Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

سياسات لنمو مستدام من أجل خلق فرص العمل

70706

المملكة الأردنية الهاشمية
مراجعة سياسة التنمية

THE WORLD BANK

سياسات لنمو مستدام من أجل خلق فرص العمل

المملكة الأردنية الهاشمية
مراجعة سياسة التنمية

الجزء الأول- وثيقة مجمعة

30 حزيران 2012

THE WORLD BANK

جدول المحتويات

الشكر والثناء v

قائمة الاختصارات vii

1. **وصف عام** 1
2. **أداء النمو في الأردن على المدى الطويل** 7
3. **تحسين الإطار المؤسسي** 13
4. **تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال الإصلاحات الرامية لتعزيز النظام المالي** 15
5. **الإصلاحات الهيكلية لضمان نمو الاقتصاد واستحداث الوظائف بشكل فعال** 19

قائمة الأشكال

الشكل 1. نمو الناتج المحلي الإجمالي: الأردن، المتوسط في منطقة الشرق الأوسط (%) 7

الشكل 2. تطور الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الأردن (دولار أمريكي) 7

الشكل 3. الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل تركيا (دولار أمريكي) 8

الشكل 4. الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل كرواتيا 8

الشكل 5. الفرق في نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل تركيا 8

الشكل 6. الفرق في نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل كرواتيا 8

الشكل 7. نمو الناتج المحلي الإجمالي: الفرق بين الأردن والمتوسط في شرق آسيا 9

الشكل 8. الاستثمارات الأجنبية المباشرة: حصة كبيرة جداً من مجموع الاستثمارات في الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة (%) 9

الشكل 9. ارتباط النمو بقوة مع التغيرات في معدلات الاستثمار 9

الشكل 10. تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الأردن وأسعار النفط 9

الشكل 11. نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن وأسعار النفط 10

الشكل 12. الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (%) 10

الشكل 13. إجمالي تكوين رأس المال الثابت، المجموع مقابل العقارات (مليون دينار أردني) 10

الشكل 14. حصة مختلف القطاعات في إجمالي تكوين رأس المال الثابت (%) 11

الشكل 15. تركيبة إنتاجية العمال (معدلات النمو السنوي %) 11

الشكل 16. الميزان المالي الأساسي (مليون دينار أردني) 15

الشكل 17. حصة المنح الخارجية من مجموع الإيرادات 16

الشكل 18. نسبة الإيرادات المحلية إلى النفقات المتكررة 16

الشكل 19. النمو والتشغيل (%) 2010–2000........ 20
الشكل 20. الأردن- المحتوى المهاري لإجمالي التشغيل حسب القطاع (حصة الموظفين من حملة الشهادات الاجتماعية من المجموع، 2010) 20
الشكل 21. متوسط إنتاجية العمالة مقابل المحتوى المهاري- يمثل حجم الفقاعة حصة التوظيف (بين قوسين) 2010........ 22
الشكل 22. نمو التشغيل بموجب سيناريوهات مختلفة للنمو القطاعي (2016–2009) 23
الشكل 23. تشغيل الأردنيين- التوقعات البديلة (2020–2009)........ 24
الشكل 24. الصادرات الإضافية للمنتفعين من برنامج الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية وبرنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية........ 25

جداول

مصفوفة أهداف وإجراءات السياسات 4

إطار

الصندوق 1. الأداء والنمو المحتمل لبعض القطاعات الإستراتيجية الرئيسية في الأردن 42

الشكر والثناء

تم إعداد هذا التقرير بجهود مشكورة من قبل فريق برئاسة السيد نديامي ديوب (رئيس الفريق)، وعضوية كل من وائل منصور، مارك شيفباور، ليدا بديني، إيرنست سيرجنتي (المجموعة الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، رمزي اللبدي، جولين جوردون (استشاري)، ديريك شين، مارجو كويفيستو، كيرت لارسن (معهد البنك الدولي)، وتحت إشراف بيرنارد فونك والتوجيه والإرشاد العام من قبل مانويلا فيرو (المدير القطاعي). وقد قدم السيد الهادي العربي، مدير دائرة الشرق الاوسط في البنك الدولي، دعماً وتوجيهاً على طوال فترة إعداد التقرير. وتألف الفريق الفني النظير من الجانب الأردني من كل من الدكتور مخلد العمري وبشار صبح (دائرة الدراسات في وزارة التخطيط والتعاون الدولي).

وتم إعداد التقرير بالتعاون الوثيق مع الفرق العاملة في مجال تقديم الدعم للإطار الإستراتيجي للاستثمار في الأردن (يانا مالينسكي والزملاء من مؤسسة التمويل الدولية) والإستراتيجية الوطنية للتشغيل (عمر الرزاز، كبير الخبراء الاقتصاديين وحنين إسماعيل سيد، منسق التنمية البشرية). حيث نتقدم بالشكر الجزيل لكافة هذه الفرق لما قدمتهم من مدخلات مميزة ساهمت في إثراء هذه الوثيقة.

كما يود فريق العمل التقدم بالشكر الجزيل إلى معالي الدكتور جعفر حسان وزير التخطيط والتعاون الدولي لما أبداه من تعاون كبير. ويود الفريق أيضاً تقديم الشكر إلى الأطراف المعنية في القطاع الخاص، المجتمع المدني، الحكومة والتي لم تتوانى عن تقديم الأفكار والاقتراحات طوال فترة إعداد هذه الدراسة.

وفي الختام، يود الفريق التقدم بالشكر الجزيل إلى الزملاء الذين قاموا بمراجعة نص التقرير وهم ماثيو فيرغيز (المدير القطاعي/ كبير الخبراء الاقتصاديين ، تايلاند)، مارينا ويز (كبير الخبراء الاقتصاديين، تركيا)، إبراهيم سيف (مؤسسة كارينغي للسلام، بيروت). كما ساهم كل من شادي بو حبيب، بيلار مايستريا وجانيت أولمان بتقديم العديد من الملاحظات القيمة، بما ساهم كل من سيفينزاي كريجر ومنى عبد سالم بتحرير نص التقرير بأسلوب مميز.

قائمة بأسماء المساهمين بإعداد التقرير:

الجزء الأول – **وثيقة مجمعة: ندیامي ديوب**

الجزء الثاني – **الفصول الفردية:**

الفصل الأول – النمو والتشغيل: الدروس المستفادة من الأعوام الثلاثين الماضية- ندیامي ديوب

الفصل الثاني – تطوير المؤسسات والمنظمات الحكومية بغرض تعزيز إعداد وتنفيذ السياسات- ليدا بتديني، إيرنست سيرجنت

الفصل الثالث – تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال الإصلاحات المالية- وائل منصور وندیامي ديوب

الفصل الرابع – التحدي المتعلق بالتحول الاقتصادي واستحداث الوظائف- ندیامي ديوب وديريك شين

الفصل الخامس – تعزيز تنافسية التجارة وتشجيع الصادرات- جولين جوردون، آنا مارغريدا فيرنانديز، أوليفر كادو

الفصل السادس – البيئة التمكينية للأعمال- مارك شيفباور

الفصل السابع – السياسة الصناعية- مارك شيفباور

الفصل الثامن – إيجاد بيئة تمكينية لتحفيز الابتكارات في القطاع الخاص- مارجو كويفيستو وكيرت لارسن

قائمة الاختصارات

AE	العمارة والهندسة
BOT	نظام البناء والتشغيل والتحويل
DB	تقرير ممارسة الأعمال
DFZC	هيئة المناطق التنموية والحرة
DOS	دائرة الإحصاءات العامة
DPR	مراجعة سياسة التنمية
EAP	منطقة شرق آسيا والمحيط الهادي
ECA	منطقة أوروبا وآسيا الوسطى
EU	الاتحاد الأوروبي
FDI	الاستثمارات الأجنبية المباشرة
FTA	اتفاقية التجارة الحرة
GAFTA	اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
GDP	الناتج المحلي الإجمالي
ICT	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
IMF	صندوق النقد الدولي
JD	الدينار الأردني
JEDCO	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
JEPA	برنامج الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية
JGATE	الجمعية الأردنية لمصدري الألبسة والمنسوجات
JIB	مؤسسة تشجيع الاستثمار
JTC	شركة الاتصالات الأردنية
JUMP	برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية
MENA	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MFN	الدولة الأولى بالرعاية
MNSPR	دائرة الحد من الفقر والإدارة الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MoIT	وزارة الصناعة والتجارة
NES	الإستراتيجية الوطنية للتشغيل
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
QAIA	مطار الملكة علياء الدولي
SMEs	المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم
USAID	الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي
WBI	معهد البنك الدولي
WTO	منظمة التجارة العالمية

1 وصف عام

لا يزال سعي الأردن إلى تحقيق نمو مستدام يتسم بالشمولية على المدى الطويل غير واضح المعالم. فإذا نظرنا إلى مقياس هيئة النمو والتطوير للنجاح، ألا وهو تحقيق متوسط معدل نمو قدره 7% على مدى 30 عاماً، فإنه لا يمكن اعتبار ما حققه الأردن من معدل نمو «نجاحاً»[1]. حيث شهدت البلاد فترات من معدلات النمو المرتفعة، لكنها كانت تواجه على الدوام تحدياً في كيفية إدامة تلك المعدلات. وخلال النصف الأول من عقد الثمانينيات، بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن 7.4%. لكن وبعد أن دخلت اقتصاديات المنطقة في مرحلة الركود عقب الانخفاض الحاد في أسعار النفط، تدهورت معدلات النمو الاقتصادي في الأردن لتصل إلى - 14% في العام 1988. وقد تطلب الأمر مرور 18 عاماً قبل أن يستعيد الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الأردن ما كان عليه في أواخر الثمانينيات. وخلال الأعوام 2000–2008، حقق الأردن متوسط نمو قدره 6.7%. أما خلال العامين 2009–2010، أي عندما ضربت الأزمة المالية العالمية الأردن، فقد انخفضت معدلات النمو بشكل حاد لتصل إلى 2–3%. إن هذا الأمر يشير بوضوح إلى عدم قدرة الاقتصاد الأردني على التعامل مع الصدمات الخارجية خلال السنوات الثلاثين الماضية.

ولم تؤدي الصعوبات المتعلقة في المحافظة على معدلات نمو جيدة في منع وصول الأردن إلى طبقة الدول مرتفعة الدخل اليوم[2] فحسب، بل أعاقت أيضاً استحداث الوظائف للأردنيين بأعداد كافية، الأمر الذي ساهم بالتالي في إبقاء معدلات البطالة مرتفعةً، وخصوصاً في صفوف الشباب والنساء. حيث يعاني نحو ثلث الشباب في الفئة العمرية 15–24 عاماً من البطالة، كما أن نحو ثلاثة أرباع العاطلين عن العمل هم من الشباب، بينما يعد 20% تقريباً من النساء عاطلات عن العمل. رغم ذلك، فإن 15% فقط منهم يشاركون في القوى العاملة مقارنةً مع 70% في شرق آسيا. علاوةً على ذلك، تؤثر البطالة بشكل غير تناسبي على الأشخاص المتعلمين: حيث يبلغ معدل البطالة 25% لدى النساء من حملة الشهادات الجامعية، مقارنةً مع 15% فقط بالنسبة للنساء اللواتي يحملن شهادة تقل عن الدبلوم.

ويظهر تقرير دراسة مراجعة سياسة التنمية أن إدامة معدلات النمو وخفض معدلات البطالة لا يعد أمراً مستحيلاً: فالأردن يمتلك قاعدةً قويةً لرأس المال البشري، وأعداداً وافرةً من المهندسين والأطباء والمحاسبين وخبراء تكنولوجيا المعلومات، يضاف إلى ذلك عدد كبير من المغتربين من أصحاب المهارات العالية (يعمل 500,000 أردني يحملون شهادات تعليمية في الخارج، أي ما يشكل 8% من مجموع السكان). إضافةً إلى ذلك، ساهمت الإصلاحات الموجهة حسب السوق في مطلع الألفية الثالثة في جعل الأردن في مصاف الاقتصاديات الأكثر انفتاحاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأدت إلى ظهور قطاعات ديناميكية غير تقليدية (على سبيل المثال، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، السياحة العلاجية، خدمات الأعمال). بناءً على ذلك، فإن ما يفتقد إليه الأردن يمثل فيما يلي: (أ) وجود إطار مؤسسي كافي ومستقر يتم من خلاله رسم السياسات وتطوير الأعمال على المدى الطويل؛ (ب) اعتماد سياسات مالية جيدة لإدارة الصدمات والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي؛ وقد اعتبرت هيئة النمو وجود مؤسسات جيدة واستقرار اقتصادي كلي كخاصيتين من أصل ثلاث خصائص مشتركة للتجارب التي أصابت النجاح في تحقيق النمو المنشود[3]؛ (ج) إجراء المزيد من الإصلاحات التي تعزز من وتيرة النمو.

الإطار التحليلي الأساسي لمراجعة سياسة التنمية

تقوم مراجعة سياسة التنمية على البحث في «نموذج للنمو» يعتمد فيه النمو (وأية نتائج تنموية في هذا السياق) على ثلاث متغيرات رئيسية : السياسات،

1 تتألف هيئة النمو والتطوير من 22 شخصية بارزة من المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال وراسمي السياسات والذين عملوا لمدة أربعة أعوام للتوصل إلى أفضل تصور حول السياسات والإستراتيجيات التي تشدد على أهمية النمو الاقتصادي والحد من الفقر بشكل سريع ومستدام. وتم تحديد 13 دولة، والتي حققت متوسط معدل نمو سنوي قدره 7% كحالات ناجحة تستحق الدراسة.

2 يصنف البنك الدولي الاقتصاديات استناداً إلى إجمالي الدخل القومي للفرد، والمحتسب باستخدام طريقة أطلس لدى البنك الدولي. واستناداً إلى أرقام إجمالي الدخل القومي للعام 2010، تصنف الدول التي يبلغ فيها إجمالي الدخل القومي للفرد 1,005 دولار أمريكي أو أقل على أنها دول متدنية الدخل؛ 1,006-3,975 دولار أمريكي على أنها دول ذات دخل متوسط متدني؛ 3,976-12,275 دولار أمريكي على أنها دول ذات دخل متوسط مرتفع؛ 12,276 دولار أمريكي فأكثر على أنها دول مرتفعة الدخل. وقد وصل إجمالي الدخل القومي في الأردن للعام 2010 إلى 4,340 دولار أمريكي واستعاد الأردن مكانته كدولة ذات دخل متوسط مرتفع في العام 2010 حيث كان قد تراجع إلى مصاف الدول متدنية الدخل في مطلع التسعينيات.

3 تتضمن "المكونات" المشتركة الأخرى للدول التي نجحت في تحقيق معدلات نمو جيدة ارتفاع معدلات الاستثمار والادخار، الإندماج في الاقتصاد العالمي، مرونة أسواق المنتجات وعناصر الإنتاج.

المؤسسات، الصدمات الخارجية (أو الحظ)[4]. ويوجد للسياسات والمؤسسات أثر مستقل أو مباشر على النتائج التنموية وأثر غير مباشر من خلال التفاعل بين السياسات والمؤسسات. فعلى سبيل المثال، قد يكون الأثر المتوقع لسياسة معدة بشكل جيد معدوماً بفعل ضعف المؤسسات المنفذة لتلك السياسة. كما يمكن أن تتبنى دولتان السياسات ذاتها وتحصلان على أثر مختلف بفعل الاختلاف في نوعية المؤسسات في كلا البلدين. ويمكن للأسباب الأساسية وراء ذلك أن تتخذ عدة أشكال، بما في ذلك سوء التنفيذ، أو قلة الثقة في راسمي السياسات أو الجهات المنفذة، أو الافتقار إلى المصداقية في الجهود الإصلاحية. من ناحية أخرى، تميل المؤسسات الجيدة إلى تشجيع الحكومات على تطبيق سياسات تخدم الصالح العام وتعزز من فعالية التنفيذ.

وتبحث مراجعة سياسة التنمية في المؤسسات من منظار واسع بحيث تشمل المؤسسات المعنية بشكل مباشر بتنفيذ السياسات والمؤسسات المرجعية التي تؤثر على رسم السياسات والأنشطة الاقتصادية. وتتمثل المؤسسات المرجعية في البيئة القانونية والسياسية التي تتضمن العمل البيروقراطي والمؤسسات التنفيذية الحكومية. وهذا لا يتضمن فقط التنظيم الحكومي لوسائل المراقبة لإحداث التوازن بين السلطات الثلاث فيما يخص الإشراف على المؤسسات وعلى الحكومة نفسها- بل يتضمن أيضاً عدداً من القواعد مثل حرية الصحافة وقدرة المواطنين على إقامة تنظيمات خاصة بهم. وتعمل هذه المؤسسات المرجعية على إيجاد الحوافز أو المعيقات أمام رسم السياسات الفعالة.

ويمكن للإطار المذكور أعلاه أن يسهم في تحليل أداء النمو في عدة سياقات، وذلك في حال تم الاهتمام بالتحديد المسبق للمعيقات المرتبطة بالنمو المستدام. وفيما يتعلق بالحالة الأردنية، يشير عدد كبير من الدراسات القطرية والنقاشات مع الأطراف المعنية في الأردن إلى الأهمية البالغة لثلاث مجالات تسهم في إدامة النمو وخفض معدلات البطالة: (أ) الحاجة إلى إطار مؤسسي كافي ومستقر لرسم السياسات وتطوير الأعمال على المدى الطويل؛ (ب) الحاجة إلى تحسين السياسات المالية بغية ضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي، وهو أمر بالغ الأهمية للنمو على المدى الطويل؛ (ج) الحاجة إلى تعزيز الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى تحقيق النمو وخفض معدلات البطالة.

المؤسسات/الحاكمية

وفي الأردن، واجه عملية تنفيذ السياسات والإستراتيجيات، بما في ذلك تلك المتعلقة بالنمو، عدة إخفاقات بفعل: (أ) التغيرات المتكررة في الحكومات (حيث يبلغ متوسط عمر الحكومات أقل من عامين)؛ (ب) التغيرات المتكررة في أولويات السياسات؛ (ج) الضعف النسبي للقدرات الفنية والمساءلة الداخلية فيما يخص بعض البيروقراطية الحكومية؛ (د) ضعف المؤسسات المرجعية التي توجد الحوافز أو المعيقات فيمجال رسم السياسات (مجلس الأمة والمؤسسات الأخرى التي تخضع الحكومة للمساءلة). إن تحقيق الأهداف الإستراتيجية الهامة مثل النمو المستدام، التحول الهيكلي، التشغيل يتطلب الاتساق والاستمرارية والرصد والتقييم المنتظم، وهو ما يمثل أحد أوجه الضعف الرئيسية في الأردن. وتتأثر عملية صياغة وتنفيذ السياسات بشكل كبير بالمؤسسات المرجعية والمؤسسات الحكومية. وعلى الرغم من وضوح مسارات التبعية والمساءلة، إلا أن المؤسسات المرجعية لن تلعب دوراً فعالاً إلى حين أن تؤدي الإصلاحات السياسية الجارية إلى تعزيز دورها كجهة مساءلة للأداء الحكومي. ويجب أن تفضي مثل هذه المساءلة إلى توفير الحوافز المناسبة للحكومة والموظفين الحكوميين من أجل اختيار السياسات الأفضل وتنفيذها بالشكل المناسب وإخضاعهم للمساءلة عن النتائج.

الاستقرار الاقتصادي الكلي

على الرغم من سلامة السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف، إلا أن ضعف السياسات المالية شكل في الغالب تهديداً للاستقرار الاقتصادي الكلي في الأردن. وعلى الأعوام الثلاثين السابقة، اتسمت السياسات المالية في الأردن بما يلي: (أ) المسايرة المفرطة للاتجاهات الدورية بالنسبة لبلد منفتح للغاية ومعرض بشكل كبير للصدمات الخارجية؛ (ب) الاعتماد الشديد على المنح الخارجية، الأمر التي يؤدي إلى خلق مخاطر سلوك استغلالي ويقوض من الانضباط المالي؛ (ج) التركيز المفرط على ادارة ونتائج المدى القصير. ولقد كان للسياسات المالية الضعيفة أثر بالغ على النمو. ففي العامين 1988–1989، أدت الأزمة المالية الخانقة إلى انخفاض معدل النمو بمقدار 14%، كما احتاج الأردن إلى 18 عاماً كي يستعيد مستوى إجمالي الدخل القومي للفرد المسجل في العام 1987 (انظر أدناه). ويواجه الأردن في الوقت الحالي أزمةً ماليةً صعبةً تعزى جزئياً للسياسات المالية والصدمات الخارجية، بما في ذلك التفجيرات المتكررة لأنبوب الغاز المصري والذي يزود الأردن بالغاز لتوليد الكهرباء. وقد ارتفع العجز المالي إلى 11.9% في العام 2011 مقارنةً مع 7.7% في العام الذي سبقه. وعقب قيام الأردن بجهود مشكورة لخفض الدين العام خلال الأعوام 2000–2008، عاود هذا الدين الصعود مرةً أخرى (71% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2011 من الناحية الإجمالية، مقارنةً مع 58% في العام 2010). ولسوء الحظ، تؤثر المخاطر الرئيسية الناجمة عن الوضع السياسي في الأردن، الوضع الإقليمي، أثر أزمة منطقة اليورو على الاقتصاد العالمي، سلبياً على النمو على المدى القصير[5]. ولا يوجد للأسف أمام الأردن خيار سوى القيام بتدابير عاجلة لمواجهة الوضع المالي. وفي الواقع، وفي ظل انخفاض معدلات النمو وارتفاع كلفة الاقتراض (علاوة الخطورة في المنطقة)، فإن الأمر يستوجب القيام بخفض العجز الاولي من أجل تجنب ارتفاع الدين العام إلى مستويات خطيرة للغاية. ويناقش تقرير مراجعة سياسة التنمية خيارات الإصلاحات المالية، لكنه يشدد على الحاجة إلى تعزيز الجانب المؤسسي للسياسات المالية بغرض تحقيق نتائج مستدامة.

---

4 بعبارة أخرى، دعونا نفترض أن أي نتيجة اقتصادية أو اجتماعية (على سبيل المثال، النمو) (Y) تمثل الغاية من السياسات المعدة للتأثير على تلك النتيجة (POL)، والإطار المؤسسي الذي تنفذ من خلاله السياسات (INST)، الحظ أو الصدمات الخارجية (EXO)، بحيث تكون المعادلة على النحو التالي: (Y = f (POL, POL*INST, INST, EXO) (1)

5 من المتوقع أن تنمو الاستثمارات الأجنبية المباشرة (10% من الناتج المحلي الإجمالي)، تحويلات المغتربين (10-15% من الناتج المحلي الإجمالي)، السياحة (4% من الناتج المحلي الإجمالي) بشكل بطيء أو تنكمش في العام 2012. وقد أدى تباطؤ هذه العوامل، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار الطاقة وقيمة الواردات، إلى انخفاض الاحتياطيات منذ أيلول 2009 وإلى ازدياد الاحتياجات التمويلية. وقد فقد الأردن نحو مليار دولار أمريكي من احتياطياته منذ ذلك الحين، لكنه لا يزال يملك نحو 10 مليارات دولار أمريكي لحسن الحظ، أو نحو 5-6 أشهر لتغطية قيمة الواردات.

الإصلاحات الهيكلية

إن إدخال التحسينات على مستوى المؤسسات والسياسات المالية يجب أن يترافق مع وجود إستراتيجية سليمة للنمو وإصلاحات هيكلية في حال الرغبة في خفض معدلات البطالة بصورة ملموسة. وخلال الأعوام 2000–2008، ارتبط النمو بشكل رئيسي بالاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاعي العقارات والإنشاءات واللذين يتطلبان عمالة وافدة بشكل كثيف. وقد بقي معدل البطالة في صفوف الأردنيين مرتفعاً خلال تلك الفترة. أما خلال السنوات القليلة الماضية، فقد سعت الحكومة إلى التشديد على أهمية تشجيع استثمارات القطاع الخاص في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات والتي يمتلك فيها الأردن ميزةً تنافسيةً وأظهر فيها قدرةً فعليةً في مجال الصادرات. وتوضع آمال كبيرة على تحقيق معدلات نمو جيدة في هذه القطاعات بغرض تقليل الاعتماد الهائل على الوظائف في القطاع العام وخفض معدل البطالة في صفوف المتعلمين من الأردنيين. وتوضح مراجعة سياسة التنمية أن هذا النهج يعد منطقياً. وتشير محاكاة سيناريوهات مختلفة للنمو القطاعي إلى أن تحقيق نمو قوي فوق المتوسط في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات سيسهم في خفض معدلات البطالة بحلول العام 2016. رغم ذلك، ستبقى معدلات البطالة تحوم حول 10–11%. بالتالي، سيكون للاستمرارية في تطبيق سياسات النمو متعددة القطاعات بالغ الأثر في ضمان اكتشاف أنشطة جديدة وتشجيع النمو في كافة القطاعات. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تهدف الإصلاحات القطاعية إلى تحسين بيئة الأعمال لكافة أنواع الشركات بطريقة منصفة، وتعزيز برامج تشجيع التجارة في الأردن، وتحسين إطار الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالسياسات الصناعية، وتبني نهج يتسم بالحداثة والشمولية للابتكارات بقيادة القطاع الخاص.

ويشكل السياق الحالي للصحوة العربية فرصةً جيدةً أمام الأردن لإطلاق إصلاحات سياسية ومؤسسية بغرض إيجاد بيئة تمكينية للنمو المستدام والاستقرار الاقتصادي الكلي. ومن الواضح أن تلبية المطالب الشعبية بإجراء إصلاحات سياسية وإدارية يعد أمراً مهماً للغاية بغرض تعزيز تقبل المواطنين للتضحيات المطلوبة للمضي في الإصلاحات الرامية إلى تعزيز النظام المالي. بمعنى آخر، أصبح إجراء الإصلاحات السياسية/الإدارية وتعزيز النظام المالي أمراً لا غنى عنه. كما تعد الإصلاحات السياسية/الإدارية متطلباً مسبقاً لاستعادة ثقة المستثمرين وإطلاق العنان أمام النمو على المدى الطويل في حال ترافق ذلك مع إصلاحات هيكلية كما هو مشار إليه أعلاه.

ويتكون التقرير من جزئين. حيث يشكل الجزء الأول وثيقةً مجمعة للنتائج والتوصيات الرئيسية التي خرجت بها مراجعة السياسة التنموية. أما الجزء الثاني فيتألف من فصول فردية. حيث يركز الفصلين الأول والثاني على الإصلاحات الفورية المطلوبة لإيجاد بيئة تمكينية لتحقيق النمو المستدام. ويوضح الفصل الأول مدى أهمية إجراء إصلاحات سياسية وإدارية من أجل تحقيق الاستقرار وتعزيز المساءلة، مما يحدد نوعية خيارات السياسات وكيفية تنفيذها. من جهته، يحاول الفصل الثاني تحليل أوجه الضعف في السياسة المالية ويحدد الإصلاحات ذات الأولوية لتعزيز الاستدامة المالية والاستقرار الاقتصادي الكلي. ويبحث الفصل الثالث في الأسباب التي لم تدفع النمو خلال العقود الماضية في خفض معدلات البطالة بصورة ملموسة. ومن خلال الاستفادة من الدروس من التجربة السابقة، يناقش الفصل الرابع عدة سيناريوهات للتحول الهيكلي وأثرها على الوظائف. أخيراً، تناقش الفصول من الخامس وحتى الثامن التحديات والخيارات الإصلاحية في مجال التكامل التجاري، بيئة الأعمال، السياسة الصناعية، سياسة الابتكارات.

وترتكز مراجعة سياسة التنمية على وتعزز الإستراتيجية الوطنية للتشغيل حيث تم إعداد التقرير والإستراتيجية بشكل متزامن. وتستمد الإستراتيجية الوطنية للتشغيل رؤيتها من الأجندة الوطنية وتوفر تحليلاً وافياً لسوق العمل الأردني[6]. وينبني النهج الإستراتيجي لهذه الإستراتيجية على ثلاث مرتكزات: (أ) السياسات الاقتصادية التي تضمن تحقيق النمو الاقتصادي وتوفير فرص عمل جيدة للأردنيين؛ (ب) توفير قوى عاملة تتمتع بالتدريب الكافي والتحفيز؛ (ج) الحماية الاجتماعية لكافة الأردنيين. وفيما يخص مراجعة سياسة التنمية، فإنها سترتكز على المرتكز الأول من الإستراتيجية الوطنية للتشغيل.

[6] تعتبر الأجندة الوطنية بمثابة خطة عمل شاملة واستشرافية للوضع التنموي في الأردن. وقد تم إعداد هذه الأجندة بصورة تشاركية في العام 2005.

مصفوفة أهداف وإجراءات السياسات

الإصلاحات	هدف السياسة	الإجراء	الأفق الزمني
1. تعزيز القدرات المؤسسية			
	انسجام المؤسسات السياسية والحوافز لرسم السياسات بما يتفق مع المصالح العامة للمواطنين، وتعزيز التنافسية والمساءلة السياسية.	**المزيد من المساءلة الخارجية/السياسية:** أ. مواصلة إجراء الإصلاحات المتعلقة بالنظام الانتخابي والأحزاب السياسية بغرض تعزيز الاشتمال السياسي وزيادة المنافسة السياسية. ب. المضي قدماً في إيجاد نظام يكون فيه رئيس الوزراء والحكومة انعكاساً لتركيبة مجلس الأمة، ويخضعون بموجبه بصورة أكبر للمساءلة من قبل مجلس النواب. ج. مواصلة تطبيق الأجندة اللامركزية بحيث يتم تمكين الإدارات المحلية من خلال منحها صلاحيات إدارية ومالية حقيقية.	المدى القصير
	ضمان توفر الحوافز والسبل المناسبة لتمكين الموظفين الحكوميين من تقديم خدمات جيدة للمواطنين.	**المزيد من المساءلة الداخلية (داخل الحكومة) والتمكين البيروقراطي:** أ. تعزيز إطار الحوافز داخل القطاع العام من خلال تبني إطار لإدارة الموارد البشرية يشجع على التميز والكفاءة. ب. تعديل إجراءات التعيين من خلال ربطه بالمهارات والمؤهلات المطلوبة بدلاً من التعيين على أساس الشهادات. ج. تحسين آليات التنسيق على مستوى رسم السياسات والنواحي الفنية لتحسين تنفيذ السياسات، والمشاركة في اتصالات حكومية فعالة. د. تشكيل مجموعات عمل متعددة القطاعات ذات برامج عمل ومواد مسلمة محددة يتم الإشراف عليها من قبل لجنة فرعية تتبع مجلس الوزراء.	المدى المتوسط
	ضمان وصول المواطنين إلى المعلومات والسماح لهم بإقامة التنظيمات الخاصة بهم وتوفير التغذية الراجعة للقيادة السياسية لتفعيل المساءلة الخارجية والداخلية.	**إعطاء دور أكبر لمنظمات المجتمع المدني:** أ. توسيع نطاق وتنظيم آليات التقييم الموجودة مسبقاً. ومن الأمثلة على ذلك، توسيع نطاق مسوحات مركز الملك عبد الله للتميز بحيث تشمل اقتراحات التحسين والتغذية الراجعة من المراجعين، والمدخلات حول تبسيط النماذج والعمليات وتدفق العمل والأدوار. ب. مأسسة مبادرات المجتمع المدني مثل: • تشجيع المزيد من التشارك في المعلومات • تعزيز توفر البيانات والتقييمات بشكل أوسع للجمهور • تعزيز قانون الوصول إلى المعلومات • تبني سياسات للتشاور بين الحكومة والمواطنين	المدى المتوسط
2. تحسين السياسة المالية			
	إجراء تعديلات مالية لخفض عجز الموازنة وضمان الاستدامة المالية في الأردن.	**التطرق إلى مشكلة المخاطر الأدبية** أ. التقليل من الاعتماد على المنح الخارجية ب. احتواء فاتورة الأجور المتضخمة ج. تقليل دعم أسعار المواد مع تحسين استهداف التحويلات النقدية للفئات الأكثر احتياجاً د. تقليل الإعفاءات الضريبية	المدى المتوسط
	معالجة انعدام الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال الإصلاحات المؤسسية التي تغير من السياسة المالية الحالية المسايرة للاتجاهات الدورية.	**تعزيز الأهمية المؤسسية للسياسة المالية:** أ. توضيح الالتزامات المالية عبر الأهداف المالية الموضوعة في الإطار المالي متوسط المدى، مع إجراءات واضحة وشفافة للتنفيذ و/أو ب. تبني قواعد مالية (حول الدين والنفقات) و/أو ج. إنشاء جهاز مالي مستقل بمعزل عن الضغوط السياسية	المدى المتوسط

مصفوفة أهداف وإجراءات السياسات

الإصلاحات	هدف السياسة	الإجراء	الأفق الزمني
3. تنفيذ حزمة جديدة من الإصلاحات الهيكلية			
3.أ السياسة التجارية وتشجيع الصادرات			
	تنويع وجهات الصادرات، وزيادة الصادرات المتقدمة، وتعزيز نوعية المنتجات المصدرة.	**مراجعة أنشطة تشجيع الصادرات:** أ. توجيه برامج تشجيع الصادرات المستقبلية بصورة أكبر نحو الشركات القائمة التي تعرف بإجراءات التصدير حيث أن لبرامج تشجيع الصادرات أثر أكبر على الأسواق والمنتجات القائمة مقارنةً مع الأسواق والمنتجات الجديدة. ب. يجب أن تحدد البرامج المستقبلية أسواق معينة (على سبيل المثال، الأسواق التي وقع الأردن معها اتفاقيات للتجارة الحرة(وتقديم المساعدة للشركات القائمة على اختراق تلك الأسواق بشكل قوي. ج. مراجعة تصميم برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية لترك أثر أكبر (غير مباشر) على الهامش الكثيف من نمو الصادرات (المزيد من الصادرات من المنتجات القائمة في الأسواق القائمة).	المدى المتوسط
3.ب بيئة الأعمال			
	تقليل درجة الاجتهاد في تنفيذ سياسة بيئة الأعمال وفي الحوافز الرسمية للتمييز بين الشركات.	**إصلاحات الإدارة العامة المرتبطة ببيئة الأعمال:** أ. نقل المسؤوليات وصلاحية اتخاذ القرارات إلى المستويات الدنيا في الإدارة العامة، مع القيام في الوقت ذاته بمأسسة الإدارة العامة من خلال إخضاع الموظفين الحكوميين (في المستويات الأدنى) للمساءلة من قبل قاعدة واسعة وليس مجرد وزير أو مسؤول رفيع المستوى. ب. توفير تدريب متخصص للمسؤولين الحكوميين، خصوصاً حول القضايا التنظيمية. ج. تواجد ممثلين عن كافة المؤسسات الحكومية التي يستوجب الحصول على الموافقات منها في محطة واحدة، بينما يجب التطرق إلى النزاعات بين الجهات التنظيمية من أجل تسريع الإجراءات بشكل فعال.	المدى المتوسط
	تعزيز ثقة المستثمرين (المحليين والأجانب) في استقرار إجراءات الأعمال في الأردن.	**تقليل درجة عدم التقين في تنفيذ السياسات:** أ. تحويل القوانين المؤقتة إلى تشريعات دائمة. ب. تعزيز إقامة الحوارات بين الحكومة والقطاع الخاص حول الأنظمة الجديدة، السياسات الصناعية، أنظمة الحوافز...الخ. وجعلها أكثر تكراريةً وانتظاماً وعدالة. ج. توحيد عدد السلطات والمؤسسات المسؤولة عن تنفيذ السياسات، وتحسين الاتصال بينها، وإزالة المسؤوليات المتداخلة.	المدى المتوسط
	تعزيز كفاءة الإدارة المحلية من خلال توفير خدمات أفضل وأسرع للأعمال.	**الإصلاحات على مستوى البلديات:** أ. يجب أن يوفر قانون البلديات الجديد حوافز للإدارات المحلية من أجل تحسين أدائها الاقتصادي. ب. مراجعة إجراءات الأعمال في البلديات، وخصوصاً أمانة عمان الكبرى، لتقليل التنوع الكبير في أوقات الانتظار للحصول على الخدمات.	المدى القصير إلى المتوسط
3.ج الابتكارات			
	إيجاد بيئة تمكينية لابتكارات القطاع الخاص.	**توسيع وإعادة تقويم وزيادة كفاءة سياسة الابتكارات:** أ. إعداد إستراتيجية وطنية للابتكارات. ب. إنشاء قيادة طويلة المدى للابتكارات والتي تواجه التغير في الحكومات. ج. تحديد الأولويات القطاعية في الإستراتيجية الوطنية للابتكارات مع التركيز على سياسات تعزيز التنافسية.	المدى القصير

مصفوفة أهداف وإجراءات السياسات

الإصلاحات	هدف السياسة	الإجراء	الأفق الزمني
	توسيع الوصول إلى التمويل من قبل الشركات صاحبة الابتكارات.	**إعداد إستراتيجية للتمويل وآليات محددة لتمويل الأنشطة المبتكرة في مختلف القطاعات بالتشاور مع القطاع الخاص (على سبيل المثال، أنظمة ضمان القروض).**	المدى القصير
3.د السياسة الصناعية			
	توحيد السياسات الصناعية الحالية والتركيز على تعزيز التنافسية ما بين القطاعات وداخل القطاعات نفسها.	**توفير الدعم للأولويات القطاعية والإصلاحات متعددة القطاعات:** 1. التركيز على السياسات التي تعزز التنافسية. 2. كسر الاحتكار في القطاعات الإنتاجية لتعزيز التنافسية (على سبيل المثال، قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات). 3. توفير المزيد من التدريب وتنمية المهارات من قبل القطاعين العام والخاص.	المدى المتوسط

ملاحظة: المدى القصير = لمدة عام واحد، المدى المتوسط = لمدة ثلاثة أعوام، المدة الطويل = لمدة خمسة أعوام فصاعداً

2 أداء النمو في الأردن على المدى الطويل

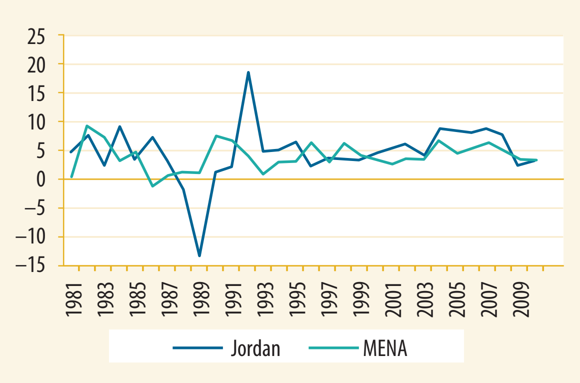
أداء الأردن من منظور تاريخي ومقارن

ساهمت الإصلاحات الموجهة حسب السوق والبيئة الخارجية المميزة بشكل استثنائي خلال الأعوام 2000–2008 في الصعود الكبير للنمو الاقتصادي في الأردن ليصل إلى 6.7% خلال العقد الماضي. وقد تفوق هذا الأداء على متوسط النمو المسجل في تلك الفترة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 4.5%. وكما يوضح الشكل (1)، تفوق أداء الأردن بشكل متسق على نظرائه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث نمو الناتج المحلي الإجمالي منذ أواخر التسعينيات وذلك على الرغم من ارتفاع أسعار النفط، مما رفع معدلات النمو في الدول الغنية بالمصادر الطبيعية. لكن الصورة تغيرت خلال الأزمة المالية العالمية التي حدثت خلال العامين 2009–2010 وذلك عندما هوت معدلات النمو في الأردن، مما وضع حداً لفترات النمو المتسارع منذ العام 2004. وشكل الانخفاض الحاد في النمو منذ العام 2009 مؤشراً على ضعف استدامة النمو ويعزى ذلك إلى الارتباط المتين باقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي (انظر أدناه).

ولا يزال أمام الأردن قطع شوط طويل من أجل استعادة مكانته السابقة واللحاق بركب الدول صاحبة الأداء الأفضل في مجال النمو على الصعيد العالمي. وعقب وقوع الأزمة المالية الخانقة في العام 1989، واصل الناتج المحلي الإجمالي للفرد انخفاضه لمدة عقد من الزمان وتراجع الأردن من دولة ذات دخل متوسط مرتفع إلى دولة ذات دخل متوسط متدني بحسب تصنيف الدخل لدى البنك الدولي (الشكل 2). ولم يتمكن الأردن من العودة إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط المرتفع سوى عقب مرور 20 عاماً وكان ذلك في العام 2010.

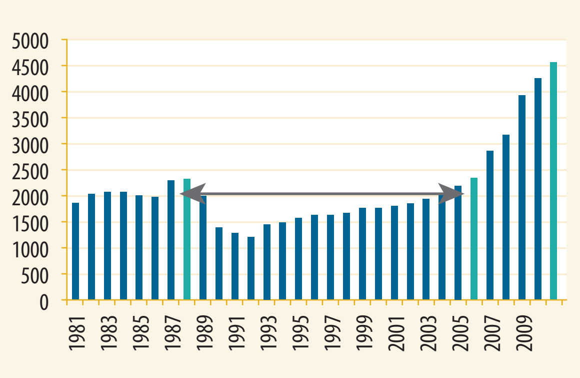
علاوةً على ذلك، وكما هو مبين في الشكل (3) وحتى الشكل (7)، يواجه الأردن تحديات هائلة للحاق بمصاف الدول ذات النمو القوي في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى ومنطقة شرق آسيا. ففي العام 1980، حقق الأردن وتركيا أرقاماً مماثلةً من حيث الناتج المحلي الإجمالي للفرد. أما في العام 2010، كان الناتج المحلي الإجمالي للفرد في تركيا أكبر من نظيره في الأردن بمقدار 2.2 مرة (10,000 دولار أمريكي مقابل 4,500 دولار أمريكي). كما يعد التباين بين الأردن وكرواتيا لغاية العام 2004 أكثر وضوحاً. حيث حقق كلا البلدين أرقاماً متشابهةً من حيث الناتج المحلي الإجمالي للفرد (نحو 2,000 دولار أمريكي) في العام 1992[7]. لكن وبعد مرور 18 عاماً، أصبح الناتج المحلي الإجمالي في كرواتيا يشكل ثلاثة أضعاف

الشكل 1. نمو الناتج المحلي الإجمالي: الأردن، المتوسط في منطقة الشرق الأوسط (%)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

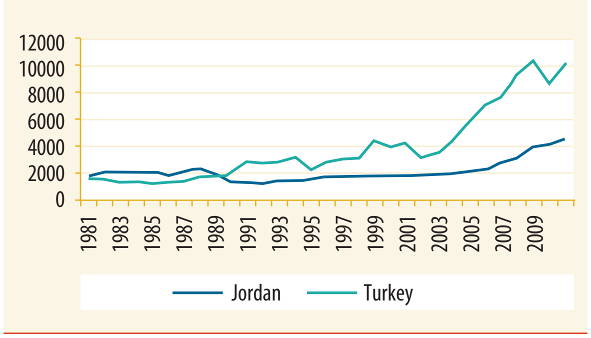
الشكل 2. تطور الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الأردن (دولار أمريكي)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

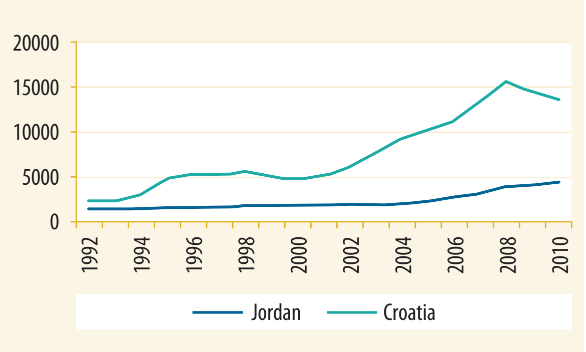
[7] تتوقف الحكاية عند قياس الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للدولار الأمريكي للعام 2000 حتى وإن كان كلا الدولتين لا تبدأن بنفس الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للدولار الأمريكي.

الشكل 3. الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل تركيا (دولار أمريكي)



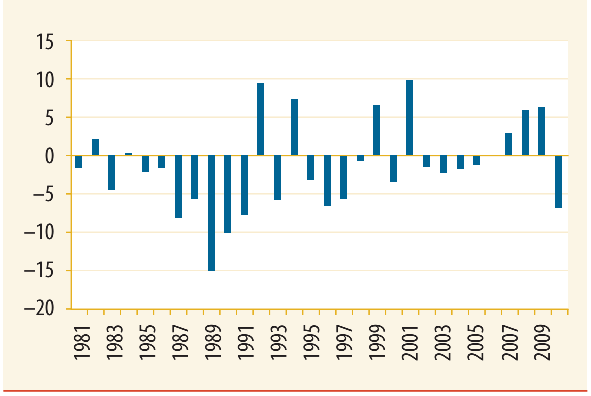
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

الشكل 4. الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل كرواتيا



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

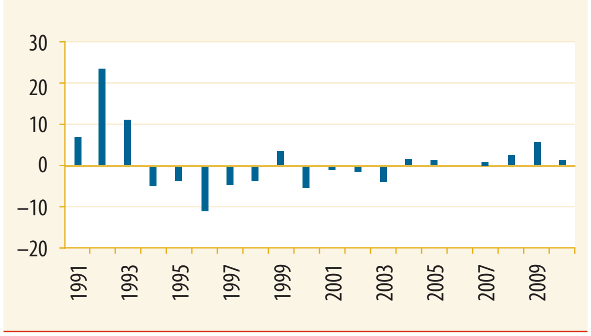
الشكل 5. الفرق في نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل تركيا



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

مثيله في الأردن. بالتالي، يتوجب على الأردن تحقيق نمو بوتيرة أسرع من تركيا وكرواتيا ولفترة طويلة من الزمن ليتمكن من اللحاق بهما.المصدر:

الشكل 6. الفرق في نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الأردن مقابل كرواتيا



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

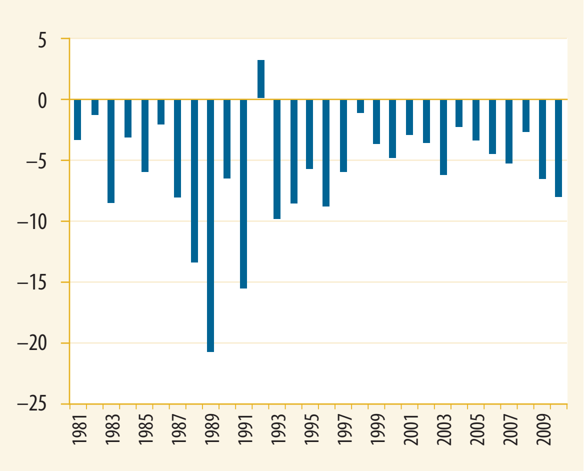
وخلال العقد الماضي، حقق الأردن بالمتوسط نمواً بشكل أسرع من تركيا وكرواتيا، بمقدار 1.7، 3.1 نقطة مئوية على التوالي (الشكل 5 والشكل 6). رغم ذلك، وعند البحث في ذلك النمو من حيث حصة الفرد، فإن الاختلاف في معدل النمو يتلاشى. ويشير ذلك إلى أنه ومن أجل أن يتمكن الأردن من اللحاق بركب هاتين الدولتين، فإنه بحاجة إلى تحقيق معدلات أعلى من حيث حصة الفرد، ذلك أن معدل النمو في الأردن يعتبر أعلى (2.9% في الأردن مقابل 1.3% في تركيا، 0.17%- في كرواتيا).

وتزداد مهمة اللحاق بالدول المتقدمة من حيث النمو صعوبةً عند المقارنة مع دول منطقة شرق آسيا (الشكل 7). فبالنسبة لدول منطقة شرق آسيا، لا يعتبر الأردن في الواقع على مقربة من تلك الدول من حيث معدلات النمو حيث يبلغ الفارق بينه وبين دول تلك المنطقة ما يقارب 2.5%. ويقتضي اللحاق بدول منطقة شرق آسيا من حيث حصة الفرد تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد يفوق متوسط المعدل المتحقق في العقد الأول من الألفية الثالثة بمقدار 5 نقاط مئوية. لذلك، لا يزال أمام الأردن طريق طويل كي يضاهي دول العالم صاحبة معدلات النمو الأفضل مثل ماليزيا، تايلاند، إندونيسيا، سنغافورة، كوريا. وسيتطلب الأمر عقداً من الأداء الجيد المتواصل للحاق بهذه الدول والانتقال إلى مصاف الدول مرتفعة الدخل.

الإصلاحات الموجهة حسب السوق والتحولات في محفزات النمو

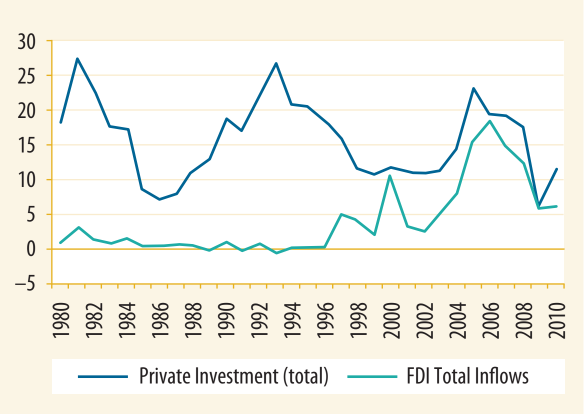
أطلق الأردن بصورة فعلية إصلاحات لتحرير التجارة والخصخصة في العام 2000. ومن بين تلك الإصلاحات، اكتست الإصلاحات المتعلقة بحقوق الملكية كجزء من التزام الأردن بمتطلبات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (2000)، بالإضافة إلى التوقيع على اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوربي (1997) والولايات المتحدة في العام 2001 أهميةً خاصةً. وقد جاء التوقيع على اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة عقب التوقيع على اتفاقية «المناطق الصناعية المؤهلة» مع الولايات المتحدة والتي منحت الصادرات الأردنية من «المناطق المؤهلة» إعفاءاً من حصص المنتجات ومن الرسوم الجمركية لدى دخولها السوق الأمريكي بحيث قواعد المنشأ التفضيلية. وعلى الرغم من الإبقاء على الإجراءات غير المتعلقة بالتعرفات، أصبح الأردن أحد أكثر الاقتصاديات انفتاحاً في منطقة

الشكل 7. نمو الناتج المحلي الإجمالي: الفرق بين الأردن والمتوسط في شرق آسيا



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

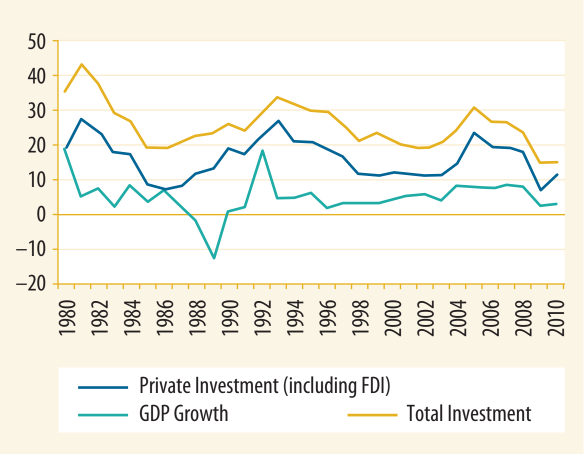
الشكل 8. الاستثمارات الأجنبية المباشرة: حصة كبيرة جداً من مجموع الاستثمارات في الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة (%)



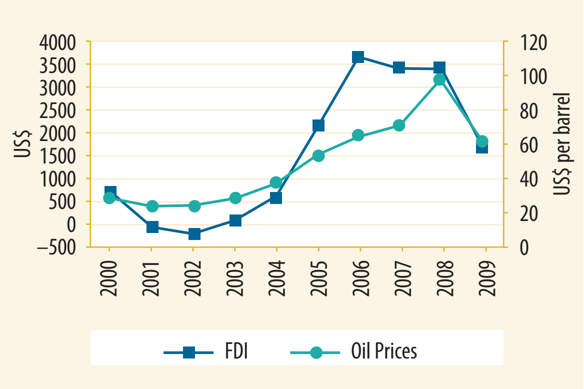
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث ارتفعت نسبة التجارة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ما فوق 100% مع تدني التعرفات (انظر الفصل 6).

وكنتيجة لإصلاحات السوق، أصبحت الاستثمارات الأجنبية المباشرة والنمو الإنتاجي، منذ مطلع الألفية الثالثة، المحركات الرئيسية للنمو في الأردن. فقد تضاعف صافي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة بمقدار ثلاثة أضعاف ليصل إلى 2.8 مليار دولار أمريكي في العام 2008 مقارنةً مع 0.9 مليار دولار أمريكي في العام 2000، مع تحقيق متوسط قدره 10.1% من الناتج المحلي الإجمالي على مدار عقد من الزمان، وذلك مقارنةً مع متوسط قدره 2.4% من الناتج المحلي الإجمالي في اقتصاديات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 3.1% في دول منطقة أوروبا وآسيا الوسطى، 3.2% في دول منطقة شرق آسيا. وبالنسبة للأردن، أصبحت الاستثمارات الأجنبية المباشرة عاملاً رئيسياً في تكوين رأس المال بنسبة

الشكل 9. ارتباط النمو بقوة مع التغيرات في معدلات الاستثمار



الشكل 10. تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الأردن وأسعار النفط



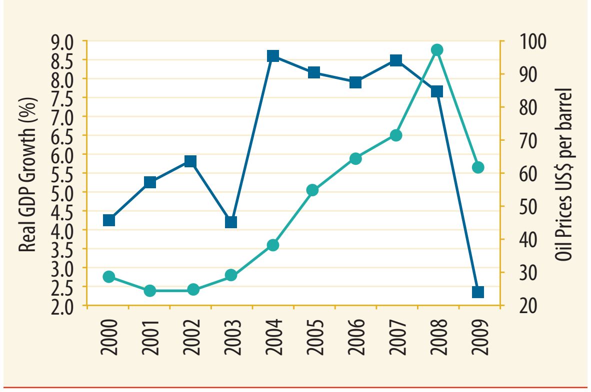
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

44% بالمتوسط خلال العقد الماضي، وهو ما يفوق بكثير المتوسط في الدول ذات الدخل المتوسط المتدني (7.3%) وبقية دول المنطقة باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي (6.1%). وكان التدفق الكبير للاستثمارات الأجنبية المباشرة وراء مضاعفة تكوين رأس المال الإجمالي خلال الفترة 2000–2008 (من 1.7 إلى 3.4 مليار دولار أمريكي أو 24% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2008)[8]. في المقابل، حدثت زيادات كبيرة في تكوين رأس المال بفعل النمو في الناتج المحلي الإجمالي، كما هو موضح في الشكل (9)، والذي تقلب بشكل حاد بحسب معدل الاستثمار[9].

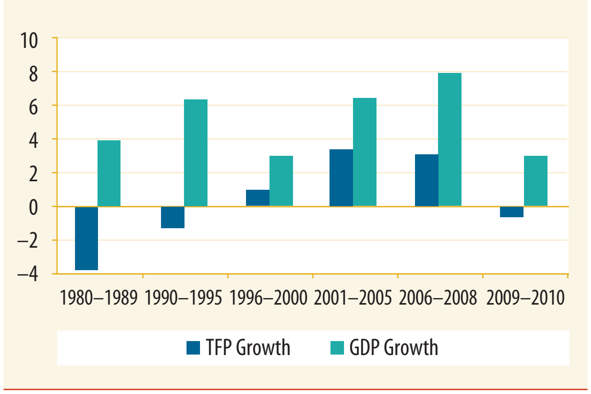
[8] بلغ متوسط تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2000-2008، وهو من بين الأعلى في المنطقة.

[9] جاء النمو الكبير للاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأردن خلال العقد الماضي مغاير لما حدث في التسعينيات، حيث لم يكن هنالك أي دور للاستثمارات الأجنبية المباشرة حيث تم تمويل الاستثمار المحلي من خلال المدخرات المحلية.

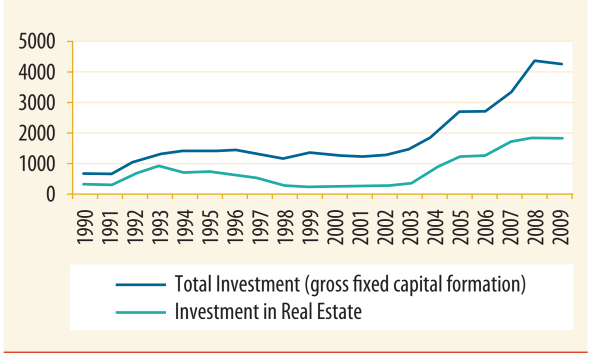
الشكل 11. نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن وأسعار النفط



الشكل 12. الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (%)



الشكل 13. إجمالي تكوين رأس المال الثابت، المجموع مقابل العقارات (مليون دينار أردني)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية

وتعكس الزيادة السريعة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة عاملين رئيسيين: ارتفاع أسعار النفط والوفورات الزائدة في الدول العربية المصدرة للنفط. وتشكل دول المنطقة المصدرة للنفط أكثر من 50% من الاستثمارات الأجنبية المباشرة المتدفقة على الأردن، وبالتحديد دول الخليج العربي والعراق. حيث أدى ارتفاع أسعار النفط والوفورات الزائدة في هذه الدول منذ العام 2003 إلى تدفقات هائلة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة، حيث نال الأردن نصيب من تلك الاستثمارات. ويوضح الشكل (11) الارتباط القوي بين أسعار النفط وتدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الأردن[10].

وكما هو مشار إليه أعلاه، وبالإضافة إلى الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ظهرت الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج كمحرك رئيسي للنمو في الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة. ويتناقض ذلك بصورة صارخة مع ما حدث في العقدين السابقين، حيث كانت الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج عاملاً مثبطاً للنمو. وتعكس الزيادة في تلك الإنتاجية المزيد من الانفتاح على التجارة والاستثمارات الأجنبية المباشرة ودوراً أكبر للقطاع الخاص في الخدمات الأساسية (المال، الاتصالات، النقل، ميناء العقبة،...الخ.)، والتي كانت تدار تقليدياً بشكل غير كفء من قبل القطاع العام إلى ما قبل الألفية الثالثة. وعلى العكس من ذلك، ارتبط الانخفاض في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج في العقدين الماضيين بالسيطرة الكبيرة للدولة على الأعمال، وشيوع المؤسسات المملوكة للدولة ذات الأداء غير الكفء، والتشريعات غير الفعالة لأسواق عوامل الإنتاج ومحدودية الانفتاح التجاري.

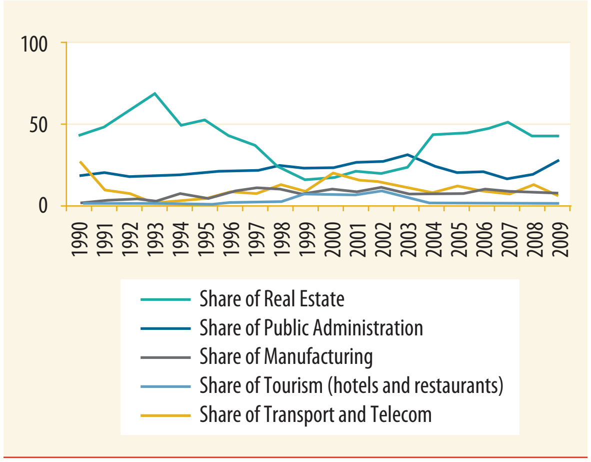
رغم ذلك، لا يزال هنالك مجال واسع لزيادة الاستثمارات والإنتاجية

من المرجح أن تواصل الاستثمارات الأجنبية المباشرة لعب دور إيجابي في النمو الكلي حالما يستقر الوضع السياسي الحالي، لكن الأردن يواجه تحدياً يتمثل في تنويع مصدر تلك الاستثمارات والقطاعات التي سيتم الاستثمار فيها. فقد أدى التركز العالي لأصل الاستثمارات الأجنبية المباشرة- بشكل رئيسي من دول مجلس التعاون الخليجي- إلى إيجاد خطر « تقارب» قوي بين أسعار النفط الاستثمارات الأجنبية المباشرة من جهة والنمو في الأردن من جهة أخرى. حيث شهدت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأردن تقلبات نتيجةً للتغيرات في الأسعار العالمية للنفط كما هو موضح أعلاه. وتزداد هشاشة النمو بفعل انحصار هذه الاستثمارات في عدد قليل من القطاعات. حيث يستحوذ القطاع العقاري على نحو 50% من إجمالي الاستثمارات في الأردن ويقود الاستثمار بشكل إجمالي (الشكل 13 والشكل 14).

وعند الحديث عن المستقبل، يجب أن يشكل تعزيز الاستثمارات المحلية والأجنبية في القطاعات الأخرى، والتي يعتبر عددها متدنياً حالياً، أولويةً بالنسبة

[10] ترتبط تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الأردن جزئياً ببرنامج الخصخصة الشامل الذي طبق خلال الفترة 2000-2008. وبحسب تقرير صدر حديثاً عن البنك الدولي، بلغت عوائد خصخصة الشركات أكثر من مليار دولار أمريكي على شكل استثمارات رأسمالية خلال الفترة 2000-2007، وهو ما يعادل 11.4% من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وتضمنت الشركات التي تم خصخصتها، شركة الاتصالات الأردنية (2000، 2002)؛ شركة البوتاس العربية (2003)؛ شركة الفوسفات الأردنية (2005)؛ 7 مشاريع في قطاع الطيران الجوي، بما في ذلك الملكية الأردنية (2000-2007)؛ 3 شركات في قطاع الكهرباء (2007). إضافةً إلى ذلك، تم تنفيذ شراكتين كبيرتين بين القطاع العام والخاص: عقد إدارة لميناء العقبة للحاويات عقد بناء وتشغيل وتحويل لبناء مبنى جديد للمسافرين في مطار الملكة علياء الدولي.

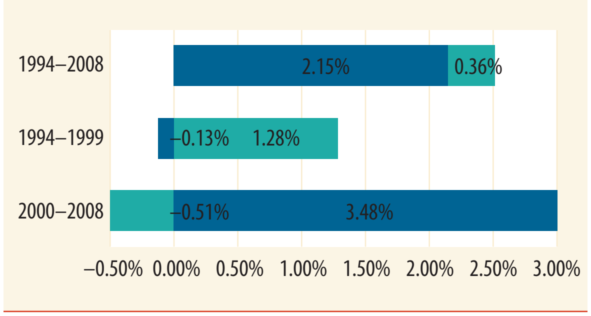
الشكل 14. حصة مختلف القطاعات في إجمالي تكوين رأس المال الثابت (%)



للأردن. وكما هو مبين أعلاه، تركز الإستراتيجية الحكومية للنمو على تطبيق سياسات تعزز استثمارات القطاع الخاص في بعض القطاعات الناشئة التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات، والتي تملك إمكانية كبيرة لتحقيق النمو وتشكل ميزةً تنافسيةً للأردن. وقد شهد الاقتصاد الأردني خلال الفترة القليلة الماضية (قبل نحو عقد) تغيرات هيكلية مع المزيد من الانفتاح والاندماج مع الاقتصاد العالمي. لذلك فإن التحدي المتمثل أمام الأردن هو التنافس مع الدول التي سبقته في إجراء الإصلاحات والتي تتمتع بقطاع خاص أكثر تطوراً (انظر أدناه).

كما توجد إمكانية كبيرة لزيادة الإنتاجية من خلال انتقال العمالة إلى القطاعات ذات الإنتاجية العالية. وقد شهد العقد الماضي نمو الإنتاجية بقيادة نمو الإنتاجية

الشكل 15. تركيبة إنتاجية العمال (معدلات النمو السنوي %)



القطاعية مع مساهمة سلبية للتغير الهيكلي (الشكل 15)[11]. وخلال السنوات القادمة، لن تؤدي الاستثمارات (بما في ذلك الاستثمارات الأجنبية المباشرة) في القطاعات الناشئة إلى تسريع التحول الهيكلي في الاقتصاد الأردني فحسب (أي زيادة حجم القطاعات غير التقليدية)، بل ستؤدي أيضاً إلى زيادة الإنتاجية ونمو الناتج المحلي الإجمالي على نحو سليم. وعلى الرغم من ملاحظة نشوء عدد قليل من القطاعات الفرعية الجديدة (مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، السياحة العلاجية،...الخ.) على المستوى الكلي، لم يمر الأردن بتغيير هيكلي جوهري كما لا تزال القطاعات التقليدية تسيطر إلى حد كبير على الاقتصاد (انظر أدناه).

[11] تنمو إنتاجية العمالة في اقتصاد ما من خلال واحدة من طريقتين (see McMillan and Rodrik 2011). أولاً، يمكن أن تنمو الإنتاجية ضمن قطاعات اقتصادية من خلال تراكم رأس المال، أو التغير التكنولوجي، أو تقليل سوء التوزيع بين الشركات. ثانياً، تستطيع العمالة التحرك بين القطاعات، من القطاعات متدنية الإنتاجية إلى القطاعات مرتفعة الإنتاجية، مما يزيد من الإنتاجية الكلية للعمالة في الاقتصاد (التغير الهيكلي).

3 تحسين الإطار المؤسسي

بالإضافة إلى كونها مهمة بحد ذاتها، تعد الإصلاحات في مجال السياسة والحاكمية ضروريةً لتحقيق تقدم في الإصلاحات الاقتصادية في الأردن. ويلخص خطاب جلالة الملك عبد الله الثاني الذي ألقاه في المنتدى الاقتصادي العالمي في تشرين أول 2011 بشكل جيد الروابط الرئيسية بين الإصلاحات في مجال السياسة والحوكمة والإصلاحات الاقتصادية والمحصلات: "إن الإصلاح السياسي هو إصلاح اقتصادي في ذات الوقت. فلكي تتشجع الشركات على الاستثمار والتوسع بثقة، فإنها تحتاج إلى ميدان مستقر واضح المعالم وقابل للتنبؤ، وتحتاج إلى الشفافية ونظام مساءلة وسيادة القانون وأساس منيع ومستقر لحياة سياسية يشارك الجميع فيها». كما قدم جلالته المزيد من التوجيهات حول الإصلاحات السياسية في خطابه عند افتتاح أعمال الدورة الثانية العادية لمجلس الأمة السادس عشر بتاريخ 26 تشرين أول 2011: « وإن الأولوية اليوم هي الإصلاح السياسي، وخارطة الطريق لهذا الإصلاح قطعت شوطا كبيرا مع إنجاز التعديلات الدستورية وإخراجها إلى حيز الوجود القانوني، ثم استكمال إنجاز البنية التشريعية، التي تؤسس لتطوير العمل السياسي، وهي قوانين الانتخاب والأحزاب، والهيئة المستقلة للانتخابات، والمحكمة الدستورية، وغيرها من القوانين الناجمة عن التعديلات الدستورية».

وتعد الإصلاحات في مجال السياسة والحاكمية على وجه التحديد بالغة الأهمية لتعزيز الدعم السياسي لإجراء الإصلاحات ذات الطبيعة الحساسة، ومن الأمثلة على ذلك إصلاح أنظمة الدعم. ويساعد إيجاد المزيد من الشفافية والمصداقية في توصيل رسالة مفادها أن الأزمة المالية بالغة الصعوبة بصورة أفضل حيث يمكن لذلك أن يحتوي الضغط الشعبي المطالب بالإبقاء على دعم الأسعار. كما قد يساعد التطرق إلى قضايا الحوكمة في زيادة تقبل التضحيات. وبحسب السلوك الاقتصادي «البحث عن الريع»، إذا اعتقد الساعين وراء الريع أن الأزمة التي تقلل من الريع تعد بالغة الصعوبة، عندها فإن من غير المرجح أن يستمروا في المطالبة بذلك الريع، حيث من المرجح أن يعتقدوا أن هذا الريع لن يذهب لسواهم. ويعتبر التصور بأن بعض أفراد المجتمع يحصلون على الريع محدداً رئيسياً للإصلاح. وتشير استطلاعات الرأي إلى وجود سخط كبير عن الحكومة الأردنية ومجلس الأمة. ومن أجل تغيير هذا الموقف، يجب تعزيز الشفافية والمصداقية على المستوى السياسي.

وفي المراجعة الحالية لسياسة التنمية، قمنا بالتحقق من العديد من مكونات السياق السياسي والإدارة العامة، والتي يتم في الغالب الجمع بينهما تحت مصطلح عام وهو «المؤسسات». بعبارة أخرى، قمنا بتحليل البيئة الأمامية (البيروقراطيات العامة المسؤولة عن تنفيذ السياسات) والبيئة الخلفية (المؤسسات السياسية، أو القواعد التي تنظم تفاعل مؤسسات الدول مع بعضها البعض ومع الشعب). وتعد القدرات الفنية والمساءلة الداخلية من المحددات الهامة لفعالية البيروقراطيات العامة. وتعتبر المنظمات والمؤسسات الخلفية على نفس القدر من الأهمية، والتي تعد البيروقراطيات العامة جزءاً منها. وتشتمل المنظمات الخلفية على الحكومة ومجلس الأمة، بينما تضم المؤسسات الخلفية مراقبة الأداء الحكومي، درجة حرية الصحافة، مستوى الحريات العامة. وتشكل هذه المنظمات والمؤسسات الخلفية الحوافز والمعيقات أمام عملية رسم السياسات.

وتتأثر عملية صياغة وتنفيذ السياسات، بما في ذلك تلك التي سيتم مناقشتها في هذا التقرير، بشكل قوي بمنظمات ومؤسسات الدولة الخلفية. وبالنظر إلى أهميتها، سيتم في هذا التقرير معاينة هذه المنظمات والمؤسسات الخلفية، بالإضافة إلى أثرها على عملية رسم السياسات، بشكل منهجي. وقد قمنا بتحديد أوجه الضعف المؤسسي والتنظيمي على ثلاث مستويات من رسم السياسات:

- على مستوى صياغة السياسات: يوجد تصور عام لدى المواطنين أن السياسات السابقة حققت فشلاً ذريعاً. وأن هنالك غياب لحوار حقيقي في عملية رسم السياسات وخطة إصلاح شاملة تعكس حقيقة أن تنفيذ ما جاء في الأجندة الوطنية يتسم بعدم الشمولية والاتساق.
- على المستوى التنفيذي: صلاحيات مبهمة للوزارات، عدم وجود تنسيق كافي بين الوزارات، التغييرات المتكررة في رئاسة الحكومة والوزارات، الاجتهاد والعشوائية في التنفيذ، ضعف القدرات الفنية لدى الموظفين الفنيين في الوزارات.
- على مستوى التقييم/المساءلة: الافتقار إلى تقيم الأثر، محدودية الشفافية وقلة مخالفة الرأي.

وتعد الحلول الموصى بها في كل من هذه المجالات محددةً. لكنها لن تحقق أثراً ملموساً إلا حين أن تفضي الإصلاحات السياسية إلى قدر أكبر من المساءلة الخارجية. حيث يجب أن تؤدي هذه المساءلة الخارجية إلى توفير الحوافز الصحيحة للحكومة والموظفين الحكوميين لاختيار السياسات السليمة، وتنفيذها بالشكل الملائم، مع خضوعهم للمساءلة عن النتائج. بعبارة أخرى، يحتاج الأردن إلى برلمان يمثل الشعب بشكل حقيقي، بحيث يحاسب الحكومة على سياساتها، وذلك تحت ضغط مجتمع مدني حر.

4 تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال الإصلاحات الرامية لتعزيز النظام المالي

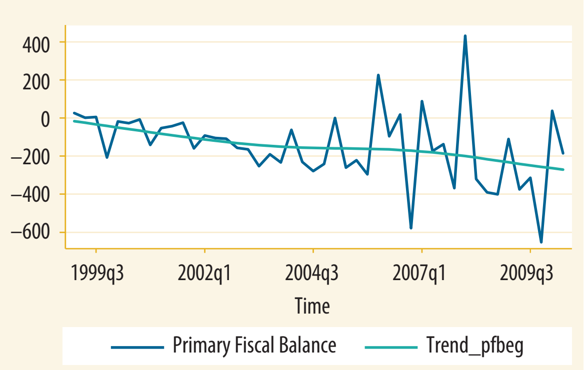
طوال العقد الماضي، تفاقم الوضع المالي في الأردن وأثبتت السياسة المالية عدم جدواها في حماية البلاد من الصدمات الكبيرة. فقد اتسمت السياسة المالية إلى حد كبير بالمسايرة المفرطة للاتجاهات الدورية، حيث كانت تتوسع أثناء الانتعاش الاقتصادي وتنكمش أثناء الركود الاقتصادي- الأمر الذي جعلها سبباً رئيسياً في عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي. فعلى سبيل المثال، وعندما بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي 8.1% خلال الأعوام 2004–2008، بلغ العجز المالي الأساسي باستثناء المنح 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما بلغ متوسط العجز الكلي باستثناء المنح 9.3%. وفي العام 2011، ترافق الارتفاع الحاد في النمو مع عجز مالي كبير للغاية (11.2% من الناتج المحلي الإجمالي)، الأمر الذي منع الحكومة من تطبيق سياسة مالية مستقرة لاستعادة النمو. وعقب القيام بجهود تستحق الثناء لخفض الدين العام خلال الاعوام 2000–2008، عاود هذا الدين الارتفاع مجدداً (71% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2011 من الناحية الإجمالية، مقارنةً مع 58% في العام 2010)[12]. وبالنظر إلى أن الحساب الرأسمالي للأردن يعد منفتحاً وهشاشته أمام الصدمات، يعتبر وجود إدارة اقتصادية كلية حكيمة أمراً بالغ الأهمية لتقليل درجة التقلبات[13].

ومن أجل ضمان الاستدامة المالية، يجب أن يأخذ تعديل السياسة المالية بعين الاعتبار الأسباب الجذرية للمحصلات المالية الضعيفة في البلاد. ففي الأردن، من الواضح أن الضغط الشعبي العالي على الإنفاق العام مرتبط بعاملين: (أ) مشكلة مخاطر السلوك الاستغلالي الناتجة عن سهولة الوصول إلى المنح الخارجية، (ب) عوامل الاقتصاد السياسي والتركيز قصير المدى للحكومات المتغيرة بشكل متكرر. ويمكن لخفض الاعتماد على المنح الخارجية من خلال تعديل السياسة المالية مع التعزيز المؤسسي للإدارة المالية أن يسهم في حل هذه المشكلات.

معالجة مشكلة مخاطر السلوك الاستغلالي المتعلقة «بسهولة» الحصول على المنح الخارجية

يعد الأردن أحد أهم المستفيدين من المنح المقدمة من دول الخليج العربي والولايات المتحدة لما يتمتع به من استقرار سياسي ودبلوماسية عالية. وتعد حصة المنح الخارجية في الإيرادات الحكومية مرتفعةً للغاية، حيث وصلت إلى ما متوسطه 15.2% خلال الاعوام 2000–2011، بينما بلغت ذروتها في العامين

الشكل 16. الميزان المالي الأساسي (مليون دينار أردني)



المصدر: وزارة المالية، الأردن

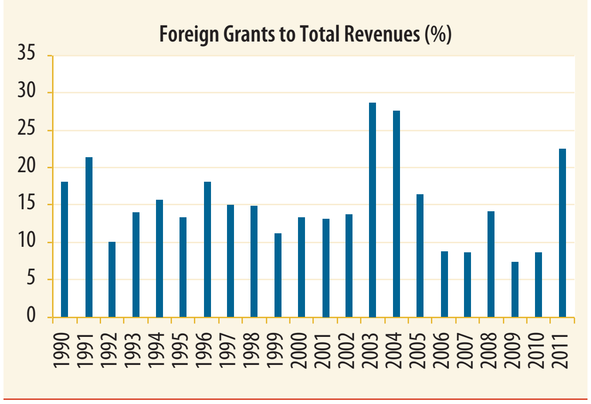
2003–2004 (28%) وفي العام 2011 (22%). ويؤدي هذا الاعتماد على المنح الخارجية إلى خلق مخاطر دائمة على السياسة المالية، حيث أن المنح الخارجية تتقلب مع أسعار النفط والتحسن الاقتصادي لدى شركاء الأردن. فعلى سبيل المثال، انخفضت المنح الخارجية من 14% إلى 7% من مجموع الإيرادات الحكومية خلال العامين 2008–2009، مما أدى إلى حاجة حكومية كبيرة للاقتراض[14]. وتؤدي التقلبات في حجم المنح الخارجية إلى إيجاد المزيد من عدم

[12] بعكس السياسة المالية، عززت السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف من الاستقرار الاقتصادي الكلي في الأردن. حيث اتسمت السياسة النقدية بالاتساق مع معدل تضخم متدني ومستقر مع ثبات سعر الصرف.

[13] يوثق (Dell'Ariccia et al. 2007) عدداً من الحالات القطرية شكل فيها تنفيذ سياسات اقتصادية كلية حكيمة عاملاً هاماً في تحسين منافع النمو للتكامل المالي، مع تقليل المخاطر المحتملة.

[14] بلغ مجموع المنح الخارجية مليار دولار أمريكي في العام 2008، 469 مليون دولار أمريكي في العام 2009، 565 مليون دولار أمريكي في العام 2010 وأكثر من 1.5 مليار دولار أمريكي في العام 2011.

الشكل 17. حصة المنح الخارجية من مجموع الإيرادات

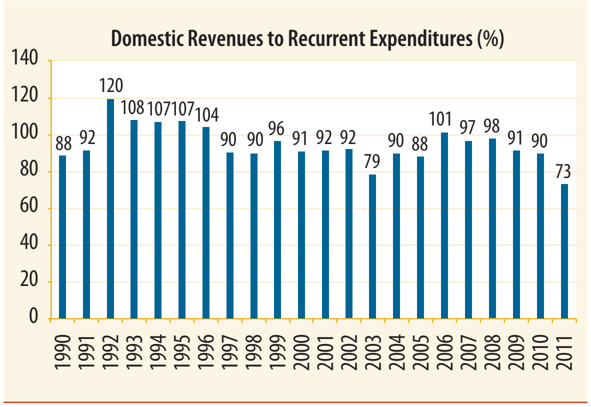


المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي، وزارة المالية، الأردن

التيقن بالنسبة لراسمي السياسات المالية بالإضافة إلى عدم التيقن حيال النشاط الاقتصادي في المنطقة والاقتصاد العالمي ككل.

وتؤدي المنح الخارجية إلى تأخير إجراء الإصلاحات من خلال التخفيف من قيود الموازنة عبر ظاهرة « مخاطر السلوك الاستغلالي ». حيث تعمل هذه المنح على جعل الأردن عرضةً للتقلبات الاقتصادية والسياسية لدى شركائه. ويشجع توفر المنح الخارجية الكبيرة على استمرار النفقات الجارية والعجز المالي، مما يؤخر إجراء إصلاحات مالية هامة. ويشير الشكل (18) إلى أنه وفي العقد الماضي، لم تغطي الإيرادات الحكومية النفقات الجارية سوى مرة واحدة. وباستثناء العام 2006، كانت الإيرادات المحلية أقل على الدوام من الإنفاق الجاري، بغض النظر عن مجموع الإنفاق (أي بالإضافة إلى الإنفاق الرأسمالي). وتؤثر استمرارية هذا النقص على مخاطر أدبية، حيث يتم الاعتماد على المنح الخارجية لسد هذه الفجوة. وتظهر الأدبيات المعروفة أن التدفقات الرأسمالية (بما في ذلك المنح الخارجية) تميل للمساهمة في خفض الوفورات «التحفظية»[15]. لكن ولسوء الحظ، تعتبر المنح الخارجية متقلبة وتتأثر في الغالب بعوامل لا تملك السلطات الأردنية التأثير عليها (الشكل 17).

الشكل 18. نسبة الإيرادات المحلية إلى النفقات المتكررة



ويتطلب خفض الاعتماد على المنح الخارجية تعديلات حاسمة على السياسة المالية[16]. فعلى سبيل المثال، يعتبر دعم الأسعار أحد أهم مصادر الوفورات المالية. ففي العام 2011، شكل الدعم 22.4% من مجموع الإيرادات أو 5.9% من الناتج المحلي الإجمالي (أي ما يوازي المنح الخارجية المستلمة في ذلك العام). ولا يعتبر نظام دعم الأسعار في الأردن تصاعدياً. وبشكل عام، يحصل أغنى 20% من السكان على دعم يفوق بأكثر من سبعة أضعاف ما يحصل عليه أفقر 20% من السكان. ويكلف كل دينار يحول إلى أفقر 40% من السكان من خلال دعم الأسعار الموازنة مبلغ 6.3 دينار أردني (صندوق النقد الدولي 2012). ويظهر تسرب المنافع جلياً في مادة البنزين، حيث يستفيد أغنى 20% من السكان من هذا الدعم بمقدار 32 مرةً. ويمكن لبرامج شبكات الأمان الاجتماعي المعدة بشكل جيد أن تقلل بشكل كبير من تسرب هذه المنافع إلى فئات الدخل العليا والمساعدة في حماية الأسر الأفقر بكلفة مالية أقل بكثير.

ومن المجالات الأخرى للإصلاح المالي احتواء فاتورة أجور القطاع العام المتضخمة (أي ضمان نموها بمعدلات أقل من الناتج المحلي الإجمالي). وفي الواقع، ارتفع التعويض الكلي للموظفين بنسبة 6% سنوياً منذ العام 2006، مقابل نمو الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 5.3%[17]. ويعكس هذا النمو السريع الزيادات المتعاقبة في الأجور المدفوعة للموظفين الحكوميين المدنيين والعسكريين خلال السنوات الخمس الماضية، بالإضافة إلى سخاء الحزم التقاعدية الممنوحة للعاملين في القطاع العسكري. وبالنظر إلى كبر حجم القطاع العام في الاقتصاد (ثلث الناتج المحلي الإجمالي أو 38% من مجموع العاملين في الأردن)، سيكون للزيادات في فاتورة الأجور أثر بالغ على المحصلات المالية.

وفي الختام، يجب أن يهدف تعديل السياسة المالية إلى تقليل الإعفاءات الضريبية في الأردن. حيث ارتفع سقف هذه الإعفاءات خلال العقد الماضي (على الرغم من عدم توفر تقديرات رسمية بذلك). وقد تم استخدم هذه الإعفاءات كأدوات لتشجيع الاستثمارات الأجنبية ودعم بعض القطاعات المحلية في الأوقات الصعبة (على سبيل المثال، القطاع العقاري)، وكآلية لتوسيع شبكة الأمان الاجتماعي من خلال تقليل ضريبة المبيعات على السلع التي تعد هامةً اجتماعياً. وتوجد حاجة لتقييم حجم النفقات الضريبية المهدرة نتيجةً لهذه الإعفاءات وإعداد إطار أو إستراتيجية شاملة أو تعليمات محددة لمنح وإدارة مثل هذه الإعفاءات.

تحسين الأداء المؤسسي للإدارة المالية

رغم ذلك، لا يعتبر تعديل السياسة المالية كافياً لضمان الاستدامة المالية في الأردن. حيث يجب أيضاً التطرق إلى عوامل الاقتصاد السياسي التي تقوض من الإدارة المالية الناجحة. ويتطلب ذلك إصلاح المؤسسات المالية من أجل تعزيز

---

15 .(See Agénor and Montiel (2008

16 تركز مذكرة سياسات للبنك على تحديد ومعاينة توزيع الرفاهة للعديد من إجراءات تعزيز النظام المالي والتي تدرسها الحكومة.

17 تم قياس كليهما من الناحية الفعلية. ويتضمن تعويض الموظفين فاتورة الأجور للموظفين الحكوميين والعسكريين والاشتراكات التقاعدية والعلاوات والمساعدات الاجتماعية.

الانضباط المالي دون الإضرار بالرقابة الديمقراطية التي يمارسها مجلس الأمة على الموازنة. وفي الواقع، تتمثل إحدى الإستراتيجيات الرئيسية في هذا الصدد في تقليل «تسييس» السياسة المالية (وحدها السياسة النقدية بقيت غير مسيسة من خلال منح الاستقلالية للبنك المركزي)، مع تعزيز الشفافية المالية.

وتقدم التجارب الدولية العديد من الأمثلة على أدوات يمكن استخدامها في تعزيز السياق المؤسسي لرسم السياسات المالية. ومن بين الخيارات المتاحة ضمان توضيح الالتزامات المالية مقابل أهداف مالية محددة ضمن الإطار المالي متوسط المدى، مع توفر إجراءات تنفيذية واضحة وشفافة. وتكمن الميزة الرئيسية في هذا النهج في أن الموازنات تأخذ بعين الاعتبار تبعات السياسات وتساعد على ضمان التمويل الكافي للبرامج متوسطة المدى. كما تتمتع هذه الموازنات بنوع من المرونة حيث يمكن تصحيح الانحرافات المالية بشكل تدريجي، لكن مع التزام الحكومة بتقديم تفسير واضح عند الحيد عن المسار الصحيح واتخاذ إجراءات تصحيحية لتجنب فرض عقوبات من قبل مجلس الأمة. وقد تم إتباع هذا النهج في دول من نيوزيلندا وأستراليا.

ومن المجالات الأخرى للإصلاح تبني قواعد مالية. وتوجد أدلة تشير إلى أنه وعندما تكون مدعومة بإرادة سياسية كافية، تعزز القواعد المالية من الانضباط المالي (IMF 2009, Guichard et al. 2007). وتعد القواعد المالية على وجه التحديد مناسبةً لأوضاع يتسم فيها الالتزام السياسي بالضعف أو في حالة تكرار تغير الحكومات. وقد تم تبني القواعد المالية من قبل عدد كبير من الدول. وبحسب صندوق النقد الدولي، وفي العام 1990، بلغ عدد دول العالم التي لديها قواعد مالية سبعة دول فقط. أما بحلول العام 2009، كانت هذه القواعد مطبقةً في 21 دول متقدمة، 33 اقتصاديات ناشئة، 26 دولة متدنية الدخل (صندوق النقد الدولي 2009). وتعد تشيلي وبولندا أمثلةً معروفةً حول التبني الفعال للقواعد المالية.

رغم ذلك، لا تعد القواعد المالية خاليةً من العيوب. فعلى سبيل المثال، قد تضر هذه القواعد بنوعية التعديل على السياسة المالية، على سبيل المثال، عندما يتم وقف الاستثمارات الحكومية المعززة للنمو بغية التقيد بسقف الإنفاق (Blanchard and Giavazzi 2003). وتوضح الحالة الأردنية هذا الوضع. حيث يوجد في الأردن قانون للدين العام ينص على عدم جواز أن يتخطى صافي الدين العام نسبة 60% من الناتج المحلي الإجمالي. وتم تحقيق تعديل مالي لفترة قصيرة بنسبة 3% من الناتج المحلي الإجمالي من خلال خفض الاستثمارات الحكومية لكن مع زيادة في الإنفاق الجاري. وفي ظل غياب الإرادة السياسية، يمكن أن تحفز هذه القواعد المحاسبة غير المعتادة والعمليات خارج الموازنة، الأمر الذي يقوض الشفافية والرقابة الديمقراطية على الموازنة. أخيراً، وفي حال ضعف آليات إنفاذ القوانين، لا تستطيع القواعد لعب الدور المنوط بها في وضع قيود على راسمي السياسات[18].

أخيراً، من الأدوات الأخرى المحتملة لتعزيز الانضباط المالي إنشاء جهاز مالي مستقل عن الضغوط السياسية. ولأسباب عملية، سيتم تفويض صلاحيات إعداد السياسات المالية إلى جهة غير منتخبة لكنها خاضعة للمساءلة. ويوجد نوعان لمثل هذه الأجهزة، وذلك بالاعتماد على نطاق صلاحياتها وطريقة عملها: (أ) سلطات مالية مستقلة، والتي، كما هو الحال بالنسبة للبنوك المركزية، تملك صلاحيات لتحقيق الأهداف المالية (مثل إبقاء العجز منخفضاً على المدى المتوسط أو ضمان الاستدامة المالية)، مع صلاحيات مفوضة على الأدوات الضرورية (الضرائب)؛ (ب) مجالس مالية مفوضة بإعداد أو رصد الموازنة.

باختصار، توجد العديد من الخيارات لمعالجة ضعف الأداء المؤسسي للسياسات المالية. لكن تجربة الأردن مع قانون الدين (كقاعدة مالية) لم تكن جيدة. ومن أجل ضمان الاستدامة المالية بشكل فعال، يعد تحقيق تقدم في الإصلاحات في مجال السياسة والحاكمية أمراً بالغ الأهمية.

18 مرةً أخرى، وفي الحالة الأردنية، تنص الأحكام العامة لهذا القانون على أن المادة المتعلقة بحدود الدين تصبح ساريةً فقط في الموافقة عليها من قبل مجلس الوزراء. ولم يحدث على الإطلاق أن قام مجلس الوزراء بتقديم موافقة في هذا الصدد. لذلك، ومن الناحية الفعلية، لا يعد حد الدين (60%) ملزماً قانونياً.

5 الإصلاحات الهيكلية لضمان نمو الاقتصاد واستحداث الوظائف بشكل فعال

إن من المهم أن يترافق تعزيز أداء المؤسسات والسياسات المالية مع إستراتيجية للنمو الاقتصادي السليم وإصلاحات هيكلية إذا ما أريد للنمو أن يقلل من معدلات البطالة بشكل ملموس. وخلال الأعوام 2000–2008، تعزز النمو بشكل رئيسي بفعل الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاع العقاري والقطاع الإنشائي والتي تتطلب عمالة وافدة مكثفة. وبقي معدل البطالة في صفوف الأردنيين مرتفعاً. وخلال السنوات القليلة الماضية، قامت الحكومة بالتركيز على تشجيع استثمارات القطاع الخاص في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات والتي يمتلك فيها الأردن ميزةً تنافسيةً وأظهر فيها قدرةً فعليةً في مجال الصادرات. وتعلق آمال كبيرة على تحقيق معدلات نمو جيدة في هذه القطاعات بغرض تقليل الاعتماد الهائل على الوظائف في القطاع العام وخفض معدل البطالة في صفوف المتعلمين من الأردنيين. وتوضح مراجعة سياسة التنمية أن هذا النهج يعد منطقياً. وتشير محاكاة سيناريوهات مختلفة للنمو القطاعي إلى أن تحقيق نمو قوي فوق المتوسط في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات سيسهم في خفض معدلات البطالة بحلول العام 2016. رغم ذلك، ستبقى معدلات البطالة تحوم حول 10–11%. بالتالي، سيكون للاستمرارية في تطبيق سياسات النمو متعددة القطاعات بالغ الأثر في ضمان اكتشاف أنشطة جديدة وتشجيع النمو في كافة القطاعات. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تهدف الإصلاحات القطاعية إلى تحسين بيئة الأعمال لكافة أنواع الشركات بطريقة منصفة، وتعزيز برامج تشجيع التجارة في الأردن، وتحسين إطار الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالسياسات الصناعية، وتبني نهج يتسم بالحداثة والشمولية للابتكارات بقيادة القطاع الخاص.

لا تعد معدلات النمو كافيةً لخفض معدلات البطالة

بلغ معدل النمو السنوي 6.7% خلال الأعوام 2000–2008. وقد «ولد» هذا النمو معدل نمو تشغيل صافي قدره 2.9% سنوياً. ومن الناحية المطلقة، تم استحداث 457,000 وظيفة. رغم ذلك، لم تنخفض معدلات البطالة سوى بشكل طفيف، من 14.9% إلى 13.6%. وتشير القراءة الدقيقة لهذه البيانات أن 42% من الوظائف المستحدثة كانت في القطاع العام مقابل 58% في القطاع الخاص. ومن بين الوظائف المستحدثة في القطاع الخاص، ذهب أكثر من نصفها للعاملين الوافدين. ولم يمثل استحداث الوظائف للأردنيين في القطاع الخاص سوى 28% من بين جميع الوظائف المستحدثة خلال الأعوام 2000–2008.

وفي القطاع الخاص، بلغ نمو الوظائف أكبر معدلاته في «القطاعات التي تتطلب عمالة وافدة مكثفة»، بما في ذلك قطاع السياحة والضيافة (8.4% سنوياً خلال الفترة 2005–2009)، قطاع الإنشاءات (6.6%)، بالإضافة إلى قطاع تجارة التجزئة والمنسوجات والألبسة. وعلى الرغم من ارتفاع معدل استحداث الوظائف في القطاعات المذكورة أعلاه، إلا أن الأجور الحقيقية بقيت على حالها أو تدنت (المنسوجات)[19]. وعلى العكس من ذلك، كان استحداث الوظائف دون المعدل في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الصناعات غير النسيجية، التعدين، وغير ذلك من الصناعات (الطاقة، المياه،...الخ.). بمعنى آخر، وبعيداً عن القطاع المالي، كانت فرص العمل في القطاع الخاص الأدنى في هذه القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات والتي «يستهدفها» الأردنيون المتعلمون عند البحث عن عمل.

وعليه، كان هنالك إقبال شديد على الوظائف في القطاع العام، حيث سجل قطاع الإدارة العامة والدفاع والأمن معدل نمو سنوي قدره 7.1% في صافي الوظائف المستحدثة خلال الأعوام 2000–2009. وفي العام 2010، بلغ عدد المتقدمين بطلبات للعمل في القطاع العام 218,000 شخص بحسب ديوان الخدمة المدنية. وتعكس ظاهرة الاصطفاف اختلالات كبيرة في الأجور والمنافع بين القطاعين العام والخاص. ففي العام 2012، بلغ متوسط الأجر الشهري في القطاع العام 412 دينار أردني مقارنةً مع 338 دينار أردني في القطاع الخاص. ويدفع القطاع العام نحو 70% من الأجور المدفوعة في القطاع الخاص للوظائف الإدارية والفنية ونحو 150% لقاء الوظائف التي تتطلب عمالة غير ماهرة أو شبه ماهرةَ! (الإستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2012).

ولا يعد هذا التوزيع للوظائف بين القطاعين العام والخاص مستداماً للسببين التاليين: (أ) وجود عدد كبير من المتعلمين الذين يشكلون فائضاً في القطاع العام وعدد كبير من الأشخاص في القطاع الخاص الذين يعانون من الإحباط بسبب

[19] حصل العاملون الوافدون على حصة الأسد من الوظائف المستحدثة في هذه القطاعات. وتتركز العمالة الوافدة، والتي شكلت 13% من مجموع القوى العاملة في العام 2009، في قطاع الإنشاءات (35% من العاملين في هذا القطاع)، المنسوجات والألبسة (30%)، الفنادق والمطاعم (28%)، تجارة الجملة والتجزئة (12%). وعلى الرغم من استيعاب هذه القطاعات لعدد كبير من الوظائف، إلا أنها شهدت أدنى نمو في الأجور الحقيقية خلال العقد الأخير.

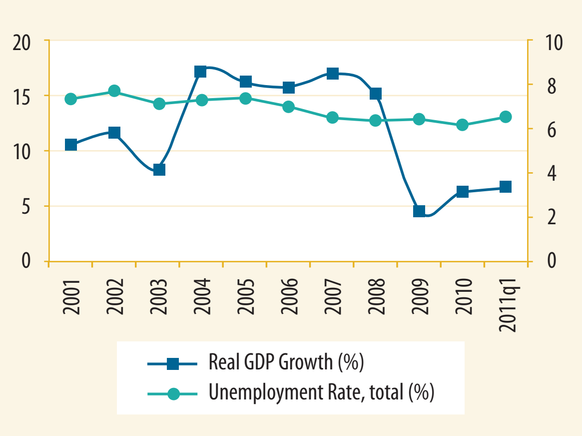
قلة فرص العمل أو جمود أو تدني الأجور الحقيقية؛ (ب) يقوم القطاع العام، بما في ذلك الإدارة والدفاع والأمن، بتوظيف 38% من القوى العاملة على الرغم من معاناته من التضخم أصلاً.

وعليه، فقد أصبح لزاماً تعزيز نطاق استحداث الوظائف في القطاع الخاص خلال السنوات القادمة. وسيتطلب ذلك نمواً سريعاً في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات والتي تبنى عليها آمال عريضة لتوظيف المتعلمين من الأردنيين. ويعد معدل النمو المطلوب مرتفعاً كون معدل نمو عرض العمالة الأردنية مرتفع أيضاً (محنة الشباب). فخلال آخر عشر سنوات، نمت القوى العاملة الأردنية بمعدل سنوي قدره 2.7%. ومقابل هذه الخلفية الاقتصادية، لم يكن معدل النمو السنوي الجيد في الأردن في الوظائف (2.9%) كافياً لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل وتقليل عدد العاطلين عن العمل، الأمر الذي أبقى معدلات البطالة عند حدود مرتفعةً. وخلال الفترة 2000–2009، بلغ معدل نمو القوى العاملة في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى ومنطقة شرق آسيا والمحيط الهادي 0.8% فقط سنوياً، مما يدل على أن معظم الدول في هاتين المنطقين لا تحتاج سوى إلى نسبة بسيطة من معدل نمو الوظائف الذي حققه الأردن لخفض معدلات البطالة. وقد ارتفع عدد الأردنيين بسن العمل كثيراً خلال العقد الماضي (مما يعكس معدلات خصوبة عالية في الثمانينيات) ومن المتوقع أن يواصل هذا العدد ارتفاعه بوتيرة أسرع خلال العقد القادم. فمن 3.4 مليون شخص في العام 2009 (أو نحو 57% من مجموع السكان)، من المتوقع أن يصل عدد السكان بسن العمل إلى 4.4 مليون شخص في العام 2020 (أو 67% من مجموع السكان). وبافتراض أن معدل نمو القوى العاملة سنوياً هو نحو 2.7%، ومن أجل تقليل معدلات البطالة، يجب أن يكون معدل نمو الوظائف أعلى من 3%.

الاختلافات البسيطة المدخلة على إستراتيجية النمو الاقتصادي في الأردن

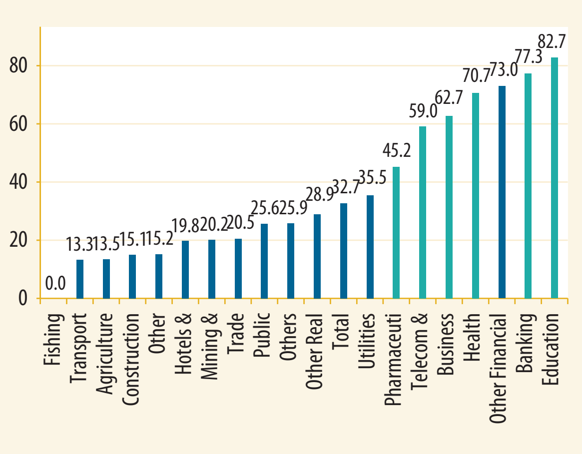
ترتكز إستراتيجية النمو الاقتصادي في الأردن بشكل تقليدي على الانفتاح التجاري ومواصلة التحسينات في بيئة الأعمال من خلال إصلاح أنظمة الأعمال، وتعزيز البنى التحتية الرئيسية، وتطوير النظام التعليمي. وخلال السنوات القليلة الماضية، شددت الحكومة على أهمية تشجيع الاستثمارات والابتكارات في قطاعات معينة بهدف «إعادة توجيه الاقتصاد نحو القطاعات والأنشطة على أساس المعرفة المتمثلة في الكم الكبير من المواهب والخبرات». ولتحقيق ذلك، وعقب إجراء العديد من الدراسات القطاعية (أكثر من 30 دراسة خلال السنوات الست الماضية)، تم تعليق آمال كبيرة على عدد قليل من القطاعات الأردنية، والتي يملك الأردن مزايا تنافسية فيها، من أجل تسريع التحول الهيكلي في الاقتصاد. وتتضمن هذه القطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الصناعات الدوائية، خدمات الأعمال (بما في ذلك التدقيق والمحاسبة والخدمات القانونية والمعمارية)، الخدمات المالية، الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية (بما في ذلك السياحة العلاجية). وتشكل العوامل الخارجية (أو المنافع الاجتماعية) المرتبطة بالنمو في هذه القطاعات الإستراتيجية، والتي لا تستوعبها الأسواق بشكل كامل، سبباً وجيهاً للدعم الحكومي. وبينما يتم التأكيد على إدخال تحسينات في بيئة الأعمال وإصلاحات تجارية وتعليمية بالإضافة إلى تطوير البنية التحتية لفائدة كافة القطاعات، يتم بذلك جهود إضافية لإزالة

الشكل 19. النمو والتشغيل (%) 2010–2000



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية ودائرة الإحصاءات العامة، الأردن

الشكل 20. الأردن- المحتوى المهاري لإجمالي للتشغيل حسب القطاع (حصة الموظفين من حملة الشهادات الاجتماعية من المجموع، 2010)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الأردن

المعيقات القطاعية والتغلب على الإخفاقات السوقية التي تحد من التوسع السريع لقطاعات معينة.

وقد اعتمد اختيار القطاعات المستهدفة على عاملين رئيسيين. حيث تمثل العامل الأول في الميزة التنافسية للأردن من خلال توفر المهارات في قطاعاته. ويبين الشكل (20) أن قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الصناعات الدوائية، خدمات الأعمال، الخدمات المالية، الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية تمثل أعلى مستويات المهارات في الاقتصاد. وتتراوح حصة العاملين من حملة الشهادات الجامعية من مجموع العاملين ما بين 45% في الصناعات الدوائية إلى 82% في الخدمات التعليمية. ومن المأمول أن النمو في هذه القطاعات سيسهم في تعزيز تشغيل العمالة الماهرة، الأمر الذي سيؤدي إلى تقليل معدلات البطالة،

الصندوق 1. الأداء والنمو المحتمل لبعض القطاعات الإستراتيجية الرئيسية في الأردن

نما قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بوتيرة سريعة في الأردن طوال العقد الماضي، ويقدر تأثيره بنحو 9.5% من الناتج المحلي الإجمالي (2009). وقد شهد هذا القطاع إنشاء نحو 65 شركة جديدة كل عام خلال الفترة 2007–2010 بحسب جمعية شركات تقنية المعلومات في الأردن. وتشكل الدول العربية، وبالتحديد دول مجلس التعاون الخليجي (30% من مجموعات صادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات)، بالإضافة إلى الولايات المتحدة (22%) الوجهات الرئيسية لمنتجات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأردنية. ويمكن للأردن الاستفادة بصورة أكبر من السوق الإقليمي حيث أنه لا يزال يلعب دوراً صغيراً فيه. ويشكل الوصول إلى السوق السعودي مثالاً واضحاً حيث تشكل الصادرات الأردنية إلى السعودية أقل من 1.5% من مجموع الإنفاق على تكنولوجيا المعلومات في هذا البلد.

نما قطاع الخدمات الصحية بمعدل سنوي قدره 9.5% خلال الألفية الثالثة. ويعكس ذلك السمعة المرموقة التي اكتسبها القطاع الصحي في الأردن والذي دفع المملكة لكي تصبح وجهةً دوليةً رئيسيةً في الخدمات الصحية. وكونه يحتل المرتبة الأولى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والخامسة عالمياً (البنك الدولي 2008)، يملك القطاع الصحي إمكانيات واعدة للنمو في المستقبل. وبحسب جمعية المستشفيات الخاصة، تمت معالجة 234,000 مريض (سواء في المستشفيات أو العيادات الخارجية) من 102 دولة في المستشفيات والمراكز الصحية والعيادات الخاصة في الأردن خلال العام 2010. وشكل هؤلاء نحو 23% من مجموع المرضى الذين تمت معالجتهم في المملكة. وحقق القطاع الصحي 1.2 مليار دولار أمريكي كإيرادات في العام 2010 (4.5% من الناتج المحلي الإجمالي). ويزور الأردن عدد متنامي من المرضى الأجانب سنوياً للحصول على العلاج، مما يجعل هذه الخدمة واحدةً من أبرز مصادر الدخل في المملكة من العملات الأجنبية. حيث يدفع الزائر للعلاج بالمتوسط 5,000 دولار أمريكي في كل إقامة، مقارنةً مع 515 دولار أمريكي يدفعها السياح التقليديون. كما يأتي المرضى في العادة مع أفراد العائلة ويمددون زيارتهم في الغالب ويزيدون نفقاتهم من خلال الأنشطة السياحية والترفيهية الإضافية. ويأتي معظم المرضى الأجانب من الدول المجاورة مثل اليمن وليبيا.

نما قطاع الصناعات الدوائية سنوياً بمقدار 5–6% في الألفية الثالثة. وتعد الصناعات الدوائية في الأردن من القطاعات التصديرية الرائدة في الأردن بالنظر إلى جودتها العالية وسمعتها المرموقة. ويقوم هذا القطاع بتصدير منتجاته إلى أكثر من 60 دولة بفضل جودتها العالية وسمعتها المرموقة وسعرها المقبول. ويتم تصدير نحو 81% من الإنتاج إلى الأسواق الخارجية، 90% منها إلى الدول العربية الأخرى، وبشكل رئيسي السعودية والجزائر. وتملك شركات الأدوية الأردنية مشاريع مشتركة وشركات تابعة في ثماني دول عربية وأجنبية. وتعمل هذه الشركات بشكل رئيسي على إنتاج أدوية جنيسية تحمل علامات تجارية تتراوح ما بين أشكال متعددة للجرعات مثل الصلب وشبه الصلب والسائل والرذاذ بالإضافة إلى إنتاج العديد من المنتجات بترخيص من شركات متعددة الجنسيات. ويتأتى نحو 90% من مجموع الإيرادات من أدوية جنيسية تحمل علامات تجارية، بينما تساهم المنتجات بموجب التراخيص بشكل كبير في الإيرادات المتبقية.

الخدمات التعليمية. يعتبر قطاع التعليم العالي في الأردن كبيراً ومتنوعاً، ويتضمن تقديم الخدمات التعليمية في الجامعات الحكومية والخاصة، ويضم عدداً قليلاً من مراكز التميز. وقد ارتفع عدد الطلبة الأجانب الملتحقين بالجامعات والكليات الأردنية بنحو 9% سنوياً خلال الفترة 1993–2003، حيث وصل مجموعهم إلى 19,669 طالباً في العام 2004 (أرقام محدثة). وينفق الطلبة الأجانب ما متوسطه 13,000 دولار أمريكي سنوياً بما في ذلك الرسوم الدراسية خلال إقامته لمدة 9 أشهر في السنة. ويتم إنفاق ما بين 500–1,100 دولار أمريكي شهرياً على تكاليف المعيشة. ويشكل الطلبة العرب نحو 75% من مجموع الطلبة الأجانب، وبشكل رئيسي من فلسطين، الكويت، عمان، سوريا، السعودية. وإذا وصل النمو في هذا القطاع إلى ما متوسطه 10.5%، فإن هذا يعني أن نحو 100,000 طالب أجنبي سيكونون على مقاعد الدراسة بحلول العام 2020، أي ما يعادل 929 مليون دينار أردني بالأسعار الجارية. وعند التحقق من قائمة أفضل 500 جامعة في العالم في العام 2003، فإننا لا نجد أي تواجد لجامعة عربية. لذلك فإن هنالك فرصة حالياً أمام الأردن كي يصبح مركزاً تعليمياً في المنطقة. ويعتبر معدل تواجد الطلبة الدوليين في الأردن (طالب أجنبي واحد لكل 303 طالب أردني) أعلى من المعدل في الولايات المتحدة (طالب أجنبي واحد لكل 495 طالب أمريكي). وعلى الصعيد الإقليمي، يأتي الأردن بعد دولة الإمارات (طالب أجنبي لكل 159 طالب إماراتي) ولبنان (طالب أجنبي لكل 271 طالب لبناني). وتأتي مصر في المرتبة الأخيرة (طالب أجنبي لكل 6,380 طالب مصري). وعلى الرغم من تفوق لبنان على الأردن من حيث عدد الطلبة الأجانب وأثرهم الاقتصادي، فإن ارتفاع كلفة المعيشة في لبنان والأنظمة المتشددة التي تطبقها الدول على خريجي الجامعات اللبنانية تقلل من تنافسية لبنان. ويتمثل التهديد الأكبر لتنافسية الجامعات الأردنية في جذب الطلبة الأجانب وحتى الأردنيين في دولة الإمارات.

خدمات الأعمال. يعتبر تقديم خدمات العمارة والهندسة في الأردن من أكبر مصادر الخدمات التي تتطلب مهارات مهنية عالية، سواء من حيث المخرجات أو القيمة المضافة. ويعد نحو 70% من العاملين في هذا القطاع من المهندسين. وتشكل النساء نحو 30% من هذه القوى العاملة. ويملك هذا القطاع صلات وثيقة مع قطاعات إنتاجية أخرى مثل قطاع الإنشاءات. وكقطاع يتركز على الإبداع والابتكار، فإنه يشكل جزءً رئيسياً في قيادة المملكة نحو اقتصاد معرفي ومهاري يتسم بالحداثة والديناميكية في القرن الحادي والعشرين. وقد شهد قطاع خدمات العمارة والهندسة نمو مضطرداً بمعدل مبهر وصل إلى 20.6% خلال الفترة 2000–2008. ويتم تخصيص نحو 80% من خدمات هذا القطاع لخدمة السوق المحلي، بينما يتم تصدير الباقي إلى نحو 30 دولة، تتوزع بالنصف بين الأسواق الإقليمية والعالمية. وعلى الرغم من أن الأسواق الإقليمية تشكل فرصةً تصديرية كبيرة، فإن الأسواق الأكبر حجماً وأكثر تطوراً حيث تلك الموجودة في الولايات المتحدة وأوروبا. ويستطيع الأردن بسهولة أن يصبح مركزاً لخدمات العمارة والهندسة في منطقة الشرق الأوسط، وذلك من خلال التشديد على الجودة والسعر المناسب وتفعيل اتفاقيات التجارة الإقليمية والثنائية والدولية، حيث ستساعد جميع هذه العوامل على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في هذا القطاع.

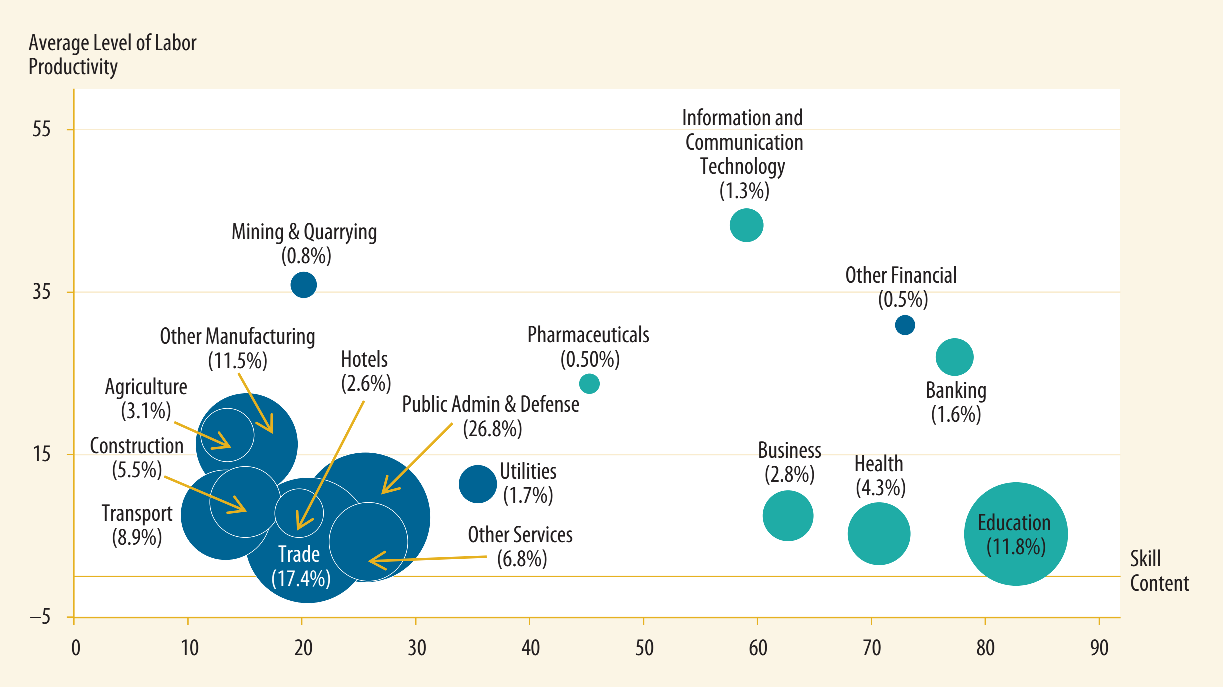
المصدر: مبادرة الأردن رؤية 2020 (2007)

مع افتراض بقاء الأمور الأخرى على حالها. وفي العام 2010، شكلت القطاعات الست مجتمعةً نحو 20% من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن[20].

أما العامل الثاني فهو الوضعية التجارية وإمكانية تحقيق النمو من خلال الصادرات. وقد شهدت كافة القطاعات الإستراتيجية المختارة نمواً مضطرداً خلال العقد الماضي (8% بالمتوسط في الأعوام 2000–2008)، ويعود ذلك بشكل كبير للصادرات. وبالقدر الذي تستطيع من خلالها هذه القطاعات من توسيع حصتها

[20] بحسب الجدول الحديث للمدخلات والمخرجات في الأردن، كان حجم كل من هذه القطاعات من حيث القيمة المضافة الإجمالية على النحو التالي: التعليم 6.1%، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات 5.4%، الخدمات المالية 4.7%، الخدمات الصحية 2.3، خدمات الأعمال 2.1%، الصناعات الدوائية 1%. وتتألف خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من- البريد والاتصالات: 5.1% وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (والتي يطلق عليها أيضاً الخدمات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: 0.3%.

الشكل 21. متوسط إنتاجية العمالة مقابل المحتوى المهاري- يمثل حجم الفقاعة حصة التوظيف (بين قوسين) 2010



المصدر: موظفي البنك الدولي على أساس جدول المدخلات والمخرجات في الأردن وبيانات دائرة الإحصاءات العامة

السوقية في الأسواق الإقليمية والدولية، فإن مساهمتها في ميزان المدفوعات والاحتياطيات الأجنبية في الأردن ستكون كبيرةً جداً. ويوضح الصندوق (1) بمزيد من التفصيل أداء معظم هذه القطاعات والتوقعات بشأنها.

ومن الجدير بالذكر أن بعض القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات فقط تظهر مستويات عالية من إنتاجية العمالة. ويبين الشكل (21) أنه وعلى الرغم من أن قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الخدمات البنكية، الصناعات الدوائية، وإلى حد أقل خدمات الأعمال، تفوق بشكل واضح متوسط إنتاجية العمالة في الأردن، إلى أن الخدمات التعليمية والصحة تظهر مستويات متدنية من إنتاجية العاملة (على الرغم من ارتفاع المحتوى المهاري فيها). ويعكس ذلك التواجد الكبير للقطاع العام كمزود لهذه الخدمات وميل الحكومة إلى تعيين أعداد كبيرة من المعلمين في المدارس الحكومية. وفي الواقع، ومن بين القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات، يشهد قطاعي التعليم والصحة فقط مستويات مرتفعةً من التشغيل (11.8%، 4.3% على التوالي من مجموع الوظائف). من ناحية أخرى، لا تمثل القطاعات الأربع المتبقية سوى حصة صغيرة من مجموع الوظائف: 2.8% لخدمات الأعمال، 2% للخدمات البنكية والمالية، 1.3% لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، 0.5% للصناعات الدوائية (الشكل 21).

هل يمكن لإستراتيجية النمو الاقتصادي الجديدة توفير الوظائف؟

من البديهي القول أن تحقيق نمو قوي في القطاعات التي تتطلب قدراً كبيراً من المهارات سيساهم في تعزيز تشغيل العمالة الماهرة، كما هو موضح أعلاه.

رغم ذلك، ستعتمد قدرة هذا النمو على خفض معدلات البطالة لدى العمالة الماهرة على مدى قدرة هذه القطاعات على استيعاب عدد كبير من العمالة الماهرة العاطلة عن العمل، أي نسبة مرونة التشغيل إلى النمو. وتوضح مرونة التشغيل مدى تطور النمو في المخرجات الاقتصادية والنمو في التشغيل معاً عبر الوقت. وعقب تقديرها، تحدد المرونة معدل نمو القيمة المضافة لأي مستوى من نمو الوظائف.[21]

وبالنسبة لراسمي السياسات والباحثين عن عمل، يعتبر وجود مرونة عالية أمراً مرغوباً للغاية. رغم ذلك، ومن وجهة نظر موثوقة، تشير المرونة العالية للتشغيل إلى أن ازدياد المخرجات مرتبط بعدد كبير من الوحدات الإضافية للعمل. وقد يعني ذلك أن إنتاجية العمالة لم تتحسن كثيراً. من ناحية أخرى، قد لا يشكل تدني كثافة التشغيل للنمو، بحد ذاتها، أمراً سيئاً، ذلك أنه في حال ارتباط مخرجات النمو بنفس العدد من وحدات العمل، فإن ذلك يشير إلى أن إنتاجية العمالة زادت وأنه وفي ظل سوق عوامل إنتاج تنافسي ستزداد الأجور الحقيقية أيضاً. وفي الأسواق عالية التنافسية، تعتبر الزيادات في الإنتاجية في الغالب السبيل الوحيد أمام الشركات للمحافظة على تنافسيتها.

وخلال الأعوام 2000–2009، قدرت المرونة الإجمالية للتشغيل في الأردن بنحو 0.53 أي أقل من نصف مستوياتها خلال الأعوام 1991–1999، حيث بلغت 1.16. بعبارة أخرى، وبينما توجد علاقة مباشرة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي

[21] بالنسبة لأي لنمو في عرض العمالة، يمكن استخدامه لتحديد النمو المطلوب في القيمة المضافة من أجل التأثير على معدلات البطالة (انظر أدناه).

ونمو التشغيل في التسعينيات، فإن زيادة بنسبة 1% في المخرجات الوطنية في العقد الأول من الألفية الثالثة زادت من التشغيل بمقدار 0.5% فقط. ويتفق هذا الانخفاض في مرونة التشغيل في الأردن والتحسن اللاحق في إجمالي إنتاجية العمالة مع ما حدث في الدول الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث انخفض متوسط مرونة التشغيل من 1.00 في الفترة 1991–1999 إلى 0.65 في الفترة 2000–2009.

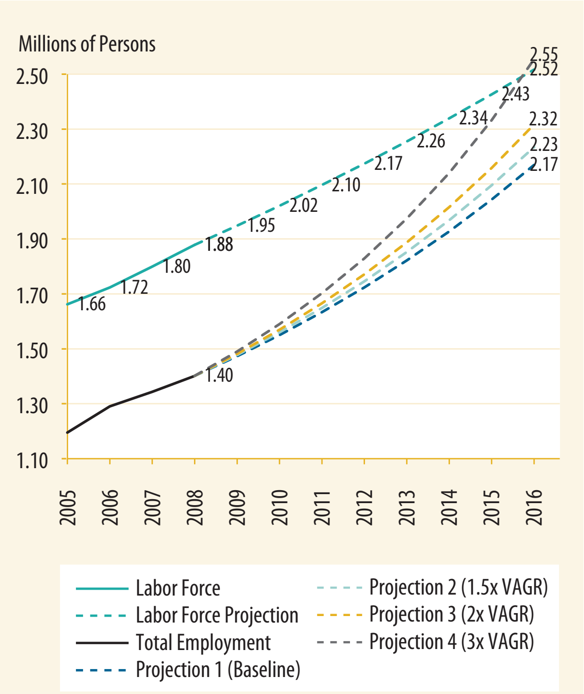
وتتنوع مرونة التشغيل للنمو بشكل كبير حسب القطاعات في الأردن[22]. وبشكل لا يدعو للدهشة، فإن للقطاعات متدنية الإنتاجية ميل أكبر لاستحداث الوظائف عندما تتوسع مقارنةً بالقطاعات عالية الإنتاجية. حيث يشكل قطاعي الإنشاءات والعقارات أكبر قطاعين في استحداث الوظائف في الاقتصاد. وتضم القطاعات الأخرى ذات المرونة العالية للتشغيل الإدارة العامة، التعليم، النقل. من ناحية أخرى، تعتبر قطاعات أخرى مثل الصناعات الدوائية (المواد الكيماوية)، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الوساطة المالية، الصحة (بما في ذلك الصحة العلاجية) ذات مرونة متدنية للتشغيل من أجل تحقيق نمو. وبالنظر إلى قلة ميل هذه القطاعات لاستحداث الوظائف عند نموها، فإن من الهام للغاية أن تحقق نمواً قوياً من أجل استيعاب العمالة الماهرة المتوفرة في السوق.

وباستخدام مرونة التشغيل القطاعي (الفصل الثالث، الجزء الأول)، فإن من الممكن توقع نمو الوظائف الناتج عن افتراضات مختلفة لنمو القيمة المضافة قطاعياً. ويعد السيناريو المعياري تكراراً لسيناريو النمو خلال 2003–2008. بعبارة أخرى، وفي السيناريو المعياري، فإننا نفترض أن جميع الصناعات التسعة عشر التي تشكل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن تحقق نفس المعدل الذي حققته خلال 2003–2008. وتشير السيناريوهات اللاحقة إلى القطاعات الست المستهدفة وتفترض نموها بشكل أسرع من باقي القطاعات الاقتصادية. وخلال الأعوام 2000–2009، سجل الوساطة البنكية متوسط معدل نمو سنوي قدره 16.7%، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات 9.5%، الصحة 9.5%، الصناعات الكيماوية (والتي تتضمن الصناعات الدوائية) 5.5%، التعليم 3.5%، خدمات الأعمال 1.4%.

وجاءت السيناريوهات على النحو التالي:

- التوقع الأول (المعياري)- توقع التشغيل في جميع الصناعات التسعة عشر باستخدام متوسط النمو السنوي للقيمة المضافة من 2003 وحتى 2008.
- التوقع الثاني (1.5 x معدل نمو القيمة المضافة)- توقع التشغيل في القطاعات الست المستهدفة باستخدام متوسط النمو السنوي للقيمة المضافة من 2003 وحتى 2008 مضروباً في 1.5، وتم توقع الصناعات المتبقية متدنية الإنتاجية باستخدام التوقعات المعيارية (كما في التوقع الأول).
- التوقع الثالث (2 x معدل نمو القيمة المضافة)- توقع التشغيل في القطاعات الست المستهدفة باستخدام متوسط النمو السنوي للقيمة المضافة من 2003 وحتى 2008 مضروباً في 2، وتم توقع الصناعات المتبقية متدنية الإنتاجية باستخدام التوقعات المعيارية (كما في التوقع الأول).
- التوقع الرابع (3 x معدل نمو القيمة المضافة)- توقع التشغيل في القطاعات الست المستهدفة باستخدام متوسط النمو السنوي للقيمة المضافة من 2003 وحتى 2008 مضروباً في 3، وتم توقع الصناعات المتبقية متدنية الإنتاجية باستخدام التوقعات المعيارية (كما في التوقع الأول).

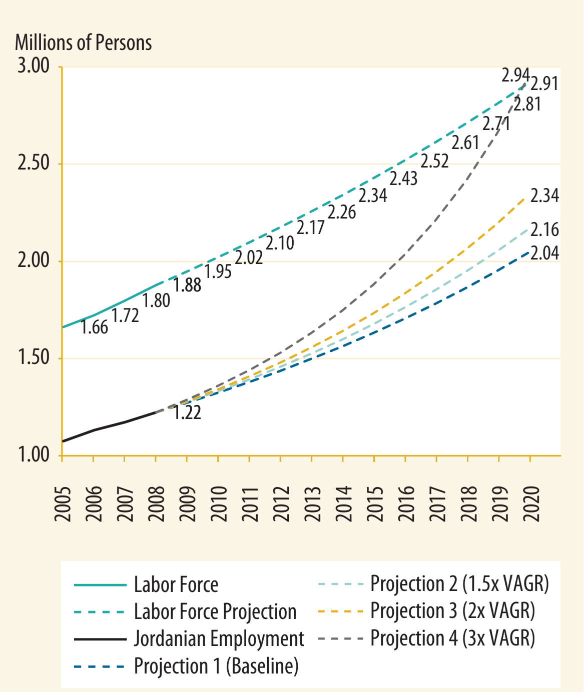
الشكل 22. نمو التشغيل بموجب سيناريوهات مختلفة للنمو القطاعي (2016–2009)



ويوضح الشكل (23) مقارنة الميل في نمو القوى العاملة مع نمو التشغيل بموجب كل من السيناريوهات أعلاه. بشكل واضح، إذا كرر الأردن نفس أداء النمو في الأعوام 2003–2008، فإن معدل البطالة سيبقى مرتفعاً بحلول العام 2016: 350,000 شخص أو 13.7% من القوى العاملة سيبقون عاطلين عن العمل في العام 2016. لكن إذا نمت القطاعات الست المستهدفة بمقدار 1.5 مرة مقارنةً مع الأعوام 2003–2008، مع بقاء أداء باقي الاقتصاد على حاله في الفترة المعيارية، فإن 290,000 شخص أو 11.5% من القوى العاملة سيبقون عاطلين عن العمل في العام 2016 (مقارنةً مع 13% حالياً). أما إذا نمت القطاعات الست المستهدفة بمقدار الضعف مقارنةً مع الفترة الأساس، فإن 200,000 شخص سيبقون عاطلين عن العمل (7.9% من القوى العاملة). ولن يتم سد فجوة البطالة في الأردن

[22] تم إعداد جدول المدخلات والمخرجات، والمصنف بشكل كبير (87 قطاع فرعي) في العام 2010 فقط. ولسوء الحظ، ومن أجل تقدير مرونة التشغيل، والتي تطلبت بيانات قطاعية لعدة سنوات (قمنا باستخدام الأعوام 1992-2009)، لم نتمكن من استخدام جدول المدخلات والمخرجات. وبدلاً من ذلك قمنا باستخدام قطاعات تجميعية بحسب تعريف دائرة الإحصاءات العامة. فعلى سبيل المثال، لجأنا إلى تقدير مرونة التشغيل في الصناعات الدوائية من خلال استخدام «الصناعات الكيماوية» للقطاع (والتي تتضمن الأدوية لكن بالإضافة أيضاً لقطاعات فرعية أخرى). وعلى نحو مماثل، لم نستطع تحديد مرونة «الخدمات البنكية»، لذلك تم استخدام فئة أعم وهي «الخدمات المالية». أخيراً، وكما هو موضح في الفصل الثالث، تم افتراض أن مرونة التشغيل في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتي كانت سلبية خلال 2005-2008 (بسبب إعادة هيكلة القطاع) مشابهة للمتوسط الوطني (0.5) حيث من غير المرجح أن يكون سلبياً في سنوات التوقع.

الشكل 23. تشغيل الأردنيين- التوقعات البديلة (2009–2020)



بحلول العام 2016 إلا بموجب سيناريوهات غير واقعية للغاية بحيث تنمو القطاعات الست المستهدفة بمقدار 3 أضعاف ما تحقق في الأعوام 2003–2008.

يكرر الشكل (23) نفس سيناريوهات النمو أعلاه لكنه يركز على نمو التشغيل للعاملين الأردنيين على افتراض بقاء عدد العاملين الوافدين في القطاعات التسعة عشر ثابتاً. ومن الجدير بالذكر أنه وبموجب هذا الافتراض، وحتى إن قامت القطاعات الست المستهدفة بتعيين عدد قليل من غير الأردنيين، فإن أكبر عدد من الوظائف سيستحدث من قبل القطاعات متدنية المهارات والتي تتطلب عمالة مكثفة والتي توظف أصلاً عدداً كبيراً من العمالة الوافدة. ويوضح الشكل (24) أنه وبحلول العام 2020 فقط، سيتم سد فجوة تشغيل الأردنيين بموجب السيناريو الرابع غير الواقعي. ويبدو من الواضح أن خفض معدلات البطالة لدى الأردنيين يعد مهمةً أكبر بكثير من مهمة خفض معدل البطالة الكلي في الأردن[23].

إن افتراض إمكانية نمو القطاعات المستهدفة في الأردن بمقدار 1.5 مرة مقارنةً مع أدائها في السابق يجب أن يؤخذ على محمل الجد. وفي الواقع، تعتبر المنافسة الدولية شرسةً ويقوم عدد كبير من الدول الحيوية باتخاذ جملة من الإصلاحات الرامية إلى مساعدة قطاعاتها على النمو. وعليه، فإن من غير المرجح أن يؤدي التركيز على تشجيع القطاعات المستهدفة من قبل الحكومة دون غيرها (أول ما يسمى "القطاعات المعرفية") إلى حل مشكلة البطالة في الأردن. حيث لا يجب على راسمي السياسات تجاهل القضايا المتعلقة بالقطاعات "التقليدية" التي تتطلب عمالةً مكثفةً والتي يملك الأردن فيها ميزةً تنافسيةً (على سبيل المثال، السياحة، تجارة التجزئة، المنسوجات والملابس). فخلال العقد الماضي على سبيل المثال، قامت القطاعات التي تتطلب عمالةً مكثفةً باستيعاب عدد كبير من الوظائف، لكنها واجهت ركوداً أو نمواً سلبياً في الأجور الحقيقية. ومع عدم إحداث اختلالات في السوق، قد تساعد الإصلاحات المتعلقة بتحسين ظروف العمل على جذب العمالة المتعلمة والماهرة الأردنية إلى هذه القطاعات (بالإضافة إلى أن التقيد بالحد الأدنى من معايير العمل يعد أحد حقوق الإنسان المنشودة).

علاوةً على ذلك، وعلى الرغم من أن تركيز إستراتيجية النمو الاقتصادي على القطاعات المتداولة التي يملك الأردن فيها ميزةً تنافسيةً يعد أمراً سليماً، فإن هنالك بعض المخاطر "التنفيذية" التي تستحق الذكر. ففي العديد من الدول، نتجت الإخفاقات عن الافتقار إلى ميدان تتساوى فيه الفرص بين الشركات في القطاعات المستهدفة، سيطرة الدولة، "سلوك البحث عن الريع" من جانب المنتفعين المحتملين من الدعم الحكومي، غياب إطار المساءلة لمكافأة الناجحين ومعاقبة الفاشلين (كوقف الدعم الحكومي عنهم). وبالإضافة إلى اعتبار بعض التدخلات القطاعية (مثل دعم إنشاء صناديق لرأس المال المغامر للمستثمرين في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) يمكن أن تشكل استجابةً مناسبةً لخطط الأعمال المحدودة، فإن من المهم أيضاً عدم طلب ضمانات وإجراء إصلاحات في المناخ الاستثماري من أجل تشجيع الدخول والمنافسة في السوق وتعزيز العملية الدائمة لاكتشاف أنشطة مربحة جديدة في كافة القطاعات. بناءً على ذلك، تعتبر مواصلة إصلاح السياسات متعددة القطاعات أمراً بالغ الأهمية. ويمكن التخفيف من "مخاطر" التنفيذ من خلال تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وعلى ذلك الصعيد، تعتبر المبادرة الحكومية الأخيرة، والتي تتضمن إقامة شراكة مع القطاع الخاص في إطار تنافسية إستراتيجية تحدد وتحاول التغلب على الإخفاقات السوقية وشح المنتجات الحكومية، أمراً منطقياً[24].

الإصلاحات المتعلقة بالتكامل التجاري

يعد الأردن كأكثر الاقتصاديات انفتاحاً في المنطقة بفضل الإصلاحات الجوهرية التي نفذت في مجال التكامل السوقي والتجاري في مطلع الألفية الثالثة. فقد حققت الحكومة، خلال السنوات الخمسة عشر الماضية، قفزات نوعية في مجال تحرير البيئة التجارية والاستثمارية لديها. وعقب الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في العام 2000، قام الأردن بخفض كبير لمعدل التعرفة الجمركية (بحسب معدلات التعرفات للدول الأولى بالرعاية) من 23.8% في العام 2000 إلى 10.2% في العام 2011. إضافةً إلى ذلك، قام الأردن بالتوقيع على اتفاقيات تجارية ثنائية واقليمية، بما في ذلك الولايات المتحدة (اتفاقية التجارة الحرة الأردنية الأمريكية في العام 2001)، الاتحاد الأوربي (الاتفاقية الأورومتوسطية في العام 2002)، ودول أوروبية أخرى (اتفاقية التجارة الحرة الأوروبية في العام 2001)، سنغافورة

---

23 من الصعب توقع التغيرات في نمو الوظائف للأردنيين كون الإحصاءات حول الهجرة رديئة، كما أن عدداً كبيراً من الأردنيين يفضلون الاصطفاف للحصول على الوظائف الحكومية وقد لا يتم تسجيلهم كباحثين عن عمل في مسوحات العمل. وتهدف المحاكاة في الشكل (24) إلى تقديم فكرة ما يمكن أن يبدو عليه سوق العمل للأردنيين بموجب افتراضات معينة.

24 يتم دعم هذا العقد التنافسي القطاعي والذي يقوم فيه القطاع الخاص بتحديد العوائق الرئيسية أمام التنافسية ثم يعمل مع الحكومة على التغلب على تلك العوائق من قبل برنامج المساعدة الفنية للبنك الدولي والمؤسسة الدولية للتمويل.

(2006)، المنطقة العربية الكبرى (اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى في العام 1998)، بالإضافة إلى اتفاقية أغادير (2006) والاتفاقية الأحدث مع كندا (2008).

وبالتوازي مع ذلك، عزز الأردن جهوده لتشجيع الصادرات من خلال برامج تدار من قبل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية. أخيراً، تم تحقيق إنجازات هامة في الخدمات الخلفية الرئيسية مثل خدمات الموانئ، الاتصالات، النقل من خلال إصلاحات تنظيمية وخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة. وقد ساهمت هذه الإصلاحات في ارتفاع الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة. فقد تضاعف النمو السنوي في التجاري ليصل إلى 16.1% خلال العقد الأول من الألفية الثالثة، مقابل 9.4% خلال الأعوام 1990–1999.

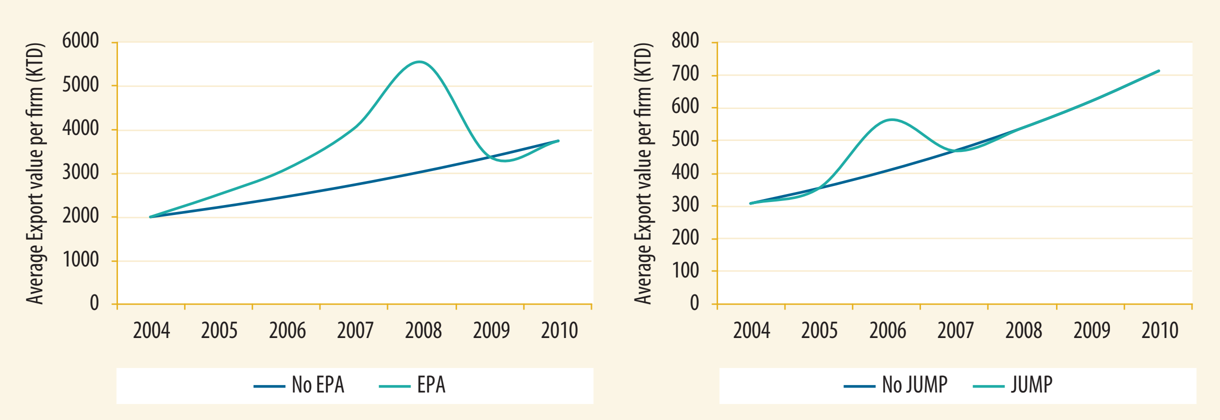
وعلى الرغم من الإنجازات المبهرة، كما هو موضح في الفصل الخامس، إلا أن باستطاعة الأردن تحقيق المزيد. اليوم، يتم توجيه تنافسية الاقتصاد بفعل قطاعات رئيسية وهي المنسوجات، الصناعات الدوائية، الصناعات الكيماوية، الفوسفات، البوتاس. وبينما تشكل القطاعات الخدمية 70% من الناتج المحلي الإجمالي، يعتبر الصادرات الواعدة في قطاعات الخدمات، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، السياحة العلاجية، الخدمات المهنية صغيرةً جداً من أجل ترك تأثير اقتصادي كلي. علاوةً على ذلك، تعد استمرارية الصادرات في الأسواق الجديدة من بينالأدنى في المنطقة. حيث يعد أداء الأردن بالنسبة للمنتجات والأسواق الجديدة ("هامش ربح كبير") ضعيفاً. ويميل الأردن إلى العمل بشكل جيد عند تصدير منتجات قائمة إلى أسواق تقليدية ("هامش ربح قليل").

ويظهر التقييم الذي تم إجراؤه في هذا التقرير حول أثر الكم الكبير من الاتفاقيات التجارية وبرامج تشجيع الصادرات الأردنية نتائج متباينة. فبالنسبة للاتفاقيات التجارية، وبينما أوجدت اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة أثراً كبيراً في تشجيع التجارة دون أية اختلالات تجارية، فإن تطبيق الاتفاقيات الإقليمية (اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى واتفاقية أغادير) أدى إلى نوع من الاختلال التجاري دون أثر كبير على تشجيع التجارة. بعبارة أخرى، لم يحقق الأردن زيادة تذكر في الصادرات إلى هؤلاء الشركاء بفعل هذه الاتفاقيات. وفي الوقت ذاته، أدت الزيادة في الواردات المعفية من الرسوم من هذه الدول إلى "استبدال" الواردات من الشركاء غير التفضيليين والذين يقومون في العادة بدفع الرسوم الجمركية عند إدخال بضائعهم. ويعد الأثر الصافي للرفاهة سلبياً. فبالنسبة للاتحاد الأوروبي، قام الأردن بتوسيع صادراته كنتيجة لاتفاقية التجارة الحرة (تشجيع التجارة)، لكن على نطاق صغير. ولم يقطف الأردن حتى الآن ثمار المنافع المحتملة من اتفاقية التجارة مع أوروبا بالكامل.

لقد ساعدت برامج تشجيع التجارة (الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية والتطوير الصناعي (برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية) الشركات على زيادة صادراتها إلى الأسواق الخارجية. رغم ذلك، يظهر التقييم الفعال للأثر أن هذا الأثر يعد إيجابياً فقط للشركات المصدرة القائمة كما أنه يمتد لفترة قصيرة فقط. بمعنى آخر، بعد عدة سنوات فقط، يصبح أداء الشركات المستفيدة من البرامج مشابهاً لأداء الشركات غير المستفيدة، وهذا يتفق مع النتيجة المتزامنة ومفادها أن بقاء صادرات الشركات الأردنية في الأسواق الخارجية يعد محدوداً للغاية (الشكل 24). ومن بين الدلالات الرئيسية على مستوى السياسات ما يلي:

- يوجد لبرنامج الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية أثر كبير على «هامش الربح ا الكثيف» (تصدير منتجات قائمة إلى أسواق تقليدية) مقارنةً مع «هامش الربح الواسع» (تصدير منتجات وصادرات جديدة إلى أسواق جديدة) بالنسبة للشركات الأردنية. ويجب أن تأخذ البرامج المستقبلية هذه النتيجة بعين الاعتبار. على أية حال، لا يمكن توقع أن تؤدي برامج تشجيع الصادرات إلى «صنع المعجزات».
- يوجد لبرنامج الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية أثر كبير من حيث التنوع الجغرافي مقارنةً مع تنوع المنتجات. ويجب أن يسعى التوجه المستقبلي للبرنامج إلى تحديد أسواق معينة (على سبيل المثال، الأسواق التي وقع الأردن معها اتفاقيات تجارة حرة والتي يكون فيها معدل الاختراق قليلاً، مثل الاتحاد الأوروبي وكندا) ومساعدة الشركات القائمة على اختراق تلك الأسواق بشكل مستدام.

الشكل 24. الصادرات الإضافية للمنتفعين من برنامج الأنشطة الترويجية للصادرات الأردنية وبرنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية



- فيما يتعلق ببرنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية، والذي يركز بشكل أساسي على تحديث وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم ولا يهدف بشكل مباشر إلى تشجيع الصادرات، فإن الأثر على هامش الربح الكثيف لنمو الصادرات يعد ضعيفاً وأقل اتساقاً، حيث يمكن التحقق من الأثر على هوامش الربح الواسعة من حيث تنوع المنتجات فقط. ويجب أ تأخذ معايير الأهلية المستقبلية للبرنامج هذا الأمر بعين الاعتبار.

الإصلاحات المتعلقة ببيئة الأعمال

حقق الأردن قفزات هامة في مجال تحسين أنظمة المتعلقة بالأعمال على مدار العقد الماضي. وتشير المقارنات المرجعية الدولية إلا أنه لا يمكن نسب افتقار الاقتصاد للديناميكية والإبداعية (حلول شركات جديدة ومبتكرة مكان الشركات القديمة) إلى مؤشرات ممارسة الأعمال والتي تركز على البيئة القانونية للأعمال (الفصل السابع). وعلى الرغم من وجود مجالات قليلة تتطلب إصلاحات قانونية على الفور، يعتبر أداء الأردن مشابهاً لمنافسيه في الدول متوسطة الدخل ذات الديناميكية الأكبر أو حتى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فيما يتعلق بمؤشرات ممارسة الأعمال. بعبارة أخرى، لا تكمن المشكلة بالضرورة بالقوانين والأنظمة.

من الواضح أن المشكلة تكمن في كيفية تطبيق وإنفاذ هذه القوانين والأنظمة. ولا تعد بيئة الأعمال متشابهة بالنسبة للجميع. حيث لا تطبق القواعد والأنظمة بشكل متساو على كافة الشركات. لذلك تعتبر العديد من الشركات والمستثمرين المحتملين أن تطبيق أنظمة الأعمال يتسم بعدم التقين واللامساواة. ويعد ذلك أحد العوائق الرئيسية التي تمنع الاستثمار والتي تجب معالجتها. ويوجد للتطبيق غير المتساوي لأنظمة الأعمال أثر سلبي على المنافسة والابتكار والتشغيل (الفصل السابع).

إن على راسمي السياسات الإقرار بحقيقة أن الأنظمة القانونية لا تطبق بشكل متسق وقد تستخدم لتمييز أو إفادة مجموعات معينة من الشركات. لذلك فإن من المهم التركيز على التغييرات المؤسسية التي تقلل من الاجتهاد في تنفيذ السياسات والحوافز غير الظاهرة التي يقدمها المسؤولون للتمييز بين الشركات. ومن المرجح أن تساعد الإصلاحات المؤسسية المشار إليها أعلاه والتي تركز على تحسين درجة المساءلة للإدارة العامة في التطبيق المتسق للقواعد والأنظمة على حد سواء.

إضافةً إلى ذلك، يعد تعزيز إقامة حوار بين الحكومة والقطاع الخاص على نفس القدر من الأهمية. حيث يجب أن يكون الحوار بين الحكومة ومجتمع الأعمال حول الأنظمة والسياسات الصناعية وأنظمة الحوافز الجديدة دورياً ومنهجياً. ويعد وجود مؤسسات دائمة مثل المجالس الاقتصادية والاجتماعية منصةً مفيدةً للحوار. ويتوجب على الحكومة الانخراط في حوار بناء مع جمعيات الأعمال مثل جمعية شركات تقنية المعلومات في الأردن أو قطاع الصناعات الدوائية بالإضافة إلى غرف التجارة والصناعة من أجل إزالة العوائق أمام تحسين مناخ الأعمال. بدلاً من ذلك، تشكو الشركات دائماً من عدم تشاور الحكومة مع القطاع الخاص بشكل مناسب عند إصدار أو تعديل التشريعات مثل تغيير التعرفة، (انظر مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2011).

السياسات الصناعية

تلعب الحكومات حول العالم دوراً فعالاً في تعزيز نقل التكنولوجيا الخارجية من خلال تشجيع القدرات وتوفير الحوافز للشركات المحلية من أجل الانخراط في تكنولوجيات أو عمليات أو منتجات (خارجية) جديدة من عبر أدوات مختلفة للسياسة الصناعية في معظم الاقتصاديات الناشئة. وقد حققت الاقتصاديات الناشئة في شرق آسيا وأوروبا الشرقية معدلات نمو مرتفعة ومستدامة من خلال مواصلة العملية الناجحة لنقل التكنولوجيا الأجنبية إلى صناعات معينة. وبالتأكيد لم تتم عملية نقل التكنولوجيات الأجنبية وتعديلها لتتلاءم مع السوق المحلي وظروف الإنتاج المحلية بين عشية وضحاها حيث أن ذلك يرتبط بإخفاقات السوق والعوامل الخارجية. بدلاً من ذلك، قامت الحكومات بتقديم حوافز للشركات المحلية من أجل تنويع منتجاتها ودعمت وصولها وقدراتها على تبني تكنولوجيات أجنبية من مستثمرين أجانب أو مصدرين بحسب السوق المحلي وظروف الإنتاج.

فعلى سبيل المثال، قامت الصين بتوفير خدمات بنية تحتية هامة، وطبقت أنظمة مبسطة، وقامت بشكل متكرر بتقديم حوافز ضريبية للشركات الأجنبية في مناطق اقتصادية خاصة لصناعات مختارة مقابل نقل التكنولوجيا من خلال شبكات الإنتاج المشترك أو المشاريع المشتركة. وحصلت الشركات والموردون المحليون العاملين في هذه الصناعات على الدعم الحكومي من أجل مجاراة قدرات المستثمرين الأجانب وزيادة قدرتهم على تبني التكنولوجيات الأجنبية. بعبارة أخرى، كان انفتاح الصين على المستثمرين الأجانب مدفوعاً بإستراتيجية تنموية واضحة: إطلاق أو تطوير المنتجين المحليين. ويبدو أن لدى الأردن طموحات مشابهة، لكنه لم يضع إستراتيجية متسقة للوصول إلى تلك المرحلة.

لا يعتبر دور السياسات الصناعية في الأردن واضحاً. بدلاً من ذلك، يوجد لدى العديد من الوزارات والمؤسسات صلاحيات متداخلة في يتعلق بإستراتيجيات تشجيع الاستثمار والسياسة الصناعية المشتتة (الفصل السابع من الجزء الثاني من التقرير). حيث توجد العديد من برامج الحوافز القطاعية ذات الأهداف المختلفة. فعلى سبيل المثال، قامت وزارة الصناعة والتجارة بإعداد إستراتيجية للسياسة الصناعية تركز على المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، وهو أمر يركز على تنفيذه في العادة برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية. وتملك هيئة تشجيع الاستثمار صلاحيات لتحسين بيئة الأعمال وتقديم حوافز (ضريبية) للمستثمرين[25]. وقامت هيئة المناطق التنموية والحرة بإعداد إستراتيجية اتصال لأربعة مناطق تنموية يهدف كل منها لتشجيع صناعات معينة من خلال منح إعفاءات ضريبية كبيرة وتوفير حوافز أخرى. ويقوم البنك المركزي الأردني بتنفيذ برنامج لدعم إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (على سبيل المثال، خفض متطلبات الاحتياطيات لدى البنوك التجارية بما يوازي قيمة القروض). أخيراً، يستطيع مجلس الوزراء تقديم حوافز ضريبية إضافية لشركات أو صناعات معينة.

[25] يحد قانون الاستثمار الجديد (الذي تم إعداده في العام 2011) من صلاحية منح إعفاءات ضريبية (انظر أدناه).

يساعد برنامج السياسة الصناعية لدى وزارة الصناعة والتجارة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم من تطوير تكنولوجياتها وقاعدتها المعرفية. إلا أنها تحجم عن استهداف صناعات أو مجموعات معينة من الشركات تملك إمكانيات كبيرة للاستفادة من البرنامج، كما أنها لا تضع شروط واضحة لربط الدعم الحكومي بأداء المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويتفق تركيز برنامج السياسة الصناعية مع الممارسات الفضلى في دول منطقة شرق آسيا من حيث تشجيع تبني تكنولوجيات (أجنبية) جديدة. ويمكن تعزيز فرص النجاح من خلال الاستهداف الواضح لصناعات معينة أو خصائص معينة لمجموعة من الشركات تتمتع بأكبر الإمكانيات لاكتساب التنافسية من نقل التكنولوجيا. والأهم من ذلك، تعتبر أنظمة الرصد والتقييم أو القواعد الواضحة لتحديد أداء الشركات محدودةً للغاية. وتعد البرامج الممولة من المانحين أفضل تصميماً حيث أنها تشتمل على مؤشرات أداء للشركات المستفيدة. رغم ذلك، تعد هذه البرامج في العادة صغيرةً وغير مناسبة عقب توقف دعم المانحين. وقد يعود السبب في ذلك إلى كثرة المؤسسات المعنية، حيث يعاني برنامج السياسة الصناعية المعدة من قبل وزارة الصناعة والتجارة من قلة التمويل. ويركز البرنامج على حاضنات الأعمال أو التدريب أو تطوير التكنولوجيا لعدد مختار من المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد طلبت الوزارة بشكل متكرر الحصول على 115 مليون دينار أردني على مدار 5 سنوات لتنفيذ البرنامج، لكنها لم تحصل سوى على 14 مليون دينار أردني. ويتم تمويل البرنامج حصراً من قبل الحكومة مع غياب مشاركة القطاع الخاص.

يتضمن قانون الاستثمار (المصادق عليه من قبل مجلس الوزراء في حزيران 2011) أحكاماً في الاتجاه الصحيح. حيث يوحد القانون عدد الإعفاءات الضريبية. وتنص المادة الرابعة من القانون على صلاحية مجلس الوزراء في منح أية مزايا للأنشطة الاقتصادية التي تقوم باستحداث الوظائف للأردنيين، أو زيادة القيمة المضافة محلياً، أو المساهمة في أنشطة البحث والتطوير، وتنمية الأقاليم، ونقل التكنولوجيا. ومن المهم نشر هذه المزايا في الجريدة الرسمية.

رغم ذلك، يحجم القانون عن تطبيق أنظمة للرصد والتقييم لربط المنافع بأداء الشركات المستفيدة. ويمكن تعزيز درجة مسائلة راسمي السياسات الصناعية أمام المواطنين أو وسائل الإعلام من خلال (أ) قياس أداء المؤسسات الحكومية وتوفير النتائج للجمهور، (ب) رصد وتقييم أداء الشركات المستفيدة من الإجراءات الحكومية (على سبيل المثال، الإعفاءات الضريبية). علاوةً على ذلك، يجب التفاوض مع المستثمرين (الأجانب) المحتملين أو جمعيات الأعمال للصناعات بحيث يتم إيجاد توازن بين تقديم الحوافز واستحداث الوظائف أو توفير القيمة المضافة محلياً، أو نقل التكنولوجيا[26]. إن تطبيق ذلك يشير إلى أن مدى الحوافز قد يتنوع بحسب مهارات التفاوض أو تأثير الشركات، جمعيات الأعمال، متخذي القرارات الحكومية، المسؤولين عن تنفيذ الاتفاقيات.

سياسات وإستراتيجية الابتكارات

توضح الإحصاءات التالية أوجه الضعف في نظام الابتكارات في الأردن:

- توفر 24% فقط من الشركات الأردنية برامج تدريبية لموظفيها، بما في ذلك الموظفات الإناث، من أجل التدرج في السلم الوظيفي.
- تقوم 13% من شركات القطاع الخدمي و19% من شركات التصنيع باستخدام نقل التكنولوجيا من شركات أخرى أو شركات أم كمصدر لدعم أنشطة الابتكارات.
- لا يوجد فعلياً أي تمويل لشركات القطاع الخاص (المال الأساسي، رعاة المشاريع، رأس المال المغامر).
- لا تملك الحكومة ووكالات القطاع الخاص المسؤولة عن أنشطة الابتكارات قدرات كافية، وآليات الرصد وتقديم المعلومات حول الدعم الفعال وتنفيذ أنشطة الابتكارات.

إن هنالك حاجة لإستراتيجية ابتكار وطنية أوسع تركز بشكل أكبر على القطاع الخاص بدلاً من التركيز السابق شبه الحصري على العلوم والتكنولوجيا. ويوجد عدد كبير من المبادرات والمؤسسات والسياسات المتعلقة بالابتكارات في الأردن، لكنها لم تكن فعالةً على الدوام وكان من النادر انسجامها إستراتيجياً مع التحديات التي تواجه البلاد حالياً. ويحتاج الأردن إلى دراسة كيفية توسيع وتنظيم وزيادة قدرات سياسته حول الابتكارات بشكل ملموس- بدلاً من مجرد التعديل التدريجي لما هو موجود حالياً. حيث يجب أن تتطرق سياسة الابتكارات الشاملة الجديدة إلى المشكلات المتعلقة بمحتوى ونطاق وعمليات النظام الحالي. ويقوم البنك الدولي والمعهد الكوري للتنمية بدعم تطوير هذه العملية. ويعتبر توحيد الإجراءات الإدارية وتحديد الأولويات والدعم المالي للأنشطة المبتكرة من المجالات الرئيسية التي يجب التركيز عليها:

- إيجاد قيادة للابتكارات. فمن أجل زيادة مكانة وأولوية الابتكارات في الأجندة الحكومية، تحتاج عملية الابتكارات الوطنية إلى محور مركزي، وقيادة طويلة المدى بمنأى عن تغير الحكومات. كما توجد حاجة لتوحيد السياسة مع ما جاء في الأجندة الوطنية بغرض ضمان الاستدامة.
- دعم الأولويات القطاعية بالإضافة إلى دعم الإصلاحات متعددة القطاعات. وتتضمن الإجراءات متعددة القطاعات، على سبيل المثال، التركيز على السياسات التي تعزز التنافسية. وقد تم بالفعل البدء بهذه العملية في الأردن من خلال كسر الاحتكار في القطاعات الإنتاجية لتعزيز التنافسية (على سبيل المثال، قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وقد تتضمن هذه الإجراءات أيضاً إدامة وتطوير المهارات، سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص.
- إعداد آليات تمويل محددة للأنشطة الابتكارية في مختلف القطاعات. فعلى سبيل المثال، توجد حاجة لنظام ائتماني موثوق لدعم إقامة الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم من قبل الأردنيين، بالإضافة إلى المال الأساسي، رعاة المشاريع، رأس المال المغامر. كما يمكن لمبادرات مثل (OASIS 500) أن تشجع تحويل أفكار العمل الجديدة إلى أعمال قادرة على البقاء.

[26] على سبيل المثال، قامت وزارة الصناعة والتجارة مؤخراً بالتوقيع على اتفاقية تعاون مع الجمعية الأردنية لمصدري الألبسة والمنسوجات، بغرض زيادة حصة الأردنيين العاملين في القطاع (25%). وتشير التقارير إلى أن 16 شركة عضو في الجمعية التزمت بتوفير 1,800 فرصة عمل بينما تقوم الوزارة بتقديم مبلغ 45 دينار أردني شهرياً لكل عامل معين خلال أول 12 شهراً.

THE WORLD BANK

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433