



مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير الرابع

المنشآت الصغيرة والمتوسطة واستحداث العمالة اللائقة والمنتجة



مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٤، ٢٠١٥

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، ٢٠١٥

التقرير الرابع

المنشآت الصغيرة والمتوسطة واستحداث العمالة اللائقة والمنتجة

البند الرابع من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-629011-2 (print)
ISBN 978-92-2-629012-9 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٥

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns

المحتويات

الصفحة

٧	 موجز تنفيذي
٧	 هل تشكل المنشآت الصغيرة والمتوسطة محركاً رئيسياً لاستحداث الوظائف؟
vi	 ما هي العوائق الرئيسية التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملون فيها؟
vi	 ما هي سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة المجدية؟
viii	 صلاحية توصيات منظمة العمل الدولية السابقة وأوجه تآزرها مع المناقشات الأخرى لمؤتمر العمل الدولي وتطبيقها مع أولويات منظمة العمل الدولية الجديدة
١	 الفصل ١- المقدمة
١	 ١-١ السياق
١	 ٢-١ هيكل التقرير
٢	 ٣-١ التعاريف
٣	 الفصل ٢- إسهام المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة والنمو الاقتصادي
٣	 ١-٢ إسهام المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة
٥	 ٢-٢ عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مجموع عدد المنشآت، في الاقتصاد غير المنظم، وتلك المملوكة للنساء
٨	 ٣-٢ حجم المنشأة واستحداث الوظائف
١٠	 ٤-٢ الإسهام النسبي للمنشآت حديثة العهد والمنشآت الناشئة والمنشآت سريعة النمو
١٢	 ٥-٢ الإنتاجية ودخل الأجور
١٥	 ٦-٢ الإسهام في الدخل القومي والنمو الاقتصادي
١٦	 ٧-٢ خلاصة
١٩	 الفصل ٣- القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها
١٩	 ١-٣ القيود التي تواجهها المنشآت
٢١	 ٢-٣ المشاكل والمساوئ التي يواجهها عمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة
٢٧	 الفصل ٤- سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة: التعريف والأساس المنطقي والروابط بالمجالات السياسية الأخرى
٢٧	 ١-٤ التعريف والأهداف
٢٨	 ٢-٤ الأساس المنطقي
٢٩	 ٣-٤ الروابط بالمجالات السياسية الرئيسية الأخرى

الصفحة

الفصل ٥- أهمية وفعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في دعم أولويات	
منظمة العمل الدولية.....	٣١
١-٥ مقدمة.....	٣١
٢-٥ الحصول على التمويل والتدريب على تنظيم المشاريع.....	٣٢
٣-٥ البيئة التمكينية.....	٣٨
٤-٥ إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة.....	٤٣
٥-٥ تعزيز تحسين ظروف العمل وإنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة.....	٤٨
٦-٥ تطوير سلاسل القيم.....	٥٣
٧-٥ الاتجاهات الجديدة في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة.....	٥٥
الفصل ٦- نقاط مقترحة للمناقشة.....	٦٣

الملحق

نظرة عامة عن نتائج التدخلات التي تستخدم منتجات منظمة العمل الدولية لتقديم خدمات التدريب	
على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل.....	٦٥

موجز تنفيذي

الغرض من هذا التقرير هو تزويد المندوبين الموفدين إلى الدورة الرابعة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي ببراهين محدثة بشأن الأهمية التي تكتسبها المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالنسبة إلى العمالة، والعقبات الرئيسية التي تواجهها هذه المنشآت والعاملون فيها وفعالية التدابير المتخذة لدعم هذه الشريحة من المنشآت. ويحاول التقرير في نهاية المطاف تقديم إجابات على أسئلة جوهرية مثل ما إذا كانت المنشآت الصغيرة والمتوسطة ترقى إلى مستوى الوعود التي تمثلها بوصفها أبرز مساهم في استحداث الوظائف وما إذا كانت هذه الوظائف ذات نوعية ملائمة ومدى فعالية شتى السياسات من أجل تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

هل تشكل المنشآت الصغيرة والمتوسطة محركاً رئيسياً لاستحداث الوظائف؟

ثمة براهين تجريبية متينة تدل على أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي من المحركات الرئيسية لاستحداث الوظائف. ومع ذلك، فإن التحليل يظهر بوضوح أيضاً أن القطاع شديد التنوع. ويقف هذا الواقع عائقاً كبيراً أمام صياغة السياسات بالنسبة إلى فئة حجم هذه المنشآت ككل. ومن المحتمل أن يؤدي تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة لكونها تُسهم إسهاماً كبيراً في استحداث العمالة، دون تمييزها تمييزاً أكبر عن بعضها البعض بحسب الشرائح الفرعية، إلى المعالوضة بين كمية العمالة ونوعيتها، نظراً إلى أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تشمل أيضاً عدداً كبيراً من المنشآت بالغة الصغر، التي تستحدث وظائف غير منتجة وغير لائقة.

إضافة إلى ذلك، تُظهر البيانات المستقاة من البلدان المتقدمة أن أنشطة تنظيم المشاريع وعملية استحداث العمالة المقابلة لها ترتبط بعمر المنشآت ارتباطاً وثيقاً من ارتباطها بحجمها في حد ذاتها. والمنشآت الصغيرة حديثة العهد بوجه خاص هي التي تسهم إسهاماً عالياً بشكل غير متناسب في العمالة.

ويوجد التباين ذاته حتى ضمن المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد غير المنظم الواسع في البلدان النامية، وتوجد بالتالي الحاجة إلى السياسة التمايزية ذاتها. وخلافاً للرأي السائد الذي يفيد أن شريحة المنشآت غير المنظمة لا تضم إلا أصحاب مشاريع الكفاف، ثمة في الواقع مستوى أعلى كبير للمنشآت غير المنظمة الموجهة نحو النمو، التي يُمكن أن تُقدم إسهامات يُعتمد بها في توليد العمالة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن معظم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية هي من المنشآت بالغة الصغر وغير المنظمة ومتدنية الإنتاجية، التي لن تشهد نمواً ولن تستحدث فرص عمل إضافية.

وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية لصنع السياسات في ضرورة أن تكون سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة قائمة على أساس تمايز أفضل بين الأجزاء غير المتجانسة في مجموعة الحجم المعني. وينبغي بحث اتخاذ تدابير محددة فيما يتعلق بالمنشآت حديثة العهد والنامية، إلى جانب إجراء تقييمات بشأن ما إذا كانت الآثار الكمية والنوعية الإيجابية المتوقعة على العمالة قد تحققت. وفي الوقت نفسه، ينبغي مواصلة تقديم الدعم للمنشآت بالغة الصغر، نظراً لأنها تضطلع بدور مهم في توفير المداخيل وسبل العيش، لا سيما حيثما يوجد افتقار إلى ما يكفي من العمالة مدفوعة الأجر.

ما هي العوائق الرئيسية التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملون فيها؟

لقد خضعت القيود المفروضة على نمو المنشآت الصغيرة والمتوسطة - كما يراها أصحاب الأعمال - إلى دراسة مستفيضة نسبياً. وتتمثل القيود الثلاثة الكبرى في جميع البلدان في الوصول إلى التمويل والاستفادة من الكهرباء والمنافسة من المنشآت غير المنظمة. ومع ذلك، تختلف القيود باختلاف مستوى التنمية في كل بلد، وكذلك بحسب كل إقليم. وثمة حاجة إلى تحديث متواصل لهذه المعلومات من خلال إجراء دراسات استقصائية تمثيلية للمنشآت، على غرار ما قامت به منظمة العمل الدولية وآخرون، من أجل الحفاظ على أسس حوار سياسي قائم على البراهين وتوسيع نطاقه.

ولا يُعرف الكثير عن المشاكل أو المساوئ التي يواجهها العمال في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. والبيانات المتينة الوحيدة مصدرها الاتحاد الأوروبي، وهي تُظهر أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة عموماً تحقق نتائج أدنى من المنشآت الكبيرة في مؤشرات نوعية العمالة. ولا توجد بيانات فيما يتعلق بالبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. ويُخلف هذا الوضع ثلاثة آثار هي: أولاً، يُبرز الحاجة إلى جمع المزيد من البيانات بشأن نوعية العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ثانياً، ينبغي ألا تفضي النتائج المتوفرة بشأن تردي نوعية العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى العزوف عن النهوض بهذه المنشآت؛ إذ تُعتبر إسهاماتها في استحداث فرص العمل على درجة كبيرة من الأهمية. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يتمثل الهدف المتوخى في تقديم الدعم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة لزيادة إنتاجيتها وتحسين نوعية الوظائف. ومن هذا المنطلق، جعلت منظمة العمل الدولية من الإنتاجية وظروف العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجالاً من مجالات الأهمية البالغة الجديدة لديها. ثالثاً، من النتائج المهمة للبيانات المتوفرة، أن للقطاع الاقتصادي الذي تنشط فيه المنشآت الصغيرة والمتوسطة تأثيراً أقوى في نوعية العمالة من حجم هذه المنشآت. وقد يكون، بالتالي، من الأجدى التركيز على قطاعات معينة بدلاً من التركيز على شرائح حجم المنشأة عند تصميم التدخلات المستقبلية لتحسين نوعية العمالة.

ويمكن أن تضطلع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بدور مهم في مساعدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملين فيها، على تذليل القيود التي يواجهونها. ومن شأن زيادة تمثيل هذه المنشآت في هذه المنظمات بنوعيتها أن تساعد على زيادة تعزيز دورها كمدافعة عن مصالح هذه الشريحة من المنشآت. كما يزود الشركاء الاجتماعيون أعضاءهم بمجموعة متنوعة من الخدمات المهمة التي يمكن أن تقيد المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتشمل هذه الخدمات توفير المعلومات والتدريب والإرشاد حول طريقة الوصول إلى خدمات دعم الأعمال العامة والخاصة والصلات بالبحوث والموارد الاستشارية والمواومة بين الأعمال والمشورة بشأن ممارسات مكان العمل المسؤولة. وينبغي أن تستمر منظمات أصحاب العمل في تقييم البيئة المواتية تقييماً دورياً من خلال إجراء دراسات استقصائية في المنشآت ووضع مؤشرات لقطاع الأعمال وغير ذلك من الأدوات. وينبغي أن تقدم منظمات العمال الخدمات والمشورة بشأن حقوق العمال وواجباتهم وتشريعات العمل والحماية الاجتماعية للعمال في المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

ما هي سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة المجدية؟

من الواضح أن مجموعة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية المهمة، مثل تلك التي تتمحور حول الاقتصاد الكلي أو الهياكل الأساسية أو الحماية الاجتماعية، تؤثر تأثيراً كبيراً في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، لا يركز هذا التقرير على هذه السياسات، نظراً لأنها لا تستهدف تحديداً فئة حجم واحدة من المنشآت على حساب الفئات الأخرى. ويركز هذا التقرير على سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، المعرفة على أنها أي مبادرة عامة ترمي إلى النهوض بالمنشآت القائمة التي تقل عن حجم معين. والمبرران الاقتصاديان الرئيسيان لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة هما: (١) معالجة إخفاقات السوق الخاصة بهذه الشريحة من الأحجام؛ (٢) تعزيز الإسهامات الاقتصادية الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، لا سيما فيما يتعلق باستحداث العمالة. وفي حين ثمة اتفاق واسع النطاق على وجود إخفاقات للسوق، هناك وجهات نظر متضاربة بشأن الإسهامات الاقتصادية الخاصة من جانب المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وأفضل طريقة لإحراز تقدم هي إجراء المزيد من تقييمات التأثير الكمي لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وسيسمح ذلك لصانعي السياسات بتقصي النتائج ومقارنة التكاليف مع المنافع الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بها وتقييم فعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة مقارنة مع غيرها من التدخلات التي لا تستهدف منشآت تقل عن حجم معين. ومن المهم كذلك تعزيز ثقافة التقييم، طالما أن الحكومات والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة

لا تزال تُنفق ميزانيات ضخمة على سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ولذلك، يركز التقرير على تلخيص البراهين المتاحة بشأن فعالية أهم سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة من حيث طلب الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

ومن شأن توفير سبل الحصول على التمويل والتدريب على تنظيم المشاريع أن يسهم في توليد الدخل واستحداث وظائف أكثر وأفضل، لا سيما عندما يُتاح كرزمة كاملة. وقد استهدفت غالبية التدخلات الخاضعة للتقييم حتى الآن المنشآت بالغة الصغر أو العاملين لحسابهم الخاص في قاعدة الهرم. وينبغي الإبقاء على هذه البرامج، لأنها تسهم إسهاماً قيماً في توفير دخل ثابت وخلق فرص عمل إضافية. ونادرة هي التقييمات الدقيقة لأثر سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي تتجاوز المنشآت بالغة الصغر، ويتعين بذل المزيد من الجهد لتقييم فعالية السياسات التي تستهدف هذه الشريحة الفرعية. وينبغي أن تشمل هذه التقييمات مجموعة المنشآت الصغيرة والمتوسطة حديثة العهد وسريعة النمو، التي تستحدث معظم الوظائف الجديدة. وفيما يتعلق بالفئات المستهدفة بصفة خاصة في سوق العمل، فإن آثار التدخلات الموجهة إلى الشباب في العمالة تتجاوز تلك التي تستهدف الفئات العمرية الأخرى. وبالتالي، ينبغي أن تظل روح تنظيم المشاريع لدى الشباب عنصراً بارزاً ضمن سياسات سوق العمل النشطة من أجل مكافحة بطالة الشباب. وتبدو التدخلات التي تستهدف النساء صاحبات المشاريع أقل نجاحاً من حيث توليد الدخل والعمالة. وتقتضي هذه النتيجة مراجعة النهج الجارية من أجل التصدي على نحو أفضل للقيود المحددة التي تواجهها النساء صاحبات المشاريع. ومنظمة العمل الدولية هيئة فاعلة رئيسية أصلاً في دعم تنمية روح تنظيم المشاريع وقد بذلت جهوداً واستثمارات ضخمة لتوخي الدقة في تقييم تدخلاتها في هذا المجال. وتُظهر تقييمات أثر تدخلات منظمة العمل الدولية أداءً قوياً فيما يتعلق بتوليد الدخل، غير أنها تعكس صورة مختلطة فيما يتعلق باستحداث الوظائف. ومع ذلك، فمن الواضح أن ثمة حاجة إلى إجراء مزيد من التقييمات. كما ينبغي لهذه التقييمات أن تتعدى نطاق التركيز الراهن على توليد الدخل وتُصدر بيانات إضافية بشأن نوعية العمالة. وينبغي أن تشمل عمليات التقييم المقبلة تحليلات جدوى التكاليف، وهو ما لم تضطلع به منظمة العمل الدولية، بل ومعظم الوكالات الأخرى، إلى الآن.

وثمة براهين دامغة مفادها أن من شأن تهيئة بيئة مؤاتية أن تدعم العمالة والنمو الاقتصادي، وأنه كلما كانت المنشأة صغيرة، كلما كانت الآثار على العمالة أكبر. وذلك ما يُثبت فرضية أن تهيئة بيئة مؤاتية وإرساء أرضية متكافئة إنما هي من الأمور المهمة لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وما زال نشاط منظمة العمل الدولية بشأن بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة يفتقر إلى تاريخ طويل بما يكفي لكي يتمكن من تقديم النتائج بشأن الآثار المترتبة. إلا أن ثمة نتائج أولية واعدة بشأن النتائج الوسيطة، مثل إجراء إصلاحات في النظام البيروقراطي والحد منه. وستكون منظمة العمل الدولية بحاجة إلى توسيع نطاق جهودها لرصد وقياس نتائج تدخلاتها فيما يتعلق بتهيئة بيئة مؤاتية.

وتكتسي عملية إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة أهمية كبرى بالنسبة إلى نهج منظمة العمل الدولية الأوسع لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. ويُظنر إلى عملية إضفاء السمة المنظمة باعتبارها وسيلة لكسر الحلقة المفرغة التي تدور في فلكها الإنتاجية المتدنية وظروف العمل الهشة السائدة في الاقتصاد غير المنظم. أما البراهين التجريبية بشأن ما هو مجد وما هو غير مجد لإضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فلا تزال نادرة. وعموماً، تعتبر الآثار المترتبة عن التدخلات الرامية إلى إضفاء السمة المنظمة على مستويات السمة المنظمة وأداء المنشآت والعمالة، متواضعة. ويتمثل قصور هذه النتيجة في كون التقييمات ركزت في معظمها على إجراء إصلاحات على سياسات خلق المنشآت. وترى دراسات الحالات الفردية المكثفة بالنجاح أنه لا بد للتدخلات من أن تتجاوز تخفيض تكاليف انتقال المنشآت إلى الاقتصاد المنظم وتمنح أيضاً تخفيضاً في التكاليف و/أو زيادة في الفوائد العائدة من الالتحاق بالاقتصاد المنظم. وقد تؤدي إتاحة نظم ضريبية مبسطة أو توفير الضمان الاجتماعي إلى زيادة السمة المنظمة. وثمة حاجة إلى إجراء بحوث إضافية لاختبار تشكيلات مختلفة من عمليات خفض التكاليف وتوسيع نطاق الإعانات وتعزيز إنفاذ القوانين.

وفيما يتعلق بالتدخلات الرامية إلى تحسين ظروف العمل وإنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، تخلص النتيجة الرئيسية التي تم التوصل إليها إلى ضرورة زيادة تكامل المبادرات المتخذة لتحسين ظروف العمل والارتقاء بالممارسات الأساسية في الإدارة. وثمة أدلة كثيرة تؤكد أن النهج النظامية التي ترتقي بظروف العمل وتدمجها في العمليات الأساسية للمشاريع يمكن أن تثمر نتائج أفضل من التدخلات القائمة بذاتها والتي تسعى إلى تحسين جانب واحد من جوانب ظروف العمل. ولا بد من إجراء المزيد من البحوث لاختبار فعالية المجموعات المتكاملة من الممارسات ذات الصلة.

وباتت تدخلات تنمية سلاسل القيم معروفة بشكل متزايد نظراً لتركيزها الشديد على الحجم والاستدامة المالية. وفي حين لا توجد حتى الآن أي أدلة قاطعة على فعالية هذه التدخلات، يُركز مشروع توليد المعارف، الذي أطلقته مؤخراً منظمة العمل الدولية، على قياس آثار سوق العمل المترتبة على تدخلات سلاسل القيم وعلى اختبار مختلف نُظم قياس النتائج. ومن شأن ذلك أن يساعد على سد الفجوة المعرفية خلال السنتين القادمتين.

ويحدد التقرير عدداً من الاتجاهات الجديدة في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وهي كالتالي:

(١) أصبح توخي الدقة في عملية الرصد وقياس النتائج اتجاهاً رئيسياً. وتعتبر القياسات الموثوقة للنتائج الوسيطة والآثار النهائية ذات أهمية حاسمة لتمكين الوكالات، من قبيل منظمة العمل الدولية، من تقديم المشورة السياسية القائمة على البراهين بشأن ما هو مجد وما هو غير مجد، ولكي تظل منظمة العمل الدولية شريكاً مفضلاً. (٢) تنتم الشركات مع قطاعات الأعمال بالأهمية، إذ يُتوقع منها توسيع نطاق التأثير وتحسين استدامة التدخلات. ومع ذلك، يظل إبراز القيمة المضافة لهذه الشركات مع قطاعات الأعمال تحدياً قائماً. وقد سرعت منظمة العمل الدولية مؤخراً في زيادة تعاونها المباشر مع المنشآت. (٣) يمثل تخضير العمليات التجارية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة أو دعمها في النفاذ إلى الأسواق الجديدة للمنتجات أو الخدمات الخضراء، مجالات ذات أهمية متنامية بسرعة. وبالنظر إلى الموارد العامة والخاصة الكبيرة التي استثمرت، من المهم وضع نظريات واضحة للتغيير وأطر محكمة لقياس النتائج لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة دعماً فعالاً. (٤) يتطلب الاتجاه الجديد نحو تصميم البرامج الرامية إلى تعزيز المنشآت ذات نسبة النمو العالية، خبرة تقنية بشأن مواضيع من قبيل الإشراف والحضانة المادية والمستثمرين الخبيرين، وهو ما تفتقر إليه منظمة العمل الدولية حتى الآن. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تقوم باختبار هذا النهج الجديد وتعزيز الخبرات الداخلية.

صلاحية توصيات منظمة العمل الدولية السابقة وأوجه تآزرها مع المناقشات الأخرى لمؤتمر العمل الدولي وتطابقها مع أولويات منظمة العمل الدولية الجديدة

في عام ١٩٩٨، اعتمد مؤتمر العمل الدولي توصية منظمة العمل الدولية بشأن خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩). وهي توصية منظمة العمل الدولية الوحيدة التي تتناول تحدياً المنشآت الصغيرة والمتوسطة. والغرض منها هو توفير الإرشاد للدول الأعضاء بشأن تصميم السياسات المتعلقة باستحداث الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتنفيذها. ويبين التحليل الوارد في هذا التقرير أن القضايا والاستراتيجيات المحددة في التوصية رقم ١٨٩ لا تزال قائمة.

وفيما يتعلق بمناقشات مؤتمر العمل الدولي الأخرى الجارية أو المقبلة، يحدد التقرير أوجه التآزر مع مناقشة وضع المعايير بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم والمناقشة العامة المقبلة في عام ٢٠١٦ بشأن العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية. وبخصوص الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، يقوم هذا التقرير بجمع وتحليل البيانات المتوفرة بشأن المنشآت غير المنظمة وتوثيق البراهين بشأن فعالية التدابير المتخذة لإضفاء السمة المنظمة على المنشآت. كما يُبرز الحاجة إلى وضع استجابة على صعيد السياسة العامة للتمييز بين الفئات المختلفة من المنشآت غير المنظمة. وعلى سبيل المثال، قد تستفيد المنشآت غير المنظمة الموجهة نحو النمو أكثر من عملية إضفاء السمة المنظمة مقارنة بأصحاب مشاريع الكفاف. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي استهداف المنشآت الناشئة، لأن إضفاء السمة المنظمة عليها يكون أيسر من إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة القائمة. وفيما يتعلق بالمناقشة المقبلة بشأن العمل اللائق في سلاسل التوريد، قد يكون من المهم بالنسبة إلى المكتب أن يضع في اعتباره الفوارق القطاعية المتعلقة في القيود التي تواجهها المنشآت والعمال. ويبدو أن الاعتبارات القطاعية أهم من الفوارق الناجمة عن حجم المنشأة. وتؤكد هذه النتيجة أهمية اعتماد نهج قطاعي لتحسين ظروف العمل.

ويمكن لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة أن تساعد منظمة العمل الدولية على تحقيق أولوياتها على النحو المحدد في الإطار الاستراتيجي الجديد للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧^١. وكما هو مبين في الجدول ١، يمكن أن

^١ في الإطار الاستراتيجي الجديد لمنظمة العمل الدولية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧، جرى خفض العدد الإجمالي للنتائج إلى عشر، مما يعكس التغيرات في أولويات منظمة العمل الدولية للعمل والدعم.

يسهم تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة إسهاماً مباشراً كبيراً في خمس نتائج من النتائج العشر على نطاق المكتب،^٢ وذلك من خلال خلق دخل إضافي ووظائف جديدة وأفضل.

الجدول ١: تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة وأولويات منظمة العمل الدولية

الأولويات الجديدة لمنظمة العمل الدولية	إسهامات التدخلات لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة
وظائف أكثر وأفضل للنمو الشامل وتحسين آفاق عمالة الشباب	بالغة الأهمية بسبب الأثر الذي تخلفه فيما يتعلق باستحداث الوظائف، لا سيما تنمية روح تنظيم المشاريع لدى الشباب وتهيئة بيئة مؤاتية وتطوير سلسلة القيم.
تعزيز المنشآت المستدامة	تعتبر سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة العروض الرئيسية لحافضة تنمية المنشآت وتمثل ٧٠ في المائة من الموارد المعبأة من خارج الميزانية.
العمل اللائق في الاقتصاد الريفي	بالغ الأهمية بسبب الأثر الذي يخلفه على توليد الدخل واستحداث الوظائف، لا سيما تطوير سلسلة القيم.
إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم	بالغ الأهمية بسبب العدد الكبير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة في البلدان النامية؛ يمكن لعملية إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة أن تسهم في نهج منظمة العمل الدولية الأوسع لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.
إرساء أراضيات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها	توفير الضمان الاجتماعي لصالح أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها؛ يمكن أيضاً أن يؤدي إلى تحقيق أداء أفضل للمنشآت في حال إدراج ظروف العمل في عملياتها الأساسية.

^٢ تتمثل المجالات الأخرى للنتائج الاستراتيجية، التي سيسهم فيها تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة إسهاماً غير مباشر، في: التصديق على معايير العمل الدولية وتطبيقها وتعزيز الامتثال في مكان العمل من خلال تفتيش العمل وحماية العمال من أشكال العمل غير المقبولة وتعزيز سياسات هجرة اليد العاملة المنصفة والفعالة ومنظمات أصحاب عمل ومنظمات عمال قوية وتمثيلية.

الفصل ١

المقدمة

١-١ السياق

١. تسهم المنشآت الصغيرة والمتوسطة إسهاماً أساسياً في استحداث الوظائف وتوليد الدخل؛ وهي تمثل ثلثي الوظائف الإجمالية عبر العالم. ولذلك، شكل تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجالاً رئيسياً في تدخل منظمة العمل الدولية. ويوجد طلب كبير على خدماتها الاستشارية بشأن سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة داخل البلدان الأعضاء فيها، بل أصبح هذا الطلب أقوى في السنوات الأخيرة نظراً للتحديات الرئيسية في مجال العمالة في العديد من البلدان النامية والمتقدمة. وتعكف العديد من الوكالات الدولية على تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ويُنظر إلى منظمة العمل الدولية باعتبارها شريكاً مهماً. وهي توفر قيمة مضافة بسبب تركيزها على الجوانب الكمية والنوعية لاستحداث العمالة وكونها تقدم خدمات إلى الهيئات المكونة، توفر إمكانية كبيرة في مجال التوعية.

٢. وبالاستناد إلى هذه المعلومات الأساسية، سيجري مؤتمر العمل الدولي في دورته الرابعة بعد المائة (٢٠١٥) مناقشة عامة بشأن فرص وتحديات تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة بعنوان "المنشآت الصغيرة والمتوسطة واستحداث العمالة اللائقة والمنتجة". والغرض من هذا التقرير هو تزويد وفود المؤتمر ببراهين محدثة بشأن أهمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة والقيود الرئيسية التي تواجهها هذه المنشآت وعمالها وفعاليتها سياساتها، كأساس لإجراء مناقشاتها. كما يحاول التقرير أن يجيب على الأسئلة الجوهرية عما إذا كان يتعين تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة بحجة أنها ترقى إلى مستوى الوعود التي قطعتها على نفسها بكونها مساهماً رئيسياً في استحداث العمالة وما إذا كانت نوعية هذه الوظائف لائقة.

٣. ويستند التقرير إلى توصيات واستنتاجات ومناقشات منظمة العمل الدولية السابقة بشأن تنمية المنشآت وتعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وهي تشمل توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩) والاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، المعتمدة في الدورة السادسة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي (٢٠٠٧).

٢-١ هيكل التقرير

٤. ينقسم التقرير إلى ستة فصول. وبعد مقدمة موجزة (الفصل ١)، يعرض الفصل ٢ أحدث البراهين التجريبية المتعلقة بإسهامات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة والنمو الاقتصادي. ويركز الفصل ٣ الانتباه على القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها. ويقدم الفصل ٤ تعريفاً لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ويوضح الأساس المنطقي الذي تستند إليه ويبين صلاتها بغيرها من السياسات العامة المهمة. ويشكل الفصل ٥ الجزء الأساسي من التقرير وهو يناقش أهمية وفعالية أهم أنواع سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في دعم أولويات منظمة العمل الدولية. ويتضمن ذلك موجزاً للبراهين العالمية المتاحة، فضلاً عن نتائج تدخلات منظمة العمل الدولية. ويختتم الفصل بلوحة عامة عن أحدث الاتجاهات في مجال سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وأخيراً، يقترح الفصل ٦ نقاطاً للمناقشة.

٣-١ التعاريف

٥. كثيراً ما تختلف تعاريف المنشآت الصغيرة والمتوسطة باختلاف البلدان وعادة ما تستند إلى عدد المستخدمين فيها أو عائداتها السنوية أو قيمة أصولها. وتُعرّف المنشآت بالغة الصغر في العادة بوصفها منشآت تستخدم ما لا يزيد عن عشرة مستخدمين والمنشآت الصغيرة على أنها منشآت توظف بين ١٠ مستخدمين و ١٠٠ مستخدم والمنشآت المتوسطة بوصفها منشآت تضم بين ١٠٠ مستخدم و ٢٥٠ مستخدماً. وما لم يحدد عكس ذلك، يشير تعريف المنشأة الصغيرة والمتوسطة الوارد في هذا التقرير إلى أي منشأة تستخدم أقل من ٢٥٠ مستخدماً. ويشمل ذلك جميع أنواع المنشآت، بصرف النظر عن الشكل القانوني الذي تتخذه (من قبيل المنشآت العائلية أو الملكيات الفردية أو التعاونيات) أو ما إذا كانت منشآت منظمة أو غير منظمة. وتوخياً لسهولة القراءة، يستخدم التقرير مصطلح المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مختلف أجزائه، ما لم تكن ثمة ضرورة إلى التمييز بين الشرائح الفرعية.

الفصل ٢

إسهام المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة والنمو الاقتصادي

٦. يعرض هذا الفصل البراهين التجريبية بشأن الإسهامات التي تقدمها المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مجال العمالة واستحداث الوظائف والإنتاجية والدخل والنمو الاقتصادي. وينصب التركيز على المنشآت المنظمة، نظراً إلى عدم وجود بيانات سلاسل زمنية متسقة بشأن المنشآت غير المنظمة في مختلف البلدان.

٧. تؤكد البيانات المتوفرة الدور البارز الذي تؤديه المنشآت الصغيرة والمتوسطة، من حيث أنها تستأثر بالنسبة الأكبر من العمالة واستحداث الوظائف على السواء. ويصدق هذا في حالة البلدان النامية والمتقدمة سواء بسواء، رغم أن حصة العمالة تختلف اختلافاً كبيراً بين بلد وآخر. وفي المقابل، يبلغ متوسط إنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة ثلث مستوى الإنتاجية في المنشآت الكبيرة ومتوسط الأجور نصف مستوى الأجور في هذه المنشآت.

١-٢ إسهام المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة

٨. جرى تحليل إسهام المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة في دراسة أجرتها أياغاري وآخرون^١ تجمع ما بين مختلف النتائج المحصلة من الدراسات الاستقصائية بشأن المنشآت، التي يعدها البنك الدولي^٢. وتتضمن البيانات المعروضة معلومات عن ٩٩ بلداً وتشمل الفترة الممتدة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠، الأمر الذي يجعلها الدراسة الأكثر شمولاً حتى الآن. بيد أن من أوجه قصور هذه الدراسة أنها لا تغطي إلا الاقتصاد الخاص غير الزراعي المنظم وتستثني المنشآت بالغة الصغر. وبداً، فإن عدداً كبيراً من المنشآت الصغيرة والمتوسطة لا يشملها التحليل الوارد في هذا التقرير^٣. وفي دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي^٤، خضعت البيانات المستقاة من عمل أياغاري وآخرين لمزيد من التحليل لتقدير حصة العمالة في فئة حجم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية. وتبين النتائج أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تستأثر بحصة كبيرة من العمالة في جميع البلدان، بصرف النظر عن مستوى دخل البلدان (الشكل ١-٢) أو الإقليم (الشكل ٢-٢)، وترتفع بوجه خاص في البلدان النامية. وتبلغ الحصة الوسيطة للعمالة في فئة حجم المنشآت الصغيرة والمتوسطة ٦٧ في المائة. ولا يتوفر أي تصنيف بحسب القطاعات الرئيسية.

^١ انظر:

M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt and V. Maksimovic: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5631, 2011.

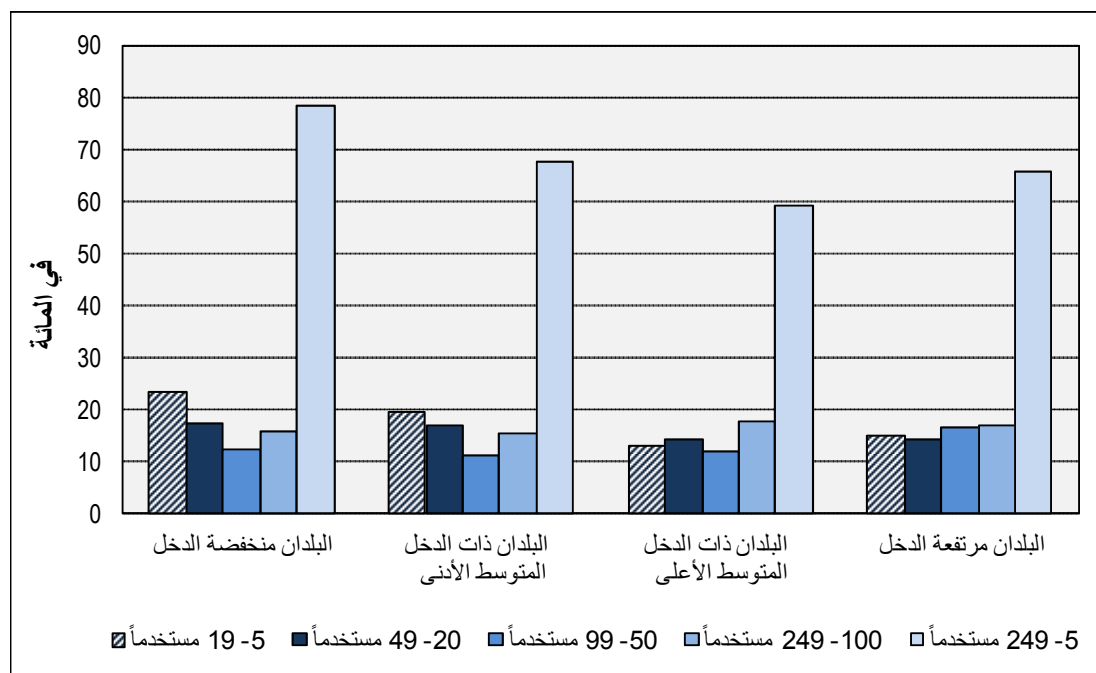
^٢ توفر الدراسات الاستقصائية للمنشآت، التي يجريها البنك الدولي، البيانات الأكثر شمولاً في العالم على مستوى الشركات في الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية. وتشمل بيانات قطاع الأعمال المستمدة من المقابلات الشخصية مع المديرين وأصحاب الأعمال ١٣٠.٠٠٠ منشأة من ١٣٥ بلداً.

^٣ انظر أيضاً التقديرات بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة، المعروضة في هذا الفصل.

^٤ انظر:

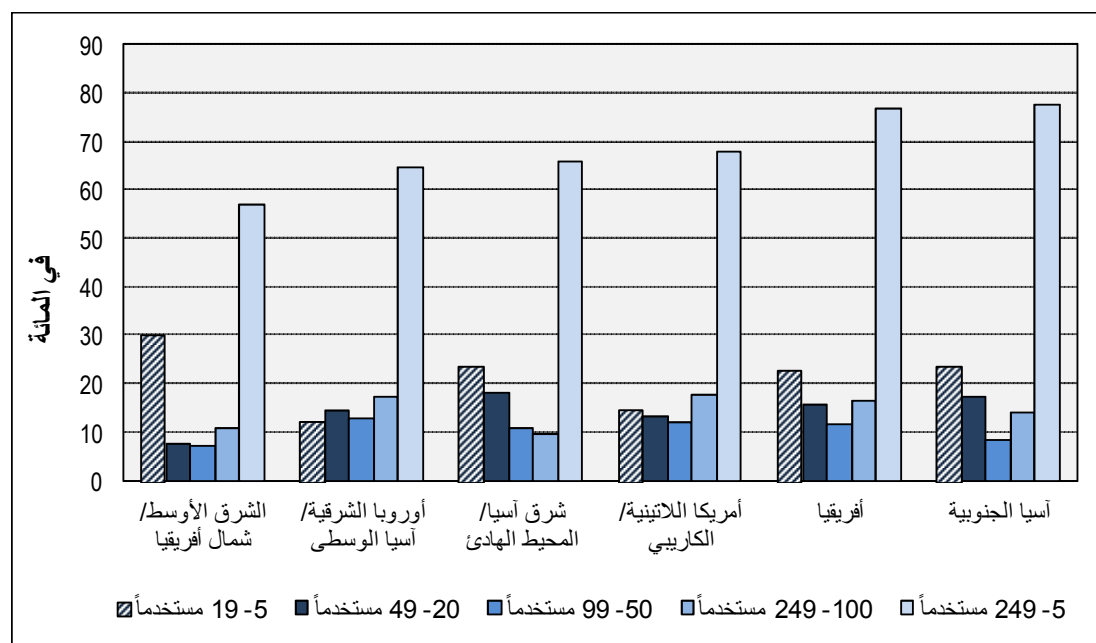
J. De Kok, C. Deijl and C. Veldhuis-Van Essen: *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Eschborn and Geneva, GIZ and ILO, 2013).

الشكل ٢-١: الحصة الوسيطة للعمالة وفقاً لفئة حجم المنشأة بحسب مجموعة الدخل القطرية (في المائة)



المصدر: De Kok et al. (2013), based on Ayyagari et al. (2011), Table 2.

الشكل ٢-٢: الحصة الوسيطة للعمالة وفقاً لفئة حجم المنشأة بحسب الإقليم (في المائة)



المصدر: De Kok et al. (2013), based on Ayyagari et al. (2011), Table 2.

٩. وتؤكد البراهين أيضاً أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تضم النصيب الأكبر من العمالة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^٥. وتظهر عينة من ١٨ بلداً من بلدان المنظمة المذكورة أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بما فيها المنشآت بالغة الصغر، تمثل ٦٣ في المائة من إجمالي العمالة، بينما تستأثر المنشآت الكبيرة بنسبة ٣٧ في المائة المتبقية.

٢-٢ عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مجموع عدد المنشآت، في الاقتصاد غير المنظم، وتلك المملوكة للنساء

١٠. تمثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة أكثر من ٩٥ في المائة من مجموع المنشآت في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^٦. وتقيد التقديرات أن ثمة ما بين ٤٢٠ و ٥١٠ مليون منشأة صغيرة ومتوسطة في جميع أنحاء العالم، تمارس ٩ في المائة منها النشاط المنظم (باستثناء المنشآت بالغة الصغر) ويوجد منها ما بين ٨٠ و ٩٥ في المائة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (انظر الشكل ٢-٣ والجدول ٢ أدناه). ووفقاً لإحصاءات منظمة العمل الدولية المستندة إلى بيانات واردة من ٤٠ بلداً ومقتصرة على العمالة غير الزراعية، ثمة ما يناهز ٣٧٥ مليون شخص في العمالة غير المنظمة (من بينهم ٢٩ في المائة من النساء و ٧١ في المائة من الرجال). ويعمل ١٥٦ مليون شخص من هؤلاء الأشخاص لحسابهم الخاص في الاقتصاد غير المنظم ويشكلون جزءاً من المنشآت غير المنظمة (٣٤ في المائة من النساء و ٦٦ في المائة من الرجال)^٧. وبالرغم من الافتقار إلى بيانات مفصلة عن المنشآت غير المنظمة^٨ ووجود تباينات في التعاريف المتصلة بالسمة غير المنظمة، فمن الواضح أن عدد المنشآت غير المنظمة مرتفع وأنها تمثل نسبة كبيرة من مجمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وفي بعض البلدان النامية، يزيد عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة بكثير على عدد المنشآت المنظمة من نفس الحجم. وقد أبلغت الهند، وهي من البلدان القليلة التي تمتلك بيانات موثوقة بشأن المنشآت غير المنظمة، عن ١٧ منشأة صغيرة ومتوسطة غير مسجلة مقابل كل منشأة صغيرة ومتوسطة مسجلة في عام ٢٠٠٧^٩.

^٥ انظر:

C. Criscuolo, P.N. Gal and C. Menon: *The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14 (2014).

^٦ انظر:

OECD: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, OECD Policy Brief (Paris, 2000). The share of SMEs in the total enterprise population is even higher for developing countries.

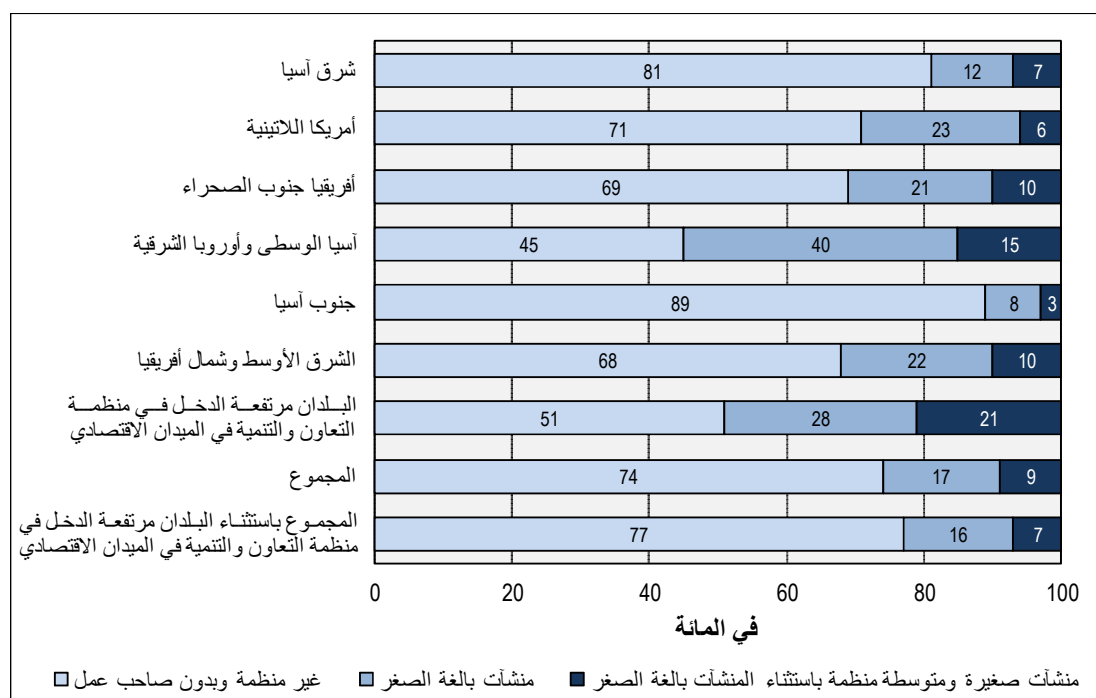
^٧ المصادر: إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي؛ ردود البلدان على طلب منظمة العمل الدولية للحصول على بيانات والجدول الخاصة ببيانات مسح القوى العاملة ومقطعات من التقارير الاستقصائية. وفيما يتعلق ببلدان أمريكا اللاتينية، القاعدة الجزئية لبيانات استقصاء الأسر المعيشية التابعة لنظام منظمة العمل الدولية لمعلومات العمل بشأن أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي.

^٨ تجدر الإشارة إلى أن فئة المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة في الشكل ٢-٣ لا تشمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة المعرفة على أنها منشآت غير مسجلة فحسب، بل تتضمن أيضاً المنشآت المسجلة وغير المسجلة بدون مستخدمين (المنشآت ذات المستخدم الواحد)، التي قد تغالي في السمة غير المنظمة إلى حد ما.

^٩ انظر:

K. Kushnir, M.L. Mirmulstein and R. Ramalho: *Micro, small, and medium enterprises around the world: How many are there, and what affects the count?* World Bank/IFC MSME Country Indicators (Washington, DC, 2010).

الشكل ٣-٢: النسبة المقدرة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في جميع أنحاء العالم بحسب الإقليم



المصدر: IFC: Scaling-up SME access to financial services in the developing world (Washington DC, 2010).

الجدول ٢: العدد المقدّر للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في جميع أنحاء العالم بحسب الإقليم

الإقليم	عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الإقليم (بالملايين)	النسبة المئوية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في جميع أنحاء العالم	مجموع المنشآت الصغيرة والمتوسطة المنظمة (بالملايين)
شرق آسيا	170-205	44-46	11-14
أمريكا اللاتينية	47-57	10-12	3-4
أفريقيا جنوب الصحراء	36-44	8-10	3-5
آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية	18-22	3-5	2-4
جنوب آسيا	75-90	16-20	2-3
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	19-23	4-6	1-3
البلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	56-67	12-14	11-14
المجموع	420-510	100	36-44
المجموع باستثناء البلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	365-445	80-95	25-30

المصدر: IFC: Scaling-up SME access to financial services in the developing world (Washington, DC, 2010).

١١. ويندر وجود معلومات موثوقة ومحدثة بشأن عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة المملوكة للنساء. وتتاح البيانات بالنسبة إلى بلدان قليلة فقط، معظمها من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، لا يمكن مقارنة هذه البيانات مباشرة بالبيانات المستقاة من المصادر الأخرى المستخدمة في هذا الفصل. وفي الاتحاد الأوروبي، تشكل النساء ٢٥ في المائة من مجموع العاملين في فئة "العاملين لحسابهم الخاص الذين لديهم مستخدمون"١١. وتتشابه النسب في البرازيل وكندا وشيلي واليابان وجمهورية كوريا والمكسيك والولايات المتحدة. علاوة على ذلك، لم ترتفع هذه النسبة المتدنية نسبياً من النساء صاحبات المشاريع إلا ارتفاعاً هامشياً على مدى العقد الماضي، باستثناء شيلي وجمهورية كوريا والمكسيك التي شهدت زيادات ملحوظة في نسبة صاحبات المشاريع من مستوى منخفض نسبياً (أقل من ٢٠ في المائة) في عام ٢٠٠٠.

١٢. ويعكس برنامج مؤشرات المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال تنظيم المشاريع، صورة مماثلة. وقد بدأ هذا البرنامج في جمع البيانات القابلة للمقارنة دولياً بشأن روح المبادرة لدى النساء استناداً إلى المنشآت المملوكة لشخص واحد، التي تملكها النساء. وتتراوح نسبة المنشآت المملوكة للأفراد، التي تملكها النساء، بين ٢٠ و ٤٠ في المائة ويبلغ متوسطها ٢٥ في المائة. ومع ذلك، يتزايد عدد المنشآت المملوكة للنساء بوتيرة أسرع من المنشآت المملوكة للرجال. ومن حيث أداء المنشآت، لا توجد ثغرة بين الجنسين فيما يتعلق باستمرارية المنشآت أو استحداث العمالة. وتتشابه المنشآت المملوكة لشخص واحد، رجلاً كان أو امرأة، من حيث معدلات الاستمرارية وتقدم إسهامات مماثلة فيما يتعلق باستحداث الوظائف أثناء السنوات الثلاث الأولى بعد بدء أنشطتها. ومع ذلك، يوجد تباين كبير في حجم العمليات، مقيسة بحسب المبيعات أو القيمة المضافة. ولا يمثل متوسط رقم أعمال المنشآت المملوكة للنساء سوى جزء يسير من معدل رقم أعمال المنشآت المملوكة للرجال: وعلى سبيل المثال، يبلغ هذا المعدل نسبة قدرها ٣٨ في المائة في المكسيك و ٢٦ في المائة في إيطاليا و ١٨ في المائة في هولندا. ومن غير الواضح تماماً ما إذا كان ذلك بسبب أفضليات النساء لقطاعات ومهن بعينها أو بسبب القيود المتصلة بنوع الجنس، التي تواجهها النساء عند استهلال منشأة وتطويرها.

١٣. وبالنسبة إلى البلدان النامية، تفيد تقديرات مؤسسة التمويل الدولية بأن ثمة ما بين ٨ و ١٠ ملايين منشأة صغيرة ومتوسطة منظمة مملوكة للنساء، وهو ما يمثل ما يقرب من ثلث مجموع المنشآت الصغيرة والمتوسطة المنظمة١١. وتميل كفة روح المبادرة لدى النساء لصالح المنشآت الصغيرة. وتمتلك النساء ثلث المنشآت الصغيرة جداً و ٢٠ في المائة فقط من المنشآت المتوسطة. ويُفترض عموماً أن تنزع صاحبات الأعمال إلى العمل في الاقتصاد غير المنظم، لأنه يشكل في الغالب المصدر الوحيد للعمالة بالنسبة إلى النساء ذوات المهارات المتدنية والنساء الفقيرات اللواتي لا خيار لهن سوى العمل من منازلهن من أجل التوفيق بين المشروع والالتزامات الأسرية. ومع ذلك، لا توجد أي بيانات عالمية متينة بهذا الشأن. وتفيد تقديرات البنك الدولي أن أكثر من ٣٠ في المائة من النساء في القوى العاملة غير الزراعية في العالم يعملن لحسابهن الخاص في الاقتصاد غير المنظم. ويرتفع هذا العدد في أفريقيا ليصل إلى ٦٣ في المائة١٢.

١٤. واستناداً إلى ما سبق، من الواضح أن ثمة حاجة إلى المزيد من البيانات لرصد وتفسير الاتجاهات في المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تمتلكها النساء. ومع ذلك، يمكن الجزم دون خشية مجانبية الصواب بأن هذه المنشآت تمثل نسبة كبيرة من إجمالي عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتقدم إسهامات مهمة في العمالة وتوليد الدخل.

١٠. أخذت جميع البيانات الواردة في هذه الفقرة والفقرة التالية من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: *Closing the gender gap: Act now* (Paris, 2012).

١١. انظر:

IFC, G20 Global Partnership for Financial Inclusion: *Strengthening access to finance for women-owned small and medium-sized enterprises (SMEs) in developing countries* (Washington, DC, 2011).

١٢. انظر:

World Bank: *Female entrepreneurship resource point – introduction and module 1: Why gender matters*, 2013.

حجم المنشأة واستحداث الوظائف

١٥. علاوة على هيمنة المنشآت الصغيرة والمتوسطة فيما يتصل بنسبة العمالة وعدد المنشآت، فهي تضطلع أيضاً بدور حاسم في عملية استحداث الوظائف. ويمكن تحليل صافي الوظائف المباشرة التي تستحدثها المنشآت الصغيرة والمتوسطة على مستوى فئات حجم المنشآت^{١٣}. ويُفهم صافي الوظائف المستحدثة عادة على أنه الفرق بين الوظائف التي تستحدثها المنشآت الجديدة أو القائمة والوظائف المفقودة سواء عن طريق انكماش المنشآت القائمة أو عن طريق إغلاق مشاريع الأعمال. وبالتالي، فإن الأرقام تغطي دخول المنشآت وخروجها، ما لم يحدد خلاف ذلك.

١٦. وبالنسبة إلى غالبية البلدان، يمكن عزو^{١٤} أكثر من ٥٠ في المائة من إجمالي صافي العمالة المستحدثة إلى أصغر فئات حجم المنشآت، التي يتراوح عدد موظفيها بين خمسة و٩٩ موظفاً^{١٥}. وتصدق هذه النتيجة على كل مجموعة من مجموعات الدخل القطرية (الشكل ٢-٤)؛ غير أنه لا يوجد أي تصنيف بحسب القطاع. وبالنسبة إلى المنشآت التي يصل عدد مستخدميها إلى ٢٥٠ مستخدماً، لا توجد بيانات عالمية غير متحيزة. ومع ذلك، يمكن الافتراض بأن صافي الوظائف المستحدثة لشريحة المنشآت الصغيرة والمتوسطة برمتها أكبر بكثير من الرقم الوارد أعلاه. وتظهر بيانات مستقاة من الاتحاد الأوروبي أن ٨٥ في المائة من صافي الوظائف المستحدثة تعزى إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي يتراوح عدد موظفيها بين موظف واحد و٢٥٠ موظفاً، بما في ذلك دخول المنشآت وخروجها^{١٦}. وتتغير الصورة في أوقات الركود الاقتصادي. وتبدو العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة أقل قدرة على التكيف مع الأزمات الاقتصادية. ويظهر من الأرقام المستمدة من الاتحاد الأوروبي أن عدد الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة انخفض بمتوسط ٢,٤ في المائة سنوياً مقابل ١ في المائة في المنشآت الكبيرة خلال فترة الكساد الكبير من ٢٠٠٧ إلى ٢٠٠٩^{١٧}.

١٧. وفي حين لا تختلف نسبة العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن نسبتها في صافي الوظائف المستحدثة، إلا اختلافاً معتدلاً بين البلدان ذات الدخل المنخفض والمرتفع، يوجد تفاوت كبير في كثافة الدخول^{١٨}. ويتراوح ذلك من ٠,٤ في البلدان ذات الدخل المنخفض إلى ٦,٤ في البلدان ذات الدخل المرتفع. وقد تجسد كثافة الدخول مستوى الدينامية وروح تنظيم المشاريع في أي اقتصاد تجسداً أفضل بكثير من البيانات المتعلقة بنسبة العمالة أو نسبة استحداث الوظائف التي تعزى إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتظهر المزيد من التباينات المترابطة مع مستوى الدخل.

^{١٣} لا يشمل ذلك تحليلاً لعملية استحداث الوظائف غير المباشرة (الوظائف التي يستحدثها موزعو المنشآت وموردوها ضمن سلسلة القيم أو من خلال زيادة الابتكار والمنافسة) أو الحث على استحداث الوظائف (الوظائف التي يولدها الإنفاق الاستهلاكي للأشخاص الذين غنوا حديثاً تعييناً مباشراً) بحسب فئة الحجم.

^{١٤} لا بد لأي طريقة ترمي إلى تحديد إسهام مختلف فئات الحجم في صافي الوظائف المستحدثة أن تراعي إمكانية انتقال المنشآت من فئة حجم إلى أخرى. ويعرض هذا الفصل فقط الإحصاءات التي تعتمد على وسائل غير متحيزة إلى فئة حجم محددة. ويمكن الاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً عن هذا الموضوع في De Kok et al. (٢٠١٣)، مرجع سابق.

^{١٥} انظر:

M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt and V. Maskimovic: "Who creates jobs in developing countries?" in *Small Business Economics* (2014, Vol. 43).

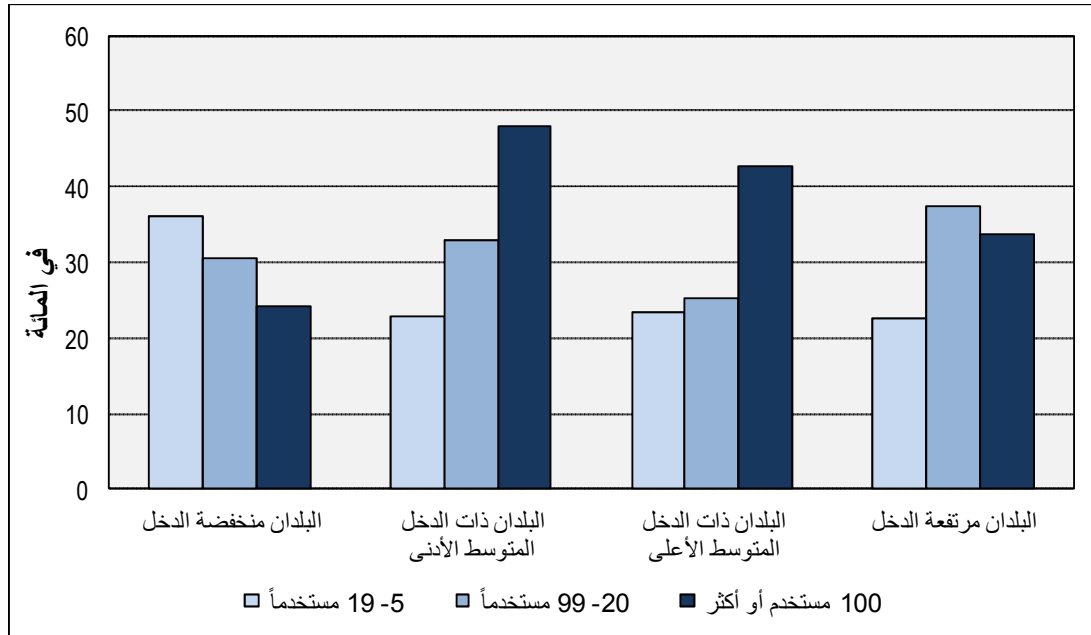
يتمثل قصور هذه البيانات المستمدة من ١٠٤ بلداً في أنها تغطي صافي الوظائف المستحدثة على مدى فترة سنتين (بدلاً من سنة واحدة) ولا تشمل دخول وخروج المنشآت الجديدة.

^{١٦} انظر: J. de Kok et al.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Brussels, 2011).

^{١٧} المرجع نفسه.

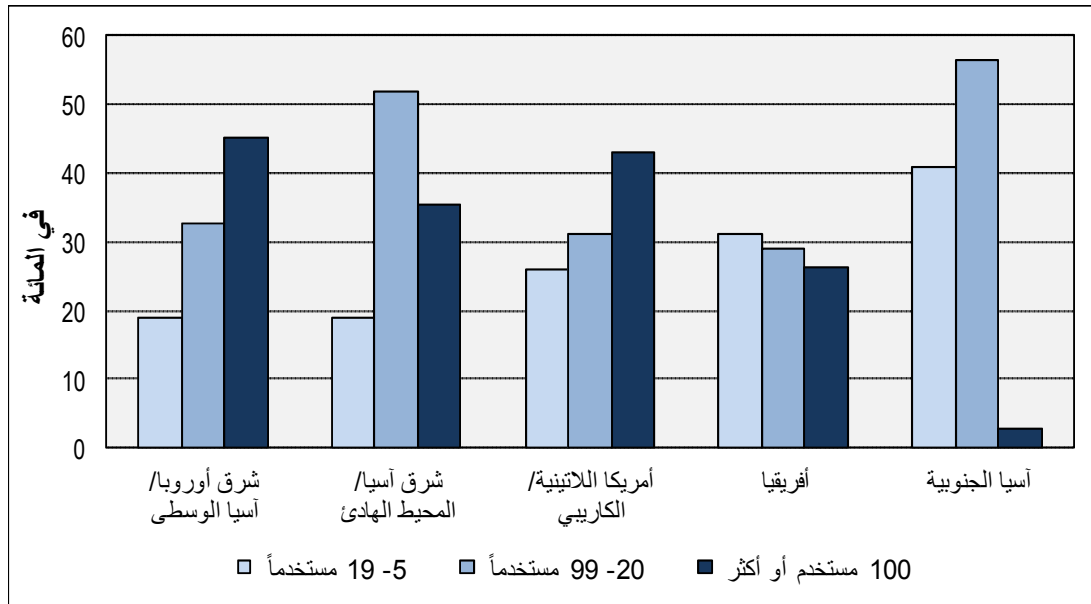
^{١٨} تقاس كعدد الشركات محدودة المسؤولية المسجلة حديثاً لكل ١٠٠٠ شخص من السكان في سن العمل؛ انظر: Ayyagari et al. (2011)، مرجع سابق.

الشكل ٢-٤: نسبة إجمالي صافي الوظائف المستحدثة بحسب فئة حجم المنشأة ومجموعة الدخل القطرية



المصدر: De Kok et al. (2013), based on Ayyagari et al. (2013), appendix.

الشكل ٢-٥: نسبة إجمالي صافي الوظائف المستحدثة بحسب فئة حجم المنشأة والإقليم



ملاحظة: منطقة الشرق الأوسط/ شمال أفريقيا غير مدرجة بسبب الافتقار إلى البيانات.

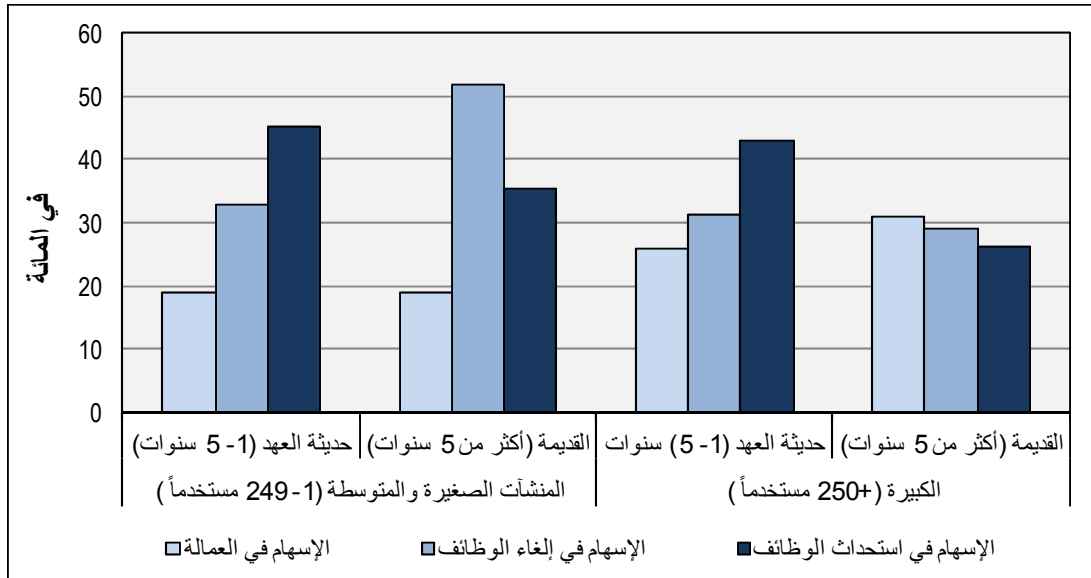
المصدر: De Kok et al. (2013), based on Ayyagari et al. (2013).

١٨. وكما يبين الشكل ٢-٥ أعلاه، ثمة اختلافات كبيرة في نمو الوظائف عبر الأقاليم. ففي جنوب آسيا، تسجل نسبة ضئيلة من الوظائف التي تستحدثها المنشآت الكبيرة. وفي أفريقيا، تستحدث صغرى المنشآت (أقل من ١٩ عاملاً) غالبية الوظائف، بينما يأتي أكثر من ٤٠ في المائة من الوظائف المستحدثة في أوروبا الشرقية/ آسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية من المنشآت التي يزيد عدد عمالها على ١٠٠ عامل. وفي شرق آسيا والمحيط الهادئ، يتركز نمو الوظائف بصفة رئيسية في المنشآت التي يتراوح عدد عمالها ما بين ٢٠ و ٩٩ عاملاً.

٤-٢ الإسهام النسبي للمنشآت حديثة العهد والمنشآت الناشئة والمنشآت سريعة النمو

١٩. من المهم بصورة خاصة تحديد الفئات الفرعية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تسجل أعلى معدلات نمو في الاستخدام. وفيما يتعلق بالدراسة التي تتناول ٩٩ بلداً، تبين لأياغاري وآخرين أن المنشآت الصغيرة التي تستخدم أقل من ١٠٠ مستخدم والمنشآت حديثة العهد (التي أنشئت قبل أقل من عامين) تسجل أعلى معدلات استحداث الوظائف. وتخلص دراسة صدرت مؤخراً عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى نتائج مماثلة، حيث تكشف أن المنشآت الصغيرة وحديثة العهد تستحدث عدداً كبيراً وغير متناسب من الوظائف (الشكل ٢-٦)، ويرتفع صافي الوظائف المستحدثة في قطاع الخدمات أكثر منه في التصنيع. ورغم أن المنشآت حديثة العهد هي أكثر استجابة للانتعاش أو الركود الاقتصادي من المنشآت القديمة، فقد واصلت استحداث صافي الوظائف خلال فترة الكساد الكبير من ٢٠٠٧ إلى ٢٠٠٩. وقد جاءت غالبية الخسائر في الوظائف نتيجة انكماش المشاريع الناضجة^{١٩}.

الشكل ٢-٦: العمالة واستحداث الوظائف وإلغاؤها بحسب عمر المنشأة وحجمها - عينة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠١-٢٠١١)



المصدر: Criscuolo et al.، مرجع سابق. يظهر الرسم البياني ما تقدمه المنشآت من إسهامات في إجمالي العمالة وإجمالي الوظائف المستحدثة والمُلغاة في فئة الحجم والعمر المبلغ عنها في المتوسط عبر السنوات والبلدان. والقطاعات المشمولة هي كالتالي: التصنيع والبناء والخدمات غير المالية.

٢٠. وتوفر دراسة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المزيد من الاستشرافات المهمة بشأن المنشآت بالغة الصغر. ويكتسي هذا القطاع الفرعي أهمية خاصة، لأنه يشكل نواة المنشآت الناشئة. وتبدأ المنشآت نشاطها في غالبيتها كمنشآت بالغة الصغر أو صغيرة، ولكنها قد تنمو لتصبح منشآت كبيرة. وقليلة هي المنشآت الناشئة (من ٢ إلى ٩ في المائة) التي تنمو ليتجاوز عدد موظفيها عشرة موظفين، ولكنها تسهم إسهاماً أساسياً في استحداث الوظائف، حيث تتراوح نسبة الوظائف المستحدثة ما بين ١٩ و ٥٤ في المائة. وفي نهاية المطاف، فإن عدداً قليلاً فقط من المنشآت ينمو ليصبح منشآت كبرى ويولد معظم الوظائف الجديدة. وكثيراً ما

^{١٩} انظر: Criscuolo et al.، مرجع سابق.

يشار إلى هذه المنشآت ذات النمو المرتفع باسم أصحاب المشاريع التحويليين أو المنشآت المتدرجة أو المنشآت سريعة النمو، وهي تقيم مشاريع نشطة تتمتع بإمكانية استحداث الوظائف والدخل للأشخاص الآخرين، بحيث تتجاوز نطاق الاحتياجات المعيشية الفردية. وفي المقابل، عادة ما يتعذر على أصحاب مشاريع الكفاف تحقيق النمو، ولكنهم يوفرون الدخل والعمالة لأصحاب المنشآت بالغة الصغر وأسره^{٢٠}.

٢١. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة، خلصت دراسة^{٢١} أجريت في عام ٢٠١٤ إلى استنتاجات مماثلة. وقد أظهر تحليل بيانات المنشآت، الذي اضطلع به مكتب إحصاء تعداد السكان بالولايات المتحدة من عام ١٩٧٦ إلى عام ٢٠١١، أن نسبة ضئيلة من المنشآت الصغيرة وحديثة العهد تسهم إسهاماً كبيراً بصورة غير متناسبة في استحداث الوظائف. وتمثل المنشآت الناشئة في الولايات المتحدة (يوظف ٩٠ في المائة منها أقل من ٢٠ عاملاً) أقل من ١٠ في المائة من المنشآت، ولكنها تستأثر بنسبة ٢٠ في المائة من إجمالي الوظائف المستحدثة. وتمثل المنشآت ذات النمو المرتفع، التي تعرّف على أنها منشآت تزيد عمالتها بأكثر من ٢٥ في المائة سنوياً، ومنها عدة منشآت حديثة العهد، ١٥ في المائة من مجموع المنشآت وتستأثر بنسبة ٥٠ في المائة من إجمالي الوظائف المستحدثة. وقد أظهرت دراسة أجريت في عام ١٩٩٩ بشأن عينة من ٥٠.٠٠٠ منشأة صغيرة ومتوسطة تنتمي إلى ستة بلدان نامية، وجود اتجاهات مماثلة. في حين أن نسبة ١ في المائة فقط من مجموع المنشآت بالغة الصغر لا تتمكن أبداً من أن تتعدى فئة الحجم هذه وأن تنمو لتستخدم أكثر من عشرة عمال. ومع ذلك، فإن هذه المنشآت ذات النمو المرتفع تنشئ ربع مجموع الوظائف الجديدة في فئة حجم المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{٢٢}.

٢٢. ولا تتوافر معلومات كافية بشأن عدد المنشآت الموجهة نحو النمو في الاقتصاد غير المنظم في البلدان النامية. وقد كان الرأي السائد أن الاقتصاد غير المنظم يتكوّن إلى حد كبير من أصحاب مشاريع الكفاف. وتظهر البحوث الأخيرة أن للمنشآت بالغة الصغر بنوعيتها، وجوداً في الاقتصاد غير المنظم: المنشآت الدينامية ذات القدرة والإمكانية على تحقيق النمو، والمنشآت التي أقيمت بدافع الحاجة والتي قد يفضل أصحابها الحصول على راتب وأن يكونوا عاملين بأجر. وتظهر دراسة استقصائية نموذجية عن الاقتصاد غير المنظم في سبعة مراكز حضرية في غرب أفريقيا أن ١٠ في المائة من المنشآت غير المنظمة موجهة نحو النمو (أقواها أداءً) استناداً إلى حجم المنشأة ومعايير الإنتاجية. ويمثل ثلث آخر من مجموع المنشآت غير المنظمة منشآت تتوافر فيها شروط النجاح وتتميز بسمات شبيهة بسمات أقوى المنشآت أداءً (المهارات في مجال الأعمال وسلوكيات تنظيم المشاريع والعوائد الحدية العالية لرأس المال). ومع ذلك، فإن هذه المنشآت التي يشار إليها باسم "المنشآت سريعة النمو المقيدة"، لا تنمو بسبب عدم الحصول على التمويل أو بسبب عوائق أخرى في البيئة المؤاتية^{٢٣}.

^{٢٠} فيما يتعلق بأصحاب المشاريع التحويليين وأصحاب مشاريع الكفاف، انظر:

A. Schoar: "The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship", in *Innovation Policy and the Economy* (2010, Vol. 10), National Bureau of Economic Research.

وفيما يتعلق بتاريخ المناقشة المتصلة بالمنشآت سريعة النمو، انظر:

T. D. Boston and L. R. Boston: "Secrets of gazelles: The differences between high-growth and low-growth business owned by African American entrepreneurs", in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2007, Vol. 613).

وفيما يتعلق بالمنشآت المتدرجة، انظر:

C. Liedholm and D. Mead: *Small enterprises and economic development: The dynamics of micro and small enterprises* (London, New York, 1999).

^{٢١} انظر:

R. Decker et al: "The role of entrepreneurship in US job creation and economic dynamism", in *Journal of Economic Perspectives* (2014, Vol. 28-3).

^{٢٢} انظر:

Liedholm and Mead, summarized in E. Berner, G. Gomez and P. Knorrinda: "'Helping a large number of people become a little less poor': The logic of survival entrepreneurs", in *European Journal of Development Research* (2012, Vol. 24.3).

^{٢٣} انظر:

M. Grimm, P. Knorrinda and J. Lay: "Constrained gazelles: High potentials in West Africa's informal economy", in *World Development* (2012, Vol. 40, No. 7).

٢٣. وتخلص دراسة حديثة العهد تنكب على تحليل مدى نجاح العاملين للحساب الخاص كأصحاب مشاريع في البلدان النامية، إلى استنتاجات مماثلة^{٢٤}. وبلاستناد إلى الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة والأسر المعيشية، التي أجريت في ٧٤ بلداً من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تبين الدراسة أن النجاح يحالف ١٠ في المائة من العاملين للحساب الخاص كأصحاب مشاريع، حيث يكمن مقياس النجاح في تحديد ما إذا كان العامل للحساب الخاص صاحب عمل، تمييزاً له عن العامل المستقل. ويتقاسم ثلث العاملين للحساب الخاص غير الموفقين سمات مماثلة مع نظرائهم الموفقين، مما يعني أن لديهم القدرة على أن يصبحوا أصحاب عمل، إلا أنهم يواجهون قيوداً خارجية على النمو. والاستنتاج الرئيسي هو أنه ثمة طبقة عليا كبيرة من المنشآت بالغة الصغر الموجهة نحو النمو في الاقتصاد غير المنظم في البلدان النامية، يمكن أن تقدم إسهامات كبيرة في توليد العمالة.

٢٤. ومن الواضح، بالاستناد إلى النتائج الواردة أعلاه، أن رصد تكوين المنشآت الجديدة يعتبر موضوعاً مهماً. ويصح ذلك بوجه خاص في الحالات التي تتراجع فيها روح تنظيم المشاريع، المتجسدة في المعدلات المتدنية من المنشآت الجديدة المستحدثة والهيمنة المتزايدة للمنشآت القديمة على مجموع العمالة. وتبين من دراسة عن الولايات المتحدة أن عمالة القطاع الخاص في المنشآت التي تبلغ من العمر ١٦ عاماً أو أكثر ارتفعت من ٦٠ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ٧٢ في المائة في عام ٢٠١١^{٢٥}. وهذا الاتجاه موثق بالنسبة إلى طائفة واسعة من القطاعات الصناعية والأقاليم في جميع أنحاء الولايات المتحدة. ويمكن ملاحظة اتجاه مماثل نحو تراجع دينامية الأعمال بالنسبة إلى غيرها من البلدان في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^{٢٦}. وفي الوقت الراهن، لا توجد بيانات عن البلدان النامية. ومن دواعي القلق تزايد نسبة المنشآت الناضجة وتراجع عدد المنشآت حديثة العهد، نظراً إلى أن المنشآت حديثة العهد تنقسم بقدرات أكثر ابتكارية ولديها أعلى معدلات نمو الإنتاجية وتنحو إلى استحداث المزيد من الوظائف الجديدة. ومع ذلك، لم تفهم حتى الآن لا أسباب هذا الاتجاه ولا عواقبه فهماً تاماً. وتشمل التفسيرات المقدمة اللوائح المرهقة أكثر فأكثر وارتفاع معدل توحيد الأعمال، حيث التكنولوجيات الجديدة تواتي المنشآت الناضجة الكبيرة وسلاسل الشركات الكبرى التي تمتلك العديد من المؤسسات. ولا تزال الأسباب الكامنة وراء هذا التراجع في دينامية الأعمال تشكل لغزاً تجريبياً ويظل الباحثون عاجزين عن تقديم أي تفسيرات قائمة على البيانات^{٢٧}.

٥-٢ الإنتاجية ودخل الأجور

٢٥. تؤكد البيانات المستقاة من الدراسة الاستقصائية لمجموعة البنك الدولي بشأن المنشآت، أن المنشآت الكبرى أكثر إنتاجية في المتوسط (الشكل ٧-٢). فهي تستفيد من وفورات الحجم وتستثمر أكثر في الآلات والعمال ذوي المهارات. ومن المرجح أيضاً أن تطور منتجات جديدة وتستعين بمصادر خارجية لتنفيذ أنشطتها، مما يزيد في الغالب من الإنتاجية. وبعد التأكد من سن العمال ومستواهم العلمي وغير ذلك من السمات، فإن البيانات تُظهر أيضاً أن المنشآت الكبيرة تجنح إلى دفع أجور أعلى. وفي البلدان النامية، يزداد تشتت الإنتاجية فيما بين المنشآت من جراء وجود شريحة واسعة من المنشآت غير المنظمة. وتظهر الدراسات الاستقصائية التي أجراها البنك الدولي عن المنشآت غير المنظمة أن إنتاجية المنشآت المنظمة الصغيرة في أفريقيا تفوق إنتاجية المنشآت غير المنظمة بنسبة ١٢٠ في المائة، بينما تزيد الأجور بنسبة ١٣٠ في المائة^{٢٨}. ويشير تقرير الإنتاجية الصادر عن مصرف التنمية للبلدان الأمريكية إلى الاتجاه نفسه، حيث خلص إلى أن أقل المنشآت إنتاجية غالباً ما تكون أصغر^{٢٩}.

^{٢٤} انظر:

T.H. Gindling and D. Newhouse: "Self-employment in the developing world", in *World Development* (2014, Vol. 56).

^{٢٥} انظر:

I. Hathaway and R. Litan: *The other aging of America: The increasing dominance of older firms* (Brooking Institution, July 2014).

^{٢٦} انظر: Criscuolo et al.، مرجع سابق.

^{٢٧} انظر: Decker et al.، مرجع سابق.

^{٢٨} انظر:

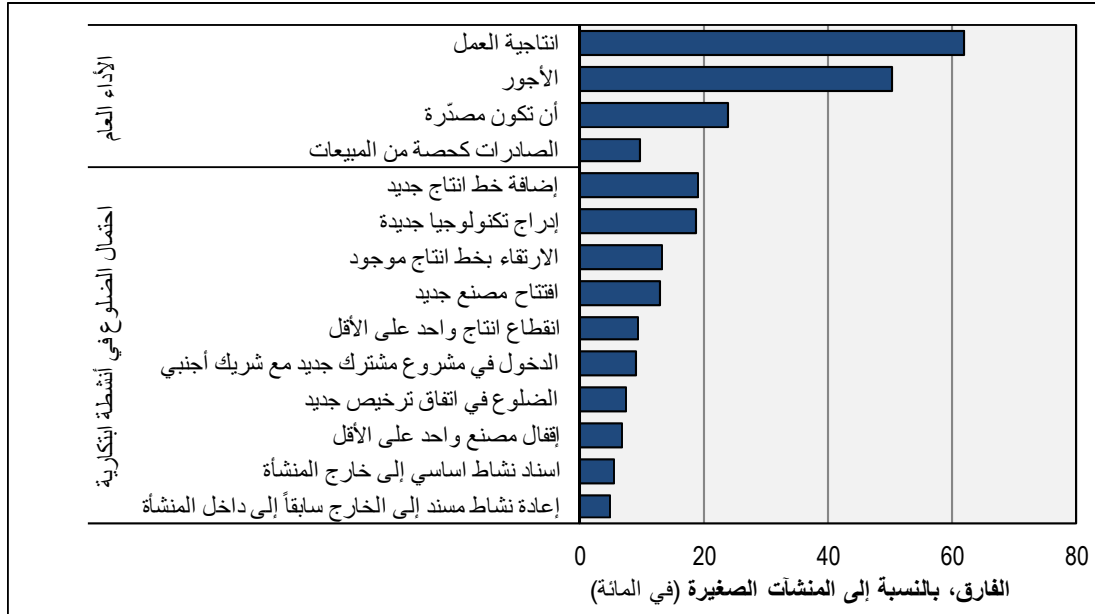
R. La Porta and A. Shleifer: *The unofficial economy in Africa*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 16821 (Cambridge, Massachusetts, 2011).

^{٢٩} انظر:

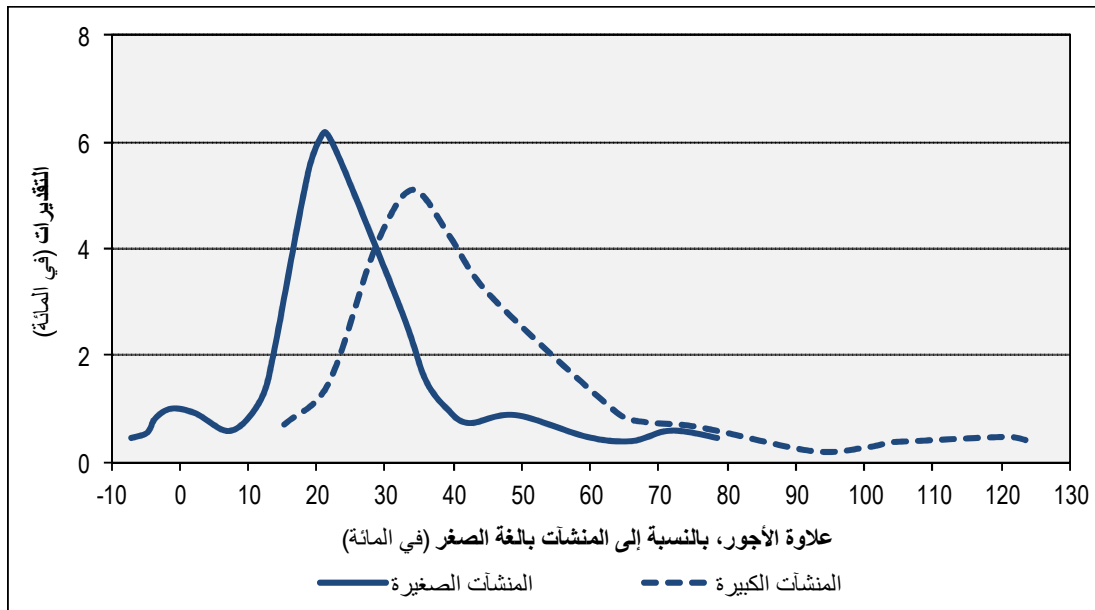
C. Pagés (ed.): *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up* (Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2010).

الشكل ٧-٢: الاختلافات في الإنتاجية وإيرادات الأجور بين المنشآت الصغيرة والمنشآت الكبيرة

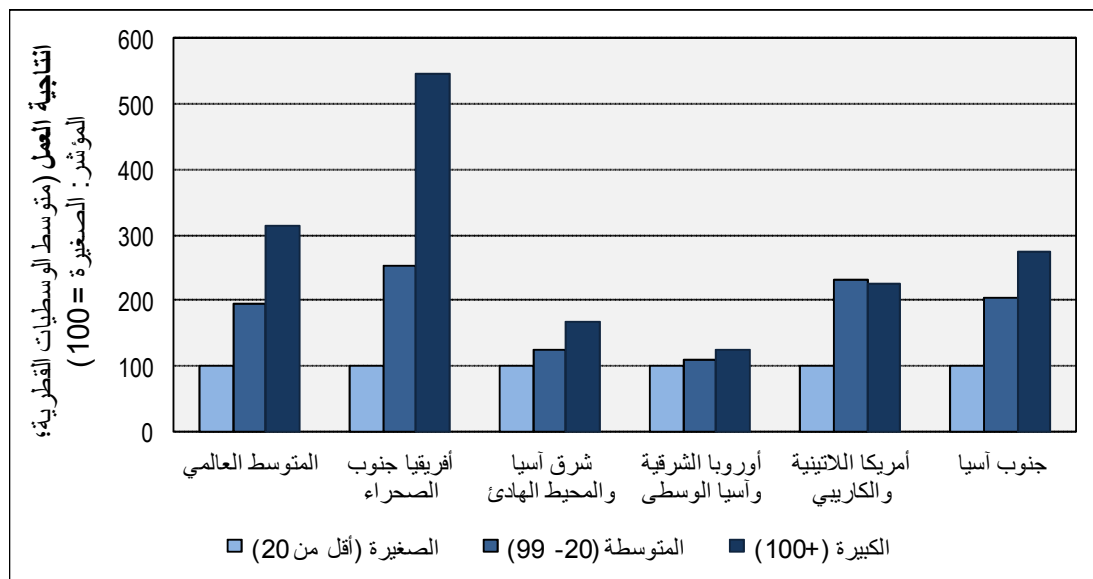
(أ) المنشآت الكبيرة أكثر إنتاجية وابتكاراً



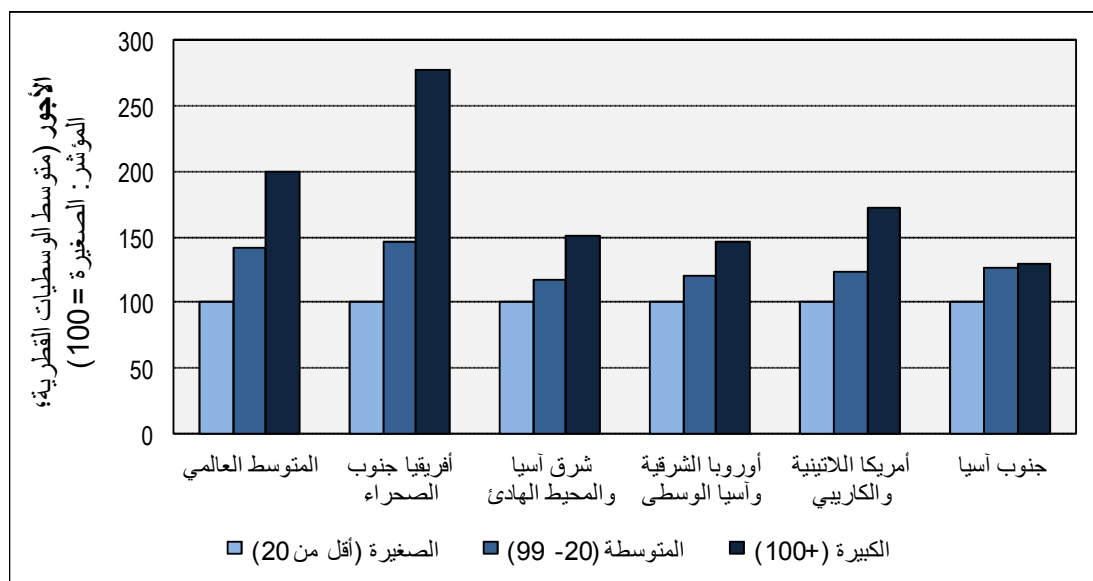
(ب) المنشآت الكبرى تدفع أجوراً أعلى



(ج) إنتاجية العمل



(د) الأجور



ملاحظة: إنتاجية العمل محسوبة كمجموع المبيعات السنوية لكل مستخدم دائم بوقت متفرغ. والأجور محسوبة كمجموع تكاليف العمل السنوية مقسومة على عدد المستخدمين الدائمين بوقت متفرغ.

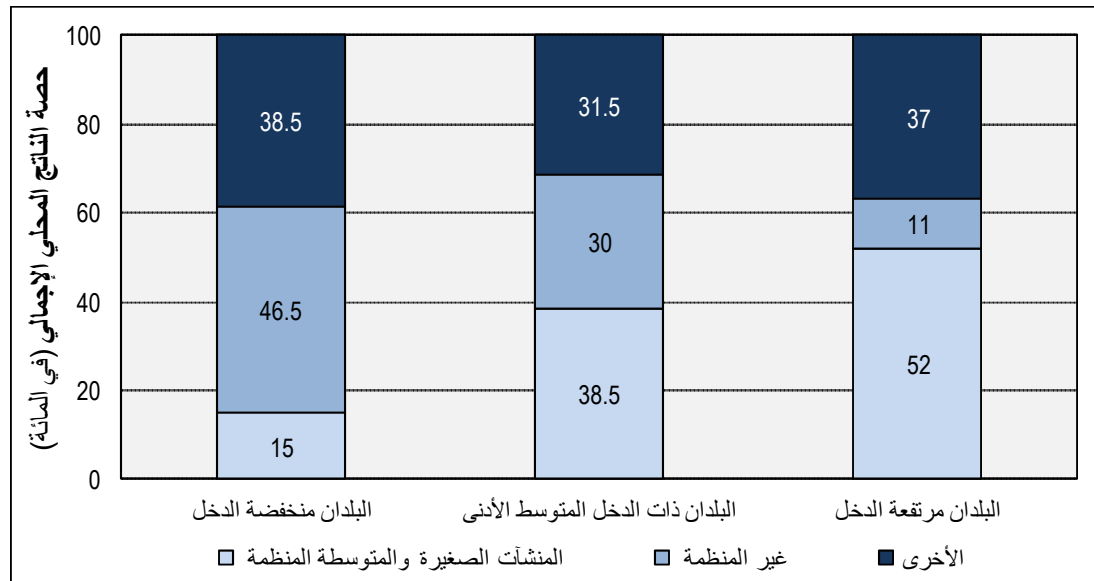
المصادر:

World Development Report 2013; IFC: Assessing private sector contributions to job creation: IFC open source study (2013); World Bank Group Enterprise Surveys.

٦-٢ الإسهام في الدخل القومي والنمو الاقتصادي

٢٦. تظهر التقديرات العالمية للإسهام الذي قدمته المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي أن هذا القطاع، بما في ذلك المنشآت المنظمة وغير المنظمة على حد سواء، يمثل ما بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^{٣٠}. وكما يلاحظ من الشكل ٨-٢، ينخفض إسهام شريحة المنشآت غير المنظمة (وهي منشآت بالغة الصغر في معظمها) انخفاضاً كبيراً عندما تكون مستويات الدخل أعلى ويكون هناك تحول ملحوظ إلى عدد أكبر من المنشآت الصغيرة والمتوسطة المنظمة التي تسهم إسهاماً حاسماً في الدخل القومي. وكثيراً ما يشار إلى ظاهرة وجود عدد كبير من المنشآت بالغة الصغر وبعض المنشآت الكبيرة وعدد أقل بكثير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة المنظمة في البلدان النامية، بعبارة "الوسط المفقود"^{٣١}. ويُنظر إلى هذا الوسط المفقود باعتباره أصل مشكلة الزيادة البطيئة في الإنتاجية ومعدلات النمو المنخفضة في البلدان النامية^{٣٢}.

الشكل ٨-٢: حصة المنشآت الصغيرة والمتوسطة من الناتج المحلي الإجمالي بحسب مستوى دخل البلدان



المصدر: Ayyagari et al. 2003

٢٧. وفي حين أن هناك أدلة ثابتة على أن نسبة كبيرة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة تدعم النمو الاقتصادي على المستوى القطاعي أو المستوى دون الوطني^{٣٣}، فإن الأمر أقل وضوحاً على المستوى القطري. وقد شملت أول دراسة قطرية شاملة انكبت على تحليل ما إذا كان عدد كبير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة يؤثر في النمو الاقتصادي الوطني، ٤٥ بلداً من البلدان النامية والبلدان المتقدمة. وخلصت إلى وجود علاقة وثيقة بين حجم قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة والنمو الاقتصادي، ولكن تعذر عليها تحديد العلاقة السببية^{٣٤}. ومن أوجه القصور الرئيسية في هذه الدراسة أنها لا تشمل سوى قطاع التصنيع، حيث تعود وفورات الحجم

^{٣٠} انظر:M. Ayyagari, T. Beck and A. Demirgüç-Kunt: *Small & medium enterprises across the globe: A new database*, World Bank Policy Research Working Paper 3127 (Washington, DC, 2003).^{٣١} انظر، على سبيل المثال،Harvard Kennedy School, Entrepreneurial Finance Lab Research Initiative: *The missing middle*, 2014.^{٣٢} انظر: (2010) Pagés، مرجع سابق.^{٣٣} انظر الدراسات الملخصة في:D.R. Silivestru: *European SMEs and economic growth: A firm size class analysis*, Annals of the Alexandru Ioan Cuza University – Economics (Vol. 59-2, Cluj, 2013).^{٣٤} انظر:T. Beck, A. Demirgüç-Kunt and R. Levine: "SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence", in *Journal of Economic Growth* (2005, Vol. 10).

بالضرر على المنشآت الصغيرة بطبيعة الحال. إضافة إلى ذلك، لا يتناول التحليل في هذه الدراسة الإنتاجية أو القدرة التنافسية. وهي تنظر في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة الأوسع نطاقاً، لا الأكثر نشاطاً^{٣٥}. وخلصت دراسة أجريت مؤخراً في مجال الاقتصاد القياسي بشأن بلدان الاتحاد الأوروبي التي كان يبلغ عددها حينذاك ٢٧ بلداً، إلى وجود علاقة سببية إيجابية بين انتشار المنشآت الصغيرة والمتوسطة والنمو الاقتصادي، مشيرة إلى أن البلدان التي تضم عدداً أكبر من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، تسجل في المتوسط معدلات نمو أعلى^{٣٦}. وتشير دراسة أخرى شملت ٤١ بلداً من البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى والبلدان مرتفعة الدخل، أن المشاريع الكبيرة، وليس المنشآت الصغيرة والمتوسطة، هي التي تمارس تأثيرات أقوى على النمو. كما تشير الدراسة ذاتها إلى أن الاعتماد المفرط على المنشآت الكبيرة يخلف أثراً سلبياً على النمو بسبب تزايد هيمنة هذه المنشآت على السوق^{٣٧}.

٢٨. وقد يكون قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة شديد التباين بالنسبة إلى اتجاه واحد واضح بحيث يتعذر تحديد إسهامه في النمو. ومع ذلك، فإن التفريق بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة بحسب عمر المنشأة يوفر صورة أوضح. والمجموعة الفرعية الصغيرة نسبياً من المنشآت الدينامية حديثة العهد هي التي تسهم إسهاماً جوهرياً في النمو الاقتصادي. وقد كشفت الدراسات التجريبية عن وجود علاقة وطيدة بين دخول المنشآت الجديدة والنمو الاقتصادي^{٣٨}. إضافة إلى ذلك، فإن معدل كثافة الدخول في البلدان ذات الدخل المرتفع مضاعف لمعدلها في البلدان ذات الدخل المنخفض (٦,٤ مقابل ٠,٤).

٧-٢ خلاصة

٢٩. لتلخيص هذا الفصل، تؤكد البراهين التجريبية المتوفرة أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي المحرك الرئيسي لاستحداث الوظائف. ومع ذلك، فإن إنتاجيتها والأجور التي تدفعها أدنى مما هي عليه في المنشآت الكبيرة. وهناك خطر من أن يؤدي تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة بسبب إسهامها الكبير في العمالة، دون التفريق بينها تفريقاً إضافياً بحسب الشرائح الفرعية، إلى وجود مقايضة بين كمية العمالة ونوعيتها، لا سيما في البلدان النامية التي تضم نسبة عالية من المنشآت بالغة الصغر غير المنظمة.

٣٠. ويظهر التحليل أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة شديدة التباين وتسودها اتجاهات معاكسة في مختلف الشرائح الفرعية. ويبدو الاعتقاد السائد بأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة مرادفة لأصحاب المشاريع واستحداث الوظائف وأنها بالتالي تستحق الدعم، مسرفاً في التبسيط. ولا يكفي النظر في حجم المنشأة لإعطاء صورة واقعية عن يستحدث الوظائف، ويمكن بالتالي أن يؤدي ذلك إلى استنتاجات سياسية غير صحيحة. وتشير الأرقام التي قدمتها البلدان المتقدمة إلى أن نشاط تنظيم المشاريع وعملية استحداث الوظائف ذات الصلة به تتصل اتصالاً وثيقاً بعمر المنشآت، وليس بحجمها. وتسجل المنشآت الصغيرة حديثة العهد أعلى مستويات النمو في العمالة وتسهم فيها إسهاماً عالياً على نحو غير متناسب. ولذا، ينبغي لصانعي السياسات أن ينظروا في إتاحة تدابير محددة تستهدف هذه المنشآت النامية حديثة العهد، وتقيّم مدى تحقيق الآثار الكمية والنوعية المتوقعة على العمالة.

٣١. وفيما يتعلق بالبلدان النامية، تتسم شريحة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في أحيان كثيرة بوجود عدد كبير من المنشآت بالغة الصغر غير المنظمة التي لا تنمو، وعدد قليل جداً من المنشآت الصغيرة والمتوسطة (الوسط المفقود). ولا ينبغي التخلي عن تقديم الدعم إلى المنشآت بالغة الصغر، لأنها كثيراً ما تساعد على توفير الدخل في الحالات التي لا تكون فيها العمالة مدفوعة الأجر متاحة. وهناك مع ذلك، حتى ضمن شريحة المنشآت غير

^{٣٥} انظر:

P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment*, paper for the Business Environment Working Group, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, unpublished, 2005.

^{٣٦} انظر: (2013) Silivestru، مرجع سابق.

^{٣٧} انظر:

K. Lee et al: "Big businesses and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis", in *Journal of Comparative Economics* (2013, Vol. 41-2).

^{٣٨} للاطلاع على لمحة عامة واقعية، انظر:

L. Klapper, I. Love and D. Randall: *New firm registration and the business cycle*, World Bank Policy Research Working Paper 6775, 2014.

المنظمة، طبقة عليا كبيرة من المنشآت بالغة الصغر الموجهة نحو النمو، التي يمكن أن تسهم إسهاماً يعتد به في توليد العمالة.

٣٢. والأمر الضروري، في نهاية المطاف، هو تحقيق تصنيف أفضل للمنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المتجانسة. وتخدم كل شريحة أغراضاً مختلفة، انطلاقاً من تثبيت الدخل مروراً باستحداث العمالة ووصولاً إلى زيادة الإنتاجية، وتتطلب تدخلات محددة.

٣٣. وينبغي أيضاً عدم إهمال المنشآت الكبيرة، نظراً لأنها تمثل نسبة كبيرة من العمالة وتشكل محركاً أساسياً لنمو الإنتاجية. ومن المهم كذلك الإشارة إلى أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت الكبيرة ليست منعزلة، بل تشكل جزءاً من نظام تفاعلي، حيث تزود المنشآت الكبيرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالأسواق. إضافة إلى ذلك، كثيراً ما تبدأ المنشآت الصغيرة والمتوسطة نشاطها كفرع ناشئ عن الشركات الكبيرة أو الجامعات.^{٣٩}

^{٣٩} انظر:

P. Nightingale and A. Coad: "Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research", in *Industrial and Corporate Change* (2014, Vol. 23(1)).

الفصل ٣

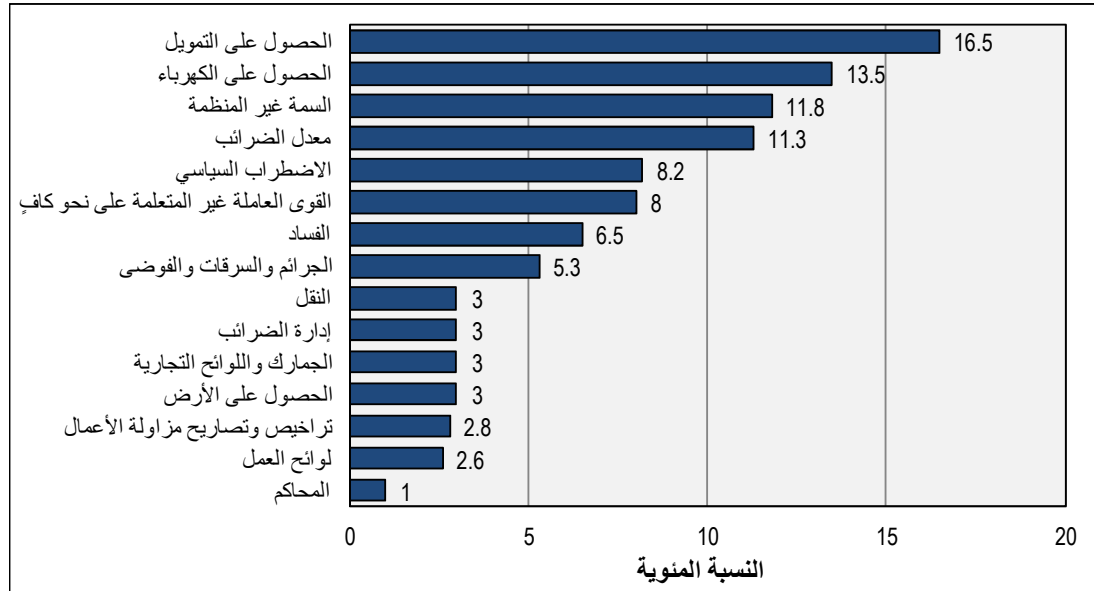
القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها

٣٤. والآن، وبعد أن حددنا الإسهامات التي تقدمها المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة، ننتقل في هذا الفصل إلى بحث القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها. ومن المهم قبل كل شيء الإحاطة بماهية القيود الرئيسية بغية تحليل ما إذا كان بإمكان سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة الإسهام في القضاء عليها والطريقة التي يمكن أن يتم بها ذلك.

١-٣ القيود التي تواجهها المنشآت

٣٥. تخضع القيود التي تحول دون نمو المنشآت واضطلاعها بتوليد المزيد من الوظائف إلى دراسة مستفيضة نسبياً. واستناداً إلى بيانات مستقاة من الدراسات الاستقصائية لمجموعة البنك الدولي بشأن المنشآت،^١ يتصدر الحصول على التمويل قائمة القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث تعتبرها ١٦ في المائة من هذه المنشآت بمثابة أكبر العقبات التي تواجهها في جميع البلدان (الشكل ١-٣).

الشكل ١-٣: القيود الرئيسية التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة في جميع البلدان (النسبة المئوية من المنشآت التي تحدد كل من العوامل التالية باعتبارها أكبر العقبات التي تعترضها)



المصدر: IFC: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction, IFC Jobs Study (2013).

^١ سألت الدراسات الاستقصائية أصحاب المنشآت أو مديريها عن تصوراتهم بشأن القيود الرئيسية. وللإطلاع على المزيد من المعلومات عن هذه الدراسات الاستقصائية، انظر الفصل ٢، الحاشية ٢.

٣٦. وتحل إمكانية الحصول على الكهرباء المرتبة الثانية، حيث تنظر إليها ١٤ في المائة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة على أنها العقبة الكبرى التي تواجهها، وتأتي المنافسة من الاقتصاد غير المنظم في المرتبة الثالثة، بنسبة ١٢ في المائة. ويرى حوالي ٤٢ في المائة من مجموع المنشآت الصغيرة والمتوسطة أن هذه العقبات الثلاث هي أهم العقبات. وتتمثل القيود الهامة الأخرى التي تعترض المنشآت الصغيرة والمتوسطة في معدلات الضرائب وانعدام الاستقرار السياسي والقوى العاملة التي لم تحصل على تعليم كاف والفساد والفسوض.

٣٧. وتختلف القيود التي تواجهها المنشآت الكبيرة اختلافاً طفيفاً في جميع البلدان، حيث تنصدر إمكانية الحصول على الكهرباء قائمة القيود (١٥ في المائة)، تليها قلة مهارات القوى العاملة (١٢ في المائة) وفرص الحصول على التمويل (١١ في المائة).

٣٨. وثمة أيضاً اختلافات بحسب مستوى التنمية الاقتصادية. فإمكانية الحصول على الكهرباء تنصدر القيود التي تواجهها المنشآت من جميع فئات الحجم في البلدان ذات الدخل المنخفض (٢٦ في المائة)، تليها فرص الحصول على التمويل (٢١ في المائة). ويتمثل أكبر القيود في صفوف المنشآت التي تمارس نشاطها في البلدان ذات الدخل المرتفع، في نقص مهارات القوى العاملة (١٨ في المائة)، تليها معدلات الضرائب (١٤ في المائة).

٣٩. كما تختلف أهم القيود باختلاف الأقاليم. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، ذكرت ٢٢ في المائة من المنشآت من جميع فئات الحجم أن إمكانية الحصول على الكهرباء تشكل أكبر العقبات أمامها. وفي شرق آسيا والمحيط الهادئ، صنفت ١٧ في المائة من المنشآت فرص الحصول على التمويل على رأس القيود التي تواجهها. وفي أوروبا وآسيا الوسطى، شكلت معدلات الضرائب الشاغل الرئيسي (١٧ في المائة). وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، شكلت السمة غير المنظمة العقبة الرئيسية (١٦ في المائة). وشكل انعدام الاستقرار السياسي في جنوب آسيا أهم الشواغل المطروحة (٢٥ في المائة).

٤٠. وفرص الحصول على التمويل هي القيد الأكثر أهمية، إذا ما نظر إليها بحسب القطاع. ويشار إليها باعتبارها الشاغل الرئيسي الذي أعربت عنه ١٨ في المائة من مجموع المنشآت في قطاعي التصنيع والبيع بالتجزئة و ١٥ في المائة من المنشآت في قطاع الخدمات. وبالنسبة إلى القيد الذي يأتي في المرتبة الثانية، تبدو الصورة أكثر تنوعاً، حيث يتعلق الأمر بفرص الحصول على الكهرباء بالنسبة إلى قطاع التصنيع (١٦ في المائة) وبالسمة غير المنظمة بالنسبة إلى قطاع البيع بالتجزئة (١٣ في المائة) وبمعدل الضرائب بالنسبة إلى قطاع الخدمات (١٢ في المائة).

٤١. وأخيراً، عند تصنيف القيود بحسب الموضوع، تبرز اللوائح المتعلقة بالأعمال (بما في ذلك السمة غير المنظمة ومعدلات الضرائب والجمارك واللوائح التجارية وإدارة الضرائب وتراخيص وتصاريح مزاولة الأعمال والمحاكم وإمكانية الحصول على الأراضي والفساد) بوصفها أكبر قيد، حيث تحددها حوالي ٥٠ في المائة من المنشآت بتلك الصفة. وتأتي الهياكل الأساسية، التي تشمل إمكانية الحصول على الكهرباء والاستفادة من وسائل النقل، في المرتبة الثانية. وتحل فرص الحصول على التمويل المرتبة الثالثة. وبالرغم من أن العديد من القيود مشتركة بين جميع أصحاب المشاريع بصرف النظر عن جنسهم، فإن المنشآت المملوكة للنساء قد تواجه قيوداً إضافية، من قبيل السياسات والقوانين التمييزية، بما فيها عدم القدرة على فتح حساب مصرفي خاص بالمرأة أو إبرام العقود أو امتلاك سندات ملكية الأراضي.^٢

^٢ حوالي ٩٠ في المائة من مجموع البلدان التي شملتها دراسة حديثة العهد والبالغ عددها ١٤٣ بلداً، لديها على الأقل فرق قانوني واحد يقيد المنشآت المملوكة للنساء؛ انظر:

World Bank: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (London, 2013).



٢-٣ المشاكل والمساوئ التي يواجهها عمال
 المنشآت الصغيرة والمتوسطة

٣ للاطلاع على تفاصيل حول المسألة المتعلقة بتبني بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة، انظر القسم ٣-٥.

٤ انظر :

Brendan et al.: “The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies, and ongoing debates”, in *Cambridge Journal of Economics*. 2013.

° انظر: ILO: *Decent work indicators: Concepts and definitions*, Geneva, 2012.

الشكل ٣-٣: أبعاد نوعية العمالة



المصدر:

Expert Group on Measuring Quality of Employment: *The Statistical Framework for Measuring Quality of Employment*, unpublished (2012).

٤٤. وخلصت دراسة حول الجوانب الكمية والنوعية لاستحداث العمالة من جانب المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الاتحاد الأوروبي إلى أن الاختلافات القائمة في نوعية العمالة تظهر بشكل أبرز بين البلدان والقطاعات الاقتصادية منها بين المنشآت المنتمية إلى مختلف فئات الحجم^٦. وتدعم هذا الرأي دراسة حديثة العهد أجريت حول الاختلافات القطاعية في نوعية العمالة في الاتحاد الأوروبي. وتشمل هذه الدراسة أربعة من أبعاد نوعية العمالة، هي: الإيرادات؛ الآفاق (على سبيل المثال، الأمن الوظيفي والمسار الوظيفي)؛ نوعية المحتوى الوظيفي (على سبيل المثال، البيئة الاجتماعية والبيئة المادية وكثافة العمل)؛ نوعية أوقات العمل. وتفيد الدراسة عن تقديرات عالية بالنسبة إلى قطاع الصناعة الكيماوية والمرافق والخدمات المالية والعقارات والخدمات القانونية وخدمات المحاسبة. وتتمثل القطاعات التي حصلت على تقديرات ضعيفة نسبياً في الخدمات الإدارية وصناعة الأغذية الزراعية وخدمات الأغذية والمشروبات والنسيج والألبسة والنقل والتخزين والبناء. ويزيد بمقدارين احتمال الإبلاغ عن نتائج سلبية بشأن الصحة والرفاه بين العمال الذين يعملون في قطاعات رديئة النوعية فيما يتعلق بالعمالة. وعلى غرار ذلك، يرجح أن يعلن حوالي نصف هؤلاء العمال أنهم لا يزالون قادرين على تأدية عملهم عندما يبلغون الستين من العمر^٧.

٤٥. ومع ذلك، تحصل المنشآت الصغيرة والمتوسطة على نقاط أدنى فيما يتعلق بمعظم جوانب نوعية العمالة عند مقارنتها بمنشآت كبرى (انظر الجدول ٣). وتكشف البيانات عن الأجور في المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان الأوروبية، أنها أدنى بنسبة تتراوح ما بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من المتوسط الوطني للأجور. وهناك نتائج مشابهة بالنسبة للولايات المتحدة واليابان.

^٦ انظر: (2011) De Kok et al، مرجع سابق.^٧ انظر:European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound): *Working conditions and job quality: Comparing sectors in Europe*, Dublin, 2014.

الجدول ٣: مؤشرات نوعية العمالة: مقارنة بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت الكبيرة في الاتحاد الأوروبي

المجال	المؤشر	فئة الحجم التي حصلت على أعلى النقاط
الأجر	مستويات الأجور	المنشآت الكبيرة (LSE) ^١
المرونة في العمل	استخدام مخططات الأجر المرتبطة بالأداء	المنشآت الصغيرة والمتوسطة
	مستوى الساعات الإضافية	المنشآت الكبيرة
	مستوى العمل لبعض الوقت	المنشآت الصغيرة والمتوسطة
الأمن الوظيفي ^٢	ترتيبات الوقت المرن	المنشآت الكبيرة
	الاستخدام عن طريق وكالات العمل المؤقت	المنشآت الصغيرة والمتوسطة
	اللجوء إلى العقود محددة الأجل	المنشآت الصغيرة والمتوسطة
مشاركة العمال	فقدان الوظائف بسبب توقف نشاط المنشأة	المنشآت الكبيرة
	التغطية باتفاقات العمل الجماعية	المنشآت الكبيرة ^٣
تطوير المهارات	تمثيل العمال	المنشآت الكبيرة
	الاستفادة من أنشطة التدريب والتطوير	المنشآت الكبيرة

^١ LSE: المنشآت الكبيرة.

^٢ تفترض المؤشرات الثلاثة بشأن الأمن الوظيفي وجود علاقة عكسية بين نقاط العمالة ونوعيتها: كلما ارتفع معدل العمالة التي توفرها وكالات العمل المؤقت، كلما انخفضت نوعية العمالة والعكس بالعكس.

^٣ لا يمكن تحديدها بالاستناد إلى البيانات المتوفرة.

المصدر: De Kok et al (2011). لا تشمل البيانات المستخدمة المستقاة من الدراسات الاستقصائية التي أجريت بشأن المنشآت سوى مجالات نوعية الوظائف المترتبة عن العلاقة التعاقدية بين أصحاب العمل والعمال. وهي لا تشمل مجالات نوعية العمل مثل الظروف المادية للعمل أو خطر الحوادث.

٤٦. ويوحى القدر المحدود من البحوث المتوفرة بشأن الحماية الاجتماعية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة بوجود أوجه قصور فيما يتعلق بتوفير الضمان الاجتماعي لعمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وفي بعض هذه البلدان، تُعفى المنشآت التي لا يزيد عدد العمال فيها على رقم معين، من دفع الاشتراكات الإلزامية للضمان الاجتماعي ومن تغطيته. وعلى سبيل المثال، لا تشمل مخططات التأمين الصحي وغيرها من مخططات التأمين الاجتماعي، في الهند ونيجيريا، عمال المنشآت التي تضم أقل من عشرة عمال^٨. ومع ذلك، فقد عززت التدابير المتخذة في عدد من البلدان، بما فيها البرازيل والصين والأردن وليسوتو ومنغوليا ورواندا وجنوب أفريقيا وتايلند، لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية من خلال النظم الاكتتابية وغير الاكتتابية، تغطية الحماية الاجتماعية لفئات كبيرة من السكان، بمن فيهم عمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة^٩. وتبقى أهم العوامل المحددة لسبل الحصول على تقديمات الضمان الاجتماعي، بالنسبة إلى عمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العديد من البلدان، متصلة بمعرفة ما إذا كانوا مستخدمين في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم^{١٠}.

^٨ انظر:

ILO: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health? Taking stock of findings on health protection of workers in small and medium-sized enterprises and their impacts on productivity* (Geneva, 2014).

^٩ مكتب العمل الدولي: *الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١؛

ILO: *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Geneva, 2014).

^{١٠} انظر: ILO: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health?*، مرجع سابق.

٤٧. أما بالنسبة إلى ساعات العمل، فلا توجد أنماط واضحة في جميع البلدان، إذ تقل في المنشآت الصغرى، في بعض البلدان من قبيل اليابان، بينما ترتفع في بلدان أخرى، مثل البرازيل والهند والولايات المتحدة وبعض بلدان الاتحاد الأوروبي^{١١}.

٤٨. وفي البلدان التي تقع خارج أوروبا، تبدو مدة تقلد الوظائف أطول بكثير في المنشآت الكبيرة، مما يشير إلى مزيد من الأمن الوظيفي. وفي الولايات المتحدة، تصل مدة تقلد الوظائف بالنسبة إلى عمال المنشآت التي تستخدم أقل من ٢٥ عاملاً نصف مدة تقلد الوظائف بالنسبة إلى عمال المنشآت التي تستخدم ٢٥ عاملاً أو أكثر. وأفيد عن اتجاهات مماثلة من اليابان والبرازيل. ومن التفسيرات المحتملة، إلى جانب ارتفاع معدلات دخول المنشآت الصغيرة والمتوسطة وخروجها، صعوبة تطوير المسار المهني في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ولذا، يرجح أن ينتقل العمال إلى المنشآت الكبرى، بعد اكتسابهم بعض المهارات والخبرات في المنشآت الصغرى.

٤٩. وتسجل ممارسات إدارة الموارد البشرية حضوراً ونموً أقل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، إلا أن ثمة عدداً جماً من المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تطبق ممارسات ابتكارية في مجال إدارة الموارد البشرية. ففي ألمانيا، توجد نظم العمل عالية الأداء في ١١ في المائة من المنشآت التي يصل عدد موظفيها إلى ١٩ عاملاً وفي ثلث المنشآت التي يتراوح عدد موظفيها ما بين ٢٠ و ١٩٩ موظفاً^{١٢}. وفي إيطاليا، طورت ٣٥ في المائة من المنشآت الصغيرة نظم إدارة الموارد البشرية تطويراً لا بأس به، وتجمع ٢٢ في المائة منها بين ممارسات ابتكارية في مجال إدارة الموارد البشرية وبين نظم راسخة للعلاقات الصناعية^{١٣}. وتتسم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في أوروبا بوجود مبادرات مهمة في مجالي التدريب وتطوير المهارات، إذ تنظم ٣٠ في المائة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة تدريبات مهنية مستمرة. وفي اليابان، اعتمدت ٤٧ في المائة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة (تضم ما بين ٣٠ و ٩٩ عاملاً) الأجر المرتبط بالأداء، وتعمل ٢٦ في المائة منها بنظم تقييم الأداء وتقدم ٦٦ في المائة منها التدريب خارج المنشأة وأثناء العمل على السواء.

٥٠. وتضطلع العلاقات الصناعية والمفاوضة الجماعية بدور مهم في تحسين الأمن الوظيفي وظروف العمل. لذا، توصي منظمة العمل الدولية بتشجيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها على ضمان تمثيلهم تمثيلاً كافياً، تحقيقاً للاحترام الكامل للحرية النقابية^{١٤}. ومع ذلك، لا تزال العلاقات الصناعية هزيلة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والانتساب إلى نقابات العمال والمفاوضة الجماعية على مستوى الشركات ضعيفاً. وتتناول بعض البحوث التي أجريت، الاستراتيجيات اللازمة لسد الفجوة في التمثيل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. ويكشف ذلك أن تنظيم العمال في المنشآت الصغيرة والمتوسطة يتطلب أن تتبع نقابات العمال نهجاً تفاضلياً لرعاية مصالح عمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي تختلف عن مصالح أعضائها التقليديين. وتُقدر الكثافة النقابية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة بنسبة ٢ في المائة في فرنسا^{١٥} و ١٥ في المائة في هولندا و ١٣ في المائة في أيرلندا وبأقل من ٢ في المائة في اليابان. وتتنوع الحالة فيما يتصل برابطات أصحاب العمل تنوعاً أكبر. ففي النمسا وفنلندا وفرنسا وإيطاليا وهولندا وإسبانيا، يشكل تمثيل أصحاب العمل وتغطية المفاوضة الجماعية على السواء في المنشآت الصغيرة والمتوسطة جزءاً يعتد به من النظم الوطنية للعلاقات الصناعية. وفي المملكة المتحدة، تجري المفاوضة الجماعية في ٤ في المائة فقط من المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وفي الولايات المتحدة، تتسم الكثافة النقابية وتغطية المفاوضة الجماعية على السواء بالضعف.

٥١. وتُخلف السلامة والصحة المهنيّتان، أو عدم وجودهما، أثراً على الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي على السواء. وتقدر منظمة العمل الدولية أن الحوادث المهنية والأمراض ذات الصلة بالعمل تتسبب فيما يزيد

^{١١} بالنسبة إلى هذا القسم والأقسام الثلاثة التالية، انظر:

Eurofound: *Industrial relations in the EU, Japan, US and other global economies, 2005–2006* (Dublin, 2007).

^{١٢} انظر:

P. Edwards and M. Ram: "Surviving on the margins of the economy: Working relationships in small, low-wage firms", in *Journal of Management Studies* (2006, Vol. 43-4).

^{١٣} انظر:

L. Bordogna and R. Pedersini: *Between the "black hole" and innovative labor relations and HRM practices in small size enterprises: The Italian experience of late '90s in comparative perspective*, unpublished (2001).

^{١٤} انظر توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩).

^{١٥} انظر:

Global Labour University: *Strategies for closing the representation gap in micro and small enterprises*, 2010.

على ٢,٣ مليون حالة وفاة يمكن تلافيها في العالم سنوياً^{١٦} وأن تكاليفها الاقتصادية تبلغ زهاء ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي^{١٧}. وقد تبين بالبحث أن بيئة العمل تكون أكثر خطورة في المنشآت الصغيرة منها في المنشآت الكبيرة. وفي أوروبا، تحدث ٨٢ في المائة من مجموع الإصابات المهنية و ٩٠ في المائة من مجموع الحوادث المميتة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{١٨}. ومع ذلك، انخفضت معدلات وقوع حوادث العمل من أكثر من ٤٠٠٠ يوم ضائع لكل مائة ألف عامل في عام ١٩٩٦ إلى أقل من ٣٠٠٠ يوم في عام ١٩٢٠٠٧.

٥٢. وغالباً ما يكون الرضا الوظيفي مرتفعاً بالنسبة إلى عمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وقد يرتبط ذلك بعوامل من قبيل زيادة الاستقلالية في العمل وانخفاض درجة تقسيمه. كما يُقدّر العمال العلاقات الشخصية مع الإدارة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ومن الأسباب الأخرى المقترحة أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة توفر بيئة عمل أكثر استقراراً، بمعنى أن الاستراتيجيات قلما تتغير وأن عمليات إعادة التنظيم وعمليات الدمج وعمليات الاستملاك تحدث بصورة أقل تواتراً مقارنة مع المنشآت الكبيرة^{١٩}.

٥٣. وإجمالاً، بالرغم من الدروس الكثيرة التي استخلصت، لا تزال ثمة فجوة كبيرة في المعارف المتعلقة بنوعية العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ولا تتوافر أي بيانات يعتد بها عن نوعية الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. واستناداً إلى القرائن الواردة من الاتحاد الأوروبي، تحتل المنشآت الصغيرة والمتوسطة عموماً مكانة دنيا فيما يتعلق بنوعية العمالة مقارنة بالمنشآت الكبرى. ولا غرابة في ذلك، نظراً إلى أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تدفع أجوراً أدنى وتقدم مزايا إضافية أقل بسبب الانخفاض النسبي لإنتاجيتها. غير أنه نظراً إلى الإسهامات الكبيرة التي تقدمها المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى العمالة، بما في ذلك كونها توظف في كثير من الأحيان المجموعات ذات الأولوية مثل الشباب والعمال المسنين والعمال الأقل مهارة، سيكون من غير المناسب النظر في خفض الدعم المقدم إلى هذا القطاع أو التخلي عنه. وعوضاً عن ذلك، يكمن التحدي في دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة لزيادة إنتاجيتها ونموها، وفي الوقت نفسه تحسين نوعية الوظائف. وسيمثل ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في جميع الأوقات خطوة أولى مهمة، ولكن ذلك يظل تحدياً كبيراً، لا سيما في العدد الكبير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد غير المنظم وفي الزراعة^{٢٠}.

٥٤. ومن النتائج الأخرى المهمة التي خلص إليها هذا الفصل أن القطاع الاقتصادي الذي تمارس فيه المنشآت الصغيرة والمتوسطة نشاطها يؤثر في نوعية العمالة تأثيراً أقوى من تأثير حجم المنشأة. ولذا، فلربما يكون من الأنجع، عندما يصمم صانعو السياسات التدخلات المستقبلية لتحسين نوعية العمالة، التركيز على قطاعات محددة بدلاً من التركيز على فئات الحجم.

^{١٦} انظر:

ILO introductory report for the 2014 World Congress on Safety and Health at Work (Frankfurt am Main, August 2014).

تستند الحسابات إلى بيانات الإصابات المهنية لعام ٢٠١٠، المستقاة من مجموعة دول أعضاء في منظمة العمل الدولية وبيانات عام ٢٠١١ المستقاة من منظمة الصحة العالمية بشأن العبء العالمي للأمراض.

^{١٧} انظر: International Labour Office and World Day for Safety and Health at Work (2003).

^{١٨} انظر:

European Agency for Safety and Health at Work: *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: A review* (2009).

^{١٩} انظر:

Eurofound: *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation* (2010).

^{٢٠} انظر: (2011) De Kok et al.، مرجع سابق.

^{٢١} مكتب العمل الدولي: *المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من الالتزام إلى العمل*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢.

الفصل ٤

سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة: التعريف والأساس المنطقي والروابط بالمجالات السياسية الأخرى

٥٥. يقدم هذا الفصل معلومات سياقية عن سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة من خلال تحديد موضوعها وأساسها المنطقي وروابطها بالسياسات الأخرى ذات الصلة التي تهتم المنشآت الصغيرة والمتوسطة وإسهاماتها في العمالة ولكنها لا تستهدفها بوجه التحديد.

١-٤ التعريف والأهداف

٥٦. تُعرّف سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، في سياق هذا التقرير، على أنها المبادرات العامة الرامية إلى تعزيز المنشآت القائمة التي تقل عن حجم معين^١. ويمكن لهذه السياسات أن تستهدف المنشآت بشكل مباشر أو غير مباشر. وتشمل الأمثلة على سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة المباشرة خدمات الدعم المالي وغير المالي وإدماج المنشآت الصغيرة والمتوسطة في شبكات أوسع من المنتجين وسلاسل القيم. وكثيراً ما يقدم الدعم غير المباشر من خلال التدخلات الرامية إلى تحسين البيئة المؤاتية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، من قبيل اشتراطات التسجيل المبسطة أو النظم الضريبية أو لوائح العمل التفاضلية. والصكوك الأكثر استخداماً في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي صكوك الائتمان والمنح والمساعدة التقنية والحوافز المالية^٢. وتعتبر برامج المنشآت الصغيرة والمتوسطة جزءاً لا يتجزأ من السياسات العامة، من حيث أنها تضع التدخلات موضع التنفيذ عن طريق وضع خطة عمل لتحقيق هدف محدد. واستهداف المنشآت الصغيرة والمتوسطة ليس غاية في حد ذاته، بل وسيلة للنهوض بالنمو ونوعية العمالة والازدهار العام.

٥٧. وترتبط سياسات روح تنظيم المشاريع ارتباطاً وثيقاً بسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة وكثيراً ما تدمج معها في الممارسة العملية. ووجه الاختلاف الرئيسي هو أن سياسات روح تنظيم المشاريع تستهدف الأفراد لا المنشآت القائمة. ويتمثل هدفها الرئيسي في تشجيع المزيد من الناس على اعتبار روح تنظيم المشاريع خياراً متاحاً ودعم مرحلة ما قبل البدء في المشروع ومرحلة إنشاء المشروع والمرحلة التي تليها مباشرة في عملية تنظيم المشروع^٣. وكثيراً ما يجري تصميم سياسات روح تنظيم المشاريع وتنفيذها لتعزيز دوافع الأفراد ومهاراتهم والفرص المتاحة لهم^٤. وثمة أوجه تآزر واضحة بين سياسات روح تنظيم المشاريع

^١ انظر:

P. Ibararán, A. Maffioli and R. Stucchi: *SME policy and firms' productivity in Latin America*, IZA Discussion Paper No. 4486, (Institute for the Study of Labor (IZA), 2009); Independent Evaluation Group: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (Washington, DC, 2014).

^٢ انظر: Ibararán et al.، مرجع سابق.

^٣ انظر:

A. Lundstrom and L.A. Stevenson: *Entrepreneurship policy: Theory and practice* (New York, Philadelphia, 2005).

^٤ يتمثل أحد منتجات منظمة العمل الدولية الرئيسية في حزمة التثقيف في مجال تنظيم المشاريع، كيف تدير أعمالك، حيث حققت مستوى من المشاركة بلغ ٢,٣ مليون مشارك على مدى العقد الماضي؛ انظر:

S. Asad and V. Rose-Losada: *Know About Business 2013: An outreach report from the ILO's entrepreneurship education programme* (Geneva, ILO, 2013).

وسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، لا سيما عند تهيئة بيئة مؤاتية والحصول على التمويل ومهارات الإدارة. لذا، توصي منظمة العمل الدولية بأن تصمم السياسات بنوعيتها كحزمة واحدة.

٢-٤ الأساس المنطقي

٥٨. هناك مبرران اقتصاديان رئيسيان لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة^٥. ويتمثل الأساس المنطقي الأول في وجود إخفاقات في السوق قد تعيق أداء المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومشاركتها في نشاط السوق، وهو ما يؤدي إلى انخفاض النمو والعمالة. وتتناول سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة إخفاقات السوق هذه، مثل نقص المعلومات أو عدم توفر بعض الخدمات وارتفاع تكلفتها أو المشاكل المتعلقة بالسلع العامة. والأمثلة التي يُشار إليها باستمرار هي كالتالي:

- عدم إمكانية الوصول إلى التمويل، وذلك لعدم تمكن المصارف من تقييم مخاطر الإقراض إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة؛
- قلة المعلومات فيما بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة عن المنافع الناجمة عن بعض خدمات الدعم، من قبيل التدريب أو الخدمات الاستشارية؛
- الافتقار إلى مزودي بعض الخدمات، أو عدم رغبة المزودين في تقليص حجم خدماتهم لتلبية طلب المنشآت الصغرى بسبب وجود نسبة غير مؤاتية من التكاليف الثابتة إلى الدخل؛
- تكلّف المنشآت عن الاستثمار في البحث والتطوير لخشيتها من الانتقال المجاني للمعلومات إلى المنشآت الأخرى.

٥٩. والأساس المنطقي الثاني لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة هو أن فئة الحجم هذه تقدم إسهامات خاصة في التنمية الاقتصادية وتخفيف حدة الفقر، وبالتالي فهي جديرة بالدعم. وتتمثل الحجج المعروضة في كثير من الأحيان لتبرير الدعم الموجه لفائدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في إسهامها في توليد العمالة بسبب ارتفاع كثافة اليد العاملة فيها وتأثيرها الإيجابي في الكفاءة والابتكار والإنتاجية من خلال اشتداد المنافسة.

٦٠. والمؤلفات الاقتصادية واضحة في تنصيصها على أنه لا يكفي وجود حالة إخفاق في السوق أو إسهامات خاصة في الأهداف الإنمائية من جانب المنشآت الصغيرة والمتوسطة لتبرير التدخل الحكومي؛ ولا يمكن تبرير هذا التدخل إلا عندما يسفر عن تحقيق مكاسب رفاه صافية^٦.

٦١. وثمة أيضاً العديد من وجهات النظر المشككة التي تطرح تساؤلات بشأن الأساس المنطقي لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتتراوح وجهات النظر هذه بين الموقف التقليدي غير التدخل الذي ينادي باعتماد السياسات التي لا تحابي المنشآت بجميع أحجامها (باستثناء المنشآت ذات الأهداف الاجتماعية المحددة مثل مساعدة أشد أصحاب المشاريع فقراً)، وبين وجهات النظر التي تشدد على أهمية الإصلاحات المنهجية وغير محددة الأهداف، من قبيل توفير هياكل أساسية موثوقة وإدارة القطاع العام إدارة سديدة وتوفير الاستقرار السياسي وتهيئة بيئة مؤاتية سليمة للأعمال وإعداد قوى عاملة تتمتع بالقدر الكافي من التعليم^٧. كما يرى المشككون أن سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة عادة ما تكون قليلة الشأن بحيث يتعذر أن تغير من الأمر شيئاً في العالم وأنه لا يمكن تبرير هذه التدخلات إلا إذا تم بناء أسواق محلية مستدامة لتقديم خدمات الدعم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة أو قامت الحكومات بإدماج التدخلات في البرامج الوطنية.

٦٢. ولم يتم التوصل بعد إلى حل النقاش المتعلق بمعرفة ما إذا كان يجب أم لا اعتماد سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة أولاً. وثمة اتفاق واسع النطاق على أن إخفاقات السوق موجودة فعلاً^٨ وعلى ضرورة تذليلها من خلال سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ولكن ليس هناك اتفاق على أن المنشآت الصغيرة

^٥ انظر على سبيل المثال، Ibarrarán et al.، مرجع سابق.

^٦ انظر: D.J. Storey: *Entrepreneurship and SME policy*, unpublished, 2008.

^٧ انظر: Independent Evaluation Group، مرجع سابق.

^٨ انظر على سبيل المثال،

D.J. Storey: "Evaluating SME policies and programmes: Technical and political dimensions", in M. Casson et al. (eds): *The Oxford Handbook of Entrepreneurship* (Oxford, 2006).

والمتوسطة تقدم إسهامات اقتصادية خاصة^٩. وأفضل طريقة للتوصل إلى توافق في الآراء هي تجاوز نقص التقييمات الموثوقة للتأثير الكمي وتتبع نتائج سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومقارنة تكاليفها مع الفوائد الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بها وتقييم فعاليتها بالمقارنة مع غيرها من التدخلات التي لا تستهدف المنشآت التي تقل عن حجم معين. وهناك اتفاق واسع النطاق على ضرورة ترسيخ سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة ترسيخاً ثابتاً في نظرية واضحة للتغيير وفي إجراءات تقييم للنتائج تقوم على البيانات^{١٠}. ومن المهم أيضاً تعزيز ثقافة التقييم نظراً إلى أن الحكومات والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة لا تزال تُنفق ميزانيات ضخمة على سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{١١}.

٣-٤ الروابط بالمجالات السياسية الرئيسية الأخرى

٦٣. يركز هذا التقرير على تحليل فعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي تُعرّف على أنها سياسات تستهدف المنشآت التي تقل عن حجم معين. ومن المفهوم أنه قد يكون لطائفة من السياسات الاقتصادية الأخرى كذلك أثر كبير على المنشآت الصغيرة والمتوسطة أو قد تشكل شرطاً مسبقاً لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة المستدامة أو قد تعود بالنفع على هذه المنشآت على نحو غير متناسب. غير أن هذه السياسات الأخرى ليست محل تركيز هذا التقرير، لأنها لا تستهدف فئة حجم واحدة من المنشآت بوجه خاص مع استبعاد المنشآت الأخرى وقد كانت، في جميع الأحوال، محل مناقشة مستفيضة بالفعل من الهيئات المكونة في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، فإن بعض السياسات الأوسع نطاقاً وأهميتها بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة مبيّنة بصورة مقتضبة أدناه بغية التشديد على أهميتها وتعزيز التحليلات والنهج المتسقة.

٦٤. وتعتبر سياسات الاقتصاد الكلي من أهم العوامل في تنمية المنشآت بجميع أحجامها^{١٢} ولا تكتفي السياسات النقدية والمالية والضريبية وسياسات أسعار الصرف بالتأثير تأثيراً مباشراً في تكلفة الائتمان ومداخلات المنشآت الأخرى، بل تؤثر أيضاً في الطلب الكلي. ولن تكون سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة مفيدة إلا إذا تلقت الدعم من إطار لسياسات الاقتصاد الكلي الداعمة، يعزز نمو الإنتاجية والطلب الداخلي والخارجي والاستقرار الاقتصادي.

٦٥. ويمكن أن تضطلع السياسات الاستثمارية وسياسة الهياكل الأساسية المادية بدور مهم في تجاوز أحد أكبر التحديات الذي أبلغت عنها المنشآت، ألا وهو انعدام الهياكل الأساسية الملائمة. ويمكنها أن تسهم أيضاً، عن طريق استخدام النهج كثيفة العمالة، في القضاء على الفقر من خلال الوظائف التي تستحدثها. وإذا ما استخدمت البرامج ذات الصلة المدخلات المتاحة محلياً إلى أبعد مدى ممكن (كما تستخدمها منظمة العمل الدولية)، فإن المنشآت الصغيرة والمتوسطة يمكن أن تستفيد أيضاً بصفقتها موروثة مباشرة^{١٣}.

^٩ انظر على سبيل المثال، Independent Evaluation Group، مرجع سابق.

^{١٠} انظر على سبيل المثال،

OECD: *OECD framework for the evaluation of SME and entrepreneurship policies and programmes* (Paris, 2007).

^{١١} تُفيد تقديرات الفريق الاستشاري لمساعدة أشد الناس فقراً أن مؤسسات التمويل الإنمائي العام كانت حتى عام ٢٠١١، قد خصصت ٢٥ مليار دولار أمريكي من التمويل لفائدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة وأن المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة بلغت مليار دولار في عام ٢٠٠٩ (بلغ مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية ١٢٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٩ وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). ويظهر تقييم حديث للدعم المقدم من مجموعة البنك الدولي إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة أن هذه التدخلات بلغت ١٨ مليار دولار من الالتزامات والنفقات وتحمل المخاطر خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٢، حيث شملت ١٦ في المائة من إجمالي قيمة حافظة المؤسسة المالية الدولية و ٢١ في المائة من إجمالي تحمل مخاطر الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار و ٢ في المائة من الالتزامات الاستثمارية للبنك الدولي؛ انظر: Independent Evaluation Group، مرجع سابق.

^{١٢} بالنسبة إلى النهج الذي تنتهجه منظمة العمل الدولية إزاء الاقتصادات الكلية المؤاتية للعمالة، انظر أيضاً: مكتب العمل الدولي: *سياسات العمالة من أجل استدامة الانتعاش والتنمية*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، جنيف، ٢٠١٤.

^{١٣} أحد أكبر برامج منظمة العمل الدولية في مجال التعاون التقني هو برنامج الاستثمار كثيف العمالة بحافزة مالية قدرها ١٢٠ مليون دولار أمريكي ويجري تنفيذه في ٤٥ دولة عضواً. انظر المرجع نفسه.

٦٦. وشهدت **السياسة الصناعية** انتعاشاً قوياً في السنوات الأخيرة. وهي تضم الجهود التي تبذلها الحكومة لتعزيز قطاع محدد أو المجموعة التي يُتوقع أن تزيد سرعة عملية التحول الهيكلي، مما يفضي إلى آفاق أفضل للنمو الشامل^{١٤}. ورهنأً بعدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في القطاعات أو المجموعات المختارة، فقد تكتسي السياسات الصناعية أهمية كبيرة بالنسبة إلى هذه المنشآت. وتعتبر السياسات التي تستهدف المنشآت الصغيرة والمتوسطة تكملة جيدة للسياسات الصناعية إذا كانت تساعد هذه المنشآت على اكتساب المهارات والكفاءات اللازمة لاستمرار التنويع والتحول الإنتاجي.

٦٧. وكما جاء في الفصل ٣، تتمثل إحدى العقبات الكبيرة التي أبلغت عنها المنشآت في عدم الانسجام القائم بين مهارات القوى العاملة وطلب المنشآت. وتضطلع **سياسات تطوير المهارات**، التي تشمل التعليم الأساسي والتدريب الأولي والتعلم المتواصل، بدور مهم في معالجة عدم تناسق المهارات هذا. وتكتسي هذه السياسات أهمية حاسمة في زيادة إنتاجية المنشآت بجميع أحجامها، بما في ذلك المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث تشكل بدورها، أحد المتطلبات الرئيسية لاستحداث وظائف أكثر وأفضل^{١٥}.

^{١٤} انظر:

J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler and R. Kozul-Wright (eds): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Geneva, 2014).

^{١٥} مكتب العمل الدولي: *مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨؛ و:

ILO: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 training strategy* (Geneva, 2010).

أهمية وفعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في دعم أولويات منظمة العمل الدولية

١-٥ مقدمة

٦٨. يلخص هذا الفصل الأدلة التجريبية الحديثة على فعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ويحلل مدى قدرة هذه السياسات على المساعدة في تحقيق أولويات منظمة العمل الدولية. وينصب التركيز على أهم التدخلات من حيث الطلب المقدم من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية والوصول إلى المستفيدين. وهي كالتالي:

- تعزيز الحصول على التمويل والتدريب على تنظيم المشاريع^١؛
- تهيئة بيئة تمكينية للمنشآت؛
- إضفاء السمة المنظمة على المنشآت في الاقتصاد غير المنظم؛
- تعزيز إنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتحسين ظروف العمل؛
- اعتماد تدخلات خاصة بسلاسل القيم.

ويختتم الفصل بعرض مستجدات الاتجاهات الجديدة في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٦٩. وبالنسبة لكل تدخل من التدخلات المدرجة أعلاه، يرد في هذا الفصل ما يلي: (١) عرض موجز لنموذج تغيير يبين الطريقة التي يفترض أن يساهم بها التدخل في تحقيق التغييرات المتوخاة؛ (٢) ملخص للأدلة العالمية بشأن مدى فعالية نموذج التغيير؛ (٣) توثيق ما هو معروف عن مدى تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية في مجال بعينه.

٧٠. وفي معرض توثيق الأدلة العالمية وأدلة منظمة العمل الدولية على فعالية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، يركز الفصل على تقييمات التأثير الدقيقة التي تقدر التأثير السببي للتدخل. وتُعطي الأولوية للمنهجيات التجريبية أو شبه التجريبية^٢. ويسمح استخدام هذه الخطط بتقدير الافتراضات المنافية للواقع، أي ما يمكن أن يحدث في حالة عدم التدخل. وتستخدم كبديل لذلك دراسات الاقتصاد القياسي غير التجريبية التي تعتمد على التحليل الإحصائي للعلاقات الاقتصادية. وتساعد هذه الطريقة أيضاً على قياس الآثار، ولكن من الصعب استنتاج العلاقات السببية. ويكتسي التركيز على نهج التقييم الكمي أهمية لسببين: أولاً، ثمة افتقار عام إلى تقييمات التأثير الكمي لسياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ثانياً، غالباً ما تفضي الأساليب غير الدقيقة إلى تقديرات مبالغ فيها لتأثير السياسات. وفي حالة عدم وجود دليل راسخ، فسيشار إلى ذلك بوضوح.

^١ غالباً ما تُعرض هذه التدخلات كمجموعة، لذلك سيتم تناولها معاً.

^٢ يُختبر تجريبياً تدخل المنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل تقديمها لتدريب أو برنامج خاص بالتمويل بالغ الصغر، بإحالة المشاريع عشوائياً إلى مجموعات معالجة أو مراقبة تمثل الوضع الراهن. ويحد هذا النهج من إمكانية وجود فوارق منهجية بين مجموعات المعالجة والمراقبة قد تؤثر في النتائج المقاسة وتساعد على إسناد ما ظهر من آثار إيجابية أو سلبية إلى التدخل بكل ثقة. وتستخدم المنهجيات شبه التجريبية أساليب غير الإحالة العشوائية لبناء مجموعات للمعالجة والمراقبة. وقد تحد الفوارق المحتملة وجودها في المجموعات من مصداقية النتائج.

٢-٥ الحصول على التمويل والتدريب على تنظيم المشاريع

منطق التدخل

٧١. غالباً ما تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة، كما هو مشار إليه في الفصل السابق، قيوداً في الحصول على التمويل. ومن ثم يهدف العديد من التدخلات إلى تزويد هذه المنشآت بالخدمات المالية مثل القروض أو الضمانات أو المنح أو منتجات الادخار أو التأمين أو تسهيلات إيجار الشراء. ولا تهدف التدخلات في أكثر الأوقات إلى تزويد المنشآت الصغيرة والمتوسطة بهذه الخدمات التي لم تكن غالباً متاحة لها فحسب، بل تحاول أيضاً أن تحصل على هذه الخدمات بتكلفة أقل. ويعطي الشكل ١-٥ نظرة عامة عن المنطق الذي يقوم عليه هذا النوع من التدخل^٣. ومن المتوقع أن يوفر الحصول على التمويل ما يلزم المنشأة من مدخلات مالية لاستمرار عملياتها وتوسيعها. وينبغي أن يساهم هذا في تحسين أداء المنشآت الصغيرة والمتوسطة ويؤدي إلى رفع مستوى المبيعات والأرباح، وفي نهاية المطاف إلى زيادة الطلب على اليد العاملة ورفع مستوى الدخل واستحداث المزيد من الوظائف.

الشكل ١-٥: من المشاريع إلى التأثير: نموذج التدخل من أجل الحصول على التمويل



^٣ ترتكز نماذج التدخلات على:

M. Grimm and A.L. Paffhausen: *Interventions for employment creation in micro, small and medium sized enterprises in low and middle income countries – A systematic review*, unpublished, 2014; and N. Fiala and M. Pilgrim: *Intervention models and performance indicators of the ILO Small Enterprises Unit* (Berlin, Geneva, 2013).

٧٢. يشير التدريب على تنظيم المشاريع إلى جميع أنواع التدريب الذي يعلّم المهارات اللازمة لتأسيس منشأة جديدة أو تحسين الإدارة الأساسية والوظائف الإدارية في منشآت قائمة. ويشمل ذلك تقديم برامج خاصة لصاحبات المشاريع، مما قد يضيف مضموناً آخر إلى قضايا الجنسين. ويحدد الشكل ٥-٢ نموذج التدخل لبرامج التدريب على الإدارة وتنظيم المشاريع. ومن المتوقع أن يحسّن هذا التدريب المهارات الإدارية لدى أصحاب المشاريع المحتملين والموجودين الذين يتوقع منهم بعد التدريب إما بدء مشروع جديد أو توسيع مشروع قائم. وبناءً على المهارات التي اكتسبها المستفيدون حديثاً، يتوقع منهم أن يحسنوا أداء منشآتهم ويحققوا زيادة في الطلب على اليد العاملة والدخل والوظائف المستحدثة.

الشكل ٥-٢: من المشاريع إلى التأثير: نموذج التدخل من أجل التدريب على تنظيم المشاريع



تلخيص الأدلة العالمية

٧٣. بالنسبة للبلدان النامية، يمكن تلخيص الأدلة العالمية بشأن تأثير التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل كالتالي^٤. فمن مجموع تدخلات التدريب التي تم تقييمها، كان لنسبة ٤٠ في المائة منها آثار إيجابية هامة في العمالة، بينما لم تؤثر ٦٠ في المائة المتبقية في العمالة. وحيثما سُجلت هذه الآثار الهامة، فإنها كانت

^٤ يستند هذا القسم أساساً إلى استعراضين منهجيين حديثين يقيمان تأثير سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية. ويتضمن Grimm and Paffhausen، مرجع سابق، ٥٤ دراسة وُصفت بأنها تقييمات دقيقة. ويتضمن:

Y. Cho and M. Honorati: *Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis*, Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1302 (World Bank, Washington, DC 2013)

عينة تتكون من ٣٧ دراسة. ويركز Paffhausen و Grimm على الآثار المتعلقة بالعمالة ولا يستعرض بانتظام الآثار المتعلقة بالدخل. ويتناول Cho و Honorati أيضاً الآثار المتعلقة بالدخل ويبينان أن ٢٨ في المائة من مجموع التدخلات (التدريب أو التمويل أو كلاهما) حققت نتائج هامة فيما يتعلق بالدخل.

على مستوى لا يستهان به. وكان لثلث التدخلات آثار متوسطة أو كبيرة، بينما كان لنسبة ٤٥ في المائة من التدخلات آثار صغيرة ولنسبة ٢٢ في المائة آثار سلبية^٥.

٧٤. وأظهرت ٣٥ في المائة من التدخلات التي أتاحت الحصول على التمويل آثاراً إيجابية هامة في العمالة غير أن حجم هذه الآثار كان في معظمه صغيراً. ولم تتعد نسبة التدخلات ذات الأثر الهام، التي خلفت آثاراً متوسطة أو كبيرة ١٨ في المائة^٦. ومن التفسيرات الممكنة لذلك أن أغلبية هذه التدخلات كانت في شكل برامج للاندماج بين البالغ الصغر وتمنح قروضاً تتراوح قيمتها بين ١٠٠ و ٢٠٠٠ دولار أمريكي استُخدمت عادةً كرأس مال عامل ولم تُستثمر على المدى الطويل في تجهيزات أو مبانٍ يمكنها أن تفضي إلى توسع الأعمال وزيادة العمالة. ولم تخضع برامج المنح سوى لعدد قليل من التقييمات ولم تُجر أي دراسات على آثار منتجات التأمين بالغ الصغر في العمالة.

٧٥. وتوحي الأدلة العالمية أيضاً، بالنسبة لنوعي التدخلات على السواء، بأن نسبة نجاح البرامج من حيث استحداث فرص العمل يمكن أن تزيد إذا انطوت التدخلات على سمة أو أكثر من السمات التالية:

(أ) الجمع بين التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل يعطي نتائج أفضل من التدخلات القائمة بذاتها. وثمة مبرر قوي لإقامة شراكات مع مؤسسات التمويل بالغ الصغر عند تنفيذ البرامج لأن القدرة على الحصول على قرض قد تحفز أصحاب المشاريع على تطبيق ممارسات الأعمال الجديدة التي تعلموها من البرامج التدريبية.

(ب) من المرجح أن تؤدي البرامج الموجهة إلى الشباب إلى نتائج إيجابية. ومن التفسيرات الممكنة لذلك وجود نقص كبير في مهارات تنظيم المشاريع بالنسبة لهذه الفئة العمرية مقارنةً بالفئات العمرية الأخرى. وبالتالي فإن التأثير النسبي لهذه التدخلات يصبح أكبر. وقد يتمثل سبب آخر في كون الرغبة في تأسيس منشأة جديدة أكثر هيمنة في الفئات العمرية الشابة. وخلصت الدراسات الاستقصائية التي أجراها المرصد العالمي لتنظيم المشاريع إلى نتيجة ثابتة مفادها أن أعلى نسبة لأصحاب المشاريع المبتدئين تسجل في الفئة العمرية ٢٥-٣٤ سنة، أيًا كان مستوى التنمية الوطنية^٧.

(ج) تبدو البرامج الموجهة إلى المرأة أقل نجاحاً من حيث توليد الدخل واستحداث العمالة. ومع ذلك، ينبغي عدم التحجج بذلك لوقف هذه التدخلات، فقد تعكس النتائج مختلف أهداف صاحبات المشاريع والتفاوتات الهيكلية التي يواجهنها. وغالباً ما تشمل هذه التفاوتات عدم استقلالية المرأة في صنع القرار داخل الأسرة، والمتطلبات الإضافية على حساب وقتها وفرص التعليم المحدودة. ومع ذلك، تدعو النتائج إلى إعادة النظر في النهج الحالية، لا سيما تلك المتعلقة بضرورة التغلب على التفاوتات الهيكلية. وتظهر نتائج التقييم الأخيرة أن إضافة سمات تصميمية جديدة إلى برامج تنظيم المشاريع الخاصة بالمرأة، من قبيل الخدمات المالية المتنقلة أو رأس المال العيني، يزيد من استقلالية صاحبات المشاريع في صنع القرار ويحسن أداءهن في قطاع الأعمال^٨.

(د) غالباً ما يكون أداء البرامج التي يقدمها وسطاء غير حكوميين أداءً أفضل. ويمكن تفسير ذلك بكون هذه المنظمات أكثر دراية بالفئات المستهدفة. ويشمل الوسطاء غير الحكوميين أيضاً منظمات أصحاب العمل وغيرها من منظمات أعضاء قطاع الأعمال التي غالباً ما تقدم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة خدمات دعم غير مالي لمزاولة الأعمال. ولا تسمح النتائج المتاحة باستخلاص أي استنتاجات بشأن أداء هذه المجموعة من الوسطاء.

^٥ غالباً ما تستخدم الاستعراضات المنهجية ما يسمى حجم الآثار الموحد الذي يعكس حجم الأثر على المعالجة بالمقارنة مع مجموعة المراقبة كنسبة من الانحراف المعياري. وتسمح هذه الطريقة بمقارنة الدراسات التي تقيس الآثار في العمالة سواء كانت فرقاً في الاحتمالات أو نسبة مئوية من النمو أو تغيرات في المستويات. ويناهز متوسط حجم الآثار الموحد للاستعراضين المشار إليهما أعلاه ٠,٢ بالنسبة للعمالة، مما يعني أن التدخلات أدت إلى زيادة متوسط العمالة بمقدار ٠,٢ من الانحراف المعياري. فإذا كان الانحراف المعياري عند خط الأساس يساوي ٤ عمال، فهذا يعني أن نسبة العمالة زادت بمقدار ٠,٨ من العمال. وبالنسبة لتصنيف حجم التأثير الصغير والمتوسط والكبير، انظر: J. Cohen: *Statistical power analysis for the behavioural sciences*, 2nd edition, 1988.

^٦ Grimm and Paffhausen، مرجع سابق.

^٧ انظر مثلاً: J.E. Amorós and N. Bosma: *Global Entrepreneurship Monitor: 2013 Global Report* (2014).

^٨ انظر:

M. Buvinic and R. Furst-Nichols: *Promoting women's economic empowerment: What works?*, World Bank Group Policy Research Paper No. 7087 (2014).

(هـ) يؤثر الوقت الذي تنفذ فيه عمليات التقييم على النتائج. فمن المرجح أن الحصائل المسجلة بعد انتهاء التدخل بفترة من عام إلى عامين تسفر عن نتائج إيجابية بالمقارنة مع الحصائل المسجلة بعد انتهاء البرنامج ببضعة أشهر.

٧٦. وأخيراً، يجدر إبداء الملاحظات التالية بشأن طريقة تفسير النتائج:

(أ) إذا اتخذنا أداء سياسات سوق العمل النشطة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مرجعاً (٣٩ في المائة من هذه السياسات تسفر عن نتائج إيجابية هامة)^٩، فإننا سنجد أن التدخلات المتعلقة بتنمية روح تنظيم المشاريع في البلدان النامية متماثلة من حيث مستوى الأداء. ويمكن أن تساهم هذه التدخلات في استحداث العمالة وتحقيق مكاسب كبيرة للرفاه^{١٠}.

(ب) ومع ذلك، لا تُظهر أغلبية الدراسات وجود آثار إيجابية في العمالة. ولكن هذا لا يعني عدم تحقيق أي نتائج على الإطلاق. فعدد كبير من الدراسات يبين أن التدخلات تؤدي إلى تحسين ممارسات قطاع الأعمال (في حالة المبادرات المتعلقة بالتدريب) أو استقرار الدخل (بالنسبة للتدابير المتعلقة بتعزيز الحصول على التمويل). ويظهر عدد قليل من الدراسات تحسناً في المبيعات أو الأرباح بينما لا يزال عدد أقل يبين وجود آثار هامة في العمالة. ويتمثل النمط العام في أن إظهار نتائج هامة يزداد صعوبة كلما طالت سلسلة النتائج المسجلة من بدء التدخل حتى ظهور التأثير النهائي. وليس من الواضح ما إذا كان هذا راجعاً إلى عدم فعالية التدخلات أو إلى كون دراسات التقييم لا تترك وقتاً كافياً بين انتهاء التدخل وقياس حجم الآثار في العمالة. وكثيراً ما يقاس حجم هذه الآثار بعد مضي بضعة أشهر أو على الأكثر بعد سنتين من التدخل. ولا توجد أي برامج لتتبع الآثار بعد فترة من سنتين إلى أربع سنوات من التدخل^{١١}. فمن الممكن وجود آثار إيجابية في العمالة لا تظهر إلا في غضون فترة تقييم أطول.

(ج) أغلبية التدخلات التي قُيِّمت موجهة إلى المنشآت بالغة الصغر أو العاملين للحساب الخاص، وهذا يعكس الرغبة في استهداف المجموعات شديدة العوز المستبعدة من الحصول على الخدمات المالية وغير المالية. وينبغي الاستمرار في تقديم هذه البرامج لأنها تسهم إسهامات قيمة في زيادة الدخل وأمن الدخل كما يمكن أن تؤثر في العمالة. ومن منطلق استحداث وظائف إضافية، ينبغي النظر أيضاً في استهداف الشباب والمنشآت سريعة النمو، لأن هذه المجموعة الفرعية من شريحة المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي التي تستحدث معظم فرص العمل الجديدة (انظر الفصل ٢). ومع ذلك تجدر الإشارة إلى وجود نقص حتى الآن في عدد دراسات التأثير التي تثبت قطعاً الفرضية القائلة إن المنشآت عالية النمو هي التي تستفيد أكثر من التدخلات.

(د) جودة التدريب ليست عاملاً متغيراً في عمليات التقييم^{١٢}. ويُفترض أساساً أن التدخلات تُجرى دون تغيير الجودة، وهذا أمر مستبعد. ويستحسن إيجاد مؤشرات ملائمة لجودة التدريب وتقييم ما إذا كانت الجودة تؤثر في نجاح البرامج.

(هـ) يقدّم التدريب في معظم التجارب مجاناً، في حين تفرض بعض البرامج التابعة لمنظمة العمل الدولية رسوماً على المشاركين بهدف تحسين الاستفادة المالية للبرامج وإقضاء المشاركين غير الملزمين. وقد يكون لفرض الرسوم تأثير إيجابي، على افتراض أنه يساعد على ضمان اختيار المشاركين الأكثر التزاماً. ولا تزال هذه المسألة بحاجة إلى إثبات في حالة التدريب. وفي حالة الحصول على التمويل، يسلم عموماً بأن فرض معدلات فائدة أو رسوم هي ممارسة جيدة، الهدف منها وضع برامج مستدامة.

^٩ انظر:

D. Card, J. Kluve and A. Weber: "Active labor market policy evaluations: A meta-analysis", in *Economic Journal* (2010, Vol. 120).

ينبغي الإشارة إلى أن سياسات سوق العمل النشطة تشمل عموماً التدريب على تنظيم الأعمال، كما تشمل تدابير أخرى من قبيل المساعدة في البحث عن عمل أو تغطية فرص العمل في القطاع العام غير المدرجة في فئة سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

^{١٠} Cho and Honorati، مرجع سابق.

^{١١} تبين تقييمات سياسات سوق العمل النشطة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بوضوح أن الآثار في العمالة على المدى الطويل (ثلاث سنوات بعد التدخل) أكبر حجماً منها على المدى القصير أو المتوسط؛ انظر: Card et al. (2010)، مرجع سابق.

^{١٢} باستثناء Cho وHonorati، مرجع سابق، اللذين استخدموا نموذج تقديم الخدمات (جهات حكومية أو غير حكومية) كمؤشر للجودة، وهذا على الأرجح ليس كافياً.

- (و) ميزة الاستعراضات المنهجية عند مقارنتها بتقييمات تأثير التدخلات الفردية، أن بإمكانها أن تساعد في تحديد عوامل التصميم في جميع البلدان والأقاليم، التي لها انعكاسات على التأثير. وفي هذا السياق، ساهم الاستعراضان المنهجان اللذان أجريا مؤخراً بشأن فعالية تدخلات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية في الحد من تباين الدراسات السابقة التي لم تتمكن من كشف اتجاهات واضحة^{١٣}. ومع ذلك لا يزال حجم عينات هذين الاستعراضين المنهجين محدوداً. وثمة حاجة إلى المزيد من التقييمات والاستعراضات المنهجية. وينبغي أن يشمل ذلك أيضاً تحليلات لجدوى التكاليف، بما أن جميع التقييمات في الوقت الراهن تكاد تخلو من البيانات المتعلقة بفعالية التكاليف، التي تقارن جدوى التدخلات بتكلفتها.
- (ز) وفيما يتعلق بنوعية الوظائف المستحدثة، يتضح أن التدخلات يمكن أن تساهم في توليد الدخل الإضافي، وهو بعد رئيسي لنوعية العمالة. ولكن لا توجد أي أدلة تذهب إلى أبعد من مستوى توليد الدخل. وينبغي أن تغطي تقييمات التأثير المستقبلية مجالات هامة أخرى بشأن ظروف العمل.

٧٧. ويتمثل أحد الانعكاسات السياسية الرئيسية في قدرة التدخلات المعززة لتنمية روح تنظيم المشاريع من خلال تقديم خدمات الدعم المالية وغير المالية على المساهمة في استحداث فرص عمل أوفر وأفضل. علاوة على ذلك، يفرض تقديم حزمات من الخدمات التي تجمع بين خدمات الحصول على التمويل والخدمات غير المالية إلى نتائج أفضل من التدخلات القائمة بذاتها، التي لا تزال تمارس كثيراً وينبغي الحد منها. والآثار في العمالة تمس الشباب أكثر من عامة السكان. ويقود هذا إلى استنتاج أن تنمية روح تنظيم المشاريع لدى الشباب ينبغي أن تظل واحدة من سياسات سوق العمل النشطة العديدة التي تهدف إلى محاربة البطالة والبطالة الجزئية بين الشباب. علاوة على ذلك، قد تكون هناك حاجة إلى تكيف التدخلات التي تستهدف صاحبات المشاريع. ويتمثل أحد الحلول التي يجب اختبارها في إدراج مضمون إضافي بشأن تمكين المرأة اقتصادياً حتى تتصدى على نحو أفضل للقيود المحددة التي تواجهها.

تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية

٧٨. بالنظر إلى أن منظمة العمل الدولية تعكف على إجراء تدخلات لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة على نطاق واسع، لا سيما في مجال التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل^{١٤}، فإن من المهم تقييم ما إذا كانت هذه البرامج ستترك الآثار المقصودة. وكما يتبين من الجدول ٤ أدناه، نُشرت إلى الآن ثمانية تقييمات تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية^{١٥}. وقد أجرت منظمة العمل الدولية هذه الدراسات بالتعاون مع باحثين خارجيين أو أجراها فقط باحثون خارجيون اختاروا منتجات منظمة العمل الدولية نظراً لانتشارها في الأسواق المحلية.

٧٩. ولا تزال عينة تقييمات التأثير في إطار تدخلات منظمة العمل الدولية صغيرة إلى درجة لا تسمح بإجراء استعراض منهجي يمكنه تحديد خصائص التصميم الرئيسية في جميع التدخلات التي تؤثر في نجاح البرامج. ومع ذلك، يتضح من ملخص النتائج الرئيسية أن استنتاجات هذه التقييمات تشبه الاستنتاجات النابعة من الأدلة العالمية. أولاً، نجحت الأغلبية الساحقة من البرامج في تغيير ممارسات قطاع الأعمال وتوليد دخل إضافي. ولم تترك سوى برامج قليلة نسبياً أثراً هاماً في العمالة، ولكن بعض التدخلات لم تقس هذا المؤشر. ثانياً، تؤكد تجربة منظمة العمل الدولية أيضاً الاستنتاج النابع من الأدلة العالمية، الذي يفيد أنه ينبغي الجمع بين التدخلات المتعلقة بالحصول على الخدمات المالية وغير المالية، ثالثاً، لم تستفد صاحبات المشاريع إلا بنسبة أقل من تدخلات منظمة العمل الدولية من حيث توليد الدخل واستحداث فرص العمل. رابعاً، استهدفت معظم التدخلات

^{١٣} انظر:

D. McKenzie and C. Woodruff: *What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?*, Policy Research Working Paper 6202, unpublished, 2012.

^{١٤} أكبر برنامج تدريب تابع لمنظمة العمل الدولية، من حيث النوعية، هو مجموعة التدريب على تنظيم المشاريع "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"، إذ شمل ٤,٥ ملايين مشارك (في الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٠)؛ انظر:

S. Lieshout, M. Sievers and M. Aliyev: *Start and improve your business: Global tracer study 2011* (Geneva, 2012).

وتركز مجموعات التدريب والمشورة الهامة الأخرى على صاحبات المشاريع والتعاونيات الزراعية. وأكبر برنامج لمنظمة العمل الدولية يعزز الحصول على التمويل هو مجموعة "إنجاح نشاط التمويل بالغ الصغر"، التي تدرب مقدمي الخدمات المالية. وإلى الآن، تم تدريب ٢٧٠٠ مدير للمصارف التجارية والتعاونيات والاتحادات الائتمانية على طرق تحسين سبل حصول الزبائن الذين يعانون من نقص الخدمات مثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة، على التمويل.

^{١٥} فيما يخص الأدلة العالمية، وحدها الدراسات المقترنة بخطة تجريبية أو شبه تجريبية تدخل في هذا الإطار. ولا تدخل في هذا الإطار الدراسات التتبعية التي تتعقب المستفيدين قبل التدخل وبعده، مثل الدراسة التتبعية العالمية المتعلقة ببرنامج "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"، لأنها لا تخضع لمجموعة مراقبة؛ ومع ذلك، فهي تظل أدوات رصد قيمة.

المنشآت بالغة الصغر والعاملين للحساب الخاص. خامساً، لم تتضمن معظم التقييمات تحليلاً لجدوى التكاليف. وأخيراً، شرعت منظمة العمل الدولية، على خلاف الأدلة العالمية، في قياس نوعية الوظائف المستحدثة خارج إطار الدخل. وأظهرت التقييمات أن من الممكن مثلاً النهوض بتمكين المرأة. غير أن من اللازم إجراء مزيد من التقييمات.

٨٠. وتعكف منظمة العمل الدولية على توسيع نطاق الأدلة على فعالية التدخلات لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتجرى حالياً خمس دراسات جديدة لاختبار آثار التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل على المدى البعيد. ويبرهن هذا على التزام منظمة العمل الدولية بتوفير أدلة ذات مصداقية على فعالية تدخلاتها.

الجدول ٤: فعالية التدخلات التي تستخدم منتجات منظمة العمل الدولية لتقديم خدمات التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل

نوع التدخل	الآثار الهامة إحصائياً في ^١	ممارسات قطاع الأعمال	الدخل	العمالة
أوغندا: الجمع بين التدريب على تنظيم المشاريع بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"، وبين القروض أو المنح	+		+	+
			(بالنسبة للقروض والتدريب: زيادة ٥٤ في المائة في الأرباح)	(بالنسبة للقروض والتدريب: زيادة في العمالة بنسبة ٤٥ في المائة في المائة)
فيتنام: تقديم التدريب على قضايا الجنسين وإدارة الأعمال، بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "أمض قدماً"، بالاقتران بقروض بالغة الصغر	+	+	+	غير مقيسة
غانا: التدريب على إدارة الأعمال استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تحسن مشروعك" كمكافأة على المشاركة في مسابقة لخطط الأعمال	غير مقيسة	صفر	صفر	صفر
سري لانكا: الجمع بين التدريب على تنظيم المشاريع استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"، وبين تقديم منح للمنشآت بالغة الصغر التي تملكها النساء والتي هي قائمة أو يحتمل تأسيسها	+	+	+	صفر
باكستان: التدريب على مزاولة الأعمال استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "تعرف على عالم الأعمال"، وتقديم القروض إلى زبائن التمويل بالغ الصغر في المناطق الريفية	+	+	+	صفر
غانا: التدريب على إدارة المنشآت الصغيرة والمتوسطة القائمة بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"	+	+	+	غير مقيسة
طاجيكستان: تقديم التدريب والقروض إلى المنشآت الناشئة المحتملة التي تملكها النساء استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "أمض قدماً"	+	+	+	+
				(بالنسبة للقروض والتدريب: ارتفعت العمالة للحساب الخاص بنسبة ٦٠ في المائة)
الفلبين: تدريب زبائن مؤسسة محلية للتمويل بالغ الصغر استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه"	+	+	+	صفر

^١ تشير علامة "+" إلى وجود أثر إيجابي هام إحصائياً. أما الرقم "صفر" فيدل على عدم وجود أي أثر؛ ولم تسجل أي حالات لأثر سلبي هام. وللإطلاع على النتائج المفصلة، انظر الجدول الوارد في الملحق.

٣-٥ البيئة التمكينية

منطق التدخل

٨١. يتضمن العديد من سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة مكوّنًا يهدف إلى تحسين البيئة التمكينية لهذه الشريحة من المنشآت. وتتمثل الحجة الرئيسية المُساقفة في محدودية الجدوى من محاولة تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة على صعيد المنشآت في بيئة معادية لها. وبخلاف المنشآت الكبيرة، لا تستطيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة توظيف أخصائيين للتعامل مع القواعد واللوائح المعقدة. وغالباً ما يشار أيضاً إلى شدة تأثير المنشآت الصغيرة والمتوسطة ببيئة تمكينية غير مؤاتية، على أنه غياب لقاعدة تنافسية متكافئة.

٨٢. وتعطي لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت التعريف الأكثر شيوعاً لمصطلح البيئة التمكينية. (يعتمد نهج البيئة التمكينية للمنشآت المستدامة الخاص بمنظمة العمل الدولية تعريفاً أوسع يشمل الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية). وتعرّف لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت بيئة الأعمال على أنها "مجموعة من الظروف السياسية والقانونية والمؤسسية والتنظيمية التي تحكم أنشطة الأعمال. وهي مجموعة فرعية من مناخ الاستثمار وتشمل آليات الإدارة والإنفاذ المنشأة لتنفيذ السياسة الحكومية، فضلاً عن الترتيبات المؤسسية التي تؤثر في طريقة عمل الجهات الفاعلة الرئيسية"^{١٦}.

٨٣. وتغيير البيئة التمكينية ميدان من ميادين التدخل المعقدة. وهو يتضمن مجالات وظيفية مختلفة تؤثر في نشاط الأعمال، بما في ذلك: تبسيط إجراءات تسجيل الأعمال والحصول على التراخيص؛ تبسيط السياسات الضريبية والإدارة؛ تيسير الحصول على التمويل؛ تكييف قوانين العمل وإدارة العمل؛ تحسين النوعية الإجمالية للإدارة التنظيمية؛ تحسين سندات ملكية الأراضي وسجلاتها وإدارتها؛ تسهيل وتسهيل الوصول إلى المحاكم التجارية والآليات البديلة لتسوية المنازعات؛ توسيع عمليات التحاور بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك تعزيز الحوار الاجتماعي؛ تحسين الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالأسواق^{١٧}.

٨٤. وغالباً ما تفيد التدخلات المشار إليها أعلاه المنشآت بجميع أحجامها، بيد أن ما يبررها في غالب الأحيان هو أهميتها الخاصة بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة. إضافة إلى ذلك، تمنح بعض البلدان إعفاءات أو تحدد عتبات امتثال خاصة بحجم معين من المنشآت. ومن الأمثلة الشائعة على ذلك التخفيضات الضريبية التي تتمتع بها المنشآت الصغيرة والمتوسطة والإعفاءات من قوانين العمل؛ وتشمل أمثلة أخرى سياسات المشتريات الخاصة وخطط حجز الأسواق للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

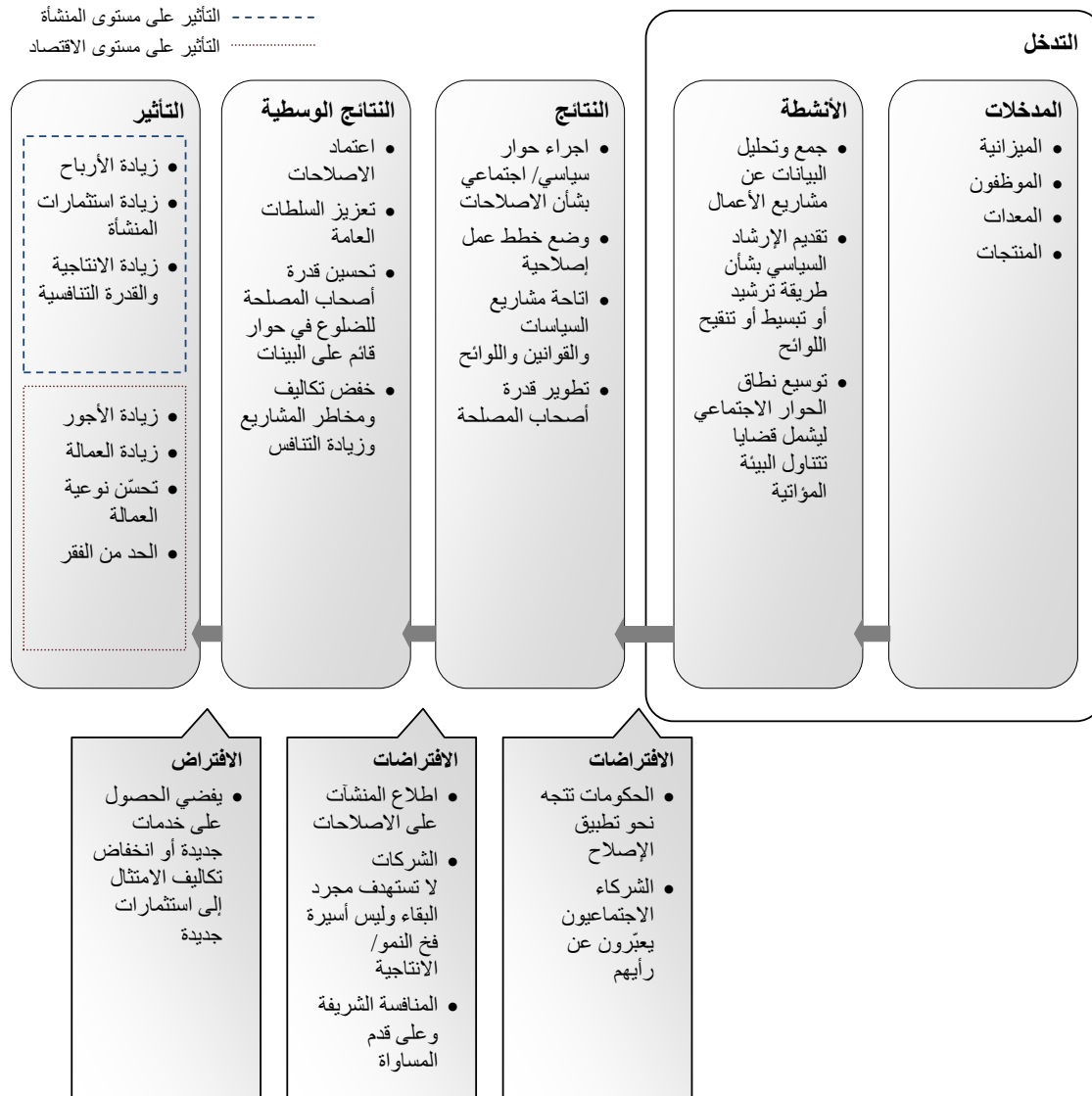
٨٥. ويعطي الشكل ٣-٥ لمحة عامة عن نظرية التغيير المرتبطة بالتدخلات المتعلقة بالبيئة التمكينية. وعلى العموم، تركز هذه التدخلات على جمع الأدلة على وجود مجال لتبسيط القواعد واللوائح أو مراجعتها. ومن المفترض أن يؤدي ذلك إلى صياغة مشاريع سياسات وقوانين ولوائح من شأنها أن تحسن البيئة التمكينية. ويوفر الحوار السياسي والحوار الاجتماعي منصة لإعطاء الأولوية للإصلاحات وتحديد أنسب الخيارات السياسية. ويتوقع أن تتيح الإصلاحات بمجرد اعتمادها فرص الوصول إلى خدمات جديدة تساعد المنشآت الصغيرة والمتوسطة على تحسين أدائها أو الحد من تكاليف مزاولة أعمالها. ومن المفترض أيضاً أن تفرج تكاليف الامتثال المخفضة المذكورة عن الموارد وأن تؤدي إلى مزيد من الاستثمارات واستحداث العمالة.

^{١٦} انظر:

Donor Committee for Enterprise Development (DCED): *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (2008 edition).

^{١٧} المرجع نفسه.

الشكل ٣-٥: من المشاريع إلى التأثير: نموذج التدخل من أجل تهيئة بيئة تمكينية



تلخيص الأدلة العالمية

٨٦. يستند إجراء قياس دقيق لآثار التدخلات الهادفة إلى تعزيز بيئة تمكينية في الظروف المثالية إلى إخضاع بعض المنشآت عشوائياً إلى التدخل في حين لا تخضع منشآت مماثلة أخرى للتدخل المعني. ولكن ثبت أن من الصعب جداً تطبيق هذه النهج التقييمية التجريبية بالنسبة لهذا النوع من التدخل^{٨٦}. وتنفذ عموماً برامج دعم لتحسين بيئة الأعمال على الصعيد الوطني، ومن ثم تؤثر في آن واحد في جميع المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلد^{٨٩}. ولذلك فإن تأثير هذه التدخلات غالباً ما يُقاس من خلال إجراء تحليل تجريبي عبر البلدان أو عبر القطاعات. وهذا يجعل من الصعب الوصول إلى استنتاجات بشأن الأثر السببي للإصلاحات من أجل تهيئة بيئة تمكينية.

^{٨٨} كان الاستثناء الوحيد هو إصلاح الدخول إلى قطاع الأعمال من قبيل المراكز الموحدة متعددة الخدمات التي تم اختبارها استناداً إلى تقييمات التأثير التجريبية؛ للاطلاع على النتائج، انظر الجزء ٤-٥.

^{٨٩} انظر مثلاً:

A. Rahman: *Investment climate reforms and job creation in developing countries: What do we know and what should we do?*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 7025 (2014);

أو:

DCED *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (2013 edition), Annex: *Measuring donor-supported business environment reform*.

٨٧. وتظهر الدراسات وجود علاقة قوية بين الإصلاحات من أجل تهيئة بيئة تمكينية واستحداث فرص العمل أو تحقيق النمو الاقتصادي. ويبين تقييم أجرته مؤخراً برامج مجموعة البنك الدولي لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وجود ارتباط وثيق بين تحسين البيئة التمكينية ونمو العمالة^{٢٠}. فكلما صغر حجم المنشأة، كلما زاد حجم الآثار في العمالة. وتظهر دراسات أخرى وجود علاقة واضحة بين تحسين البيئة التمكينية وتحقيق النمو الاقتصادي^{٢١}.

٨٨. وفيما عدا هذه الدراسات المتعلقة بالاقتصادي القياسي، توجد تقييمات أخرى تبحث في تأثير التدخلات من أجل تهيئة بيئة تمكينية في مجالات وظيفية محددة، استناداً إلى مقارنة الحالات قبل التدخل وبعده. وتقدر هذه الدراسات ما حقق من تخفيضات في التكاليف أو زيادة في الاستثمارات دون البيت في مسألة الإسناد. وبذلك يصبح من الصعب استنتاج أي تدخلات محددة تؤدي إلى أحسن قيمة مقابل المال. وتسلط الفقرات التالية الضوء على بعض أهم النتائج.

٨٩. ففي مجال تيسير التجارة، تركز الدراسات على تقدير ما يُوفر من وقت وتكاليف بإدخال إجراءات تصدير/استيراد رشيدة أو مبسطة. ووفقاً لتحليل أجراه البنك الدولي، تزيد القيمة الإجمالية للصادرات بنسبة ١ في المائة عن كل يوم يوفره تسريع عمليات التصدير^{٢٢}. وتقدر دراسة مماثلة ركزت على اقتصادات التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي أن من شأن تخفيض عدد الأيام اللازمة لتخليص الصادرات إلى النصف أن يمكن المنشآت الصغيرة والمتوسطة من زيادة حصتها من الصادرات من ١,٦ إلى ٤,٥ في المائة من مجموع المبيعات^{٢٣}. وتشير تقديرات كمية أخرى أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن المكاسب الإجمالية للدخل الوطني تصل إلى حوالي ٤٠ مليار دولار أمريكي على الصعيد العالمي عندما يؤدي تيسير التجارة إلى تخفيض في تكاليف المعاملات التجارية بنسبة ١ في المائة من قيمة التجارة العالمية. وستستفيد من ذلك جميع البلدان، كما ستحقق البلدان غير المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أكبر المكاسب نسبياً^{٢٤}.

٩٠. ويُشار أيضاً إلى الضرائب على أنها قيد رئيسي أمام المنشآت ويمكن أن تخلف آثاراً كبيرة في الاستثمارات وفي دخول شركات جديدة إلى السوق. وتظهر البيانات المتعلقة بالمعدلات الفعلية لضريبة دخل الشركات في السنة الأولى وخلال خمس سنوات في ٨٥ بلداً أن الزيادات في المعدلات الفعلية لضريبة الشركات تخلف أثراً سلبياً كبيراً وهاماً في الاستثمار وتنظيم المشاريع^{٢٥}. وتكاليف الامتثال الضريبي أعلى بالنسبة للمنشآت الصغيرة منها بالنسبة للمنشآت الكبيرة. وتظهر بيانات صادرة عن الاتحاد الأوروبي أن تكاليف الامتثال بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة وضريبة الشركات لا تمثل سوى ٠,٠٢ في المائة من رقم أعمال المنشآت الكبيرة، لكنها تصل إلى ٢,٦ في المائة من رقم أعمال المنشآت الصغيرة^{٢٦}. لذلك، غالباً ما تمنح النظم الضريبية المنشآت دون حجم معين معدلات منخفضة أو إعفاءات. وأظهرت دراسة أجرتها منظمة التعاون

^{٢٠} عمليات القياس التي استُخدمت لتهيئة بيئة تمكينية هي الوصول إلى التمويل (معبراً عنه بما إذا كان للمنشأة قرض مصرفي أو خط ائتمان)، والاستفادة من الطاقة الكهربائية (وجود مولد)، والحد من الأعباء التنظيمية (الوقت الذي يقضيه المديرون في التعامل مع اللوائح العامة). انظر:

Independent Evaluation Group: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (2014).

^{٢١} انظر مثلاً: World Bank: *Regulation and growth* (2006)، الذي يشمل ١٣٥ بلداً، أو: E. Bah and L. Fang: *Impact of the business environment on output and productivity in Africa* (2010)، الذي يشمل ٣٠ بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

^{٢٢} انظر: S. Djankov, C. Freund and C.S. Pham: *Trading on time* (2006).

^{٢٣} انظر:

Y. Li and J.S. Wilson: *Trade facilitation and expanding the benefits of trade: Evidence from firm level data* (2009).

^{٢٤} انظر:

OECD: "Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation", in *Overcoming border bottlenecks: The costs and benefits of trade facilitation* (2009).

^{٢٥} انظر:

S. Djankov et al.: "The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship", in *American Economic Journal: Macroeconomics* (2010).

^{٢٦} انظر:

International Monetary Fund (IMF): *Taxation of small and medium enterprises*, Background paper for the International Tax Dialogue Conference, 2007.

والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٠ أن ١٤ بلداً من بلدان المنظمة تفرض على المنشآت الصغيرة والمتوسطة معدلات ضريبية منخفضة، إذ تمنح تخفيضات قد تصل إلى ٥٠ في المائة^{٢٧}. وتمنح بلدان أخرى تخفيضات على ضرائب الدخل والملكية لعدد محدد من السنوات أو إعفاءات من ضرائب التسجيل والتعاملات. ولئن كانت هذه التخفيضات الضريبية المقدمة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة تعوض على مواطن الضعف المتصلة بالحجم، فإن من شأنها أيضاً أن توقع فيما يُسمى "مأزق الحجم"، الذي يشكل عائقاً يحول دون نمو المنشآت فوق عتبة معينة^{٢٨}.

٩١. وقد تتعارض التخفيضات الضريبية المقدمة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة مع منطق السياسة العامة المتمثل في اعتبار ضرائب الشركات والضرائب الأخرى مصدراً لزيادة الإيرادات العامة من أجل تمويل الاستثمارات أو النفقات الهامة. غير أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة لا تمثل سوى حصة صغيرة من الإيرادات الضريبية وقد تكون التكلفة الإدارية لتحصيل الضرائب من المنشآت الصغيرة أعلى من الإيرادات الضريبية الإضافية المحتملة. وتوحي هذه المعالضة بأن الضرائب من قبيل الضريبة على القيمة المضافة لا ينبغي تحصيلها إلا من المنشآت التي يزيد حجمها على مستوى معين^{٢٩}. وفي نهاية المطاف، لا بد من إيجاد توازن صحيح بين تهيئة بيئة تمكينية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وحاجة الحكومات إلى إيجاد مصادر ضريبية كبيرة.

٩٢. ويقوم جزء كبير من المشورة السياسية الموجهة إلى البلدان النامية والبلدان المتقدمة على الرأي القائل إن قوانين العمل تؤثر سلباً في النمو الاقتصادي. ولكن قسماً متنامياً من البحوث يوحي بأن النهج التي تشدد على الأثر السلبي لقوانين العمل في توليد العمالة وتحقيق التنمية الاقتصادية، نهج مبالغ في التبسيط وغير سليمة^{٣٠}. ويمكن في الواقع أن يكون لقوانين العمل دور هام في تعزيز الإنتاجية والإنصاف والتنمية الاقتصادية^{٣١}. ومن الضروري تقسيم المجال الواسع الذي تشغله قوانين العمل إلى مجالات محددة مثل الحد الأدنى للأجور ونشريات حماية العمالة والعلاقات الصناعية من أجل الحصول على أدلة يُعتمد بها لإثبات تأثيرها في النمو الاقتصادي. والواقع أن المؤلفات الجديدة تؤكد أن التنبؤ بآثار قوانين العمل غير ممكن مبدئياً من خلال استخدام نماذج تُطبق عالمياً. وتتوقف الآثار على تفاعل القواعد القانونية مع عدد من الظروف الوطنية والإقليمية والخاصة بكل قطاع صناعي ومع المؤسسات التكميلية في الأسواق المالية وأسواق المنتجات^{٣٢}. وتدعم بعض المؤلفات حاجة أطر قوانين العمل إلى المرونة والتكيف مع أوقات الأزمات. وقد استخدم العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، نظم العمل لفترة قصيرة كوسيلة لمعالجة مشاكل الأعمال المؤقتة^{٣٣}.

^{٢٧} انظر:

D. Chen, F.C. Lee and J.M. Mintz: *Taxation, SMEs and entrepreneurship*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2002–09 (2002).

^{٢٨} انظر: P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment* (2005).

^{٢٩} انظر: (2007) IMF، مرجع سابق.

^{٣٠} انظر:

J. Berg and D. Kucera (eds): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Geneva, ILO, 2008).

^{٣١} انظر: G. Davidov and B. Langille (eds): *The idea of labour law* (Oxford, 2011).

^{٣٢} انظر:

S. Deakin: *The evidence-based case for labour regulation*, Paper prepared for the Regulating Decent Work Conference, ILO, Geneva, July 2009.

^{٣٣} انظر:

European Labour Law Network: *Protection, involvement and adaptation: European labour law in time of crisis, restructuring and transition* (2010).

٩٣. وتعفي بلدان عديدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة من قوانين العمل، كما هو الحال بالنسبة للضرائب. وأظهر استعراض ١٧٨ بلداً أن مجرد ١٠ في المائة من البلدان تعفي المنشآت الصغيرة والمتوسطة إعفاءً تاماً، في حين لا تعفيها الأغلبية الساحقة منها سوى إعفاء جزئي^{٣٤}. وبالنسبة لجنوب آسيا، قيمت منظمة العمل الدولية ما إذا كانت القوانين واللوائح المتعلقة بالعمل وحالات إعفاء المنشآت التي تقل عن حجم معين تؤثر في العمالة والنمو في المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{٣٥}. وخلصت دراسات استقصائية قائمة على التصور بين ٤٦٠٠ منشأة صغيرة ومتوسطة في بنغلاديش والهند ونيبال وسري لانكا إلى عدم وجود أي آثار إيجابية أو سلبية في نمو هذه المنشآت. وخلصت أيضاً إلى عدم وجود أية أدلة على ما يسمى مأزق الحجم، حيث لا تنمو المنشآت الصغيرة والمتوسطة لأنها تريد أن تبقى دون عتبة معينة تعفيها من بعض اللوائح. وتمثلت الأسباب الرئيسية المبلغ عنها في عدم الوعي بالإعفاءات أو في قرار عدم الامتثال. وغالباً ما يتم تفادي الجزاءات على عدم الامتثال بدفع مبالغ في السر.

٩٤. ويفترض غالباً أن استصدار سندات ملكية الأراضي له آثار إيجابية عديدة. غير أن تجربة أجريت في الأرجنتين خلصت إلى أن استصدار سندات ملكية الأراضي لا يؤثر في الحصول على الائتمان لأن حيازة عقار شرط ضروري ولكنه غير كاف للتأهل للحصول على ائتمان رسمي. ومع ذلك، كان لاستصدار سندات ملكية الأراضي تأثير إيجابي كبير في نوعية السكن وحجم الأسر المعيشية والاستثمار في تعليم الأطفال. ويوحى ذلك بأن تخصيص حقوق ملكية قوية قد يحد من الفقر بين الأجيال المقبلة^{٣٦}، مما يتسق مع أهداف إصلاح البيئة التمكينية.

٩٥. وتؤثر بعض المجالات المشار إليها أعلاه في النساء بشكل غير متناسب. ومن القيود الرئيسية التي تواجهها صاحبات المشاريع محدودية الوصول إلى التمويل. ففي المتوسط، تُتاح للنساء فرص أقل من الرجال للحصول على الخدمات المالية الأساسية من قبيل حسابات الشيكات وحسابات الادخار وكذلك الائتمان الرسمي. وقد تنطوي الأطر القانونية والتنظيمية أيضاً على تمييز ضد النساء. ففي العديد من البلدان، لا تتمتع المرأة بحق حيازة الملكية أو الحصول على وظيفة دون إذن زوجها^{٣٧}. ولا يتضمن ملخص حديث العهد للأدلة على فعالية التدخلات من أجل تعزيز تنمية روح تنظيم المشاريع لدى النساء^{٣٨} أية تقييمات تتناول تأثير إصلاحات البيئة التمكينية في المنشآت التي تملكها النساء.

تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية

٩٦. وضعت منظمة العمل الدولية منهجية خاصة بها، هي تهيئة البيئة التمكينية للمنشآت المستدامة، كأساس لتقديم توصيات تقوم على الأدلة بشأن كيفية تحسين البيئة التمكينية. وتحلل المنهجية جوانب تنمية المنشآت على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وتطبق هذه المنهجية منذ عام ٢٠١١ في حوالي ٣٠ بلداً. ولتوسيع نطاق تطبيقها، بعد نجاح تجربتها في جنوب أفريقيا، بدأت منظمة العمل الدولية في تقاسم أدايتها الخاصة لتقييم تكلفة البيروقراطية المفرطة في المنشآت. ففي مقاطعة فري ستايت في جنوب أفريقيا، قُدرت تكاليف الامتثال بحوالي ٣٣٩ مليون دولار أمريكي بالنسبة للبلديتين اللتين شملتهما الدراسة، ولذا اختارت ٣٢ في المائة من المنشآت عن وعي أن تظل غير منظمة في حين اختارت ٢٦ في المائة منها أن تحد من عدد موظفيها. ورغم أن من المبكر جداً الإفصاح عن تأثيرات الإصلاحات في الوقت الراهن، فإن الإمكانيات كبيرة إذا استجابت السلطات للنتائج ولما يليها من جهود الدعوة إلى الحد من البيروقراطية.

^{٣٤} انظر: J.L. Daza: *Informal economy, undeclared work and labour administration* (Geneva, ILO, 2005).

^{٣٥} انظر:

S. White: *Labour laws, the business environment and the growth of micro and small enterprises in South Asia* (ILO, New Delhi, 2014).

^{٣٦} انظر:

S. Galiani and E. Schargrotsky: "Property rights for the poor: Effects of land titling", in *Journal of Public Economics* (2005, Vol. 94-9).

^{٣٧} انظر:

World Bank: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (London, 2013).

^{٣٨} انظر:

ILO: *Effectiveness of entrepreneurship development interventions for women entrepreneurs*, ILO-WED Issue Brief (Geneva, 2014).

٩٧. ولم تُطبّق منهجية تهيئة البيئة التمكينية للمنشآت المستدامة لمدة كافية تسمح بإجراء تقييمات ذات مغزى للتأثير. إضافة إلى ذلك، من الصعب أصلاً قياس تأثير هذا النوع من التدخل. ونتيجة لذلك، لم يسفر العمل في إطار هذه المنهجية إلا عن نتائج أولية قليلة. ففي هندوراس، أدى الإصلاح الناتج عن تقييم^{٣٩} منهجية تهيئة البيئة التمكينية للمنشآت المستدامة الخاصة بمنظمة العمل الدولية إلى انخفاض كبير في تكاليف تسجيل مشاريع الأعمال. وألغى برلمان هندوراس الاستخدام الإجباري لخدمات التوثيق عند تسجيل منشأة جديدة، مخفضاً بذلك تكلفة التسجيل إلى ما يناهز العشر. وباستقراء البيانات السنوية لتسجيل المنشآت استقراءً خطياً على المستقبل، يُقدّر أن يؤدي ذلك إلى انخفاض تكاليف التسجيل بمبلغ ٥ ملايين دولار سنوياً، وسيوفر أيضاً لآلاف مشاريع الأعمال حافزاً للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم^{٤٠}.

٤-٥ إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة

منطق التدخل

٩٨. حسبما ورد في الفصل ٢، هناك عدد كبير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة، خاصة في البلدان النامية. ويرتبط ارتفاع انتشار المنشآت غير المنظمة بعدد من التطورات السلبية، مثل انخفاض الإنتاجية ورداءة القاعدة الضريبية وهشاشة ظروف العمل والمنافسة غير الشريفة. ولذلك تبدي الحكومات والشركاء الاجتماعيون على السواء اهتماماً قوياً بإضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وعادة ما تُعتبر التدخلات الهادفة إلى إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجالاً فرعياً من المجالات التقنية للبيئة التمكينية لأنها تتناول ظروف الإطار التنظيمي اللازمة لضمان المزيج الصحيح من الحوافز والجزاءات لزيادة السمة المنظمة^{٤١}. وبما أن هذا المجال وثيق الصلة بالنهج الأوسع الذي تتبعه منظمة العمل الدولية لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم^{٤٢}، فإنه يُعالج في جزء قائم بذاته.

٩٩. ويعطي الشكل ٤-٥ نظرة عامة عن نموذج التدخل للتدابير الرامية إلى إضفاء السمة المنظمة على المنشآت. وتركز هذه التدخلات عموماً على تبسيط عملية تسجيل المنشآت غير المنظمة وزيادة فوائد السمة المنظمة. والافتراض الأساسي هو أن الأسباب الرئيسية للسمة غير المنظمة تكمن في ارتفاع تكاليف التسجيل وتشغيل المنشآت المنظمة والفوائد المحدودة المستمدة من السمة المنظمة. وبالتالي، ينبغي أن يؤدي تخفيض تكاليف إضفاء السمة المنظمة وزيادة الفوائد إلى زيادة عدد المنشآت المنظمة المسجلة. ومن الافتراضات الرئيسية أن انخفاض تكاليف الامتثال سيؤدي إلى تحرير موارد يمكن استخدامها بعدئذ لزيادة الاستثمار واستحداث العمالة وتحسين ظروف العمل. وتكمن حجة أخرى تُساق في غالب الأحيان في أن زيادة السمة المنظمة سيؤدي إلى ظهور آثار إضافية في العمالة لأن المنشآت المنظمة وحدها تستفيد من الخدمات العامة لدعم الأعمال والخدمات المصرفية المنظمة والإعانات المقدمة لابتكار المنتجات والعمليات^{٤٣}. وأخيراً، يُفترض أن زيادة عمليات التفتيش المقترنة بالحملات الإعلامية يمكن أن تساهم أيضاً في رفع معدلات إضفاء السمة المنظمة.

^{٣٩} انظر:

ILO, Honduran Council of Private Enterprise (COHEP): *Evaluación del entorno para empresas sostenibles: Honduras 2013* [Assessment of the environment for sustainable enterprises] (Geneva, ILO, 2013).

^{٤٠} حسابات أجرتها منظمة العمل الدولية ومجلس هندوراس للمنشآت الخاصة.

^{٤١} للاطلاع على تصنيف نموذجي لسياسات إضفاء السمة المنظمة بحسب المجال والتكاليف والفوائد المستهدفة للسمة المنظمة، انظر: K. van Elk and J. de Kok: *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies* (Geneva, Eschborn, 2014);

أو:

ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean: *Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil: Notes on policies for the formalization of micro and small enterprises* (Lima, 2014).

^{٤٢} مكتب العمل الدولي: *الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم*، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، جنيف، ٢٠١٤.

^{٤٣} انظر: Grimm and Paffhausen، مرجع سابق.

الشكل ٥-٤: من المشاريع إلى التأثير: نموذج التدخل من أجل إضفاء السمة المنظمة على المنشآت



تلخيص الأدلة العالمية

١٠٠. لا تزال الأدلة التجريبية على الفعالية النسبية لمختلف التدخلات من أجل توسيع نطاق السمة المنظمة، نادرة. فلم تُحدد سوى حوالي عشر من الدراسات السليمة تجريبياً التي تقيّم ما إذا كانت هذه التدخلات قد أدت إلى إضفاء مزيد من السمة المنظمة على المنشآت وما إذا كان لها أثر في أداء المنشآت وفي العمالة^{٤٤}. وتتطوي معظم هذه الدراسات على خطة تجريبية أو شبه تجريبية تأخذ في الاعتبار ما كان سيحدث في حالة عدم التدخل. وتشمل الدراسات أمريكا اللاتينية أساساً.

١٠١. وتظهر هذه الدراسات عموماً أن آثار تدخلات إضفاء السمة المنظمة بسيطة. علاوة على ذلك، لا يزال عدد الدراسات صغيراً جداً بحيث لا يتسنى استخلاص أي استنتاجات منهجية بشأن ما إذا كانت أنواع محددة من تدخلات إضفاء السمة المنظمة أكثر فعالية من أخرى. وكما يرد في الجدول ٥ أدناه، يمكن تلخيص الاستنتاجات الأولية الرئيسية من الدراسات التجريبية القليلة المتاحة، على النحو التالي:

^{٤٤} انظر: K. van Elk and J. de Kok، مرجع سابق؛ Grimm and Paffhausen، مرجع سابق؛ و:

M. Bruhn and D. McKenzie: *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 6507 (Washington, DC, 2013).

- **أثر إصلاحات دخول قطاع الأعمال في تسجيل المنشآت:** أدت إصلاحات دخول قطاع الأعمال (مراكز موحدة متعددة الخدمات في المكسيك) إلى زيادة في تسجيل الأعمال الجديدة بنسبة ٥ في المائة. ولكن المنشآت غير المنظمة الموجودة لم تصبح على الأرجح مقبلة على تسجيل نفسها.
- **أثر إصلاحات دخول قطاع الأعمال في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة:** تظهر دراستان من المكسيك وييرو آثاراً إما صغيرة أو قصيرة الأمد.
- **أثر تقديم المعلومات وإلغاء التكاليف والإنفاذ على إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة:** تبين ثلاث دراسات أن الحملات الإعلامية لم تؤثر في معدل إضفاء السمة المنظمة. ولكنها تقدم صورة مختلطة فيما يتعلق بإلغاء التكاليف. وتبين إحدى الدراسات أثراً هاماً في معدلات إضفاء السمة المنظمة (١٠ في المائة)، في حين تبين دراسة أخرى عدم وجود أي أثر. واختبرت دراسة أخرى أيضاً زيادة عمليات التفتيش على صعيد البلديات كتدبير لزيادة معدلات إضفاء السمة المنظمة وخلصت إلى نتائج إيجابية (زيادة في معدلات إضفاء السمة المنظمة بنسبة تزيد على ٢٠ في المائة).

الجدول ٥: ملخص الدراسات المتعلقة بالآثار السببية لسياسات تعزيز إضفاء السمة المنظمة على المنشآت

الدراسة	السياسات أو البرامج المدروسة	النتائج الرئيسية
الفريق ألف: أثر إصلاحات دخول قطاع الأعمال في عدد المنشآت المسجلة		
Bruhn (2011), Kaplan et al. (2011)	مركز موحّد متعدد الخدمات (الجمع بين إجراءات تسجيل الأعمال على صعيد البلديات والولايات والاتحاد) في المناطق الحضرية في المكسيك.	أدت الإصلاحات إلى زيادة تسجيل مشاريع الأعمال بنسبة ٥ في المائة تقريباً وأيضاً إلى زيادة العمالة؛ وبين Bruhn أن زيادة تسجيل مشاريع الأعمال نتجت أساساً عن إقدام عاملين بأجر سابقين على تأسيس أعمال جديدة.
Bruhn and McKenzie (2013)	مركز موحّد متعدد الخدمات في البلديات الأقل سكاناً في مينايس جيراييس، البرازيل.	أدى البرنامج إلى انخفاض عدد المنشآت المسجلة خلال الشهرين الأولين من تنفيذه، دون تسجيل أي ارتفاع لاحقاً.
Cárdenas, Roza (2009)	مركز موحّد متعدد الخدمات في ست مدن رئيسية في المكسيك.	أدت الإصلاحات إلى زيادة عدد المنشآت المسجلة بنسبة ٥ في المائة.
الفريق باء: أثر إصلاحات دخول قطاع الأعمال في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة		
Bruhn (2013)	مركز موحّد متعدد الخدمات في المناطق الحضرية في المكسيك.	يصبح بعض أصحاب الأعمال غير المنظمة عاملين بأجر نتيجة الإصلاحات، ويسجل بعضهم أعماله، لكن هذه الآثار صغيرة.
Mullainathan, Schnabl (2010)	إصلاح إصدار التراخيص على صعيد البلدية في ليما، بيرو.	أدى الإصلاح إلى زيادة عدد التراخيص المؤقتة الممنوحة للمنشآت غير المنظمة، ولكن العديد من المنشآت لا تجدد تراخيصها فيما بعد.
الفريق جيم: أثر تقديم المعلومات وإلغاء التكاليف والإنفاذ على إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة		
Alcázar et al. (2010)	تقديم إعانات إلى المنشآت غير المنظمة في ليما، بيرو، لدفع تكاليف الحصول على ترخيص من البلدية.	أدى تقديم إعانات لدفع التكاليف إلى حصول ١٠ إلى ١٢ في المائة من المنشآت غير المنظمة على ترخيص من البلدية.
Andrade et al. (2013)	ثلاثة تدخلات لصالح المنشآت غير المنظمة في بيلو هوريزونتي، البرازيل: (أ) تقديم كتيبات تتضمن معلومات عن عملية التسجيل والفوائد المحتملة؛ (ب) إلغاء تكاليف التسجيل؛ (ج) زيارات من جانب مفتش البلدية.	لم يؤثر تقديم المعلومات وإلغاء تكاليف التسجيل في معدل إضفاء السمة المنظمة؛ أدت عمليات التفتيش من جانب البلدية إلى زيادة معدل إضفاء السمة المنظمة بمقدار ٢٢ إلى ٢٧ نقطة مئوية.
De Mel et al. (2013)	تقديم المعلومات وتسديد تكاليف التسجيل للمنشآت غير المنظمة في سري لانكا.	لم يؤثر تقديم المعلومات وتسديد التكاليف في معدل إضفاء السمة المنظمة.
Giorgi and Rahman (2013)	تقديم كتيبات إعلامية إلى المنشآت غير المنظمة في بنغلاديش.	لم يؤثر تقديم المعلومات في معدل إضفاء السمة المنظمة.
المصدر: Bruhn and McKenzie (2013)، مرجع سابق.		

١٠٢. بالإضافة إلى الأدلة المشار إليها أعلاه، تجدر الإشارة إلى دراستي حالات من البرازيل لأنهما تتناولان الجهود الوطنية واسعة النطاق من أجل إضفاء السمة المنظمة على المنشآت غير المنظمة. ولكن الجدير بالذكر أن الدراستين لا تقارنان المنشآت التي شاركت في برامج إضفاء السمة المنظمة بتلك التي لم تشارك فيها،^{٤٥} ومن ثم ليس من الواضح ما إذا كانت الآثار الملاحظة يمكن أن تُعزى إلى التدخلات. وتشير الحالة الأولى إلى الجهود التي بذلتها حكومة البرازيل في عام ١٩٩٦ لاعتماد برنامج يسمى SIMPLES، وهو برنامج خفض المعدلات الضريبية واشتركاكات الضمان الاجتماعي وبسط اللوائح الضريبية للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وأثر البرنامج إيجاباً في مستوى إضفاء السمة المنظمة. وكان مستوى السمة المنظمة بين المنشآت التي أسست مباشرة بعد إطلاق برنامج SIMPLES أعلى منه بين المنشآت التي أسست قبيل إطلاقه. وتبين من عدد تراخيص التشغيل أن هناك زيادة بنسبة تصل إلى ١٢ في المائة بحسب تقنيات التقدير، في حين ارتفع عدد التسجيلات لدى السلطات الضريبية بنسبة ٧ في المائة. وعلى العموم، كانت الآثار بالنسبة للمنشآت التي يعمل فيها موظفون بأجر أكبر منها بالنسبة للمنشآت التي لا يعمل فيها موظفون بأجر^{٤٦}. كما كانت الآثار بالنسبة للمنشآت المبتدئة أكبر منها بالنسبة للمنشآت القائمة أصلاً. وأخيراً، اتضح أن المنشآت المنظمة حققت مستويات دخل وأرباح زادت بنسبة ٥٠ في المائة تقريباً عن المنشآت غير المنظمة.

١٠٣. وفي عام ٢٠٠٨، اعتمدت البرازيل ابتكاراً جديداً يمنح فرادى أصحاب المشاريع بالغة الصغر إجراء تسجيل مبسطاً إلى جانب نظام موحد للضرائب والضمان الاجتماعي يسمح لهم بدفع اشتراكاتهم في شكل مبلغ جزافي شهري. واستهدف البرنامج ما مجموعه ١٠ ملايين عامل للحساب الخاص في الاقتصاد غير المنظم. ولا تتوفر حتى الآن سوى بيانات إحصائية وصفية تظهر أن ٤ ملايين من فرادى أصحاب المشاريع بالغة الصغر كانوا مسجلين حتى منتصف عام ٢٠١٤.^{٤٧}

١٠٤. ونظراً للمستوى المحدود من المعارف المتعلقة بفعالية تدخلات إضفاء السمة المنظمة، فإن السؤال الرئيسي المتعلق بما إذا كانت بعض التدخلات أكثر نجاعة من غيرها يظل دون إجابة دقيقة. ومع ذلك، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات السياسية الأولية:

□ تنحصر الأدلة المتاحة أساساً في التدخلات الموجهة إلى الحد من تكاليف إضفاء السمة المنظمة من خلال إصلاحات دخول قطاع الأعمال، وهي تظهر أن هذه التدخلات لا تؤثر على النحو المتوقع في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت. ولم تُجر سوى دراسات قليلة لاختبار أثر التدابير الرامية إلى تخفيض التكاليف الهامة الأخرى الناتجة عن إضفاء السمة المنظمة أو إلى زيادة الفوائد المتصلة بها. ومع ذلك ففعل ما هو محوري في القرار الذي تتخذه المنشآت للانتقال إلى السمة المنظمة لا يكمن في تكاليف الانتقال إلى السمة المنظمة (الوقت والمال اللازمان للتسجيل) بقدر ما يكمن في تكاليف العمل في إطار السمة المنظمة وفوائدها (الضرائب واشتركاكات الضمان الاجتماعي والوصول إلى الضمان الاجتماعي). وثمة حاجة إلى مزيد من الدراسات لاختبار فعالية تدابير الحد من تكاليف العمل في إطار السمة المنظمة أو زيادة الفوائد المتصلة بالانتقال إليها. ويجب أن تتجاوز هذه التقييمات الجديدة مجرد توثيق الآثار في إضفاء السمة المنظمة، وينبغي أن تشمل تأثيرات متوقعة أخرى من قبيل تحسين أداء المنشآت والعمالة. وأخيراً، لم تُختبر فعالية تعزيز إنفاذ القوانين على إضفاء السمة المنظمة على المنشآت إلا في إطار تجربة واحدة أسفرت عن نتائج جيدة. وينبغي عدم إهمال هذا التدبير، كما ينبغي اختبار فعاليته عن طريق إجراء دراسات تأخذ أيضاً بعين الاعتبار التكاليف المستترة الممكنة مثل المبالغ المدفوعة في السر.

□ يبدو أن من الأسهل إضفاء السمة المنظمة على المنشآت وقت إنشائها بدلاً من إضفاءها على المنشآت القائمة أصلاً. وبالتالي، قد يكون توجيه الجهود إلى المنشآت المبتدئة أكثر فعالية.

□ فيما يتعلق بالمنشآت غير المنظمة القائمة، ينبغي محاولة اعتماد تدابير ذات أهداف أكثر تحديداً. وقد تستفيد من السمة المنظمة المنشآت غير المنظمة الموجهة نحو النمو و"المنشآت سريعة النمو المقيّدة"^{٤٨} أكثر من أصحاب مشاريع الكفاف، الذين قد لا يملكون المهارات ولا المحفزات اللازمة للانتقال إلى السمة المنظمة.

^{٤٥} للاطلاع على وصف مفصّل، انظر Van Elk and De Kok، مرجع سابق، أو المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، مرجع سابق.

^{٤٦} أكثر من ٨٥ في المائة من المنشآت بالغة الصغر في البرازيل لا يعمل فيها موظفون بأجر؛ انظر Van Elk and De Kok، مرجع سابق.

^{٤٧} استناداً إلى أرقام واردة من الوكالة البرازيلية لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة SEBRAE.

^{٤٨} انظر الفصل ٢.

- وقد تؤدي الدفعات والبرزم الكبيرة التي تجمع عدة تدابير إصلاحية إلى نتائج أفضل من النهج المجزأة. وتوحي دراسات غير تجريبية أخرى في مجال الاقتصاد القياسي^{٩٤} بشأن حجم إصلاحات دخول قطاع الأعمال اللازمة لتحقيق تأثير هام على تسجيل المنشآت بأن الإصلاحات الفردية يجب أن توفر تخفيضاً كبيراً في تكاليف إضفاء السمة المنظمة من أجل تحقيق أثر هام (على الأقل تخفيض ٥٠ في المائة من المدفوعات أو تخفيض ١٥ في المائة من طول الإجراءات). وتعني أوجه التآزر المحققة عند الجمع بين عدة إصلاحات أن ثمة حاجة إلى تخفيضات أقل حدة.
- يبدو أن بعض الحجج التي تُساق بكثرة لصالح إضفاء السمة المنظمة على المنشآت افتراضية إلى حد بعيد. وتبين الدراسات القائمة أن إضفاء السمة المنظمة لا يؤثر البتة في احتمال الحصول على قرض مصرفي أو عقود حكومية. ولا بد للحملات الإعلامية التي تعد المنشآت المنظمة بالحصول على التمويل أو التأهل للعقود الحكومية، من أن تكون واقعية. وإذا بالغت في الوعود، ستقوض الجهود المبذولة لزيادة الانتقال إلى السمة المنظمة.

تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية

١٠٥. تعكف منظمة العمل الدولية على إدارة بعض مشاريع التعاون التقني لمساعدة قطاعات معينة في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت، مثل قطاع النقل المحلي في كينيا. وحتى الآن، لم تُجر أية تقييمات دقيقة لآثار تدخلات منظمة العمل الدولية في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت، باستثناء دراستين بحثيتين بشأن مشاريع منظمة العمل الدولية التي دعمت الوسطاء الماليين في تعزيز إضفاء السمة المنظمة على المنشآت. ويرد أدناه ملخص النتائج. وبما أن إضفاء السمة المنظمة أضحى إحدى الأولويات الاستراتيجية الجديدة لمنظمة العمل الدولية، ينبغي للمكتب أن يأتي بأدلة جديدة على السبل الناجعة لإضفاء السمة المنظمة على المنشآت.

١٠٦. وبدعم من منظمة العمل الدولية، اعتمدت مؤسسة التمويل بالغ الصغر في الهند مزيجاً يتكون من حملة للتوعية بإضفاء السمة المنظمة على المنشآت، وخدمات غير مالية لدعم الأعمال (التدريب لمدة تتراوح بين يومين وخمسة أيام) والتدريب على المهارات (أيضاً لمدة تتراوح بين يومين وخمسة أيام) لفائدة الزبائن الذين اعتُبر أن لديهم إمكانيات للنمو. وكان الهدف هو اكتشاف ما إذا كان هذا التدخل سيؤثر إيجاباً في إضفاء السمة المنظمة وفي الحالة الاجتماعية والاقتصادية للمنشآت العائلية. وكنتيجة لذلك، ارتفع معدل إضفاء السمة المنظمة ارتفاعاً حاداً (٧٠ في المائة بين المجموعة المستهدفة مقارنة بما يقل عن ١٠ في المائة في مجموعة المراقبة)،^{٩٥} وتحسنت ممارسات قطاع الأعمال بشكل كبير (زيادة ١٥ في المائة في مسك الحسابات بالمقارنة مع مجموعة المراقبة). غير أن البحث لم يكشف عن أثر كبير من حيث زيادة استخدام الحسابات المصرفية أو خدمات التأمين أو برامج الدعم الحكومي بالنسبة للمنشآت العائلية. علاوة على ذلك، خلص البحث إلى أن التدخل كان له أثر سلبي كبير في الدخل الشهري للأسر المعيشية وفي العمالة. وقد يكون من الممكن تفسير انخفاض دخل الأسر المعيشية باعتماد ممارسات أكثر دقة في مسك الدفاتر، مما ساعد مجموعة المعالجة على الوصول إلى تقديرات أكثر واقعية للدخل. وفيما يتعلق بالتأثير السلبي في العمالة، ليس من الواضح ما إذا كانت السمة المنظمة قد وفرت حافزاً لتخفيض العمالة أو الإعلان عن عدد أقل من الموظفين.

١٠٧. وأجرت منظمة العمل الدولية تدخلاً مماثلاً لدعم أكبر مؤسسة للتمويل بالغ الصغر في بوركينا فاسو، حيث أطلقت حملة للتوعية بإضفاء السمة المنظمة مقرونة بدورة تدريبية أساسية لمدة يومين بشأن الإدارة المالية. وكما كان الحال بالنسبة للهند، تمثل الهدف في زيادة السمة المنظمة وأداء المنشآت. غير أن الآثار في السمة المنظمة كانت متواضعة نسبياً. ولم يؤثر التدخل في إضفاء السمة المنظمة على المنشآت ولكنه أدى إلى زيادة عدد حاملي بطاقات تسجيل في الاقتصاد غير المنظم بنسبة ١٠ في المائة، وهي طريقة مبسطة لتسجيل المنشآت غير المنظمة^{٩٦}. وشهدت إجراءات الأعمال بعض التحسن الذي وثقه الفصل في مسك الحسابات بين

^{٩٤} انظر:

L. Klapper and I. Love: *The impact of business environment reforms on new firm registration*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 5493 (Washington, DC, 2010).

^{٩٥} للاطلاع على هذه النتيجة ونتائج أخرى، انظر:

ILO: "Microfinance and Formalisation of Enterprises in the Informal Sector, Awareness raising campaign and BDS for the formalisation and strengthening of growth-oriented enterprises", (٢٠١٢)، غير منشور

^{٩٦} للاطلاع على هذه النتيجة وغيرها من النتائج، انظر:

ILO: *La formalisation des entreprises de l'informel: Une étude d'impact sur la Formation et Sensibilisation à la formalisation des entreprises du secteur informel – RCPB au Burkina Faso*, [Formalization of informal enterprises: Impact study on training and raising awareness of formalization of enterprises in the informal sector – RCPB in Burkina Faso], (٢٠١٢)، غير منشور

الأعمال والنفقات الخاصة. ولم تسفر التدخلات عن تحسن في الوصول إلى الخدمات المالية ولا عن أي أثر في أداء المنشآت.

١٠٨. ومن الدروس المستخلصة من هذين التدخلين أن التدخلات الرامية إلى إضفاء السمة المنظمة على المنشآت تحتاج إلى دمج في البرامج الحكومية التي تسعى إلى خفض كبير في تكلفة إضفاء السمة المنظمة و/أو إلى زيادة الفوائد المتصلة بإضفاء السمة المنظمة. وقد لا يكون لهذه التدخلات تأثير كبير بالقدر الكافي إذا ما اقتصر إجراؤها على وسطاء ماليين.

٥-٥ تعزيز تحسين ظروف العمل وإنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة

١٠٩. يوجد في ميدان العمل، كما تؤكد منظمة العمل الدولية، عدد كبير من الفقراء. ولا يعزى فقرهم إلى انعدام النشاط الاقتصادي، بل إلى طبيعة ذلك النشاط الأقل إنتاجية^{٥٢}. وبناءً على هذا التحليل، فإن من الأساسي السعي إلى تحقيق مكاسب في الإنتاجية لمحاربة الفقر ورفع مستوى المعيشة. ومن الواضح عند تحليل المحركات الرئيسية للإنتاجية على الصعيد القطري أن المحرك الأهم هي المنشآت المتطورة في أدائها^{٥٣}. واستناداً إلى الأدلة التجريبية التي تثبت أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي أهم مولد للعمالة ولكن مستوى إنتاجيتها أقل بكثير من مستوى إنتاجية المنشآت الكبيرة، يتضح أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تنطوي على إمكانيات لرفع مستوى المعيشة كما تنطوي على أوجه قصور. وإذا أرادت المنشآت الصغيرة والمتوسطة أن تخلق المزيد من الثروات، فلا بد من أن تحسن إنتاجية أنشطتها الجارية أو أن تنتقل إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى.

١١٠. وهذا هو السياق الذي جعلت فيه منظمة العمل الدولية إنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجال عمل جديداً ذا أولوية، مع تركيز خاص على علاقة السبب والنتيجة بين ظروف العمل وإنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وينبع هذا التركيز من ملاحظة أن مستويات الإنتاجية المتدنية غالباً ما تلازم ظروف العمل السيئة وأن من الضروري فهم الصلة بينهما على نحو أفضل.

١١١. وبالاستناد إلى هذه الخلفية، يرد في هذا الجزء وصف لنموذج التدخل وتلخيص للأدلة العالمية على فعالية نموذج التغيير الخاص والمعقد نوعاً ما وتوثيق لما هو معروف بشأن تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية في المجال المعني. وينبغي ألا يؤوّل هذا الجزء وكأنه يقول إن تحسن ظروف العمل يجب أن يبرّر دائماً بزيادة الإنتاجية. فظروف العمل، بمنأى عن الإنتاجية، من أولويات منظمة العمل الدولية، إذ تنص عليها مختلف معايير العمل الدولية^{٥٤}. وبدلاً من ذلك، يتمثل الهدف في تأكيد ما إذا كانت سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة قادرة على إتاحة وضع مجزٍ للجانبين، أي تحسين أداء المنشآت وظروف العمل على السواء.

منطق التدخل

١١٢. تركز معظم التدخلات المؤاتية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والرامية إلى تحسين إنتاجية المنشآت، على زيادة إجمالي إنتاجية العوامل^{٥٥}. ويتحقق ذلك إما بإدخال تحسينات على نوعية الموارد البشرية (بفضل تحسين مستوى التعليم و/أو التدريب المهني و/أو إدارة الموارد البشرية و/أو ظروف العمل) أو إجراء تغييرات في فعالية عملية الإنتاج (بفضل الابتكارات في مكان العمل) أو بالمزج بينهما. ويتمثل عامل ثالث هام يؤثر في إجمالي إنتاجية العوامل في إدخال تحسينات على نوعية رأس المال المادي (بفضل الابتكارات التكنولوجية). غير أن الاستثمار في الآليات الجديدة غالباً ما يكون كثيف رأس المال ويضيق المدى الذي يمكن للمنشآت الصغيرة والمتوسطة ذات الفرص المحدودة في الحصول على التمويل، أن تعتمد في إطاره على هذه الطريقة لزيادة الإنتاجية. ومن ثم، عادة ما ينصب تركيز التدخلات على تعزيز الموارد البشرية وعملية الإنتاج، وكلاهما مجال تدخل لا يتطلب تكاليف مفرطة وبإمكانه أن يضمن عائدات سريعة.

^{٥٢} انظر مختلف طبعات تقارير العمالة العالمية الصادرة عن مكتب العمل الدولي.

^{٥٣} البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٣: الوظائف، (واشنطن العاصمة، ٢٠١٢).

^{٥٤} انظر نظام معلومات منظمة العمل الدولية بشأن معايير العمل الدولية، NORMLEX.

^{٥٥} إجمالي إنتاجية العوامل هو مخرج كل وحدة من مدخلات العمل ورأس المال مجتمعة. وتمثل التغييرات في إجمالي إنتاجية العوامل التغييرات في حجم المخرجات التي يمكن أن تنتجها المنشآت بتوظيف كمية معينة من رأس المال والعمل.

١١٣. وفيما يتعلق بكيفية تحقيق زيادات في الإنتاجية، هناك نوعان من نماذج التدخل يهدفان إلى نفس التأثير النهائي:

- نهج مفاده أن ممارسات الإدارة الحديثة ستؤدي إلى تحسين الإنتاجية. وسيؤدي ذلك بدوره إلى تحسين أداء المنشآت وظروف العمل كتأثير نهائي. ولا تعتبر هذه النظرية المتعلقة بالتغيير، ظروف العمل نتيجة وسيطة رئيسية لزيادة الإنتاجية. ويركز هذا النهج على الإنتاج خفيف الموارد ومراقبة النوعية وإدارة الموجودات وتنمية الموارد البشرية.
- نهج آخر مفاده أن تحسين ظروف العمل هو أيضاً سبيل لبلوغ الهدف المتمثل في المساعدة على زيادة إنتاجية المنشآت، مما يؤدي إلى التأثير النهائي نفسه (تحسين أداء المنشآت وظروف العمل).

الشكل ٥-٥: من المشاريع إلى التأثير: نموذج تدخل من أجل تعزيز الإنتاجية وتحسين ظروف العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة



تلخيص الأدلة العالمية

١١٤. يحاول هذا الجزء تلخيص الأدلة التجريبية المتاحة لمتغيري نموذج التدخل. ففيما يتعلق بأثر ممارسات الإدارة الحديثة في إنتاجية المنشآت، ثمة أدلة يُعَدُّ بها على أن هذه التدخلات تؤدي فعلاً، في نهاية المطاف، إلى زيادة إنتاجية المنشآت وتحسين أدائها وظروف العمل فيها. ولكن قسماً كبيراً من هذه البحوث لا يتعلق إلا بالبلدان المتقدمة^{٥٦}. ومع ذلك، تنبثق أيضاً من بلدان ناشئة وبلدان نامية بعض الرؤى الجديرة بالاهتمام التي تبين أن اعتماد طرق إدارة حديثة مرتبط بتحسين ظروف العمل. وتبين دراسة من دراسات الاقتصاد القياسي قائمة على تدقيق حسابات مصانع ما يزيد على ٨٠٠ مورد لمصنع عالمي للسلع الرياضية، أن التعاون الوثيق بين المنشأة متعددة الجنسية وبين الموردين على ممارسات من قبيل التصنيع خفيف الموارد وإدارة النوعية الكاملة أشد صلة بتحسين ظروف العمل منه برصد الامتثال لمعايير العمل^{٥٧}. ومن التفسيرات الرئيسية المقدمة أن اعتماد هذه الطرق يخلف أثراً إيجابياً غير مباشرة في ظروف العمل. وتظهر دراسة تجريبية أجريت مؤخراً لاختبار هذه الممارسات الإدارية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة في بلد ناشئ تأثيراً قوياً في إنتاجية المنشآت وأدائها. وتبين تجربة تعميم خدمات المشورة بشأن ممارسات الإدارة الحديثة على أصحاب مصانع النسيج المتوسطة في الهند أن إنتاجية المنشآت التي شاركت في البرنامج في السنة الأولى ارتفعت بنسبة ١٧ في المائة مقارنة بالمنشآت التي لم تشارك في مجموعة المراقبة^{٥٨}. وبلغ مجموع الزيادة في الأرباح ٣٢٥٠٠٠ دولار أمريكي للمصنع في السنة، مما يعني أن تغطية تكلفة التدخل (٢٥٠٠٠٠ دولار أمريكي) قد تمت بالفعل في السنة الأولى. وبعد مضي ثلاث سنوات، كان العديد من المنشآت المشاركة في مجموعة المعالجة قد فتح مصانع إنتاج إضافية، مما يدل على استحداث عمالة إضافية. ولكن لم تُجمع بيانات مفصلة عن عدد الوظائف المستحدثة ونوعيتها.

١١٥. والأدلة التجريبية نادرة فيما يتعلق بأثر تحسين ظروف العمل في إنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ولحد الآن، لم تُجر أي دراسات قائمة على خطة تجريبية أو شبه تجريبية. وفي الوقت نفسه، لم تُجر سوى دراسات قليلة نسبياً من الدراسات غير التجريبية في مجال الاقتصاد القياسي. ومن ثم، أجرت منظمة العمل الدولية مؤخراً استعراضاً للمؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع^{٥٩}. يلخص نتائج حوالي ٧٠ مقالاً صدر خلال العقد الماضي. وجمعت الدراسة النتائج المتعلقة بممارسات تتصل بالسلامة والصحة المهنية والأجور والتدريب وترتيبات وقت العمل. ولم تُدرج سوى الدراسات التي خضعت لعملية تحكيم ذات مصداقية. ومن حيث منهجيات البحث، سُمِّ الاستعراض بدراسات الاقتصاد القياسي والإحصاءات الوصفية، وكذلك بالبحوث النوعية. وبالتالي، فمن الصعب نوعاً ما مقارنة النتائج. ودون التغافل عن هذا القيد، يرد أدناه تلخيص للنتائج الرئيسية للاستعراض.

١١٦. وفيما يخص السلامة والصحة المهنية، تؤكد دراسات مختلفة أن عدم الوعي بانعكاسات الحوادث المهنية والاعتلال الصحي المرتبط بالعمل على التكاليف، شائع بين أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتشير البحوث أيضاً إلى ميل أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى رد الفعل بدلاً من استباقه. وبدلاً من اعتماد نهج وقائي قائم على الاستثمارات التي تؤدي ثمارها في الأجل الطويل، فإنهم يركزون في الغالب على النتائج قصيرة الأجل.

١١٧. ومع ذلك، هناك أدلة متزايدة تثبت وجود علاقة بين الممارسات الجيدة في مجال السلامة والصحة المهنية وإنتاجية المنشآت، لا سيما عندما تكون هذه الممارسات جانباً أساسياً من الممارسة الجيدة للأعمال والإدارة الجيدة. ولكن ليس ثمة أدلة على وجود علاقة وثيقة عبر مجموعة كافية من الحالات نظراً لأوجه

^{٥٦} انظر مثلاً:

N. Bloom and J. Van Reenen: "Measuring and explaining management practices across firms and countries", in *Quarterly Journal of Economics* (2007, 122(4)).

^{٥٧} انظر:

R. Locke, F. Qin and A. Brause: "Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike", in *Industrial and Labor Relations Review* (2007, Vol. 61, No. 1).

^{٥٨} انظر:

N. Bloom et al.: "Does management matter? Evidence from India", in *The Quarterly Journal of Economics* (2013, Vol. 128, Issue 1). متوسط حجم المنشآت هو ٢٧٠ مستخدماً.

^{٥٩} انظر:

R. Croucher et al.: *Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review* (ILO, Geneva, 2013).

القصور في البيانات والصعوبات في قياس النتائج كمياً وطبيعة هذه المسألة في المدى الطويل وعدم تجانس المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

١١٨. وعند تحليل التدخلات المقدمة في هذا المجال، خلص عدد من الدراسات إلى أن التدابير الاستباقية تكون فعالة عندما تراعي خصائص المنشآت والفوارق القطاعية. وتشمل الممارسات الجيدة في هذا الصدد تقديم المشورة من خلال الوسطاء مثل الجمعيات القطاعية، وتقديم البرامج الصناعية الموجهة وتبسيط تنفيذ نظم السلامة والصحة المهنية. وتمثل المحاولات التي أجريت مؤخراً لاستخدام سلاسل التوريد بهدف إرساء ممارسات جيدة في مجال السلامة والصحة المهنية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، نهجاً واعداً. وميزتها أنها تتصدى تحدياً للحواجز المواجهة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، من قبيل نقص الموارد وقلة الوعي واشتداد المنافسة.

١١٩. وتثبت بعض الأدلة وجود علاقة بين التدريب^{٦٠} باعتباره تدبيراً يرمي إلى تعزيز مهارات العمل لدى المديرين والموظفين وإنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، لا يوجد سوى القليل من الدراسات التي تمكنت من تقديم أدلة مقنعة تثبت أن التدريب يؤدي إلى زيادة إنتاجية المنشآت. ويبدو أن من الضروري أخذ مزيد من عوامل الوساطة في الاعتبار. وتشمل هذه العوامل أساليب التدريب (التدريب المنظم مقابل التدريب غير المنظم)، ومجموعات الموظفين المستهدفة وتوجيه المنشآت نحو النمو والجهات المعنية من قطاعات ومقدمي تدريب. وتناولت الدراسات الأكثر إقناعاً في إبراز النتائج الإيجابية، التدريب في إطار تحسين ممارسات تنمية الموارد البشرية، وحاولت تقييم آثاره على المدى البعيد. غير أن هذا النهج يعقد التحليل ويطرح تحديات منهجية جديدة أمام قياس النتائج.

١٢٠. والبحوث التي تركز على العلاقة بين الأجور والإنتاجية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة نادرة جداً، والنتائج القليلة المتاحة غير واضحة. ورغم أن بعض البحوث التي ركزت على الأجور وحدها خلصت إلى وجود ارتباط إيجابي بين الأجور والإنتاجية، فإن الأدلة على وجود علاقة مباشرة منعقدة. ويبدو أن من اللازم أخذ عوامل أخرى في الحسبان. إضافة إلى ذلك، من المحتمل جداً وجود علاقة سببية عكسية. فقد تكون الأجور حافظاً للموظفين (ويكون لها بالتالي تأثير سببي في الإنتاجية)، وفي الوقت نفسه، تعتمد قدرة المنشآت على دفع الأجور على إنتاجية الموظفين إلى حد بعيد (وبالتالي يكون للإنتاجية تأثير سببي في الأجور). ومن المهم في هذا الصدد التمييز بين مستويات الأجور ونظم الأجور، إذ إن نظام الأجور يشير إلى القواعد والعوامل التي تحدد مستوى الأجور (مثل الصلة بالخبرة والأداء).

١٢١. وتوجد أدلة تثبت وجود ارتباط إيجابي بين استخدام الأجر المتعلق بالأداء (باعتباره عنصراً هاماً في نظام الأجور) والإنتاجية. وتقدم هذه الأدلة دراسات مختلفة تشمل الأجر المتعلق بالأداء باعتباره جزءاً لا يتجزأ مما يسمى نظم العمل عالية الأداء. والغاية من هذه النظم تطوير القوة العاملة واستبقاؤها وتحفيزها. وتشمل العناصر النموذجية لهذه النظم العمل ضمن فريق ودوائر النوعية والتدريب والارتقاء الوظيفي والتقييمات والأجر المتعلق بالأداء^{٦١}. ونظم العمل عالية الأداء أكثر شيوعاً في البلدان المتقدمة.

١٢٢. وتنشج الدراسات التي تتناول وقت العمل وتركز على المنشآت الصغيرة والمتوسطة. فقد خلصت البحوث بشأن ساعات العمل الطويلة والعمل لوقت إضافي إلى أن هذه الممارسات إذا امتدت لفترات زمنية مطولة، فسفكون لها آثار سلبية في المدى القصير، مثل زيادة احتمال التعرض للإصابات، وآثار صحية سلبية في المدى الطويل. والنتيجة في الحالتين انخفاض الإنتاجية. وتشير بحوث أخرى إلى أن من الممكن أن يؤثر العمل لوقت إضافي متوسط إيجاباً في الإنتاجية إذا أنجز هذا العمل طواعيةً ومقابل أجر مناسب.

١٢٣. ولطالما كانت العلاقة بين الحرية النقابية أو المفاوضة الجماعية والإنتاجية موضوع بحث لسنوات عديدة؛ ولكن لا توجد بحوث تجريبية خاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

١٢٤. وعلى العموم، الأدلة بشأن العلاقة بين تحسن ظروف العمل وزيادة الإنتاجية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة قاطعة فيما يخص السلامة والصحة المهنية ولكنها غير حاسمة فيما يتعلق بالمجالات الأخرى. وليس من الواضح أي التدخلات، الفردية منها أم القائمة بذاتها، يمكن أن يسفر عن النتائج المتوقعة بشأن تحسين ظروف العمل والإنتاجية. ويكون الدعم التجريبي لنموذج التدخل أكبر عندما تقيّم مجموعات من ممارسات إدارة الموارد البشرية. وترتبط هذه الدراسات مجموعات أو رزماً محددة من التدخلات المذكورة سابقاً بمختلف

^{٦٠} تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن التدريب لا يشمل التعليم أو التدريب المهني الأولي.

^{٦١} انظر:

M. White et al.: “‘High-performance’ management practices, working hours and work-life balance”, in *British Journal of Industrial Relations* (2003, Vol. 41, No. 2).

مؤشرات أداء المنشأة. وتثبت أدلة يعتد بها أن رزم التدخلات ترتبط إيجابياً بقياس أداء المنشأة مثل الإنتاجية أو الأرباح. وتصب دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً في فيتنام في نفس الاتجاه. وبالاستناد إلى بيانات على صعيد المنشآت الفيتنامية شملت جميع شركات التصنيع غير الحكومية المسجلة، تكشف الدراسة عن وجود علاقة إيجابية واضحة بين توفير الضمان الاجتماعي (مقيساً بنسبة العمال المستفيدين من مجموعة شاملة إلى حد ما من خدمات التأمين الاجتماعي والصحي الإلزاميين) وأداء المنشآت الصغيرة والمتوسطة (مقيساً من حيث الإيرادات أو الأرباح)^{٦٢}. والتفسير الرئيسي لذلك أن هذه المجموعة الشاملة تزيد القوة العاملة تحفيزاً، مما يدفعها إلى بذل جهود أكبر.

١٢٥. وتفسّر زيادة فعالية نُهج الرزم بالمقارنة مع التدخلات القائمة بذاتها أساساً بالتفاعلات المتبادلة الناجمة عن مجموعات محددة من الممارسات (مثلاً، الجمع بين التدريب على مراقبة الجودة وبين الأجر المتعلق بالأداء). فمجموعات التدابير تترك أثراً أكبر بالمقارنة مع محصلة التدخلات الفردية. وهذا يعني أن ما يهم ليس تطبيق ممارسات فردية بل تطبيق مجموعة من الممارسات المتصلة فيما بينها.

١٢٦. ويفيد استنتاج رئيسي من النظرة العامة عن الأدلة العالمية بأن من الضروري، بمعزل عن نموذج التدخل، تحقيق مزيد من التكامل بين المبادرات الرامية إلى تحسين ظروف العمل والمبادرات الرامية إلى الارتقاء بممارسات الإدارة الأساسية. ومن الممكن أن يُتوقع من هذا النهج النظامي الذي يرتقي بظروف العمل إلى العمليات الأساسية للمنشأة ويدمجها فيها، أن يعطي نتائج أفضل فيما يتعلق بإنتاجية المنشأة. وفي نهاية المطاف، لا يفرق نهج تجميع التدخلات من أجل تحسين ظروف العمل كثيراً عن النهج المركز على ممارسات الإدارة الحديثة، وينبغي الجمع بينهما. وهذا يعني أن ما سيجري مستقبلاً من تدخلات لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة وبحوث بشأن فعالية تلك التدخلات ينبغي أن يقلل من تركيزه على تحديد آثار الممارسات الفردية (الأجور والتدريب وأوقات العمل) في إنتاجية المنشآت ويصبه بالأحرى على اختبار فعالية الرزم المتكاملة للممارسات متصلة فيما بينها وعلى أثرها في الإنتاجية وظروف العمل كتأثير نهائي.

١٢٧. ويمكن قصور النتائج في كونها تستند أساساً إلى دراسات شملت منشآت كبيرة من البلدان المتقدمة. ومن اللازم إجراء بحوث أخرى لتحديد ما إذا كانت النتائج نفسها تنطبق أيضاً على المنشآت الصغيرة والمتوسطة وفي سياق البلدان النامية. ومن الأسئلة المطروحة في هذا الخصوص معرفة ما إذا كانت المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية تتطلب مجموعات مختلفة من التدخلات والممارسات الرامية إلى تحسين ظروف العمل. ونظراً لهيمنة ممارسات الإدارة غير المنظمة في المنشآت الصغيرة، يُفترض أن التدخلات المتكاملة التي تتطلب رؤية استراتيجية لتنمية الموارد البشرية تنطبق على أفضل وجه في المنشآت المتوسطة.

تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية

١٢٨. تدير منظمة العمل الدولية برامج عديدة تهدف إلى تحسين ظروف العمل والإنتاجية في المنشآت بالغة الصغر وكذلك في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. فبدعم من منظمة العمل الدولية، قدمت المؤسسة الهندية للتمويل بالغ الصغر (BASIX) إلى صغار المزارعين دورة تدريبية لمدة ١٦ ساعة زودتهم خلالها بإرشادات أساسية بشأن السلامة والصحة المهنية والإنتاجية^{٦٣}. واقتربت هذه الدورة بتقييم شبه تجريبي للتأثير. وتبين نتائج هذا البحث انخفاضاً هاماً في إصابات مكان العمل المبلغ عنها ذاتياً (انخفاض بنسبة ٣٠ في المائة في مجموعة المعالجة)، وتحسناً ضئيلاً في ظروف العمل (مقاسة بعدد ساعات العمل في اليوم، أو فترات الاستراحة العادية، أو أيام الراحة المحددة)، وأثراً قوياً في تحقيق استقرار الدخل الشهري الصافي (تمكن المستفيدون من المحافظة على دخل مستقر بينما شهدت مجموعة المراقبة انخفاضاً في الدخل بنسبة ٧٠ في المائة)^{٦٤}، ولم تبين أي آثار في ثروات الأسر المعيشية.

^{٦٢} انظر:

N. Torm and S. Lee: *Does better protection improve enterprise performance? Social security and firm performance in the case of Vietnamese SMEs*, (٢٠١٣) غير منشور

^{٦٣} استناداً إلى الرزمة التدريبية لمنظمة العمل الدولية لتحسين ظروف عمل ومعيشة أسر المزارعين، تحسين العمل في تنمية الجوار (WIND).

^{٦٤} في عام ٢٠١٠، أدى جفاف حاد في ولاية أندرا براديش وتراكم الديون على المزارعين إلى اضطرابات اجتماعية وأزمة التمويل بالغ الصغر في أندرا براديش؛ انظر:

A. Jaeggli and H. Yousra: *Microfinance and working conditions: Increasing workplace safety through safety education*, ILO Social Finance Programme, (٢٠١٤) غير منشور

وكانت النتائج ذات مصداقية محدودة لأن شبه التجربة طُبِّقت في فرعين من مؤسسة للتمويل بالغ الصغر، واستُخدم زبائن فرع ثالث كمجموعة مراقبة؛ ولا يمكن أن تستبعد المنهجية تماماً اختلافات بين مجموعة المعالجة ومجموعة المراقبة.

١٢٩. وبالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، تدير منظمة العمل الدولية منذ خمس سنوات برنامجين رئيسيين. الأول، استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس (SCORE)، وهو برنامج تدريب نموذجي واستشاري داخل المصنع بشأن التعاون في مكان العمل وإدارة النوعية والإنتاج النظيف وإدارة الموارد البشرية والسلامة والصحة المهنيين^{٦٥}. ويستند برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس إلى نهج متكامل يجمع بين الممارسات الإدارية الحديثة وتحسين ظروف العمل. ويستهدف الموردّين المتوسطين والأدنى مستوى في سلاسل التوريد الوطنية والدولية مع تركيز قوي على التصنيع. والثاني، برنامج منظمة العمل الدولية للتدريب والمشورة لتحسين الحوار الاجتماعي وظروف العمل والإنتاجية (SIMAPRO)، الذي بدأ كبرنامج موجه لصناعة السكر في المكسيك، وهو قطاع يتسم بظروف عمل سيئة ونزاعات عمالية متكررة. وقد وُسّع نطاق البرنامج منذ ذلك الحين ليشمل خمسة بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية وقطاعات أخرى مثل السياحة.

١٣٠. ولم تجر بعد منظمة العمل الدولية تقييمات دقيقة لآثار التدخلات من قبيل برنامجي SCORE و SIMAPRO، ولكنها اتخذت بعض الخطوات الأولية. وقد أفرز برنامج SCORE سلسلة من النتائج المستندة إلى نتائج معيار قياس النتائج الخاص بلجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت^{٦٦}. وسيخضع هذا العمل لتدقيق خارجي. علاوة على ذلك، صُمّم لبلد واحد تقييم تجريبي للآثار سيُجرى في عام ٢٠١٥. وتظهر النتائج المستمدة من نظام رصد برنامج SCORE أن التدخل فعال على مستوى النتائج الوسيطة. وقد أبلغ حتى الآن نصف المنشآت المشاركة في البرنامج والبالغ عددها ٤٠٠ منشأة عن ادخارات في التكاليف (وصل إلى ١٥٠٠٠ دولار أمريكي في الشهرين الأولين)، بينما أبلغ ٨٠ في المائة من المنشآت عن انخفاض في العيوب (بنسبة ١٠ في المائة في المتوسط). وانخفض معدل التغيب بنسبة ٤ في المائة في المتوسط. وعلى نفس المنوال، أبلغ برنامج SIMAPRO عن انخفاض بنسبة ٥٠ في المائة في معدل خطورة الحوادث في مطاحن السكر، وبنسبة ٣٢ في المائة في هدر الغذاء في المطاعم، وعن زيادة الرضا في مكان العمل بمقدار ٤ نقاط مئوية، وعن زيادة بنسبة ٣ في المائة في معدل الاستخدام في ١٠٠ منشأة صغيرة ومتوسطة.

١٣١. ومنذ أن قررت منظمة العمل الدولية جعل ظروف العمل والإنتاجية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجال عمل ذا أولوية، ما فتئت تظهر أدلة إضافية على فعالية هذا النهج. وهذا ضروري لتقديم مشورة سياسية سديدة وقائمة على الوقائع.

٦-٥ تطوير سلاسل القيم

منطق التدخل

١٣٢. يركز هذا الجزء على ما هو معروف بشأن آثار تدخلات تطوير سلاسل القيم في استحداث العمالة والوظائف الجيدة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{٦٧}. وبدأت نهج تطوير سلاسل القيم تكتسب شعبية متزايدة لأن من المتوقع أن تسهم إسهاماً كبيراً في توليد الدخل واستحداث الوظائف بفضل تركيزها القوي على الحجم والاستدامة المالية^{٦٨}. وكانت الفلسفة الأساسية التي تقوم عليها هذه التدخلات هي تحقيق تأثير على نطاق واسع بتحسين سير عمل الأسواق أو القطاعات برمتها بدلاً من الاكتفاء باستهداف فرادى الفاعلين في الأسواق. ولكن ذلك يعقد هذه التدخلات إلى حد ما وي طرح تحديات كبيرة أمام قياس النتائج.

١٣٣. ويركز العديد من تدخلات سلاسل القيم على تعزيز الروابط الخلفية بالصناعات المحلية بمجرد اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتمثّل مجال عمل مهم آخر في ربط المنشآت الصغيرة والمتوسطة بمنشآت متعددة الجنسية وسلاسل توريد عالمية عن طريق اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر ومراجعة السياسات التجارية وتعزيز تنمية الموردّين. ولا يشمل هذا التقرير المنشآت متعددة الجنسية وسلاسل التوريد العالمية التي ستكون موضوع مناقشة في الدورة ١٠٥ لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٦.

^{٦٥} للاطلاع على تفاصيل هذا البرنامج الذي يشمل حالياً سبعة بلدان ناشئة، انظر: www.ilo.org/score.

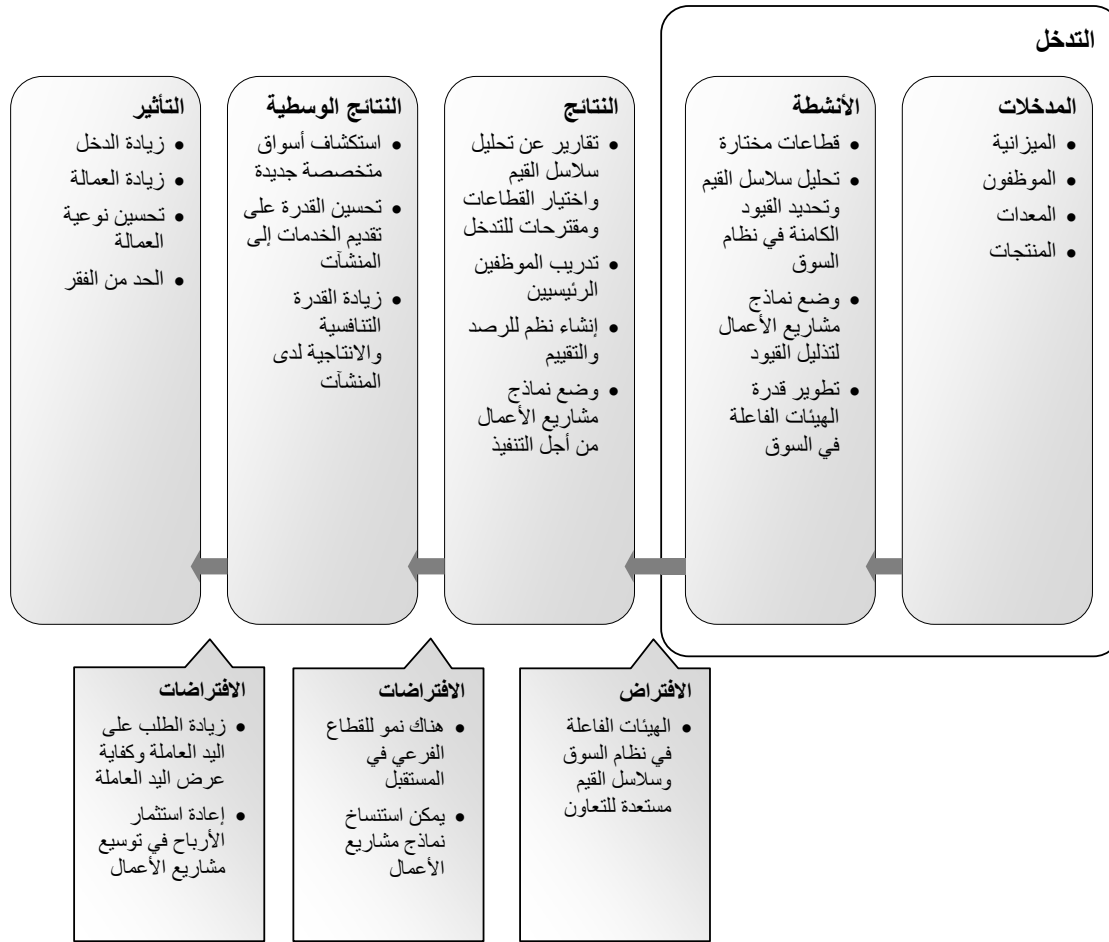
^{٦٦} للاطلاع على تفاصيل معيار قياس نتائج لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت، انظر الجزء ٥-٧ أذناه.

^{٦٧} تصف سلسلة القيم المجموعة الكاملة من الأنشطة اللازمة لتطوير منتج أو خدمة من مرحلة التصميم إلى مرحلة التسليم إلى المستهلكين النهائيين مروراً بمراحل الإنتاج الوسيطة. ويسعى تطوير سلسلة القيم إلى تغيير الهياكل والنظم والعلاقات في السلسلة.

^{٦٨} انظر مثلاً الحالات التي كُلت بالنجاح على الموقع الشبكي للجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت، <http://www.enterprise-development.org/page/stories#VCD>؛ أو:

J. Mitchell, J. Keane and C. Coles: *Trading up: How a value chain approach can benefit the rural poor* (London, 2009).

الشكل ٥-٦: من المشاريع إلى التأثير: نموذج التدخل من أجل تطوير سلاسل القيم



تلخيص الأدلة العالمية

١٣٤. بدأ تطوير سلاسل القيم يتحول إلى أداة مستخدمة على نطاق واسع في الحد من الفقر وتنمية القطاع الخاص. ولكن لا تزال هناك حاجة إلى قياس دقيق لنتائج هذه التدخلات. وعلى عكس التدخلات الموحدة إلى حد كبير لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة من قبيل التدريب، تطرح تدخلات سلاسل القيم تحديات خاصة لتحليل التأثير. وتشمل هذه الصعوبات ما يلي:

- غالباً ما تؤثر تدخلات سلاسل القيم في قطاع فرعي بأكمله في بلد أو إقليم، مما يجعل وضع سيناريو منافع للواقع صعباً جداً بل مستحيلاً في بعض الحالات. وتعكف وكالات إنمائية عديدة على إرساء منهجيات لقياس النتائج من أجل تذليل هذه المشكلة^{٦٩}.
- بالمثل، تزيد الطبيعة غير المباشرة لتدخلات تطوير سلاسل القيم (التسهيل بدلاً من التدخل المباشر) من صعوبة قياس التأثير. ويصعب أيضاً إسناد النتائج الملاحظة إلى تدخل محدد أكثر منه في حالة تقديم التدريب والانتماء إلى المستفيدين المستهدفين.
- تعالج مشاريع تطوير سلاسل القيم عموماً عدة قيود أساسية لنظم السوق في الوقت نفسه. فمن الممكن أن يكون أحد التدخلات منكباً على تحسين المهارات في حين يكون تدخل آخر في سلسلة القيم نفسها منكباً على التمويل بالغ الصغر أو على تحسين تسجيل مشاريع الأعمال. ونظراً لعدم تجانس تدخلات سلاسل القيم فإن من الصعب إجراء مقارنات مباشرة وتقييمات تأثير تجريبية.

^{٦٩} انظر:

DCED: *DCED Standard for Results Measurement*, <http://www.enterprise-development.org/page/measuring-and-reporting-results>.

١٣٥. وليس من المفاجئ إذن أن تخلص دراسة حديثة أجرتها وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لبحث ما يوجد من أساليب لتقييم مشاريع تنمية الأسواق، إلى أن تقييم المشاريع التي تستخدم سلاسل القيم كان ضعيفاً في تقديره للتغيرات المستدامة في نظم السوق^{٧٠}.

تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية

١٣٦. انصب قسط كبير من عمل منظمة العمل الدولية في مجال تطوير سلاسل القيم، على سلاسل القيم وسلاسل التوريد الريفية في الأسواق الزراعية والخدمات من قبيل السياحة. وتعكف المنظمة حالياً على تنفيذ ٢٠ مشروعاً بميزانية إجمالية قدرها ٥٠ مليون دولار أمريكي. ومن حيث فعالية تدخلات منظمة العمل الدولية في هذا المجال، لا توجد حتى الآن أدلة راسخة على تأثير تدخلات سلاسل القيم في توليد الدخل أو استحداث الوظائف^{٧١}. ولكن توجد دراسات استقصائية مستمدة من المشاريع تشير إلى نتائج ملموسة. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مشروع دخول النمو في سري لانكا، الخاص بمنظمة العمل الدولية والهادف إلى تطوير قطاع البستنة والألبان في أربع مقاطعات في البلد في الفترة ما بين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩. وشمل المشروع ٥٢٠٠٠ مؤسسة للأعمال وأدى إلى زيادة دخل الأسر المعيشية بثلاثة أضعاف^{٧٢}. غير أن هذه النتائج لا تستند سوى إلى إسقاطات وليست دقيقة. ولذلك أطلقت منظمة العمل الدولية مؤخراً مشروعاً لتوليد المعارف من أجل قياس آثار تدخلات سلاسل القيم في سوق العمل. ويهدف المشروع الذي سيستمر حتى عام ٢٠١٧، إلى توفير نتائج دقيقة وإيجاد حلول مرضية لسد فجوة الإسناد. ويتعاون المشروع حالياً مع مشاريع تابعة لمنظمة العمل الدولية في بربور وتيمور - ليشتي وزامبيا ومع مشاريع غير تابعة لمنظمة العمل الدولية من أجل مساعدتها على تحسين نظم الرصد وقياس النتائج.

الاتجاهات الجديدة في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة

٧-٥

١٣٧. لطالما كانت سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، لعدة عقود حتى الآن، جزءاً رئيسياً من السياسات الاقتصادية للبلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. ويُنظر إليها على أنها مهمة من حيث استحداث العمالة وتعزيز المنافسة والابتكار والإسهام في النمو الاقتصادي. ولقد جرى تطوير واختبار نهج مختلفة بدءاً من التدخلات على مستوى الاقتصاد الكلي ووصولاً إلى دعم فرادى المنشآت، فضلاً عن إدخال التحسينات على النهج المعززة للبيئة التمكينية والنهج الأكثر نظامية لتطوير الأسواق بأكملها^{٧٣}.

١٣٨. ونظراً لوجود توافق واسع في الآراء بشأن أهمية دور المنشآت الصغيرة والمتوسطة والقطاع الخاص عموماً، فإن الابتكارات الحالية لا تعتمد كثيراً على النماذج الجديدة أو المجالات التقنية الجديدة للتدخل، ولكنها أدخلت بدلاً من ذلك أساليب جديدة للتنفيذ تعكس السعي إلى توسيع نطاق الاستفادة وتحقيق مزيد من الفعالية. وبعبارة أخرى، لا تتعلق المناقشة الحالية بشأن الطرق الابتكارية لتعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالقيام بالأمر الصحيح بقدر ما يتعلق بالقيام بالأمر على النحو الصحيح. ولا يستثنى من ذلك سوى المجال التقني الجديد لتخصيص المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وهو مجال سيتم تناوله في نهاية هذا الجزء.

^{٧٠} انظر: Itad: Review of M4P evaluation methods and approaches, 2013.

^{٧١} تمثل خدمات التدريب والمشورة بشأن كيفية إدماج المنشآت الصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيم المحلية والعالمية منتجاً من أحدث منتجات منظمة العمل الدولية لتعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويحظى المنتج بطلب قوي ومتزايد؛ انظر www.ilo.org/valuechains. وتقدم منظمة العمل الدولية أيضاً مواد تدريبية موجهة إلى قطاعات بعينها، مثل مجموعة الأدوات المتعلقة بالحد من الفقر من خلال السياحة.

^{٧٢} انظر:

S. Barlow: *The Enter-Growth project – Sri Lanka: Applying a market development lens to an ILO local enterprise development project*, ILO Employment Report No. 11 (2011).

^{٧٣} للاطلاع على نظرة عامة عن نهج التغيير، انظر مثلاً:

G. Buckley, J.M. Salazar-Xirinachs and M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Geneva, ILO, 2009).

قياس النتائج بدقة

١٣٩. من الاتجاهات الحالية الرئيسية في وضع سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، توخي مزيد من الدقة في إجراء عمليتي الرصد وقياس النتائج، على نحو يأخذ في الاعتبار إسناداً قد يصل إلى مستوى التأثير في مداخل المنشآت وفرص العمل فيها. وكما هو الحال في معظم التدخلات الإنمائية الأخرى، تخضع سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة والبرامج المتصلة بها لضغوط متزايدة لإتاحة قياس موثوق للنتائج المحققة وتقديم تقارير شفافة بشأنها. وليست الحكومات والوكالات المانحة وحدها من يحرص على أن يرى دافعو الضرائب نتائج ملموسة متأنية من استثماراتهم، فالممارسون أيضاً يهتمون بمعرفة المزيد عما إذا كانت تدخلاتهم تترك تأثيراً (أو لا تتركه) وعن الأسباب الكامنة وراء ذلك.

١٤٠. وتمثلت خطوة مهمة نحو توفير نتائج أكثر دقة، مستوحاة من عمل مختبر الإجراءات لمكافحة الفقر،^{٧٤} في تنفيذ خطط تقييم تجريبية أو شبه تجريبية تساعد في تقدير الافتراضات الإحصائية المنافية للواقع. والغاية هي، بعبارة أخرى، تمثيل ما كان يمكن أن يحدث دون التدخل، عادةً باستخدام مجموعة مراقبة. ويندرج في مبادرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في إطار الابتكارات من أجل إجراءات مكافحة الفقر،^{٤٠} مشروعاً جارياً لتقييم آثار مختلف التدخلات لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة^{٧٥}. وتعمل المبادرة الدولية لتقييم التأثير (3ie)، وهي منظمة أخرى من المنظمات الرائدة غير الهادفة للربح التي تشجع على استخدام تقييمات التأثير الدقيقة، على استعراض منهجي جديد لتأثير الدعم الذي يقدمه قطاع الأعمال للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في أداؤها في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط^{٧٦}. وكما ذكر سابقاً، تجري منظمة العمل الدولية حالياً خمس تجارب لتقييم مختلف برامج دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

١٤١. واعتمدت لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت من خلال معيارها لقياس النتائج،^{٧٧} مبادرة جديدة أخرى ذات صلة بتعزيز مصداقية قياس النتائج داخلياً. ويمثل المعيار، الذي وُضع أول مرة في عام ٢٠٠٨، إطار عمل يساعد الممارسين فيما يلي:

- توضيح فرضية تدخلهم، باستخدام سلاسل النتائج لاستكمال أطر العمل المنطقية؛
 - القيام على نحو منتظم بوضع مؤشرات تبين ما إذا كانت التغيرات تحدث ورصد هذه المؤشرات، وتحديد ما إذا كانت هناك علاقة سببية بينها.
١٤٢. وتنسق أمانة لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت أيضاً خدمة تدقيق، حيث يمكن للبرامج أن تختار أن يُقيّم نظام الرصد الخاص بها تقيماً خارجياً وموضوعياً. والغرض من ذلك هو تعزيز مصداقية النتائج المبلغ عنها، والحصول على اعتراف المانحين والوكالات الإنمائية بأن مشروعاً من المشاريع يشارك في قياس النتائج بجودة عالية.

١٤٣. ويزيد الطلب على معيار لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت. ويستخدم إطار العمل هذا في الوقت الحاضر، ما يزيد على ١٠٠ مشروع وبرنامج إنمائي للقطاع الخاص. ويقود ذلك أساساً مانحون مثل وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة ووزارة الشؤون الخارجية والتجارة في أستراليا ووزارة الشؤون الخارجية في الدانمرك والوكالة الدولية السويدية للتعاون الإنمائي. وكانت منظمة العمل الدولية في مقدمة الوكالات متعددة الأطراف التي انتقلت إلى الرصد وقياس النتائج وفقاً لمعيار لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت. وتعتمد هذا المعيار حالياً ستة مشاريع متنوعة من مشاريع دعم السياحة في ميانمار وتحسين ظروف العمل والإنتاجية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة (SCORE) وتعزيز عمالة الشباب والنساء في المغرب وزامبيا ودعم تطوير سلاسل القيم الريفية في تيمور-ليشتي.

١٤٤. ولا يعطي قياس النتائج وفقاً لمعيار لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت غالباً نفس مستوى الدقة الإحصائية، الذي تعطيه تقييمات التأثير التجريبية في معالجة مسألة الإسناد. ولكن، نظراً لتشديد هذا المعيار على الموازنة بين الاعتبارات العملية لما هو متاح من وقت وموارد وخبرات وبين مستوى مقبول من الدقة،

^{٧٤} انظر: <http://www.povertyactionlab.org>.

^{٧٥} انظر: <http://www.poverty-action.org/sme>.

^{٧٦} انظر:

L. González et al.: *The impacts of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: A systematic review* (3ie, 2014).

^{٧٧} انظر: DCED: *DCED Standard for Results Measurement*، مرجع سابق.

وتركيزه على الإسناد المحتمل وليس العلمي، فإنه كما يُزعم أكثر صلة بمجموعة كبيرة من تدخلات المنشآت الصغيرة والمتوسطة وقابل للتطبيق عليها. ويمكن أيضاً استخدام المعيار بالاقتران مع تقييم التأثير التجريبي.

١٤٥. ورغم أن قياس نتائج تدخلات المنشآت الصغيرة والمتوسطة لا يزال في طور مبكر، فإن هذه المبادرة ومبادرات أخرى ستأتي في غضون سنوات قليلة بمزيد من الأدلة على ما هو فعال. إضافة إلى ذلك، أطلقت منظمة العمل الدولية مؤخراً مشروعاً لتوليد المعارف لقياس آثار تدخلات سلاسل القيم في سوق العمل.

الشراكات مع قطاع الأعمال

١٤٦. يتمثل اتجاه جديد آخر في مجال التعاون الإنمائي في ظهور شراكات بين المانحين ومؤسسات الأعمال، تهدف إلى زيادة موارد المنشآت بغية تحقيق نتائج إنمائية. وتُعتبر هذه الشراكات أداة متزايدة الأهمية لتعزيز تنمية القطاع الخاص. ويحظى أيضاً تعزيز نشاط القطاع الخاص وموارده المالية من أجل التنمية بدعم مندييات دولية حديثة مثل المنتدى الرابع رفيع المستوى بشأن فعالية المعونة وعدة مندييات لمجموعة العشرين وبرنامج اللجنة الأوروبية من أجل التغيير^{٧٨}. والمنطق الأساسي هو تقاسم تكاليف ومخاطر استثمارات المنشآت في البلدان النامية بالسعي إلى تحقيق هدف تعزيز الأعمال الأساسية للمنشآت وتوليد تأثير إنمائي إضافي ما كان ليتحقق لولا دعم المانحين^{٧٩}.

١٤٧. ويكتسي هذا النهج بأهمية بالغة بالنسبة لتعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة لأنه غالباً ما يشمل تعزيز روابط أمامية وخلفية بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية والشركات الكبيرة في الخارج. وغالباً ما تشير الأمثلة الناجحة إلى شراكات في القطاع الزراعي تصل إلى الآلاف من المزارعين المتعاقدين الصغار والفقراء.

١٤٨. ومن منظور المانحين، تبدو هذه الشراكات طريقة جيدة للوصول إلى عدد أكبر من المستفيدين وتحقيق الاستفادة من خلال مؤسسات أعمال تواصل عملها بعد انتهاء دعم المانحين، ولجعل أهداف التعاون الإنمائي تقترب من الفوائد الاقتصادية لمجتمع الأعمال في الداخل. والحافز الرئيسي للمنشآت هو الاستفادة من خبرة المانحين وبناءهم التحتية وأموالهم من أجل المساعدة على استكشاف أسواق جديدة أو تحسين استدامة أعمالهم اجتماعياً وبيئياً^{٨٠}. وتتراوح الآليات المستخدمة بين مطابقة المنح للشركات وبين إقامة إئتلافات أوسع نطاقاً لأصحاب المصلحة المتعددين من أجل تنمية قطاعات أو مجموعات بأسرها.

١٤٩. ومن التحديات الرئيسية التي يواجهها المانحون، الحاجة إلى توضيح مفهوم الإضافية: بمعنى أنه يجب أن يكونوا قادرين على إظهار أن النتائج المحققة من خلال برنامج شراكة أهم بكثير من النتائج التي كانت المنشأة ستحققها دون البرنامج. وعلى العموم فإن المعلومات الموثوقة بشأن مفهوم الإضافية قليلة وثمة حاجة إلى موازنة النهج وضمان الدقة في تنفيذ هذا المفهوم^{٨١}. وبصدق الأمر نفسه على قياس نتائج هذه الشراكات، وسيكون تذليل هذه التحديات أمراً حاسماً لإقناع الناقدن الذي يرون تضارباً بين التنمية والمصالح التجارية، ولإظهار فعالية هذا النهج الجديد.

١٥٠. واستعرضت منظمة العمل الدولية أيضاً نهجها للتعاون مع قطاع الأعمال واعتمدت استراتيجية جديدة لالتزام المنظمة على نحو أوسع نطاقاً مع القطاع الخاص^{٨٢}. وتركز الاستراتيجية على سياسات وممارسات سلاسل التوريد والمبادرات الدولية بشأن سلوك المنشآت وتوليد المعارف المشتركة من جانب منظمة العمل الدولية والمنشآت. وليس المحفز الرئيسي لمنظمة العمل الدولية هو جمع الأموال من المنشآت، بل الاستفادة من درايتهما وزيادة فرص الوصول إلى المستفيدين واستدامة الأنشطة المتصلة بأهداف المنظمة وذات الأهمية للمنشآت كذلك. ولا يزال هذا النهج جديداً إلى درجة لا تسمح بتقييمه تقييماً صحيحاً. ولكنه يمكن أن يكون من

^{٧٨} انظر:

B. Byiers and A. Rosengren: *Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda*, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper No. 131, 2012.

^{٧٩} انظر:

M. Heinrich: *Donor partnerships with business for private sector development: What can we learn from experience?* (DCED, 2013).

^{٨٠} المرجع نفسه.

^{٨١} المرجع نفسه.

^{٨٢} مكتب العمل الدولي: *استراتيجية من أجل التزام أوسع نطاقاً لمنظمة العمل الدولية مع القطاع الخاص*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٢١، حزيران/يونيه ٢٠١٤، GB.321/INS/6.

الأهمية بـمكان لبرامج منظمة العمل الدولية الرامية إلى دمج المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية المنتمة للبلدان النامية في سلاسل التوريد المحلية أو العالمية.

الاستدامة البيئية وتخضير المنشآت الصغيرة والمتوسطة

١٥١. أضحت الاستدامة البيئية، ولا سيما التصدي لتغير المناخ، تكتسب اهتماماً واسعاً وسريعاً كمصدر قلق عالمي. وما فتئت أيضاً تحظى بمزيد من الاعتراف بها كفرصة لتحقيق نمو اقتصادي أكثر استدامة وشمولاً^{٨٣}. ولما كانت المنشآت الصغيرة والمتوسطة تمثل أغلبية المنشآت وأكبر حصة من العمالة في العالم، فإن انتقالها إلى ممارسات الأعمال المستدامة سيكون حاسماً لتحقيق تنمية مستدامة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

١٥٢. فمن جهة، تحتاج المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى أن تكون قادرة على مواجهة التحديات التي تطرحها زيادة شح الموارد وارتفاع التكاليف وصرامة المعايير البيئية. ومن جهة أخرى، تحتاج إلى أن تكون قادرة على اغتنام فرصة النمو السريع لأسواق السلع والخدمات البيئية. ويشمل ذلك أسواق التكنولوجيا الخضراء وفعالية الطاقة، التي تصنف ضمن أسرع الأسواق نمواً في الاقتصاد العالمي. وتفيد إحدى الدراسات بأن هذا القطاع نما سنوياً بنسبة ١١,٧ في المائة، حتى خلال الكساد الكبير في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٠، ليبلغ ما مجموعه ٢٠٠٠ مليار يورو في عام ٢٠١١. ومن المتوقع أن ينمو أكثر ليبلغ ٤٤٠٠ مليار يورو بحلول عام ٢٠٢٥، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ٥,٦ في المائة سنوياً^{٨٤}.

١٥٣. وستكون المنشآت الصغيرة والمتوسطة مصدراً رئيسياً لذلك الطلب. وتقدر دراسة أجريت مؤخراً أن طلب المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية وحدها على منتجات التكنولوجيا النظيفة وخدماتها سيبلغ ١,٦ تريليون دولار أمريكي في السنوات العشر المقبلة^{٨٥}. ويمكن أيضاً أن يكون للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، نظراً لمرونتها وابتكارها، دور بارز في هذه الأسواق. ففي ألمانيا مثلاً، ٩٠ في المائة من منتجي التكنولوجيا البيئية هي منشآت صغيرة ومتوسطة^{٨٦}.

١٥٤. ومع ذلك، يبدو على الأغلب أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة أقل استعداداً من المنشآت الكبرى للانتقال إلى اقتصاد أخضر. ويبين استقصاء أجراه الاتحاد الأوروبي أن المنشآت الكبرى يرحّب أن توفر الطاقة أكثر بكثير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة (٨٢ في المائة بالمقارنة مع ٦٤ في المائة). وفي حين اعتمد نصف مجموع الشركات الكبيرة في الاتحاد الأوروبي نظاماً للإدارة البيئية، لم يتخذ هذا الإجراء المحدد سوى ربع المنشآت الصغيرة والمتوسطة. والحالة مشابهة تماماً بالنسبة لابتكار المنتجات. فلا يعرض منتجات أو خدمات خضراء سوى ربع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، في حين تحتضن الأسواق الخضراء ما يزيد على ٤٠ في المائة من الشركات الكبيرة. ورغم عدم توفر بيانات قابلة للمقارنة بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان النامية، فمن الممكن استبعاد احتمال أن تدخل مشاريع الأعمال هذه في عملية الانتقال إلى اقتصاد أخضر.

١٥٥. ولما كان المستهلكون والقطاع الخاص يهتمون أكثر فأكثر بتخضير المنتجات والخدمات وسلاسل التوريد، فإن الحكومات والجهات المانحة والوكالات متعددة الأطراف تعكف على زيادة إدماج الاستدامة البيئية في تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وأثناء قيامها بذلك، بدأت تتبع مجموعة متنوعة من النهج والنماذج والأدوات. وعلى العموم، بدأ يظهر نهجان: شروع الحكومات والجهات المانحة في دمج الاعتبارات البيئية في جميع المبادرات الرامية إلى تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة أو توجيه الحكومات والجهات المانحة المنشآت الصغيرة والمتوسطة نحو تخضير عملياتها واستكشاف الأسواق الخاصة بالمنتجات الخضراء. ويركز هذا الجزء المختص على النهج الأخير.

^{٨٣} انظر:

ILO: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Geneva, ILO, 2012); or OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship: *SMEs and Green Growth: Promoting sustainable manufacturing and eco-innovation in small firms*, Issues Paper 3 (Paris, 2010).

^{٨٤} انظر:

German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: *Green tech made in Germany 3.0: Environmental technology atlas for Germany* (Berlin, 2012).

^{٨٥} انظر:

World Bank, InfoDev: *Building competitive green industries: The climate and clean technology opportunity for developing countries* (Washington, DC, 2014).

^{٨٦} انظر: German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2012), op. cit.

١٥٦. ويتمثل الهدف المشترك لهذه الجهود في تعزيز التقدم والتنمية اقتصادياً وفي الوقت نفسه تحسين فعالية استخدام الموارد الطبيعية ومنع إلحاق مزيد من الأضرار بالطبيعة^{٨٧}. ومن المتفق عليه أيضاً على نطاق واسع أنه لبلوغ هذا الهدف يتعين أن يحفز هذا النهج الاستثمار والابتكار اللذين يتيحان فرصاً اقتصادية جديدة.

١٥٧. ويعطي تحليل أجري مؤخراً لتقييم ١٢٠ تدخلاً من تدخلات ما يزيد على اثنتي عشرة وكالة من الوكالات الثنائية ومتعددة الأطراف، نظرة عامة أولية عن النهج الأكثر شيوعاً للتخصير ويشير إلى بعض الدروس المستخلصة^{٨٨}. ويتناول التقرير التوسع السريع لعملية التخصير في تنمية القطاع الخاص، ولكنه يسلم بأن الوقت لا يزال مبكراً جداً لتقييم النتائج على المدى الطويل.

١٥٨. وتجدر الإشارة إلى أن النهج الرامية إلى تخصير المنشآت الصغيرة والمتوسطة لا تختلف اختلافاً كبيراً بين الاقتصادات النامية والناشئة والمتقدمة، مما يبين أهمية هذا الموضوع ومدى الاهتمام به عالمياً^{٨٩}.

١٥٩. ونقترح فيما يلي محاولة لتصنيف التدخلات تصنيفاً نموذجياً:

أولاً - تهيئة بيئة تمكينية للأعمال

□ السياسات التي تعزز الاستدامة البيئية والاقتصاد الأخضر والنمو الأخضر: تتضمن معظم البرامج مكوناً يدعم الحكومات في وضع إطار تنظيمي. ويقتضي هذا اعتماد مزيج من السياسات لتحديد الأسعار على النحو الصحيح (الضرائب البيئية أو الاستخدام الذكي للإعانات أو التراخيص القابلة للتداول) أو لاعتماد لوائح جديدة في حالات إخفاق السوق^{٩٠}. ومن المحتمل أن يكون لهذا النهج أكبر تأثير، ولكن لا يوجد حتى الآن ما يثبت فعاليته.

□ الخطوط الائتمانية والصناديق الاستثمارية الخضراء: يدير العديد من المصارف الائتمانية خطوطاً ائتمانية أو صناديق استثمارية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي ترغب في الاستثمار في مشاريع فعالية الطاقة أو الطاقة المتجددة. وتبين التجارب الأولية أن الحصول على التمويل الأخضر، كما هو الحال بالنسبة للخطوط الائتمانية الأخرى، يقتضي أن يستكمل بتقديم خدمات التدريب والمشورة إلى المنشآت والوسطاء الماليين.

ثانياً - ممارسات قطاع الأعمال الخضراء

□ تشجيع العمليات الخضراء في المنشآت الصغيرة والمتوسطة: يعزز هذا النهج الإنتاج النظيف وزيادة فعالية الموارد في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وغالباً ما يحاول تأييد جدوى العمليات الخضراء بإبراز المنافع المالية لاستثمارات أو سلوكيات معينة^{٩١}. وجرت العادة على القيام بذلك من خلال تقديم خدمات التدريب والمشورة داخل المصنع. ويتضح من الدروس المستخلصة أن من الضروري الإعلان عن وفورات التكلفة وإظهارها لتوليد طلب كاف على هذه الخدمة. ويمكن أن تكون قدرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحدودة في مجال الاستثمار، عائقاً في حالة الحاجة إلى استثمارات كبيرة وطويلة الأجل. ومن الممكن بلوغ مستوى أعلى إذا توافقت المنشآت الصغيرة والمتوسطة مع كبار المشترين الدوليين واستطاعت أن ترى بوضوح أن ممارسات الإدارة الخضراء تفضي إلى إبرام عقود أوسع نطاقاً وأطول مدة مع المشترين. وهناك حالة خاصة هي خدمات التدريب والمشورة بشأن المعايير الخضراء ونظم إصدار الشهادات. وتجدر الإشارة إلى أن انتشار هذه المعايير يمثل تحدياً خاصاً.

^{٨٧} انظر:

DCED: Green growth and private sector development: Stocktaking of DCED experiences, Final report for the Green Growth Working Group of the Donor Committee on Enterprise Development (2014).

^{٨٨} المرجع نفسه.

^{٨٩} انظر مثلاً التقرير European Commission: Green action plan for SMEs (Brussels, 2014)، الذي يدرج أنواعاً من التدخلات مشابهة إلى حد كبير، مثل الدراسة التابعة للجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت المذكورة أعلاه.

^{٩٠} من الأمثلة الجيدة على ذلك الشراكة من أجل العمل لصالح الاقتصاد الأخضر، وهو برنامج لفترة سبع سنوات أطلق في عام ٢٠١٣ لمساعدة ٣٠ بلداً في الجهود التي تبذلها بغية الانتقال إلى اقتصادات قابلة للحياة بيئياً وشاملة اجتماعياً. ويستفيد البرنامج من الخبرات المشتركة لمنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث.

^{٩١} من الأمثلة الجيدة على ذلك نموذج الإنتاج النظيف الخاص بمنظمة العمل الدولية في إطار برنامجها العالمي لتحسين الإنتاجية وظروف العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والتدريب على اعتماد ممارسات أعمال فعالة الموارد، الذي تقدمه الوكالة الألمانية للتعاون الدولي إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الهند.

ثالثاً- الابتكار وتنمية الأسواق

□ **نهج تنمية الأسواق وسلاسل القيم الخضراء:** ليست تدخلات تنمية الأسواق أداة جديدة في مجال تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وترمي الفلسفة الأساسية التي تقوم عليها هذه التدخلات إلى تحقيق آثار واسعة النطاق بتحسين أداء الأسواق أو القطاعات كافة دون الاقتصار على استهداف فرادى الفاعلين في الأسواق. والابتكار في هذا النهج هو محاولة استخدام تدخلات سلاسل القيم لبدء وتعزيز اعتماد منتجات أو عمليات إنتاج خضراء جديدة^{٩٢}. ولم تخضع نهج سلاسل القيم الخضراء حتى الآن سوى لتجارب قليلة جداً ومن السابق لأوانه استخلاص دروس أولية.

□ **تعزيز التكنولوجيا الخضراء في المنشآت المبتدئة:** يرمي هذا النهج إلى تعزيز المنتجات ونماذج الأعمال الخضراء الجديدة، غالباً عن طريق شراكات وساطة بين المنتجين الأجانب للمنتجات الخضراء الابتكارية والشركاء المحليين. كما يمكن تشجيع المنشآت المبتدئة المحلية على اعتماد المنتجات ونماذج الأعمال الخضراء من خلال حاضنات أو مسابقات خطط الأعمال^{٩٣}.

١٦٠. ونظراً للاهتمام المتزايد بتغير المناخ والقلق المتنامي إزاء الأخطار البيئية وندرة الموارد، من الأرجح أن يظل التخضير اتجاهها متصاعداً في مجال تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة بين الحكومات والمانحين. إضافة إلى ذلك، يتزايد طلب منظمات المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الدعم الحكومي إدراكاً منها لوفورات التكلفة والمزايا التنافسية المحتملة التي يمكن أن تكسبها من الانتقال إلى اقتصاد أخضر. وبالنظر إلى الموارد الهامة المستثمرة، من الضروري التعجيل في وضع نظريات تغيير واضحة ومؤشرات قوية وتقييمات أثر دقيقة قبل الارتقاء أكثر بالنهج المختلفة الرامية إلى تعزيز النمو الأخضر للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

التركيز على المنشآت عالية النمو

١٦١. تستحدث المنشآت المبتدئة والشابة، كما هو موثق في هذا التقرير، أغلبية الوظائف الجديدة. غير أن معظم تدخلات تنمية روح تنظيم المشاريع في البلدان النامية تركز على المنشآت الصغيرة جداً والعاملين للحساب الخاص، مما يعكس الرغبة في استهداف السكان المعوزين والمهمشين. ويمكن أن يكون لهذه التدخلات آثار في العمالة قابلة للقياس، كما هو موثق في هذا الفصل، ولكن من المحتمل أن تكون هذه الآثار أخف بالمقارنة مع المنشآت الشابة عالية النمو.

١٦٢. ونتيجة لذلك، يعكف حالياً عدد صغير ولكن متزايد من المبادرات^{٩٤} على وضع برامج دعم تستهدف هذه المنشآت عالية الإمكانات وتعتمد أكثر على الخصائص الفردية لتنظيم المشاريع^{٩٥}. ويحتج مشجعو هذه المبادرات بأن معظم برامج تنمية روح تنظيم المشاريع لا تخدم المنشآت عالية الإمكانات بشكل ملائم وتركز بدلاً من ذلك على تقديم التدريب الأساسي أو التمويل بالغ الصغر في مرحلة التخطيط لإنشاء مؤسسة للأعمال. ويتمثل ذلك أساساً في توليد فكرة للأعمال ونقل بعض المهارات الإدارية الأساسية لتطوير منتج أو نموذج للأعمال. ويرى ناقدو هذه البرامج العامة أنها غالباً ما تهمل مرحلتَي الاعتماد والتحضير اللتين تنطويان على مخاطر شديدة للمنشآت المبتدئة عالية الإمكانات. ولم تجد هذه المنشآت الجديدة لنفسها بعد موطئ قدم في السوق، وهي تحتاج إلى استثمار الكثير من الوقت والموارد في اعتماد مفهوم أعمالها. ويحتجون أيضاً بأن الاعتماد والتحضير هما مرحلتا دورة الأعمال اللتان تحظيان بأقل قدر من الاهتمام وأنها يتطلبان خدمات دعم مالية وغير مالية رفيعة ومتطورة تتجاوز مجرد تقديم المهارات الإدارية الأساسية والتمويل بالغ الصغر.

^{٩٢} من الأمثلة الجيدة على ذلك برنامج الشراكة الأفريقي بيوغاز الذي تدعمه هولندا، ومشروع أمم متحدة واحدة بشأن تعزيز الوظائف الخضراء في قطاع البناء، الذي تقوده منظمة العمل الدولية وتدمجه فنلندا.

^{٩٣} استحدثت منظمة العمل الدولية واختبرت أساليب لتعزيز المنشآت المبتدئة الخضراء بطلب من حكومتي الصين وكينيا.

^{٩٤} شبكة Aspen لمنظمي المشاريع الإنمائية، وهي شبكة سريعة النمو للممارسين الإنمائيين أنشئت عام ٢٠٠٩ لتعزيز الأعمال الصغيرة والمتنامية، المعرفة على أنها منشآت تضم من خمسة موظفين إلى ٢٥٠ موظفاً وتطمح إلى النمو. وعلى العموم، تسعى الأعمال الصغيرة والمتنامية إلى بلوغ رأسمال نمو يتراوح بين ٢٠٠٠٠ دولار ومليون دولار.

^{٩٥} يتوافق هذا الطلب على الانتقاء القائم على الخصائص الفردية لتنظيم المشاريع مع النتائج الأخيرة التي تفيد بأن خصائص تنظيم الأعمال (رأس المال البشري والتحفيز والقدرة على المجازفة والتعامل على الصعيد الدولي) أكثر أهمية لنجاح عملية الارتقاء بمنشآت المنشآت الصغيرة والمتوسطة من خصائص المنشأة (الحجم والقطاع والسمة المنظمة)، ومن الشبكات الشخصية أو المهنية، ومن بيئة الأعمال؛ انظر:

A. Hampel-Milagrosa, M. Loewe and C. Reeg: "The entrepreneur makes a difference: Evidence on MSE upgrading factors from Egypt, India, and the Philippines", in *World Development* (2015, Vol. 66).

١٦٣. ويشمل تعزيز الدعم اللازم في مرحلتي الاعتماد والتحضير، الخدمات غير المالية من قبيل المساعدة التقنية المتخصصة (المحاسبة والخدمات القانونية والمشورة في مجال الأعمال)، والاحتضان المادي (المكتب والمرافق واختبار المنتجات)، والإشراف وبحث الأسواق. ومن اللازم أيضاً تقديم خدمات مالية جديدة أو استثمارات مشتركة من خلال شبكات المستثمرين الرعاة^{٩٦}. ويشار إلى مجموع نظام المنشآت والمؤسسات والشبكات، الذي يحدد وعي الجمهور بمنظمي المشاريع ويدرب عليه ويقيم الروابط به ويموله ويتيح وينشئه، على أنه النظام البيئي لتنظيم المشاريع^{٩٧}. ولا يختلف المفهوم الكامن وراء هذا المصطلح الجديد عن نهج تنمية الأسواق الرامية إلى تحسين أداء الأسواق أو القطاعات كافة بدلاً من مجرد استهداف فرادى الفاعلين في الأسواق.

١٦٤. وميزة النهج الجديد دون شك أنه يسترعي انتباه الممارسين الإنمائيين إلى شريحة المنشآت المبتدئة التي هي شريحة صغيرة وإنما بالغة الأهمية ويمكن أن يرحى منها الإسهام بقدر كبير في استحداث العمالة. وقد يكون من المفيد أن تشملها المبادرات القائمة التي تدعم المنشآت بالغة الصغر والعاملين للحساب الخاص. ورغم وجود أدلة قوية على صعيد الاقتصاد الكلي تثبت الآثار الكبيرة لهذه المنشآت في استحداث الوظائف، فإنه لا توجد حتى الآن أي أدلة تثبت أن التدخلات على صعيد المنشأة مجدية وأن الفوائد المتوقعة تفوق تكلفة خدمات الدعم المتطورة. ويظل سؤالان حاسمان مطروحين. أولهما، كيف ينبغي اختيار المنشآت المبتدئة عالية الإمكانات؟ فمعظم المبادرات الجديدة تركز على المنشآت المبتدئة في القطاعات ذات الأولوية الاستراتيجية مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتغفل المنشآت عالية الإمكانات في القطاعات الأخرى. ثانيهما، كيف يمكن تقديم خدمات من قبيل الإشراف على نطاق أوسع؟ ففي الوقت الراهن، لا تخصص منظمة العمل الدولية برامج للمنشآت المبتدئة عالية الإمكانات.

^{٩٦} انظر: Springfield Centre: *Start Up! – A proposed new DFID programme*، غير منشور، ٢٠١٤.

^{٩٧} انظر:

S. Koltai, V.K. Mallet and M. Musprat: *Ghana entrepreneurship ecosystem analysis*, final report, prepared for the UK Department for International Development, unpublished, 2013; or D. Isenberg: “The big idea: How to start an entrepreneurial revolution”, in *Harvard Business Review* (June 2010).

نقاط مقترحة للمناقشة

تنشد منظمة العمل الدولية من المناقشة بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة واستحداث العمالة اللائقة والمنتجة، إتاحة فهم أفضل للوقائع والاحتياجات المتنوعة للدول الأعضاء فيها والاستجابة لها بفعالية أكبر باستخدام جميع وسائل العمل المتاحة لها. وينبغي أن تسترشد منظمة العمل الدولية بنتائج المناقشة لتأكيد أولوياتها أو تكييفها وفقاً لذلك.

١. ما هي إسهامات المنشآت الصغيرة والمتوسطة والشرائح المختلفة المحددة ضمن هذه المنشآت في استحداث العمالة، وما هي نوعية الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة؟
٢. ما هي القيود الرئيسية التي تواجهها مختلف شرائح المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمّالها، وما الذي يتوجب فعله لزيادة إسهامها في استحداث العمالة اللائقة والمنتجة؟
٣. ما هي سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة والتدابير المناسبة التي تفضي إلى نتائج جيدة من حيث استحداث العمالة الإضافية واللائقة من خلال تنمية المنشآت المستدامة؟ وكيف تعاملت هذه السياسات مع عدم التجانس الكبير الذي تتسم به المنشآت الصغيرة والمتوسطة؟
٤. ما هو دور الحكومات والشركاء الاجتماعيين في تعزيز السياسات المتعلقة بالعمالة اللائقة والمنتجة في مختلف شرائح المنشآت الصغيرة والمتوسطة؟
٥. ما هي سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتدابير منظمة العمل الدولية المعنية التي كانت فعالة، وتلك التي لم تكن فعالة؟ وما هي الفجوات الموجودة في معارف منظمة العمل الدولية ومنتجاتها وبناء قدراتها وشرائطها الاستراتيجية؟ وما هي التدخلات التي ينبغي الاستمرار فيها والارتقاء بها، وما هو الشيء الذي ينبغي إضافته؟

الملحق

نظرة عامة عن نتائج التدخلات التي تستخدم منتجات منظمة العمل الدولية لتقديم خدمات التدريب على تنظيم المشاريع والحصول على التمويل

تفسيرات إضافية	النتائج الرئيسية بشأن التأثير	العام	نوع التدخل	البلد
تقدم تجربة المراقبة التي تستخدم عينات عشوائية أربع رزم مختلفة (القرض وحده، والقرض مع التدريب، والمنحة وحدها، والمنحة مع التدريب)، اعتماداً على التصميم ومصدقية عالية للنتائج.	- أثر كبير خلفه الجمع بين القروض والتدريب على أداء الأعمال (زيادة أرباح المستفيدين بنسبة ٥٤ في المائة مقارنةً بمجموعة المراقبة)، وسرعان ما يحقق أثر القروض وحدها (٣٠ في المائة في البداية) ويصبح دون أهمية بعد تسعة أشهر من التدخل، ولا يظهر أي أثر للمنح وحدها ولا للمنح المقترنة بالتدريب، على الأرباح. - أثار كبيرة على العمالة، لا سيما العمالة العائلية (٦٦ في المائة)، وكذلك على الموظفين المستقدمين من خارج الأسرة المعيشية (٤٥ في المائة). - بعض الآثار الإيجابية على تراكم رأس المال (دون أهمية). - لم تؤثر أي من المجموعات المقدمة على أرباح أو عمالة المنشآت التي تملكها النساء.	٢٠١٢	الجمع بين التدريب على تنظيم المشاريع بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه" (لمدة أربعة أيام) ومختلف سبل الحصول على التمويل (القروض والمنح).	أوغندا
تقدم تجربة المراقبة التي تستخدم عينات عشوائية على مستوى ١٨٧ مركزاً انتمائياً لأكثر مؤسسة للتمويل بالغ الصغر في شمال فينتام رزمة التدريب والائتمان بالغ الصغر إلى: (١) النساء وأزواجهن بهدف الحد من النزاعات المحتملة داخل الأسر المعيشية؛ (٢) النساء وحدهن، اعتماداً على التصميم ومصدقية عالية للنتائج.	- أثار لا يستهان بها في أداء الأعمال للنساء اللواتي شاركن في التدريب مع أزواجهن (زيادة الأرباح بنسبة ٢٦ في المائة مقارنةً بمجموعة المراقبة)، وأثار إيجابية بالنسبة للنساء اللواتي شاركن في التدريب بمفردهن (دون أهمية). - أثار إيجابية كبيرة في الإلمام بمزاولة الأعمال ومعرفة بالشؤون الجنسية وتعلم الممارسات الجديدة في قطاع الأعمال (بحضور الأزواج أو دون حضورهم). - تأثير هام في تمكين المرأة مقيماً بشعور النساء بالتحكم في حياتهن، وانخفاض مستوى العنف المنزلي الذي يمارسه الشريك، وزيادة قدرتهن على المفاوضة (ولا يؤثر حضور الأزواج سوى في المؤشر الأخير).	٢٠١٢	تقديم تدريب على قضايا الجنسين وإدارة الأعمال بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "امضِ قدماً" (تسع وحدات مدة كل واحدة منها ساعة، على مدى تسعة أشهر بالإضافة إلى الإرشاد مرة في الأسبوع)، كمكمل للقروض بالغ الصغر.	فينتام

البلد	نوع التدخل	العام	النتائج الرئيسية بشأن التأثير	تفسيرات إضافية
غانا	تقديم تدريب على إدارة الأعمال بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تحسن مشروعك" (لمدة خمسة أيام بالإضافة إلى بعض الوحدات المصممة خصيصاً لمدة يوم) كمكافأة للمشاركين في مسابقة خطط الأعمال (منح دراسية مجانية).	٢٠١٠	- لا يؤثر التدريب في نمو المنشآت المقيس بالمبيعات والأرباح والاستثمار وعدد الموظفين بأجر^٣. - نتائج أخرى: - ترتبط تقييمات محكمي مسابقات خطط الأعمال ارتباطاً وثيقاً بنمو المنشآت في المستقبل. - يرتبط قياس قدرات أصحاب المنشآت من خلال الدراسات الاستقصائية (الجمع بين سنوات التعليم الرسمي والإلمام بالحساب والمسائل المالية والاستدلال غير اللفظي) ارتباطاً أقوى بنمو المنشآت. ولا ترتبط بنمو المنشآت تدابير الحصول على الائتمان والتدابير المتعلقة بالسلوك (مثل سلوكيات المخاطرة). - الجمع بين التدبيرين وسيلة قوية للتنويع بالنمو مقارنةً باعتمادهما كلاً على حدة.	تقدم تجربة المراقبة التي تستخدم عينات عشوائية منحاً دراسيةً إلى ٥٠ في المائة من المشاركين في مسابقة خطط الأعمال. تمثل السؤال البطني الرئيسي في معرفة ما إذا كانت مسابقات خطط الأعمال واختبار قدرات وسلوك أصحاب المنشآت من خلال الدراسات الاستقصائية أداة فعالة لتحديد المنشآت الموجهة نحو النمو. وكان التدريب خدمة إضافية إلى التجربة بغرض التحفيز على المشاركة.
سري لانكا	الجمع بين التدريب على تنظيم المشاريع بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه" (من سبعة أيام إلى تسعة) وتقديم منح نقدية إلى المنشآت بالغة الصغر التي تملكها النساء والتي هي قائمة أو يحتمل تأسيسها.	٢٠٠٩	- بالنسبة لأصحاب الأعمال القائمة: - تحسن ممارسات الأعمال. - تحسن أداء الأعمال في حالة الجمع بين التدريب وتقديم المنح (زيادة الأرباح على المدى القصير بنسبة وصلت إلى ٧٠ في المائة بالمقارنة مع مجموعة المراقبة، ولكن هذا الأثر يتلاشى بعد مرور عام؛ زيادة أسهم رأس المال على المدى الطويل بنسبة ٣٠ في المائة)، ولم يسفر التدريب وحده عن أي آثار. - بالنسبة لأصحاب الأعمال المحتملة: - تأثير قصير الأجل في تأسيس أعمال جديدة بالنسبة للتدخين (تأثير أقوى في حالة الجمع بين التدريب والمنح النقدية أدى إلى زيادة بنسبة ٢٩ في المائة في احتمال تأسيس مشروع أعمال بالمقارنة مع مجموعة المراقبة)، ويتلاشى التأثير بعد مرور عام واحد. - آثار طويلة الأجل في الأرباح والمبيعات بالنسبة للتدريب وحده (زيادة بحوالي ٤٠ في المائة بالمقارنة مع مجموعة المراقبة)، ولم تُسجل أية آثار إيجابية هامة في حالة الجمع بين التدريب والمنح.	تقدم تجربة المراقبة التي تستخدم عينات عشوائية للتدريب وحده أو التدريب مع منحة نقدية إلى مجموعتين من النساء (صاحبات منشآت قائمة وصاحبات منشآت متينة محتملة)؛ اعتماداً على التصميم ومصادقية عالية للنتائج.
باكستان	تقديم تدريب على الأعمال إلى زبائن التمويل بالغ الصغر في المناطق الريفية استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "تعرف على عالم الأعمال" (ثمانية أيام) وتنظيم يانصيب للحصول على قرض (سبع مرات متوسط مبلغ القرض = ١٧٠٠ دولار).	٢٠٠٧-٢٠٠٨	- يؤدي التدريب إلى زيادة المعارف بشأن الأعمال. - لا يؤثر التدريب وحده أو مقترناً بقرض في تأسيس مشاريع أعمال جديدة. - يساعد التدريب على تحسين ممارسات الأعمال (للرجال فقط، ١٣ في المائة بالمقارنة مع مجموعة المراقبة). - يؤدي التدريب إلى زيادة الدخل (للرجال فقط، ٧ في المائة، ولا تسفر رزمة التدريب والقروض عن أداء أفضل). - انخفاض نسبة الفشل في الأعمال (للرجال فقط، ٦٠ في المائة). - ارتفاع معدل عمل الأطفال (زيادة التغيب المدرسي بنسبة ٩ في المائة، بالنسبة للأعمال التي يملكها الذكور فقط).	اختيار عشوائي من بين زبائن التمويل بالغ الصغر في خمسة فروع لمصرف باكستاني ^٤ .

البلد	نوع التدخل	العام	النتائج الرئيسية بشأن التأثير	تفسيرات إضافية
غانا	تقديم التدريب على الإدارة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة القائمة في قطاع التعدين لمدة ١٥ يوماً استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه".	٢٠٠٧	- تحسن ممارسات الأعمال القائمة (اعتمد ٣٦ في المائة من المشاركين ممارسة مسك الدفاتر بالمقارنة مع ٦ في المائة في مجموعة المراقبة). - تحسن أداء الأعمال (لم يبلغ عن انخفاض في المبيعات والأرباح سوى ١٠ في المائة من المشاركين بالمقارنة مع ٣٠ في المائة في مجموعة المراقبة). - زيادة احتمال استمرار المنشآت (٨ في المائة). - لم تخضع الآثار في العمالة للقياس. - قوة نسبة الأرباح إلى التكلفة؛ ارتفاع الأرباح السنوية ١٨ مرة بالمقارنة مع التكلفة المحلية للخدمات المقدمة.	تقدم تجربة المراقبة التي تستخدم عينات عشوائية التدريب فقط، ومصداقية عالية للنتائج.
طاجيكستان	تقديم تدريب على الإدارة وقضايا الجنسين لمدة أربعة أيام إلى المنشآت المبتدئة التي تملكها النساء بالاستناد إلى برنامج منظمة العمل الدولية "امض قدماً"، بفردته ومقترناً بقروض.	٢٠١٠	- تحسن أداء الأعمال بالنسبة للأشخاص الذين حصلوا على التدريب والقروض (ارتفاع عدد المستفيدين الذين أبلغوا عن زيادة في رقم الأعمال بنسبة ٦٨ في المائة مقارنة بعدم تسجيل أي زيادة في مجموعة المراقبة)، ولم ينتج عن التدريب وحده أي أثر. - أثر إيجابي في العمالة عند الجمع بين التدريب والقروض (زيادة في العمالة للحساب الخاص بنسبة ٦٠ في المائة مقارنة بعدم تسجيل أي زيادة في مجموعة المراقبة)، ولا تأثير للتدريب وحده. - أثر إيجابي ضعيف في تسجيل الأعمال، ولم يسجل أي أثر في إعادة استثمار الأرباح. - لم يسجل أي تأثير في تمكين المرأة اقتصادياً (التحكم في القروض والمخبرات والنفقات).	شبه تجربة، نتائج ذات مصداقية متوسطة لأن مطابقة مجموعة المراقبة اعتمدت على قاعدة بيانات زبائن مؤسسة التمويل بالغ الصغر التي نفذت التجربة؛ لا يمكن لمنهجية المطابقة أن تمحو تماماً الفوارق بين مجموعة المعالجة ومجموعة المراقبة.
الفلبين	تقديم تدريب على الإدارة وقضايا الجنسين لمدة ثلاثة أيام إلى زبائن مؤسسة محلية للتمويل بالغ الصغر استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه".	٢٠١٠	- التحسن في مهارات الأعمال المقيمة ذاتياً. - زيادة الأرباح (تضاعفت الأرباح الشهرية تقريباً). - بعض الآثار الإيجابية في الحد من تراكم الديون (انخفضت حالات تأخر التسديد بنسبة ٤ في المائة) ومن الاقتراض المتعدد (الاقتراض لتسديد قرض آخر انخفض بنسبة ١٠ في المائة). - بعض الآثار في إدارة المخاطر (زيادة التأمينات بالغ الصغر بنسبة ٥ في المائة لتغطية النفقات غير المتوقعة).	شبه تجربة، نتائج ذات مصداقية متوسطة لأن مطابقة مجموعة المراقبة اعتمدت على زبائن فرع آخر بخصائص مماثلة.

^١ تمثل جميع النتائج المدرجة أثراً من قصيرة إلى متوسطة الأجل. وتجري حالياً دراسة استقصائية جديدة لتقييم الآثار طويلة الأجل؛ انظر أيضاً: N. Fiala: Stimulating microenterprise growth: Results from a loans, grants and training experiment in Uganda, unpublished (2014).

^٢ انظر: Vu et al.: The impact of gender and business training for female microfinance clients in Vietnam, unpublished (2014).

^٣ انظر: M. Fatchamps and C. Woodruff: Identifying gazelles: Expert panels vs. surveys as a means to identify firms with rapid growth potential, unpublished (2014).

^٤ انظر: S. De Mel, D. McKenzie, C. Woodruff: Business training and female enterprise start-up, growth, and dynamics: Experimental evidence from Sri Lanka, unpublished (2013).

^٥ انظر: X. Giné, G. Manzuri Money or ideas? A field experiment on constraints to entrepreneurship in rural Pakistan, unpublished (2011).

^٦ هذا توضيح جيد لتعليل أهمية اعتماد خطة تدريبية تتضمن مجموعة مراقبة عند إجراء تقييمات للتأثير. وعلى العوم، أبلغت جميع المنشآت التي شملتها الدراسة الاستقصائية عن انخفاض في المبيعات والأرباح بسبب الضغط التنافسي العارم الذي تمارسه واردات الصين على غانا. ولكن يبدو أن التدريب يساعد المنشآت على الحد من هذا الأثر الخارجي السلبي للمنافسة المترتبة الناجمة عن الواردات، مما يعني أن التدخل كان له تأثير إيجابي كبير.

^٧ انظر: Y. Mano et al.: "How can micro and small enterprises in sub Saharan Africa become more productive? The impacts of experimental basic managerial training", in World Development (2012, Vol. 40, 3).

^٨ انظر: R. Gravelstein: Microfinance and women entrepreneurship: An impact assessment of a start-up loan program by IMON international (Tajikistan), ILO, unpublished (2012).

