

البنك الدولي: تقرير إقليمي  
الوظائف أو الامتيازات: خلق فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

موجز إعلامي عن الأردن

المشكلة

لم يخلق القطاع الخاص وظائف كافية لاستيعاب أعداد متزايدة من الأيدي العاملة في الاقتصاد الرسمي، مما أدى إلى ارتفاع مستوى البطالة لاسيما في صفوف الشباب والنساء وظهور عدد كبير من الشركات الصغرى المنخرطة في أنشطة صغيرة ذات إنتاجية متدنية.

**السؤال: لماذا اتسم خلق الوظائف في القطاع الخاص بالضعف؟ وما المطلوب لخلق مزيد من فرص العمل في الأردن؟**

**الإجابة:** وجود أسواق مفتوحة لتهيئة بيئة مواتية للمنافسة العادلة بما يتيح للشركات الجديدة والناشئة خلق فرص العمل بوتيرة أكثر سرعة.

التحليل

**عدم نمو الشركات الصغيرة.** كان نمو الوظائف ضعيفا في معظم الشركات في الأردن، حيث يشكل عدد قليل من الشركات السريعة النمو نسبة كبيرة من خلق فرص العمل. ويلخص الجدول 1 احتمالات انتقال الشركات الباقية فيما بين فئات الحجم المختلفة بين عامي 2006-2011. ويوضح الجدول أن جميع المنشآت الصغرى غير الزراعية المستمرة والتي كان يعمل بها أقل من 10 موظفين لم تستطع على الإطلاق تقريبا دخول أي فئة من فئات الحجم الأكبر. فبالنسبة لجميع المنشآت التي كان يعمل بها شخص واحد في الأردن عام 2006، على سبيل المثال، ظل 65 في المائة منها كما هي منشآت الشخص الواحد بينما استطاع 35 في المائة منها توظيف عامل إضافي واحد على الأقل. ومن بين جميع المنشآت الصغرى التي كان يعمل بها أقل من 10 عمال عام 2006، لم يحقق النمو سوى 2.2 في المائة منها وقامت بتوظيف أكثر من 10 عمال بعد مضي 5 سنوات. والواقع أن الاحتمال شديد الضعف لانتقال الشركات الصغرى إلى فئات أكبر حجما أمرٌ لافت للانتباه. ويتسق هذا الاستنتاج مع نتائج تقرير البنك الدولي (2014 أ) الذي يبين أن معظم الشركات الصغرى تعمل في القطاع غير الرسمي وأن فرصة انضمام الشركات غير الرسمية إلى الاقتصاد الرسمي ضئيلة للغاية. وعلاوة على ذلك، فإن نسبة احتمال نمو المنشآت الصناعية المتوسطة لتصبح منشآت كبيرة الحجم بعد 5 سنوات لا تتجاوز 9.8 في المائة في الأردن، وهي منخفضة عن مثيلتها في تركيا (13.5 في المائة)، ومصر (11.9 في المائة)، والمغرب (10.7 في المائة).

### الجدول 1: عدم نمو الشركات الصغيرة

مصفوفة تحول المنشآت بين فئات الحجم من حيث التوظيف - المنشآت المعنية التي استمرت خمس سنوات

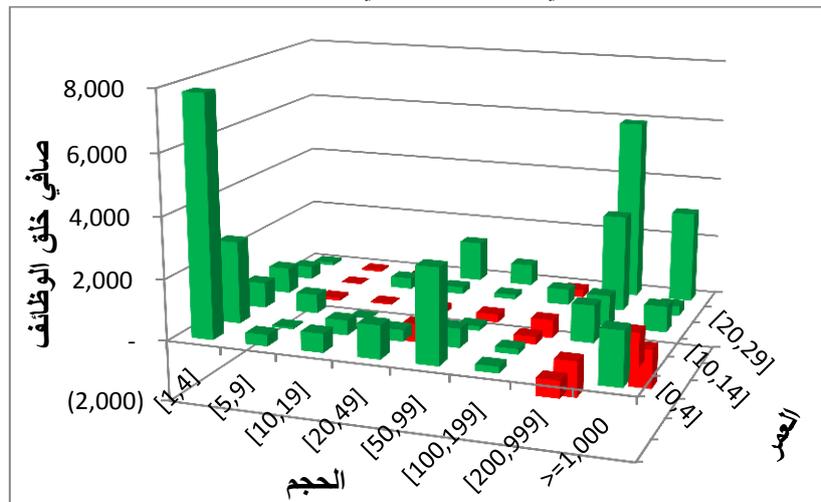
الوضع عام 2011		الوضع عام 2006	
كبيرة	صغيرة ومتوسطة	صغرى	شخص واحد
0.0%	0.1%	35.4%	64.5%
0.0%	2.1%	74.8%	23.1%
5.4%	67.1%	25.8%	1.7%
86.2%	9.8%	3.9%	0.0%

المصدر: التعداد العام للمنشآت في الأردن. ملحوظة: بلغ العدد الإجمالي للمنشآت المؤهلة الخاضعة للمسح 14,142 منشأة، والمنشأة الخاضعة للمسح هي المنشأة التي يبلغ عمرها سنة واحدة على الأقل. صغرى = 2 إلى 9 عمال؛ صغيرة ومتوسطة = 10 - 99 عاملاً؛ كبيرة = أكثر من 100 عامل.

كانت الشركات الناشئة، والشركات الشابة، وعدد قليل من الشركات الكبيرة القديمة المملوكة غالباً للأجانب، هي المحرك الرئيسي لخلق الوظائف وفرص العمل في الأردن. فبالنسبة للأردن - مثلما هو الحال في معظم بلدان المنطقة والاقتصادات المرتفعة النمو - تعتبر الشركات الشابة والأخرى الناشئة المصدر الرئيسي لخلق معظم الوظائف. ويوضح الشكل 1 أدناه هذا الاستنتاج الخاص بالشركات الباقية في الأردن<sup>1</sup>. ويبين الشكل أن الشركات الشابة - أي المنشآت التي تزاول النشاط منذ 0 - 4 سنوات - مثلت 40 في المائة من إجمالي صافي خلق الوظائف بين عامي 2006 و 2011. ومن بين الشركات الشابة، مثلت الشركات الصغرى الناشئة - أي المنشآت التي تزاول النشاط منذ 0 - 4 سنوات ويعمل بها أقل من 5 عمال - أكثر من نصف هذه الوظائف الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك، مثلت فئة الشركات الأقدم - أي المنشآت القائمة منذ أكثر من 30 عاماً - 28 في المائة من إجمالي صافي خلق الوظائف. علماً بأن الكثير من هذه الشركات الكبيرة القديمة مملوك للأجانب. فنسبة 19 في المائة من جميع المنشآت الكبيرة في الأردن هي شركات مملوكة للأجانب وتمثل 30 في المائة من الوظائف التي خلقتها المنشآت الكبيرة. وبذلك، فإنها تعكس ارتفاع الاستثمارات الأجنبية المباشرة المتدفقة للداخل بدلاً من النمو العضوي للشركات المحلية الكبيرة.

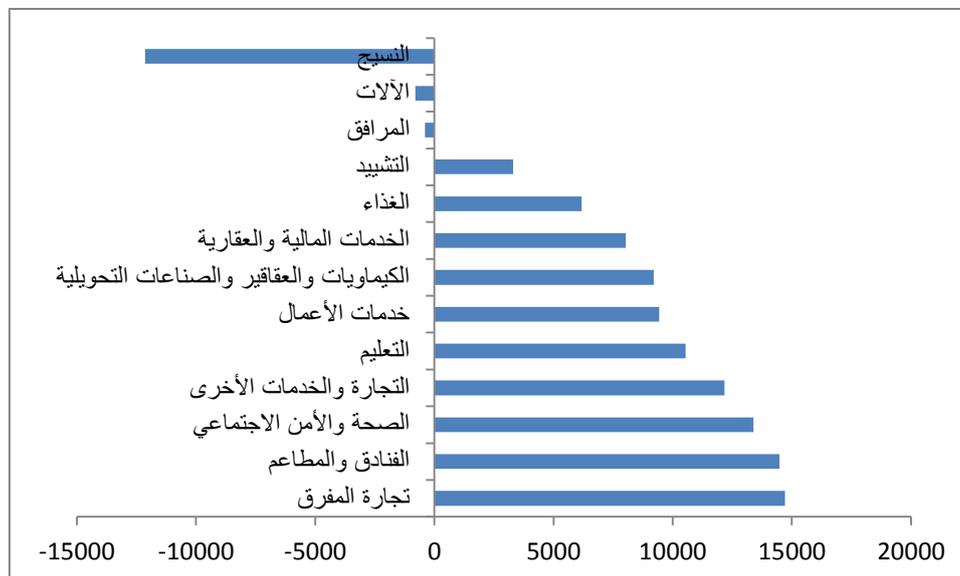
<sup>1</sup>الوظائف الضائعة بسبب الشركات التي خرجت من السوق غير متضمنة لأن هذه الشركات غير مشمولة في المسح.

الشكل 1: من بين الشركات الباقية، مثل الشركات الناشئة وعدد قليل من الشركات الكبيرة والقديمة مصدرا لمعظم الوظائف في الأردن بين عامي 2006 و 2011



**ملاحظات:** بيانات مستمدة من تقرير البنك الدولي (2014). يبين الشكل صافي خلق الوظائف بين الشركات الباقية في الأردن للفترة 2006-2011. علما بأن بيانات الوظائف الضائعة بسبب خروج شركات من السوق غير متضمنة لأن هذه الشركات غير مشمولة في المسح. وفئات الحجم والعمر التي خلقت وظائف مظلة باللون الأخضر، والفئات التي تسببت في فقدان الوظائف مظلة باللون الأحمر.

الشكل 2: صافي خلق الوظائف من قبل الشركات الباقية عبر الأنشطة الاقتصادية المختلفة في الأردن بين عامي 2006 و 2011



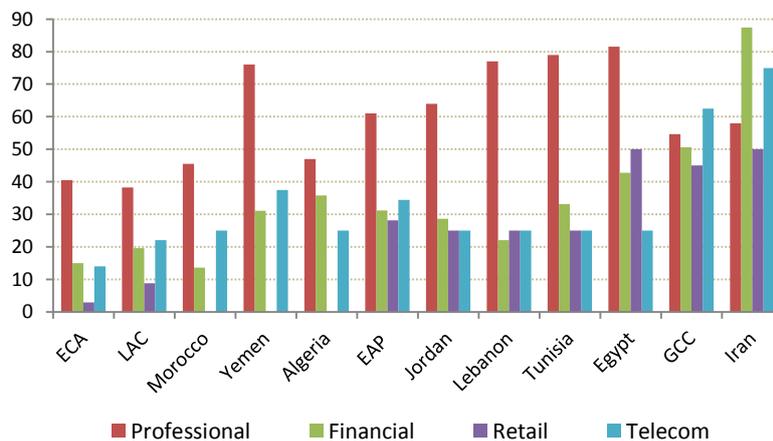
يعكس الأداء الكلي الأنماط القطاعية لخلق الوظائف في الأردن. ويوضح الشكل 2 أن خلق الوظائف كان مدفوعا بقطاعات تجارة المفرق، والفنادق والمطاعم، والصحة والخدمات الاجتماعية. ويبلغ متوسط حجم الشركات في هذه القطاعات الثلاثة أقل من 4 عمال بالأجر في الأردن. وفي الحقيقة، يبين تقرير البنك الدولي (2011 أ) أن خلق الوظائف في الشركات الصغيرة في هذه القطاعات يمثل غالبا جزءا من الاقتصاد غير الرسمي الذي يعد أقل إنتاجية في الأردن منه في المناطق النامية الأخرى. كما ساهمت في خلق الوظائف أيضا أنشطة معينة ذات إنتاجية أعلى - مثل الكيماويات

والمستحضرات الصيدلانية، وقطاع الغذاء، والتمويل والعقارات، حيث مثلت هذه القطاعات 28 في المائة من إجمالي صافي خلق الوظائف بين عامي 2006 و2011، مما وازن إلى حد ما الاتجاه نحو الوظائف في القطاع غير الرسمي.

ولكن إنشاء الشركات الجديدة منخفض بسبب عدد كبير من الحواجز الماثلة أمام المنافسة وإنشاء أو إغلاق منشآت الأعمال. فعلى سبيل المثال، يتم إنشاء 7 شركات جديدة سنويا لكل 10 آلاف شخص في سن العمل في الأردن مقابل 26 شركة جديدة في المتوسط لجميع البلدان النامية. كما أن كثافة دخول الشركات في السوق في العديد من البلدان النامية السريعة النمو، مثل صربيا والبرازيل وكرواتيا وشيلي وبلغاريا، تعتبر أعلى بما يتراوح بين ثلاثة وعشرة أضعاف من مثيلتها في الأردن.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الشركات الأردنية لا تقوم بتحسين إنتاجيتها بصورة ملموسة بمرور الوقت نظرا لانخفاض الإنتاجية وضعف الأداء في الخدمات الأساسية بصفة خاصة. فالقيود المفروضة على دخول الشركات الأجنبية في قطاعات الخدمات في الأردن تعتبر قيودا مرتفعة بالنسبة لقطاعات خدمات مثل النقل والخدمات القانونية ثم قطاعي اتصالات الهاتف المحمول والبنوك بدرجة أقل نوعا ما (الشكل 3). وأدت هذه الحماية الجزئية من المنافسة الأجنبية في قطاعات الخدمات المحلية إلى انخفاض نمو إنتاجية شركات الخدمات في الأردن. فتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر يؤدي تحديدا إلى مزاحمة جزئية للشركات المحلية الصغيرة والقديمة العاملة في نفس القطاع، ولكن له آثار إيجابية من حيث التوظيف بين مقدمي الخدمات المحلية والشركات الشابة. ولم تستند الشركات الصناعية المحلية (الموردون) من آثار الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو ما يعكس مزيجا من ضعف المنافسة في القطاع وعدم وجود برامج متسمة بجودة التصميم والكفاءة لتقديم الدعم الفني للموردين. ومن المتوقع أن يؤدي إلغاء القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات الأردنية إلى خلق الوظائف وفرص العمل في الشركات المحلية.

الشكل 3: القيود المفروضة على تجارة خدمات النقل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2008



English	
ECA	منطقة أوروبا وآسيا الوسطى
LAC	منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

<i>Morocco</i>	المغرب
<i>Yemen</i>	اليمن
<i>Algeria</i>	الجزائر
<i>EAP</i>	منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ
<i>Jordan</i>	الأردن
<i>Lebanon</i>	لبنان
<i>Tunisia</i>	تونس
<i>Egypt</i>	مصر
<i>GCC</i>	مجلس التعاون الخليجي
<i>Iran</i>	إيران
<i>Transport</i>	النقل
<i>Professional</i>	مهني
<i>Financial</i>	مالي
<i>Retail</i>	مفرق
<i>Telecom</i>	اتصالات

المصدر: حسابات مؤلفي التقرير استنادا إلى قاعدة بيانات البنك الدولي لقيود تجارة الخدمات (ماتو وآخرون، 2011). ملحوظة: يعني ارتفاع المؤشر زيادة القيود المفروضة على دخول الشركات الأجنبية: يشير صفر إلى عدم فرض أي قيود على المالك الأجنبي؛ ويعني الرقم 100 عدم السماح للأجانب بالعمل في القطاع مطلقا.

بالإضافة إلى ذلك، يؤدي تطبيق السياسات بصورة تمييزية إلى عدم تكافؤ الفرص في الأردن. فعدد كبير من الشركات الأردنية يرى أن "الاحتمالات المجهولة بشأن السياسات" تشكل عقبة "شديدة" أو "كبيرة" أمام النمو. ويعكس ذلك تصورات الشركات بشأن انعدام اليقين تجاه تنفيذ السياسات نتيجة للممارسات التمييزية. علما بأن هناك تفاوتاً كبيراً في تنفيذ

السياسات كما يتضح من البيانات، وتتفق الشركات قدرا كبيرا من الوقت والجهد للتأثير على تطبيق السياسات. وتؤدي الاحتمالات المجهولة بشأن إنفاذ القواعد النظامية إلى الحد من المنافسة والابتكار في الأردن وما لذلك من آثار سلبية محتملة على نمو الإنتاجية وديناميكية القطاع الخاص، لاسيما دخول الشركات الجديدة في السوق ونموها.

**إذا كانت أن هذه السياسات تؤدي إلى فقدان الوظائف، فلماذا يتم الاستمرار في تنفيذها؟** يوضح تقرير "الوظائف أو الامتيازات" أن السياسات المرعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كثيرا ما تخضع لنفوذ عدد قليل من الشركات المتمتعة بصلاصات سياسية مما يؤدي إلى خلق امتيازات بدلا من الوظائف. والشواهد المباشرة على الأثر السلبي للشركات ذات النفوذ السياسي على النمو وخلق الوظائف شواهد ليست موثقة إلا في نظامي مبارك وبن علي في مصر وتونس. ولكن الشواهد الكمية المتاحة تشير إلى آلية مماثلة لاكتساب امتيازات خاصة بالسياسات في البلدان الأخرى في المنطقة بما في ذلك الأردن.

**تشكل شبكات المحاباة والمحسوبية بين المؤسسة العسكرية ودوائر الأعمال سمات مشتركة في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما في ذلك الأردن.** فعلى سبيل المثال، يقوم المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع والمنبثق عن منظمة الشفافية الدولية بتحليل مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع على مستوى العالم. ويضطلع هذا المؤشر بتقييم ومقارنة مستويات مخاطر الفساد وقابلية انتشاره في بلدان العالم. وقد أجرت منظمة الشفافية الدولية تقييما لـ 82 بلدا عام 2012 مع تصنيف كل بلد في فئة من "A" إلى "F" حيث تشير "A" إلى أدنى مخاطر الفساد وتشير "F" إلى أعلى مخاطر الفساد. وتشير شواهد منظمة الشفافية الدولية إلى أن ضعف التصنيف النسبي للأردن على مستوى العالم يرتبط بشبكات المحسوبية والمحاباة. ووجد التقرير أن هذه الشبكات مستندة إلى روابط عائلية وثيقة بين العسكريين ودوائر الأعمال فضلا عن أن القيود المفروضة على حرية النقاش العام والمجتمع المدني هي سمة غالبية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما في ذلك الأردن (وإن كان ذلك بدرجة أقل). ويبين الشكل تصنيف الأردن في الفئة (D-) مع بلدان مثل الصين وباكستان وروسيا وتركيا. ويشير تقرير منظمة الشفافية الدولية المعني بالأردن في السنوات الأخيرة إلى تراجع الخط بين دوائر الأعمال والعسكريين نتيجة لجهود الحكومة التي تركز بدرجة أكبر على الأنشطة المدرة للربح.

الشكل 4: منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع



المصدر: منظمة الشفافية الدولية: المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع.

## الحل

إصلاح السياسات التي تؤثر سلباً على الأسواق المفتوحة والمنافسة لصالح عدد قليل من الشركات المتمتعة بامتيازات سياسية. تشمل السياسات الواجب إصلاحها الحواجز الإدارية أمام دخول الشركات في السوق، وقوانين الإفلاس المرهقة، ومتطلبات الترخيص الحصري للعمل في قطاعات معينة، والحواجز القانونية الماثلة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات، وتجارة المرفق، أو الحواجز القائمة أمام الوصول إلى السلطة القضائية أو الأراضي أو المناطق الصناعية.

يجب على واضعي السياسات تضيق حيز التمييز في تنفيذ السياسات وضمان إنفاذ القوانين والأنظمة بعدالة ومساواة بين الشركات، والتأكد من تصميم السياسات وتنفيذها من قبل إدارة قوية خاضعة للمساءلة. ويمكن دعم هذه الإدارة من خلال ربط العمل والترقي فيها بالجدارة والاستحقاق والحكم على عملها على أساس المساهمة المحتملة أو الفعلية في تحقيق الأهداف المشروعة للسياسة العامة.

يتمثل أحد الجوانب الأساسية لأجندة الإصلاح في خلق المؤسسات التي من شأنها تشجيع وضمان المنافسة وتكافؤ الفرص أمام جميع رجال الأعمال. ويتضمن ذلك وجود قانون قوي للمنافسة وهيئة مستقلة معنية بها؛ وقوانين ملائمة للمشتريات وإنفاذها؛ وسلطة قضائية مستقلة، إلى ما غير ذلك.

يجب إتاحة حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بالقوانين والأنظمة المقترحة والمُصدّق عليها؛ واستقاء آراء وتعليقات المواطنين بشأن تصميم السياسات وتقييمها؛ ومعرفة المواطنين بأسهم وحصص السياسيين في الشركات المستفيدة من السياسات الحكومية؛ وإمام المواطنين بالمستفيدين من الدعم والإعانات، وعطاءات ومناقصات المشتريات الحكومية، والمعاملات الخاصة بالأراضي العامة، والخصخصة الخ. وأخيراً، ثمة حاجة إلى عملية التشاور والحوار وتبادل الآراء بين واضعي السياسات والمواطنين.

للمزيد من المعلومات المرجعية والتحليل التفصيلي والتوصيات الخاصة بالسياسات، راجع النص الكامل للتقرير الإقليمي الصادر عن البنك الدولي بعنوان: الوظائف أو الامتيازات: خلق فرص العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

