة رأس المال، والتي لم تسهم كثيرًا في الإنتاجية وخلق فرص العمل، وهما عاملان أساسيان للنمو الاقتصادي المستدام. بين عامي 2003 و2019، تم توجيه غالبية الاستثمارات التأسيسية في الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، نحو مشاريع العقارات والبناء (35٪) والصناعات الاستخراجية (26٪). وقد زاد الاستثمار في التصنيع في السنوات الأخيرة، لكن هذا القطاع يجذب قدرًا صغيرًا نسبيًا من الاستثمار الإجمالي في الاقتصادات موضوع هذا التقرير، ونسبة أقل من ذلك في قطاع الخدمات. كما تم توجيه 5٪ فقط من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في ليبيا نحو التصنيع منذ عام 2003 (الفصل 2).

تدرك الحكومات وهيئات الترويج للاستثمار في المنطقة الحاجة إلى تنويع الاقتصاد وإعطاء الأولوية للاستثمار في قطاعات أكثر إنتاجية وكثيفة العمالة. فتعطي جميع هيئات الترويج للاستثمار في الاقتصادات موضوع هذا التقرير، باستثناء هيئة واحدة، الأولوية للاستثمارات في قطاعات معينة (الفصل 6). على سبيل المثال، تتضمن خطة السياسات الوطنية الفلسطينية الهدف الذي يتمثل في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات الأولوية مثل البناء والسياحة والزراعة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويعتبر تقييم القدرة التنافسية للاقتصاد، بما يتماشى مع احتياجات معالجة الهشاشة، استراتيجية أولية ذات صلة لاستهداف قطاعات أو مشاريع محددة (Whyte & Griffin, 2014).

المربع 12.5. البنية التحتية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع تعزيز التنويع والترابط

تفرض الهشاشة ضغوطًا إضافية على البنية التحتية القائمة في عدد من الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في المنطقة وتجعل من الصعب اجتذاب الاستثمارات التي تمس الحاجة إليها لزيادة الترابط بالاقتصاد العالمي (الفصل 9). وتشكل البنية التحتية الضعيفة، ولا سيما انقطاع التيار الكهربائي لفترات طويلة ونقص إمدادات المياه، تحديات خطيرة تواجهها الشركات في السياقات الهشة (IFC, 2019). على سبيل المثال، أبلغت الشركات عن خسائر ناجمة عن انقطاع التيار الكهربائي لأكثر من خُمس مبيعاتها السنوية في السلطة الفلسطينية (المرجع نفسه). أما في ليبيا، فأدت الحرب الأهلية إلى تدهور توافر خدمات البنية التحتية مثل المياه للسكان، بينما في لبنان، تعد الكهرباء ثاني أكبر عقبة أمام الشركات، كما تعد جودة البنية التحتية في لبنان من بين الأضعف في العالم (EBRD, EIB, & World Bank, 2016).

تعتبر مشاريع البنية التحتية، سواء في قطاعات النقل أو الطاقة أو المياه أو الاتصالات، أساسية في سياق ما بعد الأزمة لتلبية احتياجات إعادة الإعمار وإعادة التأهيل، بالإضافة إلى توفير الخدمات الأساسية للاجئين ودعم مرونة المجتمعات المضيفة من خلال التنمية الاقتصادية وخلق فرص العمل (OECD, 2018; Rubaba, et al., 2015). كما أنها تتمتع بدور فعال في ضمان استمرارية وجدوى طرق التجارة التي تربط البلدان بالأسواق الإقليمية والعالمية.

في مصر، على سبيل المثال، أطلقت الحكومة عددًا من المشاريع الضخمة بهدف زيادة المرونة الاقتصادية من خلال تحسين المشاركة في سلاسل القيمة العالمية. واستثمرت أكثر من 335 مليار دولار أمريكي في البنية التحتية للعقارات والنقل والطاقة (Flanders Investment & Trade, 2018). كما قامت مصر بمضاعفة مستوى قدرتها على توليد الكهرباء خلال السنوات الست الماضية وهي الآن في وضع فائض في الطاقة (Magdy, 2020). أما في الأردن، أدى تدفق أكثر من 1.3 مليون لاجئ من سوريا إلى ضغوط كبيرة على بنيتها التحتية، لا سيما على إمدادات المياه. وتقر "وثيقة الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية" بالدور الرئيسي للبنية التحتية في تحقيق التحول الاقتصادي والمرونة على أساس تنمية الصادرات (Harake, 2019). ويسعى الأردن لأن يصبح مركزًا لوجستيًا إقليميًا، لا سيما لشبكات الكهرباء والنقل.

استهداف المستثمرين

قد يتم دعم الترويج للاستثمار المصمم خصيصًا للبلدان الهشة من خلال استراتيجية تستهدف مستثمرين محددين من المرجح أن ينخرطوا في مثل هذه السياقات. ويمكن أن يشمل ذلك المستثمرين ذوي الخبرة السابقة في السياقات الهشة، الذين يتمتعون بالقدرة على التعامل مع المخاطر المرتبطة المحتملة، أو المستثمرين الذين كانوا متواجدين قبل فترة عدم الاستقرار، والذين قد يكونون على استعداد للانخراط مجدداً في هذه السياقات (Whyte & Griffin, 2014). من المحتمل أيضًا أن يكون لدى المستثمرين من البلدان المجاورة أو من المغتربين معرفة وفهم جيدان للسياق الوطني، ويمكنهم بناء شبكاتهم واستخدامها، وربما الاستفادة من سلاسل القيمة غير المستغلة بالكامل. وقد يعمل المستثمرون على نطاق أصغر، إلا أنهم يبنون روابط تجارية أقوى مع الاقتصاد المحلي. على سبيل المثال، تشير الأدلة الأولية إلى أنه من المرجح أن يأتي المستثمرون من بلدان نامية أخرى إلى السياقات الهشة أكثر من المستثمرين في البلدان النامية الأكثر استقرارًا (Basile & Neunuebel, 2019).

استهداف المناطق

اعتُبر تحديد المناطق الجغرافية التي تتمتع بمستويات أعلى نسبيًا من الأمن حيث يمكن للمستثمرين العمل بأمان في سياقات شديدة الهشاشة كاستراتيجية مفيدة إن كانت مؤقتة (World Bank, 2018). إن المناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق الحرة والتكتلات الصناعية باتت شائعة بشكل متزايد في العديد من الاقتصادات النامية. ويمكن أن تساعد جزئيًا في تحييد آثار مناخ الأعمال الأقل مؤاتاة، وذلك من خلال تقديم معاملة أو خدمات متمايزة للمستثمرين، على سبيل المثال من خلال الحوافز الضريبية أو الإدارية أو البنية التحتية الأفضل مقارنة بباقي مناطق البلد. وغالبًا ما يكون إنشاء المناطق الخاصة انعكاسًا للحاجة إلى تعويض التأثير السلبي لتدابير الحماية الصارمة للواردات على التجارة أو التحديات القائمة في الوصول إلى الأراضي الآمنة بموجب النظام الداخلي (OECD, 2020).

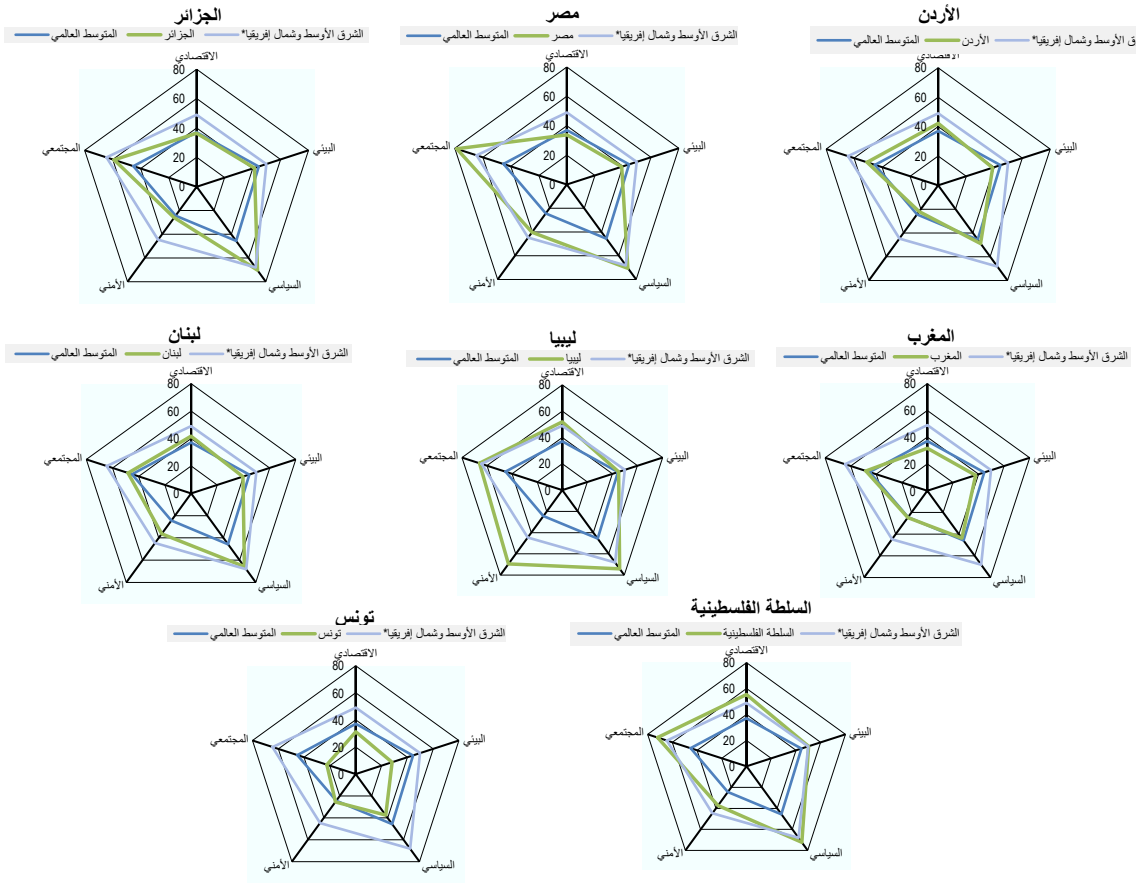
إلا أن تأثير الاستراتيجيات القائمة على المناطق في السياقات الهشة مختلطٌ. في حين أن المناطق يمكنها أن تجتذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتساعد في تعزيز الصادرات، لا تعد الفوائد المتوقعة من حيث التنمية الاقتصادية إيجابية بالضرورة أو تلقائية، بل تعتمد بشكل كبير على بيئة الأعمال المحلية. والأكثر إشكالية أنها قد تعوق المنافسة العادلة بين الشركات داخل وخارج المناطق، وتخاطر بإنشاء مناطق اقتصادية محاصرة. كما سينطوي عليها تكلفة معينة على الإيرادات الحكومية لأن الحوافز الممنوحة للشركات، ولا سيما الإعفاءات الضريبية المؤقتة على دخل الشركات، تقلل القاعدة المالية. سيتيح المزيد من التحليل حول تأثير المناطق الاقتصادية الخاصة في السياقات الهشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في جذب الاستثمار وأنشطة المشاريع (مثل منطقة طرابلس الاقتصادية الخاصة في لبنان أو المنطقة الحرة بمصراتة في ليبيا) الاستفادة من الدروس والممارسات الجيدة.

في بعض الاقتصادات، قد يكون إشراك هيئات الترويج للاستثمار دون الوطنية في آليات الترويج والتيسير مفيدًا أيضًا لتوجيه الاستثمار نحو مناطق محددة (انظر الفصل 6). ومن حيث المبدأ، قد تساهم هيئات الترويج للاستثمار في تيسير العمليات على المستوى دون الإقليمي في البلدان الكبيرة، بالإضافة إلى جذب الاستثمار إلى مناطق أكثر أمانًا في الاقتصادات المتأثرة بالنزاع، وتحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية في أنحاء الإقليم، وتيسير الحوار مع المجتمعات المحلية. على سبيل المثال، أنشأ العراق شبكة مكونة من 15 هيئة استثمار إقليمية، وكان بعضها استباقيا في جذب الاستثمار (OECD, 2016).[10] ومع ذلك، نعيد التشديد على ضرورة الالتزام بمزيد من الحذر. فقد تؤدي القدرات المتدنية المحتملة للمؤسسات المحلية ونقص التنسيق مع الهيئات المركزية إلى تعقيد الإجراءات الإدارية وزيادة تكاليف المعاملات ومخاطر الفساد.

الملحق: أبعاد الهشاشة في الاقتصادات محل التركيز

تختلف أبعاد الهشاشة اختلافًا كبيرًا في الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير. يقارن الشكل رقم 1 في الملحق 1 درجات الاقتصادات، موضوع هذا التقرير، في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع متوسط درجات الهشاشة على مستوى العالم وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنطاقها الأوسع (باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع). يعتمد تحليل الهشاشة على 44 مؤشرًا مستمدة من مصادر خارجية مستقلة، بما في ذلك 8-12 مؤشرًا لكل من الأبعاد الخمسة للهشاشة. ويتم تجميع هذه المؤشرات باستخدام تحليل المكون الرئيسي. تم شرح هذه العملية والمؤشرات الفردية بمزيد من التفصيل في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020) وعلى منصة الدول الهشة على http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/

الشكل 1 من الملحق 0.1. أبعاد الهشاشة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



ملاحظة: يشير الرقمان 0 و100 إلى أدنى وأعلى قدر من الهشاشة، تباعاً. يشير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا * إلى متوسط الدرجات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع في المنطقة.
المصدر: Desai and Forsberg (2020). استناداً إلى البيانات المقدمة مباشرة إلى كتاب هذا الفصل.

المراجع

ACAPS. (2020). *Covid-19 Government Measures Dataset.* ACAPS. Retrieved from https://www.acaps.org/covid-19-government-measures-dataset

Alfaro, L., Kalemlio-Ozcan, S., & Volosovych, V. (2008). Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation. *The Review of Economics and Statistics, 90*(2), 347-368. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/40043150

Ali Slimane, M., Allen, F., Kattaa, M., & Daru, P. (2020). *New economic opportunities for Jordanians and Syrian refugees*. Retrieved from World Bank Blogs: https://blogs.worldbank.org/arabvoices/new-economic-opportunities-jordanians-and-syrian-refugees

Barbelet, V., Hagen-Zanker, J., & Mansour-Ille, D. (2018). *The Jordan Compact: Lessons learnt and implications for future refugee compacts*. Retrieved from ODI Policy Briefing: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61932.

Barry, C. M. (2018). Peace and conflict at different stages of the FDI lifecycle. *Review of International Political Economy , 25*(2). doi:https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1434083

Basile, I., & Neunuebel, C. (2019). *Blended Finance in Fragile Contexts: Opportunities and risks.* Paris: OECD Publishing.

Belkhira, M., Boubakrib, N., & Griraa, J. (2017). Political risk and the cost of capital in the MENA region. *Emerging Markets Review, 33, Pages 155-172*. Retrieved from https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1566014116301832?via%3Dihub

Bunte, J. B., Desai, H., Gbala, K., Parks, B., & Runfolad, D. M. (2018). Natural resource sector FDI, government policy, and economic growth: Quasi-experimental evidence from Liberia. *World Development, 107*, 151-162. doi:https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.034

Caccia, F., Baleix, J., & Paniagua, J. (2018). FDI in the MENA Region: Factors that Hinder or Favour Investments in the Region. *IEMed Mediterranean Yearbook 2018*. Retrieved from IEMed Mediterranean Yearbook 2018: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2018/FDI_MENA_region_Carril_Milgram_Paniagua_Medyearbook2018.pdf.

Christensen, D. (2018). Concession Stands: How Mining Investments Incite Protest in Africa. *International Organization, Volume 73* (Issue 1, Winter 2019), 65 - 101. doi:https://doi.org/10.1017/S0020818318000413

Cordes, K. Y., Östensson, O., & Toledano, P. (2016). Employment from mining and agricultural investments: How much myth, how much reality? Columbia Center on Sustainable Investment, Columbia University. Retrieved from http://ccsi.columbia.edu/files/2014/11/Employment-impact-mining-and-ag-Executive-summary-CCSI-2016.pdf

Corral, P., Irwin, A., Krishnan, N., Mahler, D., & Vishwanath, T. (2020). *Fragility and Conflict : On the Front Lines of the Fight against Poverty.* Washington, DC: World Bank. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33324

Deloitte. (2015). Foreign Direct Investment and Inclusive Growth: The impacts on social progress. Retrieved from https://www2.deloitte.com/bd/n/pages/about/pages/about-deloitte/articles/fdi-and-inclusive-growth.html

Dembele, F., Vilalta, D., & Bangun, V. (forthcoming). Blended Finance Funds and Facilities: 2020 Survey Results . OECD Publishing, Paris.

Desai, H., & Forsberg, E. (2020). Multidimensional Fragility in 2020. In *Development Cooperation Working Paper* (Vol. 79). OECD Publishing, Paris. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b4fbdd27-en.pdf?expires=1606489083&id=id&accname=ocid84004878&checksum=76A4C8D3131FD832F80C3F8D2A543C92

Dettoni, J. (2019). *Can free zones fix the global refugee crisis?* Retrieved from Fdi Intelligence: https://www.fdiintelligence.com/article/75843

Dimitrova, A., & Triki, D. (2018). Does state fragility matter for foreign direct investment? Evidence from Southern and Eastern Mediterranean countries. *Management Decision, 56*(8), 1787-1803.

doi:https://doi.org/10.1108/MD-03-2017-0252

Dimova, R., Elder, S., & Stephan, K. (2016). *Labour market transitions of young women and men in the Middle East and North Africa.* Geneva: ILO. Retrieved from ILO: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_536067.pdf

EBRD, EIB, & World Bank. (2016). *What's Holding Back the Private Sector in MENA? Lessons from the Enterprise Survey.* Washington, DC: The World Bank.

Edgell, A. B., Lührmann, A., Maerz, S. F., Lachapelle, J., Grahn, S., God, A. F., . . . al, e. (2020). *Pandemic Backsliding: Democracy During Covid-19 (PanDem), Version 4.* Varieties of Democracy Institute. Retrieved from www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding/

ESCWA. (2017). *Impact of the Libyan crisis on the Tunisian economy An estimation of the macroeconomic and fiscal impacts of the Libyan crisis on the Tunisian economy.* Beirut. Retrieved from https://www.unescwa.org/publications/impact-libyan-crisis-tunisian-economy

FAO. (2020). *State of Food Security and Nutrition in the World.* Food and Agriculture Organisation, Rome, Italy. Retrieved from http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html

FAO, UNICEF, and WFP. (2020). *Malnutrition surges among young children in Yemen as conditions worsen.* Food and Agriculture Organisation of the United Nations/UN Children's Fund/World Food Programme. Retrieved from https://reliefweb.int/report/yemen/malnutrition-surges-among-young-children-yemen-conditions-worsen

FitchRatings. (2020). Retrieved from Fitch Revises Jordan's Outlook to Negative; Affirms at 'BB-': https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-revises-jordan-outlook-to-negative-affirms-at-bb-08-05-2020

Flanders Investment & Trade. (2018). *Megaprojects in Egypt.* Retrieved from https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/market_studies/2018%20-%20Egypt%27s%20Mega%20Projects.pdf

Government of Jordan. (2016). *The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis*. Retrieved from ReliefWeb: https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and

Hakimi, A., & Hamdi, H. (2017). Does corruption limit FDI and economic growth? Evidence from MENA countries. *International Journal of Emerging Markets, 12*(3), 550-571. doi:https://doi.org/10.1108/IJoEM-06-2015-0118

Hamed, Y., Hadji, R., Redhaounia, B., Zighmi, K., Bâali, F., & El Gayar , A. (2018). Climate impact on surface and groundwater in North Africa: a global synthesis of findings and recommendations. *Euro-Mediterranean Journal for Environmental Integration, 3*(25). doi:https://doi.org/10.1007/s41207-018-0067-8

Harake, W. (2019). *Strategic assessment: The 2019 Project Pipeline for Jordan And Investment OpportunItIes.* Washington DC: World Bank. Retrieved from http://documents1.worldbank.org/curated/en/445051554135426057/pdf/Strategic-Assessment-The-2019-Project-Pipeline-for-Jordan-and-Investment-Opportunities.pdf

IFC. (2019). *Generating Private Investment in Fragile and Conflict-Affected Areas.* IFC, Washington DC. Retrieved from https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/07cb32dd-d775-4577-9d5f-d254cc52b61a/201902-IFC-FCS-Study.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mzeJewf.

ILOSTAT. (2020). *International Labour Statistics*. Retrieved from https://ilostat.org/

IMF. (2020). *World Economic Outlook (October 2020).* International Monetary Fund, Washington D.C. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020

IOM. (2015). *Europe and Africa*. Retrieved from Environmental Migration Portal: https://environmentalmigration.iom.int/europe-and-africa

IPC. (2020). *Sudan: IPC Acute Food Insecurity Analysis June – December 2020 : Issued in July 2020.* Integrated Food Security Phase Classification. Retrieved from https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-ipc-acute-food-insecurity-analysis-june-december-2020-issued-july-2020

ITES. (2017). *Revue stratégique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Tunisie.* Retrieved from http://www.onagri.nat.tn/uploads/Etudes/securite%20alimentaire.pdf

Jensen, L. (2020). *Foreign Direct Investment And Growth In Fragile And Conflict Affected Countries.* United Nations Development Programme, New York. Retrieved from https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/transitions-series/foreign-direct-investment-and-growth-in-fragile-and-conflict-aff.html

Kher, P., & Chun, D. (2020). *Policy Options to Mitigate Political Risk and Attract FDI.* World Bank, Washington, DC. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34380?locale-attribute=fr

Li, C., & Tanna, S. (2019). The impact of foreign direct investment on productivity: New evidence for developing countries. *Economic Modelling, 80*(C), 453-466. doi:https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.11.028

Magdy, M. (2020). *Egypt in Talks Over Plan to Sell Power to Europe and Africa.* Retrieved from Bloomberg: https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-07/egypt-in-talks-over-plan-to-sell-surplus-power-to-europe-africa

Malik, A. (2017). Rethinking the Rentier Curse. In G. Luciani, *Combining Economic and Political Development: The Experience of MENA* (pp. 41-57). Leiden, Bostin: Brill Publishers.

MIGA. (2014). *World Investment and Political Risk 2013.* Washington, DC: MIGA, World Bank Group. doi:doi:10.1596/978-1-4648-0039-9

Miyamoto, K., & Chiofalo, E. (2015). Official Development Finance for Infrastructure: Support by Multilateral and Bilateral Development Partners. *OECD Development Co-operation Working Papers*(25).

Multilateral Guarantee Agency. (2011). *World Investment and Political Risk 2010.* World Bank, Washington D.C. Retrieved from http://hdl.handle.net/10986/2538

OECD. (2016). *Promoting Investment in a Fragile Context: The OECD Iraq Project.* MENA-OECD Competitiveness Programme. Retrieved from https://www.oecd.org/mena/competitiveness/2016_06_Project_Insight_final.pdf

OECD. (2016). *SMEs in Libya's Reconstruction: Preparing for a Post-Conflict Economy.* Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264264205-en

OECD. (2018). *States of Fragility 2018.* Retrieved from https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm

OECD. (2018). *Youth Engagement and Empowerment: In Jordan, Morocco and Tunisia.* Retrieved from MENA-OECD Governance Programme: https://www.oecd.org/mena/governance/youth-engagement-and-empowerment-report.pdf

OECD. (2019). *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment.* Paris.

OECD. (2019). Financing for refugee situations. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/development/financing-refugee-situations_02d6b022-en?mlang=fr

OECD. (2020). *Amounts mobilised from the private sector for development.* Retrieved from OECD: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm

OECD. (2020). OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020. In *OECD Investment Policy Reviews.* OECD Publishing, Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en

OECD. (2020). *States of Fragility 2020.* Paris: OECD Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en.

OECD/FAO. (2018). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027.* Paris/FAO, Rome: OECD Publishing. Retrieved from https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2018-en.

OPIC. (2019). *The challenge of mitigating political risk for investments in MENA.* Retrieved from DFC: https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/middle_east_insurance_review_may_2010_opic.pdf

Pohl, J. (2018). *Societal benefits and costs of International Investment Agreements.* OECD Working Papers on International Investment. doi:https://doi.org/10.1787/e5f85c3d-en

Purfield, C., Harald, F., Ongley, K., Baduel, B., Castellanos, C., Pierre, G., . . . Roos, E. (2018). *Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa.* Washington, DC: IMF. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/07/10/Opportunity-for-All-Promoting-Growth-and-Inclusiveness-in-the-Middle-East-and-North-Africa-45981

Ralston, L. (2014). *Trafficking and Fragility in West Africa.* Washington, DC: World Bank Group. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20638

Rubaba, A., Barra, A., Berg, C., Damania, R., Nash, J., & Russ, J. (2015). *Infrastructure in Conflict-Prone and Fragile Environments Evidence from the Democratic Republic of Congo.* Washington, DC: World Bank. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22005

Thompson, C. (2020). States of Fragility: Financing in fragile contexts. Retrieved from http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/report/0/

Transparency International. (2019). *Global Corruption Barometer Middle East and North Africa 2019 - Citizens' Views and Experiences of Corruption.* Retrieved from https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_MENA_Report_EN.pdf

UN Women. (2020). *From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19.* UN Women. Retrieved from https://reliefweb.int/report/world/insights-action-gender-equality-wake-covid-19

UNCTAD. (2012). *Extractive industries: Optimizing Value Retention in Host Countries.* United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva. Retrieved from https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2012d1_en.pdf

UNCTAD. (2020). *Investment Dispute Settlement Navigator*. Retrieved from https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/119/libya/respondent

UNDP. (2020). *COVID-19 and human development: assessing the crisis, envisioning the recovery.* United Nations Development Programme, New York. Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_0.pdf

UNESCO. (2020). *Education: From disruption to recovery*. Retrieved from https://en.unesco.org/covid19/educationresponse

UNHCR. (2020). *Syrian Regional Refugee Response.* Retrieved from https://data2.unhcr.org/en/situations/syria

WEF. (2016). *Responsible Investment in Fragile Contexts.* Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/GAC16_Responsible_Investment_Fragile_Context.pdf

WEF. (2019). *The Middle East and North Africa Risks Landscape.* Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_MENA_Risks_Briefing_Paper.pdf.

Wei, S.-J. (2000). How taxing is corruption on international investors? *The Review of Economics and Statistics, 82*(1), 1-11. doi:http://dx.doi.org/DOI: 10.2307/2646667

Whyte, R., & Griffin, C. (2014). Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations. *Investment Climate in Practice(22)*. Washington, DC: World Bank Group. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20432

Williams, G., Burke, A., & Wille, C. (2014). *Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States.* OECD. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/2014-10-30%20Approaches%20to%20Risk%20FINAL.pdf

World Bank. (2016). *$300 million to Improve Employment Opportunities for Jordanians and Syrian Refugees*. Retrieved from World Bank: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/27/300-million-to-improve-employment-opportunities-for-jordanians-and-syrian-refugees

World Bank. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications.* Washington, DC: World Bank. doi:doi:10.1596/978-1-4648-1175-3

World Bank. (2018). *The State of Social Safety Nets.* Washington, DC: World Bank. doi:doi:10.1596/978-1-4648-1254-5

World Bank. (2019). *Worldwide Governance Indicators*. Retrieved from https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

World Bank. (2020). *COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021.* Retrieved from https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021

World Bank. (2020). *Trading Together: Reviving Middle East and North A*[1] Published every two years, the OECD's States of Fragility report analyses 175 economies using data across the five dimensions of fragility, including all of the focus economies. The 57 profiled in the States of Fragility report are the most fragile globally. For the latest report, please see (OECD, 2020).

World Bank. (2020). *Unemployment, total (% of total labour force) (modeled ILO estimate)*. Retrieved from World Bank Open Data: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?

الملاحظات

[1] يُنشر تقرير الدول الهشة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كل عامين، ويحلل 175 اقتصادًا باستخدام البيانات عبر الأبعاد الخمسة للهشاشة، بما في ذلك جميع الاقتصادات التي تطرّق لها هذا التقرير. تعد الـ 57 الواردة في تقرير الدول الهشة الاقتصادات الأكثر هشاشة على مستوى العالم. للحصول على أحدث تقرير، يرجى الاطلاع على (OECD, 2020).

[2] يستثني هذا التحليل الاقتصادات ذات الدخل المرتفع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. تتبع قائمة البلدان المدرجة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات مجموعة البنك الدولي، المتاحة هنا: World Bank Country and Lending Groups – World Bank Data Help Desk.

[3] يجسد الإطار تنوع السياقات المتأثرة بالهشاشة. تتوفر معلومات إضافية عن كل بُعد وما يقيسه، فضلاً عن منهجية الدول الهشة، على منصة الدول الهشة على http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/report/0/

[4] تقوم مجموعة البنك الدولي بتحليل الهشاشة بشكل مختلف عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مع التركيز على البلدان ذات المستويات العالية من الهشاشة المؤسسية والاجتماعية، والبلدان المتأثرة بالنزاعات العنيفة، بناءً على عدد الوفيات الناشئة عن النزاع بالنسبة لعدد السكان. يمكن العثور على مزيد من المعلومات هنا: Classification of Fragile and Conflict-Affected Situations (worldbank.org)

[5] تشير المخاطر السياسية إلى المخاطر الناجمة عن القرارات أو الأحداث أو الظروف الحكومية التي ستؤثر بشكل كبير على ربحية الاستثمار أو القرار الاقتصادي. يمكن أن تشمل المخاطر السياسية مصادرة الأصول، والإخلال بالعقد، وعدم قابلية تحويل العملة والقيود المفروضة على تحويل الأموال إلى الخارج، والتغييرات التنظيمية، والإرهاب، والحرب، والاضطراب المدني، وعدم الوفاء بالالتزامات المالية السيادية. ويمكن تغطية بعض أنواع المخاطر السياسية من خلال أدوات وضمانات التأمين ضد المخاطر السياسية. للحصول على مناقشة أوفى، انظر Chun (Policy و Kher Options to Mitigate Political Risk and Attract FDI, 2020) https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34380.

[6] انظر لائحة (الاتحاد الأوروبي) 821/2017 للبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المؤرخة 17 أيار/مايو 2017 بشأن التزامات العناية الواجبة لسلسلة التوريد لمستوردي القصدير والتنتالوم والتنجستن وخاماتهم والذهب من المناطق المتأثرة بالنزاع وشديدة الخطورة، متوفرة هنا: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821

[7] تستثني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في هذا الفصل وفي تحليل إطار الهشاشة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، البلدان ذات الدخل المرتفع. تتبع قائمة البلدان المدرجة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات مجموعة البنك الدولي، المتاحة هنا World Bank Country and Lending Groups – World Bank Data Help Desk.

[8] قيم أحدث البيانات المتاحة: مصر (2014)، الأردن (2015)، لبنان (2015)، السلطة الفلسطينية (2015)، تونس (2015).

[9] إلا أنه تم التشكيك في الأدلة التي تشير إلى تأثير اتفاقيات الاستثمار على زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة (Pohl, 2018).

[10] تنسق الهيئة الوطنية للاستثمار (NIC) 15 هيئة استثمار في المحافظات/الأقاليم في وسط وجنوب العراق تعمل كهيئات إقليمية للترويج للاستثمار. وهي هيئات مستقلة، مسؤولة عن محافظتها/إقليمها. يمنح قانون الاستثمار هيئات الاستثمار في المحافظات/الأقاليم سلطة إصدار تراخيص الاستثمار، وتخطيط المشاريع، وتعزيز بيئة الاستثمار في المحافظات/الأقاليم، وفتح الفروع ضمن ولاياتها القضائية.

تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يسلّط تقرير " تطلعات سياسات الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" الضوء على التقدّم الملحوظ الذي حقّقته حكومات المنطقة في إصلاح سياسات الاستثمار خلال العقد الماضي. ولكن يحتاج زخم الإصلاحات هذه إلى الاستدامة والتعميق للتمكّن من مشاركة فوائد الاستثمارات مع المجتمع ككلّ، لا سيّما في سياق جائحة كوفيد-19 والاضطرابات الاقتصادية العالمية الناجمة عنها. من هنا، يقيّم هذا التقرير التوجّهات السياساتية للاستثمار والإصلاحات في الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، والسلطة الفلسطينيّة، وتونس، فيحدّد التحدّيات المشتركة ويقدّم اقتراحاتٍ حول أولويّات الإصلاح. كما يأخذ التقرير بالاعتبار مختلف الأبعاد السياساتية التي تؤثّر على مناخ الاستثمار، ويركّز بشكلٍ كبير على كيفيّة استخدام الاستثمار الأجنبي لمساعدة الحكومات على تحسين حياة مواطنيها. ويمكن أن يُعتبر التقرير مرجعًا لصانعي السياسات ليساعدهم في عملهم المستمرّ في جذب الاستثمارات التي تعزّز التنمية الشاملة والمستدامة.

Co-funded by the European Union

السويد
Sverige

PRINT ISBN 978-92-64-93227-2
PDF ISBN 978-92-64-62307-1