



مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن تعزيز الاستثمار المستدام



مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن

تعزيز الاستثمار المستدام

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

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

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

ملاحظة من تركيا

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

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

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

يرجى التنويه إلى هذه المطبوعة كالتالي:

OECD (2022)

مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن: تعزيز الاستثمار المستدام

OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/effbffa-ar>

ISBN 978-92-64-93227-2 (print)

ISBN 978-92-64-62307-1 (PDF)

العنوان الأصلي

نشرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية النص الأصلي باللغة الإنكليزية تحت عنوان

OECD (2022), *FDI Qualities Review of Jordan: strengthening sustainable investment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/736c77d2-en>.

© OECD 2022 لهذا الإصدار باللغة العربية.

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

مصادر الصور: الغلاف © Takepicsforfun/Getty Images; Irina Nazarova/Getty Images

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

© OECD 2022

إن استخدام الإصدار المطبوع أو الرقمي لهذا العمل مقيد بالأحكام والشروط الموجودة على الرابط:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>

مقدمة

أصبح تنشيط مساهمة الاستثمار الدولي في التنمية المستدامة في الأردن أكثر إلحاحًا من أي وقت مضى. وبينما ينتعش الاقتصاد من انكماش الناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ 1.6٪ في عام 2020، أدت أزمة كوفيد-19 إلى تفاقم نقاط الضعف الاجتماعية والاقتصادية الحالية. ومن شأن الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو مصدر مهم للتمويل الخارجي حيث تجاوزت نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إجمالي الناتج المحلي 80٪، أن يساعد في إطلاق إمكانات التصدير للبلد ودفع عجلة النمو الاقتصادي. ومع ذلك، أدى الافتقار إلى قطاع خاص نشط، إلى جانب الصدمات العالمية وعدم الاستقرار الإقليمي، إلى تدهور أداء الأردن تدريجياً في جذب المستثمرين الأجانب. وفي الوقت نفسه، لم ينهار الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العام الأول لوباء كوفيد-19، حيث نمت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى الأردن بنسبة 4٪ في عام 2020 مقارنة بانخفاض بنسبة 18٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى الأردن تراجعت بقوة في عام 2021). وعلاوة على ذلك، كانت نسبة الشركات الأجنبية التي أغلقت أبوابها بشكل دائم في الأردن خلال عام 2020 أقل بست مرات من نسبة الشركات المحلية.

لربما كانت الشركات متعددة الجنسيات في الأردن بمثابة رادع للصدمات أثناء الجائحة، إلا أن مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية المستدامة كانت تعتبر محدودة على مدى العقود الماضية. لا تعد بعض القطاعات التي تجذب معظم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، بما في ذلك العقارات والبناء والطاقة المرتبطة بالنفط والغاز، هي القطاعات الأكثر مساهمة في الإنتاجية والابتكار أو إزالة الكربون أو خلق وظائف جيدة للقوى العاملة الشابة والمتعلمة. وعلى الرغم من أنها لا تزال طفيفة، تتمتع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المتزايدة في الأردن في قطاعات الطاقة المتجددة وخدمات الأعمال وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل، بإمكانات أقوى لدعم الانتعاش المستدام. بشكل عام، تقدم الميزات النسبية للأردن فرصاً استثمارية واضحة في الخدمات القابلة للتداول التجاري عالية المهارة، وبدرجة أقل، في بعض الصادرات المصنعة مثل السلع الكيماوية والألبسة. يعتبر النظر في إمكانات التصدير للقطاعات التي تجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن تقليل الحواجز أمام الاستثمار في هذه القطاعات، أمراً بالغ الأهمية في ضوء حجم السوق الصغير في الأردن والعجز الكبير في الحساب الجاري.

تدعو الحاجة إلى اتخاذ إجراءات في الوقت المناسب ترمي إلى تسخير الفوائد المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر في الوقت الذي يشرع فيه الأردن في إصلاحات طموحة لتنشيط الاستثمار الخاص. أنشأت الحكومة وزارة استثمار جديدة من شأنها أن تستضيف جميع الهيئات ذات الصلة بالاستثمار، بما في ذلك هيئة الاستثمار الأردنية. وتقوم الحكومة، إلى جانب تحسين مناخ الاستثمار، بإصلاحات قانونية وتنظيمية أخرى بهدف تعزيز المنافسة وتبسيط الحوافز الضريبية ومعالجة أوجه القصور في سوق العمل ونقص المهارات وتعزيز المساواة بين الجنسين ودفع عجلة الانتقال منخفض الكربون. ستدعم الجهود الإضافية الرامية إلى تنفيذ هذه الإصلاحات بشكل فعال هدف الحكومة المتمثل في زيادة الاستثمار من أجل التنمية المستدامة.

تهدف "مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" إلى دعم جهود الإصلاح هذه. كما أنها تستند إلى مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وهي أول أداة تدعمها الحكومة لمساعدة صانعي السياسات على الاستفادة من الدور التحفيزي الذي يضطلع به الاستثمار الأجنبي المباشر في تمويل أهداف التنمية المستدامة وتحسين قوة الانتعاش وجودته. توفر المراجعة خيارات سياسية رامية إلى زيادة التأثير الإيجابي للاستثمار على الإنتاجية والابتكار، وجودة الوظائف والمهارات، والمساواة بين الجنسين وإزالة الكربون. كما تظهر أن الاستثمار الأجنبي المباشر من شأنه أن يدعم جدول أعمال التنمية المستدامة للأردن، وذلك إذا تمت بلورة استراتيجيات متماسكة وتنفيذها من خلال منصات تنسيق معززة. وسعيًا للمضي قدماً، يجب أن تتكيف التدخلات السياسية مع اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية الأخذة في التطور، جنباً إلى جنب مع الاتجاهات الأخرى مثل التجارة والرقمنة وتغيير المناخ ومستقبل العمل، بهدف دعم ظهور اقتصاد أردني أكثر شمولاً واخضراراً وقائماً على المعرفة.

وتعرب كل من حكومة الأردن - إحدى الدول التي انضمت إلى إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات - ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عن سرورها بتوحيد جهودها في إصدار هذه المراجعة وتعتقد أنها ستساعد في إرساء أسس الانتعاش الأكثر شمولاً واستدامة.



يوشيكى تاكيموتشي

نائب الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية



المهندس خيرى ياسر عمرو

وزير الاستثمار الأردني

تبحث مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن عن كيفية مساعدة الاستثمار الأجنبي الأردن على تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs) في مجالات الإنتاجية والابتكار، وجودة الوظائف والمهارات، والمساواة بين الجنسين وإزالة الكربون. يوفر الاستثمار الأجنبي المباشر مصدرًا مهمًا للتمويل في الأردن، لكنه من الضروري أن يستمر زخم الإصلاح وأن يصبح أكثر عمقاً بحيث يمكن تقاسم فوائد الاستثمار على نطاق أوسع عبر المجتمع. وتسلط المراجعة الضوء على مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية المستدامة وتحدد الخيارات السياسية الرامية إلى تعزيز آثاره الإيجابية. وتقدم لمحة عامة عن المؤسسات العامة الأردنية المسؤولة عن الاستثمار، فضلاً عن إلقاء نظرة فاحصة على الترتيبات التي تهدف إلى ضمان التنسيق السياسي والتشاور مع أصحاب المصلحة وتقييم الآثار المترتبة على السياسات. كما تتناول المراجعة مزيج السياسات الحكومية المعمول بها حالياً لجذب الاستثمار الذي يساهم في التنمية المستدامة، مع الإشارة إلى مجالات إصلاح السياسات ذات الأولوية.

تم إعداد المراجعة من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في ظل التنسيق الوثيق مع وزارة الاستثمار وبدعم من فريق عمل مخصص شمل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ووزارة العمل، ووزارة الطاقة والثروة المعدنية، ووزارة البيئة، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الصناعة والتجارة والتموين، ووزارة الإدارة المحلية، والبنك المركزي الأردني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، والمركز الوطني للإبداع، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، ومؤسسة التدريب المهني، ودائرة الإحصاءات العامة، ومنتدى الاستراتيجيات الأردني، وغرفة صناعة الأردن، وغرفة تجارة الأردن، والجمعية الأردنية للطاقة المتجددة، والجمعية الأردنية لريادة الأعمال، والمفوضية الأوروبية، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية. وكانت مساهمة وزارة الاستثمار ومشاركتها، بتمثيل من أريخ زغيلات وأمل مومني وسلام البواب، هامة جداً في استكمال التقرير.

تعد هذه المراجعة جزءاً من برنامج الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لدعم الاستثمار في منطقة البحر المتوسط، وهي بمثابة نموذج تجريبي للعمل القطري والإقليمي المستقبلي من أجل دعم جهود الإصلاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وخارجها. وقد دعمت تطوير مجموعة الأدوات السياسية المتعلقة بصفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والتي توفر توجيهات سياسية لتعزيز المساهمة التي يمكن أن يقدمها الاستثمار في التنمية المستدامة. وقد استفادت المراجعة من استعراض الأقران الذي تجريه لجنة الاستثمار التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وشبكة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

عمل على إعداد المراجعة فريق بقيادة فارس الحسامي وتضمن ستراتوس كامينيس وإيريس مانتوفاني وليتيزيا مونتيناري ومارتن فيرميلينجر وتاكاشي يوكيزاوا من قسم الاستثمار في مديرية الشؤون المالية والمؤسسية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتم تطوير المراجعة كجزء من المبادرة القائمة حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بقيادة مارتن فيرميلينجر، رئيس الفريق المختص بصفات وحوافز الاستثمار، وتحت التوجيه العام لأنا نوفيك، رئيسة قسم الاستثمار، وستيفن تومسن، نائب رئيس قسم الاستثمار. قدمت كارلا جرادوس فيلامار وميرتول أوزلتان وماريادولوريس سكيافوني مخلات جوهرية. وقدمت كل من هيلين فرانسوا وسارة ماريون ديان من قسم الاستثمار، وألين هورج من قسم الشرق الأوسط وأفريقيا في إدارة العلاقات الدولية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تعليقات قيمة. وساعد روبرت أكام وبامبلا دوفين في إعداد التقرير للنشر. وقدمت ناديا كامل الدين وأنجيل نزيغا المساعدة العامة في المشروع والدعم الإداري. حرصت فانيسا عكره على ترجمة هذا التقرير إلى اللغة العربية.

جدول المحتويات

3	مقدمة
4	تمهيد
9	الاختصارات
10	الملخص التنفيذي
13	1 لمحة عامة والاعتبارات السياسية الرئيسية
14	1.1. تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة في الأردن والاعتبارات السياسية الشاملة
27	1.2. وقع الاستثمار الأجنبي المباشر والاعتبارات السياسية حسب مجال التنمية المستدامة
34	المراجع
37	2 تعزيز تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار
38	2.1. ملخص
39	2.2. اتجاهات وتحديات الإنتاجية في الأردن
42	2.3. تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار في الأردن
51	2.4. إطار الحوكمة لسياسات الاستثمار والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم
58	2.5. إطار السياسات الداعم لتأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم
67	المراجع
71	ملحوظات
73	3 تعزيز تأثيرات الاستثمار على جودة الوظائف والمهارات
74	3.1. ملخص
76	3.2. التحديات والفرص الرئيسية القائمة أمام سوق العمل في الأردن
80	3.3. تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات
89	3.4. تأثير إطار الحوكمة على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات
95	3.5. الإطار السياسي الداعم لتأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات
103	المراجع
107	4 تحسين تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين
108	4.1. ملخص
109	4.2. لمحة عامة عن المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن
118	4.3. الإطار المؤسسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين
122	4.4. الإطار السياسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين
128	المراجع
131	الملحق 4. سياسات وبرامج استباقية

أشكال

- الشكل 3.13. الإطار المؤسسي لتقييم آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات في الأردن
الشكل 3.14. القيود التنظيمية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر وإمكانات خلق فرص عمل للاستثمار الأجنبي المباشر
التأسيسي في الأردن
- الشكل 3.15. النسبة المئوية للشركات التي تعتبر الأنظمة المتعلقة بسوق العمل عائقاً رئيسياً
- الشكل 3.16. السياسات المؤثرة على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات في الأردن
- البيان 4.1. تعد مشاركة النساء في القوى العاملة من أدنى المستويات في المنطقة والعالم
- البيان 4.2. يتركز عمل حوالي 70٪ من النساء الأردنيات في التعليم والصحة والخدمات غير السوقية
- البيان 4.3. تؤثر قنوات نقل آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على النتائج الجنسانية
- البيان 4.4. في الأردن، ينتشر الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال ومع فجوات أقل في الأجور
- البيان 4.5. يعتبر النشاط الأجنبي أعلى في الصناعات ذات النتائج الأفضل من حيث المساواة بين الجنسين
- البيان 4.6. في العديد من البلدان تحقق الشركات المحلية أداء أفضل من حيث المساواة بين الجنسين
- البيان 4.7. توظف الشركات الأجنبية نسبة أعلى من النساء الأردنيات وغير الأردنيات
- البيان 4.8. في قطاع الملابس الذي تهيمن عليه النساء، تُصدر الشركات الأجنبية 40٪ من مدخلاتها محلياً
- البيان 4.9. إطار الحوكمة لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين في الأردن
- البيان 4.10. آليات التنسيق المؤسسي بين الجهات الحكومية
- البيان 4.11. القيود التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال عادةً
- البيان 4.12. يفرض الأردن قيوداً قانونية على توظيف النساء أكثر من نظرائه في المنطقة
- البيان 4.13. تختلف المبادرات السياساتية من حيث هدف السياسة والأداة
- الشكل 5.1. تتخفض انبعاثات الكربون لكل وحدة إنتاج باطراد
- الشكل 5.2. تستهلك الشركات الأجنبية نسبة كبيرة من النفط المسؤول عن الانبعاثات
- الشكل 5.3. يمثل قطاعا الطاقة والنقل الجزء الأكبر من الانبعاثات
- الشكل 5.4. إن الاستثمار الأجنبي المباشر في مصادر الطاقة المتجددة دون إمكاناته
- الشكل 5.5. استراتيجيات الشركات المناخية وإدارتها
- الشكل 5.6. تتبع استهلاك الطاقة
- الشكل 5.7. تنفيذ التدابير الرامية إلى الحد من الانبعاثات
- الشكل 5.8. مراقبة الانبعاثات الناجمة عن الموردين
- الشكل 5.9. المتطلبات البيئية الخاصة بالموردين
- الشكل 5.10. تعزز الخطة الوطنية للنمو الأخضر الاستراتيجيات المناخية الوطنية وخطط التنفيذ
- الشكل 5.11. الإعداد المؤسسي الذي يطال تأثيرات الكربون للاستثمار
- الشكل 5.12. لا تزال القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر قائمة في القطاعات الحاسمة بالنسبة للتحويل منخفض الكربون
- الشكل 5.13. قطاع الكهرباء في الأردن
- الشكل 5.14. لا يزال دعم الطاقة مرتفعاً مقارنةً بمقارنة بالنظراء
- الشكل 5.15. الأهداف والأدوات الرئيسية حسب المؤسسات المنفذة
- الشكل 5.16. الأحكام البيئية في اتفاقات التجارة الإقليمية ومعاهدات الاستثمار الثنائية

جداول

- الجدول 1.1. حوافز ضريبية دخل الشركات المشروطة بالنتائج في قطاع التصنيع في الأردن
- الجدول 1.2. الأموال المتاحة لرواد الأعمال والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن
- الجدول 3.1. توزيع العمالة عبر القطاعات في عام 2020 حسب الجنسية والمستوى التعليمي
- الجدول 3.2. علاقة وزارة العمل بهيئة الاستثمار الأردنية وغيرها من المؤسسات المختارة
- الجدول 3.3. سياسات مختارة في الأردن قد تساعد على تحسين وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل
- الجدول 4.1. تتفوق الفتيات الأردنيات على الفتيان في جميع المواد
- الجدول 4.2. تتمتع الشركات الأجنبية بنصيب أكبر من العائلات، ولكنه من غير المرجح أن يكون لديها كبار المديرات والمالكات
- الجدول 5.1. توضيح لكيفية معالجة اتفاقات الاستثمار الدولية صراحةً لموضوع حماية البيئة والأنشطة المناخية
- الجدول المرفق 4.1. سياسات وبرامج استباقية التي ترتبط بتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



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



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



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

الاختصارات

ASEAN	رابطة أمم جنوب شرق آسيا
BDS	خدمات تطوير الأعمال
BIT	معاهدة الاستثمار الثنائية
CIT	ضريبة دخل الشركات
CSR	المسؤولية الاجتماعية للشركات
FDI	الاستثمار الأجنبي المباشر
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GVC	سلسلة القيمة العالمية
ICT	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
IIA	اتفاق استثمار دولي
ILO	المنظمة الدولية للعمال
IMF	صندوق النقد الدولي
IPA	هيئة الترويج للاستثمار
ISDS	تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة
JIC	هيئة الاستثمار الأردنية
LCR	شرط المحتوى المحلي
M&A	عمليات الدمج والاستحواذ
MENA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MNE	شركة متعددة الجنسيات
NCP	نقطة الاتصال الوطنية
OECD	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
OSS	المحطة الواحدة للإجراءات
PPP	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
RBC	سلوك العمل المسؤول
SEZ	منطقة اقتصادية خاصة
SME	الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم
SOE	مؤسسة مملوكة للدولة
SSEI	مبادرة البورصات المستدامة

الملخص التنفيذي

يسير الاقتصاد الأردني على طريق الانتعاش بعد انكماش معتدل نسبيًا في الناتج المحلي الإجمالي بلغ 1.6% في عام 2020، مما يعكس الاستجابة السياسية المناسبة لأزمة كوفيد-19 التي تقودها السلطات الأردنية. ومع ذلك، فقد أدت الجائحة إلى تفاقم التحديات الهيكلية القائمة، وفي ظلها العدد الهائل من الشباب والنساء عاطلين عن العمل، مما عجل ضرورة تنشيط الاستثمار الخاص بهدف تحقيق انتعاش شامل ومستدام. وقبل انتشار الجائحة، أدى ركود نمو الإنتاجية واختلال التوازن في سوق العمل والاعتماد على عدد قليل من الصناعات إلى تقييد التنمية المستدامة في الأردن. علاوةً على ذلك، أدى عدم الاستقرار في البلدان المجاورة إلى قطع ممرات تجارية مهمة، مما أدى إلى انخفاض كبير في الصادرات وزيادة حادة في تكاليف الطاقة من الوقود المستورد. كما أدت نقاط الضعف المحلية المستمرة هذه، جنبًا إلى جنب مع الصدمات العالمية والإقليمية، إلى تدهور القدرة التنافسية للأردن وبالتالي أداء الاستثمار الأجنبي المباشر المرتبط بها على مدار الخمسة عشر عامًا الماضية.

لا يمثل التحدي الذي يواجهه الأردن في استعادة مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادتها فحسب، بل أيضًا في تعزيز مواءمتها مع أهداف التنمية المستدامة من أجل دعم الانتعاش. وعلى الرغم من أن نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إجمالي الناتج المحلي تتجاوز 80%، فإن بعض القطاعات التي تجذب معظم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، بما في ذلك العقارات والبناء والطاقة المرتبطة بالنفط والغاز، لا تساهم بشكل كبير في نشر الابتكار أو إزالة الكربون أو خلق وظائف جيدة. وقد تتناسب التحولات الأخيرة التي طرأت على اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر القطاعية بشكل أفضل مع عوامل الإنتاج في البلد. وقد تلقى قطاع الطاقة المتجددة في الأردن، إضافةً إلى الشركات، والخدمات المالية والصحية، والنقل والخدمات اللوجستية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات قدرًا أكبر نسبيًا من الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة مقارنة بقطاع التصنيع أو البناء. وتمتلك هذه القطاعات بإمكانات كبيرة لزيادة الإنتاجية على مستوى الاقتصاد، ودعم التحوّل منخفض الكربون، وخلق وظائف ذات أجور أفضل يمكن أن تلبّي تطلعات الشباب والنساء الأردنيين، بما في ذلك ذوي التعليم العالي.

توفر الميزات النسبية للأردن فرصًا استثمارية واضحة في الخدمات القابلة للتداول التجاري عالية المهارة، وبدرجة أقل، في بعض الصادرات المصنعة مثل السلع الكيماوية والألبسة. يعتبر النظر في إمكانات التصدير للقطاعات التي تجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن تقليل الحواجز التي تحول دون الاستثمار في هذه القطاعات، أمرًا مهمًا في ضوء صغر حجم السوق الأردني والعجز الكبير في الحساب الجاري والتكامل التجاري المحدود داخل المنطقة. ومن شأن فتح الخدمات أن يساعد في تحقيق الأهداف الرئيسية لرؤية الأردن 2025 والخطط الوطنية الأخرى ذات الصلة. أدت الإصلاحات في الأردن إلى تحرير قطاع التصنيع إلى حد كبير، إلا أن العديد من قطاعات الخدمات لا تزال محظورة جزئيًا على المستثمرين الأجانب، بما في ذلك خدمات الأعمال، والتوزيع، والبنية التحتية، والسياحة، والخدمات التي يتمتع فيها الاستثمار الأجنبي المباشر بإمكانية قوية لدعم التنمية المستدامة.

في حين يتسم جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات الإمكانيات الإنمائية العالية بأهمية حاسمة، فإن رفع الآثار الإيجابية لعمليات الشركات الأجنبية إلى أقصى حد ممكن يتسم بنفس الأهمية لتحقيق الانتعاش المستدام. أثناء الجائحة، كانت نسبة الشركات الأجنبية في الأردن التي اضطرت إلى الإغلاق بشكل دائم أقل بست مرات من نسبة الشركات المحلية. كما أنها كانت أسرع في استعادة مستويات القوى العاملة التي كانت لديها قبل انتشار الجائحة، على غرار الشركات الأجنبية في البلدان الأخرى. بشكل عام، تميل فروع الشركات الأجنبية في الأردن إلى أن تكون أكثر إنتاجية، وتدفع أجورًا أعلى، وتوظف عددًا أكبر من النساء، وتوفر المزيد من التدريب، لكن العلاوة في أداؤها صغيرة وأضعف من البلدان الأخرى، لا سيما عندما يتعلق الأمر بممارسات الأعمال الخضراء. إضافةً إلى ذلك، فإن احتمال حدوث تداعيات إيجابية ناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر تعد محدودة. وأدت المنافسة الضعيفة إلى تواجد مجموعة كبيرة من الشركات المحلية الصغيرة والقديمة وغير المنتجة والتي تكون عرضة للشركات المنافسة الأجنبية وتفقر إلى القدرات اللازمة لتصبح موردة لها. يجب أن تساعد الإصلاحات في مجال المنافسة على تقليل التكلفة العالية لممارسة الأعمال في الأردن، لا سيما تكلفة الطاقة، وإتاحة المجال لظهور قطاع خاص أكثر ديناميكية من شأنه استيعاب المكاسب المتأينة من تداعيات الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل أفضل، وذلك من خلال إعادة تخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة وتنقل أكبر للعمالة.

تؤثر الحواجز القانونية والتنظيمية الأخرى سلبيًا على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة في الأردن. وتشمل هذه الحواجز، من بين أمور أخرى، خطوات مطولة لبدء عمل تجاري والحصول على التمويل (الإنتاجية والابتكار)، والحواجز والثغرات القانونية التي تمنع المرأة من المشاركة في سوق العمل (المساواة بين الجنسين)، فضلاً عن المستويات العالية من التشوهات في تحديد الأجور، وضعف حقوق المفاوضة الجماعية والإجراءات المرهقة لتوظيف المواهب الأجنبية (نوعية الوظائف وتنمية المهارات) والتحديات القائمة في الوصول إلى الأراضي لمشاريع الطاقة المتجددة (الحد من انبعاثات الكربون). أدخلت الحكومة إصلاحات مهمة في جميع هذه المجالات، ومع ذلك فإن بذل المزيد من الجهود من شأنه أن يضمن توافق الإطار السياسي الأوسع مع هدف الحكومة المتمثل في زيادة الاستثمار من أجل التنمية المستدامة.

يتطلب تنفيذ الإصلاحات الهيكلية عند تقاطع الاستثمار والتنمية المستدامة استراتيجيات حكومية شاملة وآليات تنسيق وطيدة. يتمتع الأردن بإطار متماسك من الاستراتيجيات الوطنية، وفي مقدمتها رؤية الأردن 2025، التي توفر اتجاهات شاملة لدعم التنمية المستدامة، فضلاً عن إشارات متكررة إلى الدور الذي يضطلع به الاستثمار الخاص (والأجنبي). ومع ذلك، لا يتم بلورة الاستراتيجيات دائماً بطريقة منسقة داخل مجالات التنمية المستدامة وبينها. على سبيل المثال، في مجال الإنتاجية والمساواة بين الجنسين، يتم تقديم الاستراتيجيات دون الرجوع إلى تلك الخاصة بهيئات الدولة الأخرى. وسعيًا للمضي قدماً، يمكن للأردن زيادة توطيد الإطار الاستراتيجي للاستثمار والتنمية المستدامة. كما يمكن زيادة مركزية المعلومات المتعلقة بالاستراتيجيات والخطط في منصة واحدة وإتاحتها بسهولة لجميع الجهات الفاعلة العامة والخاصة المشاركة في تحسين آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة.

ما من آليات في الأردن حالياً مخصصة حصرياً لتنسيق السياسات في مجال الاستثمار المستدام. ومع ذلك، يمكن للآليات القائمة الأخرى أن تضطلع بدور أكثر بروزاً بهدف ضمان التوافق الاستراتيجي على المستوى السياسي الرفيع، ولا سيما من خلال مجلس الاستثمار حيث يعتبر وجود وزير العمل فريداً بالنسبة للأردن، ولكن أيضاً من خلال هيئات أخرى رفيعة المستوى. ويعتبر إنشاء وزارة الاستثمار في عام 2021 المسؤولة عن جميع الشؤون والهيئات المتعلقة بالاستثمار، بما في ذلك هيئة الاستثمار الأردنية (JIC) ووحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تطوراً إيجابياً لتحسين التنسيق وتبسيط إجراءات الترخيص، إلا أن الإصلاح لا يزال في مراحله الأولى. وعلى مستوى التنفيذ، يعتبر تنسيق المبادرات والبرامج المشتركة غائباً إلى حد كبير في مجال الاستثمار المستدام. إن إشراك هيئة الاستثمار الأردنية في تصميم وتنفيذ سياسات الهيئات الأخرى، أو العكس، من شأنه أن يساعد في إدخال وجهات نظر المستثمرين وتطوير تدخلات سياساتية أكثر تماسكاً وفعالية.

يمكن أن تساعد التدخلات السياسية المستهدفة، أي الدعم المالي والفني وخدمات المعلومات أو التيسير، الحكومات على العمل وفقاً لنتائج الاستدامة المحددة للاستثمار الأجنبي المباشر. في الأردن، يعكس مزيج السياسات الأولويات الأكثر إلحاحاً للبلد، حيث تؤثر معظم الأدوات السياسية بشكل مباشر أو غير مباشر على مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في خلق فرص العمل ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتركز التدخلات السياسية أيضاً على تحفيز الاستثمار في الطاقة النظيفة وتزويد العمال بالمهارات المناسبة، على الرغم من أنها غالباً ما تنطبق على الوظائف الأقل مهارة في قطاع التصنيع. إن التعديل التدريجي لمزيج السياسات لمواجهة التحديات والتقاط الفرص الناشئة في الاقتصاد الأردني والتكيف مع اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية المتغيرة، جنباً إلى جنب مع الاتجاهات الكبرى الأخرى مثل الرقمنة وتغير المناخ، سيدعم ظهور اقتصاد أكثر شمولاً وأكثر اخضراراً وقائماً على المعرفة ويضطلع فيه قطاع الخدمات القابلة للتداول بدور أكبر.

إن الحوافز الضريبية والمالية هي أكثر أنواع التدابير السياسية استخداماً لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، لكنها غالباً ما لا تتعلق بالأداء الفعلي للشركات. يمكن للإصلاح الجاري لحوافز الاستثمار أن يزيد من تبسيط الحوافز الضريبية الحالية، واختيار الحوافز المتعلقة بمعايير الاستدامة، وأحد الأمثلة على ذلك هو الحافز الضريبي الذي تم إدخاله مؤخراً والمشروط بتوظيف النساء الأردنيات في القطاع الصناعي، والإلغاء التدريجي للحوافز التي تدعم القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة أو القطاعات ذات انبعاثات الكربون المفرطة. يجب أن تضطلع وزارة الاستثمار أيضاً بدور أقوى في زيادة الوعي حول معايير الاستدامة بين المستثمرين الأجانب والمحليين من خلال تعزيز قدرات نقطة الاتصال الوطنية الأردنية، والتي من شأنها أن تساعد في الوفاء بولايتها، من بين أمور أخرى، المتمثلة في تعزيز سلوك العمل المسؤول والعناية الواجبة في سلاسل التوريد.

1 لمحة عامة والاعتبارات السياساتية الرئيسية

يقيم القسم الأول من هذا الفصل الاستثمار المستدام في الأردن ويستخلص الاعتبارات السياساتية الشاملة. أما في القسم الثاني، فيرد تحليلاً حسب مجالات التنمية المستدامة (الإنتاجية والابتكار، جودة الوظائف وتنمية المهارات، المساواة بين الجنسين، التحول إلى اقتصاد منخفض الكربون).

1.1. تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة في الأردن والاعتبارات السياساتية الشاملة

يقيم القسم التالي التحديات والفرص الرئيسية فيما يتعلق بالتنمية المستدامة في الأردن ويناقش الدور الذي اضطلع به الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) في الماضي وكيف يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يدعم دعم الانتعاش من أزمة كوفيد-19 والتنمية المستدامة في المستقبل. من ثم يستخلص الاعتبارات الرئيسية للإصلاحات المؤسسية والسياساتية الهادفة إلى تعزيز التقدم الذي يقوده الاستثمار الأجنبي المباشر نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs).

التحديات والفرص الرئيسية للتنمية المستدامة في الأردن

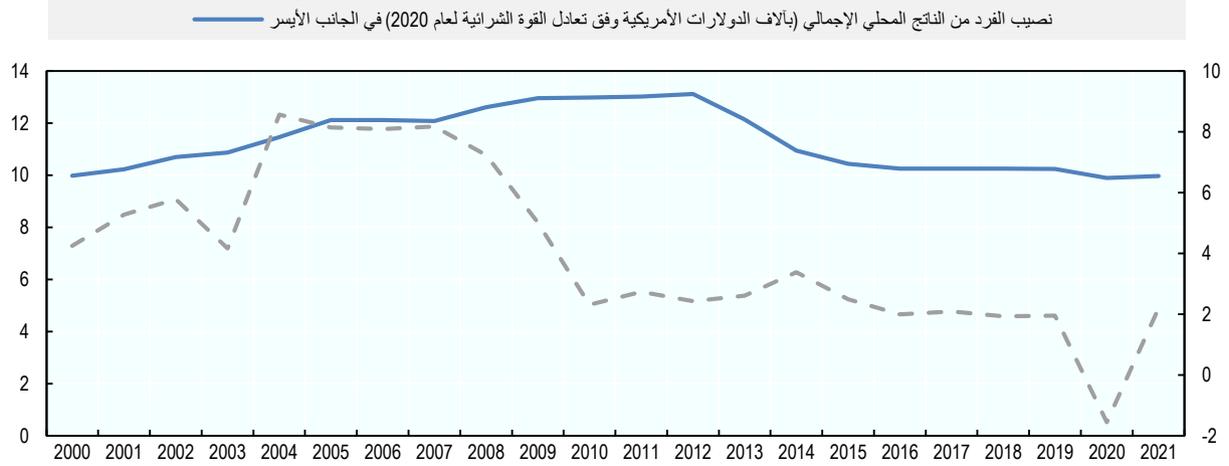
إن ركود نمو الإنتاجية والاختلالات في سوق العمل والاعتماد على الوقود الأحفوري المستورد يقيّد التنمية المستدامة في الأردن.

تباطأت التنمية الاقتصادية في الأردن في السنوات الأخيرة، وذلك بعد أن شهدت فترة من النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية السريعة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. فبلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي ما بين 4-8٪ خلال الفترة الممتدة من عام 2000 إلى عام 2008 (الشكل 1.1، اللوحة أ)، على غرار معدلات النمو في العديد من البلدان الأقران في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكذلك المناطق الناشئة الأخرى. أدى الاستثمار الأجنبي المباشر والاندماج في سلاسل القيمة العالمية إلى تمكين النمو الاقتصادي والإنتاجية في الأردن، وذلك بصورة أكبر من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى. ووجهت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة بشكل أساسي إلى التطوير العقاري وقطاع الطاقة (توليد الطاقة) (70٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي)، بالإضافة إلى قطاع الصناعات التحويلية مثل الملابس والمنسوجات والمواد الكيماوية. ومع ذلك، تباطأت عملية التنمية الاقتصادية في الأردن في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2008؛ فبلغ متوسط النمو الآن حوالي 2٪ في السنة. بالإضافة إلى هذا التباطؤ، أدت النزاعات المستمرة في البلدان المجاورة التي قطعت ممرات تجارية مهمة إلى انخفاض كبير في الطلب على الصادرات الأردنية وزيادة حادة في تكاليف الطاقة من الوقود المستورد (الفصل 2). ترافق انخفاض القدرة التنافسية للأردن أيضًا مع استثمار منخفض مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى انخفاض كثافة الأنشطة المعرفية مثل البحث والتطوير (الشكل 1.1، اللوحة ب).

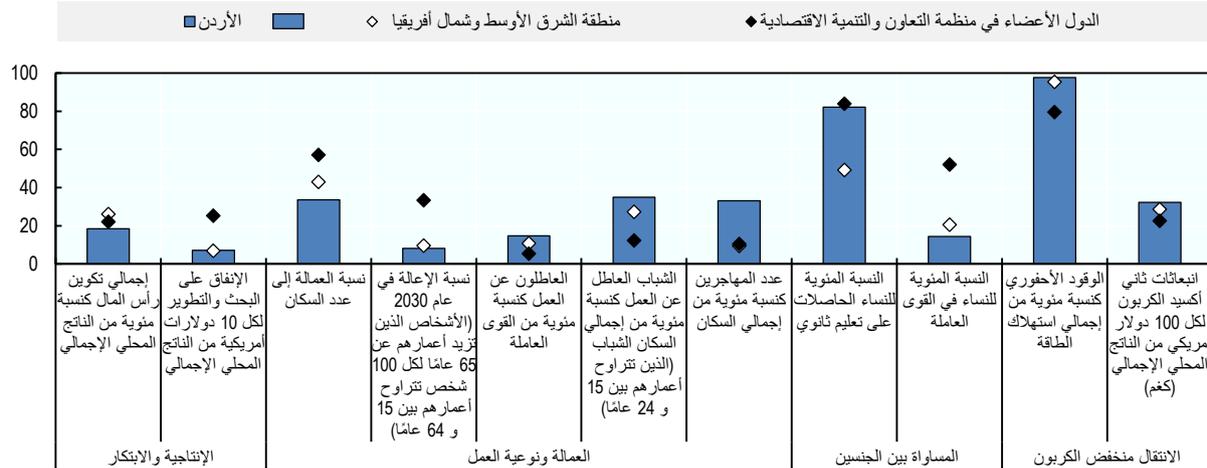
أمام الأردن فرصة لجني الفوائد الناجمة عن الشباب المتعلمين، ولكن يواجه النمو الأكثر شمولاً تحديات بسبب الاختلالات المختلفة في سوق العمل. يُعد معدل العمالة منخفضاً مقارنة بالمتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث يعمل العديد من الأشخاص في وظائف غير رسمية ومنخفضة الأجر، كما أن العديد من الخريجين الشباب وذوي التعليم العالي عاطلون عن العمل، وخاصة النساء (الشكل 1.1، اللوحة ب). لم يسفر التقدم في التحصيل العلمي للمرأة في الأردن عن زيادة مشاركتها في سوق العمل. فيعد معدل مشاركة النساء من بين أدنى المعدلات في العالم، حيث يبلغ 14٪ فقط، ولا تزال فجوة الأجر بين الجنسين كبيرة (الفصل 4). تتمثل التحديات الرئيسية التي تعترض سوق العمل في الأردن في عدم كفاية عدد فرص العمل التي يستحدثها الاستثمار الخاص، جنباً إلى جنب مع القوة العاملة المتزايدة والاختلالات الكبيرة في المهارات، وقد تفاقمت هذه التحديات من جزاء تدفق اللاجئين وجائحة كوفيد-19 (الفصل 3). لم يعد القطاع العام يستوعب عددًا كبيراً من الخريجين الجدد، ولكنه يواصل تقديم ظروف عمل أكثر جاذبية من القطاع الخاص، مما يحد من تنقل العمالة. كما أدت هذه التحديات أيضًا إلى انخفاض متوسط دخل الفرد منذ عام 2012. وبعد تصحيحها لتعادل القوة الشرائية، عادت المداخل الآن إلى المستويات التي شوهدت في عام 2000 (الشكل 1.1، اللوحة أ).

يعد أمن المياه والغذاء والطاقة من بين أكبر التحديات التي تعترض تحقيق التنمية المستدامة في الأردن، كما تترتب عنه آثار جادة على انبعاثات الكربون في الأردن وقدرته على تلبية أهدافه المناخية (الفصل 5). تعتبر ندرة المياه وارتفاع تكاليف الطاقة من الحواجز الحاسمة لنمو القطاع الخاص وإنتاجيته. يعتبر الأردن من أكثر دول العالم التي تعاني من ندرة المياه، ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه الندرة. إن الظروف الجغرافية التي يتسم بها الأردن تتطلب مدخلات طاقة عالية لتصفية المياه ونقلها لمسافات طويلة وعبر تضاريس متنوعة. يتغذى قطاع الطاقة في الأردن بشكل كبير بالوقود الأحفوري (الشكل 1.1، اللوحة ب)، ويخضع لارتفاع التكاليف بسبب النزاعات وعدم الاستقرار السياسي في المنطقة، فضلاً عن الاعتماد الكبير على واردات الطاقة والطلب المتزايد لعدد أكبر من السكان بسبب تدفق اللاجئين. نظرًا لما يتمتع به الأردن من موارد طبيعية، فلهذه إمكانات قوية لتطوير تقنيات الطاقة المتجددة، وخاصة في مجال الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. بينما لا يزال الطريق طويلاً، فقد قطع الأردن خطوات مهمة في السنوات الأخيرة للوصول إلى هدف الطاقة المتجددة بنسبة 10٪ لعام 2020 قبل الموعد المحدد، ويهدف الآن إلى توليد حوالي 31٪ من الطاقة الكهربائية من مصادر متجددة بحلول عام 2030.

أ. اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي للفرد



ب. لوحة متابعة مؤشرات الاستدامة (2019)



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بالاستناد إلى The Conference Board's Total Economy Database (Panel A) والبنك الدولي ومؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2020 (اللوحة ب). تستند البيانات لعام 2021 إلى التوقعات.

قد يدعم تعزيز الخدمات النمو الشامل والمستدام في الأردن

إن تنشيط الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر قد يقودان النمو الشامل والمستدام في الأردن. لكن لا تزال قيود المالية العامة وميزان المدفوعات تمثل تحدياً. وعلى الرغم من التسيويات المالية، ارتفعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن إلى أكثر من 90٪ منذ أزمة عام 2008. لا يمكن أن يعتمد النمو المستقبلي على الحوافز المالية، ولا يمكن التوقع أن ينجح عن الانضباط المالي. إن عجز الحساب الجاري كبير بالفعل، لذا لا يمكن أن يكون النمو مدفوعاً بالزيادات في الطلب المحلي الخاص على السلع غير القابلة للتداول التجاري، إذ ستطلب هذه المزيد من الواردات وتؤدي إلى تدهور ميزان الحساب الخارجي. وبالتالي، تكمن إمكانات النمو والإنتاجية في الأردن في أنشطة التصدير وتدفقات الاستثمار الأجنبي، التي من شأنها التقليل من عجز الحساب الجاري وسيكون لها أيضاً تأثيراً مضاعفاً على القطاع غير القابل للتداول.

تكمن الإمكانية المباشرة للنمو الشامل والمستدام في أنشطة الخدمات التي لا تستهلك الكثير من الطاقة أو المياه. ويمتلك الأردن ثروات طبيعية لخفض تكاليف الكهرباء على المدى المتوسط، وذلك من خلال تسريع الاستثمارات في توليد الطاقة المتجددة والاستفادة من التقنيات الجديدة للحفاظ على استقرار الشبكة (الفصل 5). ومن شأن هذا أيضاً أن يساعد جدول أعمال النمو الأخضر في الأردن بشكل عام وأن يخلق فرصاً جديدة لزيادة إمدادات المياه بشكل مستدام، الأمر الذي من شأنه أيضاً تحسين القدرة التنافسية في أنشطة التصنيع (كثيفة الاستهلاك للطاقة والمياه).

تدعم القوة العاملة المتزايدة الحاصلة على تعليم عال (الفصل 3) إمكانات النمو الشامل في مجال الخدمات. في حين أن التغيير الأخير في القوة العاملة مدفوع بالتدفقات الكبيرة للاجئين، فقد تطورت الميزة النسبية للأردن في الأنشطة كثيفة المهارات على مدى فترة أطول، مدفوعة بزيادة كبيرة في التعليم

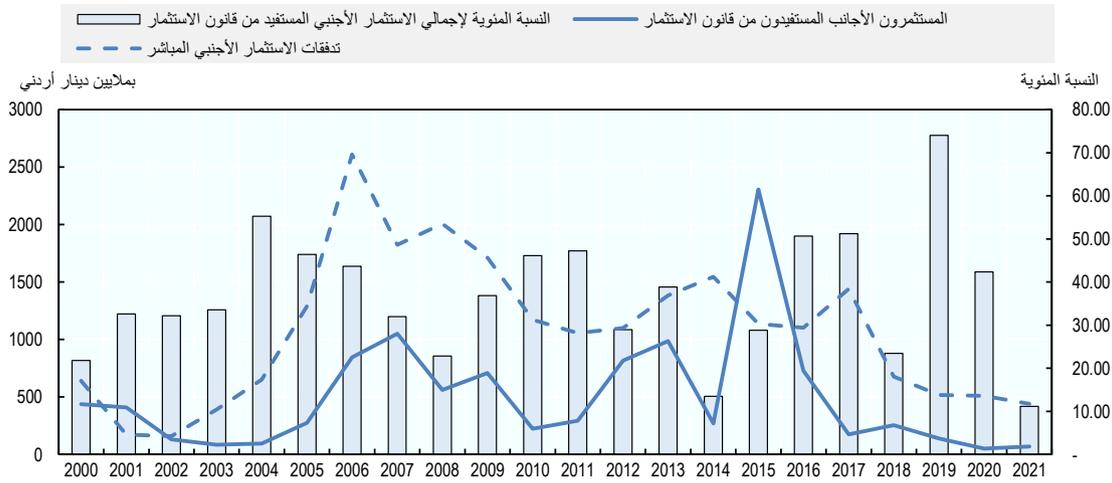
العالي للمرأة (الفصل 4). تقليدياً، عملت المرأة في قطاعات التعليم والصحة والخدمات غير السوقية، ولكن لا يمكن استيعاب المزيد من العاملات في هذه القطاعات غير القابلة للتداول، ويرجع ذلك إلى القيود المالية. لذلك يجب على الأردن تعزيز الاستثمار وخلق فرص عمل في الخدمات القابلة للتداول مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الأعمال الأخرى، والنقل والخدمات اللوجستية، والصناعات الإبداعية، والسياحة. في المستقبل، يمكن توسيع نطاق العديد من هذه الخدمات التي عملت بالفعل كمحرك للنمو والصادرات خلال العقد الماضي، ومع الاستثمار المناسب، لديها إمكانات كبيرة لرفع الإنتاجية من المستويات المنخفضة الحالية.

يتمتع الاستثمار الأجنبي المباشر بإمكانات كبيرة للمساهمة في انتعاش مستدام في الأردن

يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن مصدرًا مهمًا للتمويل الذي توقف أثناء الوباء.....

تعطي الحكومة الأردنية الأولوية لتعينة الاستثمار الأجنبي المباشر باعتباره محركاً للتنمية المستدامة. جعلت إصلاحات التحرير الطموحة في التسعينيات المملكة واحدة من أنجح البلدان في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث تجاوزت نسبة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي 80٪ في عام 2020، وهي نسبة عالية مقارنة بالاقتصادات الأخرى. في عام 2014، تبنت الحكومة قانوناً حديثاً للاستثمار (القانون رقم 30 الصادر في تشرين الأول/أكتوبر 2014) وأطلقت هيئة ترويج للاستثمار محدثة، وهي هيئة الاستثمار الأردنية (JIC) والتي أصبحت وزارة الاستثمار عام 2021. وتتعلق المشاريع المستفيدة من قانون الاستثمار بالشركات المسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية لممارسة النشاط الاقتصادي في المناطق التنموية (مناطق داخل الجمارك) والمناطق الحرة (مناطق خارج الجمارك). تستفيد هذه الشركات من إعفاءات أو تخفيضات ضريبية مختلفة، كما يمنح قانون الاستثمار والأنظمة ذات الصلة حوافز لبعض الأنشطة خارج المناطق، إلا أن المشاريع غير مسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية. شكلت المشاريع الأجنبية المسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية 50٪ من إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة بين عامي 2000 و2020 (المربع 1.1). كما أنها تمثل 40٪ من جميع المشاريع المسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية، والباقي يتكوّن من مشاريع محلية (الشكل 1.2).

الشكل 2.1. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة والاستثمارات الأجنبية المستفيدة من قانون الاستثمار لعام 2014، 2000-2020



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على البنك المركزي الأردني (تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الرسمية) وهيئة الاستثمار الأردنية.

على الرغم من الإصلاحات الهامة التي طرأت على مناخ الاستثمار، إلا أن التحديات الهيكلية المستمرة والاعتماد على عدد قليل من الصناعات، جنباً إلى جنب مع الصدمات العالمية وعدم الاستقرار الإقليمي، أدت إلى تدهور أداء الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن تدريجياً في السنوات الخمس عشرة الماضية. تمثل تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة أقل من 2٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، على قدم المساواة مع المجموعات المتخذة أساساً للمقارنة، ولكنها أقل بكثير من متوسط أداء الدولة على مدى العقد الماضي (الشكل 1.3). ومن ناحية أخرى، لم ينهار الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العام الأول لوباء كوفيد-19، حيث نمت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى الأردن بنسبة 4٪ في عام 2020 مقارنة بانخفاض بنسبة 18٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبسبب الوباء المستمر، قد يتسم الانخفاض في الاستثمار الأجنبي المباشر بأهمية أكبر في عام 2021. وشهدت المشاريع الأجنبية المستفيدة من قانون الاستثمار لعام 2014 والمسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية، أي المشاريع في المناطق الحرة أو المناطق التنموية، انخفاضاً أقوى في عام 2020. بسبب الأزمة المستمرة، انخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الأردن بنسبة 18٪ في عام 2021.

المربع 1.1. مصادر إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن

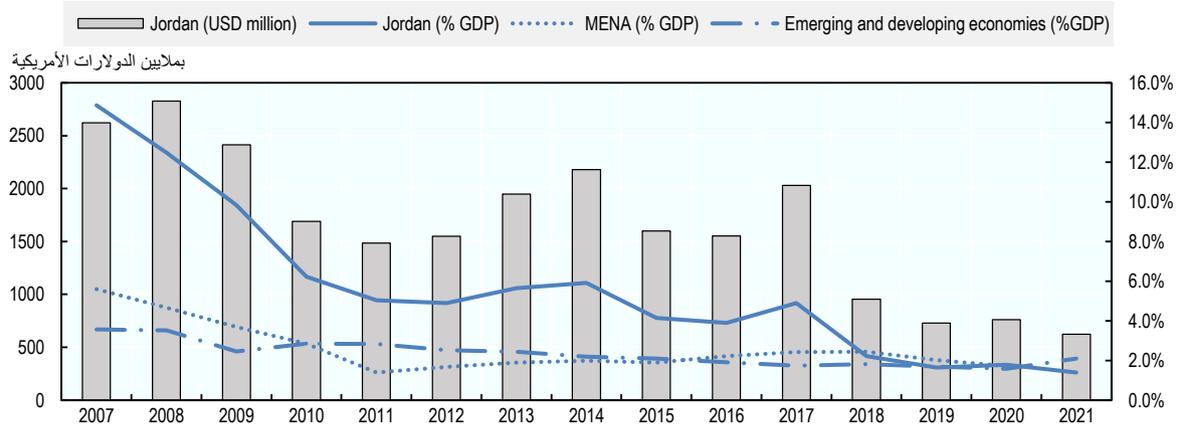
إن البنك المركزي الأردني هو المصدر الرسمي لإحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر ويقوم بتجميع إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر التي تتبع إلى حد كبير المبادئ التوجيهية الدولية. يستخدم الأردن عددًا من مصادر البيانات المختلفة، كما تفعل معظم البلدان، في تجميع إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر. كما يجري دراسات استقصائية بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر، التي تعتبر أفضل مصدر للمعلومات لإحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر، ويقوم حاليًا بإعداد دراسة استقصائية جديدة بالاشتراك مع دائرة الإحصاءات وهيئة الاستثمار الأردنية. قد تعكس الاختلافات في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة، التي جمعها البنك المركزي الأردني والمشروعات الأجنبية المسجلة لدى هيئة الاستثمار الأردنية، الاختلافات في منهجيات جمع البيانات، وربما تفسر التناقضات التي لوحظت في عامي 2001 و2015. وتشمل المصادر الأخرى لإحصاءات الاستثمار بورصة عمان (ASE)، حيث تمثل الشركات الأجنبية، أي الشركات ذات الملكية الأجنبية بنسبة 10% أو أكثر - 70% من القيمة السوقية لبورصة عمان و73% من العمالة من قبل الشركات المدرجة.

لا تستخدم إحصاءات الاستثمار التي تم جمعها من قبل البنك المركزي الأردني ووزارة الاستثمار وبورصة عمان نفس التصنيف الصناعي، مما يقلل من القدرة على إجراء تحليل لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة. أكملت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في عام 2020 مراجعة متعمقة لإحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن والتي تقدم توصيات مفصلة، بما في ذلك نشر موقف الاستثمار الأجنبي المباشر والمعاملات حسب الصناعة. يقوم البنك المركزي الأردني بجمع إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر لكنه لا ينشرها على الإنترنت. ويمكن للأردن أيضًا أن يجمع وينشر، من خلال دائرة الإحصاءات، وبالتعاون مع هيئة الاستثمار الأردنية، إحصاءات على مستوى الشركات مصنفة حسب ملكية الأعمال، إما من خلال بيانات التعداد الخاصة بالمنشأة أو الدراسات الاستقصائية الدورية (أو كليهما).

المصدر: (OECD, 2018[1]; OECD, 2020[2])، البنك المركزي الأردني، هيئة الاستثمار الأردنية وبورصة عمان.

الشكل 3.1. استمر الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن بالانخفاض بشكل عام لكنه توقف خلال وباء كوفيد-19

تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن بملايين الدولارات الأمريكية (المحور الأيسر)؛ وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (المحور الأيمن)



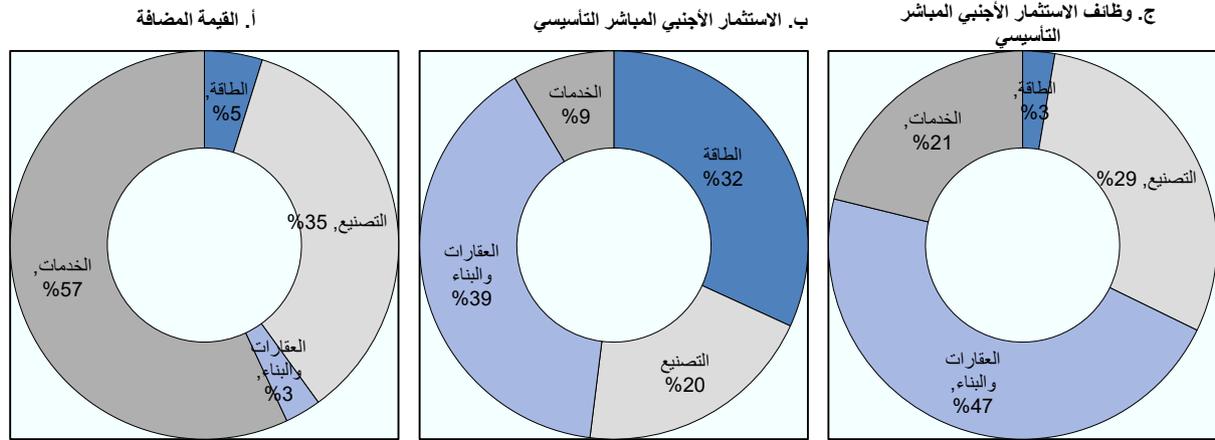
ملاحظة: تشمل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الجزائر ومصر والأردن ولبنان وليبيا والمغرب والسلطة الفلسطينية وتونس. المصدر: قاعدة بيانات ميزان المدفوعات لصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات أفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

... لكن مساهمته في التنمية المستدامة كانت محدودة

لا يقتصر التحدي أمام الأردن على استعادة مستويات الاستثمار الأجنبي وزيادتها، ولكن يقوم أيضًا على تعزيز مواءمته مع أهداف التنمية المستدامة بهدف دعم الانتعاش. على الرغم من وجود تدفقات كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، لم يكن الأردن ناجحًا مثل الاقتصادات الأخرى في الاستفادة من الاستثمار من أجل تعزيز التنمية المستدامة. لا تساهم بعض القطاعات التي تجتذب معظم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، بما في ذلك قطاع العقارات والبناء والطاقة ذات الصلة بالنفط والغاز، بشكل أكبر في الإنتاجية والابتكار أو النمو الأخضر أو خلق وظائف جيدة للنساء والرجال. وبينما ينتج

قطاع الخدمات حوالي 60% من القيمة المضافة للبلاد، فقد اجتذب أقل من 10% من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي بين عامي 2003 و2020 (الشكل 1.4). وضمن قطاع الخدمات، يجتذب القطاع المالي معظم الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث يستحوذ القطاع على 77% من إجمالي رأس المال السوقي للشركات الأجنبية في بورصة عمان مقابل 10% في الخدمات الأخرى. خلق الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التحويلية العديد من الوظائف في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ولا سيما للنساء، ولكنه شكل 20% من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي، وهي نسبة أخذت في التراجع تدريجياً في السنوات الأخيرة، مقارنة بنسبة 40% في معظم اقتصادات رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان) [3] (OECD, 2021). علاوة على ذلك، تركز الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التحويلية في قطاعات منخفضة الإنتاجية وقليلة المهارات، مثل صناعة الملابس، وكان مسؤولاً عن حصص كبيرة من استهلاك الوقود القائم على النفط.

الشكل 4.1. يتمتع الأردن بفرصة لتحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة



ملاحظة: يتوافق الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي مع النفقات الرأسمالية المعلنة. يستند عدد الوظائف والنفقات الرأسمالية (CAPEX) جزئياً على التقديرات. تغطي متغيرات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي الفترة بين 2003 و2017 وتغطي متغيرات الاقتصاد الوطني الفترة بين 2013 و2017. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى قاعدة بيانات fDi Markets الخاصة بفاينانشيال تايمز ودائرة الإحصاءات العامة الأردنية.

قد تكون اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية المتغيرة وأنماط الاستثمار المتغيرة في الأردن قادرة على موازنة عوامل الإنتاج في البلاد بشكل أفضل، وبالتالي تعزيز التنمية المستدامة أيضاً. تلقت نسبياً قطاعات الطاقة المتجددة في الأردن، والأعمال التجارية، والخدمات المالية والصحية، والنقل والخدمات اللوجستية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات - وهي القطاعات التي من المتوقع أيضاً أن تعزز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في عام 2021 وما بعده - استثمارات أجنبية مباشرة أكثر في السنوات الأخيرة مقارنة بالتصنيع والبناء. غالباً ما تتمتع هذه القطاعات بمستويات إنتاجية أعلى، وتخلق وظائف ذات أجور أفضل يمكنها تلبية تطلعات النساء والرجال الأردنيين، ويمكن أن تدعم النمو الأخضر. بشكل عام، تقدم المزايا النسبية الحالية للأردن فرصاً استثمارية واضحة في الخدمات التجارية عالية المهارة والسريعة النمو، فضلاً عن بعض الفرص في بعض السلع المصنعة والزراعية، بما في ذلك تصدير المنتجات الكيماوية (ILO, 2022[5]; Hausmann et al., 2020[4]). تعتبر إمكانات التصدير للقطاعات التي من شأنها جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ذات التأثيرات الكبيرة على أهداف التنمية المستدامة، فضلاً عن الحواجز التي تعيق هذه الإمكانيات، مهمة نظراً لصغر حجم السوق الأردني والتجارة البينية المحدودة.

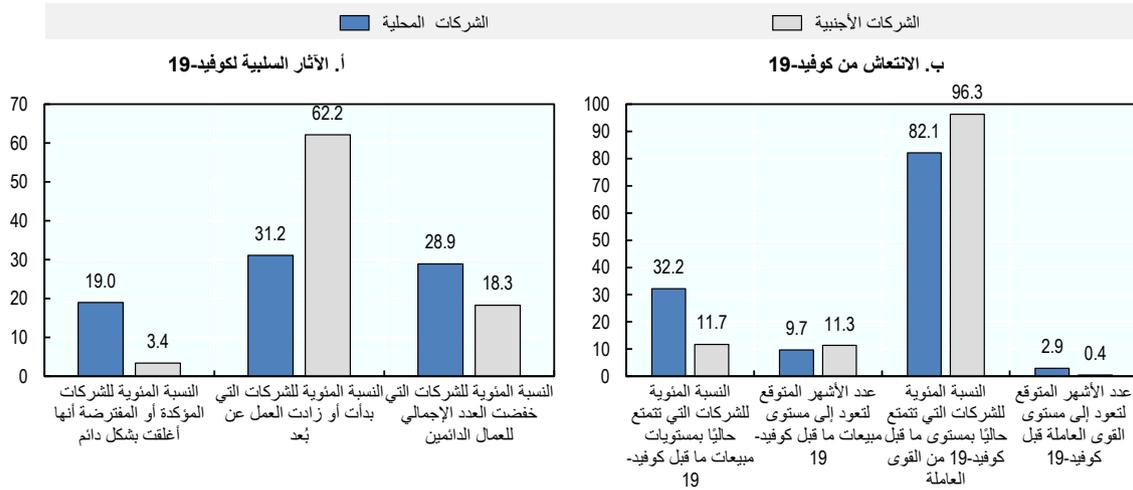
يعد جذب الشركات متعددة الجنسيات إلى القطاعات التي يمكن أن تقود أهداف التنمية المستدامة أمراً بالغ الأهمية، ولكنه لا يكفي لرفع فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقصى حد ممكن في الأردن. إن تأثير عمليات الشركات الأجنبية على التنمية المستدامة مهم بنفس القدر. تُظهر "مؤشرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" أن أداء الشركات الأجنبية في الأردن أفضل من الشركات المحلية في العديد من الأبعاد المتعلقة بالاستدامة. فتميل إلى أن تكون أكثر إنتاجية، وتدفع أجوراً أعلى، وتوظف المزيد من النساء، وتوفر المزيد من فرص التدريب. ومع ذلك، فإن أقصى أدائها يظل صغيراً وأضعف من أقرانها في البلدان الأخرى، مما يشير إلى وجود إمكانات قوية لتدخلات سياساتية تساعد الاستثمار الأجنبي المباشر على تحقيق نتائج استدامة أفضل. تعد هذه الإمكانية أعلى عندما يتعلق الأمر بممارسات الأعمال المراعية للبيئة، وهو مجال يكون أداء الشركات الأجنبية فيه ضعيفاً نسبياً.

يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً على نتائج أهداف التنمية المستدامة بشكل غير مباشر من خلال روابط سلسلة التوريد للشركات الأجنبية والتفاعلات الأخرى في السوق مع الشركات المحلية. ومع ذلك، فإن احتمالية الفوائد الإيجابية العرضية للاستثمار الأجنبي المباشر محدودة في الأردن. تعتبر روابط سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والمحلية، وهي قناة رئيسية لتداعيات الاستثمار الأجنبي المباشر، ضعيفة بالمقارنة مع البلدان الأخرى. وهذا يحد من قدرة الشركات الأجنبية على التأثير على الأعمال التجارية والعمالة والممارسات الجنسانية والبيئية التي تعتمدها الشركات المحلية. علاوة على ذلك، أدت المنافسة الضعيفة بسبب القطاع العام المتضخم، من بين أمور أخرى، إلى خلق مجموعة كبيرة من شركات القطاع الخاص الصغيرة والقديمة غير المنتجة والهشة بوجه المنافسة الأجنبية. ويؤدي هذا أيضاً إلى عدم الكفاءة في تخصيص الموارد ويحد من تنقل العمالة. بشكل عام، يفضل الأردنيون ذوو

المهارات العالية العمل في القطاع العام، ويرجع ذلك إلى ظروف العمل الجذابة. إن وجود قطاع خاص أكثر دينامية سيمكن الاستثمار الأجنبي المباشر من إعادة تخصيص رأس المال البشري لأنشطة أكثر إنتاجية، وبالتالي دعم التنمية المستدامة.

ربما تكون عمليات الشركات المتعددة الجنسيات المعطلة بسبب وباء كوفيد-19 قد أخرجت مؤقتاً إنجازات الأردن نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولكن يمكنها أيضاً أن تدعم انتعاشاً أكثر شمولاً واستدامةً وسرعةً بسبب إنتاجيتها العالية ومرونتها الأقوى في مواجهة الصدمات. خلال الوباء، كانت نسبة الشركات الأجنبية في الأردن التي اضطرت إلى إغلاق أعمالها بشكل دائم أقل بست مرات من الشركات المحلية (الشكل 1.5، اللوحة أ). كما كانت أكثر استعداداً نسبياً لبدء العمل عن بعد أو توسيع نطاقه، وأقل لتقليل التوظيف وأسرع لاستعادة مستويات القوى العاملة التي كانت عليها قبل الوباء، وذلك على غرار الشركات الأجنبية في البلدان الأخرى (OECD, 2020[5]). ومع ذلك، فإن الانتعاش من حيث مستويات المبيعات أبطأ في الشركات الأجنبية، مما يعكس تركيزها العالي في الأنشطة التي تأثرت بشدة بالوباء، وفعلياً في قطاع الملابس الذي يوظف نسبة كبيرة من النساء (الشكل 1.5، اللوحة ب).

الشكل 5.1. تأثير كوفيد-19 على أنشطة الشركات المحلية والأجنبية في الأردن



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى دراسة البنك الدولي للمؤسسات في الأردن "كوفيد-19: الآثار على الشركات" الذي أجري في الفترة الممتدة من تشرين الثاني/نوفمبر 2020 إلى كانون الثاني/يناير 2021.

تحسين الإطار المؤسسي للاستثمار والتنمية المستدامة

يولي الأردن أولوية عالية للاستثمار الخاص باعتباره محركاً للتنمية المستدامة

يتمتع الأردن بإطار عمل متنسق من الاستراتيجيات الوطنية الهادفة إلى دعم أهداف التنمية المستدامة مع إشارات متسقة إلى دور الاستثمار الخاص (المحلي والأجنبي). من خلال توفير الاتجاه العام، تشير رؤية الأردن 2025 وخطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 والوثائق الاستراتيجية الأخرى إلى القطاعات ذات الإمكانيات الكبيرة للاستثمار والإنتاجية والتوظيف (بما في ذلك للنساء) والنمو الأخضر. ينصب التركيز على تطوير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة والبنية التحتية المستدامة (مثل الطاقة المتجددة أو النقل)، والتي تتماشى مع فرص النمو القطاعية التي تمت مناقشتها في هذا التقرير (الفصل 2).

يتم دعم رؤية 2025 من خلال استراتيجيات وطنية متعددة هادفة إلى تنفيذ الأهداف السياسية عبر مختلف مجالات التنمية المستدامة والمجالات السياسية (على سبيل المثال، الاستراتيجية الأردنية للترويج للاستثمار؛ السياسة والاستراتيجية الوطنيتين للعلوم والتكنولوجيا والابتكار 2021-2025؛ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020؛ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025؛ الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن 2020-2025؛ الخطة الوطنية للنمو الأخضر 2021-2025). في حين أن أهمية الاستثمار الخاص مذكورة في جميع الاستراتيجيات، فإن المراجع تكون في بعض الأحيان عامة ولا ترتبط دائماً بإجراءات أو مشاريع ذات أولوية محددة؛ وينطبق هذا بصفة خاصة على الجهود السياسية الهادفة إلى تحقيق اقتصاد منخفض الكربون.

لا يتم بلورة الاستراتيجيات دائماً بطريقة منسقة داخل وعبر مجالات التنمية المستدامة. فمثلاً في مجال الإنتاجية وجودة الوظائف والمساواة بين الجنسين، يتم طرح الاستراتيجيات دون الإحالة المرجعية إلى تلك الخاصة بهيئات الدولة الأخرى. من ناحية أخرى، تم توحيد الإطار الاستراتيجي للنمو الأخضر، كأولوية وطنية عليا، بشكل فعال منذ عام 2017 في إطار الخطة الوطنية للنمو الأخضر - والتي يمكن أن تكون مثلاً إرشادياً للتوحيد والمواءمة في مجالات الاستدامة الأخرى. تم تطاير جميع الاستراتيجيات، عبر مجالات الاستدامة، في إطار رؤية عام 2025، لكن يمكن جعل المعلومات المتعلقة

بالاستراتيجيات والخطط في إطار هذه الرؤية أكثر مركزيةً بنشرها على منصة واحدة مع روابط لمواقع الوزارات المختلفة وجعل الوصول إليها أكثر سهولةً للوزارات والوكالات والمستثمرين وجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تحسين آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة.

تعزيز تنسيق السياسات وتشجيع المبادرات السياساتية المشتركة

ما من آليات في الأردن مخصصة حصراً للتنسيق السياساتي في مجال الاستثمار والتنمية المستدامة. ومع ذلك، يمكن للآليات القائمة الأخرى أن تضطلع بدور أكبر لضمان الموازنة الاستراتيجية على المستوى السياسي العالي، لا سيما من خلال مجلس الاستثمار، حيث يعتبر وجود وزارة العمل في مجلس الاستثمار فريداً من نوعه في الأردن، ولكن أيضاً من خلال هيئات أخرى رفيعة المستوى (الشكل 1.6). من شأن إنشاء وزارة جديدة للاستثمار في عام 2021 مسؤولة عن جميع الشؤون والهيئات المتعلقة بالاستثمار، بما في ذلك وزارة الاستثمار ووحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أن يشكل تطوراً إيجابياً من حيث تبسيط إجراءات الترخيص وتحسين التنسيق مع الوزارات الأخرى، إلا أن الإصلاح المؤسسي لا يزال في مراحله الأولى.

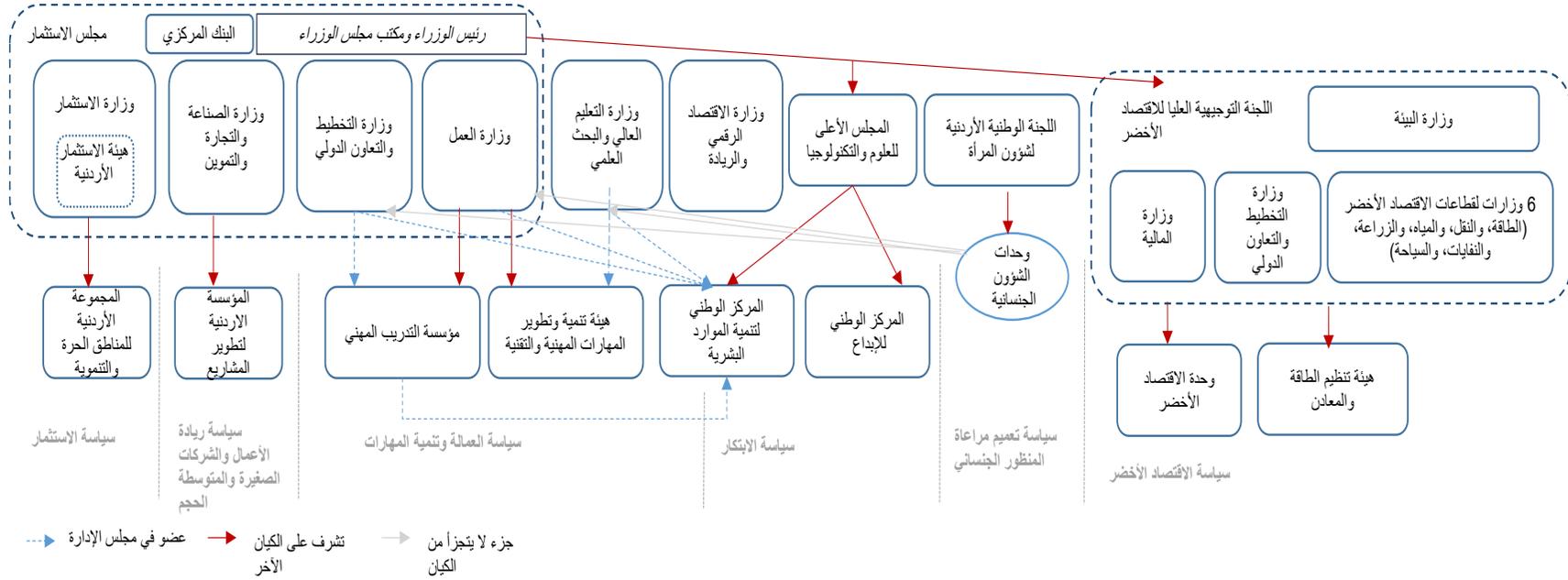
يمكن تعزيز التنسيق بشكل أكبر من خلال ضمان تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياساتية ذات الصلة وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك المستثمرين الأجانب مثلاً) في اللجان والمجالس ومجالس الإدارة ذات الصلة. إن الهيئات رفيعة المستوى التي تشرف على مجالات تنمية المهارات والابتكار والمساواة بين الجنسين والنمو الأخضر غير ممثلة في مجلس الاستثمار كما أنها ليست موحدة في هيئات التنسيق الأخرى. ومع ذلك، في مجال المساواة بين الجنسين، لدى كل من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، وهما جزء من مجلس الاستثمار، وحدات متخصصة في مجال الجنسانية تساعد في تمثيل القضايا الجنسانية في صنع السياسات المتعلقة بالاستثمار وسوق العمل. وبالمثل، في مجال النمو الأخضر، ترفع اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر (HSCGG) تقاريرها مباشرة إلى رئيس الوزراء الذي يرأس مجلس الاستثمار أيضاً. وهذا يشير إلى أن مجلس الاستثمار يمتلك سلطة مهمة تشرف على إطار الاستثمار في النمو الأخضر.

على المستوى التنفيذي، يغيب التنسيق الأفقي والتعاون بين الوكالات من خلال التخطيط المشترك وتنفيذ المبادرات السياساتية، وفي بعض الحالات، يكون للوكالات مسؤوليات متداخلة. على سبيل المثال، يعد التنسيق محدوداً بين وزارة الاستثمار والوكالات الرئيسية المسؤولة عن تقديم خدمات دعم العمالة والتدريب، بما في ذلك الهيئات المنشأة حديثاً المسؤولة عن التدريب التقني والمهني وتقييم الاحتياج للمهارات. وبالمثل، لم يتم تحديد المبادرات المشتركة بين وزارة الاستثمار والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع (JEDCO) أو الوكالات العاملة في مجال الابتكار والمساواة بين الجنسين والنمو الأخضر.

قد يساعد التفكير في طرق إشراك وزارة الاستثمار في المجالات السياساتية الأخرى المتعلقة بالتنمية المستدامة في تصميم البرامج وفقاً لاحتياجات المستثمرين واهتماماتهم (فمثلاً قد يستفيد تصميم برامج المهارات من آراء المستثمرين من أجل تحديد ومعالجة النقص في المهارات؛ أو قد تساعد آراء المستثمرين في تصميم برامج النمو الأخضر وتحديد الاختناقات الرئيسية أمام الاستثمارات المتكيفة مع تغير المناخ). في بعض الحالات، هناك تداخل في صلاحيات ومسؤوليات مختلف الوكالات، الأمر الذي قد يخلق أعباء إدارية غير ضرورية للمستثمرين (فمثلاً تشارك العديد من المؤسسات الحكومية في وضع الإجراءات الإدارية وإجراءات الترخيص لمشاريع الطاقة المتجددة). من ناحية أخرى، فإن آليات التنسيق الراسي بين مستويات الحكومة راسخة إلى حد ما (فمثلاً تتمتع وزارة الاستثمار بصلاحيات لنقل مخاوف المستثمرين إلى مجلس الاستثمار وبالتالي يمكنها تقديم مدخلات مهمة للإصلاح السياساتي على مستويات أعلى).

يتم أحياناً رصد وتقييم تأثير السياسات والمشاركة مع أصحاب المصلحة، لكن يمكن تعزيز هذه الجهود في الأردن. ما من معيار وطني لرصد وتقييم السياسات في الأردن، بل تعتمد ممارسة المراقبة والتقييم على حرية التصرف لكل وكالة منفذة للسياسات. على سبيل المثال، في مجال الابتكار، يقوم المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST) والمركز الوطني للابتكار بتقييم السياسات، لكن آليات ومنهجيات التقييم ليست شفافة بما فيه الكفاية. يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه وكالات تنفيذ السياسات الأردنية في ممارسة المراقبة والتقييم، في نقص المعلومات النوعية الواردة من المستثمرين. يمكن للأردن زيادة تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة لتقييم الفجوات بين القوانين وتنفيذها وتحديد التحديات الرئيسية التي قد يواجهها المستفيدون من السياسة (مثل المستثمرين والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعاملين) على أرض الواقع. يُظهر إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2009 كهيئة استشارية للحكومة بشأن السياسات الاقتصادية والاجتماعية التزاماً قوياً من قبل الحكومة لمعالجة هذا القلق.

الشكل 6.1. المؤسسات العامة التي تؤثر على التنمية المستدامة في الأردن



المصدر: خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر لسياسات ومؤسسات الأردن الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021).

الاعتبارات لإصلاح الإطار المؤسسي حول الاستثمار المستدام

- **زيادة تعزيز الإطار الاستراتيجي للاستثمار المستدام:** يجب أن توفر الاستراتيجيات والخطط الأفقية القادمة مثل "رؤية الأردن 2025" وخطط النمو الاقتصادي اتجاهات متماسكة واستراتيجية حول أهداف الاستثمار والتنمية المستدامة. يجب أن تضمن الحكومة أيضاً دمج اعتبارات الاستثمار بشكل صريح في مختلف الاستراتيجيات المتعلقة بالابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعمالة والمهارات والنوع الاجتماعي وإزالة الكربون والعكس صحيح. ويجب أن توفر الاستراتيجيات توجهات سياسية واضحة، وتحدد الأهداف وتوضح المسؤوليات عبر الهيئات الحكومية لضمان التأزر وتجنب التداخلات.
- **جعل المعلومات حول الإطار الاستراتيجي مركزية:** يتم تأطير الاستراتيجيات، في جميع مجالات التنمية المستدامة التي يغطيها هذا التقرير، في إطار رؤية 2025، ولكن يمكن جعل المعلومات المتعلقة بالاستراتيجيات والخطط بموجب هذه الرؤية أكثر مركزية بوضعها على منصة واحدة مع روابط لمواقع الوزارات المختلفة وجعلها في متناول الوزارات والوكالات والمستثمرين وجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تحسين آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة (بما في ذلك باللغة الإنجليزية).
- **تعزيز التنسيق على المستويات الاستراتيجية:** يمكن تعزيز التنسيق السياسي في مجال الاستثمار المستدام من خلال ضمان تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياسية ذات الصلة وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك المستثمرين الأجانب). إن الهيئة الحكومية التي تقوم عموماً بمثل هذا التنسيق هي مجلس الاستثمار.
- **التنسيق والتعاون بشأن الرامج السياساتية عبر الوكالات المنفذة:** يعد تنسيق المبادرات السياساتية والبرامج المشتركة غائباً إلى حد كبير في الوقت الحالي في مجال الاستثمار والتنمية المستدامة. إن إشراك وزارة الاستثمار في تصميم سياسات الوكالات الأخرى، والعكس صحيح، من شأنه أن يساعد في الحصول على آراء المستثمرين.
- **بلورة معيار وطني لرصد وتقييم السياسات:** في الوقت الحالي، تعتمد ممارسة المراقبة والتقييم على تقدير الوكالات المنفذة للسياسات، وإن قامت بذلك، فإن المنهجيات ليست شفافة بما فيه الكفاية لذا ينبغي تعزيز الجهود الهادفة إلى جمع المعلومات النوعية من مختلف أصحاب المصلحة ويمكن أن تشمل الدراسات الاستقصائية والحوارات بين القطاعين العام والخاص.

سيكون تحسين الاتساق السياساتي عاملاً حاسماً في تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل التنمية المستدامة

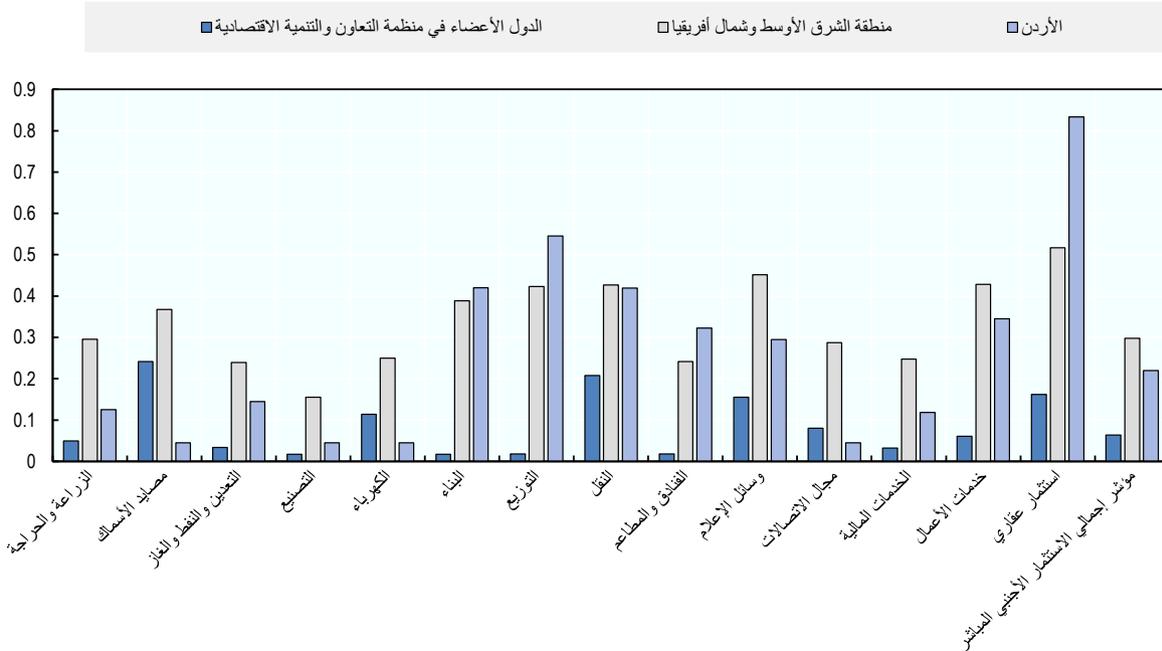
تشكل الاستراتيجيات الواضحة التي تشمل الحكومة بأسرها وآليات التنسيق القوية أسس إطار سياساتي متماسك يمكن أن يمكن من مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في أهداف التنمية المستدامة. قامت الحكومة الأردنية، مثل العديد من الحكومات الأخرى، بإصلاحات هادفة لتحسين مناخ الاستثمار، متوقعة أن الفوائد التنموية للاستثمار الأجنبي المباشر ستبعتها تلقائياً. ومع ذلك، لم تتحقق هذه الفوائد بالقدر الذي كانت تأمله الحكومة. إلى جانب مناخ الاستثمار المؤاتي، قد يساعد دعم الإصلاحات التنظيمية الأوسع والسياسات المستهدفة في إطلاق العنان لإمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل التنمية المستدامة في الأردن.

يمكن أن تساعد إصلاحات مناخ الأعمال في إطلاق إمكانات التنمية المستدامة للاستثمار الأجنبي المباشر

يمكن أن يساعد إصلاح الخدمات وتوسيع نطاقها في تحقيق الأهداف الرئيسية لرؤية الأردن 2025 والخطط الوطنية الأخرى ذات الصلة. إن التدابير التمييزية المتعلقة بدخول المستثمرين الأجانب وعملياتهم تعوق الاستثمار الأجنبي المباشر، وبالتالي، المكاسب المباشرة وغير المباشرة ذات الصلة للتنمية المستدامة. أدت الإصلاحات في الأردن إلى تحرير قطاع التصنيع إلى حد كبير، لكن العديد من قطاعات الخدمات الأخرى لا تزال محظورة جزئياً على المستثمرين الأجانب (الشكل 1.7). توجد قيود على الملكية الأجنبية الكاملة في خدمات الأعمال والتوزيع والنقل والخدمات اللوجستية والسياحة، أي الخدمات التي يكون لدخول الاستثمار الأجنبي المباشر فيها إمكانات قوية لتوليد مكاسب إنتاجية في جميع أنحاء الاقتصاد وتحفيز الطلب على العمالة وخلق وظائف عالية المهارات، بما في ذلك وظائف للشباب، ودعم الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون. وقد تعيق متطلبات المشاريع المشتركة في مثل هذه القطاعات المستثمرين الأجانب من نشر تقنياتهم (الخضراء) الأكثر تقدماً أو ممارسات الأعمال المسؤولة، مما يحد بدوره من عمليات نقل المعرفة واعتماد معايير الاستدامة الدولية أعلى من قبل المنافسين والموردين المحليين.

الشكل 7.1. قد تؤدي القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات إلى كبح المكاسب التي يدرها الاستثمار على الاقتصاد ككل

مفتوح للاستثمار الأجنبي المباشر = 0؛ مغلق أمام الاستثمار الأجنبي المباشر = 1



ملاحظة: يغطي مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التدابير القانونية التي تميز ضد المستثمرين الأجانب (مثل محدودية الأسهم الأجنبية وإجراءات الفحص والموافقة والقيود المفروضة على الموظفين الأجانب الرئيسيين وغيرها من الإجراءات التشغيلية). لم يتم النظر في الجوانب المهمة الأخرى لمناخ الاستثمار (مثل تنفيذ الأنظمة واحتكارات الدولة وغيرها).
المصدر: مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2018-2019.

بالإضافة إلى القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن الحواجز التنظيمية المحلية الأوسع "وراء الحدود" تحد من إنشاء الشركات والابتكار في الأردن، وبالتالي يمكن أن تعرقل آثار التنمية المستدامة للاستثمار الأجنبي المباشر. وقد تساعد الإصلاحات المؤيدة للمنافسة في تقليل التكلفة العالية المترتبة على ممارسة الأعمال في الأردن، في قطاع الطاقة مثلاً، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية للبلاد. ستنجح المنافسة المتزايدة أيضاً المجال لقطاع خاص أكثر دينامية يتيح تنقل العمالة واستيعاب أفضل للمكاسب غير المباشرة من الاستثمار الأجنبي المباشر. تهدف رؤية الأردن 2025 إلى تعزيز قدرة الشركات على النمو والمنافسة بظروف متساوية، وقد قامت الحكومة مؤخراً بمراجعة سياسة المنافسة بهدف تقليل تشوهات السوق. كما يهدف جدول أعمال الحكومة الإصلاحية أيضاً إلى ترشيد ممارسات التوظيف في القطاع العام، مما قد يحفز الأردنيين ذوي المهارات العالية للعمل في القطاع الخاص.

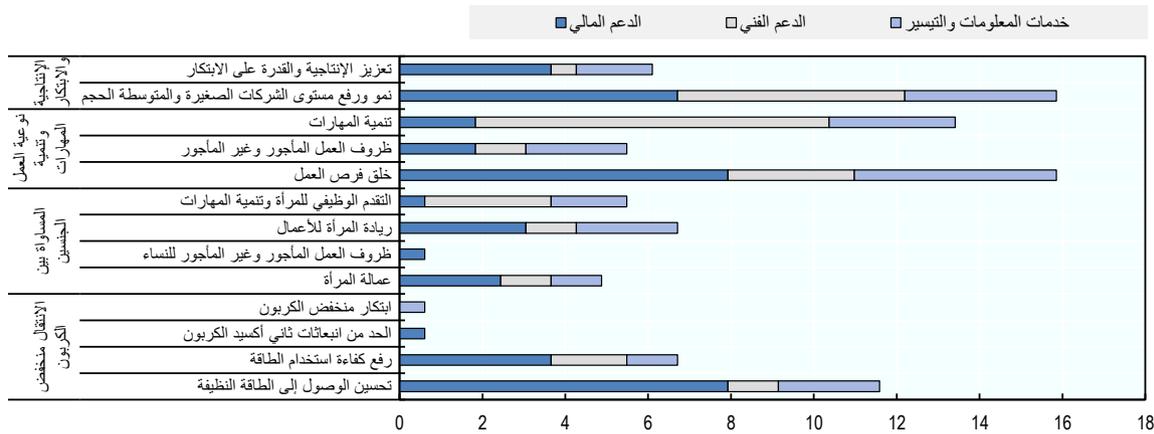
تؤثر الحواجز التنظيمية الأخرى إيجاباً أو سلباً على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة في الأردن، ولكنها لا تؤثر بنفس القدر في أبعاد الاستدامة المختلفة. تشمل الحواجز، من بين أمور أخرى، خطوات مطولة لبدء عمل تجاري والحصول على تمويل (إنتاجية وابتكار الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم)، والحواجز والثغرات القانونية التي تجنّب المرأة من المشاركة في سوق العمل (المساواة بين الجنسين)، والمستويات العالية من التشوهات في تحديد الأجور، والإجراءات المرهقة لتوظيف المواهب الأجنبية وضعف حقوق المفاوضة الجماعية (جودة الوظيفة وتنمية المهارات) والتحديات التي تعترض الحصول على الأراضي لمشاريع الطاقة المتجددة (الحد من انبعاثات الكربون). أدخلت الحكومة إصلاحات مهمة في جميع هذه المجالات، ومع ذلك فإن بذل المزيد من الجهود من شأنه أن يضمن شفافية الإطار التنظيمي الأوسع وتوافقه مع هدف الحكومة المتمثل في زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر، باعتباره أداة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. يركز القسم الثاني والفصول اللاحقة بشكل أكبر على الحواجز التنظيمية التي تعيق فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر في محصلات محددة للاستدامة.

يمكن موازنة السياسات القائمة بشكل أفضل مع التحديات والفرص الناشئة في الأردن

يمكن للسياسات والتدابير المستهدفة أن تساعد الحكومات على العمل بناءً على نتائج استدامة محددة للاستثمار الأجنبي المباشر. في الأردن، تعكس مجموعة السياسات الأولويات الأكثر إلحاحًا للبلد، حيث تؤثر معظم الأدوات السياسية، بشكل مباشر أو غير مباشر، على مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في خلق فرص العمل ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (الشكل 1.8). يتماشى هذا التركيز مع احتياجات الأردن الهائلة لاستيعاب قوة عاملة متنامية من خلال تنمية القطاع الخاص. تركز التدخلات السياسية التي تمكن من الاستفادة من الاستثمار الأجنبي المباشر أيضًا على تحفيز الاستثمار الخاص في قطاع الطاقة النظيفة وعلى تزويد العمال بالمهارات المناسبة، على الرغم من أنها غالبًا ما تقتصر على الوظائف التي تتطلب مهارات متقدمة في قطاع التصنيع.

الشكل 8.1. الأدوات السياسية التي تؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية المستدامة في الأردن

الأدوات السياسية حسب مجال الاستدامة (% من الإجمالي)



ملاحظة: قد تؤثر كل أداة سياسية على العديد من النتائج عبر مجالات الاستدامة الأربعة وداخلها. انظر (OECD, 2021[6]) للاطلاع على المنهجية. المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى OECD FDI Qualities Mapping of Policies and Institutions of Jordan.

يبدو أن أبعاد الاستدامة الأخرى ليست ذات أولوية بالنسبة للحكومة، لكنها ضرورية لمواجهة التحديات والفرص الناشئة التي تعترض الاقتصاد الأردني. في حين أن سياسات التوظيف وتنمية المهارات العامة تفيد الرجال والنساء على حدٍ سواء، فإن القليل جدًا من البرامج تستهدف على وجه التحديد زيادة معدلات مشاركة المرأة في سوق العمل المنخفضة حاليًا. وبالمثل، هناك عدد قليل فقط من السياسات التي تدعم بشكل استباقي فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر أو تحد من آثاره السلبية المترتبة على الحد من انبعاثات الكربون، أو تعزيز الإنتاجية والابتكار في الخدمات الرئيسية أو خلق وظائف ذات جودة أفضل. يعد خلق فرص العمل في القطاع الخاص في قطاع التصنيع أمرًا محوريًا بالنسبة للأردن، ولكن تعديل مجموعة السياسات للتكيف مع الأنماط المتغيرة للاستثمار الأجنبي المباشر قد يساعد في دعم ظهور اقتصاد أكثر شمولاً وأكثر مراعاة للبيئة وقائمًا على المعرفة، حيث يضطلع قطاع الخدمات القابلة للتداول بدورٍ أكبر.

تعد الحوافز الضريبية والمالية من أكثر أنواع الأدوات السياسية استخدامًا في جميع أبعاد الاستدامة، وذلك لأن معظمها يمكن أن يؤثر على العديد من النتائج في نفس الوقت، فمثلًا من خلال تحفيز الاستثمار في قطاعات أو مناطق معينة تكون فيها احتياجات التنمية عالية. إن الحوافز الضريبية، غالبًا تخفيضات أو إعفاءات من ضريبة دخل الشركات (CIT)، تُخل بعملية المنافسة وليست فعالة دائمًا في حث الشركات على تعزيز التنمية المستدامة. وبينما قام قانون الاستثمار لعام 2014 بتبسيط الإطار التشريعي الذي يتم بموجبه منح الحوافز الضريبية، وخلق مجموعة أكثر تماسكًا من التدابير، لا تزال حوافز الاستثمار منتشرة في الأردن ومشتتة عبر قوانين مختلفة (OECD, 2018[11]). تعزز الحكومة تبسيط المزيد من حوافز الاستثمار. وهي تعمل حاليًا على نظام حوافز جديد يزيل الأحكام المتعلقة بالحوافز الضريبية من قانون الاستثمار ويوحدها في قانون واحد وتحت مسؤولية وزارة المالية.

أدخلت الحكومة إصلاحًا جديدًا في عام 2020 (نظام رقم 18) لسنة 2020 بشأن حوافز ضريبة الدخل للقطاع الصناعي) يتخلص بشكل دائم من معدلات ضريبة دخل الشركات المنخفضة في بعض قطاعات التصنيع ويجعل خفض الضرائب مشروطًا بالوصول إلى نتائج محددة تتعلق بخلق الوظائف والمساواة بين الجنسين ونمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والتنمية الإقليمية (الجدول 1.1). يمكن أن يكون هذا الإصلاح الأخير لضريبة دخل الشركات في قطاع التصنيع بمثابة مثال لتوجيه المراجعة المستمرة للحوافز الضريبية الممنوحة في قانون الاستثمار لعام 2014 والأنظمة ذات الصلة، والتي تغطي أيضًا قطاعات الخدمات. ويمكن أن تختار المراجعة الحوافز الضريبية المتعلقة بمعايير الاستدامة المماثلة (خلق فرص العمل، الجنسانية، نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم) والنظر في معايير أخرى مثل

استثمار الشركات في البحث والتطوير أو التدريب على المهارات، مع التخلص التدريجي من الحوافز للقطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة أو القطاعات ذات الانبعاثات الكربونية العالية.

الجدول 1.1. حوافز ضريبية دخل الشركات المشروطة بالنتائج في قطاع التصنيع في الأردن

تخفيضات ضريبية دخل الشركات في قطاع التصنيع اعتباراً من عام 2023 (العام الذي ينتهي فيه التخلص التدريجي من الحد من ضريبة دخل الشركات)

شروط النتائج	معايير الأداء	تخفيض ضريبة دخل الشركات في المستحضرات الصيدلانية والملابس (بالنقاط مئوية، خط الأساس: 20٪)	تخفيض ضريبة دخل الشركات في قطاعات التصنيع الأخرى (خط الأساس: 20٪)
خلق فرص عمل	زيادة التوظيف الأردني بنسبة 1٪ (2.5٪ في المناطق الصناعية المؤهلة) من خط الأساس *	3.1	1.9
المساواة بين الجنسين	لا تقل حصة المرأة الأردنية عن 15٪ من إجمالي القوة العاملة (25٪ لشركات الملابس في المناطق الصناعية المؤهلة)	2.3	1.4
نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم	تتبع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ما لا يقل عن 10٪ من إنتاجها وتشتري ما لا يقل عن 1٪ من المدخلات في السوق المحلية	2.3	1.4
المناطق الأقل نمواً	يقع المشروع في منطقة أقل نمواً	1.4	0.9
منطقة عمان الكبرى	يقع المشروع في منطقة عمان الكبرى	0.9	0.6
	الحد الأقصى لتخفيض ضريبة دخل الشركات **	10 نقاط مئوية	6 نقاط مئوية

ملاحظة: * يتوافق خط الأساس مع نسبة العاملين الأردنيين في القوة العاملة الإجمالية ويختلف حسب الصناعات. QIZ: المناطق الصناعية المؤهلة. ** تحصل الشركات على الحد الأقصى لتخفيض ضريبة دخل الشركات إذا استوفت معيارين أو ثلاثة معايير من أصل خمسة (حسب الصناعة والمعايير). المصدر: نظام رقم (18) لسنة 2020 بشأن نظام حوافز ضريبة الدخل للقطاع الصناعي

توفر الحوافز الأخرى إعفاءات ودعماً ضريبياً للمستثمرين الذين يستوفون شروط النتائج المحددة. وعندما تكون هذه الحوافز حسنة التوجيه، يمكن أن تعزز آثار الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال جذب المستثمرين الذين لا يتوقعون تحقيق أرباح في السنوات الأولى من النشاط. تم تقديم الدعم المالي مؤقتاً للتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن وباء كوفيد-19، على سبيل المثال، أمر الدفاع رقم 6 الذي قدم دعماً في الأجور للشركات بهدف الحد من فقدان الوظائف، وهو دعم طالبت به الشركات الأجنبية بشدة (الفصل 3). بشكل عام، من المحتمل أن تؤدي الحوافز الضريبية، أو أي أنواع أخرى من الدعم المالي المطبقة أفقياً والتي لا تستهدف القطاعات بل الأنشطة (مثل نشاط البحث والتطوير)، إلى حدوث تشوهات أقل. علاوة على ذلك، يجب على الحكومة إجراء تقييم دوري لمدى ملاءمة ومناسبة الحوافز الضريبية والمالية، ويجب على وزارة الاستثمار توفير مزيد من الوضوح والشفافية بشأن النطاق الواسع من الحوافز المتاحة، بما يتجاوز تلك الممنوحة بموجب قانون الاستثمار لعام 2014 والأنظمة ذات الصلة.

يتم تقديم الدعم الفني للشركات والعاملين بشكل كبير، وبدرجة أقل، لخدمات المعلومات والتيسير في معظم أبعاد الاستدامة. وتعتبر هذه السياسات حاسمة لتعزيز قدرات الاستيعاب المحلية، وبالتالي جني فوائد تداعيات الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل أفضل أو التخفيف من

آثاره السلبية المحتملة. على سبيل المثال، يمكن لبرامج التدريب القطاعية الحالية، وإن كانت محدودة، في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تساهم في تقليل النقص في المهارات في قطاع عالي النمو حيث قد يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إزاحة المنافسين غير القادرين على الاحتفاظ بموظفيهم الموهوبين. تشمل خدمات المعلومات والتيسير، من بين أمور أخرى، خدمات التوفيق بين الاستثمار الأجنبي المباشر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فضلاً عن مبادرات زيادة الوعي بشأن المعايير البيئية أو معايير العمل، مما يساعد الشركات على الكشف طوعاً عن امتثالها لها. في عام 2018، أصدرت بورصة عمان "الدليل الإرشادي حول إعداد تقارير الاستدامة" لتشجيع الشركات المدرجة، ومن بينها العديد من الشركات المملوكة لأجانب، على الإفصاح عن أدائها المتعلقة بالمعايير الاقتصادية والاجتماعية وحوكمة الشركات (ESG). ولكن تعد المعلومات الواردة على موقع بورصة عمان محدودة.

وبصفته ملتزماً بإعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الاستثمار الدولي والشركات متعددة الجنسيات منذ عام 2013، تم تكليف الأردن بإنشاء نقطة اتصال وطنية (NCP) لتعزيز العناية الواجبة لسلوك العمل المسؤول، والتي تغطي الجوانب المتعلقة بالأنواع الاجتماعية والبيئة والعمالة والعلاقات الصناعية. إن نقطة الاتصال الوطنية، التي تستضيفها هيئة الاستثمار الأردنية (الآن وزارة الاستثمار)، غير نشطة إلى حد كبير (OECD, 2021[6]).

توفر القليل من الأدوات السياسية في الأردن حوافز تنظيمية أو تفرض متطلبات على المستثمرين بهدف ملء وهو تحسين نتائج الاستدامة. من المفضل عدم تقديم حوافز تنظيمية أو عدد قليل جداً منها لمستثمرين محددين لأن الأنظمة القانونية الاستثنائية مثل المناطق الحرة أو مناطق التطوير تُخل بالمنافسة وقد تصبح مناطقاً محصورة ذات معايير وظيفية أو بيئية أقل. يبرز ذلك في المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن، حيث تكون ظروف العمل صعبة، على الرغم من أن الحكومة كانت نشطة في الآونة الأخيرة في فرض ظروف عمل أفضل. تفرض القليل من الأنظمة على الشركات الإفصاح عن أدائها من حيث الاستدامة البيئية. قد تكون هذه الأنظمة، إذا تم تصميمها جيداً، أدوات مفيدة للحد من الآثار السلبية لمشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر عالية التلوث (الفصل 5).

الاعتبارات السياسية لإطار السياسة بشأن الاستثمار والتنمية المستدامة

- إعادة تقييم القيود الحالية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، لا سيما في قطاعات الخدمات، مقارنةً بأهداف السياسة العامة للنهوض بأهداف التنمية المستدامة وتحقيق رؤية 2025. تسود القيود المفروضة على الملكية الأجنبية في الخدمات التجارية، والتوزيع، والنقل، والخدمات اللوجستية، والسياحة. وهي القطاعات التي يتمتع فيها الاستثمار الأجنبي المباشر بإمكانيات عالية لتوليد مكاسب إنتاجية على مستوى الاقتصاد وخلق وظائف منخفضة وعالية المهارات، بما في ذلك للشباب، ودعم الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون.
- مواصلة إصلاحات داعمة للمنافسة بهدف تقليل الحواجز "وراء الحدود" والتكلفة العالية لممارسة الأعمال في الأردن، بما في ذلك تكلفة اليد العاملة. ستنجح المنافسة في أسواق المنتجات والعمل أيضاً المجال لقطاع خاص أكثر دينامية وابتكاراً يمكن تنقل العمالة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فضلاً عن تحسين استيعاب المكاسب (أو الآثار السلبية) الناجمة عن التداخات غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر.
- معالجة الحواجز التنظيمية التي تحول دون فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج محددة للاستدامة. ويشمل ذلك تسهيل عملية إنشاء شركة، ومنح المرأة حقوقها الاقتصادية في التشريع، ومعالجة تجزئة سوق العمل، وتحسين حقوق المفاوضات الجماعية، فضلاً عن تسهيل الوصول إلى الأراضي لمشاريع الطاقة المتجددة.
- تصميم سياسات يمكن أن تعزز فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر من حيث المساواة بين الجنسين، والحد من انبعاثات الكربون، وزيادة الإنتاجية في الخدمات القابلة للتداول، وخلق وظائف ذات جودة أفضل. كما يمكن أن يساعد تعديل مجموعة السياسات لتكييفها مع الأنماط المتغيرة للاستثمار الأجنبي المباشر في دعم ظهور اقتصاد أردني أكثر شمولاً وأكثر مراعاة للبيئة وقائماً على المعرفة.
- دعم الحوافز الضريبية المتعلقة بالمعايير القائمة على الاستدامة. يقدم إصلاح عام 2020 بشأن نظام حوافز ضريبة الدخل لقطاع التصنيع مثلاً لتوجيه المراجعة المستمرة للحوافز الضريبية الممنوحة في قانون الاستثمار لعام 2014 والأنظمة ذات الصلة. يمكن للمراجعة تقييد بعض الحوافز لمعايير أداء مماثلة والنظر في إضافة أخرى على نفقات البحث والتطوير والتدريب.
- نشر الوعي حول معايير الاستدامة وتشجيع الشركات على الإفصاح عن التزامها بمعايير الاستدامة. إن تعزيز قدرات نقطة الاتصال الوطنية الأردنية التي تستضيفها وزارة الاستثمار يتضمن التأكد من تزويدها بالموارد البشرية والمالية الكافية للوفاء بولايتها التي تتمثل، من بين أمور أخرى، في تعزيز سلوك العمل المسؤول والعناية الواجبة في سلاسل التوريد، وتشجيع الشركات المدرجة على الإفصاح عن أدائها المتعلقة بالمعايير الاقتصادية والاجتماعية وحوكمة الشركات بناءً على "الدليل الإرشادي حول إعداد تقارير الاستدامة" الصادر عن بورصة عمان.

1.2. وقع الاستثمار الأجنبي المباشر والاعتبارات السياساتية حسب مجال التنمية المستدامة

يقدم هذا القسم النتائج الرئيسية والاعتبارات السياساتية حسب مجموعة الاستدامة، ويوضح كيف يدعم الاستثمار الأجنبي المباشر جانباً محدداً من جوانب التنمية المستدامة (أي الإنتاجية والابتكار؛ وجودة الوظائف وتنمية المهارات؛ والمساواة بين الجنسين؛ والانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون)، وما هي فرص الإصلاح الموجودة.

السياسات الرامية إلى تعزيز وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار

كان الاستثمار الأجنبي المباشر يعد محركاً رئيسياً لنمو الإنتاجية الإجمالية في الأردن في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، لكن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة تباطأت إلى حد كبير منذ ذلك الحين. فيتركز الجزء الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر في استخراج الموارد كثيفة رأس المال والعقارات، وهو ما يمثل بشكل مشترك أكثر من 70٪ من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي. وما فتئت إنتاجية العمل في الأردن راکدة منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، كما أدت النزاعات المستمرة في البلدان المجاورة إلى قطع ممرات تجارية مهمة، مما أدى إلى انخفاض كبير في الطلب على الصادرات الأردنية وزيادة حادة في أسعار الطاقة. وقد دفع انخفاض القدرة التنافسية في التصنيع الشركات المصنعة الأجنبية إلى تقليل الانخراط في الأنشطة القائمة على المعرفة في الأردن. نتيجة لذلك، بالإضافة إلى القدرات المحدودة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (على سبيل المثال، المتعلقة بالموارد الاستراتيجية والوصول إليها مثل التمويل والبنية التحتية)، تشارك الشركات الأجنبية بدرجة أقل في الروابط التجارية مع الشركات المحلية، مما يقلل من احتمالية تداييع المعرفة والتكنولوجيا غير المباشرة الناجمة عن الاستثمارات الأجنبية المباشرة. من المحتمل أن يشهد قطاع الخدمات القابلة للتداول نمواً وزيادة في الإنتاجية في المستقبل (مثل التمويل والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات البيع بالجملة والتجزئة)، والتي شهدت استقراراً نسبياً في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة في السنوات الأخيرة، وهي أقل تأثراً بارتفاع أسعار الطاقة وندرة المياه مقارنةً بقطاع التصنيع.

تعترف الاستراتيجية الوطنية للأردن 2025 بفرصة تحقيق الإنتاجية في الخدمات، بما في ذلك من خلال الاستثمار الأجنبي والروابط مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، كما تدعمها وثائق استراتيجية وخطط عمل متعددة تُعهد حوكمتها إلى العديد من هيئات الدولة على مختلف المستويات. يمكن للمجالس على أرفع مستوى في الأردن أن تضمن تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياساتية ذات الصلة وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك المستثمرين الأجانب) (مثلاً في مجلس الاستثمار)، وأن تتيح الفرصة لإثراء عمليات صنع السياسات بأرائهم. على مستوى تنفيذ السياسات، يمكن أيضاً تعزيز التنسيق الأفقي والتعاون في مجال الاستثمار والابتكار وبرامج الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بهدف ضمان المزيد من التآزر ومواءمة الموارد وأهداف السياسات والإجراءات عبر الوزارات والوكالات المنفذة. إن البرمجة المشتركة غائبة حالياً على نطاق واسع.

قد يدعم فتح المزيد من الخدمات للاستثمار الأجنبي المباشر نمو الإنتاجية، كما يدعم في نفس الوقت التقدم في مجالات الاستدامة الأخرى (القسم 1.1). إن نظام الوصول إلى أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الحالي المفتوح إلى حد ما في خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والكهرباء ينطوي بالفعل على فرص إنتاجية مهمة للأردن. إلى جانب القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، هناك العديد من العناصر التنظيمية "وراء الحدود" (مثل حماية حقوق الملكية الفكرية، أو سياسة المنافسة وسوق العمل) التي تؤثر على الاستثمار في الخدمات. سيكون من الممكن إجراء تقييم أفضل لهذه العناصر من خلال إدراج الأردن في "مؤشر تقييد التجارة في الخدمات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" (STRI). في مجال تنفيذ السياسات، حقق الأردن تحسينات ملحوظة ولكن لا يزال إطلاق العمل التجاري والتعامل مع تصاريح البناء وحماية حقوق المساهمين الأقلية من القيود الرئيسية التي تعترض الشركات. من شأن تبسيط البيئة التنظيمية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن يساهم في زيادة تحسين مناخ الأعمال وبالتالي تمكين نمو إنتاجية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

تركز مجموعة السياسات الاستباقية على البرامج التي تهدف إلى تعزيز نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية والارتقاء بمستواها، بينما تركز السياسات بشكل أقل على تعزيز الإنتاجية والابتكار في الاقتصاد ككل من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ذلك، فقد تكاثفت الجهود الرامية إلى تعزيز النظام الإيكولوجي للبحث والابتكار في الأردن في السنوات الأخيرة. وقد تم التركيز على زيادة الدعم المالي المخصص للبحث والتطوير وتعزيز وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المبتكرة إلى التمويل. على الرغم من التحسينات الأخيرة في توافر رؤوس الأموال المجازفة لرواد الأعمال، يمكن تحقيق المزيد من أجل تحسين توفير المساعدة التقنية والمعلومات وخدمات التسهيل للشركات المحلية التي ترغب في تطوير قدراتها على الابتكار والبحث والتطوير والعمل كموردين وشركاء لفروع الشركات الأجنبية. علاوة على ذلك، لا تؤدي سياسات تشجيع الاستثمار إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر المعزز للإنتاجية والبحث والتطوير المكثف. لذا قد يعيد الأردن النظر في الاستهداف القطاعي لحوافز الاستثمار بعيداً عن قطاع التصنيع وبشكل إضافي نحو الخدمات والأنشطة كثيفة البحث والتطوير التي تتمتع بإمكانات أعلى لنمو الإنتاجية. كما يمكن تحسين جودة تيسير الاستثمار وخدمات الرعاية اللاحقة للمساعدة في تحديد الاحتياجات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية للمستثمرين الأجانب وتوجيه مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر نحو المواقع التي تتمتع بإمكانات أكبر لتحقيق الروابط مع الموردين، وبالتالي ينجم عنها آثار غير مباشرة في مجال المعرفة والتكنولوجيا على الشركات المحلية.

الاعتبارات السياسية الرامية إلى تعزيز وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار

- **توطيد الإطار الاستراتيجي للاستثمار والإنتاجية وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم:** يتم طرح الاستراتيجيات دون الرجوع إلى تلك الخاصة بأجهزة الدولة الأخرى. يمكن جعل المعلومات المتعلقة بالاستراتيجيات مركزية وإتاحتها عبر الإنترنت (بما في ذلك باللغة الإنجليزية).
- **ضمان تمثيل جميع أصحاب المصلحة في المناقشات حول السياسات:** يمكن للمجالس على أعلى مستوى (مثل مجلس الاستثمار) أن تضمن تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياسية ذات الصلة، مثل الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك الأجنبية).
- **تعزيز التنسيق والتعاون بين وكالات تنفيذ السياسات:** تعد البرمجة المشتركة غائبة حاليًا على نطاق واسع بين هيئة الاستثمار الأردنية، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع، والمركز الوطني للابتكار.
- **مواصلة الإصلاح وفتح الخدمات:** من شأن تحرير الخدمات أن يدعم أهداف الإنتاجية المحددة في رؤية الأردن 2025، كما سيعزز الإنتاجية في القطاعات الأخرى، بما في ذلك التصنيع. وسيسمح إدراج الأردن في مؤشر تقييد التجارة في الخدمات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتحديد فرص الإصلاح للجوانب التنظيمية "وراء الحدود".
- **استهداف حوافز الاستثمار في القطاعات ذات الإمكانيات الأكبر لنمو الإنتاجية:** يمكن للأردن إعادة النظر في استهداف حوافز الاستثمار بعيدًا عن التصنيع والمزيد نحو الخدمات التي توفر إمكانيات أعلى لنمو الإنتاجية أو أنشطة البحث والتطوير التي تتطلب مهارات مكثفة.
- **تحسين جودة تيسير الاستثمار وخدمات الرعاية اللاحقة بهدف تعزيز الآثار غير المباشرة الناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر على إنتاجية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وابتكارها:** يمكن أن يكون تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة عاملين أساسيين في تشجيع فروع الشركات الأجنبية على تحديد الموردين من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والتعاون معهم. ويمكن للأردن النظر في زيادة تركيز سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر على إمكانيات تطوير سلسلة التوريد، والتأكد من أن برامج تطوير الموردين تتماشى مع احتياجات وأولويات المستثمرين الأجانب.
- **تحسين خدمات الدعم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بهدف تعزيز قدراتها الاستيعابية:** يمكن للأردن تسهيل الوصول إلى التمويل وتحسين جودة المساعدة التقنية والمعلومات وخدمات التيسير المقدمة للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة الحجم. قد يساعد ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على تطوير قدراتها على الابتكار والبحث والتطوير وتضييق فجوات الأداء مع فروع الشركات الأجنبية.

السياسات الرامية إلى تعزيز وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات

لدى الحكومة الأردنية توقعات كبيرة بأن الاستثمار الأجنبي المباشر سيدعم خلق فرص عمل جيدة وتنمية المهارات. ووفقاً للمعايير الدولية، يعد معدل العمالة منخفضاً، حيث يشغل عدد كبير من الأفراد وظائف غير رسمية ومنخفضة الأجر، كما يعد العديد من الخريجين الشباب عاطلين عن العمل، وخاصة النساء. إن عدم كفاية خلق فرص العمل من خلال الاستثمار الخاص، جنباً إلى جنب مع القوة العاملة المتزايدة والاختلالات الكبيرة في المهارات، هي التحديات الرئيسية التي تواجه سوق العمل في الأردن. وهي تحديات تفاقت بسبب تدفق اللاجئين السوريين وجائحة كوفيد-19. لم يعد القطاع العام يستوعب عددًا كبيراً من الخريجين الجدد، على عكس فترة ما قبل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، في حين أن القطاع الخاص غالباً ما يوفر ظروف عمل أقل جاذبية، مما يحد من تنقل العمالة ذات المهارات العالية من وظائف القطاع العام إلى وظائف القطاع الخاص.

أدى الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن إلى تعزيز خلق فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة وتنمية مهارات العمال، لكن تأثيره كان محدوداً ولم تستفد جميع شرائح السكان بالتساوي. على مدى العقدين الماضيين، استفاد العمال الأجانب بأكبر مكاسب التوظيف في البناء والتصنيع والسياحة، وانطبق ذلك مؤخراً على الأردنيين ذوي المهارات العالية الذين يعملون في القطاعات ذات الأجور المرتفعة مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الأعمال والتمويل. ومع ذلك، فإن التناقض بين المناهج الجامعية واحتياجات أصحاب العمل المتطورة قد يمنع الأردن من الاستمرار في جني فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات هذه التي من المرجح أن تعززها الرقمنة والانتعاش من وباء كوفيد-19. لا تزال مكاسب سوق العمل من الاستثمار الأجنبي المباشر خارج منال المواطنين الأردنيين ذوي المهارات المنخفضة والمتوسطة، الذين لا يتمتعون دائماً بالمهارات المناسبة للتنافس مع الأجانب في الوظائف منخفضة الأجر في قطاعات تتسم بظروف عمل صعبة، وإن كانت تتحسن، مثل الملابس أو الصناعات الكيماوية، وهي أكبر قطاعات التصدير في البلاد.

إن التنسيق بشأن الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات موجود على المستويات الاستراتيجية، على سبيل المثال، من خلال مجلس الاستثمار، ولكن بشكل أقل عبر الوكالات المنفذة. إن مشاركة وزير العمل بمجلس الاستثمار هي إشارة قوية على التزام الحكومة بالسياسات الرامية

إلى تعزيز تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج العمل. كما أنه مهم بشكل خاص لأن وزارة الاستثمار تشرف على المناطق الحرة والتنمية حيث ينتشر الاستثمار الأجنبي المباشر وتكثر العمالة الأجنبية. ويعد التنسيق بين وزارة الاستثمار والوكالات المنفذة التي توفر دعم العمالة والتدريب أضعف، كما أن برمجة السياسات المشتركة غير موجودة تقريباً. لذا قد يكون إشراك وزارة الاستثمار في عمل هيئات تنمية المهارات ذات الصلة مثل مجالس المهارات القطاعية المنشأة حديثاً مفيداً، حيث تعمل الهيئات على تعزيز الاستثمار في نفس القطاعات ويمكن أن تعرض خبرتها القطاعية والتعبير عن مخاوف المستثمرين الأجانب المتعلقة بنقص المهارات والاحتياجات التدريبية.

يمكن للحكومة أن تعزز الإصلاحات المتعلقة بالمنتجات وبسوق العمل والتي تدعم الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل خلق وظائف للعمال ذوي المهارات العالية، فضلاً عن حماية أولئك المعرضين لخطر فقدان عملهم. تُفرض قيود على الملكية الأجنبية في الخدمات التجارية والتوزيع والنقل والسياحة، وهي قطاعات يمكن فيها للاستثمار الأجنبي المباشر أن يخلق فرص عمل للأردنيين ذوي المهارات العالية وذوي المهارات المنخفضة. يمكن للإصلاحات المؤيدة للمنافسة الهادفة إلى تطوير قطاع خاص تنافسي والحد من الخلل الذي يسببه القطاع العام أن تدعم تنقل العمالة للعمال ذوي المهارات العالية. إن أنظمة سوق العمل في الأردن ليست معوّفاً رئيسياً للقطاع الخاص وقد رفعت الإصلاحات الأخيرة الحد الأدنى من معايير العمل، ولكن يجب بذل المزيد من الجهود الرامية إلى تحقيق المساواة في ظروف العمل بين الأردنيين وغير الأردنيين وبين الشركات في المناطق الحرة والتنمية وتلك المتواجدة خارجها. يمكن أن يساعد تعزيز حقوق المفاوضات الجماعية وصوت العمال بشكل خاص في ضمان استفادة جميع العمال من الاستثمار الأجنبي المباشر، وذلك من خلال دعم الحلول الجماعية للقضايا والنزاعات الناشئة.

ومع ذلك، فإن الإصلاحات في أسواق المنتجات والعمل ليست كافية ليوثر الاستثمار الأجنبي المباشر وظائف جيدة. تهدف السياسات المستهدفة في الأردن إلى تحفيز الطلب على العمالة من خلال جذب الاستثمار في القطاعات والمواقع والمهن ذات الأولوية وزيادة العرض في المهارات المناسبة. تسعى سياسات أقل إلى تحقيق هدف تحسين الأجور وظروف العمل غير الأجر. إذا نُفذت بشكل جيد، يمكن لهذه السياسات الاستباقية أن تستوعب أو تزيد من الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر في سوق العمل الأردني. ولكن تميل السياسات والبرامج نحو الأردنيين ذوي المهارات المتوسطة إلى المنخفضة في قطاع التصنيع. إن تكييف مجموعة السياسات لاستهداف الخريجين والعمال ذوي المهارات العالية في قطاعات الخدمات المتنامية سيساعد الأردن على مواجهة التحديات التي تفرضها الأتمتة والرقمنة والتجارة، والتي تسارعت وتيرتها بفعل الاستثمار الأجنبي المباشر، على سوق العمل.

الاعتبارات السياسية الرامية إلى تعزيز وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على صفات الوظائف وتنمية المهارات

- موازنة استراتيجيات الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات، بما في ذلك مراجعة قانون الاستثمار لعام 2014 واستراتيجيات الترويج للاستثمار والعمالة المقبلة، مع القطاعات ذات الأولوية في رؤية 2025 والخطط الوطنية الأخرى، لا سيما القطاعات ذات الأجور العالية والمهارات العالية وكثيفة العمالة. يجب أن توفر الإستراتيجيات توجيهات سياسية واضحة حول كيفية قيام الاستثمار الأجنبي المباشر بتحسين نتائج سوق العمل، وتحديد أهداف واضحة وتوضيح المسؤوليات عبر الهيئات الحكومية.
- تعزيز التنسيق الحكومي الدولي وتعزيز المبادرات السياسية المشتركة. يمكن لمجلس الاستثمار أن يضطلع بدور أكثر استباقية بهدف ضمان الموازنة الاستراتيجية عبر سياسات الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات. يجب أن يساعد تواجد وزير العمل في المجلس على تحقيق الاتساق السياساتي على مستوى التنفيذ.
- تحسين التنسيق بين وزارة الاستثمار والهيئات الحكومية الرئيسية التي تقدم خدمات دعم العمالة والتدريب ووكالات تنمية المهارات وتعزيز برامج السياسة المشتركة عبر الوكالات.
- إعادة تقييم الحواجز القائمة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر بالمقارنة مع الأهداف السياسية المتمثلة في تحفيز الطلب على العمالة، لا سيما في قطاعات الخدمات التي تخلق فرص العمل. تسود القيود القانونية المفروضة على الملكية الأجنبية قطاعات خدمات الأعمال والتوزيع والنقل والخدمات اللوجستية والسياحة حيث تمتلك مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر القدرة على خلق وظائف مباشرة وغير مباشرة لكل من الشباب الأردني ذوي المهارات العالية والمتدنية.
- متابعة إصلاحات سوق العمل التي تفضي إلى الاستثمار وتنقل العمالة وتعزز بيئة عمل أفضل. وهذا يشمل معالجة التشوهات في تحديد الأجور (مثل اختلاف الحد الأدنى للأجور)، وتبسيط الأنظمة المتعلقة بتوظيف العمالة الأجنبية وتعزيز حقوق المفاوضات الجماعية لزيادة تكامل سوق العمل، وتعزيز التنقل من وظائف القطاع العام إلى وظائف القطاع الخاص وتقليل العمالة غير الرسمية.

- **تحسين عملية الترويج للاستثمار وتيسيره** من خلال توفير معلومات واضحة للمستثمرين عن خصائص سوق العمل وأنظمة العمل وبرامج التدريب وحوافز العمالة ومرافقتهم في الحصول على تصاريح العمل ذات الصلة. علاوةً على ذلك، وضع مؤشرات الأداء الأساسية لتحديد الاستثمارات التي تخلق وظائف جيدة ومنحها الأولوية.
- **رفع مستوى الوعي بمعايير العمل الدولية وتحفيز الشركات على الإفصاح عن امتثالها لها**، من بين أمور أخرى، من خلال إعادة تنشيط نقطة الاتصال الوطنية ومساعدتها على الوفاء بولايتها، ونشر التوجيه إلى الشركات متعددة الجنسيات بشأن معايير العمل والعناية الواجبة في سلاسل التوريد وتشجيع الشركات المدرجة في بورصة عمان على الإفصاح عن أدائها المتعلق بالمعايير الاقتصادية والاجتماعية وحوكمة الشركات بناءً على "الدليل الإرشادي حول إعداد تقارير الاستدامة" الصادر عن بورصة عمان.
- **وضع سياسات سوق عمل فعالة ومتكاملة تتكيف مع احتياجات المستثمرين مع دعم الفئات الأكثر ضعفاً**. وهذا يشمل رفع مستوى مهارات الشباب المتعلم مع إعادة تدريب الفئات الضعيفة العاملة في القطاعات التي تتأثر سلباً بالمنافسة، وتوفير المزيد من خدمات البحث عن الوظائف المستهدفة، بما في ذلك إعانات النقل، وتوسيع نطاق انتشارها، فضلاً عن تفضيل الحوافز الضريبية على أساس أداء الشركات في سوق العمل وتعزيز انتقال الخريجين الشباب لتجربة العمل الأولى.
- **وضع أنظمة قوية لمعلومات سوق العمل وتوقع المهارات التي تشمل الجهات الاستثمارية الفاعلة** لتصميم سياسات العمالة والتدريب القائمة على الأدلة ومراقبة آثارها بشكل فعال. يمكن أن تعرض وزارة الاستثمار خبرتها القطاعية على مجالس المهارات القطاعية المنشأة حديثاً والتعبير عن مخاوف المستثمرين من حيث نقص المهارات واحتياجات التدريب المستقبلية.

تؤثر سياسات تحسين الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

لقد قطع الأردن خطوات كبيرة فيما يتعلق بالإدماج الاقتصادي للمرأة، ولكن لا تزال تكمن تحديات كبيرة، وقد تفاقم بعضها بسبب جائحة كوفيد-19. على الرغم من التقدم الكبير المحرز في تعليم المرأة، لا يزال عدد قليل من النساء يشاركن في القوة العاملة. فيعد معدل مشاركة النساء من بين أدنى المعدلات في العالم، حيث يبلغ 14٪ فقط، كما أن الفجوة في الأجور بين الجنسين مرتفعة حتى عند أخذ عوامل مثل التعليم والعمر ودوام العمل والقطاع في الاعتبار. تعمل النساء بشكل رئيسي في قطاعات الخدمات، لا سيما التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، وفي الصناعات التحويلية ذات القيمة المضافة المنخفضة. وتعمل نسبة كبيرة من النساء، حوالي 37٪، في القطاع العام. تعيق الأعراف الاجتماعية والثقافية المشاركة الاقتصادية للمرأة في جميع المهن، بما في ذلك ريادة الأعمال. فتواجه اللجان ظروف عمل أكثر قسوة، حيث يعملن في كثير من الأحيان في وظائف غير رسمية.

قد يساهم الاستثمار الأجنبي المباشر في زيادة المساواة بين الجنسين في سوق العمل في البلدان المضيفة. على مدى العقدين الماضيين، تم توجيه غالبية الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن نحو القطاعات التي يهيمن عليها الرجال، مثل الطاقة (النفط والغاز) والبناء وخدمات الأعمال. ومع ذلك، فإن فجوات الأجور بين الجنسين في تلك القطاعات أقل من القطاعات الأخرى (الشكل 7). تلقت الصناعات التحويلية التي توظف نسبياً كبيرة من النساء، لا سيما الملابس والمنسوجات، كميات أقل من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي، كما أنها تراجعت منذ عام 2008. علاوةً على ذلك، فإن الشركات الأجنبية ليست أكثر إدماجاً للاعتبارات الجنسانية من الشركات المحلية. فهي توظف نسبياً أعلى من النساء في المتوسط، ولكن من غير المرجح أن يكون لديها كبار مديرات أو مالكات. كما توصف ظروف العمل في المناطق الصناعية المؤهلة، حيث تعمل العديد من شركات المنسوجات والملابس الأجنبية، بأنها صعبة، خاصة بالنسبة للمهاجرات. تميل الوظائف في المناطق إلى أن تكون كثيفة العمالة ومنخفضة الأجر ولا تقدم سوى فرص قليلة للنمو المهني. تعتبر الروابط التجارية بين الشركات الأجنبية والمحلية مهمة في بعض القطاعات التي تهيمن عليها النساء مثل الملابس، لكن الأدلة تظهر أن هذه الروابط لم تؤد إلى خلق فرص عمل في سوق العمل المحلي.

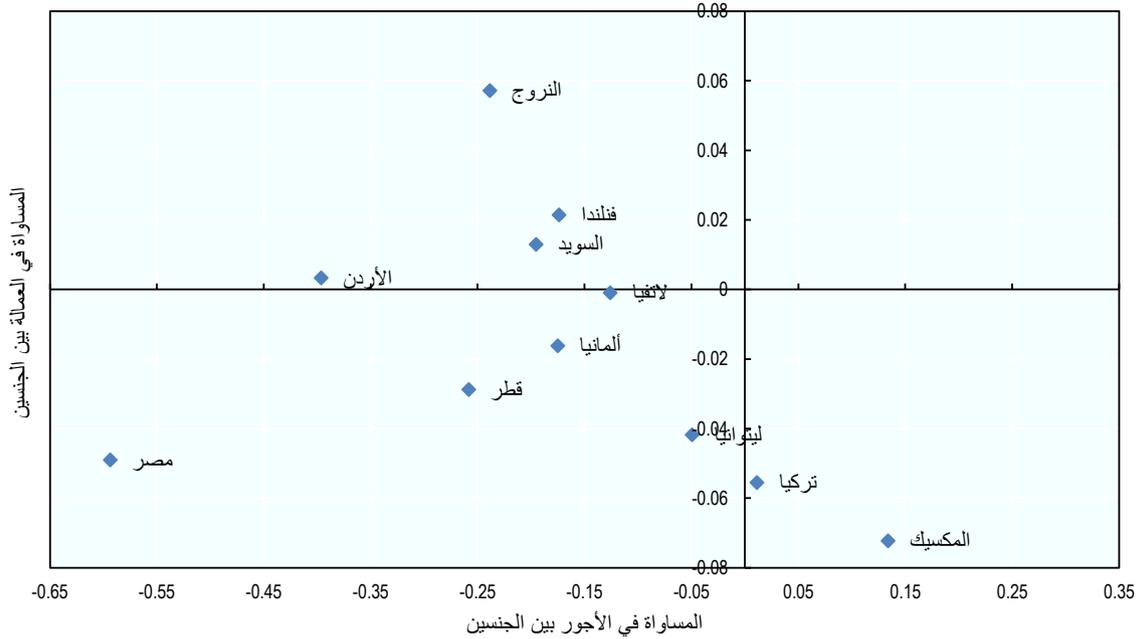
يُعد تحسين إدماج المرأة في الحياة الاقتصادية للبلاد من أولويات السياسات لصانعي السياسات الأردنيين، وتم تسليط الضوء على هذه النقطة في العديد من الخطط والاستراتيجيات الوطنية، مثل الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025، وخطة العمل للتمكين الاقتصادي للمرأة 2019-2024 واستراتيجية التشغيل 2011-2020. تتماشى هذه الأهداف مع طموح الأردن في أن يصبح اقتصاداً مزدهراً ومستداماً وشاملاً حيث يمكن لجميع المواطنين، بمن فيهم النساء، الاستفادة من النمو الاقتصادي، كما هو موضح في خطة التنمية الوطنية، رؤية 2025. كما يتم دعم هذه الأهداف بشكل غير مباشر من خلال استراتيجيتها للترويج للاستثمار، والتي تؤكد على أهمية جذب الاستثمار الأجنبي الذي يخلق وظائف جيدة، إلا أنها غير منكرة صراحة. ومع ذلك، لا يتم دائماً بلورة هذه الاستراتيجيات والخطط الوطنية بطريقة منسقة. علاوةً على ذلك، فإن استمرارية هذه الاستراتيجيات والوصول إليها ليست مضمونة دائماً.

إن إطار الحوكمة الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين في سوق العمل يشمل العديد من الجهات الفاعلة التي تعمل في مجالات مثل الاستثمار وريادة الأعمال وسوق العمل والتعليم. فيشمل الوزارات وهيئاتها المنفذة، والهيئات المستقلة، مثل اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة وهيئة الاستثمار الأردنية، والعديد من الكيانات الخاصة وغير الهادفة للربح. هناك عدة آليات

تضمن التنسيق بين الجهات الحكومية، مثل وحدات النوع الاجتماعي في الوزارات ذات الصلة أو نقطة الاتصال الوطنية لسلوك العمل المسؤول في هيئة الاستثمار الأردنية. لكن بالنسبة لبعض منصات التنسيق هذه، فإن نطاق العمل والموارد غير واضحة.

الشكل 9.1. في الأردن، يرتبط الاستثمار الأجنبي المباشر بالتأسيس بانخفاض جودة التوظيف الجنساني وزيادة المساواة في الأجور بين الجنسين

هل يرتبط الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل إيجابي بالتوظيف بين الجنسين/ المساواة في الأجور؟ < 0، نعم؛ > 0 لا



ملاحظة: تُقاس المساواة في العمل بين الجنسين بحصة الموظفات من إجمالي الموظفين. تُقاس المساواة في الأجور بين الجنسين على أنها النسبة بين متوسط الأجر الشهري للمرأة والرجل. تعود البيانات إلى عام 2019. يوضح هذا الشكل سحابة نقط بين مؤشرين من النوع 2 من مؤشرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر. انظر الملحق "ب" لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019) للحصول على وصف للمنهجية. المصدر: إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى قاعدة بيانات fDi Markets الخاصة بفاينانشيال تايمز؛ حسابات منظمة العمل الدولية وحسابات الأمم المتحدة القومية.

أدت العديد من الإصلاحات التي تم تنفيذها في العقد الماضي إلى تحسين الإطار السياسي بشكل كبير، مما يسمح بالتأثير الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين. ومع ذلك، لا تزال تكمن تحديات في عدة مجالات. فتعتبر القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر عالية في بعض قطاعات الخدمات التي تتمتع بإمكانيات عمل عالية للنساء، مثل الفنادق والمطاعم، والمعلومات والاتصالات، والخدمات المالية. عالجت الإصلاحات الأخيرة لقانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي فجوات مهمة في المساواة بين الجنسين في سوق العمل. لكن لا تزال الحواجز القانونية قائمة أمام المشاركة الاقتصادية للمرأة في المجالات المتعلقة بإجازة الأمومة ومكان العمل والميراث.

اتخذ الأردن العديد من المبادرات السياسية الهادفة إلى دعم المساواة بين الجنسين في سوق العمل. تفيد بعض هذه السياسات بشكل مباشر الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي، مثل الحوافز الضريبية الممنوحة لشركات التصنيع التي توظف 15% على الأقل من الأردنيات. إن الحوافز المالية (مثل المنح والقروض) وبرامج التدريب وتنمية المهارات هي أدوات سياسية رئيسية تستخدمها هذه المبادرات. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى أنظمة المراقبة والتقييم لهذه السياسات والبرامج يجعل من الصعب تقديم تقييم للنهج السياسي في الأردن. أخيراً، صادق الأردن على الاتفاقيات الدولية الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان للمرأة ووقع العديد من الاتفاقيات التجارية التي تتضمن أحكاماً جنسانية. كانت هذه الالتزامات الدولية مهمة في دفع الإصلاحات المحلية للمساواة بين الجنسين في الأردن.

الاعتبارات السياسية الرامية إلى تحسين آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

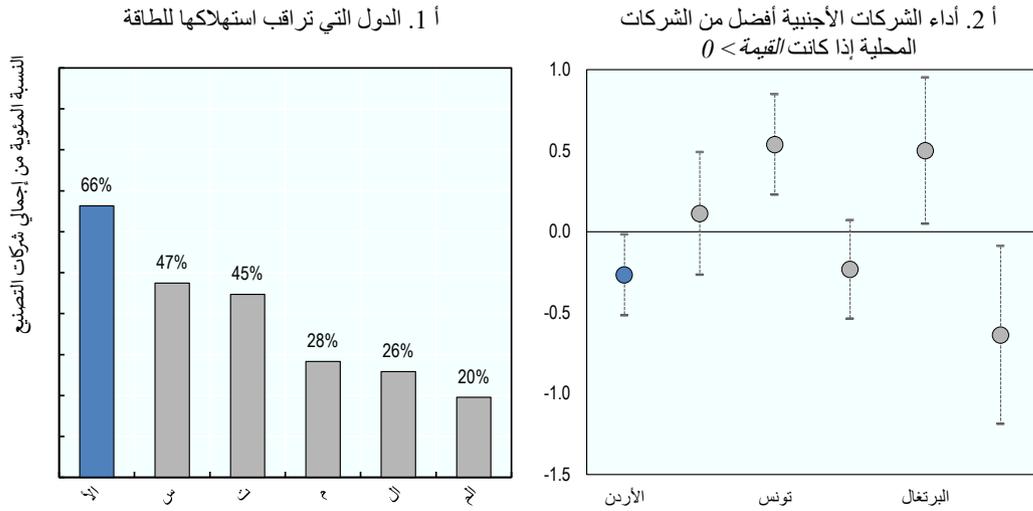
- تحسين التنسيق والاستمرارية وإمكانية الوصول إلى التخطيط الاستراتيجي للمساواة بين الجنسين والاستثمار. ينبغي تصميم الاستراتيجيات في المجالات السياسية ذات الصلة بطريقة أكثر تنسيقاً. ويجب تطويرها بمزيد من الاستمرارية وجعل الوصول إليها سهلاً، على سبيل المثال من خلال منصة مشتركة باللغة الإنجليزية.
- تعزيز التنسيق بين الجهات الحكومية ذات الصلة بهدف تحسين إشراك الأهداف الجنسانية في سوق العمل وزيادة الأعمال وسياسات الاستثمار. يمكن توسيع الشبكات الجنسانية في الوزارات المعنية وتعزيز دور نقطة الاتصال الوطنية، التي تستضيفها هيئة الاستثمار الأردنية.
- إن إدخال نظام للرصد والتقييم من شأنه أن يحسن فعالية وتنسيق السياسات بهدف دعم الإشراف الاقتصادي للمرأة. لدى الأردن العديد من المبادرات السياسية الهادفة إلى دعم التكامل الاقتصادي للمرأة، لكن تأثير هذه السياسات وما إذا تم تنسيقها وكيفية تنسيقها غير واضحة.
- إن الحد من القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر والموظفين الأجانب في بعض قطاعات الخدمات قد يفتح فرص عمل للنساء. تعد القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى مما هي عليه في منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في بعض قطاعات الخدمات مثل الفنادق والمطاعم والخدمات المالية. بالإضافة إلى ذلك، تؤثر القيود المفروضة على الموظفين الأجانب على قطاعات مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة والخدمات المهنية. بينما تميل هذه القطاعات إلى توظيف العديد من النساء على مستوى العالم.
- النهوض بإصلاحات سوق العمل بهدف سد الفجوات بين الجنسين وتعزيز الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على المرأة. على الرغم من الإصلاحات الأخيرة، لا تزال هناك حواجز قانونية مهمة قائمة أمام المشاركة الاقتصادية للمرأة في التشریعات المحلية في مجالات مثل الأمومة والتحرش الجنسي في العمل والميراث.
- تحسين المبادرات الهادفة إلى دعم ريادة الأعمال النسائية لمساعدة الشركات التي تملكها / التي تقودها النساء على التواصل مع الشركات الأجنبية. يمكن أن تساعد البرامج التي تساعد المؤسسات المملوكة / التي تقودها النساء على التواصل مع الشركات الأجنبية على التوسع. كما يمكن أن يؤدي تعزيز الروابط المحلية والأجنبية في القطاعات التي تهيمن عليها المرأة إلى خلق فرص عمل للمرأة.
- زيادة برامج المعلومات والتيسير بهدف التغلب على الحواجز الاجتماعية والثقافية التي تعيق النساء من العمل في الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات. يمكن أن تؤدي الحملات الإعلامية لإعلام المجتمعات والأسر حول ظروف العمل والسياسات الرامية إلى تحسين أمن المرأة إلى حث المزيد من النساء على العمل، بما في ذلك العمل في الشركات الأجنبية.

السياسات الرامية إلى تحسين وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

تستمر انبعاثات الكربون في الأردن في الارتفاع، وإن كان ذلك بمعدل متناقص، مدفوعاً في الغالب بقطاعي الطاقة والنقل اللذين يعملان بالوقود النفطي إلى حد كبير. نظراً لتراجع الحواجز التكنولوجية لكهربية هذه القطاعات وإزالة الكربون بسرعة، يمكن للقطاع الخاص، والمستثمرين الأجانب على وجه التحديد، تلبية احتياجات الاستثمار هذه بشكل مربح. على مدى العقد الماضي، كانت مشاريع الاستثمار الأجنبي ضئيلة في قطاع النقل، وسيطر عليها الوقود الأحفوري في قطاع الطاقة إلى حد كبير. في الآونة الأخيرة، بدأ الاستثمار الأجنبي المباشر في التحول من الوقود الأحفوري إلى مصادر الطاقة النظيفة. يعد تسريع هذا التحول أمراً بالغ الأهمية لتوزيع مصادر الطاقة، وتقليل الاعتماد على واردات الوقود الأحفوري وتحسين أمن الطاقة، وسيساعد في نفس الوقت على دفع عجلة التحول منخفض الكربون في الأردن.

يتطلب التحول منخفض الكربون جعل الاستثمارات خارج قطاع الطاقة خضراء. هناك أدلة على أن الشركات الأجنبية قد تكون مسؤولة عن أكثر من 50٪ من النفط المستهلك في التصنيع. إضافة إلى ذلك، وفقاً لمؤشرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن أداء المستثمرين الأجانب في الأردن ضعيف من حيث ممارسات الأعمال الخضراء، لا سيما عندما يتعلق الأمر بتتبع استخدام الطاقة والانبعاثات، وتطبيق تدابير للحد من الانبعاثات (الشكل 1.8). يشير هذا إلى أن الآثار الإيجابية غير المباشرة من الشركات الأجنبية على الشركات المحلية قد يكون ضئيلاً، وذلك عندما يتعلق الأمر بتخضير ممارسات الأعمال وتحسين التأثيرات المناخية للاستثمار الخاص. حتى إذا كان أداء الشركات الأجنبية يتفوق على الشركات المحلية من حيث التأثيرات المناخية (ما من دليل على ذلك حالياً)، فإن فرص التأثير على الممارسات التجارية للموردين المحليين محدودة إلى حد ما، نظراً لمحدودية روابط سلسلة التوريد المحلية.

الشكل 10.1. أداء الشركات الأجنبية في الأردن ضعيف من حيث ممارسات الأعمال الخضراء



ملاحظة: تعكس اللوحان A و C جميع الشركات، بينما تعرض اللوحان B و D الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة البالغة 95٪ حول هذه الاختلافات (السطر).
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى (2021) World Bank Enterprise Surveys.

جعلت الحكومة الأردنية النمو الأخضر أولوية وطنية عليا، وأظهرت التزامها بالتحول نحو الاقتصاد الأخضر من خلال استراتيجيات وخطط متعددة السنوات، مما أدى إلى سلسلة من الإصلاحات والسياسات الاستباقية التي تهدف إلى دعم خفض انبعاثات الكربون وجدول أعمال النمو الأخضر. اضطلعت العديد من برامج الإصلاح التي تم تنفيذها في العقد الماضي بدور مهم في تحقيق تكافؤ الفرص للمستثمرين الأجانب في التقنيات منخفضة الكربون. وتشمل هذه التقنيات تفكيك قطاع الطاقة من أجل زيادة المنافسة في توليد الطاقة وتوزيعها، مما خلق مساحة أكبر للاستثمار الخاص في الطاقة المتجددة؛ والإلغاء التدريجي لإعانات الطاقة وما ينتج عن ذلك من تشوهات في الأسعار تؤدي إلى زيادة الاستثمار في الأنشطة كثيفة الكربون. في حين أن هذه الإصلاحات هي خطوة أولى حاسمة للتأثير على خصائص الكربون للاستثمار الأجنبي المباشر الذي يدخل البلاد، يمكن بذل المزيد من الجهود الرامية إلى موازنة جدول أعمال النمو الأخضر مع استراتيجية تشجيع الاستثمار وتوضيح دور مستثمري القطاع الخاص في النهوض بأهداف الحد من انبعاثات الكربون بشكل أكثر وضوحًا وتحديدًا.

تشمل السياسات الإضافية الهادفة إلى تحفيز الاستثمارات منخفضة الكربون في المقام الأول تدابير تسعى إلى توسيع قدرة توليد الطاقة المتجددة، وتعزيز توفير الطاقة وزيادة كفاءة الطاقة للأنشطة الاقتصادية. إن الأدوات السياساتية المفضلة هي مجموعة متنوعة من الحوافز المالية والضريبية للاستثمارات التي تحقق هذه الأهداف. ومع ذلك، لا يتم الإعلان عن هذه الحوافز المالية والضريبية على موقع هيئة الاستثمار الأردنية، مما يثير تساؤلات حول ما إذا كان المستثمرون الأجانب على علم بها. قد يؤدي التنسيق الأكبر بين المؤسسة المنفذة الرئيسية، أي وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ووزارة الاستثمار لضمان ورود الحوافز المالية المتاحة في المواد الترويجية التي تنشرها هيئة الاستثمار الأردنية، إلى زيادة فعالية هذه الأدوات في جذب الاستثمارات منخفضة الكربون. كما تشمل البرامج الأخرى حملات إعلامية مصممة لزيادة الوعي بين المستهلكين حول خصائص الانبعاثات لشركات الطاقة، فضلاً عن برامج تدريب مصممة لتعزيز فرص العمل المتعلقة بالتقنيات منخفضة الكربون. تعزز مثل هذه المبادرات جاذبية الأردن كمقصد للاستثمارات منخفضة الكربون، وتزيد احتمالية حدوث آثار غير مباشرة للانبعاثات منخفضة الكربون من الشركات الأجنبية على الشركات المحلية.

الاعتبارات السياساتية الرامية إلى تحسين وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

- **ضمان التوافق والتنسيق رفيعي المستوى بين صانعي سياسات الاستثمار والمناخ.** بذل الأردن جهدًا واضحًا لتوحيد العديد من الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية المتعلقة بتغيير المناخ في إطار واحد متعدد القطاعات للنمو الأخضر تحت إشراف لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات. بهدف ضمان توافق أكبر مع أولويات مجلس الاستثمار، قد يكون هناك مجال أمام مشاركة وزارة الطاقة والثروة المعدنية في مجلس الاستثمار.
- **موازنة الإطار الوطني للنمو الأخضر مع استراتيجية الترويج للاستثمار وتوضيح دور مستثمري القطاع الخاص في تحقيق نتائج النمو الأخضر.** يمكن بذل جهود أكبر لتوضيح في أي مجالات سيكون الاستثمار الخاص ضروريًا وربط الإجراءات

الأولوية المحددة للنمو الأخضر بفرص الاستثمار الخاص التي حددتها وزارة الاستثمار وروجت لها. يجب أن تضمن استراتيجية الترويج للاستثمار المحدثة النظر في فرص الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة بشكل استباقي وليس كرد فعل لهيئة الاستثمار.

- **تبسيط وتوحيد إجراءات الترخيص والتسجيل لمشاريع الطاقة المتجددة تحت سلطة واحدة.** تشارك العديد من المؤسسات في الإجراءات الإدارية وإجراءات الترخيص لاستثمارات الطاقة المتجددة. إن المحطة الواحدة للإجراءات التابعة لوزارة الاستثمار تسهل إجراءات الترخيص لجميع أنواع الاستثمار. كما تمنح وزارة الاستثمار التراخيص لمستثمري المناطق الحرة، وبعضها يستهدف توليد الطاقة المتجددة. ولكن الترخيص الرئيسي الذي يتوجب على مطور مشروع متجدد الحصول عليه هو ترخيص توليد الطاقة الذي تقدمه الهيئة المنظمة للكهرباء، أي وزارة الطاقة والثروة المعدنية (EMRC). يمكن أن يساهم تبسيط إجراءات الترخيص وتوحيدها تحت سلطة واحدة في تقليل تكاليف المعاملات المرتبطة باستثمارات الطاقة المتجددة.
- **النظر في استبدال متطلبات المحتوى المحلي المتعلقة بمكونات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، بحوافز مستهدفة للتنمية الصناعية.** تتعارض متطلبات المحتوى المحلي المتعلقة بالطاقة الشمسية والبطاريات وتوربينات الرياح مع قدرة الأردن التصنيعية المحدودة نسبيًا للمكونات ذات الصلة. من المرجح أن تثبط مثل هذه الإجراءات التمييزية الاستثمارات الأجنبية في مجال توليد الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. بدلاً من ذلك، يمكن للحكومة تقديم حوافز مستهدفة لمكونات محددة للطاقة الشمسية وطاقة الرياح التي لا يتم تصنيعها محليًا بعد.
- **النظر في الانتقال من نموذج مشتري واحد للكهرباء إلى سوق جملة مصمم جيدًا للكهرباء.** يجب أن تنتظر الحكومة في تمكين الموزعين الرئيسيين الثلاثة للكهرباء من شراء الكهرباء مباشرة من المنتجين بأسعار السوق، وذلك من أجل تحقيق تكافؤ الفرص أمام المستثمرين الأجانب في مجال الطاقة المتجددة. وقد يؤدي الانتقال التدريجي إلى سوق الجملة للكهرباء المصمم جيدًا إلى زيادة تعزيز قدرة قطاع الطاقة على استيعاب حصص عالية من الطاقة المتجددة، وتسريع انتقال الطاقة في الأردن.
- **تبسيط عملية حيازة الأراضي وتأجيرها.** يمكن لوائح السياسات إنشاء قاعدة بيانات للأراضي الحكومية المتاحة لمشاريع الطاقة المتجددة، وتسهيل إجراءات حيازة الأراضي من خلال مكتب مركزي بهدف تقليل تكاليف المعاملات على المستثمرين. كما يمكن للحكومة تحديد المزيد من الأراضي الخاصة المتاحة، وتزويد المقرضين بألية لضمان إبرام عقود إيجار الأراضي مع العديد من الملاك الخاصين بكفاءة.
- **ربط جهود الترويج للاستثمار بأهداف الحد من انبعاثات الكربون.** يمكن أن تنتظر وزارة الاستثمار في تصميم مواد وأنشطة الترويج للاستثمار بشكل مستهدف نحو المستثمرين في الأعمال المنخفضة الكربون عبر القطاعات الستة ذات الأولوية للنمو الأخضر، مع التركيز بشكل خاص على فرص الاستثمار المتعلقة بكهربة النقل البري، وفرص توفير الطاقة في السياحة والصناعة. قد يكون هناك أيضًا مجالاً لربط جهود الترويج للاستثمار بالحوافز أو المتطلبات المتعلقة برصد استخدام الطاقة والإبلاغ عنه.

المراجع

- Hausmann, R. et al. (2020), *A Roadmap for Investment Promotion and Export Diversification: The Case for Jordan*, Working Paper Series 2019.374, Harvard University, Cambridge, MA. [3]
- ILO (2022), *The Impact of Trade and Investment Policies on Productive and Decent Work: METI Country Report for Jordan*. [7]
- OECD (2021), *FDI Qualities Policy Toolkit*, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-Qualities-Policy-Toolkit-Consultation-Paper-2021.pdf>. [6]
- OECD (2021), *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6d84ee94-en>. [5]
- OECD (2020), *Investment and sustainable development: Between risk of collapse and opportunity to build back better*, Discussion paper for the joint IC-DAC session at the 2020 Roundtable on Investment and Sustainable Development, OECD, Paris. [4]

- OECD (2020), *OECD Review of Foreign Direct Investment Statistics: Jordan*, OECD, [2]
<https://www.oecd.org/investment/OECD-Review-of-Foreign-Direct-Investment-Statistics-Jordan.pdf>.
- OECD (2018), *Enhancing the legal framework for sustainable investment: Lessons from Jordan*, OECD, [1]
<https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Enhancing-the-Legal-Framework-for-Sustainable-Investment-Lessons-from-Jordan.pdf>.

2 تعزيز تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار

يقيّم هذا الفصل اتجاهات الإنتاجية وإمكانية الاستثمار الأجنبي المباشر على تعزيز الإنتاجية وأداء الابتكار في الأردن. وبناءً على تقييم القدرة التنافسية للأردن، يعرض هذا الفصل إطار الحوكمة ومزيج السياسات التي تدعم تأثيرات الاستثمار على الإنتاجية، مع التركيز على الترتيبات والسياسات المؤسسية عند تقاطع الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويطبّق هذا الفصل مجموعة الأدوات السياساتية المتعلقة بصفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (المجموعة المتعلقة بالإنتاجية والابتكار).

2.1. ملخص

شكل الاستثمار الأجنبي المباشر محركاً رئيسياً للإنتاجية الإجمالية في الأردن في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلا أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة تباطأت إلى حد كبير منذ ذلك الحين. يتركز الجزء الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعي الطاقة والعقارات وهما قطاعين كثيفي رأس المال، حيث يمثلان أكثر من 70٪ من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي. لا تزال إنتاجية العمالة في الأردن راکدة منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، فضلاً عن النزاعات المستمرة في البلدان المجاورة التي قطعت ممرات تجارية مهمة، مما أدى إلى انخفاض كبير في الطلب على صادرات الأردن وزيادة حادة في أسعار الطاقة. ودفع انخفاض القدرة التنافسية في قطاع الصناعات التحويلية الشركات المصنعة الأجنبية إلى تقليل الانخراط في الأنشطة القائمة على المعرفة في الأردن. ونتيجة لذلك، بالإضافة إلى القدرات المحدودة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (مثل القدرات المتعلقة بالوصول إلى الموارد الاستراتيجية مثل التمويل والبنية التحتية)، تقوم الشركات الأجنبية بروابط تجارية أقل مع الشركات المحلية، مما يقلل من فرص إحداث آثار غير مباشرة للإنتاجية. من المرجح أن نشهد النمو والإنتاجية في المستقبل في الخدمات القابلة للتداول (مثل التمويل، والنقل، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات البيع بالجملة والتجزئة)، التي شهدت استقراراً نسبياً في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة في السنوات الأخيرة وتعتبر أقل تأثراً باستمرار ارتفاع أسعار الطاقة وندرة المياه مقارنةً بقطاع الصناعات التحويلية.

تؤيد رؤية الأردن 2025 للنمو الاجتماعي والاقتصادي المستدام فرصة تحقيق الإنتاجية في قطاع الخدمات، بما في ذلك من خلال الاستثمار الأجنبي والروابط مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتدعمها استراتيجيات وطنية متعددة يُعهد بحوكمتها إلى العديد من هيئات الدولة على مختلف المستويات. ومع ذلك، على مستوى التنفيذ، لم تركز الجهود الرامية إلى جذب الاستثمار على مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر ذات الإمكانيات الأكبر لنمو الإنتاجية والابتكار حتى الآن.

يقيم هذا الفصل القدرة التنافسية للأردن والفرص المستقبلية للاستثمار الأجنبي المباشر للتأثير بشكل إيجابي على الإنتاجية والابتكار في الأردن. ثم يقيم إطار الحوكمة ومزيج السياسات الداعمين للتأثير الإيجابي للاستثمار على الإنتاجية، فضلاً عن التركيز على الترتيبات والسياسات المؤسسية عند تقاطع الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتم تلخيص الاعتبارات السياسية الرئيسية أدناه.

الاعتبارات السياسية

- يمكن زيادة مواعيد الاستثمار الوطنية التي تربط بين القضايا السياسية المتعلقة بالاستثمار والإنتاجية وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وضمان استمرارية التوجهات الاستراتيجية. يتم إدخال الاستراتيجيات دون الرجوع إلى تلك الخاصة بالمؤسسات العامة الأخرى. فانقضت قابلية بعض الاستراتيجيات القطاعية للتطبيق ولم يتم تجديدها بعد. ويمكن جعل المعلومات المتعلقة بالاستراتيجيات والخطط مركزية وإتاحتها عبر الإنترنت (بما في ذلك إتاحتها باللغة الإنجليزية).
- يتم تسويق المسائل السياسية عبر مجالات الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن. ولكن يمكن للمجالس الحكومية رفيعة المستوى أن تضمن أيضاً تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياسية ذات الصلة، أي الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك الأجانب). كما يمكن توضيح الأدوار والولايات المنوطة بمختلف هيئات التنسيق الأفقية ذات المستوى الأعلى، والتي تعمل على بلورة استراتيجيات التنمية.
- على مستوى تنفيذ السياسات، يمكن زيادة تعزيز التنسيق الأفقي والتعاون بين الوكالات بشأن برامج دعم الاستثمار والابتكار ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. إن البرمجة المشتركة غائبة على نطاق واسع. ومن ناحية أخرى، فإن آليات التنسيق الأفقي عبر مستويات الحكومة راسخة إلى حد ما، على سبيل المثال بصفها هيئة لترويج الاستثمار، تتمتع وزارة الاستثمار بإمكانية نقل مخاوف المستثمرين إلى مجلس الاستثمار، وبالتالي يمكنها تقديم مدخلات مهمة لإصلاح السياسات على مستويات أعلى.
- ستساعد إزالة القيود التنظيمية المفروضة على قطاع الخدمات أهداف النمو الاقتصادي المحددة في رؤية 2025، وتسهم في نمو الإنتاجية في القطاعات الأخرى، بما في ذلك قطاع الصناعات التحويلية. إن تحرير قطاع الخدمات يتخلف عن عمليات الإصلاح في القطاعات الأخرى. وإلى جانب قيود الاستثمار الأجنبي المباشر، هناك العديد من الجوانب التنظيمية "خلف الحدود" (مثل حماية حقوق الملكية الفكرية، فضلاً عن سياسات المنافسة والعمالة) التي تؤثر على الاستثمار في قطاع الخدمات. سيسمح إدراج الأردن في مؤشر تقييد التجارة في الخدمات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (STRI) بتحديد فرص الإصلاح في هذه المجالات.
- يمكن للأردن أن ينظر في تعزيز الاستهداف القطاعي لحوافز الاستثمار بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات إنتاجية أعلى للعمالة (مثل الخدمات) وفي البحث والتطوير والأنشطة التي تتطلب مهارات مكثفة، والتي يمكن أن تدعمها القوى العاملة الماهرة بشكل متزايد وقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المدول بشكل كبير. لم تركز الجهود الرامية إلى جذب الاستثمار على مشروعات الاستثمار الأجنبي المباشر ذات الإمكانيات الأكبر لنمو الإنتاجية والابتكار حتى الآن. وهناك أيضاً فجوة بين سياسات الترويج للاستثمار والابتكار بسبب النظام الإيكولوجي الأردني للبحث والابتكار الحديث نسبياً، بالإضافة إلى الولاية المنوطة بوزارة الاستثمار (JIC) التي لا تشمل تشجيع الابتكار.
- يمكن أن يساهم تبسيط البيئة التنظيمية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في زيادة تحسين مناخ الأعمال وبالتالي تمكين نمو إنتاجية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم عن طريق الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر. حقق الأردن تحسينات ملحوظة في

مناخ الأعمال من خلال إصدار أنظمة جديدة وتبسيط أنظمة أخرى. ومع ذلك، لا يزال بدء الأعمال التجارية والتعامل مع تصاريح البناء وحماية حقوق المساهمين الأقلية من القيود الرئيسية التي تواجهها الشركات في الأردن. يمكن أن يساعد القانون الجديد المزمع بشأن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في تعزيز البيئة التنظيمية في الأردن.

- يمكن أن يساعد تسهيل الوصول إلى التمويل وتحسين جودة المساعدة التقنية والمعلومات وخدمات التيسير المقدمة للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة الحجم في تطوير قدراتها على الابتكار والبحث والتطوير وتضيق فجوات الأداء مع فروع الشركات الأجنبية. يمكن توضيح دور والولاية المنوطة بالمركز الوطني للإبداع (NCI)، الذي تم إنشاؤه مؤخرًا، إزاء المؤسسات الأخرى المشاركة في تنفيذ سياسات الابتكار بهدف منع ازدواجية الخدمات.
- يمكن تحسين خدمات تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة ومواءمتها مع الجهود السياسية الرامية إلى بناء روابط سلسلة القيمة بين الشركات الأجنبية والمحلية. يبدو أن السياسات التي تدعم تطوير سلسلة التوريد للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم منفصلة عن تيسير الاستثمار وأنشطة الرعاية اللاحقة. يمكن أن يؤدي الانتقار إلى التنسيق السياسي بين هيئات الترويج للاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى زيادة الحواجز المعلوماتية وتقويض الجهود الرامية إلى مواءمة القدرات الاستيعابية المحلية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مع احتياجات المستثمرين الأجانب.

2.2. اتجاهات وتحديات الإنتاجية في الأردن

تعكس الإنتاجية مرحلة التطور الاقتصادي للدولة، بالإضافة إلى القدرة التنافسية والهيكل الاقتصادي الناتج عنها. ومع تطور الاقتصاد، يتحول هيكله عادةً من الزراعة نحو الصناعات التحويلية الخفيفة، ومن ثم إلى الصناعات التحويلية الثقيلة، وفي النهاية إلى الصناعات التحويلية والخدمات عالية التقنية، مما يعكس مستويات متزايدة من الإنتاجية والقدرة على الابتكار. في حين أن الإنتاجية تتباين بشكل كبير عبر القطاعات، فإن وظائف سلسلة القيمة المختلفة داخل القطاعات والكفاءة لإجراء مثل هذه الأنشطة تنطوي على مستويات متفاوتة من كثافة العمل ورأس المال وبالتالي مستويات الإنتاجية. ترتبط الإنتاجية المحسنة والابتكار ارتباطاً وثيقاً بوظائف ذات أجور أفضل وأكثر استقراراً ورأس مال بشري أكبر ومهارات أعلى (الفصلان 3 و4). كما ترتبط الإنتاجية والقدرة على الابتكار ارتباطاً وثيقاً بالتحول إلى اقتصاد منخفض الكربون (الفصل 5).

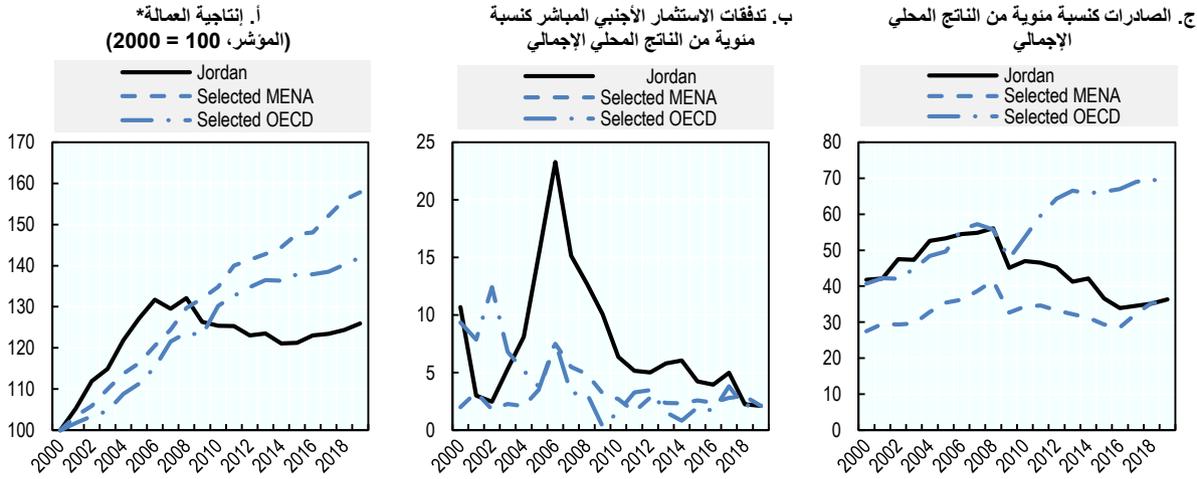
إن إنتاجية العمالة في الأردن كانت راكدة على مدى السنوات الأخيرة

في العقد السابق للالتزام العالمية لعام 2008، تسارعت إنتاجية العمالة في الأردن بوتيرة أسرع مما كانت عليه في البلدان النظيرة مثل مصر والمغرب وتونس في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والبرغال وجمهورية سلوفاكيا في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 1.2، اللوحة أ). فتحت إنتاجية العمالة الإجمالية بنسبة 30% بين عامي 2000 و2006 في الأردن، مقارنة بـ 20% في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و10% في بلدان مختارة من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. تم تحقيق نمو الإنتاجية من خلال فترة أداء ممتازة من أداء الاقتصاد الكلي (OECD, 2021^[11])، فضلاً عن زيادة حادة في الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة في صادرات السلع والخدمات (الشكل 2.1، اللوحات ب و ج). زادت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة سبعة أضعاف خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2006، وهو ما يمثل ارتفاعاً من 5% بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2003 إلى حوالي 25% في عام 2006. واستقطبت قطاعات الصناعات التحويلية والعقارات والبناء معظم الاستثمار الأجنبي المباشر خلال هذه الفترة وقادت النمو الاقتصادي والإنتاجية (Hausmann et al., 2019^[2]). وشكلت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية والكويت 50% من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر. زادت الصادرات ثلاثة أضعاف خلال نفس الفترة. وزادت الصادرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 40% في عام 2000 إلى 55% في عام 2008. وقد أدت قطاعات الملابس والزراعة والمواد الكيميائية في الأردن إلى زيادة الحصة السوقية العالمية بشكل ملحوظ، مما يشير إلى زيادة القدرة التنافسية لهذه القطاعات في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

أثرت سلسلة من الصدمات الخارجية السلبية على إنتاجية الأردن وقدرته التنافسية في أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين والعقد التالي، على نحو أكبر من الاقتصادات النظيرة. وخلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2014، انخفضت إنتاجية العمالة إلى المستويات التي شهدتها أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وظلت راكدة منذ ذلك الحين (الشكل 1.2، اللوحة أ). وإلى جانب التباطؤ الاقتصادي العالمي الناجم عن الأزمة المالية العالمية لعام 2008، أدت النزاعات في البلدان المجاورة إلى قطع ممرات تجارية مهمة وأدت إلى انخفاض كبير في الطلب على صادرات الأردن (OECD, 2021^[11]). انخفضت نسبة الصادرات في الناتج المحلي الإجمالي من 55% إلى 30% خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2016 وظلت راكدة منذ ذلك الحين (اللوحة ج). كما انخفض الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل كبير إلى أقل من 5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019 مقارنة بمتوسط يزيد عن 12% في العقد السابق (اللوحة ب). أدت النزاعات في البلدان المجاورة إلى تدفقات هائلة من المهاجرين واللجئين، مما أدى إلى زيادة عدد سكان الأردن بنسبة 50% خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2017، وبدوره زاد من حجم الضغط المفروض على الاقتصاد. كما أدى عدم الاستقرار الخارجي أيضاً إلى زيادة تكلفة واردات الطاقة خلال فترة كانت أسعار الطاقة فيها مرتفعة أصلاً، مما جعل الصناعات التحويلية كثيفة الكهرباء أقل تنافسية في الأردن (الفصل 5).

في المقابل، استمر نظراء الأردن في تحسين الإنتاجية خلال العقد الماضي. وقامت البلدان المعتمدة للمقارنة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتحسين الإنتاجية، في المتوسط، بنسبة 25٪ خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2019 (الشكل 1.2، اللوحة أ). تباطأ نمو الإنتاجية في البرتغال وجمهورية سلوفاكيا خلال فترة الانتعاش التي أعقبت الأزمة، إلا أنه ظل إيجابياً. فكانت مستويات الإنتاجية أعلى بنسبة 15٪ في عام 2019 مقارنة بعام 2008. كما زادت نسبة الصادرات في الناتج المحلي الإجمالي بشكل أكبر خلال هذه الفترة: بدءاً من مستوى الأردن (55٪) في عام 2008، أبلغت البرتغال وجمهورية سلوفاكيا الآن عن نسبة الصادرات في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 70٪. فقد تلقت تدفقات كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التحويلية الساعية إلى الكفاءة خلال فترة الانتعاش من أزمة عام 2008 (OECD, 2021, forthcoming^[3]; OECD, 2021, forthcoming^[4]).

الشكل 1.2. إنتاجية العمالة والاستثمار الأجنبي المباشر واتجاهات التصدير في الأردن ونظرائه

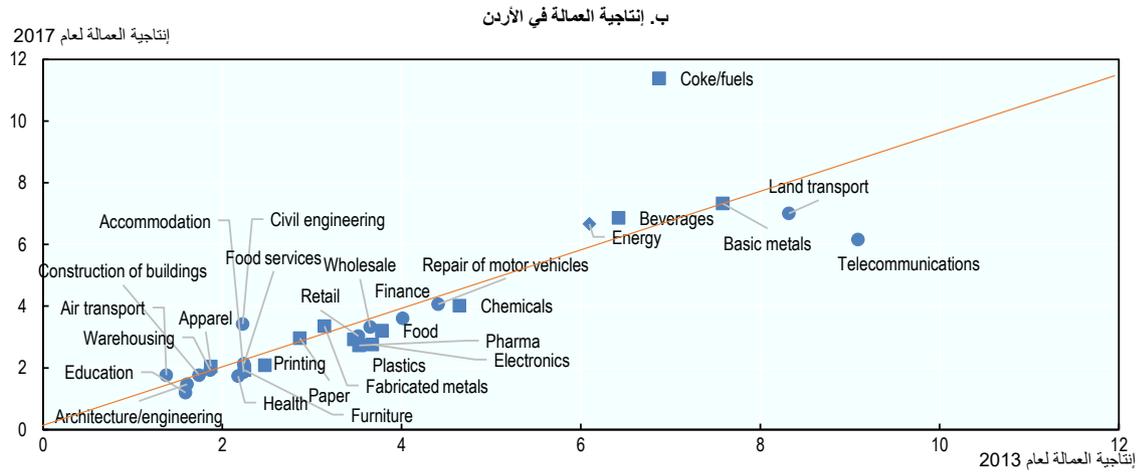
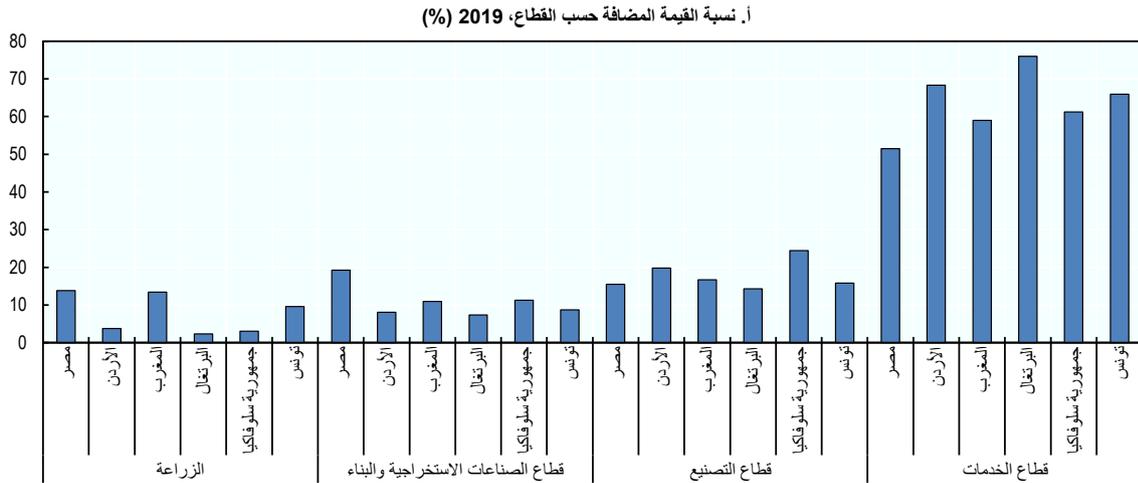


ملاحظة: * إنتاجية العمالة = القيمة المضافة لكل شخص يعمل بالدولار الأمريكي؛ بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المختارة = مصر، والمغرب، وتونس، بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المختارة = البرتغال، وجمهورية سلوفاكيا المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناء على مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (اللوحة أ وج) وإحصاءات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد" (اللوحة ب).

يتمتع الأردن بقطاع خدمات كبير، إلا أنه منخفض الإنتاجية نسبياً

يُعتبر الاقتصاد الأردني اليوم مدفوعاً إلى حد كبير بقطاع الخدمات، مقارنة ببعض البلدان الأخرى في المنطقة واقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 2.2، اللوحة أ). وفي السنوات الأخيرة، كان النمو الاقتصادي والصادرات مدفوعين إلى حد كبير بقطاع الخدمات مثل العقارات والتمويل والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات البيع بالجملة والتجزئة، مقارنة بالنمو في العقد الأول من القرن الحالي والذي كان مدفوعاً بشكل أساسي بصادرات قطاع الصناعات التحويلية (Hausmann et al., 2019^[2]). يمكن مقارنة الهيكل الاقتصادي الأردني بهيكل المغرب وتونس في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبرتغال وجمهورية سلوفاكيا في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. يعد قطاع الخدمات أكبر مما هو عليه في البلدان المتخذة أساساً للمقارنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهو مسؤول عن حوالي 70٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بحوالي 60٪ في المغرب و50٪ في مصر. تقل مساهمة قطاع الزراعة في إجمالي القيمة المضافة في الأردن عن 5٪، مقارنة بالبرتغال وجمهورية سلوفاكيا، بينما يظل قطاع الزراعة أكثر أهمية إلى حد ما في البلدان النظيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (10٪ على الأقل).

لم يساهم أداء النمو القوي نسبياً في بعض الخدمات خلال العقد الماضي في تحسين إنتاجية العمالة في الأردن (الشكل 2.2، اللوحة ب). ويكتشف قياس إنتاجية العمل كقيمة مضافة لكل دولار أمريكي يتم إنفاقه على تعويض العمل، على عكس الاقتصادات الأخرى، أن العديد من أنشطة الخدمات في الأردن أقل إنتاجية من الصناعات التحويلية منخفضة التكنولوجيا مثل الأثاث والورق وإنتاج البلاستيك². لا ينطبق هذا فقط على الخدمات ذات الأجور المنخفضة مثل خدمات البناء والتخزين أو السياحة (خدمات الإقامة والطعام)، ولكن أيضاً على الخدمات المتقدمة للغاية وذات الأجور الأفضل مثل الخدمات المعمارية والهندسية والتمويل. علاوة على ذلك، شهدت معظم الخدمات وأنشطة الصناعات التحويلية في الأردن ركوداً أو انخفاضاً طفيفاً في مستويات إنتاجية العمالة خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2017 (تم وضع العديد من القطاعات تحت خط 45 درجة في اللوحة ب). تتنافس مستويات الإنتاجية في الخدمات والقطاعات الصناعية والأولية في الأردن مع البلدان النظيرة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لكن لا تزال إنتاجية العمالة عبر القطاعات الاقتصادية العريضة أقل بمرتين إلى ثلاث مرات من المستويات في اقتصادات مثل البرتغال وسلوفاكيا، والتي هي نفسها في الطرف الأدنى من سلم الإنتاجية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية³.



ملاحظة: * إنتاجية العمالة = القيمة المضافة / نسبة تعويض العمل. يشير هذا الشكل فقط إلى 15 نشاطاً صناعياً و15 خدمة (استناداً إلى التصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية التتبع 4 - القطاعات المدرجة تحت رقمين) تتمتع بأعلى مستويات القيمة المضافة في الأردن. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (اللوحة أ) والإحصاءات الوطنية الأردنية (اللوحة ب).

من المرجح أن يحدث النمو والإنتاجية في الخدمات القابلة للتداول

يجب أن تؤدي إعادة زيادة الصادرات وتدفقات الاستثمار الأجنبي إلى دفع النمو وتعزيز الإنتاجية في الأردن. لا تزال قيود المالية العامة وميزان المدفوعات تمثل تحدياً (الفصل 1). على الرغم من الإصلاحات المالية، ارتفعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن إلى أكثر من 90٪ منذ أزمة عام 2008. وبالتالي لا يمكن أن يعتمد النمو المستقبلي على المحفزات المالية، ولا يمكن توقع أن يأتي من الانضباط المالي. إن عجز الحساب الجاري كبير بالفعل، وبالتالي لا يمكن أن تتم قيادة النمو بزيادة في الطلب المحلي الخاص على السلع غير القابلة للتداول نظراً إلى أن هذا سيتطلب المزيد من الواردات ويساهم في تدهور الميزان الخارجي. وبالتالي، تكمن إمكانات النمو والإنتاجية في الأردن في أنشطة التصدير وتدفقات الاستثمار الأجنبي، التي ستقلل من عجز الحساب الجاري ويكون لها تأثير مضاعف على القطاع غير القابل للتداول.

تكمن إمكانات النمو والإنتاجية الفورية في أنشطة الخدمات التي ليست كثيفة الطاقة أو المياه (الفصل 1). يمتلك الأردن ثروات طبيعية لخفض تكاليف الكهرباء على المدى المتوسط من خلال تسريع الاستثمارات في توليد الطاقة المتجددة والاستفادة من التقنيات الجديدة للحفاظ على استقرار الشبكة (الفصل 5). ومن شأن هذا أيضاً أن يساعد جدول أعمال الأردن من حيث النمو الأخضر بشكل عام ويخلق فرصاً جديدة لزيادة إمدادات المياه بشكل مستدام، مما سيؤدي بدوره أيضاً إلى تحسين القدرة التنافسية في أنشطة الصناعات التحويلية (كثيفة الاستهلاك للطاقة والمياه). يتم دعم إمكانات نمو الإنتاجية في الخدمات من خلال القوى العاملة المتريزة الحاصلة على تعليم عال، بما في ذلك النساء (الفصل 3 و4).

2.3. تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار في الأردن

شكل الاستثمار الأجنبي المباشر محركاً رئيسياً للإنتاجية الإجمالية في الأردن في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلا أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة تباطأت إلى حد كبير منذ ذلك الحين وظلت الإنتاجية راكدة (انظر أعلاه). باستخدام الإطار المفاهيمي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتقييم صفات الاستثمار الأجنبي المباشر (OECD, 2021^[5]). يقيس هذا القسم العوامل السياقية الرئيسية، لا سيما خصائص الاستثمار الأجنبي المباشر والقدرات الاستيعابية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (أي من حيث الوصول إلى المهارات والتمويل وأصول المعرفة)، التي تمكن أو تقيد مساهمة الشركات الأجنبية في إنتاجية الأردن وتعزيز الابتكار (المربع 1.2 كما يقيّم القسم مدى تأثير انتشار المعرفة في إطار الاستثمار الأجنبي المباشر على إنتاجية الاقتصاد المحلي والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن).

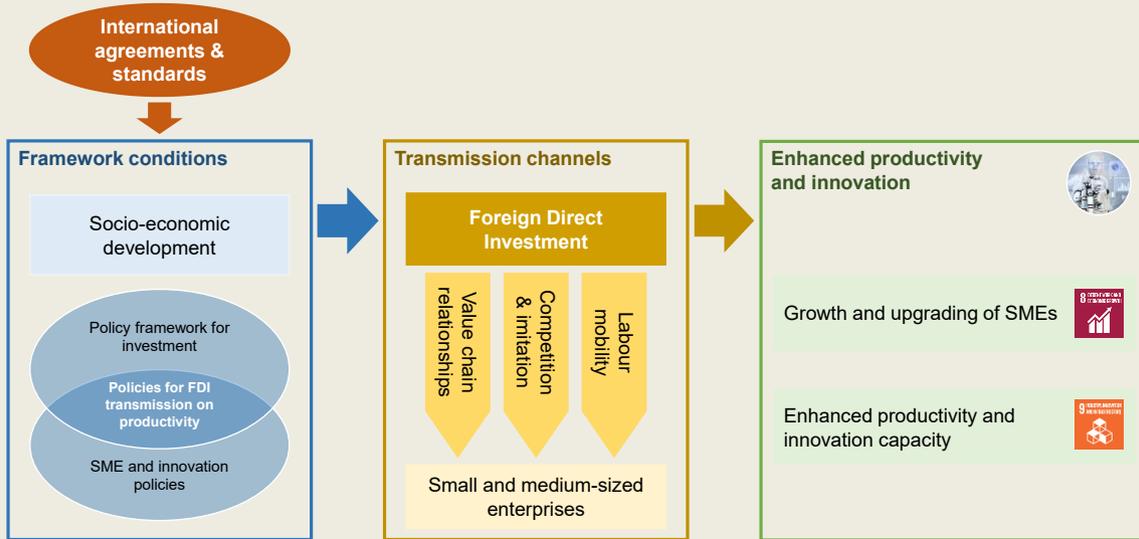
المربع 1.2. إطار مفاهيمي لتقييم تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم

يلخص هذا المربع الإطار المفاهيمي الذي تمت بلورته من أجل تجمعات الإنتاجية في مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2021^[5]). ويستخدم الجزء الرئيسي من هذا الفصل هذا الإطار لقياس تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار، فضلاً عن السياسات ذات الصلة والترتيبات المؤسسية في الأردن بالمقارنة مع النظراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر، من ناحية، أن يساهم بشكل مباشر في تعزيز الإنتاجية والابتكار. أما من ناحية أخرى، فينطوي عليه آثار غير مباشرة من حيث بث المعرفة والتكنولوجيا على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مما يساهم في رفع كفاءتها وتحسين إنتاجيتها (الشكل 3.2، المربع الأخضر والأصفر):

- **التأثيرات المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر:** تتعلق التأثيرات المباشرة للشركات الأجنبية بأنشطتها وكيفية مساهمتها في الإنتاجية الإجمالية والقطاعية والابتكار. يرتبط الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل مباشر بتحسين الإنتاجية والابتكار على مستوى الصناعة أو المستوى الإجمالي، وذلك إذا كان نشاط الشركات الأجنبية يتركز في القطاعات الأكثر إنتاجية وابتكاراً. والعكس صحيح إذا تركز الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات منخفضة القيمة المضافة وأقل ابتكاراً. وبالتالي، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يحول التكوين القطاعي نحو أنشطة أكثر أو أقل إنتاجية أو ابتكارية. بالإضافة إلى ذلك، فإن المساهمة المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر في نمو الإنتاجية هي نتيجة لميزة الإنتاجية الملحوظة التي تتمتع بها الشركات الأجنبية أكثر من الشركات المحلية. ويرجع ذلك إلى زيادة وصولها إلى التكنولوجيا، ومهاراتها الإدارية الأفضل، والموارد الأكثر ملاءمة للاستثمار الرأسمالي من الشركات المحلية. يعد الحجم مهماً أيضاً، نظراً لأن فروع الشركات الأجنبية عادةً ما تكون أكبر من متوسط المؤسسات المحلية وبالتالي يمكنها الاستفادة من وفورات الحجم - بما في ذلك من خلال علاقتها مع الشركة الأم - والتي لا تتوفر للشركات المحلية.
- **الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر:** بسبب الإنتاجية الفائقة للشركات الأجنبية مقارنة بالشركات المحلية، فإن حدوث آثار غير مباشرة من حيث انتشار المعرفة والتكنولوجيا للاستثمار الأجنبي المباشر ممكناً ويمكن أن يؤدي إلى زيادة إنتاجية المؤسسات المحلية، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. يمكن أن تستفيد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من الآثار غير المباشرة للمعرفة والتكنولوجيا من خلال قنوات نقل مختلفة، مثل علاقات سلسلة القيمة (روابط الشراء والتوريد والشراكات الاستراتيجية)، وتنقل العمالة بين الشركات الأجنبية والمحلية، فضلاً عن تأثيرات المنافسة والتقليد التي تنطوي على تبادل المعرفة الضمنية.

الشكل 3.2. القنوات التي يؤثر من خلالها الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم



قد لا تتحقق تأثيرات الإنتاجية والابتكار للاستثمار الأجنبي المباشر تلقائياً، فهي تعتمد على عدد من العوامل السياقية والسياسية المحددة (الشكل 3.2، المربع الأزرق):

- **العوامل السياقية:** تعتمد تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل خاص على خصائص الاستثمار الأجنبي المباشر نفسه، مثل الميزة التكنولوجية للشركات الأجنبية، والتوزيع القطاعي والجغرافي، فضلاً عن نوعه (الاستثمار التأسيسي مقابل عمليات الاستحواذ) ودوافع

الاستثمار الأجنبي المباشر. وتعتمد التأثيرات كذلك على قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على التعرف على المعرفة الجديدة القيمة ودمجها بشكل منتج في عملياتها. يتم تحديد هذه القدرات من خلال وصول الشركات إلى الموارد الاستراتيجية مثل التمويل ورأس المال المعرفي والمهارات. وتتحدد تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً من خلال السياق الاقتصادي والجغرافي الأوسع نطاقاً الذي يحدث فيه الاستثمار الأجنبي المباشر (على سبيل المثال، ما يتعلق بالبنية التحتية والموارد الطبيعية والتجمعات الصناعية والمهارات).

- **العوامل السياسية والمؤسسية:** تضطلع السياسات العامة والترتيبات المؤسسية بدور هام في تمكين الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية. تعد السياسات والمؤسسات العامة ضرورية أيضاً لتجنب الآثار السلبية التي قد تنجم عن وجود الشركات الأجنبية، مثل استبعاد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية والوظائف والآثار المترتبة على البيئة (انظر أيضاً الفصلان 3 و5). لا تستهدف معظم السياسات الشركات الأجنبية على وجه التحديد، فإنها تستهدف المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء. ومع ذلك، يمكن أن يختلف مدى تأثير السياسات على المجموعتين، وبالتالي وقعها على الإنتاجية والابتكار. تؤثر بعض الأنظمة بشكل مباشر على اختيار الشركات الأجنبية للموقع، كما تؤثر على قرار استثمار أنواع معينة من الشركات الأجنبية واستبعاد شركات أخرى.

يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات الحديثة القائمة على تكنولوجيا المعلومات أن تعزز الإنتاجية في الأردن

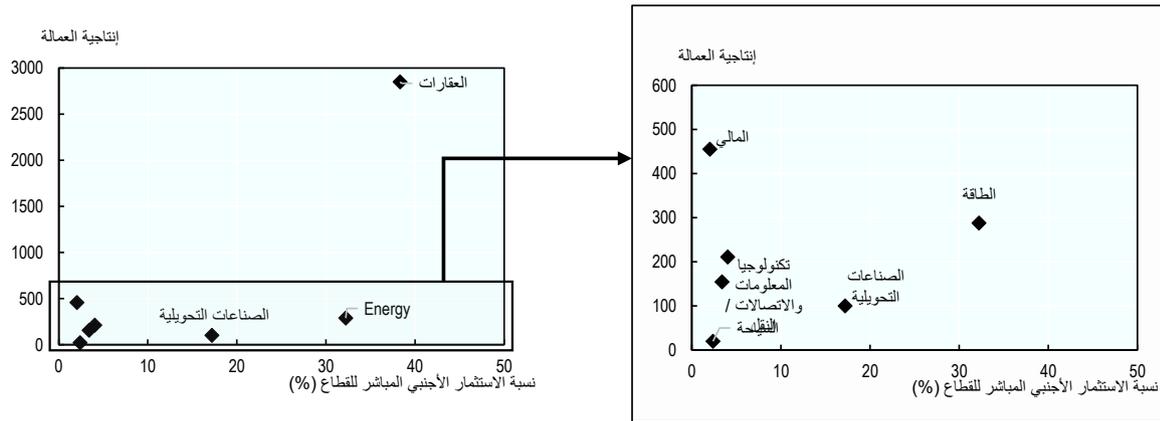
تعتبر مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في نمو الإنتاجية الإجمالية في الأردن (لوحظ في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين) من بين العوامل الأخرى التي قادتها الاستثمارات (المالية) الكبيرة في التطوير العقاري والطاقة (الشكل 2.4 المحور الرأسي) (الفصل 1). كما أن كلا القطاعين يوظف عددًا قليلاً نسبياً من العمال لكنهما ينطويان على استثمارات رأسمالية عالية بشكل غير متناسب. إن الاستثمارات وإنتاجية العمالة (المقاسة) في كلا القطاعين مدفوعة بشكل أساسي بديناميات السوق المالية العالمية لهذه الأصول، وبدرجة أقل بالقيمة المضافة للاقتصاد الحقيقي وتحسينات إنتاجية العمالة.

إن النسبة المرتفعة نسبياً من الاستثمار الأجنبي المباشر والقيمة المضافة في قطاع الصناعات التحويلية لا تعزز الإنتاجية الإجمالية في الأردن. فتسجل الصناعات التحويلية، في المتوسط، أدنى مستوى لإنتاجية العمالة في جميع القطاعات في الأردن، باستثناء الأنشطة السياحية (مثل خدمات الإقامة والطعام). في حين كانت الصادرات الصناعية تزدهر وحصل السوق العالمية تزايد قبل عام 2008، خاصة في المواد الكيميائية وأيضاً في الأغذية والملبوسات، فقد تراجعت القدرة التنافسية في معظم قطاعات الصناعات التحويلية منذ ذلك الحين، ويرجع ذلك إلى العوامل الخارجية المتعلقة بأسعار الطاقة وندرة المياه وعدم الاستقرار الإقليمي.

على النقيض من ذلك، فإن الاستقرار النسبي لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في عدد من أنشطة الخدمات في السنوات الأخيرة يمكن أن يساهم في النمو المستقبلي في الإنتاجية، وهو أكثر مما هو عليه الحال من بعض البلدان النظيرة للأردن. في الأردن، تعد مستويات إنتاجية العمالة في القطاع المالي وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل أعلى بكثير من مستوياتها في الصناعات التحويلية (الشكل 2.4). إن الإنتاجية في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل أعلى بنسبة 50٪ مما هي عليه في الصناعات التحويلية، بينما تبلغ الإنتاجية في القطاع المالي خمسة أضعاف ما هي عليه في الصناعات التحويلية. تضمحل الإنتاجية الفائقة للخدمات مقابل الصناعات التحويلية عند استخدام إنتاجية العمالة التي يتم قياسها كقيمة مضافة لكل دولار أمريكي يتم إنفاقه على العمالة (انظر الشكل 2.2). فيزيل هذا المقياس البديل للإنتاجية التحيز في الإنتاجية للأنشطة ذات الأجور الأفضل.

لا تزال قطاعات التمويل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل تسجل انخفاضاً في نسب الاستثمار الأجنبي المباشر، لكن يميل الأردن إلى تسجيل إنتاجية أعلى في هذه الخدمات (بالنسبة لقطاع الصناعات التحويلية) مقارنة بالعديد من نظرائه (غير الواردة في الشكل 2.4). هذا هو الحال بشكل خاص في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل، حيث أبلغت مصر وقطر وفنلندا وبولندا عن مستويات إنتاجية أقل من تلك في الصناعات التحويلية. ونظراً للميزة النسبية المتزايدة، المرتبطة بقوة عاملة ماهرة بشكل متزايد ذات صلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتمويل، فتنتمتع الإنتاجية بإمكانات كبيرة للزيادة بشكل مطرد في هذه الخدمات القابلة للتداول. إن العديد من هذه الخدمات تتطلب عمالة كثيفة للغاية، ولكنها ليست كثيفة الاستخدام للطاقة، مما يوفر فرصاً لنمو إنتاجية أكثر شمولاً ومراعية للبيئة مقارنة بالقطاعات التي تدفع حالياً الاستثمار الأجنبي المباشر والإنتاجية (مثل الطاقة والعقارات).

الشكل 4.2. إنتاجية العمالة (المؤشر، = 100 = الصناعات التحويلية) مقابل نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر حسب القطاع في الأردن



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى قاعدة بيانات الشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة (UNStats) وقاعدة بيانات فاينانشال تايمز حول أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر

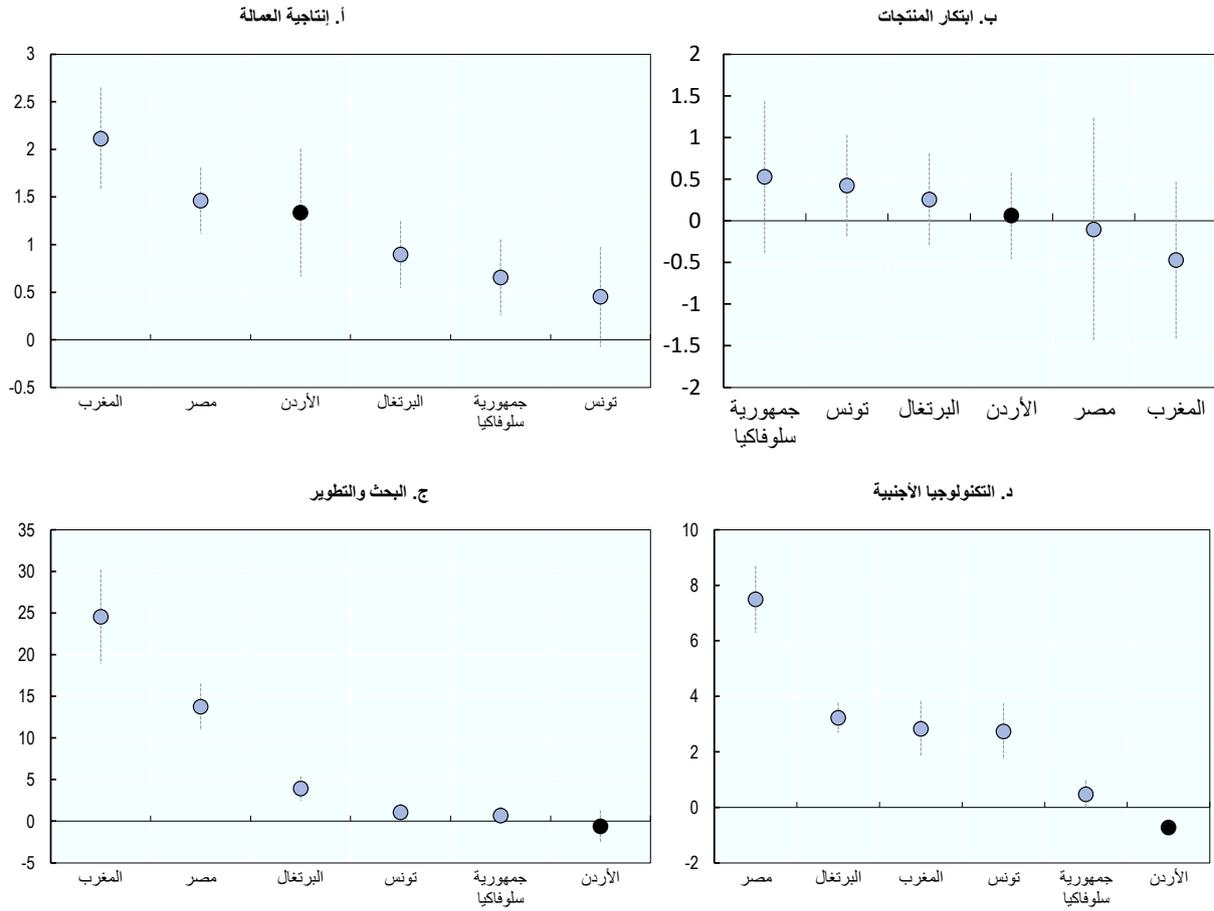
تظهر الشركات الأجنبية إنتاجية فائقة مقارنةً بالشركات المحلية

بالإضافة إلى التركيز القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر، يساهم الاستثمار الأجنبي بشكل مباشر في تعزيز الإنتاجية في الأردن بسبب الإنتاجية الفائقة والأهم من الشركات المحلية. وعلى الرغم من أن قطاع الصناعات التحويلية يواجه أوقاتاً صعبة بشكل عام بسبب ارتفاع تكاليف المدخلات (الطاقة والمياه بشكل أساسي)، تساهم الشركات الأجنبية في إنتاجية عمالة أعلى نسبياً من الشركات المصنعة المحلية (الشكل 5.2، اللوحة أ). تبلغ إنتاجية الشركات المصنعة الأجنبية حوالي 1.5 ضعف إنتاجية نظيراتها من الشركات المحلية في الأردن. ويمكن ملاحظة الإنتاجية الفائقة للاستثمار الأجنبي المباشر للشركات الأجنبية في جميع الاقتصادات النظيرة الخمسة؛ بل إنها أعلى في مصر والمغرب وأقل في البرتغال وجمهورية سلوفاكيا وتونس. وتكشف الإنتاجية الفائقة أن الصناعات الأجنبية أكثر قدرة بشكل عام على توليد قيمة مضافة بالموارد البشرية المتاحة، والتي قد ترتبط بحجمها الأكبر وعملياتها الأفضل ورأس مالها أو كثافة تكنولوجياتها الأعلى.⁴

بسبب هذا الأداء الفائق للشركات الأجنبية في الأردن، من الممكن أن تؤدي الآثار غير المباشرة للمعرفة والتكنولوجيا للاستثمار الأجنبي المباشر إلى زيادة إنتاجية الشركات المحلية، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومع ذلك، إذا كانت الاختلافات في الإنتاجية مفرطة، فمن غير المرجح أن تتمكن الشركات المحلية من استيعاب هذه المعرفة. ولا تسمح مقارنة الفروق الإنتاجية باستنتاجات حول ما إذا كانت القدرات الاستيعابية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم كافية أم لا، ولكن تحديد الاختلافات في القدرات يسمح باستنتاج وجود احتمالية لحدوث الآثار غير المباشرة. يتم تقييم قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على استيعاب المعرفة الأجنبية واستخدامها بشكل منتج في عملياتها الخاصة في القسم الفرعي التالي.

إن الافتقار إلى المهارات والأنشطة التي تتطلب كثافة تكنولوجية عالية التي تقوم بها الشركات الأجنبية في الأردن يقلل من فرص إقامة روابط مع نظرائها المحلية وحدوث آثار غير مباشرة. وعلى عكس البرتغال وجمهورية سلوفاكيا والعديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا تعمل الشركات المصنعة الأجنبية بشكل عام في الأردن للمشاركة في أنشطة الابتكار أو في استخدام التقنيات الرائدة من الخارج (World Bank, 2019^[6]). إن الشركات المصنعة المحلية أيضاً لا تشارك بشكل عام في البحث والتطوير وابتكار المنتجات في الأردن. في الواقع، من المرجح أن تقوم الشركات المحلية بتطبيق التقنيات المرخصة من الخارج مقارنة بنظيراتها الأجنبية (الشكل 5.2، اللوحات ب، ج، د). تسعى الشركات الأجنبية إلى البحث عن سوق الأردن للإنتاج الصناعي من أجل الانخراط في أنشطة معيارية منخفضة التكنولوجيا، والتي غالباً ما تكون أقل احتمالية لتوليد آثار غير مباشرة للإنتاجية من الأنشطة كثيفة المهارات (Keller and Yeaple, 2009^[7]; Nicolini and Resmini, 2010^[8]).

Do foreign firms have higher performance levels than their domestic peers? (yes if value > 0; no if value < 0)



ملاحظة: انظر منهجية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019)؛ اللوحة (أ): إنتاجية العمالة = متوسط القيمة المضافة لكل شخص يعمل في الشركات الأجنبية مقابل الشركات المحلية؛ اللوحات (ب) و(ج): نسبة الشركات الأجنبية مقابل حصة الشركات المحلية التي تشارك في ابتكار المنتجات والبحث والتطوير والحاصلة على ترخيص لتقنيات من شركة أجنبية. المصدر: مؤشرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي حول المؤسسات.

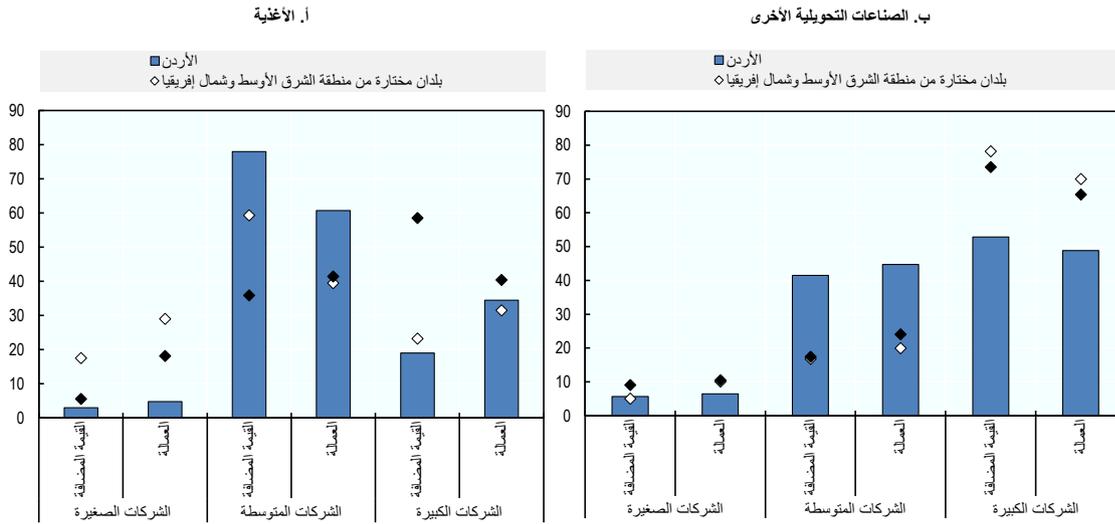
يتمتع قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، الكبير نسبياً، بقدرة محدودة على الاستفادة من وجود الاستثمار الأجنبي المباشر

يعتبر قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أكثر أهمية من الناحية الاقتصادية في الأردن من دول مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وهذا ينطبق بشكل خاص على الشركات المصنعة متوسطة الحجم التي تضم 20 إلى 99 موظفاً. في مجال الإنتاج الغذائي على سبيل المثال، تتحمل الشركات المتوسطة الحجم في الأردن 80% من القيمة المضافة و60% من الوظائف، مقارنة بمتوسط النسب الأقل من 60% للقيمة المضافة و40% للعمالة في الاقتصادات المقارنة (الشكل 6.2، اللوحة أ). كما تساهم الشركات المتوسطة الحجم في قطاعات الصناعات التحويلية الأخرى (خاصة المواد الكيميائية) بشكل أكبر نسبياً في القيمة المضافة والعمالة في الأردن مقارنةً بدول مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (اللوحة ب). ومن ناحية أخرى، تتمتع الشركات المصنعة الكبرى التي تضم أكثر من 100 موظف بوزن اقتصادي أكبر في الاقتصادات النظيرة.

تتمتع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن بطابع دولي أكثر من نظيراتها، مما قد يشير إلى قدرتها على استيعاب المعرفة من الشركات الأجنبية من خلال الآثار غير المباشرة. وفي جميع فئات حجم الشركات (الصغيرة والمتوسطة والكبيرة)، تعد الشركات في الأردن أكثر تدويلاً من نظيراتها في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 7.2). وينطبق هذا على مقاييس مثل (أ) النسبة المئوية للشركات التي تصدر، (ب) النسبة المئوية للمبيعات المصدرة، (ج) النسبة المئوية للشركات التي تستورد المدخلات، (د) النسبة المئوية لإجمالي المدخلات المستوردة. إن قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن على التدويل من خلال الصادرات والواردات وبالتالي الاندماج في سلاسل القيمة العالمية يمكن أن تشير إلى قدرتها على الاستفادة من الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً.

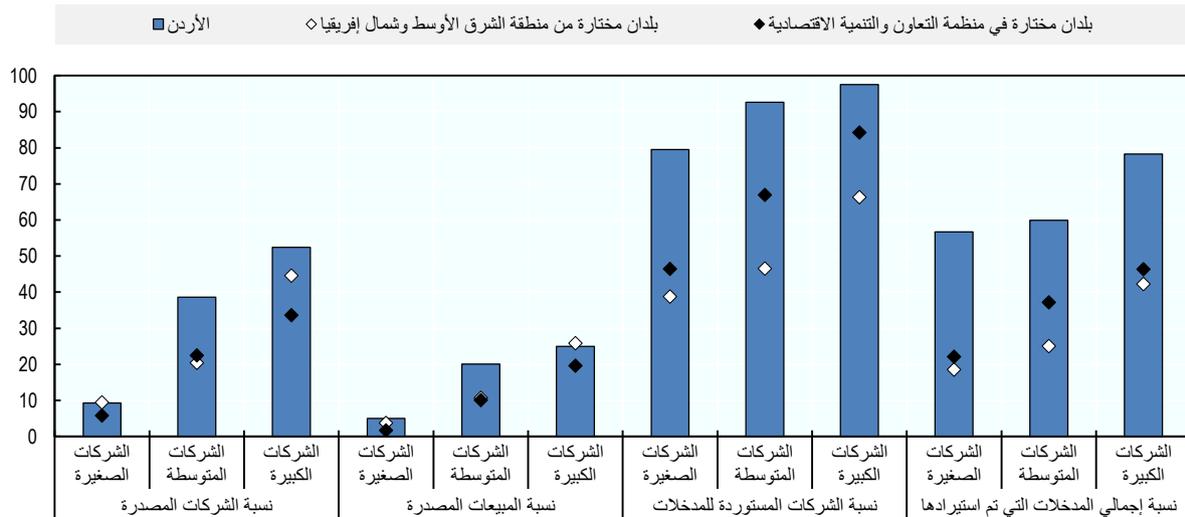
الشكل 6.2. توزيع القيمة المضافة والعمالة حسب حجم الشركة في الصناعات التحويلية

نسب القيمة المضافة والعمالة في القطاع حسب حجم الشركة (%).



ملاحظة: فئات الحجم: صغيرة (أقل من 20 موظفًا)، متوسطة (من 20 إلى 99 موظفًا)، كبيرة (أكثر من 100 موظف). دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المختارة = مصر والمغرب وتونس؛ دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المختارة = البرتغال وجمهورية سلوفاكيا. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي حول المؤسسات.

الشكل 7.2. الاندماج في سلاسل القيمة العالمية حسب مجموعة حجم الشركات

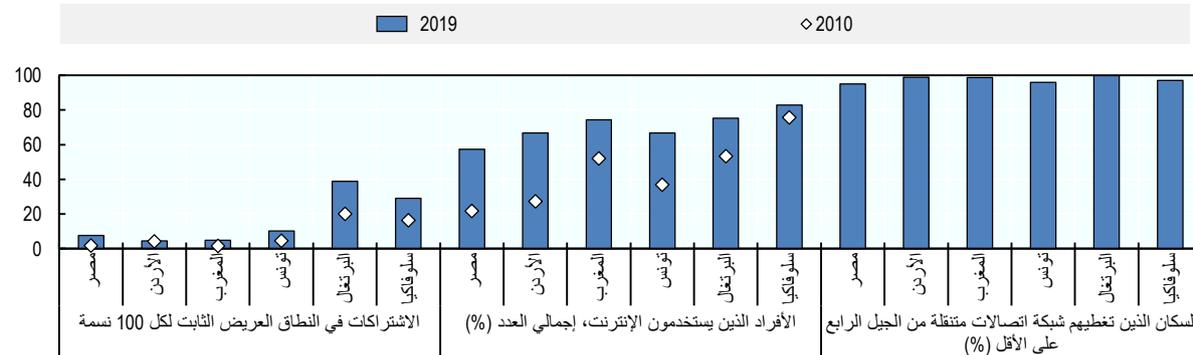
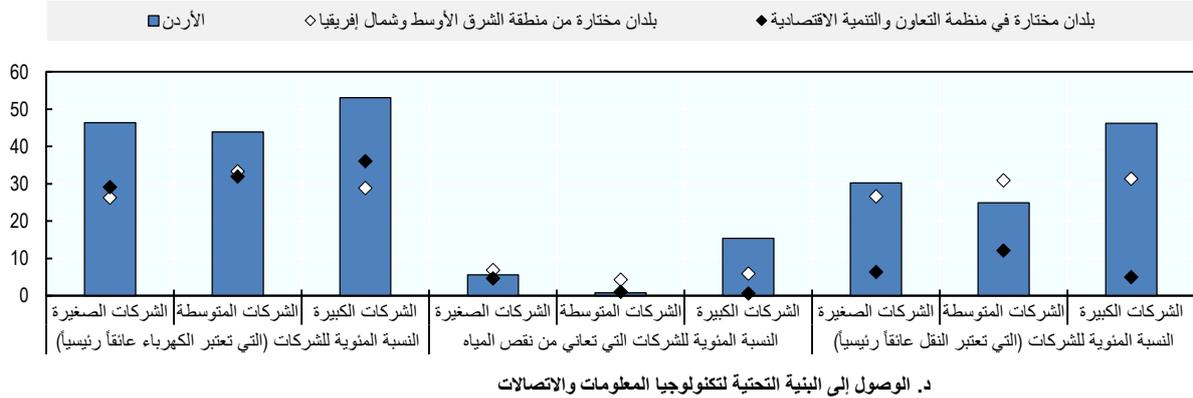
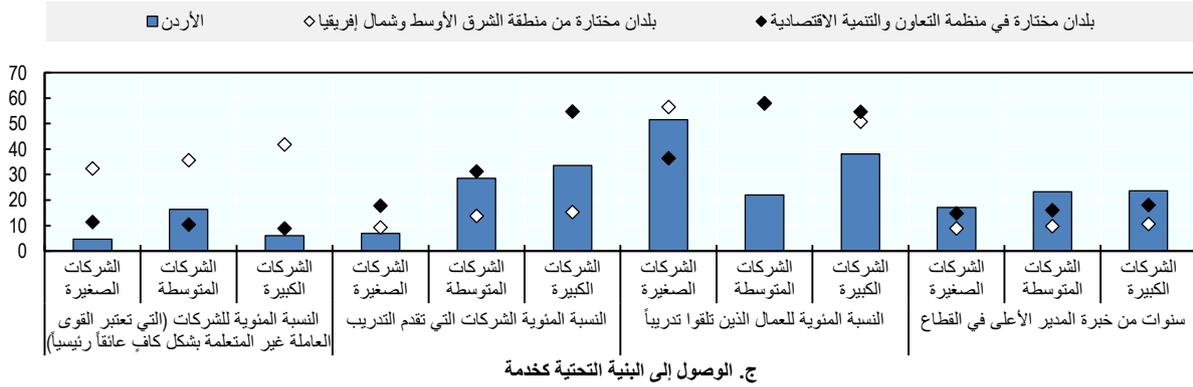
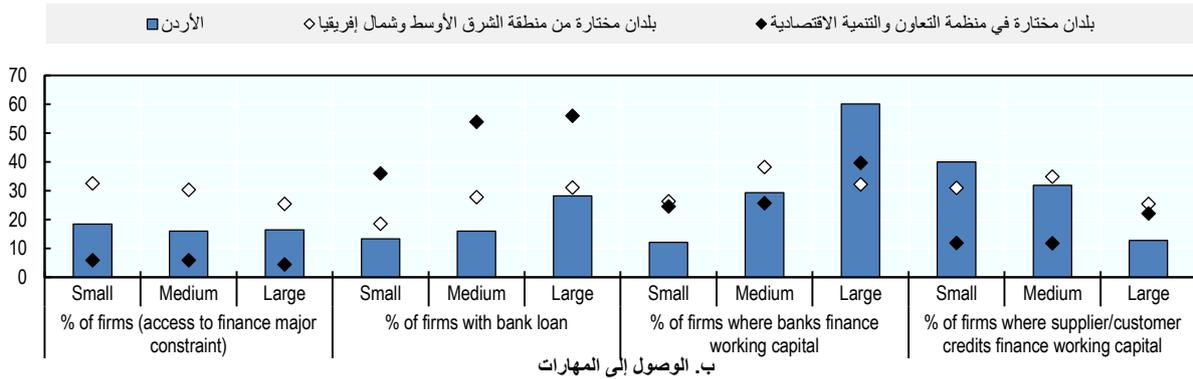


ملاحظة: فئات الحجم: صغيرة (أقل من 20 موظفًا)، متوسطة (من 20 إلى 99 موظفًا)، كبيرة (أكثر من 100 موظف). دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المختارة = مصر والمغرب وتونس؛ دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المختارة = البرتغال وجمهورية سلوفاكيا. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي حول المؤسسات.

ومع ذلك، تتمتع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن بقدرة أقل على الوصول إلى الموارد الاستراتيجية مثل التمويل والبنية التحتية مقارنة بنظيراتها، في حين أنها لا تعتبر الوصول إلى المهارات عاملاً مقيداً (الفصل 3). إن هذه الموارد ضرورية للشركات من أجل الاستفادة من المعرفة والتقنيات الخاصة بالشركات الأجنبية، وبالتالي فإن غيابها أو توفرها المحدود يقيد القدرة التنافسية للشركات في الأردن (الشكل 2.8 وعلى سبيل المثال:

- فيما يتعلق بالتمويل، يعتبر حوالي 20% من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الكبيرة في الأردن أن الوصول إلى التمويل عائقاً رئيسياً لعملياتهم التجارية (اللوحة أ). تعتبر هذه النسبة أعلى بكثير مما هي عليه في دول مختارة من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (البرتغال وجمهورية سلوفاكيا).
- فيما يتعلق بالمهارات، تعتبر أقل من 15% من الشركات المتوسطة الحجم وأقل من 5% من الشركات الصغيرة والكبيرة في الأردن أن القوى العاملة المتعلمة بشكل غير متناسب تشكل عائقاً رئيسياً (اللوحة ب). في الواقع، هناك تفاوت مهم في المهارات والعديد من العمال مؤهلين أكثر من اللازم (الفصل 3).
- تم تحديد الوصول إلى خدمات البنية التحتية الرئيسية (مثل الكهرباء والمياه والنقل) على أنه عائق أكبر بكثير للأعمال التجارية في الأردن مقارنة بنظرائه المختارين (اللوحة ج).
- لا يزال الوصول إلى الإنترنت الثابت ذات النطاق العريض منخفضاً بشكل عام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك الأردن، في حين أن الوصول إلى شبكات الإنترنت عبر الهاتف النقال عالية السرعة (مثل الجيل الرابع 4G) مؤمن لجميع السكان في الأردن كما هو الحال في الاقتصادات الأخرى (اللوحة د).

أ. الوصول إلى التمويل



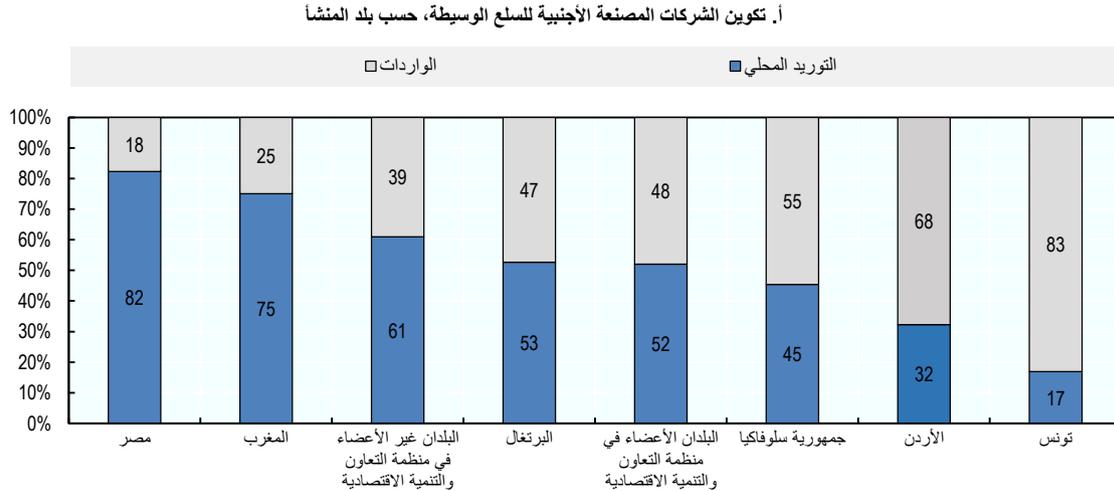
ملاحظة: دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المختارة = مصر والمغرب وتونس؛ دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المختارة = البرتغال وجمهورية سلوفاكيا.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي حول المؤسسات والاتحاد الدولي للاتصالات.

على الرغم من إقامة بعض الروابط المحلية مع الشركات الأجنبية، إلا أن نقل المعرفة إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية لا يزال محدوداً

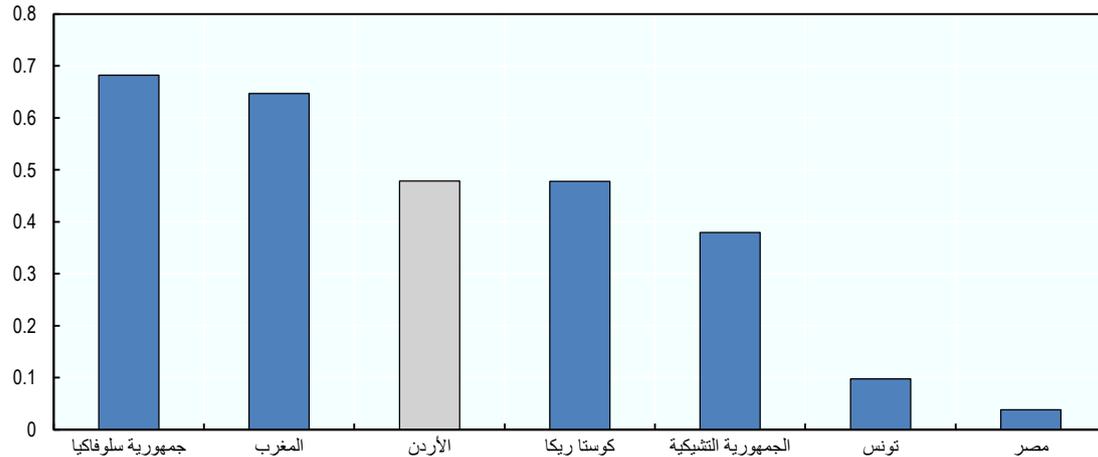
تعتبر الروابط بين فروع الشركات الأجنبية والاقتصاد المحلي أقل بكثير من المتوسط بالنسبة للبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. على عكس مصر والمغرب، تعتمد الشركات الأجنبية في الأردن مصادر توريد من الشركات (المحلية والأجنبية) المنتجة محلياً أقل من نصف مدخلاتها (الشكل 9.2، اللوحة أ). ومع ذلك، فإن نسبة المصادر هذه أعلى مما هي عليه في تونس. تعد النسب المنخفضة نسبياً من مصادر التوريد المحلي شائعة بين الاقتصادات الصغيرة المفتوحة مثل الأردن وتونس. فلا تستطيع الاقتصادات الصغيرة تطوير ميزة نسبية في جميع قطاعات وأجزاء سلاسل التوريد، فبالتالي تخصص في مجالات معينة، مع الاعتماد على استيراد بعض السلع والخدمات. بشكل عام، فإن الروابط بين الشركات المصنعة الأجنبية والشركات المحلية في الأردن تنطوي في الغالب على مصادر توريد مدخلات ذات قيمة مضافة منخفضة وذات تقنية منخفضة، بدلاً من الشركات الاستراتيجية للبحث والتطوير أو أنشطة المعرفة (OECD, 2021[1]).

على الرغم من محدودية التوريد المحلي، فإن فروع الشركات الأجنبية هي مصدر رئيسي لإيرادات الموردين المحليين في الأردن، ولكن ليس بالضرورة لإيرادات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. في الأردن، تشتري الشركات الأجنبية أكثر من نصف المواد الوسيطة المنتجة محلياً (الشكل 9.2، اللوحة ب)، حتى بنسبة أكبر من المغرب وجمهورية سلوفاكيا، على سبيل المثال، حيث تشتري فروع الشركات الأجنبية متعددة الجنسيات حوالي 70٪ من المدخلات المنتجة محلياً. ومع ذلك، فإن التوريد المحلي في البلدان الثلاثة مدفوع في الغالب من قبل الشركات الأجنبية التي توفر المواد الوسيطة لشركات أجنبية أخرى متواجدة في نفس البلد (OECD, 2021[1]).

الشكل 9.2. استعانة الشركات الأجنبية بالتوريد المحلي في الأردن، 2019



ب. نسبة الشركات الأجنبية في مشتريات السلع الوسيطة المنتجة محلياً



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي حول المؤسسات

أدى الاستثمار الأجنبي المباشر إلى نقل المعرفة والتكنولوجيا لبعض الموردين المحليين في الأردن، وخاصة الشركات الناشئة وشركات الخدمات. تُظهر الأبحاث المستندة إلى بيانات التعداد السكاني للأردن 2006 و2011 أن الآثار غير المباشرة، التي تُقاس بحسب العمالة ونمو رأس المال، حدثت بشكل خاص بين الشركات الناشئة (التي تأسست بعد عام 1990) التي تزود الشركات الأجنبية والشركات التي تقدم الخدمات (World Bank, 2015^[9]). استمر هذا النوع من الشركات المحلية في النمو بعد خروج العديد من الشركات الأجنبية من السوق الأردني في أواخر عام 2010 بسبب الأزمة العالمية والنزاعات الإقليمية. وهذا يبين استمرار الآثار التعليمية على الموردين الناشئين وموردي الخدمات، أي أنها تستمر حتى بعد خروج الاستثمار الأجنبي المباشر وتبرز القدرة التنافسية النسبية للخدمات في الأردن، على عكس قطاع الصناعات التحويلية.

وعلى العكس من ذلك، شهدت الشركات المحلية في نفس القطاع الذي تعمل فيه الشركات الأجنبية تأثير مزاحم لنمو العمالة في العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين (الفصل 3). كما شهدت الشركات المصنعة وشركات الخدمات المحلية التي تتنافس بشكل مباشر مع الشركات الأجنبية، والتي غالباً ما تكون أكثر إنتاجية وتتمتع بموارد تكنولوجية متفوقة، انخفاضاً في نمو العمالة. وتتسق هذه النتيجة مع الأبحاث الحالية التي تظهر أن الآثار غير المباشرة لنمو الإنتاجية والعمالة تحدث بين الشركات المحلية في العلاقات الرأسية مع الشركات الأجنبية، على عكس الشركات التي تتنافس في نفس القطاع (Farole, 2014^[10]; OECD, 2021^[9]).

2.4. إطار الحوكمة لسياسات الاستثمار والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم

يولي الأردن أولوية عالية لسياسات الاستثمار باعتباره محركاً للإنتاجية والابتكار ورفع كفاءة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وعلى غرار العديد من الاقتصادات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومناطق أخرى، تدعم الحكومة الأردنية هذا الطموح من خلال استراتيجيات وخطط متعددة السنوات، تحكمها مجالس ولجان مخصصة ووزارات ووكالات منفذة. يقدم هذا القسم لمحة عامة عن الاستراتيجيات الحكومية والإعدادات المؤسسية عند تقاطع سياسات الاستثمار والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، كما يقيم مدى ملاءمتها للميزة النسبية للأردن وفرص نمو الإنتاجية والابتكار.

يتمتع الأردن بإطار متسق من الاستراتيجيات الوطنية الهادفة إلى دعم نمو الإنتاجية المدفوع بالاستثمار الأجنبي المباشر من خلال الربط بين سياسات الاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار

تستهدف رؤية الأردن للنمو الاجتماعي والاقتصادي المستدام القطاعات التي تتمتع بإمكانيات استثمار ونمو وإنتاجية كبيرة. تستند طموحات التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى مخطط الأردن لعام 2025 الذي يمتد لعشر سنوات (المربع 2.2). تركز هذه الرؤية على الدور الذي يضطلع به الاستثمار الخاص، وخاصة الاستثمار الأجنبي، وتتبع نهجاً قطاعياً أو تكتلياً. وتهدف بشكل أساسي إلى تعزيز الاستثمار والإنتاجية والنمو في ثمانية قطاعات خدمات (معظمها)، وتشمل: البناء والهندسة، والنقل والخدمات اللوجستية، والسياحة والأحداث، والرعاية الصحية، وعلوم الحياة، والخدمات الرقمية والتجارية، والخدمات التعليمية والخدمات المالية. على الرغم من التباطؤ العام في الاستثمار في السنوات الأخيرة، استمر الأردن في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في العديد من هذه الخدمات ولو أن نسبة الأسهم الاستثمارية لا تزال منخفضة مقارنة بقطاع الصناعات التحويلية، على سبيل المثال، الذي يعتبر أقل قدرة على المنافسة (القسم 2.3). كما كشف التحليل الوارد في القسم 2.2 أن هذه الخدمات لديها أعلى احتمالية لزيادة نمو الإنتاجية في الأردن، مما يدعم الاختيار المناسب للقطاعات المستهدفة.

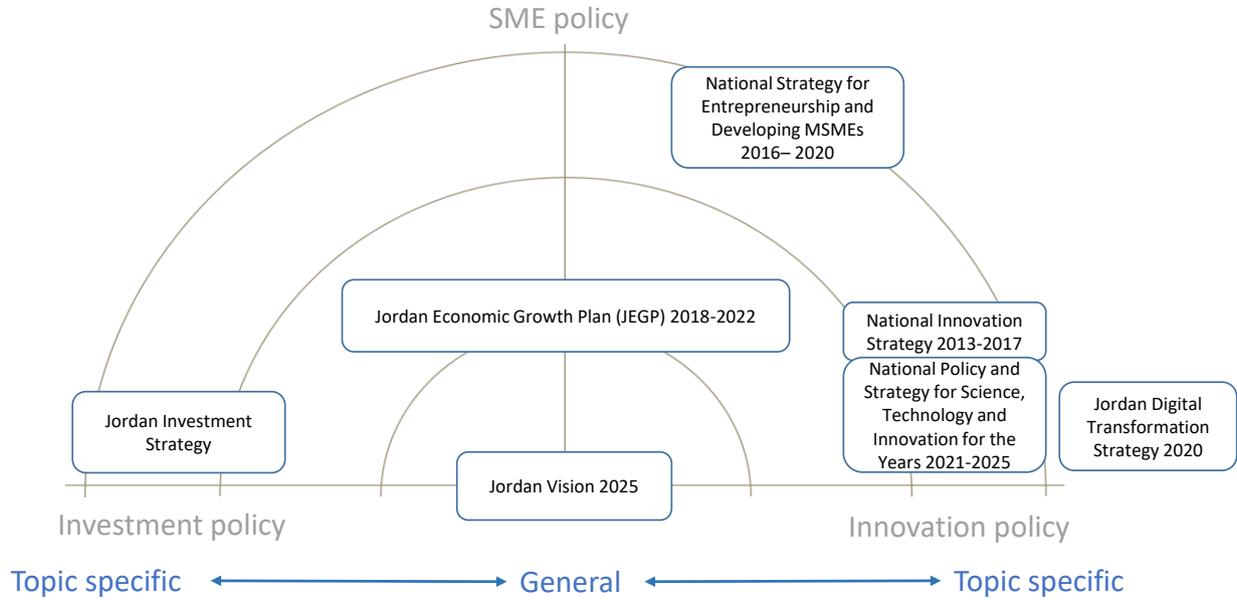
يتم دعم تنفيذ رؤية الأردن 2025 الشاملة، ولا سيما طموحها المتعلقة بالإنتاجية، من خلال استراتيجيات وطنية متعددة (الشكل 10.2). ويتم تنفيذ الرؤية بشكل مباشر من خلال العديد من السياسات الاقتصادية والمالية والقطاعية المخطط لها في إطار خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 (JEPG)، التي وضعها مجلس السياسات الاقتصادية. وتهدف الخطة إلى تعزيز الإنتاجية والقدرة الإنتاجية في القطاعات الثمانية التي تستهدفها رؤية الأردن 2025. كما تقر بأهمية الاستثمار الخاص والابتكار والرقمنة والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن لتحقيق إنتاجية ونمو مستدامين. بالإضافة إلى ذلك، يتضمن إطار الحوكمة في الأردن لنمو الإنتاجية المدفوع بالاستثمار عدداً من الاستراتيجيات التي تركز بشكل خاص على الاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار والسياسة الرقمية والترويج، والتي تستند جميعها إلى رؤية الأردن 2025 (المربع 2.2).

هناك مجال لمواصلة تحسين تصميم واستمرارية الاستراتيجيات القطاعية للاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار والاقتصاد الرقمي. في حين أن جميع الاستراتيجيات القطاعية تشير إلى رؤية الأردن 2025، إلا أنه تم تقديمها جميعاً بشكل منفصل دون الرجوع إلى الاستراتيجيات التي قدمتها الهيئات الحكومية الأخرى والتوافق معها. وصلت بعض الاستراتيجيات القطاعية إلى نهاية قابليتها للتطبيق، استناداً إلى المعلومات المتاحة على الإنترنت باللغة الإنجليزية، ولم يتم تحديثها بعد (مثل استراتيجية الاستثمار الأردنية 2016-2019؛ واستراتيجية نمو ريادة الأعمال الوطنية والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم 2015-2019)، أو لم يتم تحديثها على الفور (على سبيل المثال، تم تقديم السياسة والاستراتيجية الوطنية للعلوم والتكنولوجيا والابتكار 2021-2025 بعد فراغ لمدة 5 سنوات بدون استراتيجية ابتكار). يمكن أن يسفد إطار الحوكمة في الأردن المستند إلى العديد من الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية من تحسين الاستناد والمواءمة عبر الاستراتيجيات والاستمرارية.

يمكن جعل المعلومات المتعلقة بهذه الاستراتيجيات مركزية وإتاحتها عبر الإنترنت بطريقة متسقة وفي الوقت المناسب. في حين أن الاستثمار مهم للغاية للإنتاجية وطموحات التنمية في الأردن، فإن استراتيجية الاستثمار، على سبيل المثال، لا يمكن الوصول إليها باللغة الإنجليزية عبر الإنترنت. غير أن جميع الاستراتيجيات الأخرى مبعثرة عبر المواقع الوزارية والوكالات. إن وجود منصة مركزية على الإنترنت لرؤية الأردن 2025 تتوفر فيها جميع الاستراتيجيات الوطنية المحدثة والقوانين والأنظمة ذات الصلة والمعلومات المتعلقة بالحوكمة المؤسسية سيساعد المستثمرين الأجانب والمحليين

المحتملين وكذلك الهيئات الحكومية والإدارات الوزارية على الاطلاع على الطموحات السياساتية والخطط المتعلقة بالمجالات السياساتية المترابطة ذات الصلة بنمو الإنتاجية المدفوع بالاستثمار الأجنبي المباشر.

الشكل 10.2. الاستراتيجيات الرئيسية للتنمية المستدامة والاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار



المصدر: خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021).

المربع 2.2. الاستراتيجيات الوطنية التي تدعم الإنتاجية ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من خلال الاستثمار

إن رؤية الأردن 2025، التي قدمتها الحكومة المركزية في عام 2014، هي رؤية طويلة المدى تبرز الدور الذي يضطلع به الاستثمار الأجنبي في القدرة التنافسية للأردن وتعزيز الإنتاجية، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وهي تتبنى نهجاً عقودياً لتوسيع نطاق الصناعات الحالية التي تعمل بشكل جيد، فضلاً عن تطوير مجموعات ذات صلة أو داعمة مكمل لتلك الصناعات. تحدد الخطة ثماني تكتلات صناعية على أنها ذات إمكانات عالية للتنمية: البناء والهندسة، والنقل والخدمات اللوجستية، والسياحة والأحداث، والرعاية الصحية، وعلوم الحياة، والخدمات الرقمية والتجارية، والخدمات التعليمية والخدمات المالية.

تقدم خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 (JEPG)، التي وضعها مجلس السياسات الاقتصادية، حوالي مائة إجراء للسياسات الاقتصادية والمالية والقطاعية، تستهدف النمو والتنمية للقطاعات الثمانية التي حددتها رؤية الأردن 2025. تهدف الإجراءات السياسية إلى توسيع نطاق القدرة الصناعية والنمو من خلال الشراكات الفعالة للجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص، وتطوير البنية التحتية، والخدمات الحكومية الرقمية الجديدة والحد من التعقيدات الروتينية. تفر الخطة كذلك بأهمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن وتسلط الضوء على أهمية تعزيز ريادة الأعمال والابتكار، مع دعم الشركات القائمة لتوسيع نطاقها.

تدعم استراتيجية الاستثمار الأردنية 2016-2019، التي وضعتها هيئة الاستثمار الأردنية (JIC) وتم تقديمها في عام 2016، تنفيذ أهداف التنمية في إطار رؤية الأردن 2025. ليس المقصود من الاستراتيجية أن تكون استراتيجية استثمار وطنية أوسع نطاقاً. لا بل فإنها تركز بشكل أساسي على أنشطة وزارة الاستثمار في جذب الشركات للتأسيس والتوسع مباشرة في الأردن. ومع ذلك، لا تهدف الاستراتيجية إلى تعزيز كمية الاستثمار فحسب، بل أيضاً ميزاته، ولا سيما التركيز على الوظائف النوعية للعمال المهرة، وفرص الربط للشركات المحلية، وتعميق التجمعات الصناعية في الأردن 2025، وتمكين الآثار غير المباشرة للإنتاجية من خلال الاستثمار. ويتم تحديث الاستراتيجية حالياً من قبل وزارة الاستثمار.

عملت الاستراتيجية الوطنية للإبداع 2013-2017، التي تم إنشاؤها وتنفيذها تحت مسؤولية المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST)، على بلورة سياسات استباقية في مجال الابتكار والبحث والتطوير بهدف جعل الأردن اقتصاداً قائماً على الابتكار. في إطار هذا الهدف الشامل، ركزت الاستراتيجية على الخدمات الطبية والصناعات الدوائية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتقنيات النظيفة والخدمات المعمارية والهندسية والتعليم وخدمات التوجيه المهني والخدمات المالية، وذلك بما يتماشى مع التركيز القطاعي للأردن 2025.

لم يتم تجديد استراتيجية الإبداع السابقة على الفور، ولكن اعتمدت الحكومة السياسة والاستراتيجية الوطنية للعلوم والتكنولوجيا والإبداع (2021-2025) في نيسان/أبريل 2021. وترتكز الاستراتيجية الجديدة على البحث والابتكار الذي يدعم الأردن في معالجة التحديات الرئيسية المتعلقة بالمناخ المشتركة مع الاقتصادات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي تشمل ندرة المياه والزراعة المستدامة والصحة والطاقة المتجددة. يتم تنسيق الاستراتيجية بشكل وثيق مع المنصة الإقليمية للبحث والابتكار للاتحاد من أجل المتوسط، والتي تشارك في رئاستها الإدارة العامة للبحوث والابتكار لدى المفوضية الأوروبية والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا في الأردن.

تحدد الاستراتيجية الأردنية للتحويل الرقمي 2020، التي وضعتها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (MoDEE)، التغييرات والمتطلبات الاستراتيجية اللازمة من أجل مواكبة عجلة التقدم في التحويل الرقمي عالمياً وتحسين تقديم الخدمات الحكومية ورفع كفاءة الأداء الحكومي (MODEE، 2020). ويهدف ترجمة هذه الاستراتيجية إلى إجراءات ملموسة، أطلقت الحكومة مبادرة "ريتش 2025" في عام 2016. من خلال خطة العمل هذه، يهدف الأردن إلى رقمنة الاقتصاد بأكمله مع التركيز على الأسواق المتخصصة وسلاسل القيمة العالمية. وتتضمن الخطة أهدافاً تتعلق بتعزيز الشركات الناشئة وريادة الأعمال في القطاع الرقمي، وتنمية المهارات والمواهب الرقمية، وتحسين بيئة الأعمال من خلال الرقمنة.

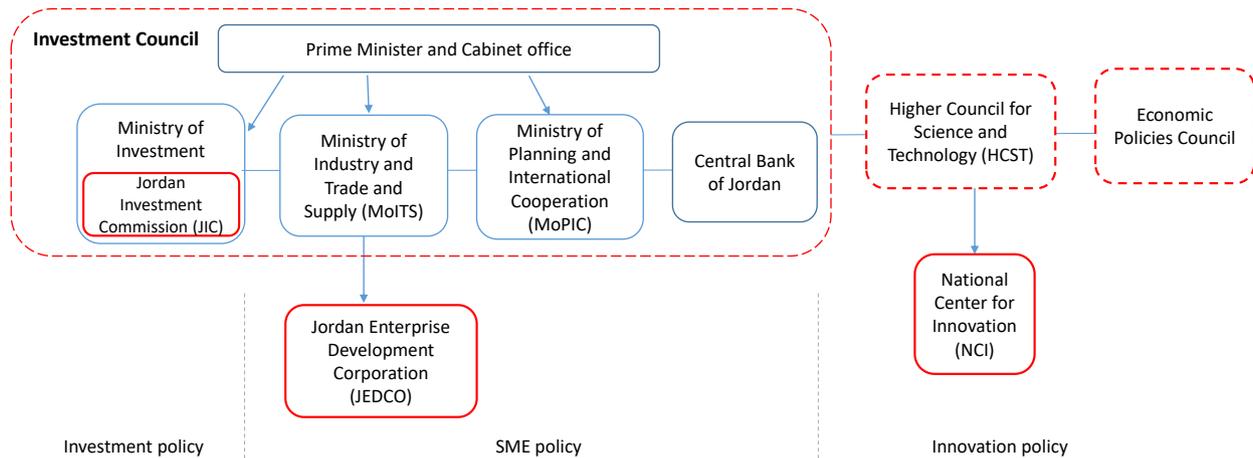
إدراكاً لأهمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن وضرورة الدعم الحكومي لها من أجل النمو، أدرجت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الريادة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة 2015-2019 خطط عمل لتعزيز النمو والإنتاجية والابتكار وتدويل الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية. تلتقط الاستراتيجية نقاط الضعف الشاملة في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن، مثل ضعف ثقافة ريادة الأعمال، ونقص الوصول إلى التمويل، والافتقار إلى مهارات وقدرات تنظيم المشاريع والإدارة، والتحديات المتمثلة في الوصول إلى الأسواق، والافتقار إلى الابتكار واعتماد التكنولوجيا وتطويرها (انظر القسم 2.3). في حين أن الاستراتيجية لا تشير صراحة إلى الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فإن معالجة نقاط الضعف المحددة من شأنها تحسين قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على استيعاب المعرفة والتكنولوجيا من المستثمرين الأجانب. لم يتم تجديد الاستراتيجية حتى الآن.

المصدر: خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021).

إن حوكمة السياسات الداعمة لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الابتكار والإنتاجية والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم منوطة إلى العديد من الهيئات الحكومية على مختلف المستويات

يتم ضمان الإطار المؤسسي الذي يدعم تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار على أعلى مستوى من قبل ثلاثة مجالس وزارية رئيسية (الشكل 11.2):

- تحت إشراف الملك مباشرة، تم إنشاء **مجلس السياسات الاقتصادية (EPC)** المسؤول عن وضع وتنفيذ في عام 2016 خطط عمل السياسة الخمسية في الأردن لتنفيذ رؤية 2025. بينما يغطي مجلس السياسات الاقتصادية مجموعة كاملة من السياسات العامة، فإنه يولي أهمية كبيرة للدور الذي يضطلع به الاستثمار الخاص في تعزيز النمو والإنتاجية والابتكار في الأردن (Economic Policy Council, 2017^[11]).
 - **المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST)** هو المسؤول عن تعزيز الابتكار في مجال الأعمال ونقل المعرفة. على عكس المجالس رفيعة المستوى الأخرى في الأردن، لا يقوم المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا بتصميم مبادرات سياسة الابتكار فحسب، بل يقوم بتنفيذها أيضاً. يخضع المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا لإشراف مجلس وزراء الحكومة المركزية.
 - يشرف **مجلس الاستثمار** على إدارة وتطوير سياسات الاستثمار بشكل عام والسياسات المتعلقة بنقل تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية بشكل خاص. يرأس مجلس الاستثمار رئيس مجلس الوزراء ويجمع بين عدة وزارات (مثل وزارة الاستثمار، ووزارة الصناعة والتجارة والتموين، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي)، ورئيس هيئة الاستثمار الأردنية (JIC)، ومحافظ البنك المركزي والغرف التجارية والصناعية وممثلين آخرين عن القطاع الخاص. ووفقاً لقانون الاستثمار لعام 2014، يقدم الأعضاء توصيات بشأن استراتيجيات الاستثمار والسياسات والإصلاحات مباشرة إلى مجلس الاستثمار.
- أُنيط تنفيذ السياسات عند تقاطع الاستثمار والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بثلاث وكالات رئيسية ذات ولايات تكميلية:
- وزارة الاستثمار - هيئة الاستثمار الأردنية سابقاً - هي المسؤولة عن الترويج للاستثمار وتيسيره. تتمتع وزارة الاستثمار بمجموعة واسعة من الولايات مقارنة بالعديد من هيئات الترويج للاستثمار في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2019^[12]). فمن ناحية، تشارك في جذب الاستثمار وتيسيره، ومن ناحية أخرى، تشجع تصدير الشركات المحلية. تمثل هذه الولاية المزوجة فرصة لابتكار مناهج متماسكة للروابط التجارية بين الشركات الأجنبية والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية، فضلاً عن دعم تطوير الاقتصاد المحلي وتدويله. جرى توحيد الترويج للاستثمار والصادرات تحت مظلة هيئة واحدة مع إنشاء هيئة الاستثمار الأردنية في عام 2014. في السابق، كان يخضع الترويج للاستثمار لإشراف مجلس الاستثمار الأردني السابق وكان يخضع الترويج للصادرات للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO). كما كلف هذا الإصلاح الهيكلي هيئة الاستثمار الأردنية بولاية لتنظيم المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والتنمية والإشراف عليها.
 - تخضع **المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)** لإشراف وزارة الصناعة والتجارة والتموين (MoITS)، وهي مسؤولة بشكل أساسي عن تصميم وتنفيذ وتقييم برامج الدعم للشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مع التركيز القوي على تعزيز قدرتها على الابتكار. تعتبر القدرة على الابتكار هي المفتاح للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لاستيعاب المعرفة والتقنيات من المستثمرين الأجانب. وكما ذكر أعلاه، لم تعد ولاية ترويج الصادرات رسمياً منوطة بالمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، ولكنها الآن تحت مسؤولية وزارة الاستثمار.
 - تم تأسيس **المركز الوطني للإبداع (NCI)** في عام 2016 من قبل المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST) بهدف تعزيز تحول الأردن إلى اقتصاد قائم على الابتكار. من المتوقع أن يعمل المركز الوطني للإبداع كهيئة تنفيذية للسياسات، وهو ما لا يزال يقوم به حالياً المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا بنفسه. يعمل المركز الوطني للإبداع أيضاً كنقطة وطنية واحدة للمعلومات وكمحور للإحالة لجميع الأنشطة المتعلقة بالابتكار وتنمية القطاع الخاص، وذلك من خلال منع الازدواجية وعدم الكفاءة وتعزيز التنسيق فيما يتعلق بتنفيذ السياسات المتعلقة بالابتكار. أطلق المركز الوطني للإبداع، بدعم من البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في عام 2019، منصةً تنسيق عبر الإنترنت - ما يسمى بمنصة الأردن المفتوحة للإبداع (JOIP).
- تدعم وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إلى جانب وزارة الاستثمار، آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار من خلال تنفيذ البرامج التي يدعمها شركاء التنمية. بصفتها جهة متلقية للتمويل من شركاء التنمية، تساعد وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تنفيذ عدد كبير من البرامج السياسية التي تساهم في المجالات السياسية الثلاثة والتقاطع بينها (المربع 3.2). غالباً ما كان تنفيذ السياسة في الأردن مقيداً بمحدودية الموارد المالية والقدرات، وبالتالي فإن مساهمة التعاون الإنمائي في تنفيذ السياسات أمر أساسي لنجاح الأردن في تحقيق الأهداف السياسية هذه (Economist Intelligence Unit, 2016^[13]).



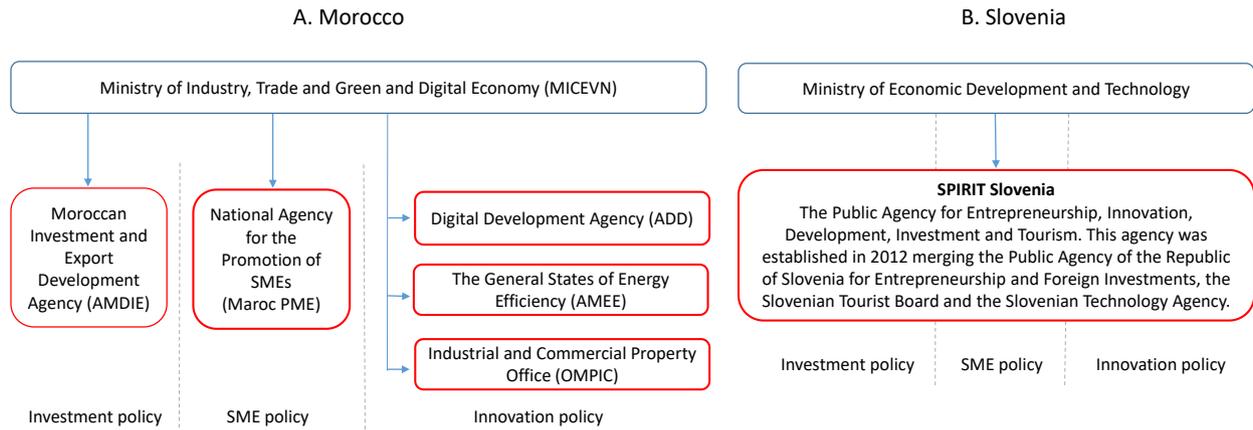
ملاحظة: يوجد في الإطار الأحمر الوكالات الحكومية الرئيسية التي تنفذ سياسات تهدف إلى تعزيز الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار. وتشير الأسهم الزرقاء إلى المؤسسات التي تشرف على مؤسسات أخرى. المصدر: إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

يمكن مقارنة الإطار المؤسسي الأردني عبر المجالات السياسية للاستثمار والشركات الصغيرة والمتوسطة والابتكار مع الإطار المعتمد في البرتغال. يعتبر الإطار المؤسسي في البرتغال معقداً نوعاً ما ويمثله العديد من الهيئات الحكومية. يتم تصميم وتنفيذ السياسات التي تعزز تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار عن طريق العديد من الوزارات وفرق العمل والهيئات الاستشارية والوكالات الحكومية المستقلة التي تعمل عند تقاطع السياسات المتعلقة بالترويج للاستثمار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار والتنمية الإقليمية (OECD, 2021, forthcoming^[3]). من ناحية أخرى، في البلدان النظيرة الأخرى مثل المغرب وسلوفينيا، يتم الجمع بين جميع المجالات السياسية هذه تحت مسؤولية وزارة واحدة، والتي تعهد بتنفيذ السياسة إلى واحدة أو عدد صغير من الوكالات المستقلة (الشكل 12.2). وحسب التصميم، فإن الحاجة إلى التنسيق بين المؤسسات في أطر الحوكمة هذه محدودة، حيث يجب تحقيق الاتساق عبر المجالات السياسية داخل هيئة إشراف واحدة.

قد لا تكون الإعدادات المؤسسية الأكثر تعقيداً في الأردن أو البرتغال أقل فعالية في تنفيذ السياسات التي تدعم تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار طالما أن آليات التنسيق بين المؤسسات موجودة لكسر الطابع الانعزالي للسياسات. ونظراً لارتفاع تكاليف المعاملات المرتبطة بتجزئة أنظمة الحوكمة، يجب قياس فعالية التكلفة للإعداد المؤسسي الأردني في نهاية المطاف مقابل جودة التنسيق والفوائد المحتملة لنهج أكثر مركزية. يتم إجراء تقييم لآليات تنسيق السياسات في القسم التالي، والإشارة إلى نقاط الضعف في التعاون بين الوزارات عبر مجالات الترويج للاستثمار والابتكار وزيادة الأعمال. من ناحية أخرى، قد تختلف مناهج وأدوات التنسيق حسب السياق والبلد والمجال السياسي. وفي بعض الحالات، من الأفضل تخصيص وكالات متخصصة في كل مجال من المجالات السياسية وضمان التنسيق فيما بينها.

كما سيستفيد الأردن من المزيد من الوضوح بشأن الأدوار المؤسسية والولايات السياسية المنوطة بهيئاته المنفذة من أجل تجنب التداخلات المحتملة أو الازدواجية في الجهود السياسية. وعلى الرغم من نقل مسؤولية الترويج التجاري من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى هيئة الاستثمار الأردنية في عام 2014، إلا أن غالبية برامج الدعم الفني والمالي التي تنفذها المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لا تزال تركز على تعزيز القدرات التصديرية للشركات المحلية ورفع كفاءتها في سلاسل القيمة العالمية (GVCs). من ناحية أخرى، تقتصر ولاية الترويج التجاري لوزارة الاستثمار على تنظيم الأنشطة الترويجية مثل الأحداث التجارية ومعارض المنتجات والبعثات التجارية في الأسواق الخارجية. إن توضيح الدور الذي تضطلع به كل هيئة في دعم تدويل الشركات المحلية ومواءمتها مع السياسات والبرامج التي تنفذها سيساعد في تعزيز اتساق السياسات وتحديد المجالات التي يمكن فيها تطوير أوجه التأثير. وينطبق هذا على وجه الخصوص على السياسات التي تدعم الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، حيث يلزم وجود خبرة تكميلية مستمدة من المجالات السياسية للترويج للاستثمار والتجارة.

الشكل 12.2. الترتيبات المؤسسية لسياسات الاستثمار الأجنبي المباشر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والابتكار في المغرب وسلوفينيا



ملاحظة: يوجد في الإطار الأحمر الوكالات الحكومية الرئيسية التي تنفذ سياسات تهدف إلى تعزيز الأثر غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار. وتشير الأسهم الزرقاء إلى المؤسسات التي تشرف على مؤسسات أخرى. المصدر: إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

المربع 3.2. الدعم الأجنبي في تعزيز الإنتاجية والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن

يتلقى الأردن، باعتباره دولة من الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، مساعدات خارجية كبيرة بما في ذلك لإصلاح السياسات وتنفيذها. تم توقيع ميثاق الأردن بين الحكومة الأردنية والمجتمع الدولي في عام 2016 بهدف التعامل مع عدد هائل من اللاجئين من سوريا والعراق المجاورتين. ومنذ ذلك الحين، يتلقى الأردن دعماً دولياً وشروطاً تجارية تفضيلية بشرط فتح سوق العمل أمام اللاجئين (OECD, 2018^[14]). إن وزارة التخطيط والتعاون الدولي (MoPIC) هي المسؤولة عن تنفيذ استراتيجية تنمية الدولة الأوسع نطاقاً وحشد الدعم من الجهات الفاعلة الدولية بما في ذلك ميثاق الأردن. لا يتم تنفيذ مشاريع محددة من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي فحسب، بل يتم تخصيصها أيضاً للوزارات والهيئات المختصة في المواضيع المحددة. ويعتبر اثنان من هذه البرامج مناسبين بشكل خاص للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم:

برنامج التنافسية الأردني (الوكالة الأميركية للتنمية الدولية "USAID")

يخدم برنامج التنافسية الأردني (JCP) كلا من القطاعين العام والخاص بهدف زيادة الصادرات، والترويج للاستثمار، وتحسين مناخ ممارسة الأعمال التجارية في الأردن. وعلى وجه التحديد، يقدم البرنامج الدعم لوزارة الصناعة والتجارة والتمويل ووزارة الاستثمار في جهودهما الرامية إلى مساعدة الشركات المحلية على الوصول إلى الأسواق الخارجية. كما أنه يدعم بشكل مباشر الشركات المصنعة في الأردن للوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي من خلال ترتيبات قواعد المنشأ المبسطة الخاصة بموجب ميثاق الأردن (USAID, 2019^[15]).

مشروع دعم مبادرات واستراتيجيات البحث والتطوير التكنولوجي والإبداع (الاتحاد الأوروبي)

يهدف المشروع إلى دعم البحث العلمي التطبيقي وتطويره، مع التركيز على تسويق نتائج البحث في منتجات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. يحاول المشروع أيضاً تسريع دمج الأردن في دائرة البحوث الأوروبية. ويقوم كل من المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بتمويل بعض الأنشطة التي ينفذها المشروع. يتم تنفيذ هذا المشروع على شكل منح مساعدة للباحثين بالإضافة إلى دورات تدريبية يقدمها خبراء من مراكز بحثية وجامعات في الاتحاد الأوروبي (HCST, 2021^[16]).

إن تنسيق السياسات في مجالات الاستثمار والابتكار وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة قائم، ولكنه يعتبر محدوداً في مجالات البرمجة المشتركة والتعاون فيما بين الوكالات

يجب أن تتوافق الإجراءات الرامية إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار مع الأهداف والاستراتيجيات التي بلورتها الحكومة الأردنية في مختلف المجالات السياسية. وهذا يعني أن الهيئات الحكومية بحاجة إلى تنسيق أنشطتها والحفاظ على روابط وثيقة مع المؤسسات التي تعمل في أجزاء مختلفة من الحكومة.

يمكن للمجالس الحكومية رفيعة المستوى في الأردن أن تضمن أيضاً تمثيل المؤسسات العامة والخاصة من جميع المجالات السياسية ذات الصلة، أي الاستثمار والابتكار وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وجميع مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك الأجانب). إن مجلس الاستثمار ملتزم بشكل قوي بمواءمة السياسات في المجالات المختلفة. يرأس المجلس رئيس الوزراء ويضم ممثلين من القطاعين العام والخاص، ولا يقتصر ذلك على وزارة الاستثمار في مجال الاستثمار، بل يضم أيضاً وزارة الصناعة والتجارة والتمويل التي تشرف على وكالة تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي التي تطرح برامج التعاون التنموي في مجال الاستثمار، والبنك المركزي. ومع ذلك، لا تشكل المؤسسات المسؤولة عن سياسات تعزيز ابتكار الشركات، مثل المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، جزءاً من مجلس الاستثمار. إن مجلس الاستثمار يتمتع بما يلزم للاضطلاع بتنسيق الشواغل المتعلقة بالاستثمار وتطوير الشركات، إلى جانب التأثير مباشرة على تنفيذ البرامج السياسية من خلال وزارة الاستثمار والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، بما في ذلك تلك الممولة من قبل شركاء التنمية.

من ناحية أخرى، يمثل مجلس السياسات الاقتصادية، الذي يرأسه أيضاً رئيس الوزراء، اللجان البرلمانية المعنية بقضايا الاستثمار والقضايا الاجتماعية وكذلك الجهات المعنية من القطاع الخاص. تتمتع الوزارات والوكالات التنفيذية ذات الصلة بوضع مراقب فقط في هذا المجلس ويمكن أن تشارك في مجموعات عمل مخصصة (The Jordan Times, 2016^[17]). لا تضم أي من هذه المجالس أعضاء أو مراقبين يمثلون مستثمرين أجانب. في حين أن نيل أصحاب المصلحة الأجانب العضوية الكاملة قد يمثل مشكلة، فإن تضمين صوتهم كمراقبين أو مشاركتهم في المشاورات المخصصة لأصحاب المصلحة سيكون أمراً أساسياً لمواجهة أي تحديات قد يواجهونها فيما يتعلق بالانخراط في أنشطة كثيفة المعرفة أو التعاون مع الشركات المحلية.

ويمكن أيضاً توضيح أحوار ولايات مختلف هيئات التنسيق الأفقية رفيعة المستوى التي تقوم ببلورة استراتيجيات التنمية. فتوجد هيئات واستراتيجيات تنسيق رئيسية في الأردن، ولكن قد يكون هناك تداخل في ولاياتها وأهدافها، مما قد يؤدي إلى عدم اليقين بالنسبة للمستثمرين الحاليين والمحتملين. كما

أن الدور الي يضطلع به مجلس الاستثمار ومجلس السياسات الاقتصادية، على سبيل المثال، ليس متميزاً بشكل كافٍ في الوقت الحالي. ويتعلق هذا الشاغل أيضاً بالحاجة إلى منصة معلومات مركزية ومحدثة على الإنترنت حول الاستراتيجيات الوطنية، والتي تم تقديمها سابقاً.

على مستوى تنفيذ السياسات، فإن التنسيق الأفقي والتعاون في سياسات الاستثمار والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم غائب على نطاق واسع في الأردن. كشفت خريطة سياسة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي أجريت لهذه الدراسة أنه لم يتم تنفيذ سوى مبادرة سياسية واحدة بالاشتراك بين وكالتين حكوميتين. سيكون تعزيز المزيد من التنسيق والتعاون فيما بين الوكالات في تنفيذ السياسات التي تغطي العديد من المجالات السياسية أمراً حاسماً بالنسبة للأردن لتعزيز إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل نمو الإنتاجية والابتكار. في البرتغال، على سبيل المثال، يعتبر التعاون فيما بين الوكالات متكرراً. ويتم إضفاء الطابع الرسمي على آليات التنسيق الأفقي بشكل أساسي من خلال القوانين والأنظمة، والتي غالباً ما تصف دور ومسؤوليات كل مؤسسة، وعمليات الإدارة الداخلية الخاصة بها، والمجالات السياسية التي تتطلب التعاون بين المؤسسات (OECD, 2021, forthcoming^[3]). يمكن للحكومة الأردنية أن تشجع الوكالات المنفذة على الانخراط في إجراءات البرمجة المشتركة حول مسارات العمل التي تتطلب خبرة تكميلية (مثل الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والاستثمار الموجه نحو الابتكار). إن تشكيل لجان مشتركة بين الوكالات لرصد تنفيذ مسارات عمل السياسات المنفذة بشكل مشترك يمكن أن يضمن أيضاً معالجة العقبات التي تعترض الاتصال، فضلاً عن تعبئة الموارد المستمدة من مختلف أجزاء الحكومة من أجل تنفيذ التدابير المحددة الهدف.

إن آليات التنسيق العمودي عبر مستويات الحكومة راسخة إلى حد ما في الأردن. تعد آليات ردود الفعل ثنائية الاتجاه بين وكالات تصميم السياسات والتنفيذ والتقييم أساسية للتواصل بشأن التحديات التي قد يواجهها المستفيدون من السياسة (مثل المستثمرين الأجانب أو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية) في عمليات إعداد السياسة المحددة (OECD, 2018^[18]). في الأردن، تتمتع وزارة الاستثمار بوضع جيد يمكنها من نقل شواغل المستثمرين إلى مجلس الاستثمار، وبالتالي يمكنها من تقديم تدخلات مهمة لإصلاح السياسات على مستويات أعلى (OECD, 2019^[12]). في مجال سياسة الابتكار، تعتبر التفاعلات مكثفة بين المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا والمركز الوطني للإبداع. إن المركز الوطني للإبداع مرتبطاً من الناحية الإدارية بالمكتب الرئيسي للمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا في عمان. تسهل العلاقة الوثيقة بين المؤسستين المشاركة المباشرة وتبادل المعلومات مع جهات الابتكار الخاصة (OHK Consultants, 2018^[19]). إن الفصل الواضح بين عملية صنع السياسات والتنفيذ بين وزارة الصناعة والتجارة والتموين والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية يجعل من غير الواضح إلى أي مدى تتمتع الأخيرة بالقدرة على المشاركة في الدعوة في مجال السياسات على مستويات أعلى.

2.5. إطار السياسات الداعم لتأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم

يعتمد هذا القسم على المناقشة المتعلقة بالإطار المؤسسي لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار، ويناقش تحديات وفرص المناخ الأوسع نطاقاً للأعمال والاستثمار التي يمكن أن تؤثر على نمو الإنتاجية في المستقبل. كما يتناول القسم أيضاً مزيج السياسات التي وضعتها مختلف الوكالات المنفذة في الأردن بهدف دعم الإنتاجية من خلال الاستثمار ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

يمكن أن يؤدي فتح المزيد من الخدمات أمام المستثمرين الأجانب إلى دعم نمو الإنتاجية في الاقتصاد ككل

خطى الأردن خطوات مهمة في الانفتاح على التجارة والاستثمار، مما دعم نمو الإنتاجية في قطاع الصناعات التحويلية في التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين. بدأ تحرير التجارة والإصلاحات الهيكلية في أواخر الثمانينيات بدعم من البرامج المكثفة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي (Harrigan, El-Said and Wang, 2006^[20]). ساهم إنشاء المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ) في منتصف التسعينيات، بالشراكة مع الولايات المتحدة، في التعاون الاقتصادي الإقليمي في الإنتاج التصنيعي ووفرت للأردن وصولاً مباشراً إلى السوق الأمريكية دون قيود جمركية أو حصصية، وذلك وفقاً لشروط معينة. ترافقت الإصلاحات في مجال التجارة مع قيود مخفضة على دخول رأس المال الأجنبي. ووفقاً لمؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن اليوم أقل مما هي عليه في العديد من نظرائه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لكنها تظل مرتفعة إلى حد ما مقارنة باقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 13.2، اللوحة أ).

من شأن الإصلاحات في مجال الخدمات وفتحها أن يدعم أهداف الإنتاجية المحددة في رؤية الأردن 2025. وكما هو الحال في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لا يزال تحرير الخدمات، بما في ذلك عدد من أبعاد السياسة المطبقة "وراء الحدود" التي تعتبر مهمة لتطوير الخدمات، متخلفاً عن عمليات الإصلاح في قطاعات الاقتصاد الأخرى (OECD, 2021^[21]). ولا تزال القيود المفروضة على خدمات الشركات (مثل الخدمات القانونية والاستشارية والهندسية والإعلانية، فضلاً عن البحث والتطوير وخدمات البيانات والحاسوبية) والتوزيع والنقل والسياحة مرتفعة نسبياً في الأردن، ولكنها على قدم المساواة مع متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الشكل 13.2، اللوحة ب). كما هو محدد في رؤية الأردن 2025 والتحليل الوارد في هذا الفصل (القسم 2.2)، تتمتع هذه الأنشطة الاقتصادية بأعلى احتمالية لنمو الإنتاجية في الأردن، ولكن من المرجح أن تعيق القيود المتبقية المفروضة على الاستثمار هذه الإمكانيات.

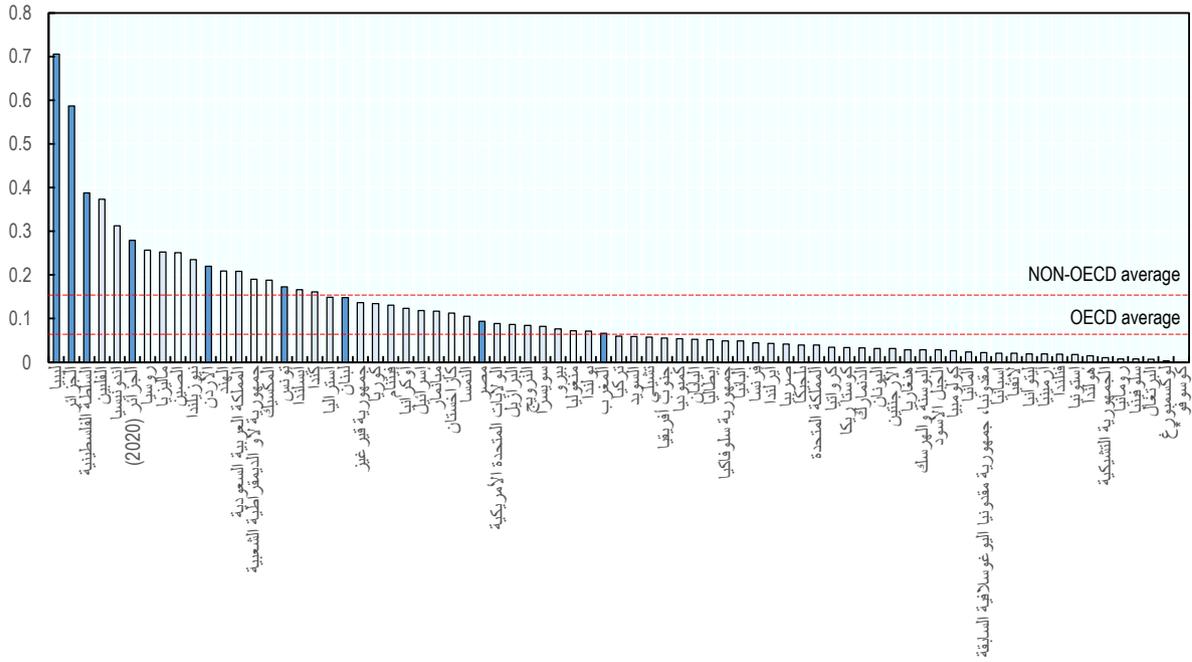
إن تطوير قطاعات الخدمات التنافسية له أيضاً إمكانات كبيرة لتعزيز النمو والإنتاجية في قطاعات أخرى في الأردن، بما في ذلك قطاع الصناعات التحويلية. وإلى جانب توفير فرص عمل منتجة، فإن للخدمات آثار كبيرة على تطوير ورفع كفاءة الشركات المصنعة في الأردن على المدى المتوسط،

ولا سيما في سياق سلاسل القيمة العالمية. يمكن للخدمات الحديثة رفع مستوى الكفاءة والمرونة التي تتسم بها سلاسل التوريد والاضطلاع بدور متزايد الأهمية باعتبارها من المدخلات في الصناعات التحويلية والابتكار المتقدمين. ينعكس "إضفاء الطابع الخدماتي" المتزايد على أنشطة الصناعات التحويلية في النسبة المتزايدة الأهمية لمدخلات الخدمات في القيمة المضافة للصناعات التحويلية في الاقتصادات المتقدمة (OECD, 2021^[21]). وبالتالي، فإن فتح الخدمات أمام المستثمرين الأجانب سيساعد الأردن أيضاً على استعادة الميزة التنافسية في الصناعات التحويلية المتقدمة على المدى المتوسط.

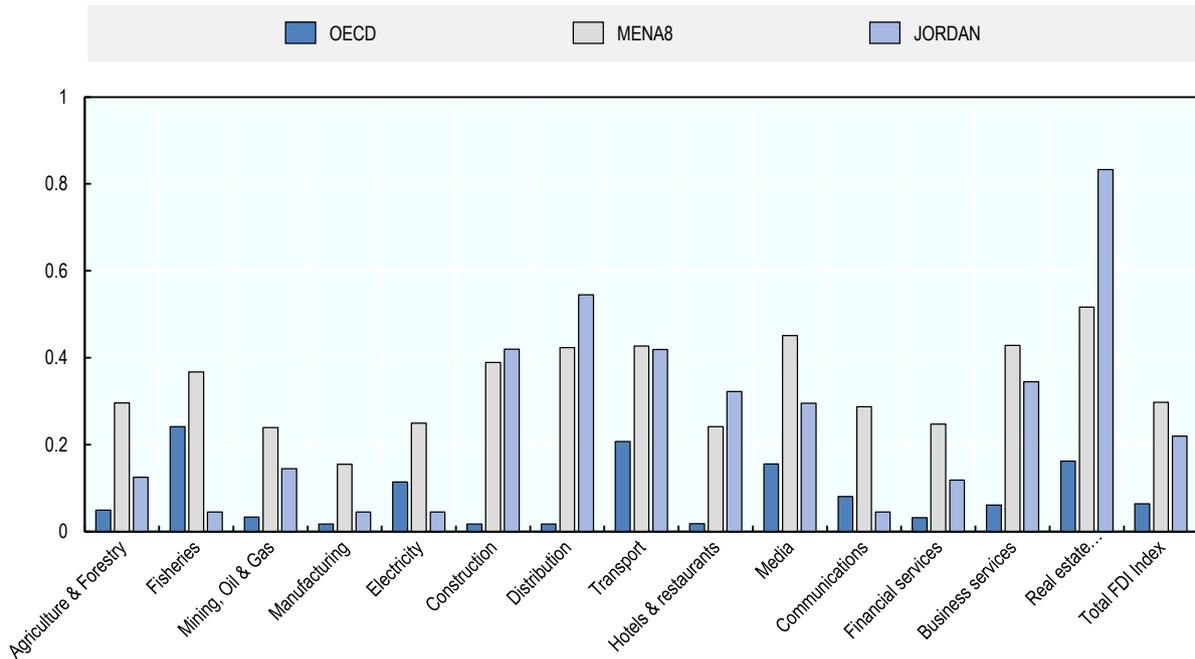
إن وصول المستثمرين الأجانب إلى قطاع خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والكهرباء ينطوي بالفعل على فرص إنتاجية مهمة للأردن (الشكل 13.2، اللوحة ب). ومع ذلك، لا يزال الاستثمار في كلا القطاعين دون مستوى إمكاناته، على الرغم من أن حصة الاستثمار النسبية قد تحسنت مقارنة بالقطاعات الأخرى في السنوات الأخيرة (انظر القسم 2.3). ومن المتوقع أن يدر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأردن استثمارات بقيمة 18 مليار دولار أمريكي حتى عام 2040 (OECD, 2021^[22]). في عالم يتسم بالتحول الرقمي، سيكون قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات الرقمية بشكل عام أمراً بالغ الأهمية لتمكين الأردن من الحفاظ على القدرة التنافسية في أي نشاط اقتصادي. ولذلك يجب أن يحظى برنامج الإصلاح الرقمي في الأردن "ريتش 2025" بأولوية قصوى. وبالمثل، فمن شأن تعزيز الاستثمار في قطاع الكهرباء، لا سيما في توليد الكهرباء المتجددة، أن يدعم طموحات الأردن الهادفة إلى خفض البصمة الكربونية للاقتصاد (الفصل 5) ويساعد في تقليل تكاليف الكهرباء التي لا تزال تقيد الإنتاجية في قطاع الصناعات التحويلية حتى اليوم.

بالإضافة إلى القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، هناك العديد من العناصر التنظيمية المطبقة "وراء الحدود" (مثل حماية حقوق الملكية الفكرية، فضلاً عن السياسة المتعلقة بالمنافسة وسوق العمل) التي تؤثر على الاستثمار في الخدمات وبالتالي على قدرة نمو الإنتاجية في الأردن (OECD, 2021^[11]). يتجاوز التقييم التفصيلي لهذه الجوانب نطاق هذا الفصل. سيسمح إدراج الأردن في مؤشر قياس تقييد التجارة في الخدمات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتحديد فرص الإصلاح المحددة. بالإضافة إلى ذلك، يتم توفير بعض التوجيهات. وبعد تشكيل وتنقيح العديد من القوانين والأنظمة بما يتوافق مع الالتزامات الدولية لحماية حقوق الملكية الفكرية في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، يحتل الأردن حالياً مرتبة عالية إلى حد ما في مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لحماية حقوق الملكية الفكرية (المرتبة 35 من 141 دولة، أو المرتبة 8 في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) (World Economic Forum, 2017^[22]). فيما يتعلق بسياسة المنافسة، بذل الأردن جهوداً رامية إلى تحسين تكافؤ الفرص لجميع الجهات الفاعلة الاقتصادية منذ اعتماد قانون المنافسة في عام 2004 (Speelman, 2016^[23]). كما تم إنشاء مديرية المنافسة داخل وزارة الصناعة والتجارة والتموين لصياغة وتنفيذ أنظمة تتعلق بسوق المنتجات التي تؤثر على جودة المنافسة. وقد أدى تنقيح قانون المنافسة لعام 2011 إلى توسيع نطاق ولاية المديرية لتشمل إجراء أبحاث السوق، والنظر في الشكاوى، وإبلاغ النظام القضائي عن الانتهاكات. من حيث قوانين وأنظمة الإفلاس، تمت الموافقة على قانون إعادة التنظيم والإفلاس والتصفية في عام 2018، بهدف بلورة إطار قانوني للشركات المتعثرة (OECD, 2018^[14]). لم يتم تحديد أنظمة سوق العمل في الأردن على أنها عقبة رئيسية أمام القطاع الخاص وتتم مناقشتها بمزيد من التفصيل في الفصل الثالث.

أ. مقارنة بين البلدان (مفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر = 0، مغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر = 1)



ب. مقارنة بين القطاعات (مفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر = 0، مغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر = 1)



المصدر: مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2018-2019

يعتبر مناخ الأعمال في الأردن أفضل من مناخ أعمال بعض البلدان النظيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ولكن لا تزال بعض التحديات قائمة

يعتبر مناخ الأعمال المواتي شرطاً مسبقاً للنمو والإنتاجية، وقد حقق الأردن تحسينات ملحوظة في السنوات الأخيرة من خلال تسهيل إجراءات الشركات وتبسيط الأنظمة، لا سيما في مجال الوصول إلى التمويل. في عام 2020، عزز الأردن دعمه للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية في مجال

الوصول إلى التمويل من خلال إنشاء صناديق مخصصة وخطط لتوفير الائتمان (انظر المناقشة المتعلقة بالسياسات محددة الأهداف أدناه). يتردد صدى هذه الجهود مع الشركات على أرض الواقع، والتي تعتبر أن الوصول إلى التمويل من العوامل الأقل تقييداً مقارنة بالشركات في اقتصادات الشرق الأوسط الأخرى (انظر القسم 2.3). ومع ذلك، لا يزال تأسيس شركة في الأردن ينطوي على إجراءات معقدة ويمثل عقبة رئيسية للعديد من الشركات. كخطوة أولى، يجب تسجيل الشركة في دائرة مراقبة الشركات في وزارة الصناعة والتجارة والتموين. وبعدها، يُطلب من أصحاب الأعمال تسجيل الشركة في العديد من السلطات المختلفة (مثل مكتب الضرائب، وغرفة التجارة، ومكتب البلدية، والضمان الاجتماعي). يمكن للأردن أن يتعلم من الخبرة التونسية في تبسيط الجهود في هذا المجال. تعمل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد التونسية (APII)، كمحطة واحدة للإجراءات لأصحاب الأعمال. وبمجرد قيام أصحاب الأعمال بتقديم المستندات اللازمة ودفع الرسوم، تتم معالجة جميع التسجيلات الإدارية، مثل السجل التجاري أو مصلحة الضرائب أو الضمان الاجتماعي أو هيئة تفتيش العمل من قبل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد التونسية.

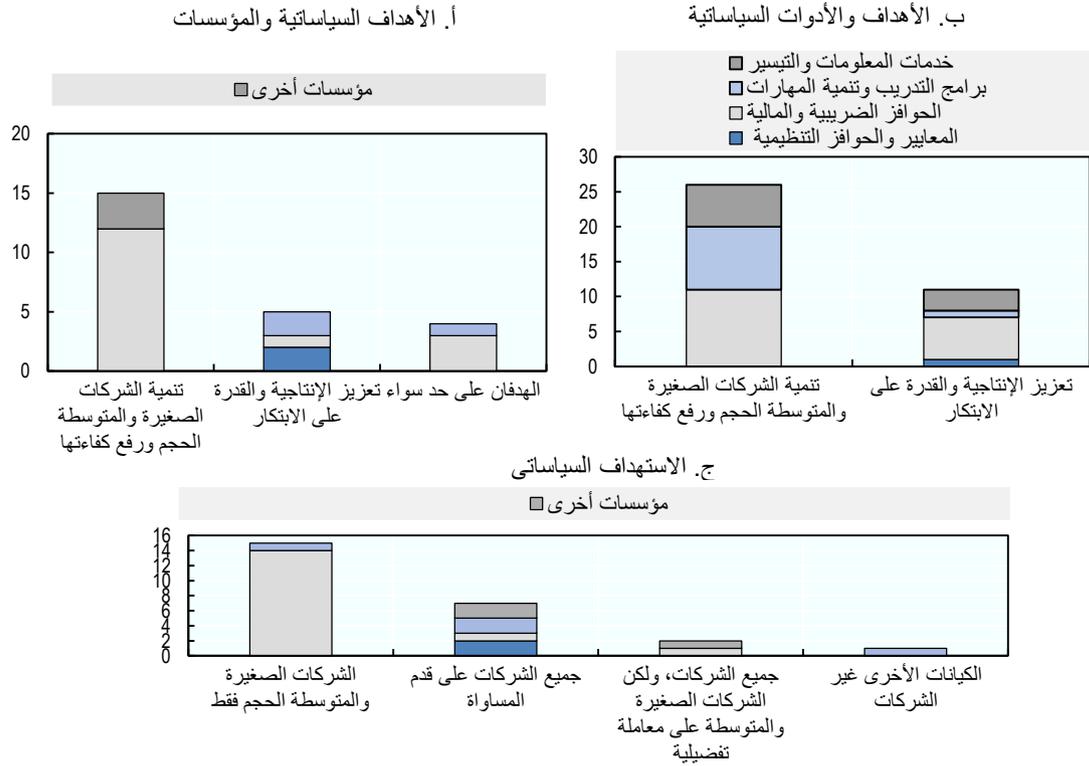
يمكن أن يؤدي تبسيط البيئة التنظيمية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أيضاً إلى زيادة تحسين مناخ الأعمال وبالتالي تمكين نمو إنتاجية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. أصدر الأردن العديد من اللوائح لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ومنها قانون قانون الصناعة والتجارة (1998)، وقانون غرفة الصناعة (2005)، وقانون الاستثمار (2004) وقانون المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (2008) الذي يحدد رؤية ورسالة المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بصفتها الوكالة الوطنية لدعم تطوير المشاريع. تهدف الاستراتيجية الوطنية لتنمية الريادة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة 2015-2019 إلى تعزيز خلق فرص العمل وتوليد الدخل من خلال تشجيع بدء الأعمال التجارية وتحسين أداء ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة القائمة، ولكن لم تتم الموافقة عليها رسمياً من قبل مجلس الوزراء (OECD, 2019[24]). في الأونة الأخيرة، قامت الخطة الخمسية الوطنية، خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (JEPG) 2018-2022، بتناول هذا الشاغل أيضاً وتضمنت فصلاً مخصصاً عن تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن بين العديد من الإجراءات، تهدف الخطة إلى تسريع الإصلاحات التنظيمية من خلال قانون جديد شامل بشأن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من شأنه أن يساعد في تقليل تجزئة البيئة التنظيمية للشركات في الأردن. ويشير التحليل الأخير إلى أن الجهود السياسية قد لا تتناسب احتياجات أصحاب الأعمال ويمكن تحسينها من خلال تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص في عملية صنع السياسات (GIZ, 2019) والقسم 2.4).

يبدو أن الهدف الرئيسي الذي يسعى إليه مزيج السياسات الأردني يتمثل في رفع كفاءة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بدلاً من نمو الإنتاجية والابتكار المدفوعين بالاستثمار الأجنبي المباشر

في الأردن، يستند مزيج السياسات بشكل أساسي إلى البرامج التي تهدف إلى تعزيز نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية ورفع كفاءتها، بينما يُولى اهتمام سياسي أقل لتعزيز الإنتاجية والابتكار في الاقتصاد ككل من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر. كما هو موضح في القسم التالي، يرجع ذلك أساساً إلى الافتقار إلى السياسات التي تستهدف تعزيز الإنتاجية والاستثمارات كثيفة البحث والتطوير، والفصل العام بين الترويج للاستثمار والمجالات السياسية المتعلقة بالابتكار (القسم 2.4). في الأردن، يستند مزيج السياسات بشكل أساسي إلى البرامج التي تهدف إلى تعزيز نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية ورفع كفاءتها، بينما يُولى اهتمام سياسي أقل لتعزيز الإنتاجية والابتكار في الاقتصاد ككل من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر. كما هو موضح في القسم التالي، يرجع ذلك أساساً إلى الافتقار إلى السياسات التي تستهدف تعزيز الإنتاجية والاستثمارات كثيفة البحث والتطوير، والفصل العام بين الترويج للاستثمار والمجالات السياسية المتعلقة بالابتكار (الشكل 14.2، اللوحة أ). يظهر مزيج السياسات أيضاً درجة عالية نسبياً من الانتقائية حيث تستهدف أكثر من 70٪ من المبادرات السياسية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم فقط أو تقدم معاملة تفضيلية لها في شكل دعم مالي إضافي، فضلاً عن متطلبات وشروط أكثر تساهلاً، ومنحها الأولوية في اختيارها كجهات متلقية للدعم العام (الشكل 14.2، اللوحة ج). تعتبر الحوافز المالية، وكذلك برامج تنمية الموردين، من أكثر أنواع السياسات المستخدمة لهذا الغرض، بينما تعد خدمات المعلومات والتيسير أيضاً جزءاً من العديد من المبادرات التي تهدف إلى زيادة وعي الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بالتدويل وفرص الشراكة بين الشركات (الشكل 14.2، اللوحة ب).

الشكل 14.2. الأهداف الرئيسية التي يسعى إليها مزيج السياسات الأردني لكل مؤسسة ونوع الأداة السياسية

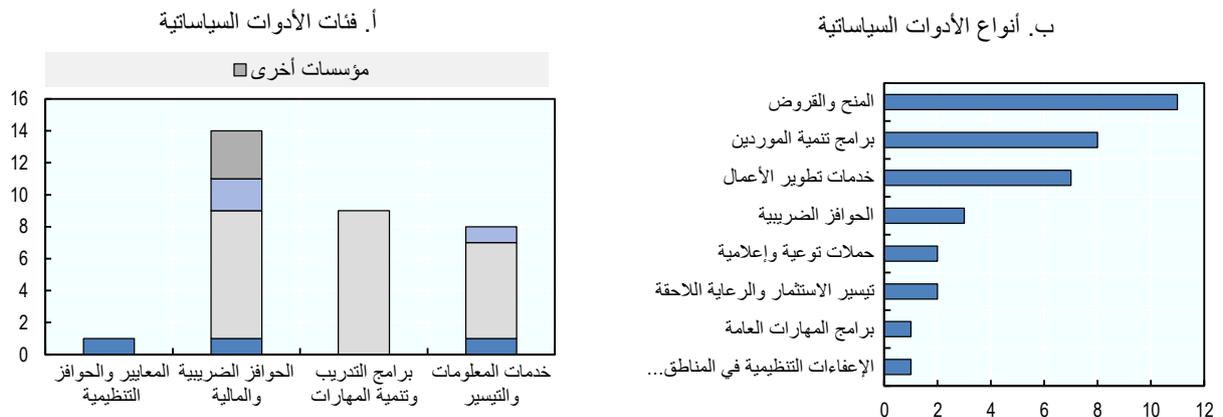
عدد السياسات



المصدر: خريطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للسياسات والمؤسسات في الأردن (2021)

الشكل 15.2. الأدوات السياسية التي تستخدمها المؤسسات الأردنية لتعزيز آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار

عدد السياسات



المصدر: خريطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للسياسات والمؤسسات في الأردن (2021)

نظرًا لولايتها المتمثلة في دعم ريادة الأعمال والقدرة التنافسية للمؤسسات المحلية، تنفذ المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية غالبية السياسات التي تهدف إلى تعزيز القدرات الاستيعابية للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة الحجم، مع التركيز بشكل خاص على تحسين قدراتها التصديرية. يوفر برنامج "خدمة تسريع نمو المشاريع الاقتصادية" إجراء التشخيص لتحديد احتياجات الشركة والتدريب لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ومدراء الشركات الناشئة على تحديد ومعالجة الحواجز التي تحول دون النمو. كما يتم التركيز بشكل متزايد على توفير الدعم التقني والمالي

للشركات المصنعة والمصدرة للمنتجات الزراعية من أجل زيادة اندماجهم في سلاسل القيمة المحلية والعالمية. ومع ذلك، تظهر النتائج الأولية المستمدة من خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للسياسات والمؤسسات أن العديد من خطط الدعم المالي للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم قد توقفت في السنوات الأخيرة نتيجة للسياق الاقتصادي الأوسع نطاقاً في الأردن الذي تأثر بشدة بالعدد الكبير من اللاجئين القادمين من سوريا المجاورة (OECD/European Union/ETF, 2018^[25]). فتم إيقاف بعض برامج الدعم الرئيسية للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، مثل برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية (JUMP)، وبرنامج تحديث وتطوير قطاع الخدمات الأردني (JSMP)، ومؤخراً صندوق تنمية المحافظات (GDF) بسبب القيود المتعلقة بالميزانية.

على الرغم من أن مزيج السياسات الحالي لا يزال موجهاً بشكل أساسي نحو نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ورفع كفاءتها، إلا أن الجهود المبذولة الرامية إلى تعزيز النظام الإيكولوجي للبحث والابتكار في الأردن قد تكثفت في السنوات الأخيرة. وقد تم التركيز على زيادة الدعم المالي المخصص للبحث والتطوير وتعزيز وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المبتكرة إلى التمويل. يدعم الصندوق الوطني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (NAFES) وصندوق دعم البحث العلمي والتطوير في الصناعة (IRDF) الصناعات الأردنية للاستثمار في مجال العلوم والتكنولوجيا وتحسين إنتاجيتها وقدرتها على الابتكار. بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء صندوق الشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة المبتكرة (ISSF) في عام 2017، كصندوق يديره القطاع الخاص بدعم من البنك المركزي الأردني والبنك الدولي بهدف تعزيز الاستثمارات في الشركات الناشئة المبتكرة والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في مراحلها الأولى (الجدول 1.2).

على الرغم من التحسينات الأخيرة التي طرأت على توافر رأس المال المخاطر لرواد الأعمال، يمكن بذل المزيد من الجهود لتحسين توفير المساعدة التقنية والمعلومات وخدمات التسهيل للشركات المحلية التي ترغب في تنمية قدراتها على الابتكار والبحث والتطوير والعمل كموردين وكشركاء للفروع الأجنبية. يمكن لاعتماد نهج أكثر شمولاً بهدف تعزيز قدرات الابتكار المحلية أن يعالج القضايا التي تتجاوز الوصول إلى التمويل مثل توافر رأس المال البشري المؤهل، وإنشاء شبكات وتكتلات موجهة نحو الابتكار، وإمكانيات البنية التحتية لنقل المعرفة في الدولة (مثل الجامعات ومراكز البحوث وغيرها)، وذلك بهدف تعزيز الروابط بين الشركات الأجنبية متعددة الجنسيات التي تعتمد على البحث والتطوير بشكل مكثف والنظام الإيكولوجي المحلي للبحث والابتكار.

الجدول 1.2. الأموال المتاحة لرواد الأعمال والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن

صندوق تنمية المحافظات (GDF)	صندوق الشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة المبتكرة (ISSF)	الصندوق الوطني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (NAFES)	وصندوق دعم البحث العلمي والتطوير في الصناعة (IRDF)	
المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)	البنك المركزي الأردني / البنك الدولي	المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST)	المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST)	المؤسسة المنتسبة
2012	2017	2001	1994	التأسيس
تحسين التنمية الاجتماعية والظروف المعيشية للمحافظات من خلال إدخال أدوات التمويل والاستثمار في المشاريع المدرة للدخل التي يحددها المجتمع المحلي.	تعزيز ريادة الأعمال من خلال توفير التمويل في مرحلة مبكرة للشركات الصغيرة والمتوسطة المبتكرة، فضلاً عن تشجيع ريادة الأعمال عن طريق التواصل مع رواد الأعمال المحتملين في جميع أنحاء الأردن	دعم الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة الحجم لتصبح أكثر كفاءة وتنافسية، من خلال تنمية قدراتها الإدارية والمالية والبشرية.	دعم الصناعات الأردنية للاستثمار في العلوم والتكنولوجيا بما يحقق تطوراً نوعياً من حيث عمليات الإنتاج، والإدارة الصناعية، وجودة المنتجات وتطويرها، وفي نهاية المطاف تحسين القدرات التنافسية للصناعات الأردنية.	الولاية

المصدر: المواقع الإلكترونية لكل من صندوق المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST) والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO).

منذ إنشائه في عام 2016، لم يكن واضحاً ما هو الدور الذي يضطلع به المركز الوطني للإبداع (NCI) في تنفيذ سياسات تشجيع الابتكار وكيف تتوافق هذه السياسات مع برامج دعم الابتكار في الأعمال التي تنفذها المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية. في عام 2021، أطلق المركز الوطني للإبداع منصة الأردن المفتوحة للإبداع (JOIP)، والتي تهدف إلى العمل كمنصة أساسية للتكنولوجيا عبر الإنترنت في البلاد. وفقاً للأهداف التأسيسية للمركز الوطني للإبداع، ستوفر منصة الأردن المفتوحة للإبداع معلومات عن النظام الإيكولوجي للابتكار في الأردن، وتبني روابط وتسمح لأصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص بتحديد الفرص لإقامة شراكات في مجال التكنولوجيا (JOIP, 2021^[26]). وستعمل أيضاً كألية لرفع التعليقات لصانعي السياسات من خلال جمع البيانات وإتاحتها لرصد وتقييم أنشطة الابتكار وتحديد الفجوات والفرص في السوق. يعد إنشاء مثل هذه المنصة خطوة في الاتجاه الصحيح حيث يمكنها معالجة الحواجز المعلوماتية وسد الفجوات الحالية القائمة في تنسيق خدمات الابتكار والسياسات ذات الصلة. في نهاية المطاف، ستعتمد فعاليتها في تحفيز الاستثمارات كثيفة المعرفة وإقامة روابط فيما بين الشركات وفيما بين العلوم والشركات على قدرة الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص على استيعابها وكذلك جودة الخدمات المقدمة عبر الإنترنت. ونظراً لأنه سيجري تشغيل المنصة في الأشهر الأولى من عام 2022، يجب أن يضمن المركز الوطني للإبداع سهولة استخدامها وأن يكونوا أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك المستثمرين الأجانب

والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية، ملمين بوظائفها. ويمكن أن تساهم الاستفادة من شبكات الأعمال الحالية، التي تديرها وزارة الاستثمار والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية من أجل زيادة الوعي بالمنصة، في تحقيق المزيد من التأثير.

مع الجهود السياسية الأخيرة الرامية إلى تجديد الإطار المؤسسي الأردني للسياسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيا والابتداع، ينبغي تسهيل التفاعل بين الهيئات المختلفة المسؤولة عن سياسة الابتكار وتوضيح الدور والولاية المنوطة بالمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا والمركز الوطني للإبداع إزاء المؤسسات الأخرى. على سبيل المثال، تدير المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بالفعل شبكة من الحاضنات ومراكز الابتكار، والتي تقدم خدمات استشارية لرواد الأعمال الذين يرغبون في الاستفادة من خدمات نقل التكنولوجيا، مثل التقدم بطلب للحصول على براءات الاختراع، فضلاً عن إدارة وتنفيذ المشاريع المبتكرة وتنمية الكفاءات في الجوانب المالية والقانونية والمحاسبية لاعتماد التكنولوجيا. وسيكون من المهم منع ازدواجية الخدمات وتقليل أوجه القصور في تقديم الدعم للقطاع الخاص وتحسين التعاون بين الكيانات الجديدة والكيانات الموجودة أصلاً التي تركز على الابتكار (انظر القسم 2.4).

لا تفضي سياسات الترويج للاستثمار إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر المعزز للإنتاجية وكثيف المعرفة

يمكن لسياسات الترويج للاستثمار أن تضطلع بدور هام في تعزيز تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار، وذلك عن طريق التركيز على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في أنشطة أكثر إنتاجية وابتكاراً وفي القطاعات ذات القدرات الاستيعابية العالية، وبالتالي، تحقيق قدر أكبر من الآثار غير المباشرة.

في الأردن، تعتبر الجهود الرامية إلى جذب الاستثمار واسعة النطاق ولم تركز حتى الآن على مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر ذات الإمكانيات الأكبر لنمو الإنتاجية والابتكار (الشكل 16.2). على الرغم من أن الحوافز المالية المتاحة للمستثمرين الأجانب تستهدف بعض الصناعات كثيفة البحث والتطوير مثل قطاعات الكيماويات والمستحضرات الدوائية والإلكترونيات، إلا أن نطاقها يركز حصرياً على أنشطة الصناعات التحويلية، والتي تظهر، في المتوسط، أدنى مستويات إنتاجية العمالة في جميع القطاعات في الأردن (انظر القسم 2.3). في الواقع، وجدت دراسة استقصائية أجراها البنك الدولي وهيئة الاستثمار الأردنية في عام 2016 على 302 مستثمراً أن القطاعات التي حصلت على أكبر عدد من الإعفاءات الضريبية للاستثمار خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2015 شملت: المواد الغذائية والمشروبات (17٪ من إجمالي عدد الحوافز المتلقاة)؛ والكيماويات والمستحضرات الدوائية (15٪)؛ والمنسوجات والملابس والجلود (14٪)؛ وأجهزة الكمبيوتر والإلكترونيات والآلات والمنتجات المعدنية (13٪) (JIC/World Bank Group, 2016[27]).

المربع 4.2 قانون الشركات الناشئة في تونس

إن قانون الشركات الناشئة، المعتمد في نيسان/أبريل 2018، هو المبادرة الوطنية التي أطلقتها تونس لتطوير نظام بيئي ديناميكي بهدف زيادة الشركات الناشئة وتعزيز الابتكار في البلاد. يتكون قانون الشركات الناشئة في تونس من عدة مخططات لدعم رواد الأعمال، مثل الحوافز الضريبية، وتعيينات رواتب للموظفين لفترة معينة، فضلاً عن منح رواد الأعمال حق العودة إلى وظائفهم في المنظمات التي عملوا فيها بعد انقضاء المدة التي شاركوا أثناءها في تأسيس شركة ناشئة. يرجع نجاح قانون الشركات الناشئة في تونس إلى عملية صنع السياسات من الأسفل إلى الأعلى. تم جمع الأفكار الأصلية لمكونات السياسة من قبل وزارة تكنولوجيا الاتصال والتحول الرقمي من خلال جلسات استماع مع أصحاب المصلحة المشاركين منذ البدء في النظام الإيكولوجي للابتكار، مثل رواد الأعمال والمستثمرين والأوساط الأكاديمية والقطاع العام. عندما تتبنى الحكومة سياسة جديدة خاصة فيما يتعلق بالموضوعات مثل الشركات الناشئة أو الابتكار، من المهم إقامة علاقة مبنية على الثقة بين صانعي السياسات وأصحاب المصلحة الرئيسيين أولاً، بحيث يفهم صانعو السياسات الاحتياجات الحقيقية لأولئك المعنيين ويضعون الأنظمة والبرامج التي يمكن أن تلبى مطالبهم.

شهدت تونس 165 تسجيلاً للشركات الناشئة المحلية وجمعت 18.5 مليون دولار أمريكي في عام 2019 نتيجة لقانون الشركات الناشئة. في إفريقيا، حيث يكون التأثير الاقتصادي للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والقطاع غير الرسمي كبيراً، فإن آليات مثل قانون الشركات الناشئة تتمتع بإمكانية خلق بيئة مواتية لهؤلاء الفاعلين لمواصلة أعمالهم وتوسيع نطاقها، والتي يمكن أن تسهم في حل التحديات المجتمعية في أفريقيا مثل بطالة الشباب. لقد اتبعت كل من السنغال وكينيا ورواندا التنفيذ الناجح للقانون في تونس، واعتمدت، أو هي في طور اعتماد، آلية مماثلة تناسب كل بلد منها.

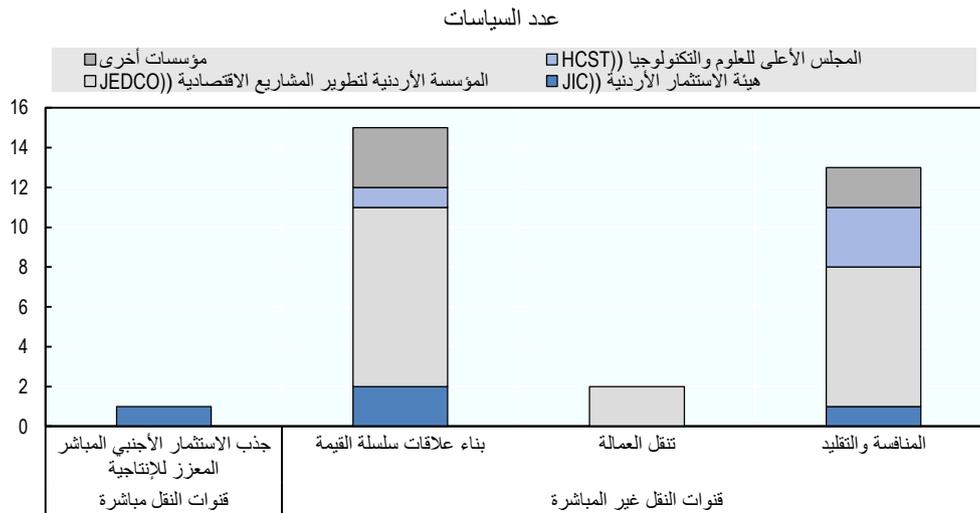
المصدر: (Smart Capital, 2020[28])

على الرغم من عدم وجود نهج منظم لتقييم الأهمية الإجمالية لهذه الحوافز المالية في التأثير على قرارات المستثمرين المحلية والقطاعية، فإن هذه النتائج تسلط الضوء على الحاجة إلى إعادة النظر في الاستهداف القطاعي لحوافز الاستثمار من أجل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات إنتاجية عمالة أعلى، لاسيما في خدمات معينة مثل التمويل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الأعمال والنقل والخدمات اللوجستية والصناعات الإبداعية وتوليد الطاقة التي يمكن أن تحقق نتائج أفضل من حيث الإنتاجية للاقتصاد الأردني (القسم 2.3 و الشكل 4.2). يمكن أن يعتمد الاستهداف القطاعي لسياسات جذب الاستثمار أيضاً على التجمعات ذات الأولوية التي تم تحديدها في الاستراتيجية الوطنية للإبداع 2013-2017، والتي تركز بشكل خاص على الخدمات الطبية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات المصرفية والمالية والتعليم والتوجيه المهني، فضلاً عن العمارة والهندسة (Government of Jordan, 2013[29]).

وبعيداً عن الاعتبارات القطاعية، يمكن للأردن أيضاً أن يستفيد من استهداف أكثر منهجية للاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو الابتكار، مع التركيز بشكل خاص على الاستثمارات في البحث والتطوير والأنشطة التي تتطلب مهارات مكثفة والتي يمكن أن تدعمها قوى عاملة ماهرة بشكل متزايد وقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المدول بشكل كبير (انظر القسم 2.3). حالياً، هناك فجوة بين السياسات المتعلقة بالترويج للاستثمار والابتكار، والتي من المحتمل أن ترجع إلى النظام الإيكولوجي الأردني للبحث والابتكار الحديث نسبياً، بالإضافة إلى الولاية المنوطة بوزارة الاستثمار التي لا تشمل تشجيع الابتكار. ترتبط الحوافز المالية للاستثمار بشروط تتعلق بخلق فرص العمل، وتعزيز عمالة المرأة، ودعم النهوض بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم فقط، في حين أن الدعم التنظيمي المقدم للمستثمرين الأجانب من خلال النافذة الاستثمارية في وزارة الاستثمار، وهي المحطة الواحدة للإجراءات الهادفة إلى تبسيط وتسريع إجراءات الترخيص للمشاريع الاستثمارية، لا تعتبر تأثير الاستثمارات على الابتكار والبحث والتطوير مهماً لتحديد أولويات المشاريع الاستثمارية.

يمكن للأردن النظر في تحويل نطاق حوافز الاستثمار بهدف الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في أنشطة البحث والتطوير وتعزيز تعاون أكبر بين فروع الشركات الأجنبية وكيانات النظام الإيكولوجي المحلي للبحث والابتكار، والذي يشمل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المبتكرة والشركات الناشئة والجامعات ومنظمات البحث والتطوير الأخرى. يمكن أن تضطلع وزارة الاستثمار أيضاً بدور أكثر فعالية في دمج قضايا سياسة الإنتاجية والابتكار في أنشطتها للترويج للاستثمار. وقد أنشأت الهيئة مؤخرًا وحدة جديدة لتقديم خدمات التيسير في القضايا المتعلقة بالابتكار ونمو ريادة الأعمال. على الرغم من أن هذه خطوة في الاتجاه الصحيح، إلا أنه يمكن تحقيق المزيد من التأثير من خلال التعاون مع الجهات الحكومية الأخرى التي تركز على الابتكار والتي تتمتع بالخبرة في هذا المجال. يوفر مؤخرًا إطلاق منصة الأردن المفتوحة للإبداع فرصة لتعزيز أوجه التآزر بين وزارة الاستثمار والمركز الوطني للإبداع، فضلاً عن تحقيق قدر أكبر من المواءمة بين الموارد والأهداف والإجراءات السياسية عبر المجالات السياسية للاستثمار والابتكار.

الشكل 16.2. قنوات النقل التي يدعمها مزيج السياسات الأردني لتعزيز تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الإنتاجية والابتكار



المصدر: خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للسياسات والمؤسسات في الأردن (2021)

لا تزال خدمات تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة منفصلة عن الجهود السياسية الرامية إلى إقامة روابط بين الشركات متعددة الجنسيات والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية

يمكن أن تكون خدمات تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة أساسية في التشجيع على زيادة دمج الشركات الأجنبية المنتسبة في الاقتصادات المحلية وإقامة علاقات تساهم في زيادة استخدام موردي الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحليين. تستضيف وزارة الاستثمار وحدة الرعاية اللاحقة ضمن مديرية خدمات المستثمرين. ومع ذلك، تظهر الأدلة المستمدة من الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عام 2018 على هيئات الترويج للاستثمار في منطقة البحر الأبيض المتوسط أن وزارة الاستثمار تركز مواردها بشكل أساسي على جذب الاستثمار بدلاً من تقديم خدمات التيسير والرعاية اللاحقة. فيتم تخصيص أكثر من 73% من ميزانية الهيئة لأنشطة بناء السمعة وتوليد الاستثمار (66% في المتوسط لهيئات الترويج للاستثمار في البحر الأبيض المتوسط)، بينما يذهب 9% فقط لخدمات تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة والحفاظ على الاستثمارات الحالية (22% في المتوسط لهيئات الترويج للاستثمار في البحر الأبيض المتوسط) (OECD, 2019[12]). يعزى تركيز وزارة الاستثمار المتزايد على تعزيز صورة الأردن كوجهة استثمارية إلى المنافسة الكبيرة التي يواجهها البلد من الأسواق الناشئة الأخرى لجذب المستثمرين الأجانب، فضلاً عن التحديات السياسية والأمنية القائمة في المنطقة والتي كان لها تأثير سلبي على الاستثمار.

ومع ذلك، فإن الحاجة إلى مجموعة متكاملة وشاملة من خدمات الرعاية اللاحقة يتجلى في محدودية المصادر المحلية للشركات الأجنبية المنتسبة، والآثار التي قد تترتب على ذلك بالنسبة للمعرفة المحتملة ونقل التكنولوجيا إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية (انظر القسم 2.3). وعلى الرغم من أن تقرير البنك الدولي لعام 2016 أصبح اليوم قديماً، إلا أنه أشار إلى أوجه ضعف كبيرة التي تعترض فعالية خدمات الرعاية اللاحقة في وزارة الاستثمار، والتي كانت تركز بشكل أساسي على القضايا الإدارية والتي لم تعالج شكاوى المستثمرين والمشاكل التشغيلية (JIC/World Bank Group, 2016^[27]). في السنوات الأخيرة، تلقت وزارة الاستثمار مساعدة فنية من شركائها الدوليين في التنمية، وبالتحديد البنك الدولي والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (EBRD)، لتعزيز قدراتها وجودة الخدمات المقدمة للمستثمرين الأجانب. وعلى سبيل المثال، تم إدخال قواعد جديدة وتم إنشاء لجنة داخل الهيئة للتعامل مع شكاوى المستثمرين الناتجة عن قرارات الحكومة. وينبغي أن تستمر الجهود الرامية إلى تحسين الحوكمة الداخلية لخدمات الرعاية اللاحقة وأن تفتقر بالموارد الكافية والموظفين المتفانين المدربين على تحديد احتياجات التوريد للمستثمرين الأجانب وتوجيه مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر نحو المواقع ذات الإمكانيات الأكبر لدعم الروابط مع الموردين.

علاوةً على ذلك، على الرغم من أن روابط سلاسل القيمة تشكل القناة الرئيسية لنقل الاستثمار الأجنبي المباشر والمدعومة بمزيج السياسات الأردني (الشكل 16.2)، إلا أن البرامج التي تدعم تطوير سلسلة التوريد تبدو منفصلة عن أنشطة التيسير والرعاية اللاحقة في وزارة الاستثمار، وعن سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر على نطاق أوسع. تقوم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، بالتعاون مع غرف التجارة والرابطات التجارية، بتنفيذ برنامج الترابطات الوطنية الرئيسي، الذي يربط الشركات المصنعة الكبرى بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية الموردة، كما يسهل تفاعلها ويوفر الدعم الفني والمالي بهدف ضمان أن المدخلات من مصادر محلية تلبى احتياجات الشركات متعددة الجنسيات المحلية. يتم أيضاً تنفيذ مجموعة واسعة من برامج تنمية الموردين الأخرى لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في القطاعات الصناعية والخدمية والزراعية على التصدير والاندماج في سلاسل القيمة العالمية. منذ عام 2017، انضمت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا أيضاً إلى شبكة المشاريع الأوروبية (EEN) وأنشأت اتحاداً لتمكين الشركات التي تسعى إلى إقامة شراكات مع الشركات الأوروبية من أجل تنفيذ مشاريع البحث والتطوير ونقل التكنولوجيا.

غير أن الفجوة الحالية القائمة بين برامج تطوير سلسلة التوريد في المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية وأنشطة التيسير والرعاية اللاحقة في وزارة الاستثمار قد تزيد من الحواجز المعلوماتية وتقوض الجهود الرامية إلى موازنة القدرات الاستيعابية المحلية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مع احتياجات المستثمرين الأجانب. ويمكن للأردن النظر في زيادة تركيز سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر على إمكانات تطوير سلسلة التوريد للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم عن طريق توسيع نطاق أنشطة الرعاية اللاحقة وتعزيز أثر سياسة وزارة الاستثمار في القضايا التي تشكل القدرات الاستيعابية للشركات المحلية. كما يمكن تعزيز تنسيق السياسات بين وزارة الاستثمار والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بهدف ضمان توافق برامج بناء سلاسل القيمة مع احتياجات وأولويات المستثمرين الأجانب. ومن الناحية العملية، يشمل ذلك تطوير قاعدة بيانات يسهل الوصول إليها تضم الموردين المحتملين للاستثمار الأجنبي المباشر من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في كل منطقة، والتعاون مع المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في تنفيذ برنامج الترابطات الوطنية من أجل ضمان استفادة الفروع الأجنبية من البرنامج، فضلاً عن تنسيق برامج تنمية الموردين المحددة الأهداف في القطاعات والمناطق كثيفة الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل تعزيز قدرات الشركات المحلية. يعرض المربع 2.5 النهج السياساتية لتطوير سلسلة التوريد التي تنفذها هيئات الترويج للاستثمار في اقتصادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاقتصادات النامية.

المربع 5.2. برامج تطوير سلسلة التوريد في البرتغال وجمهورية سلوفاكيا وماليزيا

البرتغال

في البرتغال، تقوم هيئة الترويج للاستثمار الوطنية (AICEP) وهيئة التنافسية والابتكار للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (IAPMEI) بتنفيذ برنامج مجموعة الموردين بشكل مشترك. وهو خير مثال على الطريقة التي تعبئ السياسة العامة الجهات الفاعلة عبر النظام الإيكولوجي للأعمال بهدف مساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية على التعاون مع الشركات الأجنبية المنتسبة (OECD, 2022^[30]). يجمع البرنامج بين خدمات التوفيق من أجل مساعدة الشركات الأجنبية والمحلية على تحديد فرص التعاون والاتفاق على المشاريع المنفذة بشكل مشترك و برامج الاستشارات المتعلقة بالأعمال والتدريب التي تقدمها فروع الشركات الأجنبية إلى مورديها بناءً على تقييم أدائهم، والدعم المالي من خلال مخططات الحوافز الممولة من الاتحاد الأوروبي لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على تنمية قدراتها التكنولوجية من أجل تنفيذ المشاريع المشتركة المتفق عليها. كما تقوم هيئة الترويج للاستثمار الوطنية بتنفيذ برنامجين، باعتبارهما جزءاً من خدمات الرعاية اللاحقة، يساعدان المستثمرين الأجانب على تحديد الموردين المحليين، ويستهدفان الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التقليدية وكذلك الشركات الناشئة المبتكرة. كما هناك منصات التوفيق وقواعد بيانات الموردين المحليين التي تساعد على تقليل الحواجز المعلوماتية والسماح للشركات الأجنبية والمحلية بتحديد فرص التوريد والشراكات المحلية. على سبيل المثال، قامت هيئة الترويج للاستثمار الوطنية بتطوير منصة حديثة تعتمد على تقنية الذكاء الاصطناعي لتقديم خدمات التوفيق المخصصة، بينما تقوم وكالة الابتكار الوطنية (ANI) بتشغيل منصة تبادل الأعمال والتكنولوجيا، والتي تعمل كنقطة وصول واحدة لعروض وطلبات التكنولوجيا البرتغالية.

جمهورية سلوفاكيا

تقدم هيئة الترويج للاستثمار السلوفاكية (SARIO)، خدمات التوفيق من خلال العديد من البرامج التي تستهدف الشركات الأجنبية والشركات المنتسبة، بما في ذلك أحداث بيزنس لينك (Business Link) الرئيسية ومعارض التوفيق السلوفاكية، والتي يتم تنفيذها تحت رعاية وزارة الاقتصاد (OECD, 2022^[31]). كما يتم تنظيم العديد من الأحداث المتعلقة بالتعاون والتوريد على مدار العام كجزء من المشروع الوطني "دعم تدويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم 2017-2023"، والذي يرمي إلى مساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة في الوصول إلى سلاسل القيمة العالمية. تستهدف العديد من خدمات التوفيق هذه القطاعات كثيفة الاستثمار الأجنبي المباشر، مع التركيز بشكل خاص على قطاع الصناعات التحويلية (مثل الهندسة والسيارات والنقل والمواد الكيميائية والطاقة). في السنوات الأخيرة، ركزت خدمات تيسير الاستثمار والرعاية اللاحقة على تشجيع الشركات الأجنبية والمحلية على التعاون في تنفيذ مشاريع البحث والتطوير والمشاريع القائمة على التكنولوجيا. فأنشأت هيئة الترويج للاستثمار السلوفاكية منصة لخدمات الابتكار، التي تربط بعض عملائها الأجانب الأكثر تقدماً من الناحية التكنولوجية مع الشركات السلوفاكية المبتكرة من أجل الاضطلاع بأنشطة البحث والتطوير. كما تعمل أكاديمية للتصدير ضمن هيئة الترويج للاستثمار السلوفاكية، حيث تنظم ندوات ودورات تدريبية عملية وورش عمل لتبادل المعرفة بهدف مساعدة رواد الأعمال السلوفاكيين على تحسين استراتيجيات مبيعاتهم.

ماليزيا

تقدم ماليزيا حوافز متنوعة لتشجيع الروابط بين المستثمرين الأجانب والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية (OECD, 2019^[32]). وفي إطار برنامج الروابط الصناعية، يمكن للمستثمرين المطالبية بتخفيضات ضريبية للتكاليف المترتبة على تقديم الدعم للموردين المحليين، بما في ذلك التدريب وتطوير المنتجات واختبارها والتدقيق على صعيد المصانع من أجل ضمان جودة منتجات الموردين المحليين. يقدم برنامج الموردين العالميين الدعم المالي والتنظيمي للشركات متعددة الجنسيات، إذا تم إغارة متخصصين من الشركات المنتسبة إلى الشركات المحلية (لمدة تصل إلى عامين) لأغراض التطوير المحلي. أثرت البرامج في ماليزيا على شركة إنتل (Intel) في قرارها بشأن تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية بهدف أن تصبح شركات موردة. يُذكر أن شركة إنتل قد طورت نموذجاً لدعم تطوير الموردين ورفع كفاءتهم: فيتم اختيار الموردين المحتملين بناءً على جودة إدارتهم؛ والموارد البشرية؛ والقدرات التقنية والمواد والعملية؛ والقدرة التنافسية من حيث التكلفة. من ثم يتم تزويدهم بالتدريب والفرص المتمثلة في توريد الشركة المنتسبة، وفي النهاية شبكة إنتل العالمية

المراجع

Ali-Yrkkö, J. (2011), *Who Captures Value in Global Supply Chains? Case Nokia N95 Smartphone*. [38]

Davies, R., M. Lamla and M. Schiffbauer (2016), *Learning or Leaning: Persistent and Transitory*, [57]
http://repository.essex.ac.uk/15772/1/4_1%20lamla_Jordan7_3.pdf.

- Economic and Social Council Jordan (n.d.), *Social Dialogue in Jordan*. [51]
- Economic Policy Council (2017), *Jordan Economic Growth Plan 2018-2020*. [11]
- Economist Intelligence Unit (2016), *Jordan - New Economic Policies Council set up*. [13]
- El-Khasawneh, B. (2012), *Challenges and Remedies of Manufacturing Enterprises in Developing Countries- Jordan as a Case Study*. [37]
- Farole, T. (2014), *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*, World Bank, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0126-6>. [10]
- Global Infrastructure Hub (2017), *Global Infrastructure Outlook - Infrastructure investment needs 50 countries, 7 sectors to 2040*. [49]
- Global Innovation Policy Accelerator (2019), *Understanding Jordan's Innovation System*. [39]
- Government of Jordan (2013), *National Innovation Strategy 2013-2017*. [29]
- Harrigan, J., H. El-Said and C. Wang (2006), "The IMF and the World Bank in Jordan: A case of over optimism and elusive growth", *Rev Int Org* (2006) 1: 263–292, https://eprints.soas.ac.uk/4810/1/Jane_RIO.pdf. [20]
- Hausmann, R. et al. (2019), *Jordan: The Elements of a Growth Strategy*, <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/jordan-growth-strategy>. [2]
- HCST (2021), *Support To Research, Technological Development And Innovation In Jordan Project*, <http://www.hcst.gov.jo/en/node/22> (accessed on December 2021). [16]
- Horj, A. (2021), *Promoting investment and business climate reforms in Jordan's ICT sector, Issues paper for the first private sector dialogue*. [54]
- Japan International Cooperation Agency (2001), *Impact evaluation on the construction of Eastern Seaboard industrial zone in Thailand*. [45]
- JIC and USAID (2018), *ICT Sector Report*. [46]
- JIC/World Bank Group (2016), *Investment Motivation of Jordan: Summary Report*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/727941530222301892/pdf/Investment-Motivation-Survey.pdf>. [27]
- Johnson, R. (2014), *Five Facts about Value-Added Exports and Implications for Macroeconomics and Trade Research*. [36]
- JOIP (2021), *Jordan Open Innovation Platform services*, <https://www.joip.jo/joip-services> (accessed on 15 December 2021). [26]
- Keller, W. and S. Yeaple (2009), "Multinational enterprises, international trade, and productivity growth: firm-level evidence from the United States", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 91(4), 821-831.. [7]
- Mashal, A. (2018), *Do Non-Financial Factors Matter for SME's Performance? "Case from Jordan"*. [35]

- Ministry of Digital Economy and Entrepreneurship (2020), *Jordan Digital Transformation Strategy*. [50]
- Morsy, H. (2017), *Growth without change: MENA needs structural transformation*, Economic Research Forum (ERF). [53]
- Nicolini, M. and L. Resmini (2010), "FDI spillovers in new EU member state", *Economics of Transition*, Vol. 18(3), 487-511, <https://doi.org/10.1787/39a88ab1-en>. [8]
- OECD (2022), *Strengthening FDI and SME linkages in Portugal*, OECD. [30]
- OECD (2022), *Strengthening FDI and SME linkages in the Slovak Republic*, OECD. [31]
- OECD (2021), *FDI Qualities Policy Toolkit, Consultation Paper*, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-Qualities-Policy-Toolkit-Consultation-Paper-2021.pdf>. [5]
- OECD (2021), *Investment Policy Review - Thailand*. [21]
- OECD (2021), *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*. [1]
- OECD (2021), *Promoting investment and business climate reforms in Jordan's ICT sector - Issues paper for the first private sector dialogue*. [43]
- OECD (2019), *Mapping of Investment Promotion Agencies - Middle East and North Africa*. [12]
- OECD (2019), *OECD Investment Policy Reviews: Southeast Asia*, <http://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm>. [32]
- OECD (2019), *SME Policy Effectiveness in Jordan User Guides*. [24]
- OECD (2018), *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*. [18]
- OECD (2018), *SME Policy Index, The Mediterranean Middle East and North Africa 2018*. [14]
- OECD (2018), *SMEs in Public Procurement - Practices and Strategies for Shared Benefits*. [42]
- OECD (2007), *The OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Programmes and Policies*. [41]
- OECD (2021, forthcoming), *Harnessing channels of FDI diffusion for SME productivity and innovation in Portugal*. [3]
- OECD (2021, forthcoming), *Harnessing channels of FDI diffusion for SME productivity and innovation in the Slovak Republic*. [4]
- OECD, MENA Transition Fund (2017), *Towards a new partnership between government and youth in Jordan*. [40]
- OECD/European Union/ETF (2018), *The Mediterranean Middle East and North Africa 2018: Interim Assessment of Key SME Reforms*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304161-en>. [25]
- OECD-UNIDO (2019), *Integrating Southeast Asian SMEs in Global Value Chains. Enabling Linkages with Foreign Investors*, <http://www.oecd.org/investment/Integrating-Southeast-Asian-SMEs-in-globalvalue-chains.pdf>. [56]

- OHK Consultants (2018), *OHK Launches Jordan's Higher Council for Science and Technology 'Start-up Financing for the Establishment of the National Centre for Innovation' with Funding from the EBRD*, <https://ohkconsultants.com/ohk-launches-jordans-higher-council-for-science-and-technology-start-up-financing-for-the-establishment-of-the-national-centre-for-innovation-with-funding-from-the-ebrd> (accessed on 10 July 2021). [19]
- Oulton, N. (2001), *Must the Growth Rate Decline? Baumol's Unbalanced Growth Revisited*. [34]
- Simmie, J. and S. Strambach (2006), *The contribution of KIBS to innovation in cities: an evolutionary and institutional perspective*. [33]
- Smart Capital (2020), *Start up Act - One year after*. [28]
- Speelman, P. (2016), *Competition Law in the Middle East and North Africa: The Experience of Tunisia, Jordan and Egypt*. [23]
- Tayem, G. (2015), *Does Foreign Ownership Increase Firms' Productivity? Evidence from Firms Listed on Amman Stock Exchange*, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/rmeef-2014-0024/html>. [55]
- The Jordan Times (2016), *Council established to discuss economic policies*, <https://www.jordantimes.com/news/local/council-established-discuss-economic-policies> (accessed on 15 July 2021). [17]
- UNCTAD (2005), *How to build and effective policy framework for SMEs: a developing countries' perspective*. [47]
- USAID (2019), *USAID Jordan Competitiveness Program*. [15]
- WIPO (2020), *Global Innovation Index 2020*. [48]
- World Bank (2021), *World Bank's World Development Indicators*, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. [52]
- World Bank (2019), *World Bank Enterprise Surveys*, <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3734>. [6]
- World Bank (2018), *Program Document for a Proposed Loan with the Global Concessional Financing Facility Support in the Amount of \$500 Million to the Hashimite Kingdom of Jordan for the First Equitable Growth and Job Creation Programmatic Development Policy Financing*. [44]
- World Bank (2015), *Jobs or privileges: Unleashing the employment potential of the Middle East and North Africa*, World Bank. [9]
- World Economic Forum (2017), *Global competitive Index 2017-2018*. [22]

ملحوظات

1 يستخدم هذا التقرير مصر والمغرب وتونس والبرتغال وجمهورية سلوفاكيا كبلدان متخذة أساساً للمقارنة. تم اختيار النظراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بناءً على أدانهم الاقتصادي النسبي داخل المنطقة، في حين اتخذت البرتغال وجمهورية سلوفاكيا كنظراء نظراً لحجمهما الاقتصادي المماثل وهيكليهما وتوجههما الخارجي.

2 يستخدم هذا التقرير مقياسين لقياس إنتاجية العمالة. تُعرّف التدابير الأولى الإنتاجية بأنها "القيمة المضافة لكل شخص عامل" (انظر الشكل 2.1 والشكل 2.4 للاطلاع على أمثلة) وتُستخدم بشكل أساسي في هذا الفصل. أما المقياس الثاني فيُعرّف الإنتاجية على أنها "القيمة المضافة لكل دولار أمريكي يتم إنفاقه على تعويض العمل" ويستخدم في الشكل 2.2. وبالنسبة للمقياس الأول، تميل مستويات إنتاجية العمل نحو الأنشطة ذات الأجور الأفضل والتي يتم تصحيحها في المقياس الثاني.

3 يتم تقييم المقارنة عبر البلدان من حيث مستويات الإنتاجية بناءً على بيانات مستمدة من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي وليست واردة في الشكل (World Bank, 2021[52])

4 في حين أن الشركات الأجنبية في الأردن هي في المتوسط أكثر إنتاجية من الشركات المحلية، فإن الأدلة المستمدة من الشركات المدرجة في بورصة عمان تظهر أن الاستحواذ الأجنبي على الشركات المحلية لا يؤدي إلى تحسين الإنتاجية، على الأقل ليس على المدى القصير (Tayem, 2015[55])

3 تعزيز تأثيرات الاستثمار على جودة الوظائف والمهارات

يقيم هذا الفصل التحديات الكامنة في سوق العمل في الأردن وإمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر التي من شأنها تعزيز جودة الوظائف وتنمية المهارات. يعرض الفصل إطار الحوكمة ومزيج السياسات الداعمة لتأثير الاستثمار على نتائج سوق العمل، مع التركيز على الترتيبات والسياسات المؤسسية عند تقاطع الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات. ويطبق هذا الفصل مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

3.1. ملخص

تولي الحكومة الأردنية أولوية قصوى في سياساتها للاستثمار الأجنبي المباشر، باعتباره محركاً لخلق فرص عمل عالية الجودة وتنمية المهارات. يعتبر معدل العمالة منخفضاً وفقاً للمعايير الدولية، إذ يعمل العديد من الأشخاص في وظائف غير رسمية ومنخفضة الأجر، كما أن العديد من الخريجين الشباب عاطلون عن العمل، ولا سيما النساء (انظر الفصل 4). يعتبر عدم خلق فرص العمل الكافية من خلال الاستثمار الخاص، المصحوب بالقوى العاملة المتزايدة وأوجه الاختلال الكبيرة في المهارات، من التحديات الهيكلية الرئيسية التي تواجه سوق العمل في الأردن، وهي تحديات تتفاقم من جراء تدفق اللاجئين السوريين وجائحة كوفيد-19. لم يعد القطاع العام يستوعب عدداً كبيراً من الخريجين الجدد كما في الماضي، لكنه يواصل تقديم ظروف عمل أكثر جاذبية من القطاع الخاص، مما يحد من تنقل العمالة.

أدى الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن إلى تعزيز خلق فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة وتنمية مهارات العمال، إلا أن تأثيره كان محدوداً ولم تستفد جميع شرائح السكان على قدم المساواة. وعلى مدى العقدين الماضيين، اعتبرت المكاسب المتحققة في العمالة الناتجة عن الاستثمار الأجنبي المباشر أكبر بالنسبة للعمال الأجانب الذين يعملون في القطاعات منخفضة الأجر مثل البناء والصناعات التحويلية أو السياحة، ومؤخراً، بالنسبة للأردنيين ذوي المهارات العالية الذين يعملون في القطاعات ذات الأجور الأعلى مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتمويل. وعلى الرغم من تحسين التحصيل التعليمي، فإن عدم الاتساق بين المناهج الدراسية واحتياجات أصحاب العمل المتزايدة يمنع الأردن من جني الفوائد الناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات الذي من المرجح أن تعززه الرقمنة والانتعاش من جائحة كوفيد-19. لا تزال مكاسب سوق العمل الناتجة عن الاستثمار الأجنبي المباشر بعيدة عن متناول الباحثين عن عمل من ذوي المهارات المنخفضة والمتوسطة، والذين لا يمتلكون دائماً الحوافز والمهارات للتنافس مع الأجانب على الوظائف منخفضة الأجر في قطاعات ذات ظروف عمل صعبة، وإن كانت تحسن، مثل الملابس والمواد الكيميائية التي تعتبر أكبر قطاعات للتصدير في البلاد.

وإدراكاً للفوائد التي يمكن أن تنجم عن الاستثمار الأجنبي المباشر، قامت الحكومة بالنهوض بإصلاحات هادفة في العقد الماضي من شأنها أن تفضي إلى الاستثمار (OECD, 2021^[11]). في حين أن هذه الإصلاحات من شأنها أن تؤثر على الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يدخل البلد المضيف وآثاره على سوق العمل، إلا أن التكامل مع السياسات بشأن تنمية العمالة والمهارات ضروري للاستثمار من أجل زيادة دعم الانتعاش الذي تقوده الوظائف. وقد تكيفت الشركات الأجنبية في الأردن بشكل أسرع من نظيراتها المحلية مع الطرق الجديدة للعمل أثناء الجائحة. يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الاستراتيجيات الحكومية والإعداد المؤسسي والسياسات عند تقاطع الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات، كما يقيم إلى أي مدى ستؤدي إلى نتائج محسنة وأكثر شمولاً في سوق العمل. وتم تلخيص الاعتبارات السياسية الرئيسية أدناه.

الاعتبارات السياسية

- **مواعمة الاستراتيجيات والإصلاحات بشأن الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات**، بما في ذلك مراجعة قانون الاستثمار لعام 2014 واستراتيجيات الترويج للاستثمار والعمالة المقبلية، مع القطاعات ذات الأولوية المذكورة في رؤية الأردن 2025 والخطة الوطنية الأخرى، لا سيما القطاعات ذات الأجور المرتفعة والمهارات العالية والقطاعات كثيفة العمالة. ويجب أن توفر الاستراتيجيات بشأن المهارات وضوح سياساتي من خلال الربط الأفضل بين التعليم وأولويات العمالة بشكل أفضل وكيفية استجابتها المشتركة لاحتياجات أصحاب العمل من حيث المهارات، لا سيما في المهن والقطاعات سريعة التغير مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. كما يجب أن توفر الاستراتيجيات توجيهات سياسية واضحة حول قدرة الاستثمار الأجنبي المباشر على تحسين نتائج سوق العمل، وتحديد أهداف واضحة وتوضيح المسؤوليات عبر الهيئات الحكومية.
- **تعزيز التنسيق بين الحكومات وتشجيع المبادرات السياسية المشتركة**. لا توجد آليات مخصصة حصرياً للتنسيق بين الوزارات التي تتعامل مع سياسات العمل والمهارات ووزارة الاستثمار. فيمكن تكييف الآليات الحالية مثل مجلس الاستثمار (IC) لملء الفجوة في التنسيق وضمان المواعمة الاستراتيجية عبر المجالات السياسية. وتحقيقاً لذلك، يعد وجود وزير العمل من شأنه أن يحقق بعض الاتساق بين السياسات. ويمكن أن تكون الهيئات الحاكمة للجانب أو المجالس المنشأة حديثاً والتي تهدف إلى معالجة التحديات المتعلقة بالعمل والمهارات أكثر شمولاً من أجل دعم صنع القرار التعاوني. وعلى مستوى التنفيذ، يعتبر التنسيق أو البرمجة المشتركة للسياسات محددين بين وزارة الاستثمار الأردنية (JIC) والهيئات الرئيسية التي تقدم الدعم في مجال العمالة والتدريب.
- **إعادة تقييم القيود الحالية المفروضة على الاستثمار الأجنبي مقارنةً بالأهداف السياسية المتمثلة في تحفيز الطلب على العمالة، ولا سيما في قطاعات الخدمات التي تخلق فرص العمل**. إن القيود القانونية على الملكية الأجنبية قائمة في قطاعات خدمات الأعمال والتوزيع والنقل والخدمات اللوجستية والسياحة حيث تمتلك مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر القدرة على خلق وظائف مباشرة وغير مباشرة لكل من الشباب الأردنيين ذوي المهارات العالية والمنخفضة. ويمكن لمطالبات المشاريع المشتركة أن تدفع المستثمرين الأجانب إلى عدم نشر تقنياتهم العصرية وأفضل الممارسات في مجال العمل، مما يؤدي بدوره إلى الحد من خلق فرص العمل ذات الأجر الأفضل.

ستسهم متابعة الإصلاحات الداعمة للمنافسة في خلق قطاع خاص أكثر ديناميكية، ويسمح بإعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل وزيادة الدخل.

- **مواصلة إصلاحات سوق العمل التي تفضي إلى الاستثمار وإلى تنقل العمالة وتعزيز بيئة عمل أفضل.** يشمل هذا معالجة التشوهات في تحديد الأجور، وتبسيط الأنظمة المتعلقة بتوظيف العمالة الأجنبية وتعزيز حقوق المفاوضة الجماعية. يحد تقسيم سوق العمل حسب الجنسية (الأردنية أو غير الأردنية) والوضع (الوظائف في القطاع الخاص أو العام) والجنس (الفصل 4)، من التنقل من وظائف القطاع العام إلى وظائف القطاع الخاص، ويزيد من الطابع غير الرسمي ويؤدي إلى إعادة توزيع العمالة غير الفعالة بعد دخول الاستثمار الأجنبي المباشر. علاوة على ذلك، تحظر الأنظمة الحالية التعددية النقابية وتمنع العمال الأجانب من تشكيل نقابات على الرغم من أنهم يشكلون جزءاً مهماً من القوى العاملة في الشركات الأجنبية في الأردن.
- **تأمين الترويج للاستثمار وتيسيره** من خلال توفير معلومات واضحة للمستثمرين عن خصائص سوق العمل المحلي، وأنظمة العمل، وبرامج التدريب المتاحة وحوافز العمالة، فضلاً عن مساعدتهم في الحصول على تصاريح العمل ذات الصلة من خلال النافذة الاستثمارية. بالإضافة إلى وضع مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs) لتحديد الاستثمارات ذات جودة العمل الأعلى والتي يمكن أن تسهم في رفع المهارات وإعطاءها الأولوية. يجب أن تكون الأهداف متسقة مع الاستراتيجيات الوطنية وأن تعكس بشكل واقعي قاعدة مهارات الدولة.
- **التوعية حول معايير العمل الدولية وتحفيز الشركات على الامتثال لها.** كانت نقطة الاتصال الوطنية (NCP) لسلوك العمل المسؤول، والتي تستضيفها وزارة الاستثمار، غير نشطة إلى حد كبير. لذا على الحكومة تعزيز قدرات نقطة الاتصال الوطنية لمساعدتها على الوفاء بولايتها، ومن بين أمور أخرى، نشر التوجيه إلى الشركات متعددة الجنسيات بشأن معايير العمل والعناية الواجبة لسلاسل التوريد. وبلورت بورصة عمان (ASE) مجموعة من المؤشرات لتشجيع الشركات المدرجة على الإفصاح عن أدائها المتعلق بالمعايير البيئية والاجتماعية وحوكمة الشركات، بما في ذلك نتائج العمل، إلا أن المعلومات ليست متاحة بالكامل على الإنترنت.
- **توفير سياسات سوق العمل النشطة (ALPMs) التي تكون متكاملة وتتكيف مع احتياجات المستثمرين وتدعم الفئات الأكثر ضعفاً.** مع تحول الاستثمار الأجنبي المباشر من أنشطة الصناعات التحويلية منخفضة الأجور إلى خدمات كثيفة المهارات، يمكن توسيع نطاق سياسات سوق العمل النشطة لتدعم أيضاً الشباب ذوي المهارات العالية، إذ تستهدف حالياً ذوي المهارات المنخفضة والمتوسطة إلى حد كبير. وهذا يشمل رفع مستوى مهارات الشباب المتعلمين مع إعادة تدريب الفئات الأكثر ضعفاً العاملة في القطاعات التي تتأثر سلباً بالمنافسة، وتوفير المزيد من خدمات البحث عن الوظائف بطريقة أكثر استهدافاً، بما في ذلك تقديم إعانات النقل التي توسع من نطاق البحث، وتفضيل الحوافز الضريبية على أساس أداء الشركات في سوق العمل وتعزيز انتقال الخريجين الشباب إلى وظائفهم الأولى.
- **وضع معلومات موثوقة عن سوق العمل وأنظمة ترقب المهارات تشمل الجهات الاستثمارية الفاعلة لتصميم سياسات العمالة والتدريب القائمة على الأدلة ومراقبة أثارها بشكل فعال.** هناك مبادرات متعددة ولكنها مبعثرة عبر العديد من المؤسسات وتوفر معلومات جزئية. كما أنها لا تشمل وزارة الاستثمار في حين أن هذا يمكن أن يساعد في تقليص الفجوة بين المعلومات المنتجة والاحتياجات من حيث المهارات المعتمدة على اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر. يمكن أن تقدم وزارة الاستثمار خبرتها القطاعية إلى مجالس المهارات القطاعية المنشأة حديثاً وتوصيل شواغل المستثمرين المتعلقة بنقص المهارات واحتياجات التدريب المستقبلية.

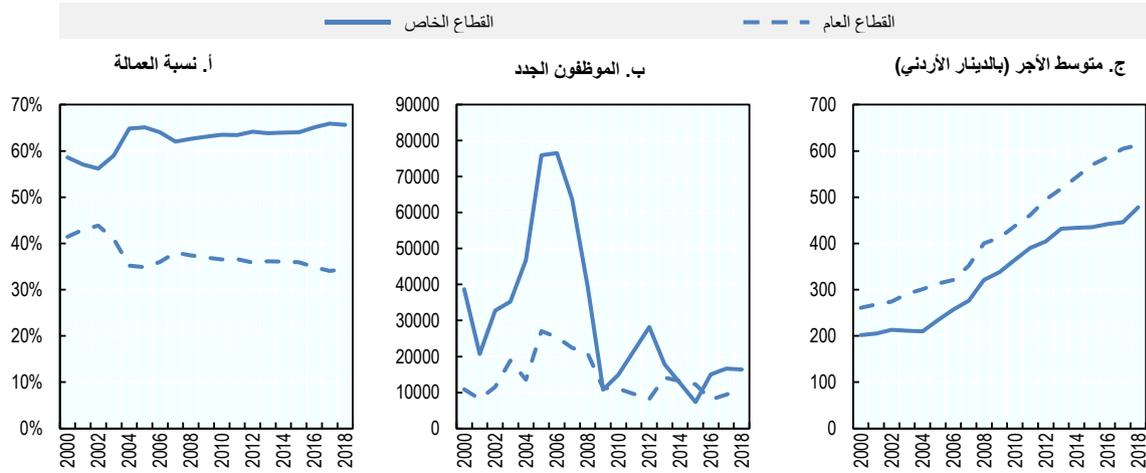
3.2. التحديات والفرص الرئيسية القائمة أمام سوق العمل في الأردن

يواجه سوق العمل الأردني تحديات هائلة تفاقمت إثر أزمة الأمن الإقليمي وجائحة كوفيد-19. انخفضت نسبة العمالة إلى السكان من 36.5% إلى 32% بين الفترة الممتدة من 2010 إلى 2020. وهي تمثل واحدة من أدنى المعدلات في العالم، بما في ذلك بين دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي أقل بكثير من نسبة منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغة 66%. وبلغ معدل البطالة 18.5% في عام 2020، وهو أعلى مستوى له منذ أوائل التسعينيات (ILO, 2021^[2]). يزيد معدل بطالة الشباب عن ضعف المعدل الوطني، وأعلى من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، في حين أن ثلث الشباب العاطلين عن العمل حاصلين على شهادات جامعية. يعمل العديد من الأشخاص في العمالة الهشة وغير الرسمية والمنخفضة الأجر، وخاصة الشباب والنساء (انظر الفصل 4). على سبيل المثال، عمل موظف واحد من بين كل أربعة موظفين في القطاع غير الرسمي في عام 2016، ووصل ذلك إلى سبعة من كل عشرة موظفين في حالة العمال الأجانب (Assaad and Salemi, 2019^[3]).

لا يقوم القطاع الخاص بخلق وظائف كافية لاستيعاب القوى العاملة المتزايدة ...

إن عدم خلق فرص العمل الكافية من قبل القطاع الخاص، بالإضافة إلى القوى العاملة المتزايدة والتفاوت الكبير في المهارات، هما السببان وراء الأداء الضعيف لسوق العمل الأردني. في عام 2015، عمل 39% من السكان العاملين في القطاع العام، وهو أعلى معدل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ويقارب ضعف متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (Assaad and Barsoum, 2019^[4]). في حين أن الإصلاحات المتتالية قللت من فرص العمل في القطاع العام، لم يرق القطاع الخاص بسد فجوة العمالة حتى يومنا هذا. طرأت زيادة لا تكاد تذكر على نسبة الموظفين بأجر في وظائف القطاع الخاص الرسمية خلال العقد الماضي، في حين أن النمو في خلق فرص عمل جديدة في القطاع الخاص لم يتحسن منذ عام 2010 (الشكل 1.3، اللوحة أ و ب). في الوقت نفسه، تضاعفت القوى العاملة خمس مرات تقريباً في 40 عامًا بسبب ارتفاع معدلات الخصوبة وتدفعات الهجرة المستمرة (OECD, 2018^[5]). أدت النزاعات في البلدان المجاورة إلى تدفقات هائلة من المهاجرين واللاجئين، مما أدى بدوره إلى زيادة عدد سكان الأردن بنسبة 50% خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2017. في عام 2019، ومثل الأجانب المسجلين قانوناً 20% من القوى العاملة وفقاً لدائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDOS).

الشكل 1.3. نتائج سوق العمل في القطاعين العام والخاص في الأردن، 2000-2018



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسة الاستقصائية حول العمالة وتعويضات الموظفين، دائرة الإحصاءات العامة الأردنية.

إن التطورات التي شهدتها الاقتصاد الأردني منذ السبعينيات، والتي تعكس إلى حد كبير التطورات التي شهدتها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تفسر سبب عدم القدرة على خلق فرص العمل لمواكبة نمو القوى العاملة (OECD, 2021^[1]). أدى تضخم القطاع العام والحوافز التي تحول دون تنمية القطاع الخاص إلى إعاقة التحول الهيكلي للاقتصاد. يحدث التغيير الهيكلي عندما ينتقل العمال إلى القطاعات الأكثر إنتاجية في الاقتصاد، بحيث تحصل الصناعات الأكثر إنتاجية على حصة عمالة أكبر على حساب الأنشطة الأقل إنتاجية. وحدث العكس في الأردن حيث تحولت العمالة من القطاعات الإنتاجية إلى القطاعات الأقل كفاءة، ولا سيما البناء والخدمات العامة والاجتماعية، بينما انخفضت حصة العمالة في قطاع الصناعات التحويلية الإنتاجية نسبياً (Morsy, 2017^[6]). نتيجة لذلك، أدى التغيير الهيكلي السلبي في الأردن إلى خفض نمو الإنتاجية الإجمالية (انظر الفصل 2) وحد من قدرة القطاع الخاص على زيادة الدخل وتحسين مستويات المعيشة.

أدت أوجه القصور في تخصيص الموارد عبر القطاعات إلى تشكيل خصائص سوق العمل الأردني تدريجياً. في عام 2020، وظّف قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات الإنتاجية بشكل نسبي، مثل أنشطة الأعمال وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، عدداً أقل من الأشخاص مقارنة بالأنشطة منخفضة الإنتاجية للقطاعين العام أو الخاص الجدول 1.3، وهو اتجاه لم يتغير كثيراً خلال العقد الماضي. بصرف النظر عن الإدارة العامة، يعمل غالبية الأردنيين في صناعة الجملة والتجزئة بينما يتم تعيين الأجانب المسجلين لتنفيذ المهام المتعلقة بالمنزل وأنشطة خدمات الدعم والعمل في البناء أو الصناعات التحويلية. علاوةً على ذلك، فإن غالبية الحاصلين على تعليم عالٍ يعملون في مجالات التعليم والصحة والإدارة العامة، وبدرجة أقل بكثير، في الأنشطة الأخرى التي تتطلب مهارات عالية مثل الأعمال التجارية والخدمات المالية أو في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وثمة جانب آخر، وإن كان مرتبطاً به، من عدم كفاءة تخصيص الموارد في الأردن، وهو الفرق في الأجور بين العاملين في القطاعين العام والخاص الشكل 1.3، اللوحة ج). فأدت الأجور غير التنافسية في القطاع الخاص، إلى جانب ظروف العمل السيئة، إلى الحد من تنقل العمالة من القطاع العام إلى العمالة الأكثر إنتاجية في القطاع الخاص (World Bank, 2016[7]).

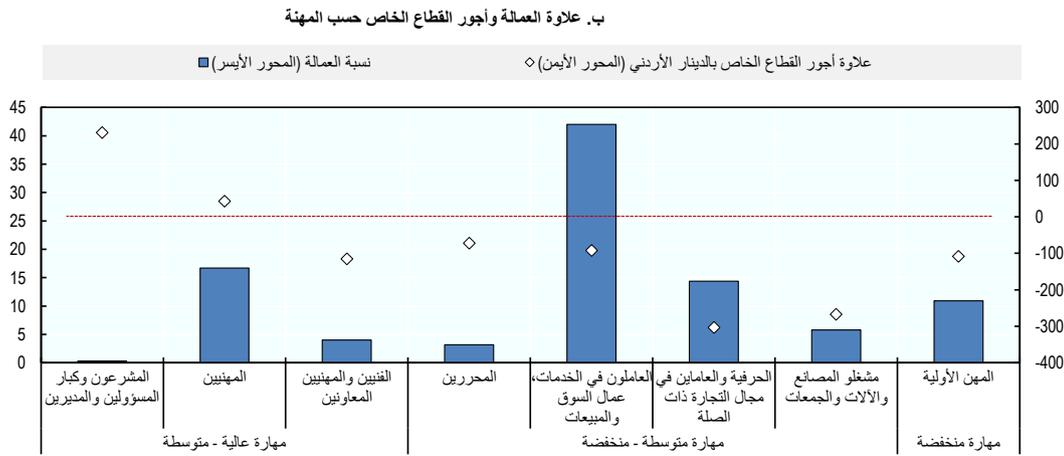
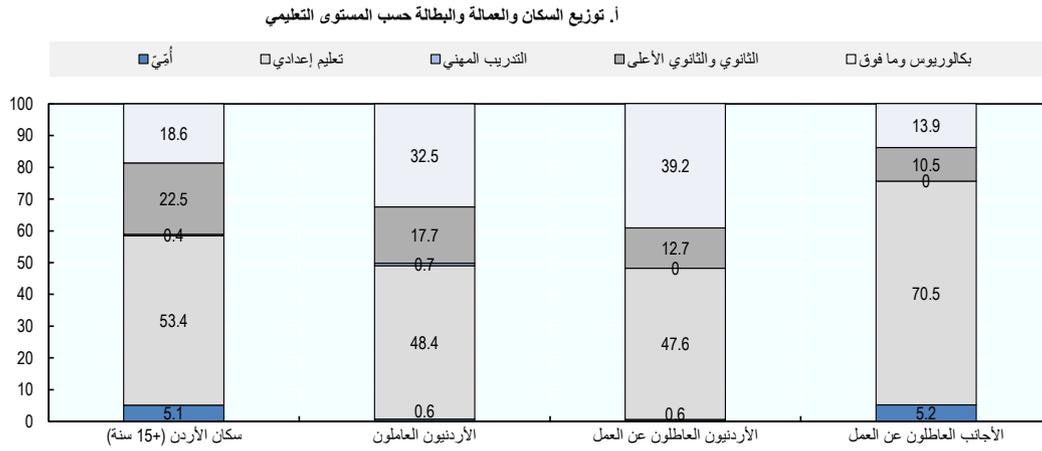
الجدول 1.3. توزيع العمالة عبر القطاعات في عام 2020 حسب الجنسية والمستوى التعليمي

المج موع	الجنسية		مستوى التعليم (الأردنيون فقط)			
	أردني	أجنبي	تعليم إعدادي	تدريب مهني	تعليم ثانوي بكالوريوس وما فوق	
3.3	1.7	5.4	2.7	0.4	0.3	الزراعة
0.4	0.6	0.2	0.7	1.1	0.6	المناجم والمحاجر
9.1	10.4	7.3	13.3	19.8	6.2	التصنيع
0.8	1.3	0.2	1.1	6.3	1.0	المرافق (الكهرباء والمياه وغيرها)
7.3	4.8	10.5	6.9	10.0	1.9	البناء
10.5	14.4	5.4	18.4	24.0	7.8	تجارة الجملة والتجزئة
3.8	6.2	0.6	9.1	9.0	2.5	النقل والتخزين
4.2	3.4	5.2	4.4	6.9	1.8	السياحة
1.0	1.6	0.2	0.3	0.3	3.9	المعلومات والاتصال
1.2	2.0	0.1	0.4	0.0	4.8	الأنشطة المالية وأنشطة التأمين
1.8	2.9	0.3	0.3	1.1	7.4	الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية
10.6	1.7	22.2	2.1	0.5	0.7	الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية
15.4	26.9	0.5	32.2	11.3	16.6	أنشطة الإدارة العامة والدعم
7.7	12.6	1.4	2.3	2.3	30.8	التعليم
3.4	5.5	0.7	1.2	1.1	10.6	أنشطة الصحة والعمل الاجتماعي
3.0	3.2	2.7	4.0	5.8	1.9	أنشطة الخدمات الأخرى
15.7	0.3	35.6	0.3	0.0	0.0	أنشطة الأسر المعيشية كصاحب عمل
0.9	0.4	1.6	0.2	0.0	1.0	غيرها

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسة الاستقصائية حول العمالة والبطالة، دائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDoS).

... خاصة للقوى العاملة الأردنية الشابة وذات المهارات العالية

على الرغم من انخفاض مستوى خلق فرص العمل من قبل القطاع الخاص، فإن نتائج سوق العمل في الأردن كانت مقيدة أيضاً بالاختلالات الكبيرة في المهارات، وهو اختلال الموازنة بين العرض والطلب على المهارات مما يؤدي إلى عدم تطابق المهارات ونقصها. سجل الأردن تقدماً هائلاً في معدلات الالتحاق بالتعليم العالي، إلا أن نظام التعليم لم يوفر المهارات المطلوبة من قبل أصحاب العمل. في عام 2020، حصل حوالي 19٪ من السكان الأردنيين على درجة البكالوريوس أو أعلى، لكن 0.4٪ فقط أكملوا التعليم المهني والنصف الآخر حصل على تعليم أقل من الثانوي الشكل 2.3، اللوحة أ). في منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حصل 39٪ من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 25 و 64 عاماً على شهادة جامعية، وأكمل 26٪ تعليمهم المهني، وحصل 20٪ فقط على تعليم إعدادي أو أقل. تشير الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025 إلى أن سوق العمل يتميز "بوفرة في العرض من خريجي الجامعات ونقص في العرض من الفنيين المهرة لدعم الصناعات الرئيسية في الأردن". بعبارة أخرى، إن الطلب على العمال ذوي المهارات العالية أقل من عدد الخريجين، بينما يعتبر الطلب قوياً نسبياً على المهارات المتوسطة إلى المنخفضة (OECD, 2018[5]).

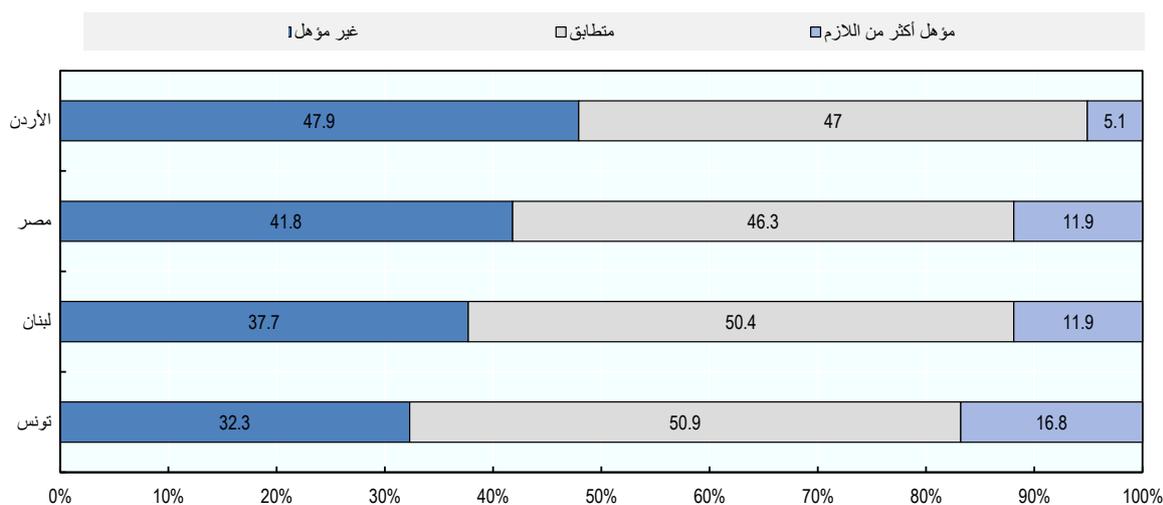


ملاحظة: تشير علاوة أجور القطاع الخاص إلى الفرق بين أجور القطاعين العام والخاص في عام 2018. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسة الاستقصائية حول العمالة والبطالة لعامي 2021 و2019، دائرة الإحصاءات العامة الأردنية.

ساهم الاختلال بين العرض والطلب على المهارات في الأردن في ارتفاع معدل بطالة خريجي الجامعات، والذي وصل إلى 28% في عام 2020 بحسب دائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDoS)، مقابل 3.8% في منطقة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. كما يمثل خريجو الجامعات 32% من إجمالي العاطلين عن العمل - 39% في حالة المواطنين الأردنيين، وهي أعلى فئة بعد الحاصلين على التعليم الأساسي الشكل 2.3، اللوحة أ). خلافاً لما حدث في التسعينيات، وعلى غرار دول الشرق الأوسط الأخرى، لم يعد القطاع العام يستوعب الأعداد الكبيرة من الخريجين الشباب. فتخرج أكثر من 300 ألف شخص من الجامعات في الأردن بين عامي 2013 و2018، في حين أن القطاع العام خلق أقل من 100 ألف وظيفة في محصلة صافية خلال نفس الفترة (Al-Manar Project, 2021[8]). على الرغم من أن القطاع الخاص يلعب دور المحرك الرئيسي لنمو العمالة، إلا أن معظم الوظائف المتاحة تتطلب مهارات متوسطة إلى منخفضة، غالباً في تجارة التجزئة أو البناء أو المنسوجات (OECD, 2018[5]). وغالباً ما لا تعتبر هذه الوظائف جذابة للشباب الأردني المتعلم حيث تميل المهن ذات الصلة إلى أن تكون أقل أجزاءً من الوظائف المماثلة في القطاع العام الشكل 2.3، اللوحة ب).

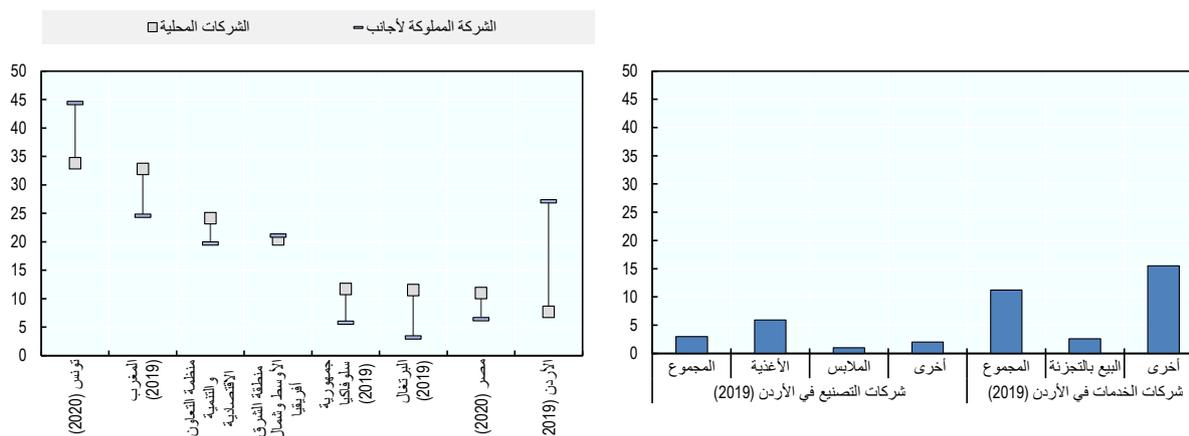
وتعزى الاختلالات في المهارات في الأردن أيضاً إلى نقص العرض من العمال ذوي المهارات المتوسطة إلى المنخفضة. من بين الأردنيين العاملين، يعد معظمهم من العاملين في المتاجر، أو مبيعات السوق، أو الحرف اليدوية، أو عمال تجاريين، لكن مستويات التعليم لديهم أقل من تلك المطلوبة لمثل هذه الوظيفة الفنية، مما يؤدي إلى عدم تطابق المهارات الشكل 2.3، اللوحة ب). وفقاً لدراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية، لا يملك أكثر من نصف العمال الشباب في الأردن مستويات تعليمية تتناسب مع وظائفهم، فمعظمهم من الشباب الذين حصلوا على أقل من التعليم الثانوي، وهي نسبة عالية نسبياً في البلدان النامية، بما في ذلك داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الشكل 3.3). إن مستوى عدم تطابق المهارات لدى الشباب أقل، ويرجع ذلك جزئياً إلى ارتفاع مستوى تعليمهم وانخفاض مشاركتهم في القوى العاملة (OECD, 2018[5]) (الفصل 4). يؤدي عدم تطابق المهارات إلى زيادة مخاطر البطالة وانخفاض الأجور وانخفاض الرضا الوظيفي. كما أنها مرتبطة أيضاً بانخفاض إنتاجية العمالة من خلال سوء تخصيص العمال للوظائف (Adalet McGowan and Andrews, 2015[9]).

الشكل 3.3. عدم تطابق مؤهلات العمال الشباب في الأردن ودول الشرق الأوسط الأخرى، 2015



ملاحظة: يقيس عدم تطابق المؤهلات ما إذا كان لدى الأشخاص مستوى تعليمي (حسب فئة التصنيف الدولي لمركز العمالة) يتوافق مع مهنتهم (التصنيف الدولي الموحد لفئة المهن). انظر (ILO, 2019^[10]) لمزيد من المعلومات حول المنهجية.
المصدر: (ILO, 2019^[10]) استناداً إلى الدراسات الاستقصائية حول الانتقال من المدرسة إلى العمل لعام 2015، منظمة العمل الدولية.

الشكل 4.3. النسبة المئوية للشركات التي تعتبر القوى العاملة المتعلمة تعليماً غير مناسباً عائقاً رئيسياً



المصدر: الدراسات الاستقصائية حول المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي.

تؤدي الاختلالات في المهارات إلى تكاليف يتحملها القطاع الخاص أيضاً. فإن نقص المهارات، وهي الحالة حيث لا يستطيع فيها أصحاب العمل ملء الوظائف الشاغرة بسبب نقص المرشحين المؤهلين بشكل مناسب، يقلل من إنتاجية الشركات. في الأردن، يعتبر عدد قليل نسبياً من الشركات أن القوى العاملة غير المتعلمة تشكل عائقاً رئيسياً (الشكل 3.3). ومع ذلك، فإن النقص في المهارات يعتبر أكثر حدة بين الشركات الأجنبية وفي قطاع الخدمات، باستثناء البيع بالتجزئة، حيث قد تكون المنافسة لتوظيف العمال المهرة أقوى. تظهر النتائج الأخرى لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن نقص المهارات يمثل مصدر قلق للشركات التي تنمو بسرعة أو التي تعتمد على خريجي الجامعات (EBRD/EIB/WBG, 2016^[11]). وفي ضوء المجموعة الكبيرة من الحاصلين على تعليم جامعي في الأردن، فإن نقص المهارات في الشركات التي تعتمد على خريجي الجامعات قد يكشف عن عدم تطابق بين ما يتعلمه الطلاب بالفعل ومتطلبات العمل، في حين أن النقص الذي تواجهه الشركات سريعة النمو قد يكون بسبب ندرة العمال الفنيين المدربين جيداً. على سبيل المثال، تظهر دراسة استقصائية حول أصحاب العمل في الأردن أن الطلاب المتخرجين من المجالات التقنية لا يستوفون متطلبات الوظائف التي يتقدمون إليها (ILO, 2019^[12]).

3.3. تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات

يُعد الاستثمار الأجنبي المباشر محركًا مهمًا لنمو القطاع الخاص في الأردن، فقد تجاوزت نسبة مجموع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي 80% في عام 2020، وهي نسبة عالية مقارنة بالاقتصادات الناشئة الأخرى (OECD, 2021^[11]). ولا يُعرف الكثير عن كيفية تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات في الأردن، على الرغم من أن عمليات الشركات الأجنبية قد يكون لها تأثيرات واسعة النطاق على أسواق العمل في البلدان المضيفة. فتُظهر الأدلة المستمدة من البلدان الأخرى أن الاستثمار الأجنبي المباشر له تأثيرات إيجابية على نطاق واسع على العمالة والأجور وتنمية المهارات، ولكن لا تستفيد جميع البلدان وجميع شرائح السكان بالتساوي (OECD, 2019). يبحث هذا القسم في تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل في الأردن استنادًا إلى مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر (المربع 3.1).

يتجه الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن نحو الصناعات ذات الإمكانيات المحدودة لخلق فرص العمل

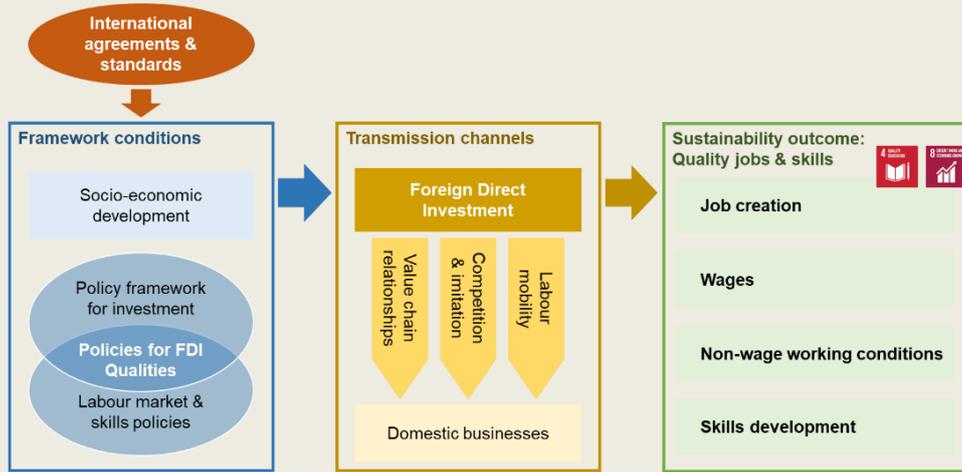
من المتوقع أن تؤثر عمليات الشركات الأجنبية على نتائج سوق العمل بطرق مختلفة، حسب الهيكل الاقتصادي والمزايا النسبية للبلد المضيف. يتركز الاستثمار التأسيسي في الأردن، وهو الأسلوب المفضل لدخول المستثمرين الأجانب إلى البلاد، منذ فترة طويلة في مجموعة ضيقة من القطاعات كثيفة رأس المال، والتي تتمتع بتأثير محدود على خلق فرص العمل وتنمية المهارات، على غرار بلدان الشرق الأوسط الأخرى (OECD, 2013^[13]) (OECD, 2021^[11]). اجتذبت عمليات توليد الطاقة والبناء المرتبطة بالنفط والغاز 70% من مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي المعلنة بين عامي 2003 و2017، لكنها شكلت أقل من 45% من الوظائف التي تم إنشاؤها (الشكل 6.3). أما القطاعات الأخرى الأكثر كثافة في العمالة والتي تتطلب مهارات مثل الصناعات التحويلية والسياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فقد استضافت بقية وظائف الاستثمار الأجنبي المباشر، على الرغم من انخفاض حصص الاستثمار. يختلف تكوين الاستثمار الأجنبي المباشر وتأثيره على طلب العمالة عما يتميز فيه الاقتصاد الأوسع. فيمثل قطاع الصناعات التحويلية والطاقة والتمويل والنقل وخدمات السوق مثل البيع بالجملة والتجزئة الجزء الأكبر من القيمة المضافة الوطنية وتعويضات العمل والعمالة.

انخفض عدد الوظائف التي خلقها الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي بمرور الوقت وأصبح أضعف تدريجيًا مما هو عليه في البلدان المتخذة كأساس للمقارنة (الشكل 3.6، اللوحة أ). ويعزى هذا الانخفاض إلى تغير أنماط الاستثمار الأجنبي المباشر عبر القطاعات. شهدت البلدان التي سجلت تصنيفًا قويًا، مثل المغرب وجمهورية سلوفاكيا وتونس، تأثيرات متزايدة للاستثمار الأجنبي المباشر في خلق فرص العمل أكثر من غيرها من البلدان، مثل الأردن أو مصر التي لم تشهد زيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر الصناعي، وذلك مقارنة بقطاعات أخرى خلال السنوات الأخيرة (OECD, 2021^[11]). على الرغم من أهمية تحرير التجارة والاستثمار في الأردن ودول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن عدم الاستقرار في المنطقة ربما أدى إلى انحراف التكوين القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر نحو قطاعات أقل خطورة من حيث كثافة رأس المال، مما يحد من خلق فرص عمل جديدة. ويبيّن توزيع الوظائف المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر حسب القطاع في الأردن أن غالبية الوظائف قد تم خلقها في قطاع البناء، وليس في الصناعات التحويلية، على عكس البلدان المتخذة كأساس للمقارنة (الشكل 3.6، اللوحة ب). ويمكن مقارنة تركيز الوظائف التي خلقها الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات في الأردن، والذي زاد إلى حد كبير في السنوات الماضية، مع بلدان أخرى، ولكن باستثناء البرتغال.

المربع 1.3. إطار مفاهيمي لتقييم تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات

يؤثر دخول الشركات الأجنبية وعملياتها على الطلب على العمالة الماهرة وغير الماهرة في البلد المضيف، مع ما يصاحب ذلك من آثار على العمالة والأجور (المربع الأخضر). ويمكن أن يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر أيضًا على ظروف العمل خارج نطاق الأجر، بما في ذلك الأمن الوظيفي ومعايير العمل الأساسية. تشمل تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل عدة قنوات (المربع البرتقالي). ويمكن أن تسفر النتائج عن العمليات المباشرة للشركات الأجنبية (قناة النقل المباشر)، مثل توظيف عمال جدد أو طرد شاغلي الوظائف بعد استبدالهم بعمال أجانب أو تقديم ظروف عمل أفضل أو أسوأ من الشركات المحلية. ويسفر عن العمليات المباشرة للشركات الأجنبية أيضًا آثار غير مباشرة ناجمة عن: (1) علاقاتها مع الشركات المحلية ضمن سلاسل القيمة، سواء المشترين أو الموردين؛ (2) وتفاعلات السوق من خلال تأثيرات المنافسة والتقليد (أو التعلم)؛ (3) وتنقل العمالة بين الشركات الأجنبية والمحلية.

العوامل المؤثرة على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات

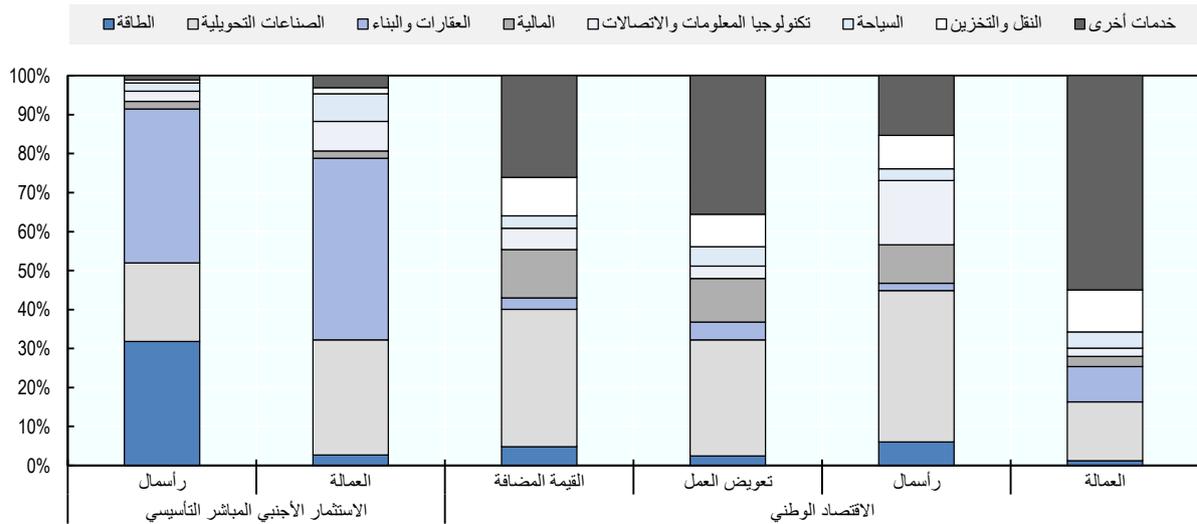


تتمثل الفرضية الكامنة وراء حدوث آثار غير مباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر في أن الشركات الأجنبية متفوقة من الناحية التكنولوجية، وبالتالي قد تمتد الفوائد إلى الشركات المحلية. ويمكن أن تؤدي العلاقات ضمن سلسلة القيمة أو تنقل العمالة بين الشركات الأجنبية والمحلية إلى انتشار المعرفة، وبالتالي زيادة الإنتاجية والأجور والعمالة. وغالبًا ما تكون الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل خاصة بشرائح معينة من القوى العاملة أو الصناعات أو المواقع. كما أنها ليست دائمًا آثارًا إيجابية، على سبيل المثال، إذا كان لدى الشركات الأجنبية ممارسات عمالية غير مسؤولة مع مورديها أو إذا أدت المنافسة على استقطاب المواهب إلى مزاحمة الشركات المحلية. تعتمد شدة هذه الآثار السلبية على مدى سرعة تكيف سوق العمل مع الصدمات الخارجية. على سبيل المثال، يزيد بالكاد الاستثمار الأجنبي المباشر من نسبة العمال المهرة ويزيد سوءًا التفاوتات في الأجور، عندما يعتبر نقص المهارات حادًا وتنقل العمالة مقيدًا.

إن اتجاه وحجم الآثار المباشرة وغير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل تعتمد في نهاية المطاف على الهيكل الاقتصادي للبلد المضيف وخصائص الشركات المحلية (الحجم، ومستوى الإنتاجية، وكثافة المهارات، وممارسات الأعمال والعمالة)، وخصائص سوق العمل (مستويات العمالة، ونسبة العمالة الماهرة، ومعدلات الانضمام إلى النقابات، وغيرها) والسياسات والمؤسسات القائمة (المربع الأزرق). وسواء كان الاستثمار الأجنبي المباشر يحسن أو يقوض نتائج سوق العمل، فيعتمد ذلك أيضًا على نوع نشاط الشركات الأجنبية ومدى تصديرها لممارسات ومعايير البلد الأصلي أو اعتمادها بدلاً من ذلك ممارسات وقواعد البلد المضيف.

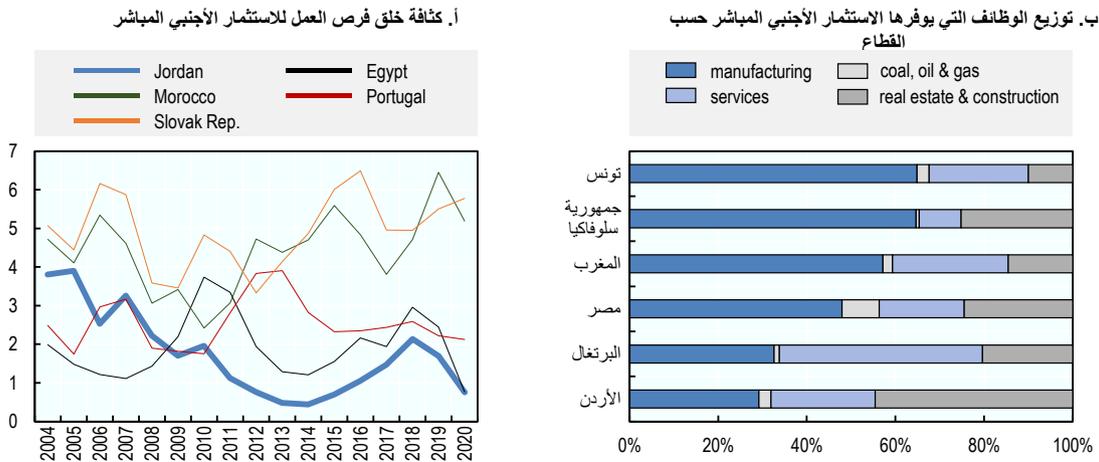
المصدر: (OECD, 2021^[14]).

الشكل 5.3. الاستثمار الأجنبي والاستثمار المحلي، القيمة المضافة ونتائج العمالة، حسب القطاع الرئيسي



ملاحظة: يشير الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي إلى النفقات الرأسمالية المعلنة (CAPEX). ويعتمد عدد الوظائف والنفقات الرأسمالية جزئيًا على التقديرات. تغطي متغيرات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي الفترة الممتدة من 2003 إلى 2017 وتغطي متغيرات الاقتصاد الوطني الفترة الممتدة من 2003 إلى 2017. يغطي قطاعي المناجم والوقود أيضًا توليد الطاقة المرتبطة بالنفط والغاز. تستنتج بيانات الاقتصاد الوطني "الإدارة العامة والدفاع؛ والضمان الاجتماعي الإلزامي" على النحو المحدد في التصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية، التفتيح 4. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز ودائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDoS).

الشكل 6.3. مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في خلق فرص العمل في الأردن والبلدان المعتمدة كأساس للمقارنة



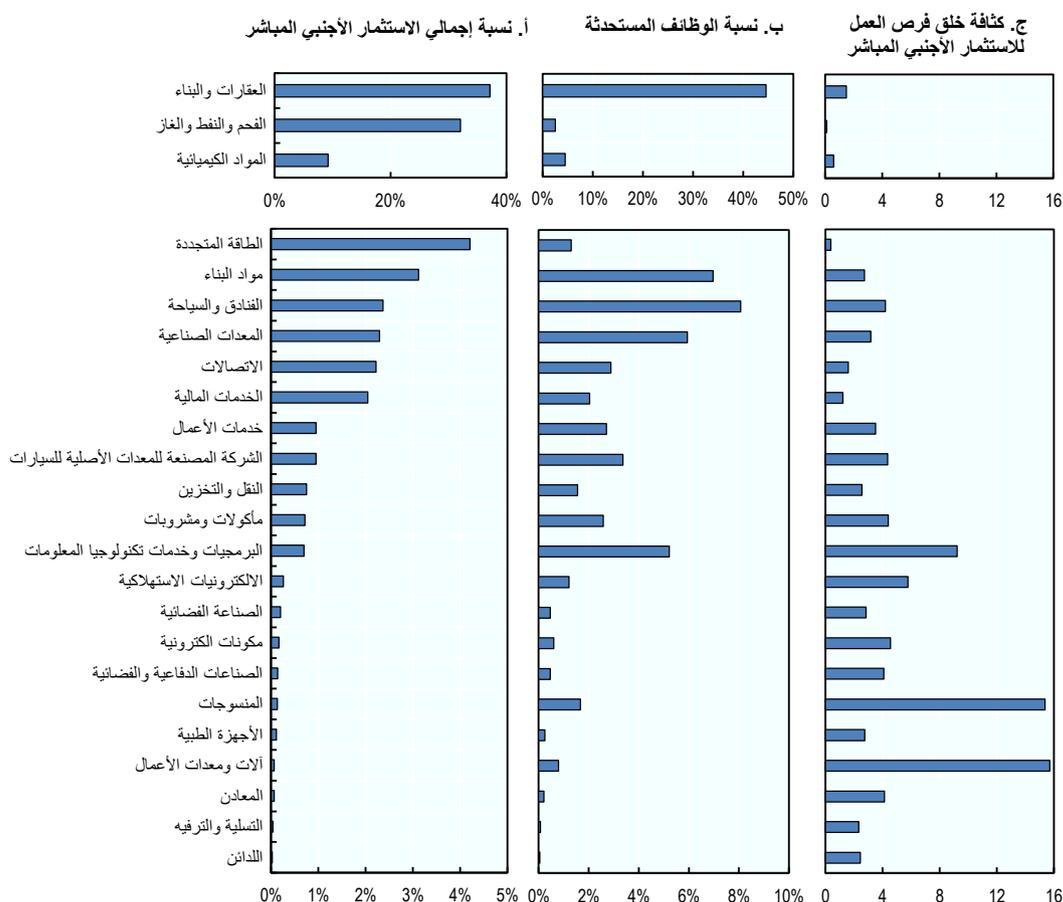
ملاحظة: تشير كثافة خلق فرص العمل للاستثمار الأجنبي المباشر في اللوحة (أ) إلى عدد الوظائف المتوقع إنشاؤها لكل مليون دولار أمريكي من النفقات الرأسمالية المعلنة. يتم حسابها على أنها متوسط قيمة متحرك لمدة عامين. يغطي الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في قطاعي المناجم والوقود أيضًا توليد الطاقة المرتبطة بالنفط والغاز. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز، اعتباراً من أيار/مايو 2021.

تجتذب قطاعات الخدمات الناشئة الاستثمار الأجنبي المباشر مع نتائج أفضل في سوق العمل

بينما يعمل الاستثمار الأجنبي المباشر على تحسين نتائج سوق العمل في الأردن، لا تستفيد جميع شرائح السكان على قدم المساواة. فتعد المكاسب التي تم تحقيقها من حيث العمالة أكبر بالنسبة للعمال الأجانب الذين يعملون في البناء والصناعات التحويلية، ومؤخراً، بالنسبة للأردنيين ذوي المهارات العالية الذين يعملون في القطاعات ذات الأجور المرتفعة. يقدم الشكل 3.7 تفصيلاً للاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي وكثافة خلقه لفرص العمل على

المستوى القطاعي، كما يوضح المجالات التي يكون للاستثمار الأجنبي المباشر فيها أكبر تأثير على العمالة. عادةً ما يخلق الاستثمار الأجنبي المباشر في البناء وظائف قصيرة الأجل للعمال غير المهرة، وبالتالي فإن نطاق الآثار غير المباشرة المتعلقة بالمهارات أو إحداهما آثار على العمالة بعد انقضاء فترات البناء يُعد محدوداً. في مجال الصناعات التحويلية، تعتبر معظم الوظائف المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر موجودة في الصناعات الخفيفة التي تنتج المنتجات الكيماوية (الأسمدة إلى حد كبير)، ومواد البناء (الأسمنت)، والأغذية، والمكونات الإلكترونية (اللوحة ب). وغالبًا ما تتطلب هذه الصناعات معدات ثقيلة وحديثة وعمالة كثيفة إلى حد ما. وكان الاستثمار الأجنبي المباشر في المنسوجات هو الأكثر ميلًا لخلق فرص العمل، فكل مليون دولار أمريكي تم استثماره قد خلق حوالي 16 وظيفة (اللوحة ج).

الشكل 7.3. مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في خلق فرص العمل في الأردن، حسب القطاع

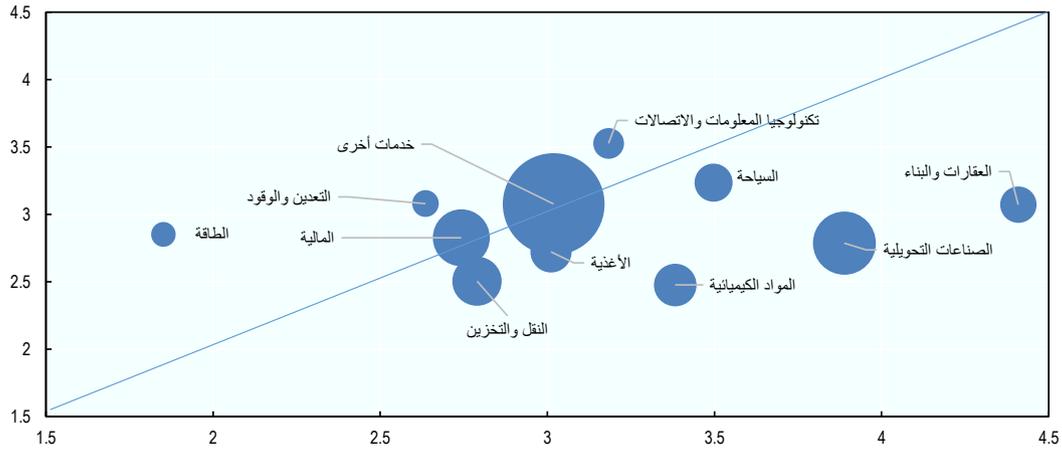


ملاحظة: انظر الشكلين 3.5 و 3.6.

المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز، اعتباراً من أيار/مايو 2021.

على الرغم من اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر المترجعة، لا يزال قطاع الصناعات التحويلية مهماً نسبياً من حيث مساهمته في دخل العمالة (الشكل 8.3). ومع ذلك، غالباً ما تكون المشاريع الأجنبية في الصناعات ذات القيمة المضافة المنخفضة حيث تكون الأجور منخفضة نسبياً، مثل الصناعات الغذائية والمنسوجات وتصنيع الأسمنت. ويعكس هذا جزئياً الوجود الكبير للعمال الأجانب الذين يتقاضون رواتب أقل من الأردنيين، لا سيما في قطاع الملابس حيث قد تكون ظروف العمل صعبة المربع (2.3). إلا أن الزيادات في الطلب على العمالة التي تخلقها مشاريع التصنيع الأجنبية داخل قطاع عملها، وفي القطاعات الأخرى من خلال الآثار غير المباشرة، يمكن أن تؤثر إيجاباً على الأجور وتزيد من نسبة العمال المهرة. وتميل الوظائف في الصناعات الكيماوية (بما في ذلك الأسمدة)، والتي تمثل أكبر قطاع تصدير في الأردن، إلى أن تكون أكثر كثافة من حيث المهارات وبأجور أفضل، إلا أن الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا القطاع انخفض على مدى السنوات الماضية. سيكون لتوسيع نطاق الصادرات في هذا القطاع تأثيراً كبيراً على خلق فرص العمل المباشرة وغير المباشرة وعلى الدخل في الأردن (ILO, 2022[15]).

الشكل 8.3 التغيير في الوظائف التي أنشأها الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي وتعويضات العمالة حسب القطاع



ملاحظة: تشمل "الخدمات الأخرى"، من بين أمور أخرى، خدمات الأعمال والرعاية الصحية والتعليم. يعكس حجم النقاط مستوى تعويضات العمالة. إن وظائف الاستثمار الأجنبي المباشر منسوبة إلى القيم اللوغاريتمية لتحسين قراءة الشكل. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز ودائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDoS).

المربع 2.3 الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع المنسوجات وظروف عمل الأجانب في المناطق الصناعية المؤهلة

أثر الاستثمار الأجنبي المباشر في صناعة الملابس والمنسوجات في الأردن بشكل كبير على نتائج سوق العمل. فظهرت الصناعة في التسعينيات بعد إنشاء شركات أجنبية كبيرة في المناطق الصناعية المؤهلة (QIZs)، وهي مناطق توفر وصولاً معفى من الرسوم الجمركية إلى سوق الولايات المتحدة. ومكّن الإطار التنظيمي الشركات من جلب عمالة أجنبية مؤهلة وقادرة على المنافسة من جنوب آسيا، وتُعفى المشاريع من ضريبة الدخل على رواتب ومخصصات العمال غير الأردنيين. في عام 2020، استقطبت المناطق الصناعية المؤهلة حوالي 10% من العمالة في القطاع الخاص، كما أن أكثر من 75% من العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة هم من الأجانب.

ركزت المناطق الصناعية المؤهلة على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز الصادرات دون أن تعتبرها الحكومة أدوات يمكن أن تدعم التنمية المستدامة. لم تستثمر الشركات الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة في المراحل التي تسبق صناعة النسيج (مثل البحث والتطوير أو تصميم الملابس)، مما حد من القيمة المضافة الناتجة عن الصادرات وخلق وظائف ذات أجور أفضل تتناسب مع المعارض من الأردنيين ذوي المهارات العالية. كما أدت هوامش الربح الصغيرة المرتبطة بصناعة الملابس والمنسوجات إلى انخفاض مستويات اندماج الشركات الأجنبية في الاقتصاد المحلي، وبالتالي إلى ارتفاع مخاطر سحب الاستثمارات.

أدى الافتقار إلى السلامة والصحة المهنية في العمل إلى ثني الباحثين عن عمل من الأردنيين عن العمل في المناطق الصناعية المؤهلة، وبالتالي الحد من مساهمة المناطق في تخفيف وطأة الفقر وخلق فرص عمل للسكان المحليين. لا يتمتع العمال المهاجرون بحماية كاملة بموجب قوانين العمل الوطنية ويفتقرون إلى الحماية الاجتماعية، مما يجعلهم معرضين للخطر بشكل كبير. غالباً ما يتقاضى العمال الأجانب أجوراً أقل من الأردنيين. علاوة على ذلك، تم تسجيل مجموعة واسعة من انتهاكات حقوق العمال داخل المناطق الصناعية المؤهلة، وتم إدراج الأردن بقائمة وزارة العمل الأمريكية للسلع التي تنتجها عمالة الأطفال أو العمل الجبري من عام 2009 إلى عام 2016. وقد اتخذت الحكومة مؤخرًا عدة إجراءات رامية إلى تحسين ظروف العمل في المناطق، وكذلك بهدف استقطاب الباحثين عن عمل من الأردنيين.

المصدر: (OECD, 2020^[16]) (AzmeH, 2014^[17]) (Ministry of Labour, 2019^[18])

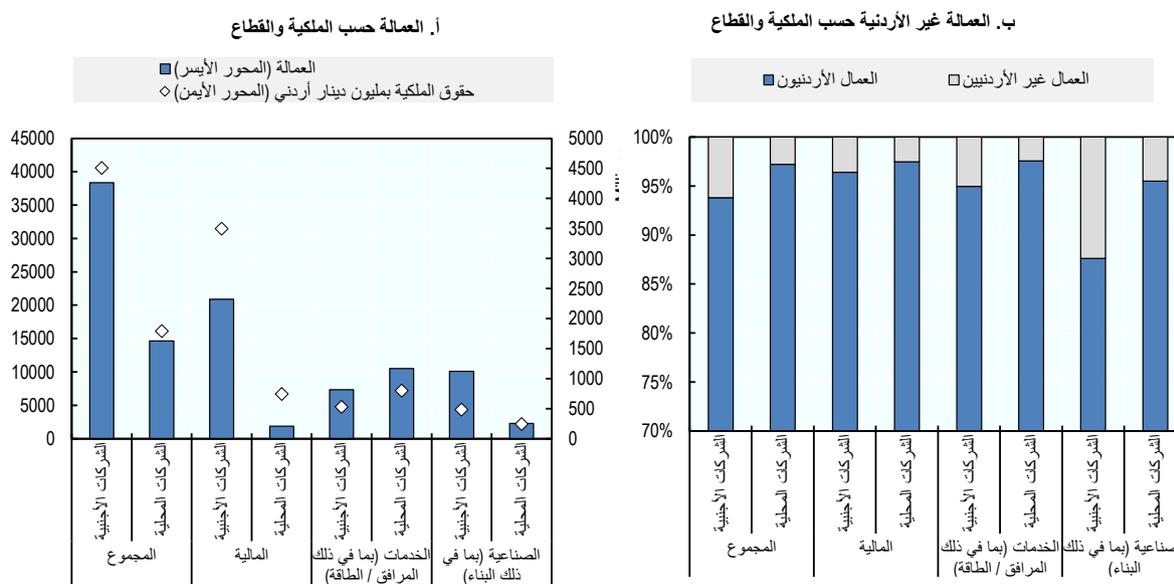
تستضيف قطاعات الخدمات في الأردن مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي التي تتمتع بأعلى كثافة من حيث خلق فرص العمل. شكلت مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات 23% من جميع الوظائف التي خلقها الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي على الرغم من أنها اجتذبت أقل من 10% من الاستثمار الأجنبي المباشر المعلن بين عامي 2003 و2020. وكانت معظم الوظائف التي تم خلقها في مجال الخدمات في السياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات المالية والأعمال (الشكل 7.3، اللوحة ب). علاوة على ذلك، زاد عدد وظائف الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات في الفترة الممتدة من 2012 إلى 2020 مقارنة بالفترة الممتدة من 2003 إلى 2011، على عكس الصناعات التحويلية أو البناء (الشكل 8.3).

على سبيل المثال، في العقد الماضي، خلق الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإلى حد كبير في الاتصالات السلكية واللاسلكية، حوالي ضعف عدد الوظائف المستثمرة لكل مليون دولار أمريكي مقارنة بالقطاع المتوسط. تساهم الخدمات الأخرى مثل الصحة أو التعليم بشكل كبير في إجمالي دخل العمالة ولكنها تجتذب القليل من الاستثمار الأجنبي المباشر، وإن كان يزداد بإطراد. بصرف النظر عن قطاع الخدمات، اجتذب قطاع الطاقة أيضًا المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر في السنوات الأخيرة (انظر الفصل 5). إن خلق فرص العمل المباشرة في هذا القطاع محدود، لكن نشر الطاقة المتجددة يمكن أن يدعم العمالة عبر سلاسل القيمة المتجددة، لا سيما في المناطق النائية والأقل نموًا (OECD, 2016^[19]).

إن مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في نتائج سوق العمل في قطاعات الخدمات تتسق مع المزايا النسبية للأردن، والتي توفر فرصًا لتطوير أسرع للخدمات عالية المهارات (Hausmann et al., 2020^[20]) (الفصل 2). وتتطلب الوظائف في قطاعات الخدمات المتنامية، والتي من المرجح أن تتسارع فيها الرقمنة والانتعاش من كوفيد-19، مهارات أكثر من الوظائف في قطاع الصناعات التحويلية وتميل إلى تقديم أجر أفضل، لا سيما في مجال التمويل حيث كان أكثر من 76٪ من العمال يحملون شهادة جامعية في عام 2016 وفقًا لدائرة الإحصاءات العامة الأردنية (JDOS). يجب على الباحثين عن عمل من المجموعة الكبيرة من الخريجين العاطلين عن العمل تلبية الطلب على هذه الوظائف، ولكن من الناحية العملية، قد يمنع عدم التطابق الشديد بين المناهج الجامعية واحتياجات أصحاب العمل الملحوظة في قطاعات الخدمات حدوث ذلك الشكل 3. 4 في سياق نقص المهارات، يزيد الوافدون الأجانب من المنافسة على استقطاب المواهب ولكن يمكنهم مزاحمة العمالة الماهرة في الشركات المحلية، على الأقل مؤقتًا. وتشير الدلائل إلى أن هذه الآليات كانت قائمة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأردني في السنوات الأخيرة (OECD, forthcoming^[21]). ونظرًا للنمو السريع لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كان هناك تأخر في مواكبة أحدث الاحتياجات من حيث المهارات، ويواجه حوالي 75٪ من أصحاب العمل صعوبات في العثور على موظفين مهرة مما دفع العديد منهم إلى إرسال موظفيهم إلى الخارج لتعزيز قاعدة مهاراتهم ورفع مستواها (World Bank, 2016^[7]).

تلقي اتجاهات العمالة التي تتبعها الشركات الأجنبية والمحلية المدرجة في بورصة عمان مزيدًا من الضوء على مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في نتائج سوق العمل في الأردن. تمثل الشركات الأجنبية، وهي الشركات ذات الملكية الأجنبية بنسبة 10٪ أو أكثر، 70٪ من القيمة السوقية لبورصة عمان (تمثل الأسهم المملوكة للأجانب حوالي نصف القيمة السوقية) و73٪ من العمالة من قبل الشركات المدرجة، وهو ما يعادل 39.000 وظيفة تقريبًا الشكل 9.3، اللوحة أ). تهيمن الشركات الأجنبية على القطاع المالي، وإلى حد أقل، القطاعات الصناعية، في حين أن الشركات المحلية أكثر انتشارًا في الخدمات مثل الأنشطة التجارية أو المرافق. وشكلت القيمة السوقية لبورصة عمان 42٪ من الناتج المحلي الإجمالي للأردن في عام 2020، وهي نسبة انخفضت منذ عام 2010 ولكنها أعلى من مصر (11٪)، أو لبنان (15٪) أو تونس (21٪).

الشكل 9.3. العمالة في الشركات الأجنبية والمحلية المدرجة في بورصة عمان



ملاحظة: تشمل الشركات المملوكة للأجانب الشركات المدرجة ذات الملكية الأجنبية بنسبة 10٪ أو أكثر. المصدر: حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على قاعدة بيانات بورصة عمان.

إذا كانت معظم الوظائف في الشركات المدرجة في بورصة عمان تتوفر في قطاع التمويل، فإن البيانات تؤكد الملاحظات السابقة بأن الاستثمار في الصناعات التحويلية يتمتع بأعلى كثافة في خلق فرص العمل، تليها الخدمات غير المالية مثل السياحة. وتكشف البيانات أيضًا أن الشركات الأجنبية

تعتمد على عمال غير أردنيين أكثر من الشركات المحلية، لا سيما في القطاع الصناعي الشكل 9.3، اللوحة ب). هناك بيانات محدودة حول مساهمة الشركات المدرجة في نتائج سوق العمل الأخرى، ولكن تتمثل الخطوة الإيجابية في إصدار بورصة عمان "الدليل الإرشادي حول إعداد تقارير الاستدامة لعام 2018" الذي يشجع الشركات المدرجة على الإفصاح عن أدائها المتعلقة بالمعايير البيئية والاجتماعية وحوكمة الشركات. يتضمن الدليل مؤشرات حول عمالة الأطفال، وسياسة حقوق الإنسان، ومعدل إصابات العمال، وفجوة الأجور بين الرئيس التنفيذي وأصحاب الوظائف المتوسطة وعدد البرامج التدريبية (Amman Stock Exchange, 2018^[22]).

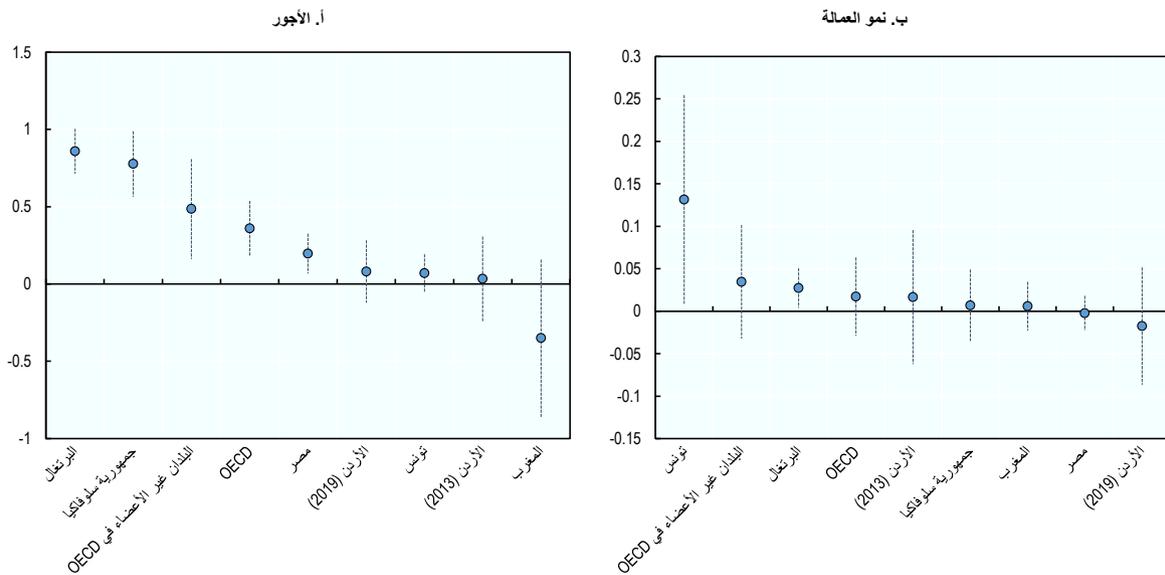
الشركات الأجنبية تتمتع بكثافة المهارات وتوفر المزيد من التدريب

تناول القسم السابق أنماط الصناعة، لكن سمات المستثمرين على مستوى الشركة تؤثر أيضاً على نتائج سوق العمل. فعلى سبيل المثال، لا يعتبر تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الأقل كثافة من حيث المهارات نتيجة غير مرغوب فيها في حال قامت الشركات الأجنبية العاملة في هذه القطاعات بتحسين مهارات عمالها وتحسين ظروف العمل كالأجر أو الظروف الأخرى غير الأجر. تُظهر الأدلة الدولية أن الشركات الأجنبية أكبر وأكثر إنتاجية وأكثر كثافة من حيث المهارات من نظيراتها المحلية، وبالتالي تقدم أجوراً أعلى (OECD, 2019^[23]). علاوةً على ذلك، تتمتع الشركات الأكثر ديناميكية بمعدلات نمو في العمالة أعلى من الشركات الأقل إنتاجية.

تقدم الشركات المصنعة الأجنبية في الأردن أجوراً أعلى من الشركات المحلية، لكن تعتبر العلاوات غير كبيرة مقارنة بالدول الأخرى الشكل 10.3، اللوحة أ). على سبيل المثال، في المتوسط في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تقدم الشركات الأجنبية أجوراً أعلى بنسبة تصل إلى حوالي 50% من الشركات المحلية. تتعارض علاوة الأجور الصغيرة في الأردن مع حقيقة أن الشركات الأجنبية أكثر إنتاجية وأكبر بشكل ملحوظ (الفصل 2)، فهي توظف 76 عاملاً في المتوسط مقارنة بـ 34 عاملاً في الشركات المحلية وفقاً للدراسة الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول الشركات في الأردن لعام 2019. ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن غالبية الشركات الأجنبية في الدولة تعمل في صناعات ذات تكاليف عمالة منخفضة ونسبة عالية من العمال الأجانب أو تنشيط في أسواق ذات منافسة قليلة، والتي بدورها يمكن أن تولد إيرادات لا تترجم بالكامل إلى مكاسب في الأجور بالنسبة للعمال (OECD, 2019^[23]). على سبيل المثال، أظهرت دراسة استقصائية حول صناعة الملابس والجلود في عام 2020 أن 74% من الشركات التي يعمل بها أكثر من 250 موظفاً هي أجنبية (ILO, 2020^[24]). علاوةً على ذلك، لم تنمو الشركات الأجنبية في الأردن بشكل أسرع على الرغم من كونها أكثر إنتاجية، وهي ملاحظة لا تقتصر على الأردن فقط الشكل 10.3، اللوحة ب).

الشكل 10.3. نتائج العمالة للشركات المصنعة الأجنبية والمحلية في الأردن والبلدان المُتخذة كأساس للمقارنة

إن أداء الشركات الأجنبية أعلى إذا كانت القيمة أعلى من الصفر.



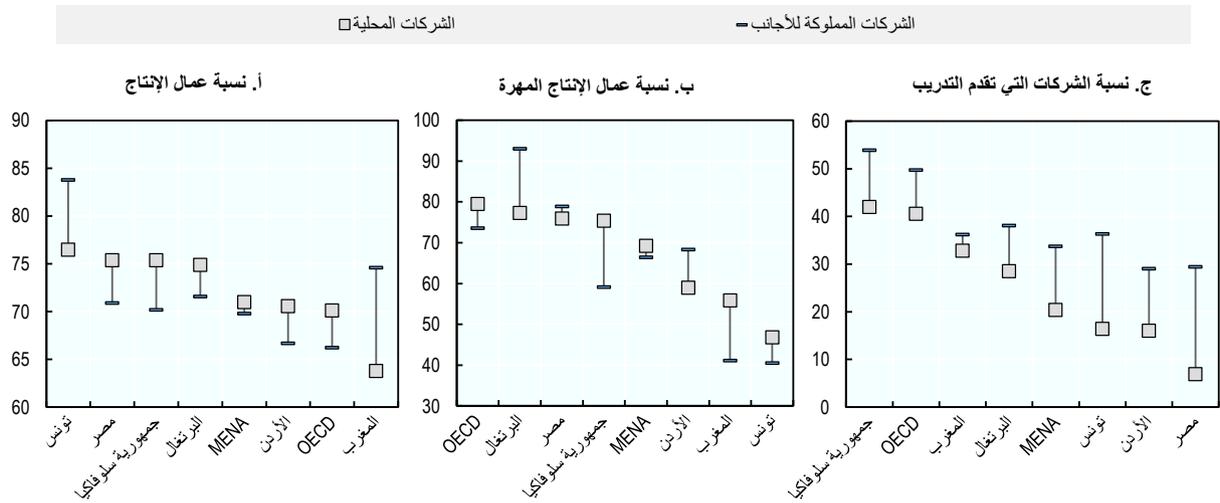
ملاحظة: يوضح الشكل مجال الثقة ذات الصلة البالغ 95%. انظر (OECD, 2019^[23]) للتعرف على المنهجية. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية حول المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي.

ممكن أن تشير أيضاً علاوات الأجور الأجنبية المنخفضة إلى أن الشركات الأجنبية والمحلية لديها نسب مماثلة من العمالة الماهرة. إلا أن الشركات المصنعة الأجنبية في الأردن تتمتع بنسب أكبر من العمال في القطاعات غير الإنتاجية، وهي مهن تتطلب مهارات أعلى من وظائف الإنتاج (الشكل 3.11، اللوحة أ). حتى بين مجموعة عمال الإنتاج، توظف الشركات الأجنبية نسباً أعلى من العمال المهرة مقارنة بالشركات المحلية (الشكل 3.11، اللوحة

ب). وتبين علاوة الأجور المنخفضة، على الرغم من ارتفاع كثافة المهارات، الاختلالات الهيكلية في سوق العمل في الأردن، حيث تكون عائدات المهارات من حيث الأجور الأعلى منخفضة في وظائف القطاع الخاص (Alshyab, Sandri and Abu-Lila, 2018^[25]). قد يؤدي هذا إلى ردع تنقل العمالة إلى الشركات الأجنبية، في حين أن الاستثمار الأجنبي المباشر يرفع الأجور عادةً عبر هذه القناة في البلد المضيف (Hijzen et al., 2013^[26]). يمكن أن يكون الدافع وراء انخفاض عائدات المهارات هو التواجد الكبير للعمال المهاجرين ذوي الخبرة الذين يتقاضون أجورًا أقل من الأردنيين ويعملون في الصناعات كثيفة الاستثمار الأجنبي المباشر مثل قطاع الملابس والمنسوجات (Azme, 2014^[17]).

يمكن للشركات الأجنبية في الأردن التأثير على طلب العمالة الماهرة، ولكن يمكنها أيضًا زيادة العرض من المهارات المناسبة من خلال تدريب عمالها أو مورديها المحليين. علاوةً على ذلك، قد تحت الشركات الأخرى على الاستثمار في رأس المال البشري استجابةً للمنافسة المتزايدة أو لتقليد ممارساتها التجارية الأكثر ربحية، بما في ذلك عن طريق تدريب العمال. ويوضح الشكل 11.3، اللوحة ج، أن نسبة الشركات التي تقدم التدريب أثناء العمل في الأردن أعلى بين الشركات المملوكة للأجانب. في حين أن هذا يعني أن الاستثمار الأجنبي المباشر يساهم في رفع مستوى المهارات في الأردن، فإنه يؤكد أيضًا الملاحظة السابقة بأن المستثمرين الأجانب يواجهون نقصًا أقوى في المهارات من الشركات المحلية، مما قد يدفعهم إلى توفير المزيد من التدريب لعمالهم من أجل الحفاظ على قدرتهم التنافسية. بشكل عام، فإن نسبة الشركات التي تقدم التدريب في الأردن أقل مما هي عليه في البلدان الأخرى، بما في ذلك داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي الوقت نفسه، يظهر هذا أن هناك مجالًا واسعًا لإحراز التقدم، وربما من خلال التدخل السياسي المناسب.

الشكل 11.3. السمات المتعلقة بالمهارات للشركات الأجنبية والمحلية في الأردن والبلدان المتخذة كأساس للمقارنة



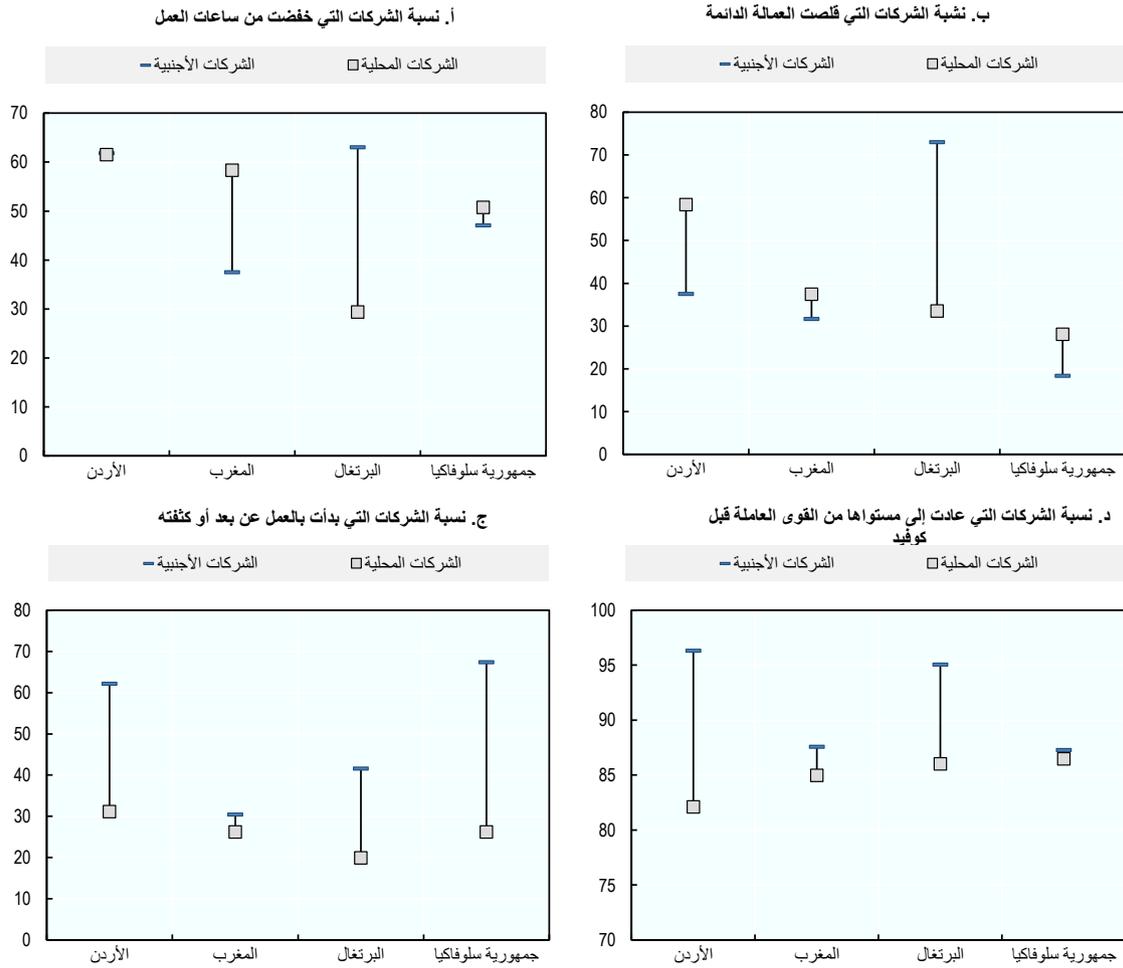
ملاحظة: النسبة المئوية لعمال الإنتاج من إجمالي العمال الدائمين؛ النسبة المئوية لعمال الإنتاج المهرة (من إجمالي عمال الإنتاج) في الصناعات التحويلية. المصدر: الدراسات الاستقصائية حول المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي (أحدث مسح قطري متوفر).

تكيفت الشركات الأجنبية بشكل أسرع مع طرق العمل الجديدة أثناء جائحة كوفيد-19

أدى انهيار تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في عام 2020 إلى وقف، ولو مؤقتاً، مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في خلق فرص العمل المباشرة في الأردن والبلدان المضيفة الأخرى (OECD, 2020^[27]). في عام 2020، كان من المتوقع إنشاء أقل من 250 وظيفة مباشرة من خلال مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في الأردن مقابل متوسط سنوي قدره 1.667 وظيفة في الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019، من بينها حوالي 200 وظيفة في قطاع السياحة فقط، وفقاً لقاعدة بيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز. وبينما يبدو هذا الرقم منخفضاً مقارنةً بإجمالي عدد الوظائف المفقودة أثناء الجائحة، فإنه يلقي بعبء إضافي على طموح الأردن في خلق فرص عمل من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر.

كما نتسبب الجائحة في حدوث انخفاضات مفاجئة في نشاط الشركات الأجنبية. وهذا بدوره يؤثر على العمال الذين تكون وظائفهم ودخلهم على المحك. في حين أن بعض الشركات الأجنبية تمكنت من حماية قوتها العاملة من مثل هذه الآثار واختارت الاحتفاظ بالموظفين ودفع رواتبهم أثناء تعليق أنشطتها، فقد اضطرت العديد من الشركات إلى تسريح العمال أو تقليل ساعات عملهم. في الأردن، لم تتمتع الشركات الأجنبية بقدر أكبر من المرونة لتقليل عدد ساعات العمل، مقارنةً بالشركات المحلية، ولكنها قامت بتسريح الموظفين بدرجة أقل نسبياً (الشكل 12.3، اللوحة أ و ب). ومن الممكن أن تجد الشركات الأجنبية، عند مواجهة ضغوط هبوطية، أن تقليص قوتها العاملة مكلفاً بسبب كثافة مهاراتها العالية، وبالتالي ستكون هناك حاجة إلى بذل جهود أكبر للعثور على مرشحين مناسبين أثناء فترة الانعاش (OECD, 2020^[27]).

الشكل 12.3. تعديلات سوق العمل التي أجرتها الشركات الأجنبية والمحلية خلال جائحة كوفيد-19



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى الدراسة الاستقصائية حول المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي "جائحة كوفيد-19: الآثار على الشركات" التي أجريت في الفترة الممتدة من تشرين الثاني/نوفمبر 2020 إلى كانون الثاني/يناير 2021.

تمكنت الشركات الأجنبية في الأردن ودول أخرى، بشكل أفضل نسبيًا من نظيراتها المحلية، من تكيف أسلوب عملها مع واقع العمل الجديد الذي تسببت به أزمة كوفيد-19. في الأردن، شرعت الشركات الأجنبية في بدء العمل عن بُعد، أو زيادته، بمقدار الضعف مقارنة بالشركات المحلية منذ نقشي الوباء الشكل 3. 12 اللوحة ج). ويمكن أن تدعم قدرة الشركات الأجنبية الأكبر على التكيف مع الصدمات أيضًا الانتعاش الأسرع من حيث مستويات القوى العاملة، وبالتالي المساهمة في الانتعاش الذي تقوده الوظائف الشكل 3. 12 اللوحة د). بشكل عام، تؤثر الاختلافات في القدرة على أداء الوظائف عن بُعد على الموقع الذي يحدثه الحجر على نتائج العمل. فقد تكون الشركات الأجنبية في وضع جيد للترويج لهذه الأشكال الجديدة من العمل في الأردن من خلال تأثيرات التقليد والعلاقات التجارية مع الموردين. تختلف كثافة العمل عن بُعد اختلافًا كبيرًا عبر القطاعات، ومع ذلك، فإن الوظائف الجديدة التي ستستشها الشركات الأجنبية خلال فترة الانتعاش لن تكون متساوية من حيث إمكانية العمل عن بُعد. على سبيل المثال، يتميز الاستثمار الأجنبي المباشر في الأعمال التجارية أو الخدمات الرقمية بميول عالية لخلق العديد من الوظائف ذات الإمكانيات العالية للعمل عن بُعد، على عكس قطاعات الصناعات التحويلية أو الرعاية الصحية التي تولد أيضًا العديد من الوظائف ولكن يصعب تنفيذ مهامها من المنزل (OECD, 2020^[27]).

تؤثر روابط سلسلة التوريد والمنافسة على الآثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج العمالة

تعتبر علاقات سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والموردين المحليين في الأردن أضعف مما هي عليه في البلدان المتخذة كأساس للمقارنة (الفصل 2). تقلل الروابط التجارية المحدودة تلقائيًا من نطاق الآثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل، والتي يمكن أن تكون إيجابية وسلبية. ويمكن لروابط الشركات أن تولد فرص عمل ومكاسب في الأجور للموردين المحليين، ويرجع ذلك إلى زيادة النشاط التجاري. يمكن أن يكون لها أيضًا تأثيرات أكثر استدامة إذا استثمرت الشركات الأجنبية في تدريب عمال مورديها لرفع جودة المدخلات. علاوةً على ذلك، عندما تعمل الشركات الأجنبية بمعايير عمالة عالية، يمكن أن تؤثر بشكل إيجابي على ظروف عمل مورديها. ومع ذلك، فإن روابط سلسلة التوريد التي تشمل الشركات

الأجنبية والمحلية يمكن أن يكون لها أيضاً آثار سلبية إذا كانت الشركات الأجنبية لديها ممارسات تجارية غير مسؤولة، على سبيل المثال إذا قامت بإلغاء دفع المبالغ المترتبة على طلباتها أو التأخير فيها .

تعتبر علاقات سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والموردين المحليين في الأردن أضعف مما هي عليه في البلدان المتخذة كأساس للمقارنة (الفصل 2). تقلل الروابط التجارية المحدودة تلقائياً من نطاق الآثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل، والتي يمكن أن تكون إيجابية وسلبية. ويمكن لروابط الشركات أن تولد فرص عمل ومكاسب في الأجور للموردين المحليين، ويرجع ذلك إلى زيادة النشاط التجاري. يمكن أن يكون لها أيضاً تأثيرات أكثر استدامة إذا استثمرت الشركات الأجنبية في تدريب عمال مورديها لرفع جودة المدخلات. علاوة على ذلك، عندما تعمل الشركات الأجنبية بمعايير عمالة عالية، يمكن أن تؤثر بشكل إيجابي على ظروف عمل مورديها. ومع ذلك، فإن روابط سلسلة التوريد التي تشمل الشركات الأجنبية والمحلية يمكن أن يكون لها أيضاً آثار سلبية إذا كانت الشركات الأجنبية لديها ممارسات تجارية غير مسؤولة، على سبيل المثال إذا قامت بإلغاء دفع المبالغ المترتبة على طلباتها أو التأخير فيها.

يمكن أن يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً على نواتج سوق العمل من خلال آثاره غير المباشرة على المنافسين المحليين في نفس القطاع. تشير الدلائل المستمدة من تعداد المؤسسات لعام 2011 إلى أن عمل الوافدين الأجانب في الأردن أدى إلى انكماش العمالة بين المنافسين المحليين، ولكنهم أحدثوا أثراً غير مباشرة إيجابية على مورديهم أو مشتركيهم من حيث خلق فرص العمل، والتي تمثلت في مكاسب فاقت نسبة فقدان الوظائف لدى المنافسين (Sahnoun et al., 2014[28]). إن حجم الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل يعتمد على الخصائص المحددة التي يتسم بها الاقتصاد الأردني. فائز انكماش العمالة، الناجم عن آثار المنافسة، على الشركات المحلية الصغيرة أو القديمة التي غالباً ما تكون أقل إنتاجية، بينما أدى دخول الشركات الأجنبية إلى نمو عمالة الموردين الناشئين أو العاملين في قطاعات الخدمات. غير أن آثار الاستثمار الأجنبي المباشر غير المباشرة على نتائج سوق العمل اتسمت بطابع مؤقت، حيث انخفض نمو العمالة بعد عمليات تصفية استثمارات الموردين المحليين وزيادة استثمارات المنافسين المحليين. ويشير هذا إلى أن تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على نمو العمالة في الشركات المحلية لا ينبع من عمليات نقل المعرفة الدائمة التي تستمر حتى بعد سحب الاستثمارات (Davies, Lamla and Schiffbauer, 2016[29]).

لم يستفد موردو الصناعات التحويلية في الأردن من الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر من حيث نمو العمالة، على عكس تلك المتواجدة في قطاع الخدمات، مما قد يعكس ضعف المنافسة في القطاع وعلاقات سلسلة التوريد المحدودة (Sahnoun et al., 2014[28]). على سبيل المثال، يستضيف قطاع المستحضرات الصيدلانية العديد من كبار المنتجين الأجانب والمحليين، ولكن 10٪ فقط من المدخلات يتم الحصول عليها عن طريق الاستعانة بالمصادر المحلية (المراجع نفسه). علاوة على ذلك، تظهر أدلة إضافية أن الاستعانة بالمصادر المحلية في الأردن مدفوعة إلى حد كبير من قبل الشركات الأجنبية التي تزود المدخلات اللازمة لشركات أجنبية أخرى في البلاد (OECD, 2021[11]). يمكن أن يحدث هذا في الصناعات ذات المهارات العالية مثل قطاع المستحضرات الصيدلانية حيث يواجه الموردون المحليون تحديات في إنتاج السلع التي ترقى إلى معايير الجودة الخاصة بالشركات الأجنبية (انظر الفصل 2 للاطلاع على المناقشة بشأن القدرات الاستيعابية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم).

3.4. تأثير إطار الحوكمة على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات

يولي الأردن أولوية قصوى للسياسات المتعلقة بالاستثمار، باعتباره محركاً لخلق فرص العمل وتنمية المهارات. وعلى غرار العديد من الاقتصادات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومناطق أخرى، تدعم الحكومة الأردنية هذا الطموح من خلال استراتيجيات وخطط متعددة السنوات، تحكمها مجالس ولجان مخصصة ووزارات ووكالات منفذة. ويقدم هذا القسم لمحة عامة عن الاستراتيجيات الحكومية والإعداد المؤسسي عند تقاطع سياسات الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات، كما يقيم إلى أي مدى ترفع فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل.

الأولويات الاستراتيجية عند تقاطع الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات

تحدد العديد من الاستراتيجيات والخطط والأولويات والأهداف والسياسات الوطنية للأردن في مجال الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات. إن رؤية الأردن 2025، التي تم تطويرها في عام 2014، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي اللاحقة لها للفترة 2018-2022، هي استراتيجيات التنمية الوطنية للبلد المربع (3.3). وهي تشمل فصولاً عن الاستثمار والتعليم وتنمية الموارد البشرية والعمالة، وبالتالي توفر التوجيه الاستراتيجي عبر المجالات السياسية الرئيسية حيث يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يؤثر على جودة الوظائف وتنمية المهارات. تشمل الأهداف التي تؤثر على قنوات نقل الاستثمار الأجنبي المباشر (الطرق التي يمكن أن يكون للاستثمار الأجنبي المباشر فيها تأثيراً مباشراً وغير مباشر أعلى على نتائج سوق العمل) ضمان الانسجام بين المخرجات التعليمية واحتياجات سوق العمل، وزيادة مرونة سوق العمل، وتحسين بيئة الاستثمار، وتفعيل دور القطاع الخاص كمحرك للتنمية المستدامة وخلق فرص العمل. تحدد كلنا استراتيجيتي التنمية الإجراءات السياسية وفرص الاستثمار لتطوير القطاعات التي تحظى بالأولوية والتي تتمتع بالقيمة المضافة العالية أو تلك التي توظف نسبة عالية من الأردنيين، والتي غالباً ما تكون في قطاعات الخدمات.

صنمت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (NES) 2021-2011 باعتبارها الأكثر شمولاً لارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدلات المشاركة، لا سيما بين الشباب والنساء (انظر أيضاً الفصل 4). فتحدد الاستراتيجية الاستثمار الأجنبي المباشر كمحرك رئيسي لنمو القطاع الخاص في الأردن، ومع ذلك تشير إلى أن معظم الاستثمار الأجنبي قد خلق فرص عمل قصيرة الأجل فقط (على سبيل المثال في البناء) ونجم عنه القليل من التأثيرات طويلة الأجل على جودة الوظائف وتنمية المهارات. كما تقر بأن إصلاحات التحرير لم تكن كافية لجني فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر من حيث خلق

وظائف أكثر وأفضل، وأنها يجب أن تقترن بمجموعة من السياسات التي تهدف إلى تشجيع الصادرات وتعزيز الابتكار واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات معينة.

تتضمن الاستراتيجية الوطنية للتشغيل أهدافاً عامة حول سياسات الاستثمار التي تدعم خلق فرص عمل أكثر وأفضل. على سبيل المثال، توصي الاستراتيجية بمواءمة الحوافز الضريبية الحالية والدعم المالي المقدم إلى مستثمري القطاع الخاص مع هدف الدولة المتمثل في أن تصبح اقتصاداً قائماً على المعرفة. في حين أن تضمين أهداف سياسة الاستثمار في استراتيجيات العمالة يجب أن يحسن الاتساق عبر أبعاد السياسة، فليس من الواضح إلى أي مدى تم تبني توصيات الاستراتيجية الوطنية للتشغيل في خطط الاستثمار والتشريعات اللاحقة مثل قانون الاستثمار لعام 2014. في رواندا، على سبيل المثال، تضمنت *استراتيجية التشغيل الوطنية لعام 2019* أهدافاً محددة بشأن الاستثمار، والأهم من ذلك أنها تشير إلى مسؤوليات كل مؤسسة وتوفر ميزانية تقديرية لتحقيق كل هدف.

بشكل عام، اعترض تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل لتحديات تشمل الموارد المحدودة والافتقار إلى الاستمرارية الناجم عن التعديلات الحكومية. كما أنها لم تتضمن التحديات الجديدة مثل تدفق اللاجئين السوريين وجائحة كوفيد-19. تقوم الحكومة حالياً بإعداد استراتيجية وطنية جديدة للتشغيل، والتي ستكون جاهزة في عام 2022، فضلاً عن بلورة وزارة العمل أيضاً لخطط لمدة ثلاث سنوات على مدار العقد الماضي. على سبيل المثال، اشتملت خطة للفترة الممتدة من 2017 إلى 2021 على الأهداف الاستراتيجية التالية:

1. زيادة عدد العمالة الأردنية على أساس مبدأ تكافؤ الفرص.
2. الحد من انتهاكات القانون من خلال تعزيز أجهزة التفتيش والسلامة والصحة المهنية.
3. تعزيز علاقات العمل مع الشركاء الاجتماعيين للحد من منازعات العمل الجماعية.
4. تنظيم دخول العمالة الأجنبية واستبدالها بالأردنية.
5. تعزيز الشراكات مع الوكالات العامة والخاصة والمنتمية إلى المجتمع المدني بهدف تحسين حوكمة استراتيجية التعليم والتدريب التقني والمهني (E-TVET) وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (NSHRD).
6. رفع جودة الخدمات التي تقدمها الوزارة (مثل خدمات العمالة العامة).

كما بلورت الحكومة استراتيجيات لتطوير التعليم والمهارات، وفي مقدمتها الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025 (NSHRD). وبالاعتماد على المبادرات الوطنية السابقة، ومنها رؤية الأردن 2025 والاستراتيجية الوطنية للتشغيل واستراتيجية التعليم والتدريب التقني والمهني 2014-2020 (E-TVET)، حددت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية برامج إصلاح واسعة النطاق وخطط عمل لإنشاء نظام تنمية الموارد البشرية لجميع مستويات التعليم بهدف تمكين الدولة من تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وأفضت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية إلى إنجازات مهمة، شملت إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وإقرار إطار وطني للمؤهلات، وإنشاء مجالس مهارات قطاعية يديرها القطاع الخاص (ILO, 2019[12]). وتهدف هذه الإجراءات إلى الحد من عدم تطابق المهارات ونقصها، وبالتالي ينبغي أن تعمل بشكل إيجابي على قنوات نقل الاستثمار الأجنبي المباشر.

المربع 3.3. الاستراتيجيات الوطنية التي تغطي التنمية الاقتصادية والعمالة والمهارات

تهدف استراتيجية الأردن 2025 إلى تنشيط الاقتصاد من خلال التطرق إلى الفقر والبطالة والعجز المالي، وتعزيز نمو الناتج المحلي الإجمالي. ويهدف تعزيز التنمية الاقتصادية، اعتمدت استراتيجية الأردن 2025 نهجًا يركز على التجمعات ويسعى إلى توسيع نطاق الصناعات الحالية التي تعمل بشكل جيد، فضلاً عن تطوير تكتلات ذات صلة أو داعمة مكملتها لتلك الصناعات. وتحدد الخطة ثمانية تكتلات تتمتع بإمكانات عالية للنهوض بالتنمية، وهي: البناء والهندسة، والنقل والخدمات اللوجستية، والسياحة والأحداث، والرعاية الصحية، وعلوم الحياة، والخدمات الرقمية والتجارية، والخدمات التعليمية والخدمات المالية.

تم إصدار خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 (JEPG) في عام 2018 لتكملة استراتيجية الأردن 2025. وتحدد الخطة مختلف السياسات الاقتصادية والمالية والقطاعية التي تعتمدها الحكومة لتنفيذها من أجل تحقيق نمو اجتماعي واقتصادي مستدامين. تمت صياغة الخطة بالتركيز على قطاع معين، وهي تحدد التدخلات المحددة المطلوبة من قبل كل من القطاعين العام والخاص لتحقيق رؤية كل صناعة. تتعلق التدخلات المخططة في المقام الأول بتعزيز القدرة التنافسية للبلد، وتحسين بيئة الاستثمار، وتخفيف الإجراءات البيروقراطية، ورقمنة الخدمات الحكومية، وتحسين البنية التحتية، وتعزيز الاستثمارات الخاصة بالقطاعات. بشكل عام، تحدد الخطة 95 إجراءً سياساتياً، بما في ذلك مجالات الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات. إن الصناعات التي تركز عليها الخطة هي نفسها كالتكتلات الثمانية الواردة في استراتيجية الأردن 2025.

إن الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025 (NSHRD) هي المرجع الرئيسي لمعظم التدخلات والمشاريع المتعلقة بالتعليم والتدريب. فتحدد الاستراتيجية توصيات مفصلة رامية إلى إصلاح المستويات المختلفة لقطاع التعليم من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المستدامة في الدولة. وتشمل مجالات التركيز الحوكمة وضمان الجودة ووضع المدرسين والمعلمين ومقدمي الخدمات من القطاع الخاص وإشراك أصحاب العمل والابتكار وتغيير الثقافة. تولى الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية اهتماماً خاصاً لإصلاح قطاع التعليم والتدريب التقني والمهني (TVET). ويتضمن ذلك تعزيز أهمية التعليم والتدريب التقني والمهني، وتحسين جودة التدريب والتعليم في القطاع، وإدخال هياكل حوكمة تتمحور حول القطاع الخاص (مثل مجالس المهارات القطاعية)، وأخيراً، التخلص من الصورة النمطية السلبية حول التعليم والتدريب التقني والمهني في الدولة.

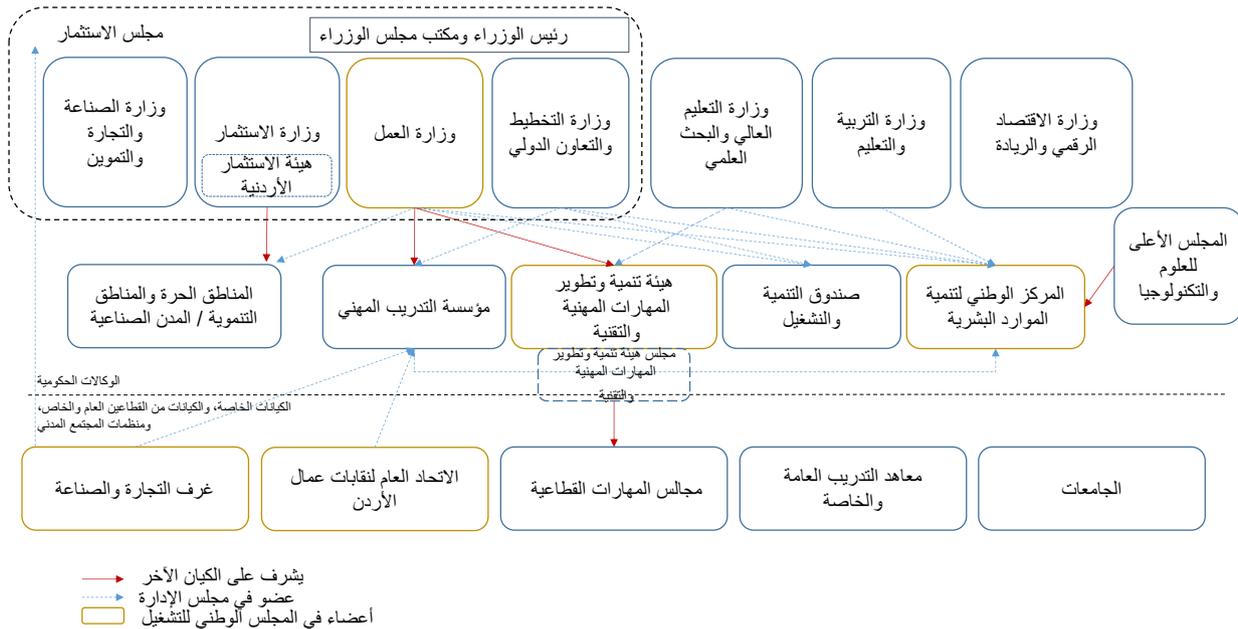
تم وضع الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2021 (NES) باعتبارها استجابة لارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدلات المشاركة الاقتصادية، لا سيما بين النساء والشباب. تعرض الاستراتيجية مهمة التغلب على التحديات الهيكلية الكامنة في سوق العمل الأردني، باعتبارها مسعى يتطلب إصلاحاً اقتصادياً وتعليمياً واجتماعياً. وقد صيغت الاستراتيجية على أساس تحقيق التقدم على مدى ثلاثة أفاق زمنية مقسمة إلى المدى القصير والمتوسط والطويل. وتشمل الأهداف الرئيسية التي يتعين تحقيقها ضمن هذه الأفاق ما يلي: (أ) استيعاب العاطلين عن العمل، (ب) سد فجوة المهارات وتعزيز نمو الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، و(ج) زيادة الإنتاجية من خلال رأس المال البشري وإعادة الهيكلة الاقتصادية. ويتضمن الأفق الثالث هدف تطوير السياسات الصناعية والاستثمارية من أجل النمو القائم على خلق فرص العمل. تتضمن بعض التدخلات المتعلقة بسوق العمل التي أبرزتها الاستراتيجية تبني سياسة عمل أجنبية فعالة، وتوسيع نطاق برامج سوق العمل النشطة، وتوسيع نطاق الانتقال من التعليم إلى العمالة، وإصلاح قطاع التعليم والتدريب التقني والمهني.

المصدر: (ILO, 2019)^[12] (OECD, 2021)^[30].

يهدف الإطار المؤسسي إلى معالجة التحديات التي تقوض فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر على الوظائف والمهارات، ولكن يمكن جعل هذا الإطار أكثر تماسكاً وشمولية.

غالبًا ما تصمم الحكومات وتنفذ سياساتها المتعلقة بالاستثمار وسوق العمل بغياب التنسيق على المستوى المؤسسي، ولكن التنسيق القوي أمر أساسي لتنفيذ الإجراءات النابعة عن سياسة ما تحقيق الآثار المتوقعة. يشارك عدد كبير من المؤسسات في الأردن في تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج التي تمكن الاستثمار الأجنبي المباشر من إحداث تأثير إيجابي على جودة الوظائف وتنمية المهارات (الشكل 13.3). ويشمل الإطار المؤسسي الوزارات والهيئات العامة وممثلي القطاع الخاص والنقابات العمالية ومعاهد التدريب، بما في ذلك الجامعات. وغالبًا ما تكون ولايات المؤسسات العامة مكرسة في القانون، والذي يحدد أيضًا، وإن لم يكن دائمًا، علاقات الحوكمة مع المؤسسات الأخرى. ونظرًا لتعدد الجهات الفاعلة ذات الاهتمامات المختلفة، فمن المهم أن تكون المسؤوليات واضحة وممولة بشكل كافٍ ومفهومة بشكل متبادل من قبل الجميع.

الشكل 13.3. الإطار المؤسسي لتقييم آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات في الأردن



ملاحظة: يوضح الشكل فقط الوكالات الأكثر انخراطاً في تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات. المصدر: إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على (OECD, 2021^[30]).

وزارة الاستثمار - هيئة الاستثمار الأردنية سابقاً - هي المسؤولة عن تطوير وتنفيذ استراتيجية الاستثمار الحكومية بهدف جذب الاستثمار والاحتفاظ به والمساعدة في تحقيق الأثر المنشود على النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. تدير وزارة الاستثمار أيضاً 14 منطقة حرة وتنموية في البلاد وهي منوطة بولاية تتمثل في تعزيز الصادرات. في حين أن وزارة الاستثمار لا تشارك بشكل مباشر في سياسات العمالة وتنمية المهارات، إلا أنها تعمل بفعالية على تشكيل الآثار المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر من خلال الترويج للاستثمار وتيسيره في قطاعات محددة لخلق فرص عمل أو قطاعات كثيفة المهارات، فضلاً عن منح حوافز ضريبية للمستثمرين على النحو المحدد في قانون الاستثمار لعام 2014 والتأثير على جدول أعمال الإصلاح الأوسع نطاقاً من خلال أنشطة الدعوة في مجال السياسات. علاوةً على ذلك، تتمتع وزارة الاستثمار بسلطة توقيع مذكرات تفاهم مع مؤسسات أخرى، والتعاون بشأن تدابير محددة يمكن أن تؤثر بشكل إيجابي على مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في نتائج سوق العمل (مثل تدريب العمال).

وتستضيف وزارة الاستثمار أيضاً نقطة الاتصال الوطنية في الأردن للسلوك المسؤول للشركات (RBC)، وهي المسؤولة عن تعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالشركات المتعددة الجنسيات، وإرشادات العناية الواجبة ذات الصلة، والتعامل مع القضايا التي تم تناولها في المبادئ التوجيهية كآلية تظلم غير قضائية. وتتضمن المبادئ التوجيهية عدة فقرات تدعو الشركات متعددة الجنسيات إلى تعزيز العلاقات الصناعية النوعية والوظائف النوعية وبيئة العمل اللائقة (المربع 3.4). لا تشمل نقطة الاتصال الوطنية الأردنية أطرافاً ثالثة في هيكلها، على عكس نقاط الاتصال الوطنية الأخرى مثل في تونس. كما أنها كانت غير نشطة إلى حد كبير فيما يتعلق بتعزيز السلوك المسؤول للشركات، وقد يعود ذلك جزئياً إلى المستوى المنخفض للموارد المخصصة (OECD, 2021^[11]).

المربع 4.3 المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالشركات المتعددة الجنسيات: العمالة والعلاقات الصناعية

يجب على الشركات المتعددة الجنسيات، في إطار القانون والأنظمة المعمول بها وعلاقات العمل السائدة والممارسات نافذة المفعول في مجال العمالة وتطبيقاً لمعايير العمل الدولية:

- احترام حق العمال في تأسيس نقابات أو منظمات تمثيلية من اختيارهم أو الانخراط فيها.
 - التقيّد بمعايير التوظيف والعلاقات الصناعية التي لا تقل عن تلك التي يعتمدها أصحاب العمل المماثلون في البلد المضيف. وفي حالة عدم وجود أصحاب عمل مماثلين، ينبغي على الشركات متعددة الجنسيات أن تمنح أفضل الأجور وظروف العمل الممكنة في إطار السياسات الحكومية.
 - توظيف العمال المحليين وتوفير التدريب، إلى أقصى حد ممكن، بالتعاون مع ممثلي العمال، وعند الاقتضاء، السلطات الحكومية المختصة.
 - اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان الصحة والسلامة المهنية في عملياتها.
 - عندما تدرس الشركة القيام بتعديلات على عملياتها مما قد يؤثر بشكل ملحوظ على ظروف العمل، يجب عليها تقديم إخطار بهذه التعديلات لممثلي العمال وكذلك، عند الاقتضاء، إلى السلطات الحكومية المختصة في آجال معقولة، والتعاون معها من أجل التخفيف قدر الإمكان من الآثار السلبية.
 - في سياق المفاوضات التي يتم إجراؤها بحسن نية مع ممثلي العمال بشأن ظروف العمل، أو أثناء ممارسة العمال لحقهم في التنظيم، عدم التهديد بنقل الوحدة التشغيلية قصد التأثير بشكل غير عادل على تلك المفاوضات أو عرقلة ممارسة حق التنظيم.
- تحدد الإرشادات طرقاً عملية لمساعدة الشركات على تجنب الآثار السلبية المحتملة لأنشطتها وسلاسل التوريد الخاصة بها. وتهدف إلى تعزيز الجهود السياسية الرامية إلى تعزيز الثقة بين المؤسسات والمجتمعات التي تعمل فيها، وتستكمل توصيات العناية الواجبة الواردة في المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
- يمكن أن يساعد تنفيذ دليل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول العناية الواجبة من أجل سلاسل توريد مسؤولة في قطاع الملابس والأحذية على مواجهة التحديات في هذين القطاعين. يعد قطاع الملابس محركاً مهماً للنمو في الأردن ويقدم مثلاً على كيفية قيام الجهات الحكومية والصناعية بتنظيم أنفسها والتعاون من أجل الترويج لسلوك الأعمال المسؤول. تتميز سلاسل التوريد العالمية للملابس والأحذية بمراحل عملية الإنتاج كثيفة العمالة المنتشرة عبر بلدان مختلفة، وفترات زمنية قصيرة وعلاقات قصيرة الأجل بين المشتري والمورد. وتقلل هذه العوامل من المراقبة والتحكم في سلسلة التوريد الخاصة بالشركة ويمكن أيضاً أن تعيق اضطلاع الشركة بمسؤولياتها المتمثلة في منع وتخفيف المخاطر في سلاسل التوريد الخاصة بها.
- لا تقتصر التحديات التي تعترض سلوك الأعمال المسؤول في الأردن على قطاع واحد، ويمكن تكرار الأمثلة في قطاع الملابس والأحذية وتوسيع نطاقها لتشمل صناعات أخرى، بما في ذلك تلك التي تغطيها أدوات العناية الواجبة القطاعية الأخرى التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بما في ذلك توجيهات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن سلاسل التوريد الزراعية المسؤولة ودليل العناية الواجبة من أجل مشاركة مجدية لأصحاب المصلحة في قطاع التعدين.

المصدر: (OECD, 2011^[31])

تعد وزارة العمل (MoL)، بالتعاون مع وزارة الاستثمار، المؤسسة الرئيسية الأخرى التي تؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات في الأردن. وتتمثل ولاية الوزارة في تنظيم سوق العمل، وتوضيح العلاقات الصناعية، وبلورة سياسات هادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، بما في ذلك برامج تنمية المهارات، وذلك بهدف مواجهة التحديات الرئيسية لسوق العمل. تؤدي وزارة العمل واجباتها وفقاً لأحكام قانون العمل لعام 1996 وتعديلاته. ويتم تنفيذ ولايات وزارة العمل بالتعاون مع العديد من الشركاء من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. وأسست الحكومة مؤخرًا مجلساً وطنياً للتشغيل، برئاسة رئيس الوزراء، ووزير العمل الذي يعمل ككاتبه وبمشاركة الشركاء الاجتماعيين الشكل (13.3).

تشرف وزارة العمل على هيتين عامتين تضطلعان بأدوار مهمة في الإطار المؤسسي الذي له وقع على كيفية تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات، وهما مؤسسة التدريب المهني (VTC) وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية (TVSD). تقدم مؤسسة التدريب المهني برامج التدريب المهني والتلمذة المهنية، بما في ذلك برامج التدريب أثناء العمل. كما تقدم برامج مخصصة لرفع مستوى مهارات الموظفين الحاليين، بناءً على طلبات أصحاب العمل. إن الوصمة السلبية التي تحيط بالتدريب المهني في الأردن، والمناهج القديمة التي يستخدمها مركز التدريب المهني والبنية التحتية الضعيفة لمعهد التدريب، تجعل مؤسسة التدريب المهني أقل جاذبية للشباب الأردنيين (ILO, 2019^[12]).

تأسست هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية (TVSD) في عام 2019 بما يتوافق مع توصيات الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (NSHRD) بشأن تبسيط حوكمة نظام التعليم والتدريب التقني والمهني ومعالجة الاختلالات المستمرة في المهارات. تضم اللجنة تحت مظلة واحدة هيئات مختلفة تشرف على مجال التعليم والتدريب التقني والمهني. تقدم الهيئة الاعتمادات لمقدمي التعليم والتدريب التقني والمهني وبرامجهم وتشرف

عليها، فضلاً عن تقييم ومراقبة أدائهم (يعمل مركز الاعتماد وضمان الجودة تحت إشراف الهيئة). كما تستضيف صندوق دعم التعليم والتدريب التقني والمهني، الذي يمول برامج وأنشطة التعليم والتدريب التقني والمهني التي تستهدف الفئات الأكثر ضعفاً. يعتبر هذا الدعم مفيداً لاقتصاد صغير مفتوح مثل الأردن، إذ إن تدفقات التجارة والاستثمار يمكن أن تؤثر سلبيًا على الموظفين أو أن تدفعهم إلى وظائف أقل إنتاجية. يرأس وزير العمل المجلس الذي يشرف على عمل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، لكن غالبية الأعضاء من القطاع الخاص. إن الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن غير ممثل في مجلس هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، على الرغم من أن صوت العمال أمر بالغ الأهمية لضمان بقاء نظام التعليم والتدريب التقني والمهني محوره الإنسان (ILO, 2019^[12]).

كما تشرف هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية أيضاً على مجالس المهارات القطاعية (SSCs)، التي يديرها القطاع الخاص وتعتبر خطوة رئيسية لتحسين الحوار بين القطاعين العام والخاص حول نظام التعليم والتدريب التقني والمهني. وهي تغطي القطاعات الاقتصادية الرئيسية، والتي تشمل الزراعة والطاقة والملبوسات والمواد الكيميائية والسياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات اللوجستية، وهي القطاعات التي توليها وزارة الاستثمار الأولوية أيضاً. من المتوقع أن تقوم مجالس المهارات القطاعية بما يلي: تطوير وإدارة وصيانة نظام فعال لمعلومات سوق العمل، وتحسين الموازنة بين العرض والطلب للعمال المهرة في سوق العمل، والدعوة إلى التحسينات في قطاع التعليم والتدريب التقني والمهني والمساهمة فيها، ومراقبة وتقييم التقدم المحرز ونتائج التدريب المقدم والعمالة المنتجة للعمال المهرة. بدأت مجالس المهارات القطاعية في العمل، لكن القانون يقصرها على القيام بدور استشاري. إن النظر بعناية في التوجيهات التي توفرها مجالس المهارات القطاعية سيساهم في تحسين ملاءمة برامج التعليم والتدريب التقني والمهني مع السوق، كما أنه سيساعد أيضاً في الحفاظ على مشاركة مجالس المهارات القطاعية في الحوار مع الحكومة (ILO, 2019^[12]).

تشمل الوزارات الأخرى المشاركة في الإطار المؤسسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات وزارة التخطيط والتعاون الدولي (MoPIC)، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الصناعة والتجارة والتموين، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة. تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي، على سبيل المثال، بتنسيق العلاقات مع الجهات المانحة، من بينها عدة جهات تقدم الدعم المالي والتقني في مجالات العمالة وتنمية المهارات، في حين تحدد وزارة التربية والتعليم نظام التعليم المهني للمستوى الثانوي. قام وزير التربية والتعليم في عام 2021 بإنشاء لجنة وطنية لإجراء مراجعة شاملة لمنظومة التعليم المهني. إن هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية أو مجالس المهارات القطاعية ليست جزءاً من هذه اللجنة المنشأة حديثاً.

تشمل الوكالات العامة الأخرى المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (NCHRD) وصندوق التنمية والتشغيل. يقدم المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية تقاريره إلى المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (HCST) ويستفيد من عضوية مجلس إدارة شاملة للغاية. يسدي المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية المشورة في مجال السياسات، ويقوم بإجراء الدراسات، ويجمع الإحصائيات حول التعليم والمهارات وينشرها، ويقدم ما إذا كانت خطط الإصلاح التعليمي تلبي احتياجات سوق العمل. جنباً إلى جنب مع مؤسسة التدريب المهني، إن المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية هو جزء من اللجنة الوطنية لمراجعة نظام التعليم المهني. وإلى جانب مجالس المهارات القطاعية، تشمل الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني غرف التجارة والصناعة، والاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، ومقدمي التدريب (الجامعات، والمنظمات غير الحكومية، ومقدمي الخدمات من القطاع الخاص)، والجهات المانحة.

يتم التنسيق على المستويات الاستراتيجية ولكن بشكل أقل عبر الوكالات المنفذة

في الأردن، لا توجد آليات مخصصة حصرياً لتنسيق السياسات بشكل أمني بين الوزارات التي تتعامل مع سياسات العمل وتنمية المهارات وتلك المسؤولة عن الاستثمار. ومع ذلك، يمكن تكييف الآليات القائمة الأخرى لضمان الموازنة الأوسع عبر المجالات السياسية. على سبيل المثال، وزير العمل عضو في مجلس الاستثمار (IC)، وهو هيئة التنسيق الرئيسية التي تشرف على إدارة وتطوير سياسة الاستثمار الوطنية في الأردن (الشكل 13.3). هناك أيضاً العديد من اللجان التنسيقية التي تهدف إلى معالجة التحديات من حيث الاختلالات في سوق العمل أو المهارات، ولاسيما اللجنة الوطنية للتشغيل المنشأة حديثاً واللجنة الوطنية لتطوير التعليم المهني. يمكن أن تكون ولاياتها أكثر اتساقاً لضمان تكامل الأهداف وأن يكون هيكل إدارتها أكثر شمولاً لدعم اتخاذ القرار التعاوني، لا سيما لتعزيز نظام التعليم والتدريب التقني والمهني الذي يستجيب بشكل مناسب لاحتياجات أصحاب العمل من القطاع الخاص.

يشير تواجد وزارة العمل في مجلس الاستثمار إلى التزام الحكومة بالسياسات التي تعزز تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج العمل. كما أن ذلك مهم بشكل خاص حيث تشرف وزارة الاستثمار على المناطق الحرة والمناطق التنموية حيث العمالة الأجنبية وفيرة. غير أن هناك معلومات محدودة حول مدى مشاركة وزارة العمل والأعضاء الآخرين في مجلس الاستثمار وكيف يساهمون في تشكيل استراتيجية الاستثمار. ومع ذلك، فمن المنطقي الافتراض بأن مشاركة وزارة العمل في مجلس الاستثمار تساعد في موازنة الأهداف والأولويات الاستراتيجية التي تقع في تقاطع الاستثمار والعمالة وتنمية المهارات. إن إدراج وزارة العمل في مجالس إدارة هيئات الترويج للاستثمار أو هيئات استثمار رقيقة المستوى مماثلة ليس أمراً شائعاً في جميع البلدان، على الرغم من إمكانية وجود اختلافات مهمة في مكانة ووظائف الهيئات التي تشرف على عمل هيئة الترويج للاستثمار (OECD, 2019^[32]). على سبيل المثال، إن المجلس الأعلى للاستثمار في مصر، وهو هيئة رقيقة المستوى لها وظائف مماثلة لوظيفة وزارة الاستثمار الأردنية، لا يضم وزارة العمل.

يعتبر تحديد آليات التنسيق الملموسة التي يمكن أن تؤثر من خلالها وزارة الاستثمار على سياسات تنمية العمالة والمهارات في الأردن أكثر صعوبة. تصنف الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل للفترة 2017-2021 هيئة الاستثمار الأردنية باعتبارها شريكاً داعمًا تنسق معه الوزارة في القضايا الفنية لتحقيق منافع متبادلة (الجدول 2.3). تشير الخطة إلى أن هيئة الاستثمار الأردنية تساهم في تحقيق ثلاثة من أصل ستة أهداف استراتيجية لوزارة العمل،

بما في ذلك هدف تحسين حوكمة نظام التعليم والتدريب التقني والمهني وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. يتضمن التنسيق مع هيئة الاستثمار الأردنية آليات غير رسمية مثل الاجتماعات والمراسلات، ولكن لا يزال من غير الواضح كيف تدعم وزارة الاستثمار بشكل ملموس وزارة العمل في تحقيق أهدافها الاستراتيجية. إن التنسيق بين وزارة العمل والمناطق الحرة والمناطق التنموية التي تشرف عليها وزارة الاستثمار أقوى من التنسيق مع الهيئة نفسها. فتعد العلاقة التنظيمية بين المناطق ووزارة العمل مدفوعة بالهدف الاستراتيجي للوزارة المتمثل في تنظيم دخول العمالة الأجنبية واستبدال العمال الأجانب بالمواطنين الأردنيين.

الجدول 2.3. علاقة وزارة العمل بهيئة الاستثمار الأردنية وغيرها من المؤسسات المختارة

المؤسسة	نوع العلاقة	قوة العلاقة	آليات التنسيق	المساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية
هيئة الاستثمار الأردنية	تقنية	شريك داعم	الاجتماعات والمراسلات	1 و3 و5
المناطق الحرة والمناطق التنموية	تنظيمية وتقنية	شريك داعم	الاجتماعات والمراسلات	1 و3 و4 و5
وزارة الصناعة والتجارة والتموين	تنظيمية وتقنية	شريك رئيسي	الاجتماعات والمراسلات والتقارير	1 و2 و3 و4 و5
مؤسسة التدريب المهني	تنظيمية وتقنية وقانونية	شريك رئيسي	الاجتماعات والمراسلات والتقارير	1 و5

ملاحظة: تنظيمية: لا يمكن استكمال عمليات الوزارة وتحقيق أهدافها مع المنظمة الشريكة. تقنية: علاقات شراكة تحقق منافع متبادلة وتهدف إلى تقديم خدماتها للعملاء ونقل المعرفة والخبرة في المجالات المتخصصة وتحسين الأداء. قانونية: تحدد القوانين والأنظمة الحالية نوع العلاقة مع الشريك. المصدر: الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل 2017-2021.

يعتبر تحديد آليات التنسيق الملموسة التي يمكن أن تؤثر من خلالها وزارة الاستثمار على سياسات تنمية العمالة والمهارات في الأردن أكثر صعوبة. تصنف الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل للفترة 2017-2021 هيئة الاستثمار الأردنية باعتبارها شريكاً داعماً تنسق معه الوزارة في القضايا الفنية لتحقيق منافع متبادلة (الجدول 2.3). إن التنسيق بين هيئة الاستثمار الأردنية والوكالات المنفذة المشاركة في سياسة العمل وتنمية المهارات يبدو أقل بلورة. فهئية الاستثمار الأردنية ليست عضواً في مجلس إدارة مؤسسة التدريب المهني ولا مجلس إدارة المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، كما أنها ليست جزءاً من مجلس هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية الشكل (13.3). ومع ذلك، من المرجح أن يكون هذا الغياب شائعاً عبر البلدان. علاوة على ذلك، يتم تمثيل صوت القطاع الخاص في هذه الوكالات المختلفة، مما يساعد في تحديد احتياجات سوق العمل من حيث المهارات، وتكييف البرامج التدريبية مع هذه الاحتياجات. لا يزال إشراك وزارة الاستثمار في صنع القرار في مجالس المهارات القطاعية وسيلة مناسبة لم تستكشف بعد، حيث تعزز هيئة الترويج للاستثمار وتيسره في نفس الصناعات ويمكنها تقديم خبراتها القطاعية والتعبير عن شواغل المستثمرين الأجانب من حيث نقص المهارات واحتياجات التدريب أو تقديم ملاحظات حول إصلاحات سوق العمل قيد المناقشة. ففي أيرلندا، على سبيل المثال، الرئيس التنفيذي لهيئة الترويج للاستثمار الأيرلندية هو عضو في المجلس الوطني للمهارات وهو مسؤول عن تقديم تحديثات منتظمة عن فرص الاستثمار القطاعية وتقديم المشورة بشأن توافر المهارات (OECD, 2021^[14]).

3.5. الإطار السياسي الداعم لتأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات

لطالما كان تحسين مناخ الاستثمار أولوية للحكومة الأردنية، وذلك إدراكاً للفوائد التنموية التي يمكن أن يجلبها الاستثمار الأجنبي المباشر. ولتحقيق هذه الغاية، قامت الحكومة بتقديم إصلاحات ذات مغزى في العقد الماضي من شأنها أن تقضي إلى الاستثمار (OECD, 2013^[13]) (OECD, 2021^[11]). ومع ذلك، ينبغي استكمال هذه الإصلاحات بمجموعة أوسع من التدخلات السياسية. يستعرض هذا القسم السياسات والبرامج في الأردن التي تهدف إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات، بما في ذلك الأنظمة الأوسع للمنتجات وسوق العمل والسياسات والتدابير الاستباقية الأكثر تحديداً. كما يستعرض القسم أيضاً مبادئ الأردن المتفق عليها دولياً والتي يمكن أن تساعد في ضمان الالتزام، من بين أمور أخرى، بمعايير عمل أعلى في عمليات الشركات الأجنبية.

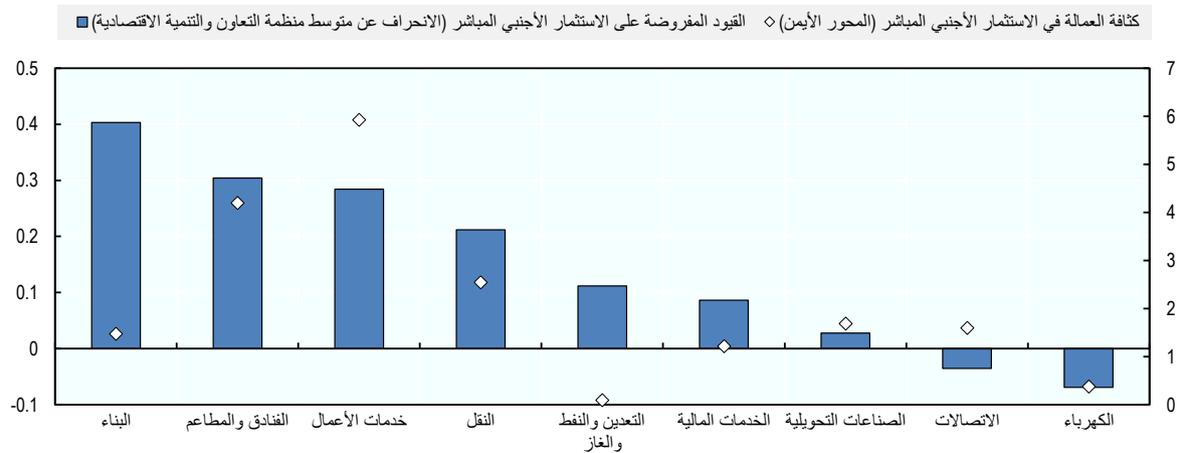
سدعم الإصلاحات المحبذة للمنافسة الاستثمار الأجنبي المباشر لخلق وظائف تتطلب مهارات عالية في قطاعات الخدمات

باستثناء القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، تعامل البيئة التنظيمية الأوسع في الأردن المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء. ومع ذلك، يمكن أن يختلف مدى تأثير الأنظمة على مجموعتي الشركات، وعلى سبل وقعتها على نتائج سوق العمل. يجب أن يأخذ صنع السياسات في الاعتبار هذه الآثار المتباينة على الشركات الأجنبية والمحلية. على سبيل المثال، تؤثر الأنظمة المتعلقة بالمنتج وبسوق العمل بشكل مباشر على اختيار الشركات الأجنبية للموقع وخصائصها، وبالتالي على التأثيرات على سوق العمل. كما أنها تؤثر على كيفية تكيّف أسواق العمل استجابةً لدخول الاستثمار الأجنبي المباشر وآثاره غير المباشرة على المنافسين والموردين. من المرجح أن تكون تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على الوظائف والأجور والمهارات أكبر مما هي عليه في الأماكن التي تسمح فيها السياسات الداعمة للمنافسة بإعادة تخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة.

إن التدابير التمييزية المفروضة على دخول المستثمرين وعملياتهم تمنع الاستثمار الأجنبي المباشر، وبالتالي، مكاسب سوق العمل المباشرة وغير المباشرة ذات الصلة. أدت الإصلاحات في الأردن إلى تحرير قطاع الصناعات التحويلية إلى حد كبير، لكن العديد من قطاعات الخدمات لا تزال محظورة جزئيًا على المستثمرين الأجانب (OECD, 2021^[11]; OECD, 2018^[33]). توجد قيود مفروضة على الملكية الأجنبية الكاملة في خدمات الأعمال والتوزيع والنقل والسياحة، وهي القطاعات التي يتمتع فيها الاستثمار الأجنبي المباشر بإمكانية قوية لخلق فرص العمل (الشكل 3).7. قد تدفع متطلبات المشاريع المشتركة في مثل هذه القطاعات كثيفة المهارات المستثمرين الأجانب إلى عدم نشر تقنياتهم وممارساتهم التجارية الأكثر تقدمًا، مما يؤدي بدوره إلى الحد من خلق الوظائف ذات الأجور الأفضل ونقل المهارات إلى المالكين المحليين (Moran, Graham and Blomström, 2005^[34]). تتناقض القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر المرتفعة في قطاع البناء مع الكميات الكبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر الذي تم استثماره في هذا القطاع في العقدين الماضيين. ومع ذلك، يشير هذا إلى أن إصلاحات التحرير قد تؤدي إلى زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة والمزيد من فرص العمل للعمال الأقل مهارة، وإن كان ذلك مؤقتًا.

الشكل 14.3. القيود التنظيمية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر وإمكانات خلق فرص عمل للاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في الأردن

القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر: تشير القيمة الأعلى من الصفر إلى أن القيود المفروضة في الأردن أعلى من متوسط القيود في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية



المصدر: مؤشر القيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز.

يمكن أن يؤدي تحرير الخدمات أيضًا إلى تحقيق مكاسب في سوق العمل للشركات المحلية في قطاعات الخدمات الأخرى. تُظهر الأدلة الخاصة بالأردن أن المشترين والموردين المحليين لشركات الخدمات الأجنبية يشهدون نموًا كبيرًا في العمالة (Sahnoun et al., 2014^[27]). علاوةً على ذلك، من خلال تعزيز المنافسة، يمكن أن يدفع تحرير الخدمات المنافسين المحليين للتعلم من أقرانهم الأجانب، ورفع مستوى أنشطتهم والاحتفاظ بعمالهم في وظائف ذات أجور أفضل، وهي النتيجة المرجوة في ضوء الأجور غير التنافسية في القطاع الخاص.

غالبًا ما تفرض الحكومات قيودًا على الاستثمار الأجنبي المباشر بهدف ملء وهو حماية الشركات المحلية (وعمالها) من المنافسة الأجنبية. في الواقع، يمكن أن يستبعد تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر المنافسين المحليين ويزيد من عدم المساواة في الأجور على المدى القصير، لا سيما في الخدمات غير القابلة للتداول حيث يمكن للشركات المتعددة الجنسيات الكبيرة أن تستحوذ على حصة السوق كما هو الحال في قطاع البناء. ومع ذلك، فإن القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر ليست تدخلات سياسية مثالية، لأنها تخلق حالة من عدم اليقين وتؤثر سلبًا على قرارات المستثمرين الأجانب (Mistura and Roulet, 2019^[35]). يمكن للأردن إعطاء الأولوية لقطاعات الخدمات القابلة للتداول ذات المزايا النسبية القوية للحد من خسائر سوق العمل المؤقتة الناجمة عن تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر للخدمات الأخرى (Steenbergen and Hausmann et al., 2020^[20]) (Tran, 2020^[36]). تستعرض الأقسام التالية السياسات والتدابير التي اضطلع بها الأردن والتي يمكن أن تساعد جميع العمال بشكل استباقي على الاستفادة من زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات.

إلى جانب القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، تؤثر الأنظمة المتعلقة بسوق المنتجات الأخرى على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف وتنمية المهارات في الأردن، بما في ذلك الحواجز التي تعترض إنشاء الشركات والابتكار (انظر أيضًا الفصل 2). لدى الشركات الصغيرة والقديمة في الأردن، وهي الشركات التي يميل الوافدون الأجانب إلى استبعادها، فرص عمل ضعيفة ونمو ضعيف في الأجور لكنها تهيمن على مشهد القطاع الخاص. يمكن للإصلاحات الداعمة للمنافسة أن تقلل من تكاليف دخول الشركة وعملياتها، وبالتالي تتيح المجال لقطاع خاص أكثر ديناميكية يخلق وظائف تتطلب مهارات عالية. تهدف رؤية الأردن 2025 إلى تعزيز قدرة الشركات على النمو والمنافسة على أساس تكافؤ الفرص، وقد قامت الحكومة مؤخرًا بمراجعة سياسة المنافسة لتصميم وتنفيذ القواعد التي تقلل من تشوهات السوق (Ministry of Planning and International Co-operation, 2019^[36]). ويُعد الإنفاذ التقديرى لسياسات المنافسة القائمة تحديًا رئيسيًا.

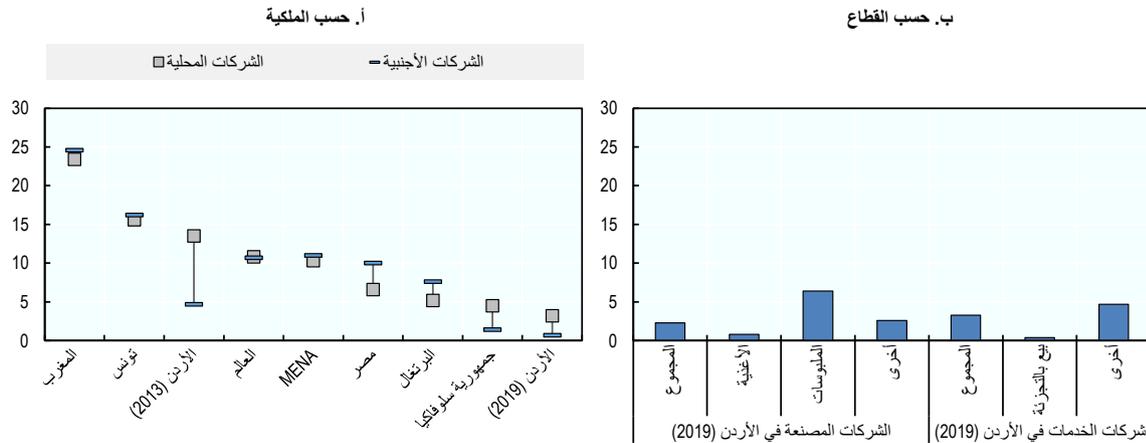
كما كانت الأجور غير التنافسية وظروف العمل الأقل جاذبية في القطاع الخاص عاملاً مثبطاً لعمال القطاع العام، الذين غالباً ما يكونون متعلمين تعليماً عالياً، لترك وظائفهم. أدى انخفاض تنقل العمالة من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلى الحد من زيادة كفاءة إعادة تخصيص الموارد للعمال (World Bank, 2016[77]). يمثل وضع الأجور المشوهة وصافي خلق فرص العمل في القطاع العام المستمر، وإن كان بطيئاً، أمراً أساسياً للاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلد، والذي يقلص من نطاق الإصلاحات الهيكلية. ومع ذلك، فإن رفع كفاءة القطاع العام المذكور في جدول أعمال الإصلاح الحكومي ويتضمن ترشيد ممارسات التشغيل في القطاع العام (Ministry of Planning and International Co-operation, 2019[37]).

تعمل إصلاحات سوق العمل الأخيرة على تحسين تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر، إلا أنه يلزم بذل المزيد من الجهود

يمكن أن تدعم أنظمة سوق العمل المتوازنة تعديلات الشركات الأجنبية مع توفير مستوى من الاستقرار الوظيفي الذي يشجع التعلم في مكان العمل. في الأردن، لا يبدو أن أنظمة سوق العمل تشكل عائقاً رئيسياً أمام القطاع الخاص (الشكل 15.3، اللوحة أ). وهذا يعني أن تكاليف التعديلات التي تتحملها الشركات عند تعيين العمال أو تسريحهم استجابة لدخول الاستثمار الأجنبي المباشر والآثار غير المباشرة، من غير المرجح أن تقيد تنقل العمالة وإعادة تخصيص الموارد على نطاق أوسع. وبالنسبة للمستثمرين الأجانب، تعتبر مرونة سوق العمل في البلد المضيف أمراً مهماً لاختيار الموقع وحجم الاستثمار، وبالتالي إمكانية خلق فرص العمل (OECD, 2021[14]). كما قد تؤثر أنظمة العمل على التكوين القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر. على سبيل المثال، يمكن أن تثبط التشريعات الصارمة الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات مقارنة بقطاع الصناعات التحويلية (Javorcik and Spatareanu, 2005[38]). لا يبدو أن هذا هو الحال في الأردن، حيث أن نسبة الشركات التي تعتبر أنظمة العمل عائقاً رئيسياً هي الأعلى في قطاع الملبوسات (الشكل 15.3، اللوحة ب).

أجرى الأردن العديد من الإصلاحات المتعلقة بسوق العمل في عامي 2015 و2019. وتمثل أهم إصلاح في تعديل قانون العمل في 2019 الذي شمل تحسينات تتعلق بالأجور، والعمل الإضافي، وإجازة الأبوة، والإجازة السنوية، ورعاية الأطفال، والتقاعد، والمنازعات العمالية، ومشاركة الإناث في سوق العمل (انظر أيضاً الفصل 4). وتشير الدلائل إلى أن هذه التغييرات لقيت ترحيباً من قبل القطاع الخاص، ولا سيما الشركات المحلية، التي أفادت التقارير بأنها أصبحت أقل تقيداً بشكل ملحوظ بالأنظمة المتعلقة بسوق العمل بعد الإصلاحات (2019) من ذي قبل (2013). وتؤكد الأدلة السابقة أن الأنظمة المتعلقة بسوق العمل في الأردن لم تكن أكثر عرقلة مما هي عليه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أو البلدان النامية الأخرى (Angel-Urdinola and Kuddo, 2010[39]).

الشكل 15.3. النسبة المئوية للشركات التي تعتبر الأنظمة المتعلقة بسوق العمل عائقاً رئيسياً



المصدر: الدراسات الاستقصائية حول المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي.

تعتبر على الأرجح أنظمة العمل أقل إرهاباً للشركات الأجنبية بسبب وجودها الكبير في المناطق الحرة والمناطق التنموية، حيث تختلف القواعد الخاصة بالعمل الأجنبي عن باقي البلاد. ينص النظام المتعلق بالإقامة والعمل في المناطق الحرة والمناطق التنموية رقم 80 لعام 2016 على عدم وجود حصص على نسبة العمال الأجانب وعدم وجود اشتراكات الضمان الاجتماعي وضريبة الرواتب على أجور العمال الأجانب. وتعد مواعمة الأنظمة بين المناطق والنظام القانوني الأوسع أمراً بالغ الأهمية لأن تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر في المناطق ذات تشريعات العمل الأقل صرامة يمكن أن يشجع عقود العمل غير المستقرة ويؤثر سلباً على ظروف العمل اللائقة المربع (3.2). علاوةً على ذلك، فإن تحقيق تكافؤ الفرص من خلال توحيد الحد الأدنى للأجور للأردنيين وغير الأردنيين والعمال في قطاع الملبوسات والعمال في الأنشطة الأخرى هي طرق أخرى هادفة إلى تجنب التشوهات بين فئات العمال المختلفة.

تستمر أنظمة سوق العمل الأخرى في الأردن في التأثير سلبيًا على قدرة الاستثمار الأجنبي المباشر على خلق وظائف أكثر وأفضل. وتشمل هذه الأخيرة الحواجز التنظيمية أمام مشاركة المرأة في العمل (الفصل 4)، وإضفاء الطابع الرسمي على العمالة وتوظيف العمال الأجانب ذوي المهارات العالية (IMF, 2020). ويؤثر هذا الأخير على قدرة المؤسسات متعددة الجنسيات على نشر عملياتها بشكل فعال، وحتى وقت قريب، على توظيف موظفين أجانب في مناصب إدارية رئيسية في قطاعات الخدمات مثل الخدمات المهنية (التدقيق، والخدمات الهندسية والمعمارية، والبناء)، والخدمات المصرفية والطبية (OECD, 2018^[33]). وتؤكد دراسة استقصائية أجريت عام 2016 حول مناخ الاستثمار في الأردن أن معظم العوائق التي تعترض توظيف العمالة الأجنبية الماهرة هي ذات طبيعة تنظيمية، وشكل نقص المهارات العائق الرئيسي أمام توظيف العمالة الأردنية الماهرة (World Bank, 2016^[39]).

تدرك الحكومة فوائد فتح سوق العمل لغير الأردنيين ذوي المهارات العالية (Ministry of Planning and International Co-operation, 2019^[37]). لذلك قامت بتعديل أنظمتها في عام 2019 للسماح بتوظيف غير الأردنيين في عدد من المهن التي تتطلب مهارات عالية، لا سيما في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة والهندسة والخدمات المهنية والخدمات المصرفية. إلا أن الإصلاح ينص أيضًا على أنه لا يمكن لأصحاب العمل توظيف العمالة الأجنبية الماهرة إلا في حالة عدم وجود باحثين عن عمل أردنيين مؤهلين أو إذا كان توظيفهم سيساهم في الاقتصاد من خلال توفير فرص عمل للأردنيين. ويقدم الإصلاح تصريح عمل إلزامي للعمال الأجانب ذوي المهارات العالية والذي يتطلب دفع رسوم أعلى من رسوم تصاريح العمل العادية. ويجب على المتقدمين الأجانب الحصول على التصريح للعامل الماهر من الجهة الحكومية المعنية، والتي تختلف وفقًا للمهنة. علاوة على ذلك، لا يُسمح للعمال الأجانب المهرة بتجديد تصاريح عملهم، إذ عليهم إعادة التقدم للحصول على تصريح جديد كل عام لتأكيد استيفائهم للشروط المطلوبة.

بغض النظر على ضرورة تنظيم دخول العمال الأجانب المهرة أو عدم تنظيمه، من المهم جدًا تبسيط إجراءات دخولهم. ففرض دول أخرى مثل تايلاند قيودًا على دخول العمال الأجانب. ولكي تظل تايلاند قادرة على اجتذاب المستثمرين، أنشأت مركزًا استراتيجيًا للمواهب لتسهيل قبول العمال الأجانب المهرة. ويوفر المركز آلية من شأنها الاعتراف بمؤهلات الخبراء الأجانب الذين يرغبون في العمل في تايلاند. وبمجرد الاعتراف بمؤهلاتهم، يقوم المركز، جنبًا إلى جنب مع هيئة الترويج للاستثمار، بمساعدة الباحثين عن عمل الأجانب في الحصول على تأشيراتهم وتصاريح العمل الخاصة بهم (OECD, 2021^[40]).

كما أن المؤسسات المعنية بسوق العمل ضرورية لضمان عدم مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في تدهور ظروف العمل. ويمكن أن تساعد ترتيبات المفاوضة الجماعية وصوت العمال بشكل خاص في ضمان استفادة العمال من الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال دعم إيجاد حلول جماعية للقضايا والنزاعات الناشئة (المربع 3.5 في الأردن، كان 7٪ من الموظفين منتسبين إلى النقابات في عام 2019 بينما غطت اتفاقيات المفاوضة الجماعية 12٪ من الموظفين، وعلى التوالي 16٪ و 32٪ في منطقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Danish Trade Union Development Agency and Confederation of Danish Industry, 2020^[40]). إن معظم الاتفاقيات تُبرم على مستوى الشركات، خاصةً الشركات الكبيرة، وتستخدم كأدوات لحل النزاعات الخاصة، بدلاً من وضع معايير دنيا لليد العاملة. وتغطي الاتفاقية الوحيدة على مستوى الصناعة برمتها قطاع الملابس وتضع معايير لساعات العمل والسلامة والصحة المهنية والتمثيل النقابي.

لم تتضمن التعديلات التي أُجريت على قانون العمل الأردني لعام 2019 تحسينات كبيرة في مجال حقوق المفاوضة الجماعية. فيحدد القانون الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية في 17 قطاعاً ويحظر التعددية النقابية. كما يمنع العمال الأجانب، الذين يشكلون جزءاً مهماً من القوى العاملة، من تشكيل النقابات. قبل عام 2019، كان امتثال الأردن لحرية تكوين الجمعيات وحقوق النقابات الجماعية أسوأ مما كان عليه في العديد من البلدان المتخذة كأساس للمقارنة، بما في ذلك تونس (Center for Global Workers' Rights, 2021^[41]). لم يصادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، وهي الاتفاقية الوحيدة التي لم تصدق عليها الدولة من بين الاتفاقيات الثماني الأساسية لمنظمة العمل الدولية.

المربع 5.3. تساهم المفاوضات الجماعية وصوت العمال في تحسين وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على ظروف العمل

إن الاستثمار الأجنبي المباشر، إلى جانب الابتكار والتجارة والهجرة، يغيران عالم العمل. يمكن أن تضمن المفاوضات الجماعية وصوت العمال أن يستفيد جميع العمال والشركات من التحولات الحالية من خلال المساعدة في صياغة حلول للقضايا الناشئة، واستكمال السياسات لتوقع الاحتياجات من حيث المهارات، أو دعم العمال النازحين في أشكال جديدة من العمل. ترتبط المفاوضات الجماعية على مستوى القطاع بانخفاض عدم المساواة في الأجور بين العمال بينما تميل الأجور وظروف العمل الأخرى إلى أن تكون أفضل في الشركات التي يكون فيها تمثيلاً للموظفين (OECD, 2019[42]).

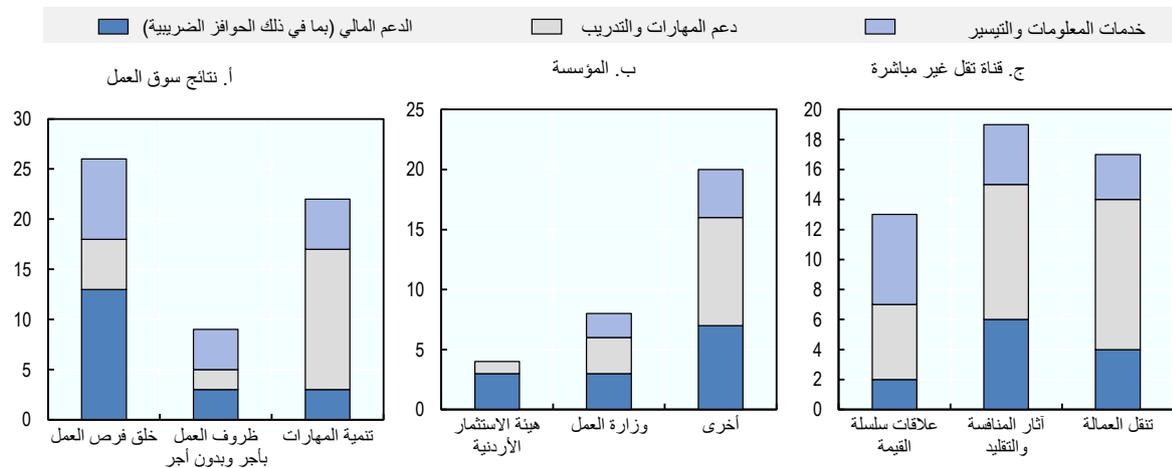
تعتبر أنظمة المفاوضات الجماعية الفعالة مهمة في سياق الشركات الأجنبية الكبيرة والمربحة: فتدل مؤشرات صفات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أن الإيرادات المرتبطة بالإنتاجية للشركات الأجنبية لا تُترجم بشكل كافٍ إلى ارتفاع في الأجور، لا سيما في الشركات الأقل كثافة في المهارات. لوحظ أن تقاسم الإيرادات يتم بشكل أقل في الشركات ذات العمال ذوي المهارات المنخفضة بسبب القوة التفاوضية المنخفضة للعمال. ويمكن أن تساعد المفاوضات الجماعية في تحقيق تقاسم أكثر عدلاً للفوائد بين الشركات والعمالين (Criscuolo et al., 2020[43]).

من الناحية العملية، حتى عندما يكون هناك حق في المفاوضات الجماعية، قد تظل قوة التفاوض للشركات الأجنبية أقوى من الشركات المحلية، مما يعكس مخاوف النقابات من أن المطالبة بتصحيح الأجور (أو الصدمات السلبية) قد تؤدي إلى نقل مواقع الإنتاج (OECD, 2008[45]). تتمثل إحدى نتائج هذا الاختلال في المفاوضات في تطوير تمثيلات العمال عبر الوطنية لتحسين تنسيق سياسات التفاوض الخاصة بالعمال. على سبيل المثال، في الاتحاد الأوروبي، يتم استشارة مجالس العمل الأوروبية من قبل إدارة الشركات متعددة الجنسيات بشأن القرارات على المستوى الأوروبي التي تؤثر على توظيف العمال أو ظروف العمل.

تستهدف الخدمات المالية والتقنية والمعلوماتية خلق فرص العمل والتدريب المهني

يمكن للسياسات والبرامج الفعالة أن تساعد الحكومات على إحداث النتائج المرغوبة بفضل الاستثمار الأجنبي المباشر على مستوى سوق العمل، بما في ذلك من خلال التأثير على قنوات نقل محددة للأثر غير المباشرة الناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر. ويهدف مزيج السياسات في الأردن إلى تحفيز الطلب على العمالة من خلال جذب الاستثمار في قطاعات ومواقع ومهن محددة وزيادة العرض من حيث المهارات المناسبة، على الرغم من أنها في أغلب الأحيان للعمال ذوي المهارات المنخفضة (الشكل 3.16 اللوحة أ). كما أن هناك عدد أقل من السياسات الهادفة إلى تحسين ظروف العمل. يختلف اختيار الأدوات السياسية حسب نتائج سوق العمل المحددة الأهداف. تُصمّم الحوافز الضريبية والمالية عادةً لتعزيز خلق فرص العمل بينما تستخدم الحكومة برامج التعليم والتدريب التقني والمهني على نطاق واسع لدعم تنمية المهارات. إن خدمات المعلومات والتيسير أقل استخداماً، لا سيما بالمقارنة مع البلدان الأخرى. ويقدم الجدول 3.3 وصفاً لبعض المبادرات السياسية الحالية.

الشكل 3.16. السياسات المؤثرة على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على جودة الوظائف والمهارات في الأردن



ملاحظة: يمكن لكل سياسة أن تؤثر على عدة مؤسسات، وأن تنفذها عدة مؤسسات وقد تعمل على قنوات نقل متعددة لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021)، خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للمؤسسات والسياسات في الأردن

الجدول 3.3. سياسات مختارة في الأردن قد تساعد على تحسين وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على نتائج سوق العمل

اسم المبادرة	المؤسسة (المؤسسات) المنفذة	المدة	الوصف
مشروع المنار	المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	2003 - مستمرة	جمع وتحليل ونشر البيانات المتعلقة بالموارد البشرية وإجراء تقييمات للفجوات في المهارات حسب الصناعة
أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 أثناء جائحة كوفيد-19	مكتب رئيس الوزراء والوزارات المختلفة	نيسان/أبريل 2020 (إغلاق)	تخفيف تأثير جائحة كوفيد-19 على أصحاب العمل والموظفين من خلال توفير، من بين أمور أخرى، إعانات دعم الأجور.
مبادرة مهن من ذهب	وزارة الاستثمار وشركة المدن الصناعية الأردنية	2021 - مستمرة	توفير التدريب للمجتمعات المحلية المحيطة بالمدن الصناعية وتأهيل مهاراتهم بما يتوافق مع احتياجات أصحاب العمل، وربط مزودي الخدمات من أصحاب المهارات المتخصصة مع المنشآت الصناعية.
مشروع GrowJo Talent الشباب والتكنولوجيا والوظائف	وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة	2020 - مستمرة	تقديم إعانات دعم الأجور من أجل خلق وظائف جديدة في الاقتصاد الرقمي. ويغطي الدعم ما يصل إلى 50٪ من رواتب الموظفين الجدد لمدة تصل إلى 6 أشهر.
برنامج تدريب وتشغيل خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	جامعة الحسين التقنية	2019 - مستمرة	تدريب 1000 من خريجي الجامعات الباحثين عن عمل في مجال الهندسة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
مشروع الوحدات التابعة للمصانع الرئيسية	وزارة العمل ووزارة الاستثمار	2009 - مستمرة	توفر إعانات دعم الأجور والنقل وخدمات البنية التحتية لمصنعي الملابس في المناطق الصناعية المؤهلة أو المنطقة الحرة التي تنشئ مصنعاً خارج المناطق (مواقع الوحدات التابعة للمصانع الرئيسية).
الحوافز الضريبية في القطاع الصناعي	وزارة الصناعة والتجارة والتموين	2020 - مستمرة	تخفيض ضريبة الدخل على الشركات المصنعة التي تزيد من نسبة العاملين الأردنيين في القوى العاملة.
صندوق دعم التعليم والتدريب التقني والمهني	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2019 - مستمرة	تمويل برامج التدريب التي تستهدف العاطلين عن العمل والأفراد أو الفئات السكانية الأكثر ضعفاً.

المصدر: خريطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر للمؤسسات والسياسات في الأردن الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

إن المبادرات مبعثة في العديد من الهيئات الحكومية والمجالات السياساتية (الشكل 16.3، اللوحة ب). على سبيل المثال، يوفر النظام رقم 18 لعام 2020 بشأن الحوافز الضريبية على دخل الشركات (CIT) في القطاع الصناعي تخفيضات في ضريبة الدخل على الشركات المصنعة التي توظف عمالاً أردنيين، وهي سياسة يمكن اعتبارها كسياسة استثمار داعمة للعمالة وسياسة هادفة إلى تحسين أداء سوق العمل أو سياسة صناعية. وتشير الفجوات عبر المجالات السياساتية المختلفة إلى أن بلورة مبادرات سياساتية مشتركة قد تضمن التوافق في الأهداف، وتقلل من التداخلات وتوسع استخدام الميزانية. على سبيل المثال، لدى وزارة الاستثمار عدد قليل فقط من المبادرات أو البرامج المشتركة مع وزارة العمل أو الهيئات الأخرى التابعة لوزارة العمل. فتقتصر المبادرات التي تجمع بين المناطق الحرة أو المناطق التنموية مع وزارة العمل على تفتيش العمل. ويلزم المزيد من المعلومات لتقييم الميزانية المخصصة لهذه المبادرات المختلفة، ولكن مع التركيز على السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، أنفقت الحكومة الأردنية أقل من 0.1٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي على هذا المجال في عام 2021، مقارنة بـ 0.3٪ في جمهورية التشيك، كوستاريكا أو البرتغال و 1٪ في السويد في عام 2019 (Al-Ajlouni, 2021[44]).

تتكيف بعض الحوافز الضريبية مع تحديات سوق العمل المحلية أكثر من غيرها

يستخدم الأردن، مثل العديد من الحكومات الأخرى، مجموعة واسعة من الحوافز التي قد تحفز الشركات على الاستثمار وخلق فرص العمل ورفع الأجور وتدريب عمالها. إن الإعفاءات الضريبية المؤقتة أو التخفيضات على ضريبة دخل الشركات وإعانات التوظيف هي أكثر الأدوات شيوعاً؛ فهي لا تفرق بين المستثمرين الأجانب والمحليين ولكن بعضها يستهدف ضمناً الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات التي تخلق فرص العمل، على سبيل المثال، حوافز ضريبة دخل الشركات التي تقدمها وزارة الاستثمار في المناطق الحرة أو المناطق التنموية. تميل الحوافز الحالية إلى دعم خلق فرص عمل مباشرة أو غير مباشرة للعمال ذوي المهارات المنخفضة واستبدال العمال الأجانب بالأردنيين (مثل اللائحة رقم 18 لسنة 2020). وقد لا تكون هذه الحوافز جذابة، لا سيما للشركات الأجنبية التي تعتمد بشكل أكبر على العمالة الأجنبية، إذا لم يكتسب الباحثون عن عمل الأردنيون المهارات المناسبة واستمر الفارق في الحد الأدنى للأجور بين الأردنيين والأجانب. كما أن هذه الحوافز ليست محددة زمنياً ويجب تقييم مدى ملاءمتها بانتظام لفحص ما إذا كانت الفوائد المرجوة تتحقق.

كما أدخلت الحكومة تدابير مؤقتة ومحددة الأهداف لمواجهة تحديات محددة تعيق فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر أو تضخم آثاره السلبية. تم إطلاق *GrowJo Talent* في عام 2020، وهو الحافز الوحيد الذي يستهدف العمال ذوي المهارات العالية من خلال دعم الأجور في الشركات الرقمية. ويغطي الدعم 50٪ من رواتب الموظفين الجدد لمدة تصل إلى 6 أشهر. ويمكن أن يساعد هذا التدبير في جذب الاستثمارات التي تزيد من الطلب على مهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستيعاب عرض أكبر بكثير (Al-Manar Project, 2018[45]). كما يدعم الجهود المبذولة لتعزيز المهارات الرقمية للشباب، بما في ذلك من خلال توفير الخبرة العملية، ومطابقتها مع الاحتياجات الفعلية لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. تم تقديم إعانة أخرى لدعم الأجور، وهي أمر الدفاع رقم 6، باعتباره إجراء لمواجهة التقلبات الدورية من أجل التخفيف من الآثار السلبية لأزمة كوفيد-19. قدمت العديد من الحكومات إعانات لدعم الأجور لأصحاب العمل أثناء الوباء. وتتوقع الشركات الأجنبية، بما في ذلك في الأردن، تلقي مثل هذا

الدعم، ربما لأنها تميل إلى تعديل العمالة من خلال خفض عدد ساعات العمل مؤقتًا وبالتالي خفض الأجور، بدلاً من تسريح العمال (OECD, 2021^[14]).

تعزز المبادرات الأخرى علاقات سلاسل القيمة بين الشركات الأجنبية والمحلية (الشكل 16.3، اللوحة ج). يوفر مشروع الوحدات التابعة للمصانع الرئيسية إعانات لدعم الأجور وحوافز مالية أخرى وخدمات الدعم لشركات تصنيع الملابس العاملة في المناطق الصناعية المؤهلة أو المناطق الاقتصادية الخاصة التي تنشئ مصانع "تابعة" خارج المناطق هذه. ويتم تنفيذ المبادرة من قبل وزارة العمل، بالتعاون مع وزارة الاستثمار، التي تقدم المساعدة للمستثمرين بشأن الحوافز المقدمة، كما أنها قد ساهمت في إنشاء 16 وحدة تابعة توظف 5.500 أردني في وظائف رسمية، معظمهم من النساء اللواتي تم تثبيتهن عن العمل في المناطق (انظر الفصل 4). بينما زاد عدد المصانع التابعة منذ بدء المشروع في عام 2009، لا تزال استدامتها المالية مصدر قلق، ولربما يرجع ذلك إلى الاستثمارات المحدودة الأتية من المقررات الرئيسية في المنطقة (ILO/IFC, 2019^[46]).

يجب أن تعزز البرامج التدريبية مهارات الأردنيين الأفضل تعليماً مع إعادة تدريب أولئك الذين يحتمل أن يتأثروا سلباً بالاحتياجات المتغيرة للشركات متعددة الجنسيات

في حين أن الدعم المالي يهدف إلى إعطاء الأولوية للاستثمار الأجنبي المباشر في خلق فرص العمل أو الأنشطة التي تتطلب مهارات عالية، إلا أنه من المناسب للحكومة الأردنية مواصلة قاعدة المهارات الحالية مع احتياجات المستثمرين العالميين. بشكل عام، أظهرت برامج تنمية المهارات، على الرغم من كونها مكلفة، قدراً من النجاح عندما تم تصميمها جيداً وقامت باستهداف المستفيدين المناسبين (Bown and Freund, 2019^[47]). في الأردن، يركز الدعم الحكومي على التدريب المهني المقدم إلى حد كبير من قبل مؤسسة التدريب المهني، إلا أن التعليم والتدريب التقني والمهني يعتبر غير جذاب إلى حد ما بالنسبة للباحثين عن عمل من الشباب. علاوةً على ذلك، لا تهدف برامج تنمية المهارات إلى رفع مهارات الأردنيين المتعلمين تعليماً عالياً والذين يعانون من نقص في المهارات الشخصية (التواصل، واللغة، والكتابة المهنية، وما إلى ذلك)، على الرغم من أن هذه المجموعة قد تستفيد من زيادة توجه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الخدمات (Al-Ajlouni, 2021^[44]).

يمكن للمجتمع الاستثماري أن يضطلع بدور مهم من خلال المشاركة في مبادرات تنمية المهارات. على سبيل المثال، أطلقت وزارة الاستثمار وشركة المدن الصناعية الأردنية في عام 2021 مبادرة "مهن من ذهب" بهدف إعادة تأهيل مهارات المجتمعات المحلية المحيطة بالمدن الصناعية ومواءمتها مع احتياجات أصحاب العمل. ومع ذلك، ليس من الواضح ما إذا كانت وزارة الاستثمار ستسعى للحصول على دعم من صندوق التعليم والتدريب التقني والمهني أو ستعتمد على مساهمات القطاع الخاص وما إذا كانت الوكالة ستسعى للحصول على تراخيص للبرامج من قبل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية. على سبيل المثال، أنشأت هيئة الترويج للاستثمار في كوستاريكا برنامج *Skills4Life*، بالشراكة مع وزارة العمل ووزارة التعليم، باعتباره جزءاً من برنامج التشغيل الوطني، بهدف إعادة تدريب الطلاب ومساعدتهم في العثور على عمل بعد ذلك (المربع 6.3). يمكن أن تدعم وزارة الاستثمار، بالتعاون مع الوكالات الأخرى ذات الصلة، الموردين الحاليين أو المحتملين للشركات الأجنبية من خلال توفير خيارات التدريب المناسبة أو دعم الشركات الأجنبية التي ترغب في إنشاء مراكز تدريب خاصة بها. وأحد الأمثلة على ذلك هو "أورنج الأردن" (Orange) وأكاديمية البرمجة التابعة لها والتي تقدم تدريباً معتمداً من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. إن حوالي 70٪ من المشاركين يجدون وظيفة بعد هذا التدريب (OECD, forthcoming^[21]).

يجب أن تعمل برامج التدريب في الأردن على تعزيز مهارات ذوي التعليم العالي والأقل تعليماً بشكل متبادل من أجل مواجهة التحديات التي تفرضها الأتمتة والرقمنة والتحول إلى اقتصاد منخفض الكربون على سوق العمل، والتي تتسارع وتيرتها بفعل الاستثمار الأجنبي المباشر. يمكن لبرامج التدريب القطاعية، على سبيل المثال، مثل البرنامج الوطني لتدريب وتشغيل خريجي قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في الأردن، أن تساعد على تقليل نقص المهارات في القطاعات عالية النمو حيث قد يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر إلى استبعاد الشركات المنافسة غير القادرة على الاحتفاظ بموظفيها الموهوبين. لقد أثبتت هذه البرامج أنها فعالة وتختلف عن الدورات التدريبية العامة من حيث أنها تلبي احتياجات أصحاب عمل معينين وتتطلب تعاوناً وثيقاً معهم (Rodrik and Stantcheva, 2021^[48]). يعد إشراك مجالس المهارات القطاعية في تصميم البرامج القطاعية أمراً بالغ الأهمية للتأكد من أنها تستجيب لاحتياجات أصحاب العمل وتكمل بعضها البعض.

المربع 6.3 تدعم هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية تنمية المهارات من خلال البرمجة المشتركة للسياسات

تضطلع هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية بدور أساسي في تنمية المهارات. وفقاً لاستراتيجية هيئة الترويج للاستثمار للفترة الممتدة من 2019 إلى 2022، تُعرّف المؤسسة نفسها كجهة فاعلة رئيسية تدعم تنمية المهارات لوظائف المستقبل، وتسهّل الانتقال نحو اقتصاد قائم على المعرفة. أنشأت هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية العديد من البرامج المشتركة مع الوزارات والجامعات والمؤسسات التقنية والشركات متعددة الجنسيات نفسها، مما سمح لهيئة الترويج للاستثمار بتتبع أنماط المواهب البشرية الناشئة عن كتب.

في عام 2018، أقامت هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية شراكة مع وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم، لإنشاء برنامج Skills4Life، باعتباره جزءاً من برنامج التشغيل الوطني. يقوم برنامج Skills4Life بإعادة تدريب أكثر من 2.000 طالب سنوياً على اللغة الإنجليزية وعلى المهارات الاجتماعية في مكان العمل، ويوفر أيضاً خطة متممة لمساعدة المستفيدين من البرنامج على العثور على عمل بعد ذلك. وشهدت إحدى المبادرات لعام 2020 عمل هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية، بالتعاون مع منصة كورسيرا (Coursera) وهي عبارة عن منصة تعليمية عبر الإنترنت، جنباً إلى جنب مع وزارة العمل، من أجل إطلاق برنامج الثورة الصناعية الرابعة التدريبي الموجه إلى 50.000 مستفيد.

تساهم هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية أيضاً في فهم شامل لسوق العمل والتوقعات التعليمية لكوستاريكا، بما في ذلك الاحتياجات من حيث المهارات، مما يشجع البرامج التي تزيد من جاذبية البلد كوجهة للاستثمار الأجنبي المباشر. أقامت هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية شراكة مع مايكروسوفت (Microsoft) في أحد هذه البرامج، وهو Technological Seedlings، من أجل تعزيز مجموعة المواهب في قطاعات التكنولوجيا الفائقة التي تم تحديدها في دراسات هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية باعتبارها بحاجة إلى معظم الوافدين الجدد. وتم نقل تدريب هؤلاء الطلاب إلى هيئة كوستاريكا للتعليم وتنمية المهارات (INA).

تدمج هيئة الترويج للاستثمار الكوستاريكية أيضاً الأدوات الرقمية والذكاء الاصطناعي (AI) في مبادرات تنمية المواهب، مثل برنامج Crystal Ball الموجه إلى مطابقة عرض وظائف اقتصاد المعرفة مع الطلب. يستخدم البرنامج منصة رقمية للتوجيه المهني قائمة على الذكاء الاصطناعي تتنبأ وتوصي بمسارات التعلم، من أجل ضمان فرص التوظيف للمستخدمين، والتي تكون مخصصة بناءً على الخبرة والقدرات والاهتمامات، بهدف التأثير على أكثر من 30 ألف شخص.

المصدر: (OECD, 2021^[14])

توفر أدوات أخرى مثل صندوق دعم التعليم والتدريب التقني والمهني تدريباً موجهاً للباحثين عن عمل وللبنات الضعيفة من العمال. وإذا تم تنفيذ برامج الصندوق بشكل جيد، فيمكن أن تساعد في التخفيف من الآثار السلبية للاستثمار الأجنبي المباشر على المنافسين ذوي الإنتاجية المنخفضة، وذلك من خلال إعادة تدريب العمال النازحين وغيرها من الأنشطة. وأوصى تقييم أثر حديث لبرنامج واحد يدعم الصندوق بتوضيح أهداف الدورات التدريبية مسبقاً وبتطوير وتطبيق أنظمة الرصد والتقييم الموجهة نحو تحقيق النتائج (Ministry of Labour, 2019^[49]). تُظهر الأدلة المستقاة من بلدان أخرى أن برامج إعادة التدريب على المهارات القابلة للتحويل والمصادقة يمكن أن تسهل تنقل العمالة، التي تميل إلى الانخفاض في الأردن، وتساعد العمال على الانتقال إلى وظائف أفضل (OECD, 2021^[14]).

بشكل عام، يمكن أن يستفيد تصميم برامج التدريب في الأردن من نهج قائم على الأدلة وموجه نحو الطلب، فضلاً عن مشاركة أكبر للقطاع الخاص (ILO, 2017^[50]). وسعيًا لدعم هذا الهدف، يجب على الحكومة إنشاء أنظمة معلومات شاملة لسوق العمل وتعزيز قدرتها على إجراء تقييمات للاحتياجات من حيث المهارات. إن بعض المبادرات قائمة أو قيد التطوير ولكنها مبعثرة في العديد من المؤسسات، بما في ذلك المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (مشروع المنار) أو مجالس المهارات القطاعية أو المرصد العمالي الأردني التابع لوزارة العمل والذي تم إنشاؤه حديثاً. وقد أدى ذلك إلى الحد من قدرة صانعي القرار، وكذلك الجهات المانحة والقطاع الخاص، على تطوير برامج التدريب على المهارات القائمة على الأدلة. سيساعد جمع المعلومات حول عمليات الشركات الأجنبية والاحتياجات من حيث المهارات أيضاً الحكومة على تطوير برامج تدريب مناسبة، إذ أن الاستثمار الأجنبي المباشر هو مؤشر تطلعي للوظائف والمهارات التي ستكون مطلوبة في المستقبل. إن إشراك المجتمع الاستثماري، بما في ذلك وزارة الاستثمار والشركات الأجنبية، في مثل هذه التدريبات التطلعية قد يساعد في تقليص الفجوة بين المعلومات المنتجة والاحتياجات من حيث المهارات التي يولدها الاستثمار الأجنبي المباشر.

يجب تعزيز خدمات المعلومات والتيسير المقدمة على التوالي للمستثمرين والباحثين عن عمل وأن تكمل بعضها البعض

يمكن لخدمات المعلومات والتيسير التي تقدمها وزارة الاستثمار ومكاتب التشغيل العامة (PEOs) التابعة لوزارة العمل أن تساعد في معالجة حالات القصور في المعلومات التي تمنع الاستثمار الأجنبي المباشر من تحقيق إمكاناته في سوق العمل. على صعيد تشجيع الاستثمار وتيسيره، وبالتوافق مع الاستراتيجيات القائمة، يمكن لوزارة الاستثمار تعزيز القطاعات أو الأنشطة بما يتماشى مع قاعدة المهارات الحالية وتوفير المعلومات المناسبة للمستثمرين حول خصائص سوق العمل، بما في ذلك في مناطق مختلفة من الأردن. تساعد وزارة الاستثمار، من خلال *النافذة الاستثمارية* الخاصة بها، المستثمرين في الحصول على تصاريح العمل والتراخيص ذات الصلة مثل تصاريح العمال الأجانب. يمكن أن تضمن هيئة الترويج للاستثمار أن تكون المواد المحدثة المتعلقة بأنظمة العمل وبرامج دعم المهارات وحوافز العمالة المختلفة واضحة ويمكن الوصول إليها بسهولة عبر الإنترنت.

يمكن أن تقدم وزارة الاستثمار تسهيلات أكثر استهدافاً وخدمات الرعاية اللاحقة، مثل ربط المستثمرين الحاليين بالموردين المحليين الذين يتمتعون بمعايير عمل عالية. يجب أن تضطلع نقطة الاتصال الوطنية الأردنية، التي تستضيفها وزارة الاستثمار، بدور قيادي في نشر الإرشادات حول سلوك العمل المسؤول والعناية الواجبة للمستثمرين، إلا أنها لم تكن نشطة إلى حد كبير (المربع 4.3). يزيد الامتثال لمعايير العمل من احتمالات تعامل الموردين مع المشترين الأجانب الذين يقومون بإجراء فحوصات العناية الواجبة لتقييم مخاطر سلوك العمل المسؤول في سلسلة التوريد الخاصة بهم. وتهدف مبادرات قليلة فقط في الأردن إلى رفع مستوى الوعي حول معايير العمل ومساعدة الشركات في الإفصاح عن امتثالها لها. قامت مبادرة "عمل أفضل في الأردن"، وهي مبادرة نفذتها منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية بالتعاون مع وزارة العمل، بإنشاء بوابة للشفافية تكشف عن امتثال مصانع الملابس لمعايير العمل الرئيسية. كما هناك مبادرة أخرى ذات صلة وهي "الدليل الإرشادي حول إعداد تقارير الاستدامة" الصادرة عن بورصة عمان لعام 2018 والتي تشجع الشركات المدرجة على الإفصاح عن أدائها المتعلق بالمعايير البيئية والاجتماعية وحوكمة الشركات، إلا أن المعلومات المتاحة عبر الإنترنت لا تزال محدودة.

تهدف مكاتب التشغيل العامة إلى تقليل تكاليف البحث المترتبة على الباحثين عن عمل وأصحاب العمل، وبالتالي تحسين تنقل العمالة. تقع مكاتب التشغيل العامة في مختلف محافظات الأردن وتقدم التوجيه والإرشاد المهني، وتدعم النمو المهني للباحثين عن عمل وتسهل وصول أصحاب العمل إلى المرشحين المناسبين. إلا أنها لا تمنح شهادات متعلقة بالمهارات للباحثين عن عمل. ونظراً لأن الاستثمار الأجنبي المباشر غالباً ما يخلق المزيد من فرص العمل في المناطق الحضرية، يمكن أن تساعد مكاتب التشغيل العامة المجتمعات المجاورة، فثبتت فعالية البرامج التي توفر معلومات حول فرص العمل في موقع مختلف أو تدعم البحث عن وظيفة من خلال تغطية تكاليف النقل (OECD, 2021^[14]). من الناحية العملية، يستخدم عدد قليل فقط من الباحثين عن عمل وأصحاب العمل في الأردن الخدمات المقدمة من قبل مكاتب التشغيل العامة. وتعمل وزارة العمل حالياً على زيادة انتشار مكاتب التشغيل العامة وتحسين قدرتها على تعزيز أهمية الخدمات المقدمة لأصحاب العمل (Ministry of Labour, 2021^[51]). من الضروري أيضاً ربط خدمات البحث عن عمل بشكل أفضل بخدمات العمالة الأخرى مثل برامج التدريب، فيكون للسياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل تأثيراً أقوى عندما يتم تقديم الخدمات للباحثين عن عمل بطريقة متكاملة.

المراجع

- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1209, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en>. [9]
- Al-Ajlouni, L. (2021), , *Overcoming unemployment in Jordan: The need for evidence-based policies*, <https://www.mei.edu/publications/overcoming-unemployment-jordan-need-evidence-based-policies>. [44]
- Al-Manar Project (2021), *The Human Resources Information database*, The National Center for Human Resources Development. [8]
- Al-Manar Project (2018), *The gap between labour supply and demand in the ICT sector*, http://www.nchrd.gov.jo/assets/PDF/Studies/Sectoral/Gap_Study_IT_Ar.pdf. [45]
- Alshyab, N., S. Sandri and Z. Abu-Lila (2018), *Skills mismatch and returns to education in Jordan*, EMNES Working Paper No 12. [25]
- Amman Stock Exchange (2018), *Guidance on Sustainability Reporting*. [22]
- Angel-Urdinola, D. and A. Kuddo (2010), *Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa*, World Bank, <https://doi.org/10.1596/27712>. [39]
- Assaad, R. and C. Salemi (2019), "The Structure of Employment and Job Creation in Jordan, 2010–2016", in *The Jordanian Labor Market*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198846079.003.0002>. [3]
- Assad, R. and G. Barsoum (2019), "Public employment in the Middle East and North Africa", *IZA World of Labor*, <https://doi.org/10.15185/izawol.463>. [4]

- Azmeh, S. (2014), "Labour in global production networks: Workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan", *Global Networks*, Vol. 14/4, pp. 495-513, <https://doi.org/10.1111/glob.12047>. [17]
- Bown, C. and C. Freund (2019), "Active Labor Market Policies: Lessons from Other Countries for the United States", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3324615>. [47]
- Center for Global Workers' Rights (2021), *Labour Rights Indicators*, <http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/>. [41]
- Criscuolo, C. et al. (2020), "Workforce composition, productivity and pay: the role of firms in wage inequality", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1603, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/52ab4e26-en>. [43]
- Danish Trade Union Development Agency and Confederation of Danish Industry (2020), *Labour Market Report Jordan - 2020*, <https://www.ulandssekretariatet.dk/wp-content/uploads/2020/09/LMP-Jordan-2020-final-version.pdf>. [40]
- Davies, R., M. Lamla and M. Schiffbauer (2016), *Learning or Leaning: Persistent and Transitory Growth Spillovers from FDI*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7591>. [29]
- EBRD/EIB/WBG (2016), *What's Holding Back the Private Sector in MENA?*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/24738>. [11]
- Hausmann, R. et al. (2020), *A Roadmap for Investment Promotion and Export Diversification: The Case for Jordan*, Working Paper Series 2019.374, Harvard University, Cambridge, MA. [20]
- Hijzen, A. et al. (2013), "Foreign-owned firms around the world: A comparative analysis of wages and employment at the micro-level", *European Economic Review*, Vol. 60, pp. 170-188, <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2013.02.001>. [26]
- ILO (2022), *The Impact of Trade and Investment Policies on Productive and Decent Work: METI Country Report for Jordan*. [15]
- ILO (2021), *ILO Statistics*. [2]
- ILO (2020), *Skills for Trade and Economic Diversification (STED) in the Garment & Leather Manufacturing Sector of Jordan*. [24]
- ILO (2019), *Skills and jobs mismatches in low- and middle-income countries*, ILO Publishing, https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_726816/lang--en/index.htm. [10]
- ILO (2019), *State of Skills: Jordan*, ILO Publishing, Geneva. [12]
- ILO (2017), *Promoting youth employment and empowerment of young women in Jordan: An assessment of active labour*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_598671.pdf. [50]
- ILO/IFC (2019), *Advancing Jordan's Satellite Garment Factories*, ILO Publishing, Geneva. [46]
- Javorcik, B. and M. Spatareanu (2005), "Do Foreign Investors Care about Labor Market Regulations?", *Review of World Economics*, Vol. 141/3, pp. 375-403, <https://doi.org/10.1007/s10290-005-0035-7>. [38]

- Ministry of Labour (2021), *Evaluation of the Capacities and Performance of Public Employment Offices in Jordan*, Government of Jordan. [51]
- Ministry of Labour (2019), *Annual Report 2019*, Government of Jordan. [18]
- Ministry of Labour (2019), *Impact evaluation: expansion of training and employment programme*, Employment Promotion Programme, http://www.mol.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/impact_evaluation.pdf. [49]
- Ministry of Planning and International Co-operation (2019), *Turning the Corner: Jordan's Path to Growth*, Government of Jordan. [37]
- Mistura, F. and C. Roulet (2019), "The determinants of Foreign Direct Investment: Do statutory restrictions matter?", *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2019/01, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/641507ce-en>. [35]
- Moran, T., E. Graham and M. Blomström (2005), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics. [34]
- Morsy, H. (2017), *Growth without change: MENA needs structural transformation*. [6]
- OECD (2021), *FDI Qualities Mapping of Policies and Institutions in Jordan*. [30]
- OECD (2021), *FDI Qualities Policy Toolkit: Polices for improving the sustainable development*. [14]
- OECD (2021), *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6d84ee94-en>. [1]
- OECD (2021), *OECD Investment Policy Reviews: Thailand*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c4e0001c-en>. [52]
- OECD (2020), *Investment and sustainable development: Between risk of collapse and opportunity to build back better*, Discussion paper for the joint IC-DAC session at the 2020 Roundtable on Investment and Sustainable Development, OECD, Paris. [27]
- OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en>. [16]
- OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*. [23]
- OECD (2019), *Mapping of Investment Promotion Agencies: Middle East and North Africa - OECD*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/mapping-of-investment-promotion-agencies-med.htm> (accessed on 27 February 2021). [32]
- OECD (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [42]
- OECD (ed.) (2018), *Enhancing the legal framework for sustainable investment: Lessons from Jordan*, OECD, <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Enhancing-the-Legal-Framework-for-Sustainable-Investment-Lessons-from-Jordan.pdf>. [33]
- OECD (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en>. [55]

- OECD (2018), *Youth Well-being Policy Review of Jordan*. [5]
- OECD (2016), *OECD Clean Energy Investment Policy Review of Jordan*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264266551-en>. [19]
- OECD (2013), *OECD Investment Policy Reviews: Jordan 2013*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264202276-en>. [13]
- OECD (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>. [31]
- OECD (2008), *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en. [53]
- OECD (forthcoming), *Private Dialogue on the ICT sector in Jordan*. [21]
- Rodrik, D. and S. Stantcheva (2021), "Fixing capitalism's good jobs problem", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 37/4, pp. 824-837, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab024>. [48]
- Sahnoun, H. et al. (2014), *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, The World Bank, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0405-2>. [28]
- Steenbergen, V. and G. Tran (2020), "The Distributional Effects of FDI: Evidence from Ethiopia, Vietnam, and Turkey", in *Global Investment Competitiveness Report 2019/2020: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1536-2_ch3. [36]
- World Bank (2016), *Hashemite Kingdom of Jordan Promoting Poverty Reduction and Shared Prosperity*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/23956>. [7]
- World Bank (2016), *Investment Motivation Survey of Jordan*, World Bank Group, Washington D.C. [54]

4 تحسين تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

يتطرق هذا الفصل إلى التحديات الأخيرة التي يواجهها الأردن فيما يتعلق بالإدماج الاقتصادي للمرأة ويقم إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر لسد الفجوات بين الجنسين في سوق العمل. كما يقدم هذا الفصل تحليلاً للأطر المؤسسية والسياساتية التي تدعم الوقع الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، مع التركيز على الترتيبات المؤسسية والسياسات التي تطل تعميم مراعاة المنظور الجنساني وسوق العمل وريادة الأعمال وسياسات الاستثمار. يستند الفصل إلى مجموعة الأدوات السياسية حول ميزات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (كتلة المساواة بين الجنسين).

4.1. ملخص

أحرز الأردن تقدماً كبيراً فيما يتعلق بالاندماج الاقتصادي للمرأة، لكن لا يزال يواجه تحديات كبيرة تفاقمت بسبب جائحة كوفيد-19. فالتقدم في التعليم لم يعقبه زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل. يعد معدل مشاركة النساء من بين أدنى المعدلات في العالم، حيث يبلغ 14٪ فقط، ولا تزال فجوة الأجور بين الجنسين كبيرة. تتركز مشاركة النساء في قطاعات الخدمات، لا سيما التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، وفي الصناعات التحويلية ذات القيمة المضافة المنخفضة. تعمل نسبة كبيرة من النساء، حوالي 37٪، في القطاع العام. وتصبح قلة من النساء رائدات أعمال ويرجع ذلك جزئياً إلى الأعراف الاجتماعية والثقافية التمييزية. كما أن ظروف عمل المهاجرات اللواتي يعملن في الغالب في وظائف غير رسمية أكثر صعوبة.

يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يساعد البلدان المضيفة على تقليل الفجوات بين الجنسين في سوق العمل. لكن في العقدين الماضيين، كان معظم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن موجهاً نحو الطاقة (النفط والغاز) والخدمات العقارية، وهما قطاعان يهيمن عليهما الرجال. ومنذ عام 2008، تلقى قطاع الصناعات التحويلية، الذي يوظف نسبة كبيرة من النساء لا سيما في الملابس والمنسوجات، عدداً منخفضاً ومتراجعاً من الاستثمارات. لا يبدو أن الشركات الأجنبية أكثر شمولاً للجنسين من الشركات المحلية. فهي توظف نسب مئوية أعلى من النساء في المتوسط، ولكنه من غير المرجح أن تشغل لديها النساء مناصب إدارية عالية أو أن تكون من المالكات. تظهر الأدلة أيضاً أن ظروف عمل النساء في المناطق الصناعية المؤهلة (QIZs)، حيث تتواجد العديد من شركات المنسوجات والملابس الأجنبية، غالباً ما تكون صعبة. تشغل النساء في المناطق، ومعظمهن من الرعايا الأجانب، وظائف كثيفة العمالة ومنخفضة الأجر مع احتمالات محدودة للتقدم الوظيفي. تعتبر روابط سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والمحلية عالية في بعض الصناعات التي تهيمن عليها النساء مثل الملابس، لكن الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر على الشركات المحلية من حيث خلق فرص العمل كانت محدودة.

يعد تحسين إدماج المرأة في الحياة الاقتصادية للبلاد أولوية سياسية لصانعي السياسات الأردنيين، كما هو موضح في الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025. تتماشى الأهداف السياسية من حيث المساواة بين الجنسين مع طموح الأردن في أن يصبح اقتصاداً مزدهراً ومستداماً وشاملاً حيث يمكن لجميع المواطنين، بمن فيهم النساء، الاستفادة من النمو الاقتصادي، وفقاً لما يرد في خطة التنمية الوطنية "رؤية الأردن 2025". يقدم هذا الفصل تقييماً للإطار المؤسسي والسياساتي الذي يدعم المساهمة الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر في المساواة بين الجنسين. ويدرس دور الجهات الحكومية ذات الصلة المسؤولة عن السياسات في مجالات مثل تعميم مراعاة المنظور الجنساني والاستثمار وسوق العمل وريادة الأعمال والتنسيق فيما بينها. كما يقيم مزيج السياسات عند التقاطع بين هذه المجالات، والذي يمكن استخدامه للتأثير على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين. فيما يلي تلخيص للاعتبارات السياسية الرئيسية.

الاعتبارات السياسية الرئيسية

- يمكن أن يستفيد إطار الحوكمة في الأردن من مواعيد أكبر واستمرارية أطول للاستراتيجيات والخطط الوطنية. يتم دمج أهداف المساواة بين الجنسين ودعمها من خلال العديد من الاستراتيجيات، بما في ذلك رؤية الأردن 2025 واستراتيجية تشجيع الاستثمار في الأردن. لكن لا يتم تطوير هذه الاستراتيجيات دائماً بطريقة منسقة. علاوة على ذلك، لا يتم ضمان استمرارية هذه الاستراتيجيات دائماً ولا الوصول إليها. لذا يمكن جعل المعلومات المتعلقة بالاستراتيجيات والخطط مركزية على منصة واحدة مع روابط لمواقع الوزارات المختلفة وإتاحة الوصول إليها بسهولة للوزارات والوكالات والمستثمرين وجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على المشاركة الاقتصادية للمرأة.
- يمكن تعزيز آليات التنسيق بين الجهات الحكومية ذات الصلة لضمان دمج أفضل لأهداف المساواة بين الجنسين في سوق العمل وريادة الأعمال وسياسات الاستثمار. يتمتع الأردن بالعديد من المنصات لضمان التنسيق بين الجهات الحكومية ولكن يمكن تعزيز بعض هذه الآليات. ويمكن على وجه الخصوص توسيع شبكة الوحدات المتعلقة بالجنسانية في الوزارات ذات الصلة. فمثلاً يمكن أن يساهم إنشاء وحدة متعلقة بالجنسانية داخل وزارة التجارة والصناعة والتموين (MoTIS) في دمج الاعتبارات الجنسانية في سياسة ريادة الأعمال والاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز دور نقطة الاتصال الوطنية للسلوك التجاري المسؤول داخل وزارة الاستثمار، إذ إنها نقطة وصل محتملة بين سياسة الاستثمار والمساواة بين الجنسين. يشمل ذلك ضمان تمتع نقطة الاتصال الوطنية بالموارد الكافية لتأدية مهامها.
- قد يساعد إنشاء نظام لمراقبة وتقييم السياسات الهادفة لدعم الاندماج الاقتصادي للمرأة في تحسين فعالية هذه السياسات وتنسيقها. أطلق الأردن عدة مبادرات سياسية لدعم الاندماج الاقتصادي للمرأة. لكن عدد المبادرات في حد ذاته ليس مؤشراً على النجاح، كما أن غياب المعلومات الأكثر تفصيلاً عن هذه المبادرات، مثلاً حول الموارد المخصصة وعدد المستفيدين وما إلى ذلك، لا يتيح تقييم تأثيرها. قد يساعد تحسين جمع البيانات، مثلاً من خلال إنشاء مستودع أو منصة مشتركة، في تقييم فعاليتها وتحسين التنسيق بينها.
- إن الحد من القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الخدمات قد يفتح فرص عمل كبيرة للنساء. إن القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر عالية في بعض قطاعات الخدمات مثل الفنادق والمطاعم والخدمات المالية. بالإضافة إلى ذلك، فإن القيود المفروضة على الموظفين الأجانب في بعض القطاعات مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة والهندسة والخدمات المهنية

والبنوك، رغم أنها ليست تمييزية، إلا أنها تشكل عبئاً كبيراً على المستثمرين الأجانب. يوظف القطاع بشكل كبير المهتمين النساء على مستوى العالم، مما يشير إلى أن تخفيف القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر والموظفين الأجانب قد يولد وظائف يمكن أن تشغلها النساء.

- يمكن أن يؤدي استمرار عملية إصلاح سوق العمل لتعزيز الإدماج الاقتصادي للمرأة إلى رفع مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر الإيجابية في المساواة بين الجنسين. عالجت الإصلاحات الأخيرة لقانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي الفجوات الرئيسية في المساواة بين الجنسين في سوق العمل الأردني. ولكن لا تزال بعض العوائق القانونية الهامة أمام المشاركة الاقتصادية للمرأة قائمة في التشريعات المحلية في مجالات مثل الأمومة (مثلاً مدة إجازة الأمومة في كل من القطاعين العام والخاص أقصر من المدة التي أوصت بها منظمة العمل الدولية وهي 14 أسبوعاً)، والتحرش الجنسي في العمل والميراث.
- قد يساعد تحسين العرض الحالي للبرامج الموجهة لرائدات الأعمال على التواصل مع الشركات الأجنبية والتوسع. يتمتع الأردن بالعديد من المبادرات السياساتية الموجهة لرائدات الأعمال والتي تقدم مجموعة من المساعدة المالية والتقنية. قد تساعد هذه المبادرات أيضاً الشركات التي تعود ملكيتها للنساء / التي تقودها النساء على التواصل مع الشركات الأجنبية والاستفادة من الفرص التجارية على طول سلاسل التوريد. مثلاً يمكن أن تشمل برامج تطوير الموردين لتعزيز قدرة الشركات التي تعود ملكيتها للنساء / التي تقودها النساء لتلبية احتياجات التوريد المحددة للشركات الأجنبية وكذلك خدمات التوفيق بين الشركات المحلية والأجنبية (مثل تنظيم المناسبات / الاجتماعات بين المشترين والموردين أو تطوير قاعدة بيانات للموردين المحليات). يمكن توسيع هذه البرامج والخدمات لتشمل جميع الشركات المحلية لتعزيز الروابط التجارية مع الشركات الأجنبية وخلق فرص عمل للنساء في الأردن.
- زيادة توفير المعلومات وبرامج التسهيل للتغلب على الحواجز الاجتماعية والثقافية التي تمنع المرأة في الأردن من المشاركة في سوق العمل. يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر محركاً مهماً لخلق فرص العمل للمرأة في الأردن، إلا أن المرأة الأردنية ليست قادرة دائماً على الاستفادة من هذه الفرص بسبب العوائق الاجتماعية والثقافية المختلفة. يمكن للحملات الإعلامية الموجهة لإعلام المجتمعات المحلية والأسر بشروط وسياسات العمل لتحسين سلامة المرأة (على سبيل المثال من خلال توفير خدمة نقل عام آمنة) أن تحسن الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على توظيف المرأة.

4.2. لمحة عامة عن المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن

مثل معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يقع الأردن في أسفل مؤشر الفجوة بين الجنسين 2021 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي من حيث المشاركة الاقتصادية والفرص (المركز 133 من بين 156 دولة). على الرغم من التقدم الذي أحرزه الأردن في مجال زيادة إدماج المرأة في الحياة الاقتصادية والتقدم في مجال حقوق المرأة وتكافؤ الفرص، لا يزال يواجه تحديات كبيرة في العديد من المجالات المتعلقة بالمشاركة الاقتصادية للمرأة. تفاقمت معظم هذه التحديات بسبب جائحة كوفيد-19 التي أثرت على النساء والرجال بشكل مختلف بسبب أدوارهم المختلفة في سوق العمل والمجتمع.

تعد المساواة بين الجنسين في التعليم أحد المجالات التي حقق فيها الأردن خطوات كبيرة في العقود الأخيرة. ارتفع معدل معرفة القراءة والكتابة لدى المرأة بشكل كبير خلال العقدين الماضيين، من 85% في عام 2003 إلى 98% في عام 2018، متجاوزاً متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمقدار 10 نقاط

(UNESCO, 2021^[1]). إن الفجوات بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم منخفضة أو لصالح النساء ولا سيما في التعليم العالي (5 نقاط مئوية لصالح النساء). ومع ذلك، فإن معدلات التحاق المرأة أقل من المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في جميع المستويات المدرسية (UNESCO, 2021^[2]). يكشف برنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتقييم الطلبة الدوليين (PISA) أن الفتيات في الأردن يتفوقن على الفتيان في جميع المواد، بما في ذلك الرياضيات (الجدول 1.4). ناك عدد قليل من الفتيات اللواتي يتابعن وظائف في تخصصات العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات (STEM). أقل من ربع الباحثين الأردنيين في موضوعات العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات من النساء، وهي نسبة أقل من تلك التي لوحظت في بعض البلدان الإقليمية القرينة مثل مصر حيث سُجّل أن أكثر من 40% من باحثي العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات من النساء (UNESCO, 2021^[3]). علاوة على ذلك، تحمّلت الطالبات عواقب جائحة كوفيد-19 وتدابير الاحتواء ذات الصلة أكثر من الطلاب الذكور بسبب وصولهن المحدود إلى التكنولوجيا والمسؤوليات المنزلية الإضافية (CSS, 2020^[4]).

الجدول 1.4. تتفوق الفتيات الأردنيات على الفتيان في جميع المواد

الأداء في اختبارات PISA، متوسط الدرجات حسب الجنس (2018)

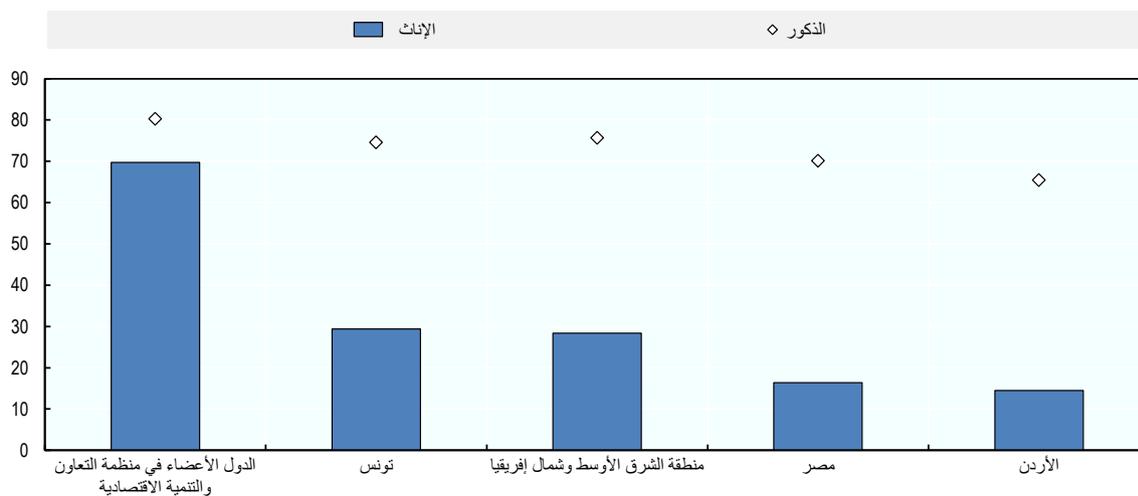
متوسط درجات المعرفة العلمية		متوسط درجات معرفة الرياضيات		متوسط درجات معرفة القراءة		
رجل	امراة	رجل	امراة	رجل	امراة	
488	490	492	487	472	502	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
414	444	397	403	393	444	الأردن
372	381	368	367	347	373	المغرب
388	385	370	364	348	373	تونس

ملاحظة: النتيجة الأعلى تتوافق مع أداء أفضل. إن برنامج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتقييم الطلبة الدوليين (PISA) هو تقييم موحد لمهارات القراءة والرياضيات والعلوم يتم تطبيقه على الطلبة البالغين من العمر 15 عامًا. السنة المرجعية هي 2015 لتونس. المصدر: (OECD, 2018^[5])

لم تُترجم المجموعة المتزايدة من المواهب النسائية في الأردن إلى نتائج أفضل في سوق العمل للنساء. يعد معدل مشاركة النساء في القوى العاملة من بين أدنى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والعالم، حيث يبلغ 14٪ فقط، مقارنة بمعدل مشاركة الرجال البالغ 54٪. (البيان 1.4). علاوة على ذلك، ازداد معدل مشاركة النساء في القوى العاملة بنحو نقطتين مئويتين فقط منذ عام 2000. تؤثر البطالة على النساء أكثر من الرجال: 24٪ من النساء مقابل 16٪ من الرجال (ILO, 2021^[6]). بل إن معدل بطالة النساء الحاصلات على تعليم جامعي أعلى من معدل بطالة النساء ذوات المستويات التعليمية الأدنى. لقد أثرت سلباً الجائحة وتدابير التخفيف من وطأتها على توظيف النساء أكثر من توظيف الرجال. وجدت دراسة استقصائية لموظفي القطاع الخاص أجريت في الأردن في أيار/مايو 2020 أن 9 من أصل 10 مشاركين تم تسريحهم بسبب أزمة كوفيد-19 كانوا من النساء (CSS, 2020^[4]). على غرار النساء على مستوى العالم، تتقاضى النساء في الأردن في المتوسط أجرًا أقل من الرجال. بعد الأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل التعليم والعمر ودوام العمل والقطاعات العام والخاص، فإن متوسط فجوة الأجور في الساعة في الأردن هو 15.5٪، وهو أقل من متوسط الدخل في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (20.9٪)، ولكنه أعلى من تلك الخاصة ببعض الأقران الإقليميين مثل مصر (11.6٪) وتونس (14.5٪) (ILO, 2018^[7]). وفقًا لتقرير أعدته اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة (JNCW) خلال جائحة كوفيد-19، تأثرت النساء أكثر من الرجال بخفض الأجور بسبب قوتهن التفاوضية المنخفضة. (JNCW, 2020^[8]).

البيان 1.4. تعد مشاركة النساء في القوى العاملة من أدنى المستويات في المنطقة والعالم

المشاركة في القوى العاملة (%) حسب الجنس (2019)



ملاحظة: السنة المرجعية هي 2017 لتونس

المصدر: تستند حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى منظمة العمل الدولية (Labour force participation rate by sex and age, 2019,) (2021^[9])

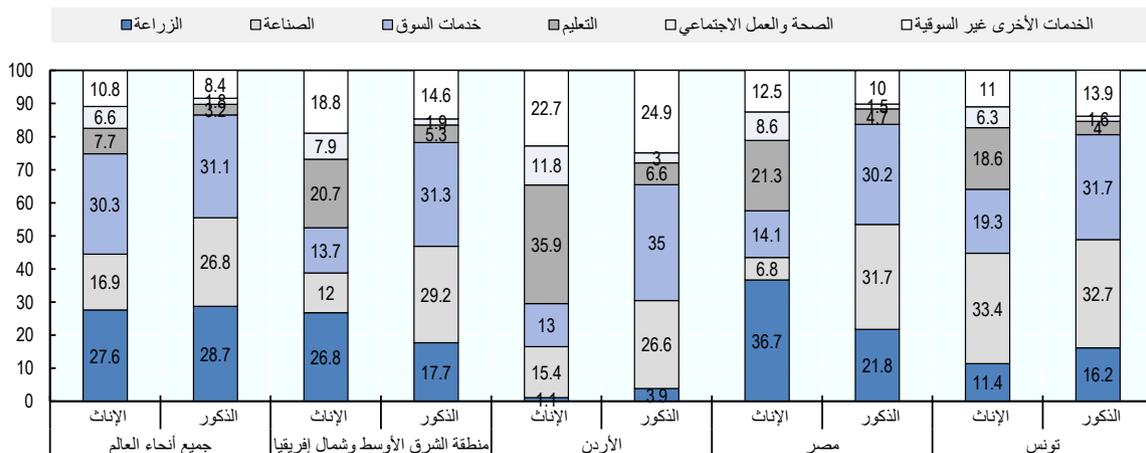
كما هو الحال في معظم البلدان، تعمل النساء نسبيًا أكثر من الرجال في القطاع العام (37٪ مقابل 18٪ للرجال). وهذه الحصة أعلى أيضًا من متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (31٪) ومتوسط دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (19٪). تعمل حوالي 70٪ من النساء في قطاع الخدمات مثل التعليم والصحة والعمل الاجتماعي وغيرها من الخدمات غير السوقية، مقارنة بحوالي 34٪ من الرجال (البيان 2.4). تشير الدراسات إلى أن النساء قد تأثرن بشكل غير متناسب بأزمة كوفيد-19 بسبب ارتفاع تمثيلهن في قطاعي الصحة والتعليم. شهدت النساء العاملات في هذه القطاعات زيادة كبيرة في عبء العمل وتعرضن لخطر أكبر للإصابة بالعدوى (UN Women, 2020^[10]). تواجه النساء في الأردن أيضًا فصلًا مهنيًا كبيرًا بين الجنسين. كما هو الحال في بقية منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، من المرجح أن تعمل النساء في المهن الأولية وفي الدعم الكتابي وفي مناصب فنية أو في المهن المساعدة أكثر من نظرائهن الرجال. علاوة على ذلك، فإن 4٪ فقط من النساء يشغلن منصب إداري، مقارنة بـ 7٪ من الرجال (ILO, 2018^[11]). كما أن الفجوات بين الجنسين كبيرة في المهن السياسية والقانونية: في الأردن، تشغل النساء أقل من ربع المناصب الوزارية وتمثل 22٪ فقط من القضاة و26٪ من المحامين (Jordan, 2021^[12]).

تماشيًا مع الاتجاهات العالمية والإقليمية، تقل احتمالية أن تعمل النساء في الأردن في وظائف غير رسمية مقارنة بالرجال: 30٪ من النساء مقابل 56٪ من الرجال (ILO, 2021^[13]). كلا النسبتين أقل من تلك التي لوحظت في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (45٪ للنساء و58٪ للرجال). يعود انخفاض العمل غير الرسمي لدى النساء إلى ارتفاع نسبة النساء العاملات في القطاع العام، الذي من المرجح أن يقدم عقود عمل رسمية وإمكانية وصول أفضل إلى الحماية الاجتماعية (OECD/ILO/CAWTAR, 2020^[14]). تماشيًا مع ما لوحظ في معظم البلدان، فإن نسبة النساء الأردنيات في العمل غير الرسمي أعلى بكثير في الزراعة (93٪) على الرغم من أن أقل من 2٪ من النساء يعملن في هذا القطاع. إن النساء المهاجرات، ولا سيما اللاجئات السوريات، أكثر عرضة من الأردنيات للعمل في وظائف غير رسمية (OECD/ILO/CAWTAR, 2020^[14]). تعرضت اللاجئات لحرمان غير متناسب من جراء الجائحة وتدابير الإغلاق. كشفت دراسة استقصائية أجريت في نيسان/أبريل 2020 على المستفيدات من مركز الواحة التابع لهيئة الأمم المتحدة للمرأة اللاتي كن يعملن في القطاع غير الرسمي قبل بداية الأزمة أن 99٪ منهن فقدن وظائفهن. لم يكن لدى هؤلاء النساء إمكانية الحصول على إعانات البطالة وواجهن مخاطر متزايدة من العنف القائم على الجسدية وانعدام الأمن الغذائي والاقتصادي (UN Women, 2020^[10]).

في الأردن، إن المرأة ناقصة التمثيل بين رواد الأعمال. وفقًا للمراقب العالمي لريادة الأعمال (GEM) لفترة 2019-2020، شاركت 59 امرأة فقط في أنشطة ريادة الأعمال مقابل كل 100 رجل. علاوة على ذلك، أثرت أزمة كوفيد-19 على الشركات المملوكة للنساء بشكل أكبر. تشير دراسة استقصائية إلى أن نسبة النساء صاحبات الأعمال كانت أعلى من نسبة الرجال أصحاب الأعمال التي شهدت تراكمًا بالأقساط / الديون الكبيرة خلال الجائحة (CSS, 2020^[4]). ويرجع هذا أيضًا إلى الصعوبات الأكبر التي تواجهها المرأة في الحصول على الائتمان. يعد الوصول إلى الموارد المالية والإنتاجية، ولا سيما الأرض، أمرًا ضروريًا لبدء عمل تجاري، حيث يمكن بيع هذه الموارد أو استخدامها كضمان للحصول على قروض لتمويل الأعمال التجارية. يشير مؤشر الجسدية والمؤسسات الاجتماعية (SIGI) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لعام 2019 إلى أن النساء في الأردن يواجهن أحد أعلى مستويات التمييز في الوصول إلى الموارد الإنتاجية والمالية في العالم: 43٪، مقارنة بمتوسط عالمي يبلغ 27٪. تظهر نتائج مؤشر الجسدية والمؤسسات الاجتماعية أيضًا أن النساء يواجهن مستوى مرتفعًا جدًا من التمييز فيما يتعلق بالحقوق القانونية في وراثته الأصول العقارية وغير العقارية. تعتبر الصعوبات في الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية عقبة حاسمة أمام ريادة الأعمال للنساء. في الأردن، تتمتع 27٪ فقط من النساء بحسابات مصرفية، مقابل 56٪ من الرجال، وقد أبلغت 14٪ فقط من النساء عن الاقتراض من المؤسسات المالية، مقابل 19٪ من الرجال (World Bank, 2017^[15]).

البيان 2.4. يتركز عمل حوالي 70٪ من النساء الأردنيات في التعليم والصحة والخدمات غير السوقية

توزيع العمالة حسب الجنس والنشاط الاقتصادي (2018)



المصدر: تستند حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى (ILO, 2021^[16])

تعيق المواقف والأعراف الاجتماعية التمييزية المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن. وفقًا لنتائج مؤشر الجسدية والمؤسسات الاجتماعية، أدلى 30٪ من سكان الأردن أنه من غير المقبول أن تعمل المرأة خارج المنزل للحصول على أجر، وتتغاضى 18٪ من النساء في الأردن عن العنف الأسري في ظل ظروف معينة، وأفادت 24٪ من النساء بتعرضهن للعنف المنزلي مرة واحدة على الأقل في حياتهن. بالإضافة إلى ذلك، يجد 38٪ فقط من الرجال أنه من المقبول أن تعمل النساء في أماكن عمل مختلطة و26٪ فقط يوافقون على أنه يمكن للمرأة العودة إلى المنزل من العمل بعد الساعة 5 مساءً (World Bank, 2018^[17]). علاوة على ذلك، تتركز النساء في الأردن، كما هو الحال في معظم البلدان، وقتًا أطول من الرجال للأعمال غير مدفوعة الأجر، مثل رعاية الأطفال ورعاية المعوقين والمسنين والعمل المنزلي. على وجه الخصوص، تقضي النساء الأردنيات وقتًا أطول بمقدار 17 مرة من الرجال في العمل غير مدفوع الأجر (مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 3.2)، بينما يقضي الرجال وقتًا أطول بمقدار 6.5 مرة من النساء في العمل بأجر (مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 1.8) (UN Women, 2020^[18]). علاوة على ذلك، أدت الجائحة إلى زيادة عبء عمل المرأة في مجال الرعاية غير مدفوعة الأجر نتيجة لإغلاق المدارس وانقطاع خدمات السوق التي تعتبر بدائل للإنتاج المنزلي (مثل المطاعم). في الأردن، تشير التقديرات إلى أنه بالنسبة للنساء المتزوجات اللاتي لديهن أطفال في سن المدرسة، فإن الزيادة في وقت العمل غير مدفوع الأجر قد تصل إلى 18-24 ساعة في الأسبوع. في حالة النساء العاملات بأجر على وجه الخصوص، أدى ذلك إلى خلق عبء عمل يتراوح بين 80 و85 ساعة في الأسبوع (UN Women, 2020^[18]).

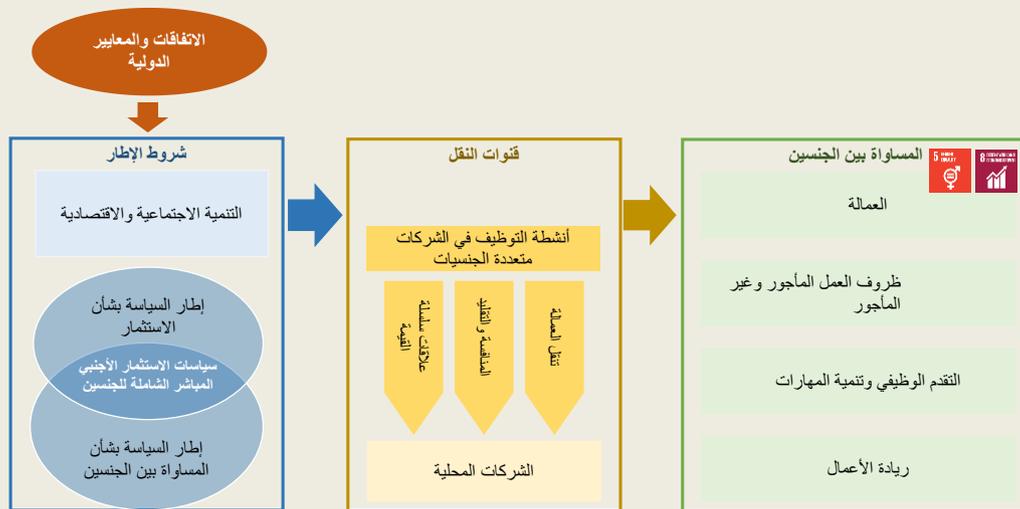
يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل

من خلال عمليات الفروع الأجنبية للشركات متعددة الجنسيات، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يساهم في تحسين إدماج المرأة في سوق العمل في البلد المضيف (المربع 1.4). يناقش هذا القسم مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن، لا سيما فيما يتعلق بالتوظيف والأجور والتقدم الوظيفي وزيادة الأعمال. يتم إجراء تقييم للفئات التي يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر من خلالها التأثير على المرأة في سوق العمل المضيف، مع التركيز على أنشطة وممارسات التوظيف التي تعتمد فروع الشركات الأجنبية المنشأة محليًا وروابط سلسلة التوريد بين الشركات المحلية والأجنبية.

المربع 1.4. انتقال آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين في سوق العمل

يولد الاستثمار المباشر من قبل الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات تأثيرات جنسانية متعددة في سوق العمل في البلدان المضيفة. يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر على الطلب النسبي وأسعار عوامل الإنتاج، بما في ذلك العمالة. نظرًا لأن الرجال والنساء لديهم أفضليات ومجموعات مهارات مختلفة بسبب العوامل السياسية وغير السياسية (الضرائب والأعراف الاجتماعية والثقافية وما إلى ذلك) وأن الصناعات المختلفة تستخدم كثافة مختلفة من العمالة من الرجال والنساء، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يولد تحولات في الطلب النسبي على العمل حسب الجنس ويغير التوظيف وأجور النساء والرجال بشكل مختلف. يمكن أن يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر أيضًا على الأبعاد الأخرى للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل، مثل ظروف العمل بدون أجر للمرأة (كالأمن الوظيفي والصحة المهنية) وأفاق تنمية المهارات والتقدم الوظيفي (كالتدريب والترقية). يمكن أن يكون لفروع الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات آثار كبيرة على سيدات الأعمال المحليات (المربع الأخضر في البيان 3.4).

البيان 3.4. تؤثر قنوات نقل آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على النتائج الجسدية



المصدر: من تطوير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

يمكن أن يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النتائج الجنسانية المذكورة أعلاه من خلال العمليات المباشرة للمؤسسات الأجنبية المتعددة الجنسيات أو بشكل غير مباشر من خلال روابط سلسلة التوريد والتفاعلات الأخرى في السوق مع الشركات المحلية. تحدد الأدبيات أربع قنوات رئيسية يؤثر من خلالها الاستثمار الأجنبي المباشر على النتائج الجنسانية (قنوات الانتقال، المربع الأصفر). وهي كما يلي:

- الأنشطة المباشرة للشركات متعددة الجنسيات. يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النساء في البلدان المضيفة بشكل رئيسي من خلال أنشطة وممارسات التوظيف المباشر للشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات (التوظيف والأجور والتدريب والترقية، إلخ).
- علاقات سلسلة القيمة. يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يخلق وظائف للنساء المحليات في الشركات المحلية من خلال الفرص التجارية التي يتم توفيرها مع الموردين المحليين (أي الروابط الأفقية) أو من خلال سلاسل القيمة العالمية (مثلاً من خلال التعاقد من الباطن أو الاستعانة بمصادر خارجية). من خلال علاقات سلسلة القيمة، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً أن يولد أفاقاً تجارية جديدة لِراندات الأعمال المحليات.
- آثار المنافسة والتقليد. تتنافس الشركات متعددة الجنسيات الأجنبية مع الشركات المحلية في أسواق المنتجات (المزاحمة) وفي أسواق العمل للحصول على المواهب المحلية. في القطاعات التي تهيمن عليها النساء على وجه الخصوص، يمكن أن تؤدي الضغوط التنافسية من الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات إلى فقدان النساء لوظائفهن إذا قلصت الشركات المحلية حجمها أو أغلقت. نظرًا لأن الشركات المملوكة للنساء هي عمومًا أصغر حجمًا وأقل إنتاجية من تلك التي يملكها الرجال، فمن المرجح أكثر أن تتأثر سلبًا بالمنافسة الأجنبية. تحدث تأثيرات التقليد عندما تحاكي الشركات المحلية الممارسات التجارية للشركات متعددة الجنسيات، بما في ذلك الممارسات المتعلقة بقضايا الجنسين.
- انتقال العمالة. تتضمن هذه القناة انتقال العاملات من الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات إلى الشركات المحلية أو تأسيس الشركات من قبل النساء اللواتي عملن في السابق لدى الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات. يمكن للنساء أيضًا استخدام المعرفة المكتسبة في الشركات متعددة الجنسيات الأجنبية لتأسيس شركاتهن الخاصة.

يعتمد اتجاه وحجم تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر الجنسانية على عدة عوامل، بما في ذلك أنواع الاستثمار الأجنبي المباشر (مثل الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الكفاءة مقابل الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن السوق)، والقطاع الذي يتم فيه الاستثمار (مثل الذي يهيمن عليه النساء مقابل الذي يهيمن عليه الرجال) وشروط الإطار السياساتي وغير السياساتي للبلد المضيف (المربع الأزرق). تشير شروط الإطار غير السياساتي إلى مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد المضيف، بما في ذلك المعايير والقيم الجنسانية السائدة. تشمل شروط إطار السياسات مجموعة واسعة من السياسات عند التقاطع بين المساواة بين الجنسين وتشجيع الاستثمار.

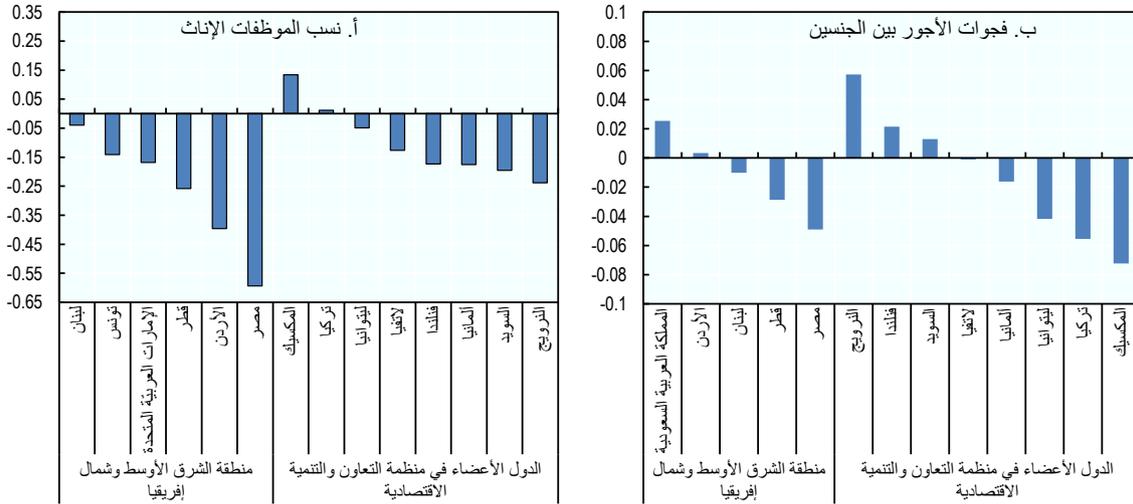
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (FDI Qualities Policy Toolkit: Polices for improving the sustainable development impacts of investment, 2021)^[19]

يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات التي يقل فيها عدد النساء وتقل فيها فجوات الأجور بين الجنسين

خلال العقدين الماضيين، تم توجيه 70٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن نحو الطاقة (النفط والغاز) والخدمات العقارية، وهما قطاعان يهيمن عليهما الرجال. ذهب حوالي 20٪ من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي إلى قطاع التصنيع الذي يوظف نسبا كبيرة من النساء لا سيما في الملابس والمنسوجات. على الرغم من أن هذه حصة كبيرة، إلا أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي إلى قطاع التصنيع قد انخفضت بشكل مطرد منذ الأزمة المالية العالمية لعام 2008. وذهب أقل من 10٪ بقليل إلى خدمات السوق مثل التمويل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل والسياحة. وعلى الرغم من أن حصة الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في هذه القطاعات لا تزال متواضعة، فقد اجتذبت هذه القطاعات تدفقات متزايدة في السنوات الأخيرة. وذهب نصيب ضئيل من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي إلى قطاعات مثل التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، حيث تعمل حوالي 70٪ من النساء (البيان 2.4). بعد إلقاء نظرة فاحصة على كيفية مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في مجال المساواة بين الجنسين في التوظيف في الأردن يظهر أن المشاريع الاستثمارية التأسيسية منتشرة في القطاعات التي تضم نسبا أقل من النساء مقارنة بالموظفين الذكور، مثل الطاقة والبناء والعقارات وخدمات الأعمال (اللوحة أ، البيان 4.4). ولوحظت نتائج مماثلة في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث يميل الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً إلى أن يكون مركزاً في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال مثل البناء والعقارات وخدمات النقل والصناعات التحويلية ذات القيمة المضافة المتوسطة / العالية. وتشمل البلدان التي تتمتع بمستويات عالية من المساواة بين الجنسين مثل النرويج والسويد وألمانيا وفنلندا. غالباً ما توجد علاقة عكسية بين الاستثمار الأجنبي المباشر والمساواة بين الجنسين في العمل في البلدان التي تتمتع بقطاعات قائمة على الموارد الطبيعية مثل قطر والإمارات العربية المتحدة.

البيان 4.4. في الأردن، ينتشر الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال ومع فجوات أقل في الأجور

هل ينصب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات النتائج الأفضل من حيث المساواة بين الجنسين؟ <0, نعم؛ >0 لا



ملاحظة: اللوحة أ: نسبة الموظفات من إجمالي العاملين. تشير البيانات إلى عام 2019 (2017 لتونس). اللوحة ب: تُحسب فجوة الأجور على أنها النسبة بين متوسط الأجر الشهري للمرأة ومتوسط الأجر الشهري للرجل. تشير البيانات إلى عام 2019. لا تغطي المؤشرات في كل من اللوحة (أ) و(ب) الزراعة وتشمل التصنيع وقطاع واحد. يرد في هذا البيان مؤشر ميزات الاستثمار الأجنبي المباشر من النوع 2. انظر الملحق ب من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019 [20]) للحصول على وصف للمنهجية.

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على قاعدة بيانات (FDI Markets (greenfield FDI؛ منظمة العمل الدولية (الموظفون حسب الجنس والنشاط الاقتصادي) (اللوحة أ) ومتوسط الدخل الشهري الاسمي للموظفين حسب الجنس والنشاط الاقتصادي (اللوحة ب)؛ والحسابات القومية للأمم المتحدة (إجمالي القيمة المضافة).

في الوقت نفسه، يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في الأردن في القطاعات التي تقل فيها فجوة الأجور بين النساء والرجال نسبياً (اللوحة ب). يوحي ذلك إلى أن النساء العاملات في قطاعات الطاقة والبناء والعقارات وخدمات الأعمال التي يهيمن عليها الرجال لديهن في المتوسط وظائف ذات أجر أفضل (مثل العاملون ذوو الياقات البيضاء كالمحاسبين والمهندسين المعماريين والمصممين) مقارنة بالرجال (مثل العاملون ذوو الياقات الزرقاء مثل عمال البناء ومشغلي الآلات وسائقي الشاحنات). كما لوحظ ارتباطاً إيجابياً بين الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي والمساواة في الأجور بين الجنسين في البلدان الأكثر شمولاً بين الجنسين مثل النرويج والسويد وفنلندا مقارنة بالبلدان الأقل مساواة بين الجنسين مثل مصر وتركيا والمكسيك.

يدعم الاستثمار الأجنبي المباشر في التصنيع توظيف المرأة وتمكينها

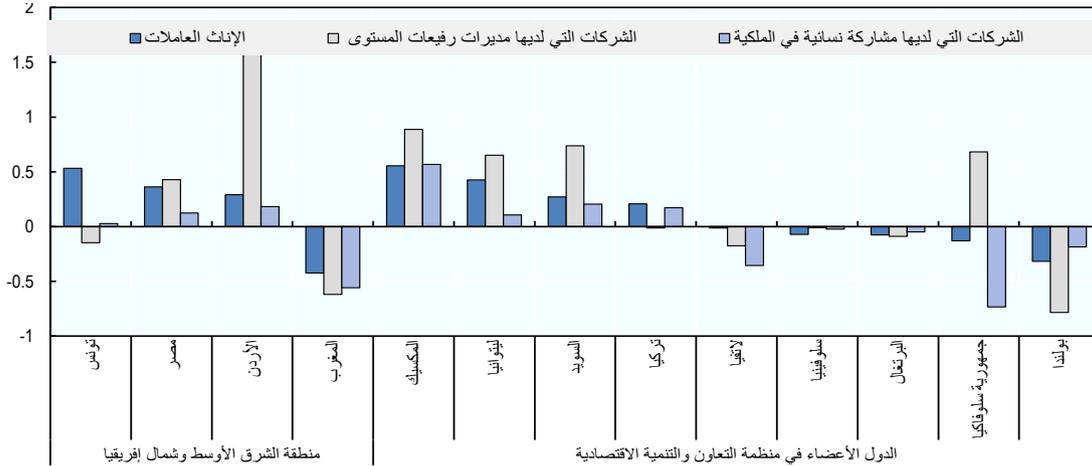
تم توجيه حوالي 20% من الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي الذي تلقاه الأردن في العقدين الماضيين إلى قطاع التصنيع. ولكن في أعقاب الأزمة المالية لعام 2008، انخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي الموجهة نحو التصنيع بشكل تدريجي بسبب فقدان القدرة التنافسية في هذا القطاع (الفصل 2). ينتشر الاستثمار التأسيسي في مجال التصنيع في قطاعات مثل الملابس والمنسوجات والأغذية والكيماويات والتي تضم نسبة عالية نسبياً من النساء (البيان 5.4). منذ تسعينيات القرن الماضي، تواجدت العديد من شركات الملابس والمنسوجات الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة بهدف الاستفادة من الصادرات المعفاة من الرسوم الجمركية إلى الولايات المتحدة (المربع 3.2 في الفصل 3). عثرت العديد من النساء ولا سيما المهاجرات من بنغلاديش والصين والهند وسريلانكا عملاً في هذه المناطق (World Bank, 2011[20]). يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي أيضاً في الصناعات التي تتميز بكثافة عمالة نسائية أعلى نسبياً في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ذات الصناعات الغذائية والملابس الضخمة، مثل تونس ومصر والمكسيك. غالباً ما تُلاحظ هذه العلاقة الإيجابية بين الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في التصنيع وتوظيف النساء في البلدان التي تتمتع بميزة نسبية في الصناعات ذات القيمة المضافة المنخفضة. تميل هذه الصناعات إلى توظيف العمالة منخفضة التكلفة بما في ذلك عدد كبير من النساء (OECD, 2019[21]).

يرتكز الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في الأردن أيضاً في الصناعات التي تهيمن فيها الشركات التي تتولى إدارتها أو تملكها النساء إن هذه الصناعات هي نفسها التي توظف نسبة أعلى من العاملات، وتحديدًا صناعات المواد الغذائية والملابس والمنسوجات. ويدل ذلك على أن هذه الصناعات ذات الاستثمار الأجنبي المباشر الكثيف تخلق وظائف للنساء ليس فقط في الوظائف التي تتطلب مهارات متدنية وكثيفة العمالة مثل أعمال التجميع، بل أيضاً في الوظائف التي تتطلب مهارات أعلى مثل الإدارة. يتم توجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الصناعات ذات الحصص الأعلى من الشركات

التي تشغل فيها النساء مناصب عليا أو تتمتع بالملكية الرئيسية أيضاً في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تتمتع بصناعات ضخمة للغذاء والملابس.

البيان 5.4. يعتبر النشاط الأجنبي أعلى في الصناعات ذات النتائج الأفضل من حيث المساواة بين الجنسين

هل نشاط الشركات الأجنبية أعلى في القطاعات ذات النتائج الأفضل من حيث المساواة بين الجنسين؟ < 0 نعم، > 0 لا، 2019



ملاحظة: العاملات: نصيب العاملات من إجمالي العاملين؛ الشركات التي تشغل فيها النساء مناصب إدارية عليا: حصة الشركات التي تضم كبار المديرات من العدد الإجمالي للشركات؛ الشركات التي تشارك النساء في ملكيتها: حصة الشركات التي تشارك النساء في ملكيتها من إجمالي عدد الشركات. السنة المرجعية هي 2019 (2014 للسويد و2020 لتونس ومصر). يرد في هذا البيان مؤشر ميزات الاستثمار الأجنبي المباشر من النوع 2. انظر الملحق ب من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2019) للحصول على وصف للمنهجية.

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي الخاصة بالمؤسسات

الشركات الأجنبية ليست أكثر شمولاً للجنسين من الشركات المحلية

يتفوق المستثمرون الأجانب في الأردن على الشركات المحلية في العديد من مقاييس الأداء، ولكن ليس دائماً من حيث المساواة بين الجنسين (الجدول 2.4). إن الشركات الأجنبية أكثر إنتاجية، وتدفع أجوراً أعلى (تبعاً لما يوحي به ارتفاع تكاليف العمالة السنوية)، وأكثر توجهاً نحو التصدير ولديها نسبة أعلى من الموظفين مقارنة بنظيراتها المحلية (36% مقابل 24% للشركات المحلية). ومع ذلك، فإن نسبة أقل من الشركات الأجنبية لديها نساء يشغلن مناصب إدارية عليا (4% مقارنة بـ 6% من الشركات المحلية) ومالكات رئيسيات (11% مقارنة بـ 21% من الشركات المحلية).

الجدول 2.4. تتمتع الشركات الأجنبية بنصيب أكبر من العاملات، ولكنه من غير المرجح أن يكون لديها كبار المديرات والمالكات

الفروق بين المصنوعات الأجنبية والمحلية في الأردن 2019

التصنيع		
الشركات الأجنبية	الشركات المحلية	
38716	22867	إنتاجية العمل (بملايين الدولارات الأمريكية)
5573	4145	متوسط تكلفة العمالة السنوية (بملايين الدولارات الأمريكية)
51%	17%	كثافة الصادرات (%)
36%	24%	الموظفات (% من إجمالي العمالة)
4%	6%	الشركات التي تشغل فيها النساء وظائف إدارية عليا (% من الشركات)
11%	21%	الشركات التي تشارك النساء في ملكيتها (% من الشركات)
27	240	عدد الشركات

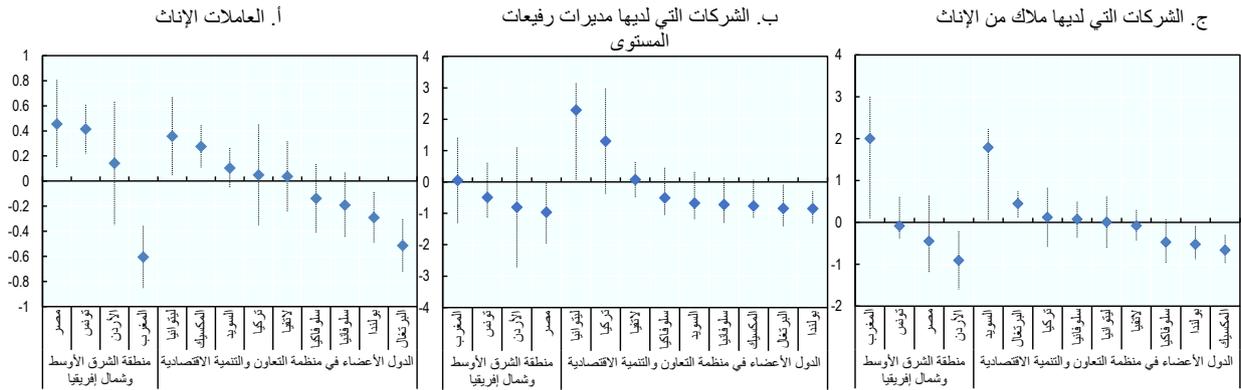
ملاحظة: متوسط القيم للشركات المحلية والأجنبية في قطاع التصنيع. إنتاجية العمل: القيمة المضافة لكل موظف. كثافة التصدير: الحصة من الإنتاج المصدر. تكلفة العمالة السنوية: الأجر والمكافآت ومدفوعات الضمان الاجتماعي.

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي الخاصة بالمؤسسات (WBES) للأردن.

تطبيق نتائج مماثلة على بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل تونس ومصر، وكذلك العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. في حين أن الشركات الأجنبية تميل إلى أن يكون لديها نسب أعلى من العملات (اللوحة أ، البيان 6.4)، فمن غير المرجح أن يكون لديها كبار المديرات (اللوحة ب) ونساء مالكات بشكل رئيسي (اللوحة ج) أكثر من الشركات المحلية. ومع ذلك، فإن تقديرات النقاط ليست دائماً ذات دلالة إحصائية، مما يشير إلى أن الاختلافات بين الشركات الأجنبية والمحلية فيما يتعلق بالممارسات الجنسانية، إن وجدت، يجب أن تُعزى إلى عوامل أخرى غير الملكية، على سبيل المثال القطاع أو جنسية الشركة. في الواقع، وجدت الدراسات الحديثة أن الشركات من البلدان الأكثر مساواة بين الجنسين تميل إلى توظيف المزيد من النساء، بما في ذلك في المناصب العليا، ولديها ممارسات توظيف أكثر شمولاً للاعتبارات الجنسانية من الشركات في البلدان الأقل المساواة بين الجنسين (Kodama, Javorcik, & Abe, 2018; Tang & Zhang, 2017 [22]).

البيان 6.4. في العديد من البلدان تحقق الشركات المحلية أداء أفضل من حيث المساواة بين الجنسين

هل الشركات الأجنبية لديها نتائج أفضل للمساواة بين الجنسين؟ < 0 نعم؛ > 0 لا



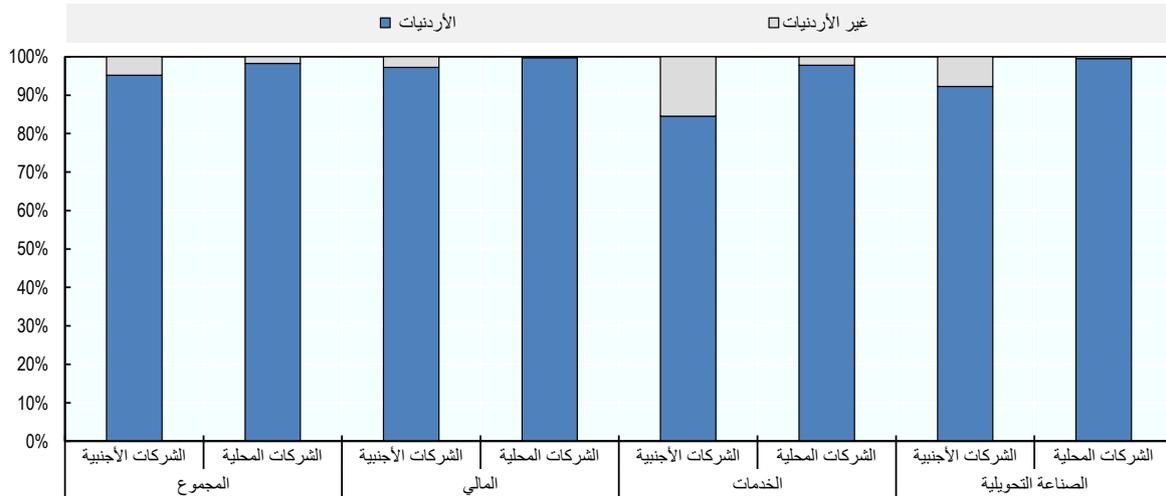
ملاحظة: العاملات: نصيب العاملات من إجمالي العاملين؛ الشركات التي تشغل فيها النساء مناصب إدارية عليا: حصة الشركات التي تضم كبار المديرات من العدد الإجمالي للشركات؛ الشركات التي تشارك النساء في ملكيتها: حصة الشركات التي تشارك النساء في ملكيتها من إجمالي عدد الشركات. السنة المرجعية هي 2019 (2014 للسويد و2020 لتونس ومصر). تعرض جميع اللوحات مؤشراً من النوع 1 وفاصل الثقة 95%. انظر الملحق ب من (OECD, 2019 [21]) للاطلاع على وصف المنهجية.

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي الخاصة بالمؤسسات (WBES).

توفر قاعدة بيانات الشركات المدرجة في بورصة عمان (ASE) معلومات إضافية عن اتجاهات التوظيف المرتبطة بالنوع الاجتماعي في الشركات الأجنبية والمحلية. تعمل معظم الشركات في القطاع المالي، إلا أن قاعدة البيانات تغطي أيضاً الشركات في قطاعات الخدمات الأخرى والتصنيع. وتشير البيانات إلى أن الشركات الأجنبية المدرجة تستحوذ على 77% من إجمالي عمالة النساء، أي ما يعادل أكثر من 9400 وظيفة (تمثل الشركات المحلية نسبة 23% المتبقية، أي ما يقارب 2800 وظيفة). كما تظهر أن الشركات الأجنبية المدرجة توظف نسبة أعلى من النساء غير الأردنيات مقارنة بالشركات المحلية، لا سيما في مجال الخدمات (البيان 7.4).

البيان 7.4. توظيف الشركات الأجنبية نسبة أعلى من النساء الأردنيات وغير الأردنيات

توظيف النساء حسب جنسية العامل وملكية المنشأة والقطاع (% من الإجمالي)



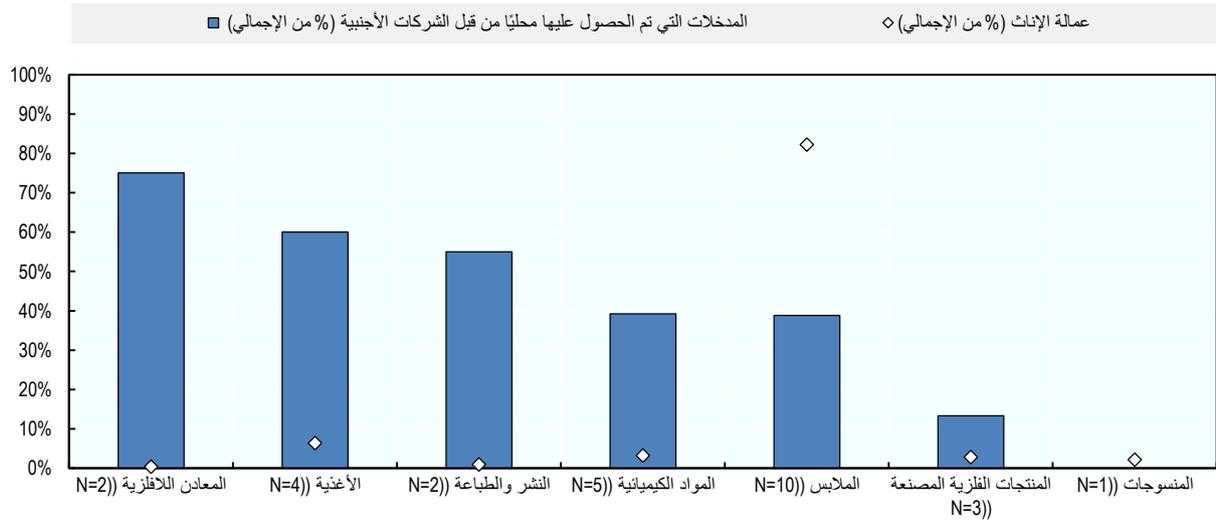
ملاحظة: الشركات المملوكة للأجانب هي شركات مدرجة بملكية أجنبية بنسبة 10% أو أكثر. المصدر: تعتمد حسابات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على قاعدة بيانات بورصة عمان.

يتم توفير المزيد من المعلومات حول ممارسات التوظيف التي يعتمد عليها المستثمرون الأجانب من خلال بعض الدراسات حول المناطق الصناعية المؤهلة (QIZs)، حيث تتواجد العديد من الشركات الأجنبية وتعمل في صناعة الملابس والمنسوجات منذ التسعينيات للاستفادة من الوصول إلى السوق الأمريكية المعفى من الرسوم (انظر المربع 3.2 في الفصل 3). أكثر من نصف العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة هم من النساء ومعظم هؤلاء النساء المهاجرات، ومعظمهن من بنغلاديش والصين والهند وسريلانكا (Government of Jordan, 2019^[23]). غالبًا ما توصف ظروف عمل النساء في المناطق الصناعية المؤهلة بأنها صعبة: تميل النساء إلى العمل كخادمتين، ويتقاضين أجرًا زهيدًا، وفي بعض الحالات يتعين عليهن السفر لمسافات طويلة لأن المناطق تقع بعيدًا عن القرى (World Bank, 2011^[20]). هذه من بعض الأسباب التي أدت إلى توظيف عدد قليل فقط من النساء الأردنيات في المناطق الصناعية المؤهلة (Bolle, Prados, & Sharp, 2006^[24]). تتمتع معظم النساء في المناطق الصناعية المؤهلة أيضًا بمستويات تعليم منخفضة، مما يحد من فرصهن في الحصول على التدريب والترقية. كما تم تسجيل سلسلة من انتهاكات حقوق العمال داخل المناطق الصناعية المؤهلة، وتم إدراج الدولة على قائمة وزارة الخارجية الأمريكية للسلع التي تنتجها عمالة الأطفال أو العمل القسري من عام 2009 إلى عام 2016. اتخذت الحكومة مؤخرًا تدابير لتحسين ظروف العمل في المناطق الصناعية المؤهلة، وذلك أيضًا بهدف جذب الأردنيين الباحثين عن عمل، بمن فيهم النساء.

الروابط بين الشركات الخارجية والمحلية مهمة في الصناعات التي توظف عدد كبير من النساء

في الأردن، تعد روابط سلاسل التوريد بين الشركات المحلية والأجنبية أقل مما هي عليه في البلدان الأخرى غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الفصل 2)، لكنها لا تزال مهمة خاصة في بعض القطاعات التي توظف نسبة عالية من النساء (البيان 8.4). فمثلًا، في قطاع الملابس حيث تمثل النساء أكثر من 80% من العاملين، فإن حوالي 40% من المدخلات التي تشتريها الشركات الأجنبية هي من أصل محلي. لوحظت حصص أعلى أو مماثلة في الغذاء (60%) والمواد الكيميائية (39%)، وهما قطاعان يستخدمان نسبة كبيرة من النساء. تعتبر روابط سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والمحلية محركًا مهمًا لخلق فرص عمل للنساء، لا سيما في الصناعات التي تهيمن عليها النساء مثل الملابس والمنسوجات والإلكترونيات الخفيفة، على غرار ما أظهرته العديد من الدراسات التي أجريت في آسيا (Carr & Chen, 2005^[25]). ومع ذلك، فإن هذه الدراسات تسلط الضوء أيضًا على أن فرص العمل التي تم إنشاؤها من خلال روابط سلسلة التوريد، لا سيما من خلال التعاقد من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية، غالبًا ما ترتبط بظروف عمل غير مستقرة. في بعض البلدان، شجعت هذه الروابط أيضًا على انتشار الوظائف خارج الاقتصاد الرسمي (Braunstein, 2009^[26]).

البيان 8.4. في قطاع الملابس الذي تهيمن عليه النساء، تُصدر الشركات الأجنبية 40% من مدخلاتها محلياً



ملاحظة: تشير البيانات إلى عام 2019

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على الدراسات الاستقصائية للبنك الدولي الخاصة بالمؤسسات (WBES).

تشير الدراسات التي أجريت في الأردن في أوائل عام 2010 إلى أن عمليات الشركات الأجنبية أدت إلى تداعيات إيجابية على الموردين والمشتريين من حيث خلق فرص العمل (الفصل 3). ولكن كانت هذه التداعيات أقل بكثير في قطاع التصنيع لا سيما في صناعة الأدوية (Sahnoun, Keefer, & Schiffbauer, Sy, & Hussain, 2014^[27]). يمكن تفسير ذلك من خلال حقيقة أن روابط سلسلة التوريد بين الشركات الأجنبية والمحلية أضعف في الأردن مقارنة بالبلدان الأخرى. علاوة على ذلك، تشير الدلائل الحديثة إلى أن الشركات الأجنبية تشتري مدخلاتها بشكل رئيسي من شركات أجنبية أخرى منشأة محلياً (OECD, 2021^[28]).

4.3. الإطار المؤسسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

يعاين القسم التالي الإطار المؤسسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل. ويتطرق إلى كيفية دمج أهداف المساواة بين الجنسين وتدعيمها في الاستراتيجيات الوطنية. ثم تحدد المؤسسات الحكومية المسؤولة عن تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج ذات الصلة وتقييم آليات التنسيق الخاصة بها.

تدعم الاستراتيجيات والخطط الوطنية المشاركة الاقتصادية للمرأة

يحثل تعزيز المشاركة الاقتصادية للمرأة مكانة عالية في جدول الأعمال السياسي الأردني وينعكس جيداً في وثائق التخطيط الاستراتيجي للبلد (المربع 2.4). تعد الاستراتيجية الوطنية للمرأة، التي أعدتها اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة (JNCW)، مرجعية أساسية لحقوق المرأة. تهدف الاستراتيجية الحالية للفترة 2020-2025 (JNCW, 2020^[29]) إلى خلق وظائف لائقة للنساء وتعزيز ريادة الأعمال النسائية وفرص القيادة للمرأة وتعليم الفتيات وتوفير بنية تحتية تراعي الفوارق بين الجنسين (مثل النقل الآمن الذي يسهل الوصول إليه). تعد خطة عمل التمكين الاقتصادي للمرأة (World Bank, 2019^[30]) 2024-2019 وثيقة سياسية أخرى مهمة طورها برنامج تمكين المرأة في المشرق (Mashreq Gender Facility) تحت مسؤولية اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، والتي تؤكد على الحاجة إلى تعزيز قدرة الحكومة على مواجهة التحديات التي تعترض المشاركة الاقتصادية للمرأة.

تتماشى الأولوية السياسية للأردن المتمثلة في زيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة بشكل جيد مع طموحها في أن يصبح البلد اقتصاداً مزدهراً ومستداماً وشاملاً، كما هو موضح في خطة التنمية الوطنية "رؤية 2025" (Government of Jordan, 2020^[31]). توفر "رؤية 2025" خارطة طريق للتنمية المستقبلية في الأردن يرتبط فيها النمو الاقتصادي بزيادة رفاهية المواطنين والحد من الفقر والبطالة وتحسين المشاركة الاقتصادية للفئات الضعيفة مثل الشباب والنساء. وفقاً لرؤية 2025، يعتبر المواطنون، أحد الركائز الأساسية الأربعة للخطة، في صميم عملية التنمية هذه، وتعد مشاركتهم المتزايدة في القوى العاملة والتوظيف والتعليم شروطاً مهمة لتحقيق هدف نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 7.5% بحلول عام 2025. تحتوي خطة التنمية على عدة أهداف لتحسين مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية وتحدد هدفاً طموحاً لزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة بنسبة 24% بحلول عام 2025. تعطي الاستراتيجية لبرنامج الاستثمار الخاص، وخاصة الاستثمار الأجنبي، دوراً هاماً وتحدد القطاعات ذات إمكانات النمو العالية، بما في ذلك القطاعات التي توظف الكثير من النساء، مثل الرعاية الصحية والخدمات التعليمية.

كما تدعم استراتيجية الأردن لتشجيع الاستثمار هدفه المتمثل في تحسين المشاركة الاقتصادية للمرأة (JIC, 2016^[32]). في حين أن الاستراتيجية لا تحتوي على إشارات صريحة إلى المساواة بين الجنسين أو تمكين المرأة، إلا أنها تؤكد على أهمية جذب الاستثمار الأجنبي الذي يخلق وظائف نوعية. تشير الاستراتيجية مباشرة إلى خطة التنمية الاقتصادية الأردنية، رؤية 2025، والتي تركز بشكل كبير على رفاهية جميع المواطنين الأردنيين وتطمح إلى تحقيق نموذج للنمو الاقتصادي يوفر الفرص للجميع. إضافة إلى ذلك، تحدد الاستراتيجية قائمة بالقطاعات المستهدفة لتشجيع الاستثمار، بما في ذلك أرباب العمل الرئيسيين للنساء مثل المواد الكيماوية والمنتجات الاستهلاكية (مثل مستحضرات التجميل) والملابس والرعاية الصحية. إن الشركات المستثمرة في هذه القطاعات مؤهلة لتلقي الحوافز والمزايا الأخرى، التي يمكن أن تدعم المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من خلال خلق فرص عمل للنساء. تتمتع قطاعات أولوية أخرى محددة في الاستراتيجية، مثل السياحة وخدمات الأعمال وتكنولوجيا المعلومات بالقدرة على خلق العديد من الوظائف للنساء، لأنها توظف النساء بشكل رئيسي على مستوى العالم.

بينما تتعكس أهداف المساواة بين الجنسين ودور الاستثمار في دعم النمو المستدام والشامل للأردن بشكل جيد في الاستراتيجيات المختلفة، يمكن تحسين عملية تصميم وتنسيق هذه الاستراتيجيات. تشير كافة الاستراتيجيات القطاعية إلى رؤية 2025، ولكن يتم تقديمها جميعاً بشكل منفصل مع القليل من الإشارة المرجعية. وصلت بعض الاستراتيجيات إلى نهاية قابليتها للتطبيق ولكن لم يتم تجديدها (مثل استراتيجية الاستثمار في الأردن 2016-2019). تم تحديث البعض الآخر ولكنها غير متوفرة عبر الإنترنت أو لا يمكن الوصول إليها باللغة الإنجليزية (مثل الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025). يمكن أن يسفيد إطار الحوكمة في الأردن من موامة أكبر واستمرارية أطول للاستراتيجيات. لذا يمكن جعل المعلومات مركزية ووضعها على منصة واحدة مع روابط لمواقع الوزارات المختلفة وإتاحة الوصول إليها بسهولة للمستخدمين المتعددين بمن فيهم الوزارات والوكالات والمستثمرين وجميع الجهات الفاعلة المشاركة في تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على المشاركة الاقتصادية للمرأة.

المربع 2.4. الاستراتيجيات والخطة الوطنية التي تعزز للمشاركة الاقتصادية للمرأة

الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025: إن الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025 (JNCW, 2020^[29])، التي بلورتها اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة بتوجيهات من رئاسة الوزراء وتحت إشراف اللجنة الوزارية المشتركة لتمكين المرأة، هي وثيقة مرجعية رئيسية لتحسين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمرأة في الأردن. يتعلق هدفان من الأهداف الأربعة للاستراتيجية بشكل واضح بتحسين المشاركة الاقتصادية للمرأة. على وجه التحديد، يركز الهدف 1 على خلق وظائف لائقة للنساء، وتعزيز قيادة الأعمال النسائية، وزيادة فرص القيادة للمرأة، وتوفير بنية تحتية يسهل الوصول إليها تراعي الفوارق بين الجنسين مثل النقل الآمن والميسور التكلفة. ويتعلق الهدف 3 بتعزيز المساواة بين الجنسين في التعليم.

خطة عمل التمكين الاقتصادي للمرأة 2019-2024: تم تصميم خطة العمل بدعم من برنامج تمكين المرأة في المشرق (Mashreq Gender Facility) تحت مسؤولية وزارة التخطيط والتعاون الدولي واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، ولها هدفان رئيسيان (World Bank, 2019^[30]). يركز الهدف الأول على خلق بيئة عمل آمنة وخالية من التمييز وتعزيز قدرة الحكومة على معالجة القيود التي تعترض مشاركة المرأة الاقتصادية. أما الهدف الثاني فيشدد على خلق فرص عمل لائقة للمرأة وتعزيز قيادة الأعمال النسائية.

خطة التنمية الوطنية الأردنية، رؤية 2025: تتضمن رؤية 2025 من إعداد وزارة التخطيط والتعاون الدولي (Government of Jordan, 2020^[31]) أولويتين رئيسيتين للسياسات: (1) زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة (ركيزة "المواطن") و(2) دعم الشركات المملوكة للنساء (ركيزة "المؤسسة"). كما تحدد الاستراتيجية هدفاً طموحاً لرفع مشاركة النساء في القوى العاملة إلى 24٪ بحلول عام 2025. وفقاً لنموذج الاقتصاد الكلي المستخدم لتطوير رؤية 2025، فإن زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة من 15٪ إلى 27٪ في غضون عقد من الزمن ستساهم في 5٪ على الأقل من النمو الاقتصادي. كما تتنبأ التقديرات بتأثير إيجابي على المالية العامة نتيجة لزيادة القوى العاملة الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، تؤكد الاستراتيجية على دور الاستثمار الخاص وخاصة الاستثمار الأجنبي وتحدد قطاعات الخدمات ذات إمكانات النمو العالية بما في ذلك: البناء والهندسة، والنقل والخدمات اللوجستية، والسياحة والأحداث، والرعاية الصحية، وعلوم الحياة، والخدمات الرقمية والتجارية، وخدمات التعليم والخدمات المالية. إن بعض هذه القطاعات توظف النساء بشكل رئيسي، مثل الرعاية الصحية والخدمات التعليمية.

الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020: يتمثل أحد أهداف الاستراتيجية (Government of Jordan, 2011^[33]) في "زيادة معدلات مشاركة المرأة في سوق العمل من خلال توسيع خياراتها لدخول القوى العاملة من خلال إزالة الحواجز، وتوفير خيارات مرنة وبيئة عمل مناسبة، ومن خلال تقليص الفرق في الأجور لنفس الوظائف مثل الرجال" (تحت فقرة "التوظيف"). بالإضافة إلى ذلك، تؤكد الاستراتيجية على أهمية خلق أنماط للاستثمار تؤدي إلى نمو قطاعات ذات قيمة مضافة عالية وزيادة الأجور وزيادة فرص العمل لكل من النساء والرجال (في فقرة "استراتيجية الاستثمار").

خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018 - 2022: تدعو الخطة التي تكمل رؤية الأردن 2025، إلى تمكين المرأة في القطاع العام (الهدف 4 تحت عنوان "تطوير القطاع العام") وتعزيز مشاركة المرأة في القطاع الصناعي (الهدف 4، "القطاع الصناعي").

يشمل إطار الحوكمة الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين العديد من الجهات الفاعلة

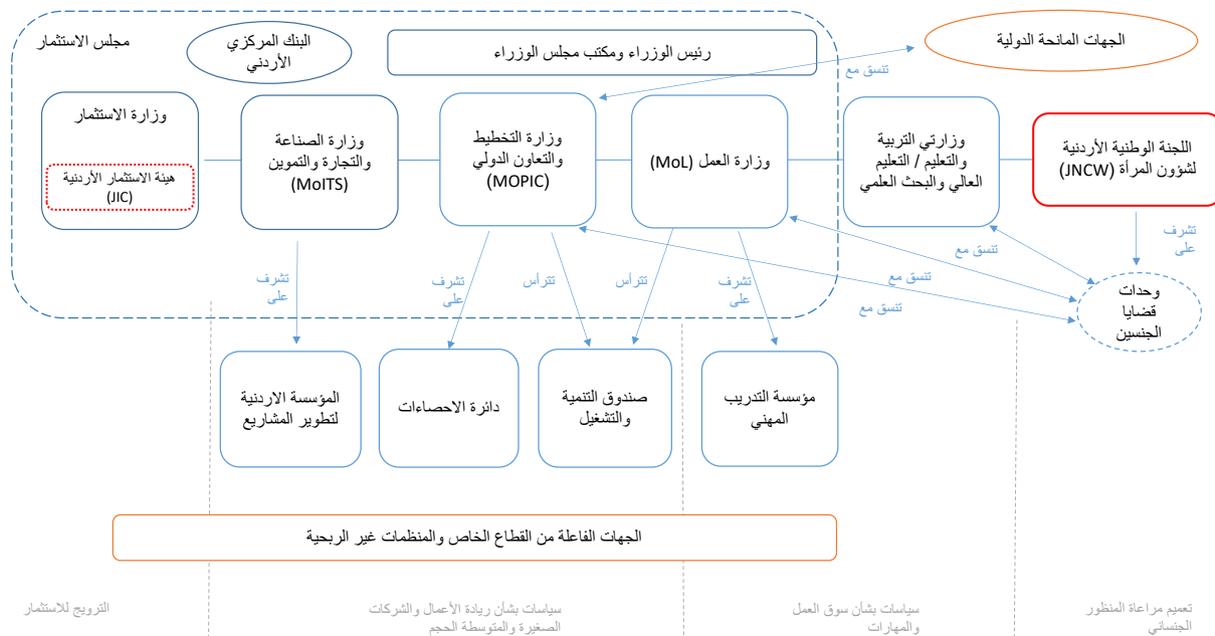
إن الإطار السياسي التي تقوم عليه الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل يخضع لحوكمة شبكة معقدة من الجهات الفاعلة الحكومية (الوزارات، والبنك المركزي، والهيئات الحكومية المستقلة، والوكالات المنفذة) والجهات الفاعلة غير الحكومية (الكيانات الخاصة والمنظمات غير الربحية والجهات المانحة الدولية) مع مسؤوليات ووظائف في مجالات سياسية مختلفة، مثل الاستثمار وريادة الأعمال / الشركات الصغيرة والمتوسطة وسوق العمل والسياسات حول المهارات وتعميم مراعاة المنظور الجنساني (البيان 9.4).

وزارة الاستثمار - هيئة الاستثمار الأردنية سابقاً - هي المسؤولة عن تشجيع وتسهيل الاستثمار الأجنبي في البلاد. كما تعمل وزارة الاستثمار كوكالة داعمة لترويج الصادرات في الأسواق الدولية. إن وزارة الاستثمار تشكل جزءاً من مجلس الاستثمار برئاسة رئيس الوزراء ووزير الدفاع. تشمل خدماتها توفير المعلومات للمستثمرين الأجانب حول فرص الاستثمار في الأردن، وإدارة تسجيل وترخيص الأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك داخل المناطق التنموية والحررة، ومنح الحوافز للمستثمرين، وتقديم خدمات الرعاية اللاحقة. تستضيف وزارة الاستثمار نقطة الاتصال الوطنية للسلوك التجاري المسؤول، وهي المسؤولة عن تعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الشركات متعددة الجنسيات، بما في ذلك ما يتعلق بقضايا الجنسانية.

تتعلق السياسات التي تدعم إدماج المرأة في الاقتصاد بمجالات سياسية مختلفة وتطال مختلف الجهات الحكومية، مثل وزارة الصناعة والتجارة والتموين، ووزارة العمل، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووكالاتها المنفذة. تلعب اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة وهي النقطة المحورية الرئيسية لشؤون المرأة في الأردن، دوراً تنسيقياً رئيسياً بشأن قضايا الجنسانية بين هذه المؤسسات.

اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة هي هيئة شبه حكومية تعمل كسلطة مرجعية لشؤون المرأة وتمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين في جميع مجالات الحياة. برئاسة صاحبة السمو الملكي الأميرة بسمة بنت طلال، يتكوّن مجلس إدارة اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة من 22 عضواً من الوزارات ذات الصلة والمجالس والمؤسسات الوطنية والمجتمع المدني. تتمثل ولايته في تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جدول الأعمال السياسي ومراجعة وتطوير السياسات والخطط والقوانين لضمان المساواة بين الجنسين والقضاء على التمييز القائم على الجنسانية. كما يقوم المجلس بالدعوة العامة للعديد من القضايا من خلال بناء الإجماع والتحالفات مع المجتمع المدني وينتج دراسات ومبادئ توجيهية حول مواضيع معينة. كما أنشأت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، من خلال ولايتها، جهات تنسيق معنية بالجنسانية داخل الوزارات ذات الصلة لتعميم وإدماج منظور الجنسانية في سياساتها وبرامجها.

البيان 9.4. إطار الحوكمة لتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين في الأردن



المصدر: من تطوير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تقع مسؤولية سياسة ريادة الأعمال على عاتق وزارة الصناعة والتجارة والتموين (MoITS). تدعم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع (JEDCO)، وهي وكالة تنفيذية رئيسية لوزارة التجارة والصناعة، تطوير المؤسسات الناشئة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك الشركات المملوكة للنساء، من خلال الدعم الفني والمالي المخصص. على الرغم من الدور الذي تلعبه ريادة الأعمال، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، في دمج المرأة في الاقتصاد، إلا أن وزارة التجارة والصناعة لا تتمتع بوحدة مخصصة لأمر الجسانية.

إن وزارة العمل هي السلطة الرئيسية التي تدير سياسة العمل، بما في ذلك سياسات التعليم المهني والتدريب وتشرف على نقابات العمال وأصحاب العمل (الفصل 3). تتمتع وزارة العمل بوحدة جسانية مسؤولة عن زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل والتوعية حول دور المرأة في التنمية الاقتصادية وحقوقها ومسؤولياتها على النحو المنصوص عليه في قانون العمل. إن مؤسسة التدريب المهني ((VTC)، وهي إحدى وكالاتها المنفذة، مسؤولة عن توفير فرص التدريب المهني للعمال. علاوة على ذلك، تتأسس وزارة العمل مجلس إدارة صندوق التنمية والتوظيف، وهو كيان مستقل ماليًا وإداريًا، تتمثل مهمته في توفير التمويل الكافي للأفراد ذوي الدخل المنخفض والعاطلين عن العمل. تقع مسؤولية سياسات التعليم والتدريب على عاتق وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي. لدى كلتا الوزارتين وحدة جسانية مسؤولة عن دمج المنظور الجساني في سياساتها وخططها وبرامجها.

تشارك وزارة التخطيط والتعاون الدولي في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية العامة وتدعم تطوير البرامج والخطط لتنفيذها. كما تتسق وتساعد دائرة الإحصاء في تحديد أنواع المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية والمعلومات الإحصائية الأخرى، بما في ذلك البيانات المصنفة حسب الجنس التي قد تحتاجها الحكومة لخطط التنمية. إن وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولة أيضًا عن تطوير وتحسين العلاقات مع المانحين والمؤسسات المالية الدولية وتنسيق وإدارة التمويل لمشاريع التنمية. تختص وحدة الجسانية في الوزارة بتدريب موظفي الوزارة على تعميم مراعاة المنظور الجساني والتحليل الجساني، وبناء قدرات الوحدات الجسانية بالتعاون الوثيق مع اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، والعمل كنقطة محورية للمانحين، وتسهيل التعاون في القضايا الجسانية بين الوزارة والمؤسسات الأخرى.

بالإضافة إلى المؤسسات الحكومية، تقوم العديد من الجهات الفاعلة الخاصة والمنظمات غير الربحية بوضع وتنفيذ سياسات تدعم الإدماج الاقتصادي للمرأة. تشمل هذه المنتدى الأردني لسيدات الأعمال والمهنيات (جمعية غير حكومية وغير هادفة للربح لسيدات الأعمال والمهنيات الأردنيات)، والمؤسسة الأردنية لضمان القروض (شركة عامة تقدم ضمانات قروض للشركات الصغيرة والمتوسطة)، وصندوق المرأة للتمويل الأصغر (مؤسسة تمويل أصغر غير هادفة للربح لرائدات الأعمال المسجلات في وزارة الصناعة والتجارة الأردنية ويشرف عليها البنك المركزي)، تمويلكم (شركة تمويل أصغر، تدعم رواد الشركات متناهية الصغر والصغيرة)، والجمعية العلمية الملكية (منظمة غير ربحية تقدم الاستشارات وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتدريب وخدمات التصديق، من بين خدمات أخرى).

هناك عدة آليات لضمان التنسيق بين الجهات الحكومية ذات الصلة

يعتبر التنسيق بين الكيانات الحكومية المسؤولة عن الاستثمار والسياسات الجسانية أمرًا بالغ الأهمية لضمان تكامل أعمالها ومواءمتها مع أهداف التنمية الوطنية الأوسع. هناك عدة آليات لضمان التنسيق بين الوزارات. وهي مجلس الاستثمار، ونقطة الاتصال الوطنية للسلوك التجاري المسؤول، ووحدات النوع الاجتماعي القائمة في بعض الوزارات، واللجنة المشتركة بين الوزارات حول تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين (البيان 10.4).

يشرف مجلس الاستثمار على إدارة وتطوير سياسة الاستثمار الوطنية. يرأسه رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع، ويضم من بين أعضائه وزارة الاستثمار، ووزارة التجارة والصناعة والتموين، ووزارة العمل، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك المركزي الأردني. على الرغم من وظيفته التنسيقية بين مختلف الوزارات، من غير الواضح ما إذا كان أعضاء مجلس الاستثمار يستخدمون هذه المنصة وكيف يستخدمونها لدمج الاعتبارات الجسانية في سياسة الاستثمار. ومن بين أعضاء مجلس الاستثمار، فإن وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي هما الوزارتان الوحيدتان اللتان تحتويان على وحدة خاصة بالجسانية.

بالإضافة إلى ذلك، تستضيف وزارة الاستثمار نقطة الاتصال الوطنية للسلوك التجاري المسؤول. تم إنشاء نقطة الاتصال الوطنية بعد الالتزام بإرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن المؤسسات متعددة الجنسيات في 2013 (المربع 4.4)، ولها تفويض مزدوج: تعزيز إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وإرشادات العناية الواجبة ذات الصلة، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي، والتعامل مع الحالات (المشار إليها باسم "الحالات المحددة") كآلية شكاوى غير قضائية. وبالتالي، فإن نقطة الاتصال الوطنية هي رابط مهم محتمل بين سياسة الاستثمار والمساواة بين الجنسين في الأردن. لكن حتى الآن، كانت نقطة الاتصال الوطنية غير نشطة إلى حد كبير ولا تتوفر المعلومات حول أنشطتها ومواردها.

تعتبر وحدات الجسانية أداة مهمة لتعميم مراعاة المنظور الجساني في أنشطة الوزارات الرئيسية. يتم تنسيقها من قبل اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة وتكون مسؤولة مباشرة أمامها. وبالتعاون مع اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، تعمل وحدات الجسانية لإحراز التقدم في مجال المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في مجالات محددة. وهي تتواجد في العديد من الوزارات، بما في ذلك وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي. على الرغم من الدور المركزي الذي تلعبه سياسات ريادة الأعمال والشركات الصغيرة والمتوسطة في التمكين الاقتصادي للمرأة، إلا أن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لا تحتوي على وحدة خاصة بالجسانية.

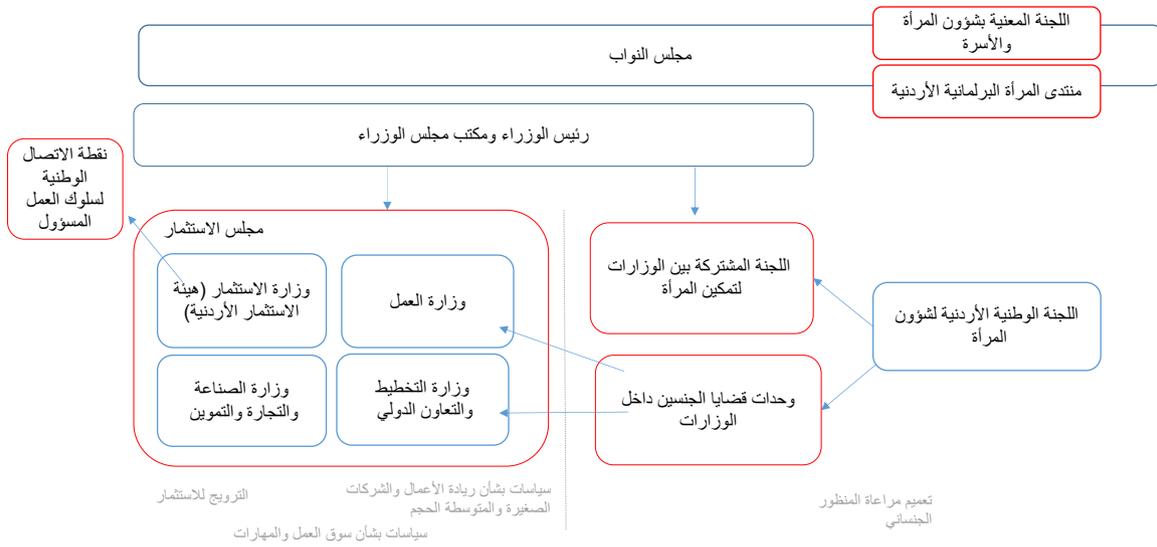
تأسست اللجنة المشتركة بين الوزارات حول تمكين المرأة في عام 2015 لتسهيل التنسيق في الحكومة بشأن الإجراءات المتعلقة بالنوع الاجتماعي، وفقًا للأهداف المحددة في رؤية الأردن 2025. تعمل اللجنة المشتركة بين الوزارات على المستوى الوزاري برئاسة متناوبة وتضم بين أعضائها الأمين

العام للجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة. تضمن اللجنة المشتركة بين الوزارات اعتماد الخطط والسياسات والبرامج لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وفي تأمين الأموال اللازمة من الميزانيات الحكومية لتنفيذ تدابير السياسة هذه.

بالإضافة إلى آليات التنسيق هذه، تلعب وزارة التخطيط والتعاون الدولي المسؤولة عن إعداد الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية دوراً رئيسياً في ضمان الاتساق الشامل للاستراتيجيات والخطط القطاعية مع أهداف التنمية الوطنية. إن وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولة أيضاً عن تنسيق العلاقات مع المانحين والمؤسسات المالية الدولية وتنسيق وإدارة التمويل لمشاريع التنمية. تعد وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إلى جانب وزارة العمل، حلقة وصل مهمة بين سياسة الاستثمار والمساواة بين الجنسين وسياسات تمكين المرأة، حيث إنها، بالإضافة إلى كونها عضواً في مجلس الاستثمار، فهي مرتبطة باللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة من خلال الوحدات الجنسانية.

على الصعيد التشريعي، يتولى ملتقى البرلمانيات الأردنيات ولجنة المرأة وشؤون الأسرة في مجلسي النواب والشيوخ مراجعة التشريعات الخاصة بالمرأة والأسرة والطفل، والإشراف على السياسات والخطط والبرامج للتمكين الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي للمرأة. ليس من الواضح إلى أي مدى تكون هذه الآليات قادرة على ضمان إدراج الاعتبارات الجنسانية وأخذها في الاعتبار من قبل البرلمان عند تصميم القوانين في مجالات مثل الاستثمار وريادة الأعمال / الشركات الصغيرة والمتوسطة.

البيان 10.4. آليات التنسيق المؤسسي بين الجهات الحكومية



المصدر: من بلورة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

4.4. الإطار السياسي الذي يؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

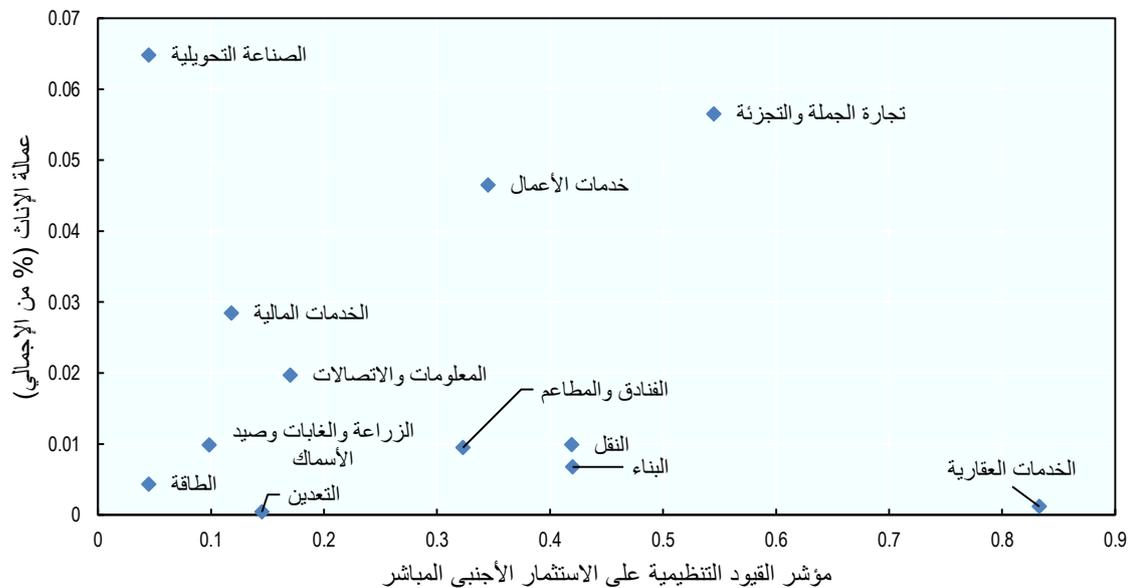
يجل هذا القسم الإطار السياسي الذي يدعم الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر على المسائل الجنسانية. يدرس القيود التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر والعوائق القانونية أمام المشاركة الاقتصادية للمرأة والسياسات والبرامج الاستباقية عند تقاطع تشجيع الاستثمار والمساواة بين الجنسين والالتزامات الدولية الرئيسية للأردن في مجال حقوق المرأة.

تؤثر القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر والموظفين الأجانب على بعض قطاعات الخدمات التي توظف النساء بشكل رئيسي

يمكن للقيود التنظيمية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر أن تقوض الأثر الإيجابي الذي يمكن أن يحدثه على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل، ولا سيما في القطاعات التي توظف أو لديها القدرة على توظيف عدد كبير من النساء. بشكل عام، لدى الأردن قيود عالية على الاستثمار الأجنبي المباشر مقارنة بمتوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وأقران آخرين في المنطقة مثل تونس والمغرب ومصر. تتبع درجة الأردن بشكل أساسي من قيود الأسهم في قطاعات الخدمات التي يهيمن عليها الرجال عادةً مثل الخدمات العقارية والنقل وتجارة الجملة والتجزئة والبناء وخدمات الأعمال (البيان 11.4). في حين أن هذه القطاعات توظف الرجال في الغالب، إلا أنها تمثل 12 ٪ من إجمالي عمالة النساء، وهو ما يعادل أكثر من 31000 وظيفة. تتمتع قطاعات الخدمات الأخرى، لا سيما الفنادق والمطاعم والخدمات المالية، بمستويات أعلى من قيود الاستثمار الأجنبي المباشر من متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. نظرًا لأن قطاعات الخدمات هذه تميل

إلى توظيف العديد من النساء على مستوى العالم، فإن هذه الدرجات تشير إلى أنه من خلال رفع قيود الاستثمار الأجنبي المباشر، قد يخلق المستثمرون الأجانب وظائف يمكن أن تشغلها النساء.

البيان 11.4. القيود التنظيمية على الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى في القطاعات التي يهيمن عليها الرجال عادةً



ملاحظة: تشير البيانات إلى عام 2019. يتراوح مؤشر القيود التنظيمية للاستثمارات الأجنبية المباشرة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من صفر (مفتوح) إلى 1 (مغلق). لا يغطي قطاعي التعليم والصحة. لمنهجية حساب مؤشر الاستثمار الأجنبي المباشر، انظر (Kalinova et al. (2010[34] المصدر: إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على أساس منظمة العمل الدولية ومؤشر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للقيود التنظيمية للاستثمار الأجنبي المباشر

على الرغم من أن مؤشر الاستثمار الأجنبي المباشر لا يغطي قطاعي التعليم والصحة، اللذين يمثلان معاً 55% من عمالة النساء في الأردن، إلا أن بعض القيود، لا سيما المفروضة على العاملين الأجانب، تؤثر أيضاً على هذين القطاعين، ورغم أنها ليست تمييزية، إلا أنها تشكل عبئاً كبيراً على المستثمرين الأجانب. تنطبق القيود المفروضة على العمالة الأجنبية على جميع قطاعات الاقتصاد في الأردن. وفقاً لقانون العمل رقم 8 لعام 1996 ("قانون العمل")، لا يمكن توظيف العمال الأجانب دون موافقة مسبقة من وزارة العمل ولا يمكن أن تتجاوز مدة التصريح بالعمل عامًا واحدًا. كما ينص قانون العمل على أن العاملين الأجانب يجب أن يكونوا حاصلين على مؤهلات غير متوفرة في الأردن وأن الأولوية يجب أن تعطى للمواطنين العرب. تم مؤخراً تخفيف شرط الجنسية الأردنية للموظفين الرئيسيين في قطاعات معينة. اعتباراً من عام 2019، يمكن لأصحاب العمل توظيف غير الأردنيين في عدد من المهن التي تتطلب مهارات عالية، لا سيما في قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة والهندسة والخدمات المهنية والقطاعات المصرفية. ولكن على أصحاب العمل إثبات عدم توفر عمال أردنيين مؤهلين لهذا المنصب قبل تعيين عامل أجنبي. علاوة على ذلك، فإن تصاريح العمل لهذه الفئات من العمال تحمل رسوماً أعلى من تصاريح العمل العادية وهي غير قابلة للتجديد (الفصل 3).

إن القيود المفروضة على الموظفين الأجانب هي أيضاً عقبة كبيرة أمام توظيف النساء المهاجرات، ولا سيما اللاجئات السوريات. كشفت دراسة استقصائية عن دوافع الاستثمار أجراها البنك الدولي (Investment motivation survey. Summary Report, May 2016, 2016[35]) في الأردن بالتعاون مع وزارة الاستثمار أن المستثمرين الأجانب، لا سيما أولئك الذين تدفعهم دوافع البحث عن الكفاءة، في قطاعات التصنيع ذات القيمة المضافة المنخفضة (مثل الورق والأثاث والإلكترونيات) على استعداد لتوظيف اللاجئات السوريات إذا تم منحهن تصريح عمل. ولكن منذ عام 2015، تم اتخاذ العديد من الإجراءات السياسية لتسهيل وصول اللاجئات السوريات إلى سوق العمل من خلال إصدار تصاريح العمل ونتيجة لذلك ارتفعت حصة النساء السوريات اللاتي وجدن عملاً في كل من الشركات المحلية والأجنبية (ILO, 2017[36]).

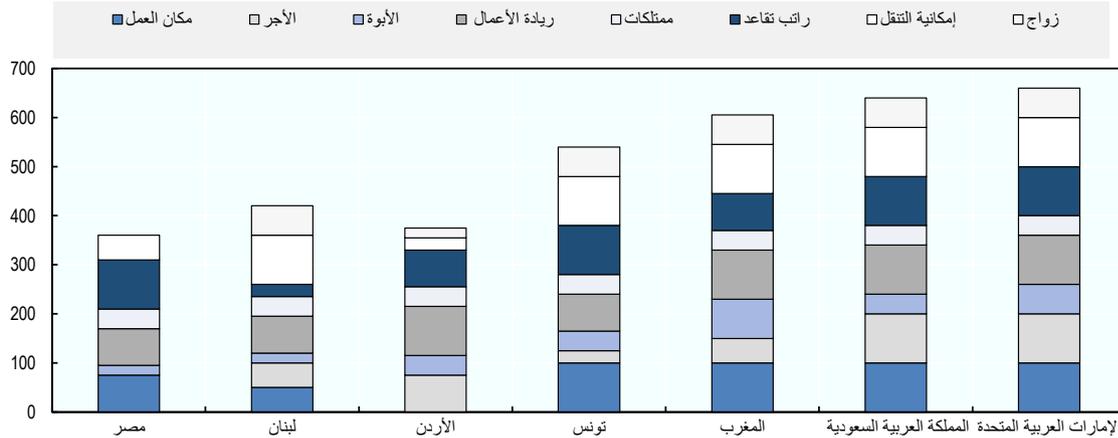
تعليق الحواجز القانونية في العديد من المجالات مشاركة المرأة في سوق العمل

تلعب قوانين وأنظمة سوق العمل المحلية دوراً مهماً في تسهيل التأثيرات الإيجابية وتقليل الآثار السلبية المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر على العائلات المحلية. تؤثر هذه القوانين والأنظمة، أو عدم وجودها، على قدرة المرأة على دخول السوق وظروف عملها وإمكانية التوفيق بين حياتها الشخصية والمهنية وخلق مسيرة مهنية وفتح مشروع تجاري وإدارته. يقيس تقرير البنك الدولي بشأن المرأة وانشطة الأعمال والقانون (Women, Business and the Law, 2021[37]) الفروق القانونية بين وصول المرأة والرجل إلى الفرص الاقتصادية من خلال عدة مؤشرات، بعضها يتعلق بمشاركة المرأة في سوق العمل. تدل المؤشرات، التي تأخذ قيمة أقل في حالة زيادة القيود، إلى أن الحواجز القانونية في الأردن تعيق قدرة المرأة

على دخول القوى العاملة والبقاء فيها ("مكان العمل")، والحصول على حماية اجتماعية مناسبة في حالة الأمومة ("الأبوة والأمومة")، ووراثة الأصول ("الأصول") (البيان 12.4). تُظهر المؤشرات أيضاً أنه، مقارنة بالدول الأخرى في المنطقة، يمتلك الأردن إطاراً قانونياً وتنظيمياً أقل شمولاً للجنسانية، لا سيما في مجالات "مكان العمل" و"الأمومة والأبوة".

البيان 12.4. يفرض الأردن قيوداً قانونية على توظيف النساء أكثر من نظرائه في المنطقة

درجات مؤشر WBL (0-100) في خمس مجالات مختارة للإدماج الاقتصادي للمرأة، 2021



ملاحظة: يفحص مؤشر "مكان العمل" القيود القانونية على قرار المرأة بالانضمام إلى القوى العاملة والبقاء فيها وكذلك حمايتها من التمييز والتحرش الجنسي في مكان العمل؛ ويعاين مؤشر "الأجر" القوانين والأنظمة التي تؤثر على الفصل المهني والفجوة في الأجر بين الجنسين؛ ويقيم مؤشر "الأبوة" القوانين التي تؤثر على عمل المرأة بعد إنجاب الأطفال؛ ويحلل مؤشر "ريادة الأعمال" القيود المفروضة على قدرة المرأة على بدء الأعمال التجارية وإدارتها؛ وأخيراً، ينظر مؤشر "الأصول" في الفروق بين الجنسين في حقوق الملكية والميراث. تشير الدرجة التي تقل عن 100 إلى أنه تم تحديد قيد قانوني واحد على الأقل على المشاركة الاقتصادية للمرأة في مجال معين.

المصدر: من إعداد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على دراسات البنك الدولي (Women, Business and the Law, 2021^[37])

خلال العقد الماضي، أحرز الأردن تقدماً مهماً في إزالة الحواجز القانونية أمام مشاركة المرأة في سوق العمل. عالجت التعديلات الأخيرة على قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 ("قانون العمل")، التي أدخلت في القانون رقم 14 لسنة 2019 ("القانون المعدل")، بعض الثغرات المهمة فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين في سوق العمل. أدخل القانون المعدل مفهوم "التمييز في الأجر" (المادة 2)، والذي يُعرّف بأنه عدم المساواة في دفع الأجر بين الموظفين على أساس الجنس، ويفرض بالتالي عقوبة على صاحب العمل في حالة التمييز (المادة 17). كما أدخل القانون المعدل إجازة أبوة مدفوعة الأجر مدتها ثلاثة أيام بعد ولادة الطفل (المادة 66). يتعلق تعديل مهم آخر بالمادة 72 من قانون العمل التي تفرض التزاماً على صاحب العمل لإنشاء دار رعاية نهارية عندما يكون هناك 15 طفلاً أو أكثر دون سن الخامسة بين الموظفين الرجال والنساء (بينما كان الالتزام سابقاً موجوداً فقط في حالة الموظفات).

بالإضافة إلى هذه التعديلات على قانون العمل، اعتمد الأردن عدداً من القوانين والأنظمة لتشجيع مشاركة المرأة في القوى العاملة. في عام 2010، اعتمد الأردن قانون الضمان الاجتماعي الجديد (رقم 7) بهدف زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل والالتحاق في التأمينات الاجتماعية. ونتيجة للإصلاح، يتم تمويل استحقاقات الأمومة بالكامل عن طريق زيادة المساهمات المحايدة جنسياً، مما يؤدي إلى عدم وجود أي عامل يثبط أرباب العمل عن توظيف النساء. ألغى القرار رقم 2018/2 الصادر عن وزارة العمل المتعلقة بالعمل الليلي والقيود القطاعية على المرأة (ومع ذلك، تنص المادة 69 من قانون العمل على أنه يجوز إصدار قرار وزاري لتقييد ساعات عمل المرأة وخيار القطاعات / الصناعات). منذ عام 2017، يحق للمرأة أن تختار، بموافقة صاحب العمل، ترتيبات عمل مرنة تتكيف مع الظروف الشخصية والعائلية (النظام رقم 22 لعام 2017). بالإضافة إلى ذلك، أدخل الأردن أحكاماً تحظر التمييز بين الجنسين في الخدمات المالية (تعليمات البنك المركزي الأردني رقم 2012/56، المعدلة بموجب التعميم رقم 10091/1/27، المادة 30).

ومع ذلك، لا تزال هناك حواجز قانونية رئيسية أمام مشاركة المرأة في سوق العمل. تنص المادة 61 من قانون الأحوال الشخصية (2010) على أن المرأة تحتاج إلى موافقة زوجها للعمل خارج المنزل. يحق للمرأة الأردنية الحصول على إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة 10 أسابيع فقط (12.8) أسبوعاً في القطاع العام)، وهي أقل من المدة التي أوصت بها منظمة العمل الدولية والتي تبلغ 14 أسبوعاً (قانون العمل، المادة 70). علاوة على ذلك، فإن القوانين الحالية غير كافية للتصدي بفعالية للتحرش الجنسي في مكان العمل، لأنها لا تغطي جميع أشكال الإساءة (مثل الاعتداء الجنسي الذي يرتكبه زميل في العمل) (World Bank, 2020^[38]). لا يزال الإطار القانوني المتعلق بالميراث يميّز ضد المرأة، ويحد من قدرتها على وراثة الأصول الإنتاجية والمالية، ومن المحتمل أنه يحد من قدرتها على أن تصبح رائدة أعمال.

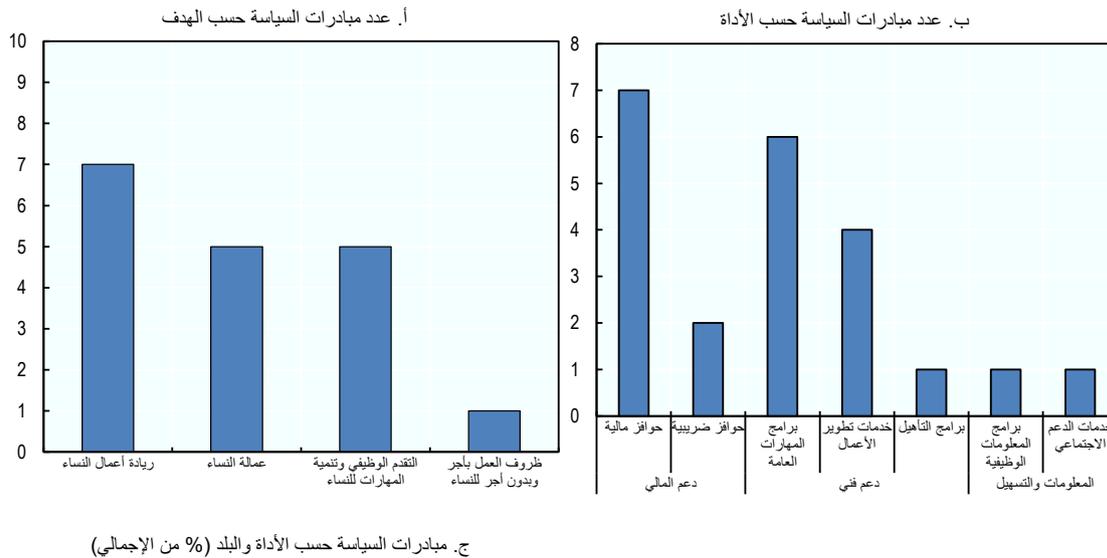
تدعم البرامج المتنوعة المساهمة الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر في المساواة بين الجنسين

بالإضافة إلى الأنظمة والقوانين، يمكن استخدام مجموعة متنوعة من الأدوات السياسية الأخرى لدعم المساهمة الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر في المساواة بين الجنسين. وهي تشمل تدابير الدعم المالي (مثل الحوافز الضريبية والمالية)، وبرامج الدعم التقني (مثل برامج التدريب وتنمية المهارات)، والمعلومات وخدمات التسهيل (مثل البرامج حول معلومات التوظيف، ومرافق رعاية الأطفال). تستفيد بعض الأدوات السياسية هذه بشكل مباشر من الاستثمار الأجنبي المباشر، بينما تهدف أدوات أخرى إلى تحسين المساواة بين الجنسين على نطاق أوسع.

حددت عملية رسم الخرائط التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في النصف الأول من عام 2021 أربع عشرة مبادرة سياسية تدعم التأثير الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين في سوق العمل الأردني (0). تعزز بعض المبادرات السياسية هذه أكثر من هدف واحد للمساواة بين الجنسين وقد تشمل على عدة أدوات سياسية. تُظهر البيانات التي تم جمعها من خلال تمرين رسم الخرائط أن نصف المبادرات السياسية هذه تعزز ريادة الأعمال النسائية، بينما يهدف حوالي الثلث إلى زيادة توظيف النساء وتحسين فرص تقدمهن مهنيًا وتنمية مهارتهن (البيان 13.4، اللوحة أ). تركز مبادرة سياسية واحدة فقط على ظروف عمل المرأة بأجر أو بغير أجر.

الحوافز المالية هي الأداة السياسية الأكثر استخدامًا لدعم المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الأردن (اللوحة ب). ومن الجدير بالذكر أن نصف المبادرات السياسية تتضمن نوعاً من الحوافز المالية. يتم تقديم الحوافز المالية بشكل أساسي في شكل منح وقروض للأعمال التجارية المملوكة للنساء. من الأمثلة على ذلك القروض المقدمة لصغار المزارعات من قبل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، والقروض الممنوحة للنساء ذوات الدخل المنخفض من قبل صندوق التنمية والتشغيل.

البيان 13.4. تختلف المبادرات السياسية من حيث هدف السياسة والأداة



ملاحظة: قد تدعم مبادرة سياسية أكثر من هدف ويمكن أن تشمل أكثر من أداة واحدة. لدى الأردن 14 سياسة وبرنامجاً لدعم الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل، في حين أن تونس لديها 18.

المصدر: من بلورة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى (OECD, 2021[39])

إن الأردن هو أحد البلدان القليلة التي تمنح حوافز ضريبية للشركات التي تدعم المساواة بين الجنسين. على وجه التحديد، ينص النظام رقم 18 لعام 2020 على أنه يمكن لأي شركة الحصول على تخفيض في ضريبة دخل الشركات إذا كانت توظف نسبة من النساء الأردنيات والعاملين ذوي الإعاقة لا تقل عن 15٪ من القوة العاملة (لا تقل عن 25٪ للنسيج وشركات الملابس الموجودة في المناطق الصناعية المؤهلة). علاوة على ذلك، تُمنح حوافز ضريبية مختلفة (مثل الإعفاءات الضريبية والتخفيضات الضريبية للشركات) للمستثمرين في المناطق الصناعية المؤهلة حيث تعمل العديد من النساء.

تعد برامج دعم المهارات العامة أكثر الأدوات السياسية استخداماً بعد الحوافز المالية. ومن الأمثلة على ذلك برامج مراكز الإنتاج التي أطلقتها الجمعية العلمية الملكية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، والتي تقدم برامج التدريب وتنمية المهارات للنساء ذوات الدخل المنخفض، أو برنامج الموارد البشرية للصحة التابع لوزارة الصحة، والذي يهدف إلى تنمية المهارات الإدارية والقيادية للمرأة في قطاع الصحة. يتم أحياناً دمج برامج المهارات العامة مع الأدوات السياسية الأخرى. على سبيل المثال، يوفر صندوق التنمية والتشغيل التدريب لرائدات الأعمال بالإضافة إلى المساعدة المالية. تجدر الإشارة إلى مشروع تطوير القوى العاملة (WFD) التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، الذي تم تنفيذه من خلال وزارة العمل (MoL)، والذي يدعم تطوير مراكز الشهادات والاعتماد لزيادة التوظيف في القطاع الخاص، وخاصة النساء.

إن خدمات تطوير الأعمال هي أيضاً أداة مستخدمة على نطاق واسع. وهذه عنصر مهم في العديد من برامج الدعم لرائدات الأعمال. على سبيل المثال، يقدم برنامج المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية الموجّه للمزارع الصغيرة مع التركيز على النساء مساعدة تقنية لرائدات الأعمال الجدد. تهدف وحدات التمكين الاقتصادي للمرأة (WEE) داخل البلديات المحلية، التي أنشأها صندوق مشاريع المرأة العربية في عام 2020، إلى تحسين وصول رائدات الأعمال إلى الخدمات والتراخيص والتصاريح المحلية. لا تسعى أي من هذه المبادرات صراحة إلى ربط رائدات الأعمال بالمؤسسات الأجنبية، كما هو الحال في البلدان الأخرى (المربع 3.4).

المربع 3.4. البرامج الموجّهة لربط رائدات الأعمال بالشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات: تجارب من كندا ورواندا والمغرب

إن ربط رائدات الأعمال بالشركات الأجنبية متعددة الجنسيات، وبالتالي خلق روابط للنساء في سلسلة التوريد العالمية وزيادة قدرتهن كموردات، هو نهج سياسي مهم آخر تتبعه الحكومات. من الأمثلة البارزة هي تنوّع الموردين في كندا والبرامج المنفّذة بدعم من SheTrades Global في رواندا والمغرب.

تعد Supplier Diversity Canada (تنوّع الموردين في كندا) مبادرة تمولها منظمة "Women and Gender Equality Canada"، وتهدف إلى تعزيز تنوّع الأعمال التجارية والشمول في كندا من خلال ضم الشركات المملوكة للنساء، وللسكان الأصليين، والأقليات، ومجتمع الميم في سلاسل التوريد للشركات والعقود الحكومية. تشمل المبادرة تدريب المتخصصين في المشتريات على المزايا والأدوات المتاحة لتوسيع شبكة الموردين الخاصة بهم وربط الموردين المتنوعين بفرص الشراء. شاركت العديد من الشركات متعددة الجنسيات في برامج تنوّع الموردين، بما في ذلك Marriott و Sodexo و IBM و Dell والعديد من الشركات الأخرى.

SheTrades Global هو برنامج تابع لمركز التجارة الدولية يساعد الشركات المملوكة للنساء على توسيع شبكاتها وتعلم مهارات جديدة والتواصل مع شركاء الأعمال والمستثمرين. وبدعم من SheTrades Global، طورت رواندا والمغرب برامج مماثلة. في رواندا، حيث 98٪ من الشركات المملوكة للنساء هي مؤسسات صغيرة أو متناهية الصغر، تركز هذه البرامج على ربط مختلف المورّدات بسلاسل التوريد المحلية والإقليمية. تم تكيف البرنامج بشكل خاص مع قطاعي البستنة والقهوة، حيث تهيمن صاحبات الأعمال التجارية. أما في المغرب، إن البرنامج موجّه بشكل أكبر نحو النساء في قطاع الأغذية الزراعية، مع التركيز الدولي على ربط الموردين المغاربة بالمشتريين المحتملين في كل من كندا وأوروبا.

إن خدمات المعلومات والتيسير أقل استخداماً. وتشمل هذه برامج المعلومات الوظيفية للنساء، مثل تلك المقدمة في سياق مشروع تنمية القوى العاملة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وبرنامج زيادة العرض من حيث مرافق رعاية الأطفال داخل شركات القطاع الخاص التي تروج لها وزارة العمل.

تُظهر مقارنة البيانات التي تم جمعها في الأردن مع البيانات في تونس، وهي إحدى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي حققت أكبر قدر من التقدم فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، نتائج مماثلة من حيث عدد وأنواع السياسات والبرامج المطبقة. في النصف الأول من عام 2021، تمتعت تونس بـ 17 سياسة وبرنامج استباقي. تهدف معظم هذه السياسات والبرامج إلى تحسين ريادة الأعمال لدى النساء (65٪). يعد تحسين مهارات المرأة وزيادة عمالة المرأة من أهداف العديد من السياسات (40٪ و 25٪ على التوالي). كما لوحظت أوجه التشابه مع الأردن من حيث الأدوات السياسية المستخدمة (اللوحة ج). تتضمن بالكاد أكثر بقليل من 50٪ من المبادرات السياسية حوافز مالية أو ضريبية للاستثمار (أكثر من 60٪ في الأردن) وتوفر تدابير الدعم الفني، لا سيما برامج التدريب وتنمية المهارات (حوالي 80٪ في الأردن)، وتتضمن حوالي 10٪ معلومات وخدمات التيسير (حوالي 15٪ في الأردن). ولكن الافتقار إلى معلومات أكثر تفصيلاً عن هذه المبادرات مثلاً بشأن الميزانية المخصصة لها وعدد المستفيدين منها إنج، يمنع إجراء تحليل أكثر دقة بين نهجي السياسة وتأثيرهما على نتائج الجنسانية.

شارك الأردن على نحو فعال في الاتفاقات الدولية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين

صادق الأردن على الاتفاقات الدولية الرئيسية التي من شأنها النهوض بحقوق المرأة، والتزم بمواءمة التشريعات الوطنية مع المبادئ والمعايير التي تعززها هذه الاتفاقات. وعلى وجه الخصوص، صادق الأردن على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) في عام 1992، وإن كان مع بعض التحفظات على عدد من المواد (المادة 9 (2) بشأن منح المرأة الجنسية الأردنية لأبنائها، والمادة 15 (4) بشأن حق التنقل واختيار محل الإقامة، التي تم إلغاؤها في عام 2009، والمادة 16 (1) (ج، د، ز) بشأن المساواة في جميع الأمور المتعلقة بالزواج والعلاقات الأسرية). وعلاوة على ذلك، لم تصدق الدولة حتى الآن على البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مما يحرم النساء والمنظمات غير الحكومية من إمكانية تقديم شكاوى فردية إلى اللجنة المعنية باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشأن الانتهاكات التي تتعرض لها النساء اللواتي لم يعاملن معاملة عادلة من قبل المحاكم الأردنية.

وقع الأردن على إعلان ومنهاج عمل بيجين لعام 1995، والذي يعتبر أهم مخطط أولي للنهوض بحقوق المرأة. كما كان من أوائل الدول العربية التي شاركت في الأهداف الإنمائية للألفية والتزم بخطة عام 2030 في عام 2015. وقد صادق الأردن على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الهامة بشأن قضايا الجنسين، مثل الاتفاقية بشأن التمييز (في العمل والوظيفة) (رقم 111) واتفاقية المساواة في الأجور (رقم 100). ومع ذلك، لم يصدق الأردن على اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية (رقم 156) واتفاقية حماية الأمومة (رقم 183). وفي عام 2013، التزم الأردن بالمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشركات متعددة الجنسيات، التي تعهد بتشجيع المساهمة الإيجابية للشركات متعددة الجنسيات في التقدم الاجتماعي، بما في ذلك المساواة بين الجنسين. وقد أدى هذا الالتزام إلى إنشاء نقطة اتصال وطنية (NCP)، والتي تضطلع بمسؤولية تعزيز وضمان الالتزام بالمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (المربع 4.4). ولكن حتى الآن، لا تزال نقطة الاتصال الوطنية غير نشطة إلى حد كبير.

وَقَّع الأردن العديد من اتفاقات التجارة والتعاون الثنائية التي تحتوي على أحكام متعلقة بقضايا الجنسين. ويتضمن اتفاق الشراكة الأردني الأوروبي، الذي تم توقيعه في عام 1997 والذي دخل حيز التنفيذ في 2002، حكمًا يتعلق بقضايا الجنسين (المادة 82 من الفصل 2). ويشير هذا الحكم إلى "تعزيز دور المرأة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال التعليم والإعلام بما يتماشى مع السياسة الأردنية في هذا المجال"، باعتباره إجراء ذي أولوية لتعزيز التعاون الاجتماعي بين الطرفين. ومنذ كانون الثاني/يناير 2021، تم تضمين حكم مماثل أيضًا في اتفاق التجارة الحرة بين المملكة المتحدة والأردن. ومع ذلك، كما هو الحال مع معظم الأحكام الواردة في فصول التعاون، فإن وجوب إنفاذ هذه الالتزامات غير الاقتصادية ضعيف نوعًا ما.

يتضمن اتفاق التعاون في مجال العمل بين كندا والأردن، الذي تم توقيعه في عام 2009 والذي دخل حيز التنفيذ في عام 2012 إلى جانب اتفاقية التجارة الحرة، عدة إشارات إلى المساواة بين الجنسين والقضايا الجنسانية. وينص الاتفاق على أنه يجب على كل طرف أن يحرص على أن يتضمن وأن يحمي قانون العمل وممارساته مبادئ وحقوق العمل المعترف بها دوليًا، بما في ذلك "القضاء على التمييز فيما يتعلق بالعمل والوظيفة (بما في ذلك المساواة في الأجور بين النساء والرجال)" (المادة 1). وبالإضافة إلى ذلك، تم تحديد "قضايا الجنسانية، بما في ذلك القضاء على التمييز فيما يتعلق بالعمل والوظيفة" كمجال للتعاون من أجل تحسين مبادئ ومعايير العمل (المادة 1 من الملحق، على النحو المشار إليه في المادة 8). وفيما يتعلق بتطبيق وإنفاذ هذه الأحكام، ينص الاتفاق على إجراء ملزم لتسوية المنازعات بين دولة وأخرى من أجل معالجة حالات عدم الامتثال التي قد تفضي إلى "تقييمات نقدية" ملزمة وقابلة للإنفاذ في المحاكم الوطنية (المواد 11-13). على الرغم من أن إجراءات الإنفاذ تبدو سليمة، إلا أن تطبيق هذا النوع من البنود نادر للغاية من الناحية العملية. وعلاوة على ذلك، لا يوفر الاتفاق أي تدبير أو إجراء لأولئك الذين ليسوا طرفًا في المعاهدة (مثل المواطنين المتضررين) الذين قد يعانون أكثر جراء أي خرق.

المربع 4.4. المبادئ بشأن المساواة بين الجنسين وعدم التمييز المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

إن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للشركات متعددة الجنسيات (OECD, 2010[1]) هي أداة دولية رئيسية ترمي إلى تعزيز ممارسات سلوك العمل المسؤول من قبل الشركات متعددة الجنسيات الأجنبية، بما في ذلك ما يتعلق بقضايا الجنسين. تعد المبادئ التوجيهية توصيات مقدمة من الحكومات إلى الشركات متعددة الجنسيات لمنع ومعالجة الآثار السلبية للعمليات التجارية على الاقتصاد والمجتمع والبيئة. وعلى الرغم من أنها ليست ملزمة قانونًا للشركات، إلا أنها ملزمة للحكومات الموقعة، والتي يتعين عليها ضمان تنفيذ المبادئ التوجيهية والالتزام بها. في حين أن قضايا الجنسين تتعلق بجميع جوانب نشاط الأعمال، فإن هناك فصلين من المبادئ التوجيهية يرتبطان ارتباطًا وثيقًا بالمرأة، وهما: الفصل الرابع بشأن "حقوق الإنسان" والفصل الخامس بشأن "العمالة والعلاقات الصناعية". وينص التعليق 40 من الفصل الرابع بشأن "حقوق الإنسان" على أنه ينبغي للشركات أن تولي اهتمامًا خاصًا لحقوق الإنسان للأفراد المنتمين إلى الفئات الضعيفة مثل النساء. ويشير الفصل الخامس بشأن "العمالة والعلاقات الصناعية" إلى مبادئ المساواة في المعاملة في مجال العمل وعدم التمييز على أساس الجنس. كما يشدد التعليق 54 من الفصل الخامس على أهمية المعايير المتساوية للاختيار والأجر والترقية ومنع التمييز أو الفصل على أساس الزواج والحمل والأمومة، في حين ينص التعليق 58 على ضرورة ضمان تكافؤ الفرص أيضًا في التدريب.

يتم توفير توجيهات عملية للشركات حول كيفية تحديد ومعالجة الآثار السلبية المحتملة على النساء في عملياتها وسلاسل القيمة الخاصة بها في التوجيهات بشأن العناية الواجبة لسلوك العمل المسؤول الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2018[2]). تساعد التوجيهات بشأن العناية الواجبة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الشركات على إدراك المخاطر الفعلية والمحتملة في المواقف التي قد تتأثر فيها النساء بشكل غير متناسب، على سبيل المثال، في قطاعات أو مناطق جغرافية معينة. كما تقدم توجيهات حول كيفية ضمان فعالية وملاءمة

الإجراءات المتخذة لمنع الآثار السلبية وتخفيفها. بالإضافة إلى التوجيهات بشأن العناية الواجبة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تساعد أدوات التوجيه القطاعية الأخرى لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الشركات العاملة في قطاعات محددة على تحديد كيف يمكن أن تؤثر أعمالها بشكل غير متناسب على النساء. على سبيل المثال، يشرح دليل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول العناية الواجبة من أجل سلاسل إمداد مسؤولة في قطاع الملابس والأحذية كيف يمكن للشركات، في كل مراحل سلاسل القيمة هذه، تحديد ومعالجة المخاطر الخاصة بنوع الجنس، مثل التحرش الجنسي والتمييز.

المراجع

- Bank, T. (ed.) (2014), *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0405-2>. [30]
- Bolle, M., A. Prados and M. Sharp (2006), *Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt*. [27]
- Carr, M. and M. Chen (2005), "Globalization, social exclusion and gender", *International Labour Review*, Vol. 143/1-2. [28]
- CSS (2020), *Gender Equality in Jordan: Impact Analysis of COVID-19*. [11]
- G. Berik, A. (ed.) (2009), *Making policy work for women: gender, foreign direct investment and development*, London, Routledge. [29]
- Government of Jordan (2020), *Jordan 2025 – A National Vision and Strategy*, <http://jordanembassyus.org/sites/default/files/jo2025part1.pdf>. [33]
- Government of Jordan (2019), *Annual Report 2019*. [26]
- Government of Jordan (2011), *National Employment Strategy 2011-2020*, https://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/equest.fileutils.dohandle?p_uploaded_file_id=171. [35]
- ILO (2021), *Employment distribution by occupation (by sex), 2018*, <https://ilostat.ilo.org/>. [19]
- ILO (2021), *Labour force participation rate by sex and age, 2019*, <https://ilostat.ilo.org/>. [4]
- ILO (2021), *Proportion of informal employment in total employment by sex and sector (%), 2019*, <https://ilostat.ilo.org/>. [6]
- ILO (2021), *Unemployment rate by sex, age and marital status (%), 2019*, <https://ilostat.ilo.org/>. [12]
- ILO (2018), *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf. [7]
- ILO (2018), *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf. [10]
- ILO (2017), *Work permits regulations and employment outcomes of Syrian refugees in Jordan: towards the formalisation of Syrian refugees employment*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_559151.pdf. [38]
- JIC (2016), *Investment Promotion Strategy*. [34]

- JNCW (2020), *Addendum to the National Strategy for Women (NSW): Impact of the COVID-19 Crisis on the NSW*. [9]
- JNCW (2020), *National Strategy for Women 2020-2025*. [31]
- Jordan, D. (2021), *Gender Indicators, 2018*, <http://dosweb.dos.gov.jo/population/gender-indicators/>. [5]
- Kalinova, B., A. Palerm and S. Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", *OECD Working Papers on International Investment*, OECD Publishing, Paris 2010/03, <https://doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en>. [36]
- Kodama, N., B. Javorcik and Y. Abe (2018), "Transplanting corporate culture across international borders: Foreign direct investment and female employment in Japan", *The World Economy*, Vol. 41/1, pp. 1148–1165. [24]
- OECD (2021), *FDI Qualities Policy Mapping (database)*. [3]
- OECD (2021), *FDI Qualities Policy Toolkit: Polices for improving the sustainable development impacts of investment*, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-Qualities-Policy-Toolkit-Consultation-Paper-2021.pdf>. [21]
- OECD (2021), *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6d84ee94-en>. [42]
- OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, <https://doi.org/www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm>. [22]
- OECD (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>. [2]
- OECD (2018), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, <https://dx.doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [13]
- OECD (2010), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. [1]
- OECD/ILO/CAWTAR (2020), *Changing Laws and Breaking Barriers for Women's Economic Empowerment in Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia*, Competitiveness and Private Sector Development, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ac780735-en>. [41]
- Tang, H. and Y. Zhang (2017), "Heiwai Tang & Yifan Zhang, 2017. "Do Multinationals Transfer Culture? Evidence on Female Employment in China,"", *CESifo Working Paper Series 6295*. [25]
- UN Women (2020), *COVID-19 and Women's Economic Empowerment: Policy Recommendations for Strengthening Jordan's Recovery*, <https://jordan.unwomen.org/en/digital-library/publications/covid-19-and-wee-policy-recommendations>. [8]
- UN Women (2020), *Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on Vulnerable Women in Jordan*, <https://jordan.un.org/en/109970-rapid-assessment-impact-covid-19-vulnerable-women-jordan>. [17]
- UNESCO (2021), *Female researchers as a percentage of total researchers (FTE) - Engineering and technology, 2017*, <http://data.uis.unesco.org/>. [14]

- UNESCO (2021), *Literacy rate, adult female/male (% of females ages 15 and above)*, 2018, [16]
<http://data.uis.unesco.org/>.
- UNESCO (2021), *School enrollment, primary/secondary/tertiary, female/male (% gross)*, 2019. [15]
- World Bank (2021), *Women, Business and the Law*, <https://wbl.worldbank.org/en/wbl>. [39]
- World Bank (2020), *How legal reforms in Jordan can combat sexual harassment*, [40]
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/02/19/how-legal-reforms-in-jordan-can-combat-sexual-harassment>.
- World Bank (2019), *Women's Economic Empowerment Action Plan 2019-2034*, [32]
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/379131574445136942-0280022019/Jordan-WEEAP-Jan-19-2019-en>.
- World Bank (2018), *Understanding How Gender Norms in MNA Impact Female Employment Outcomes*, [20]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/859411541448063088/pdf/ACS25170-PUBLIC-FULL-REPORT-Jordan-Social-Norms-June-1-2018-with-titlepg.pdf>.
- World Bank (2017), *Global Financial Inclusion (Global Findex) Database, 2017*, [18]
<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-inclusion-global-findex-database>.
- World Bank (2016), *Investment motivation survey. Summary Report, May 2016*, [37]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/727941530222301892/pdf/Investment-Motivation-Survey.pdf>.
- World Bank (2011), *Fostering Women's Economic Empowerment Through Special Economic Zones*, [23]
https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_report_sez-global.

الملحق 4.1 سياسات وبرامج استباقية

الجدول المرفق 4.1 سياسات وبرامج استباقية التي ترتبط بتأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على المساواة بين الجنسين

الوصف	المدة	المؤسسة المنفذة	اسم المبادرة السياسية
يقدم الدعم الفني والمالي لصغار المزارعين والجمعيات والمنتجين ومصدري المنتجات الزراعية، والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويركز البرنامج بشكل خاص على النساء والشباب.	2015-2018	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع	برامج لصغار المزارعين مع التركيز على الشباب والنساء
يقدم قروضاً مدعومة وبرامج التدريب وتنمية المهارات ويساعد رواد الأعمال الجدد على تطوير مشاريع الأعمال. كما يركز على الأفراد ذوي الدخل المنخفض أو العاطلين عن العمل، بما في ذلك العديد من النساء.	منذ عام 1991		صندوق التنمية والتشغيل
قدم البنك الأوروبي للاستثمار قرضين يبلغ مجموعهما 7 مليون دولار أمريكي إلى شركة صندوق المرأة للتمويل الأصغر بهدف زيادة وصول الشركات متناهية الصغر إلى التمويل، ولا سيما رائدات الأعمال، بما في ذلك اللجان السوريات، في المناطق الحضرية والريفية في الأردن.	2014, 2018	شركة صندوق المرأة للتمويل الأصغر	تقديم قرض لشركة صندوق المرأة للتمويل الأصغر (من قبل البنك الأوروبي للاستثمار) بهدف زيادة الشمول المالي لرائدات الأعمال
قدمت مؤسسة التمويل الدولية قرضاً بقيمة 10 ملايين دولار أمريكي بالعملة المحلية إلى شركة "تمويلكم" بهدف دعم الشركات الصغيرة ورجال الأعمال، بما في ذلك النساء.	2018	شركة "تمويلكم"	تقديم قرض لشركة "تمويلكم" (Tamweelcom) (من قبل مؤسسة التمويل الدولية) لدعم رائدات الأعمال
قدم البنك الدولي منحة للبنك المركزي الأردني بهدف تعزيز سياسات الشمول المالي في البلاد، والتي من شأنها تمكين المرأة من الوصول بسهولة إلى الخدمات المالية.	2017	البنك المركزي الأردني	سياسات الشمول المالي في الأردن
أنشأ الأردن عدة مناطق حرة وتنموية، ومنطقة اقتصادية خاصة في العقبة. يتم منح المستثمرين في هذه المناطق حوافز ضريبية كبيرة، والتي تختلف حسب قطاع العمل. توظف بعض هذه المناطق العديد من النساء، وخاصة اللجان السوريات	منذ عام 2014	وزارة الاستثمار	الحوافز الضريبية في المناطق التنموية والمناطق الحرة التي توظف العديد من النساء (قانون الاستثمار رقم 30 لعام 2014)
في بعض القطاعات، يمكن للشركات الحصول على تخفيض في ضريبة الدخل على الشركات إذا كانت لا تقل نسبة تشغيل الأردنيات والعاملين ذوي الإعاقة عن 15٪ من إجمالي القوى العاملة، باستثناء الشركات في قطاع النسيج والملابس الكائنة في المناطق الصناعية المؤهلة، والتي يجب ألا تقل نسبة التشغيل فيها عن 25٪.	منذ عام 2020		حوافز ضريبية للشركات التي توظف أردنيات (النظام رقم 18 لسنة 2020)
يوفر مركز جبل التاج للمرأة التدريب المهني وتنمية المهارات الشخصية من أجل تمكينها من دخول سوق العمل أو إنشاء أعمال خاصة بها. يقدم المركز حالياً تدريباً على المهارات الحاسوبية، وورش عمل حول قيادة الأعمال وبدء نشاط الأعمال، واحتضان المشاريع صغيرة النطاق، ودورات أخرى (مثل دورات تصميم الأزياء).	منذ عام 2003	المنتدى الأردني لصاحبات الأعمال والمهنيات (JFBPW)	مؤسسة التدريب المهني - جبل التاج
مشروع الموارد البشرية للصحة 2030 هو دورة منتهية سنتان لتطوير الإدارة الصحية ومهارات القيادة للمهنيين الصحيين. وأكثر من 40٪ من المشاركين في التدريب البالغ عددهم 62 هم من النساء، ويمثلن كل محافظة من محافظات البلاد.	2016-2018	وزارة الصحة	مشروع الموارد البشرية للصحة (HRH 2030)
يهدف برنامج مراكز الإنتاجية إلى الحد من الفقر والبطالة من خلال تشجيع الإدماج الاقتصادي للعمال على هامش الإنتاج، مثل النساء. تنتشر مراكز الإنتاجية في جميع محافظات الأردن. تتوفر برامج التدريب وتنمية المهارات، بما في ذلك لرواد الأعمال، فضلاً عن إبداء المشورة التقنية.	منذ عام 2002	الجمعية العلمية الملكية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي (MoPIC)	برنامج مراكز تعزيز الإنتاجية (إرادة)
يهدف برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، الذي يتم تنفيذه من خلال شركة بدائل التنمية (DAI)، إلى زيادة فرص العمل في القطاع الخاص، وخاصة بالنسبة للنساء والشباب والأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر. وتشمل الأنشطة مراكز التدريب المهني الرائدة، وتطوير أنظمة لإصدار الشهادات والاعتماد للمهن التقنية والمهنية المستهدفة، ودعم الشراكات بين القطاعين العام	2014-2018	وزارة العمل (MOL)	مشروع تطوير القوى العاملة (USAID-DAI)

			والخاص في مجال التوظيف، وتنفيذ نظام التوجيه المهني لطلاب التدريب المهني، وغيرها من خدمات المعلومات والتسهيلات.
وحدات التمكين الاقتصادي للمرأة (WEE)	البلديات المحلية، وصندوق مشاريع المرأة العربية (AWEF)	منذ عام 2020	قاد صندوق مشاريع المرأة العربية إنشاء وحدات التمكين الاقتصادي للمرأة (WEE) داخل البلديات المحلية، والتي تهدف إلى تحسين وصول المرأة إلى الخدمات المحلية والتراخيص والتصاريح اللازمة لأعمالها.
تعزيز سياسات الشمول المالي في الأردن (من قبل البنك الدولي)	البنك المركزي الأردني	2017	قدم البنك الدولي منحة للبنك المركزي الأردني بهدف تعزيز سياسات الشمول المالي في البلاد، والتي من شأنها تمكين المرأة من الوصول بسهولة إلى الخدمات المالية.
برنامج إنشاء مراكز رعاية نهارية في شركات القطاع الخاص	وزارة العمل (MOL)	2015-2020	يهدف البرنامج إلى إنشاء مراكز رعاية نهارية في شركات القطاع الخاص. ويتمثل الهدف الآخر في تحسين الامتثال للمادة 72 من قانون العمل الأردني، التي تلزم أصحاب العمل بإنشاء مركز رعاية نهارية لرعاية أطفال الموظفين والموظفات عندما يكون هناك 15 طفلاً أو أكثر من الأطفال دون سن الخامسة. ويتضمن البرنامج الأنشطة التالية: حملات توعية وتفتيش خاصة بالمادة 72 من قبل وزارة العمل، وتقديم الدعم الفني والمالي للشركات من أجل إنشاء مراكز رعاية نهارية، والتدريب على مهارات رعاية الطفولة المبكرة، ودعم توظيف الإناث في مراكز الرعاية النهارية.
المزايا النقدية لخدمات رعاية الأطفال (النظام رقم 93 لسنة 2020)		2014	يوفر النظام الجديد الصادر بموجب قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 للأمهات العاملات استحقاقات نقدية لتمكينهن من العودة إلى العمل أثناء تأمين رعاية أطفالهن سواء في دار رعاية الأطفال أو في المنزل. كما يسمح لمراكز رعاية الأطفال المسجلة بالحصول على مزايا نقدية مباشرة لتغطية التكاليف التشغيلية.

5 تحسين تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

يتناول هذا الفصل التحديات الرئيسية التي يواجهها الأردن المرتبطة بأمن الطاقة والآثار المترتبة عنها من حيث انبعاثات الكربون والاستثمار الخاص. كما يقيّم المساهمة الحالية للاستثمار الأجنبي المباشر في تنويع مصادر الطاقة، والحد من انبعاثات الكربون ودعم التحوّل منخفض الكربون، بما في ذلك عن طريق الآثار غير المباشرة المحتملة على الشركات المحلية. ثم ينظر الفصل في الأطر المؤسسية والسياساتية التي تؤثر على وقع الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون، ويحدد الفرص السياساتية لتحسين هذه الآثار. ويطبق هذا الفصل مجموعة الأدوات السياساتية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

يعد أمن المياه والغذاء والطاقة من بين أكبر التحديات التي تواجه تحقيق التنمية المستدامة في الأردن ويترتب عليه آثار وخيمة على انبعاثات الكربون في الأردن وقدرته على تحقيق أهدافه المتعلقة بالمناخ. تستمر انبعاثات الكربون في الأردن في الارتفاع، وإن كان ذلك بمعدل متناقص، وهي مدفوعة بشكل رئيسي بقطاعي الطاقة والنقل اللذين يعملان بالوقود النفطي إلى حد كبير. ونظرًا لأن الحواجز التكنولوجية التي تحول دون زيادة كهرية هذه القطاعات وإزالة انبعاثات الكربون منها آخذة بالتراجع بشكل مطرد، يمكن للقطاع الخاص، والمستثمرين الأجانب على وجه التحديد، تلبية احتياجات الاستثمار هذه بطريقة مربحة. على مدى العقد الماضي، كانت مشاريع الاستثمار الأجنبي ضئيلة في قطاع النقل، إذ هيمن عليها الوقود الأحفوري في قطاع الطاقة إلى حد كبير. وفي الآونة الأخيرة، بدأ الاستثمار الأجنبي المباشر في التحول من الوقود الأحفوري إلى مصادر الطاقة النظيفة. ويعد تسريع هذا التحول أمرًا بالغ الأهمية لتنويع مصادر الطاقة، وتقليل الاعتماد على استيراد الوقود الأحفوري وتحسين أمن الطاقة، كما سيساعد في نفس الوقت على دفع عجلة التحول منخفض الكربون في الأردن.

يتطلب التحول منخفض الكربون تخضير الاستثمارات التي تتخطى قطاع الطاقة. هناك أدلة تشير إلى أن الشركات الأجنبية قد تكون مسؤولة عن أكثر من 50% من النفط المستهلك في قطاع الصناعات التحويلية. علاوة على ذلك، وفقًا للمؤشرات حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن أداء المستثمرين الأجانب في الأردن ضعيف من حيث الممارسات الخضراء للشركات، لا سيما عندما يتعلق الأمر بتتبع استخدام الطاقة والانبعاثات، وتنفيذ تدابير هادفة إلى الحد من الانبعاثات. ويشير هذا إلى أن حدوث آثار غير مباشرة إيجابية ناجمة عن الشركات الأجنبية على الشركات المحلية محدود، وذلك عندما يتعلق الأمر بتخضير ممارسات الأعمال وتحسين التأثيرات المناخية للاستثمار الخاص. حتى لو تفوقت الشركات الأجنبية على الشركات المحلية من حيث التأثيرات المناخية (ما من دليل عليها حاليًا)، فإن فرص التأثير على ممارسات الموردين المحليين محدودة إلى حد ما، وذلك في ضوء النطاق المحدود لروابط سلسلة التوريد المحلية.

منذ عام 2017، جعلت الحكومة الأردنية النمو الأخضر أولوية وطنية عليا، وأظهرت التزامها بالتحول نحو الاقتصاد الأخضر من خلال استراتيجيات وخطط متعددة السنوات، مما أدى إلى مجموعة من الإصلاحات والسياسات الاستباقية الهادفة إلى دعم إزالة الكربون. يتمثل إصلاحان رئيسيان في فك ترابط قطاع الطاقة، إذ فتحا مجالاً لتوليد الطاقة أمام الاستثمار الخاص، والإلغاء التدريجي لدعم الطاقة، والذي بدوره أدى إلى إزالة تشوهات الأسعار التي أسفر عنها الإفراط في الاستثمار في الأنشطة كثيفة الكربون. في حين أن هذه الإصلاحات والبرامج قد تؤثر على الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يدخل البلاد، يمكن بذل المزيد من الجهود الرامية إلى موازنة إطار النمو الأخضر مع استراتيجية الترويج للاستثمار وتوضيح دور مستثمري القطاع الخاص في النهوض بأهداف انبعاثات الكربون المنخفضة بشكل أكثر وضوحاً وتحديداً. يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الاستراتيجية الوطنية والترتيبات والسياسات المؤسسية في مجال الاستثمار والسياسة المناخية، كما يقيم إلى أي مدى تؤدي إلى تحسين التأثيرات المناخية للاستثمار. وتم تلخيص الاعتبارات السياسية الرئيسية أدناه.

الاعتبارات السياسية

- **ضمان المواءمة والتنسيق رفيعي المستوى بين صانعي السياسات في مجالي الاستثمار والمناخ.** بذل الأردن جهداً واضحاً من أجل توحيد العديد من الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية المتعلقة بتغيير المناخ في إطار واحد شامل متعدد القطاعات للنمو الأخضر تحت إشراف لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات. يجب أن يضمن الارتباط المباشر للجنة التوجيهية برئاسة الوزراء المواءمة مع أولويات مجلس الاستثمار. وبالنظر إلى أن استثمارات الطاقة المتجددة هي من الأولويات الرئيسية لمجلس الاستثمار، فقد يكون هناك مجال للمشاركة داخل مجلس الاستثمار التابع لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، من أجل ضمان مواءمة استراتيجية أكبر.
- **مواءمة الإطار الوطني للنمو الأخضر مع استراتيجية الترويج للاستثمار وتوضيح دور مستثمري القطاع الخاص في تحقيق نتائج النمو الأخضر.** تعتبر الإشارات إلى دور الاستثمار الخاص في إطار النمو الأخضر في الأردن عامة ونادراً ما ترتبط بالإجراءات المحددة ذات الأولوية الواردة في الخطط الوطنية. يمكن بذل جهود أكبر من أجل توضيح المجالات التي سيكون فيها الاستثمار الخاص أكثر أهمية، وربط المشاريع ذات الأولوية للنمو الأخضر المحددة بفرص الاستثمار الخاص التي تم تحديدها وتعزيزها من قبل وزارة الاستثمار. يجب أن تضمن استراتيجية الترويج للاستثمار المحدثة أن يتم النظر في فرص الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة على أساس استباقي وليس رد فعل من قبل وزارة الاستثمار، وذلك بما يتماشى مع العديد من المشاريع ذات الأولوية للنمو الأخضر المصممة لتسريع الاستثمار الخاص في الطاقة المتجددة.
- **تبسيط وتوحيد إجراءات الترخيص والتسجيل لمشاريع الطاقة المتجددة في إطار سلطة واحدة.** تشارك العديد من المؤسسات في الإجراءات الإدارية وإجراءات الترخيص للاستثمارات في الطاقة المتجددة: حيث تسهل المحطة الواحدة للإجراءات في وزارة الاستثمار إجراءات الترخيص لجميع أنواع الاستثمار. فتتمنح وزارة الاستثمار التراخيص للمستثمرين في المناطق الحرة، حيث يستهدف بعضهم مشاريع توليد الطاقة المتجددة؛ ومع ذلك، فإن الترخيص الرئيسي الذي يجب على مطور أي مشروع للطاقة المتجددة الحصول عليه هو ترخيص توليد الطاقة الذي تقدمه هيئة تنظيم الطاقة والمعادن (EMRC)، وهي الجهة المنظمة للكهرباء. يمكن أن يساعد تبسيط إجراءات الترخيص هذه وتوحيدها في إطار سلطة واحدة في تقليل تكاليف المعاملات المرتبطة باستثمارات الطاقة المتجددة.

- **النظر في استبدال شروط المحتوى المحلي المتعلقة بمكونات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح بحوافز مستهدفة للتنمية الصناعية.** في حين أن مجال توليد الكهرباء مفتوح نسبيًا للاستثمارات الأجنبية، لا تزال هناك تدابير تمييزية أخرى قد تمنع الاستثمارات الأجنبية في التكنولوجيا المتجددة. تتعارض شروط المحتوى المحلي للطاقة الشمسية الكهروضوئية وتوربينات الرياح مع قدرة الأردن التصنيعية المحدودة نسبيًا للمكونات ذات الصلة. ومن المرجح أن تثبط مثل هذه الإجراءات التمييزية الاستثمارات الأجنبية في مجال توليد الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. عوضاً عن ذلك، يمكن للحكومة تقديم الحوافز المحددة الأهداف اللازمة لمكونات محددة للطاقة الشمسية وطاقة الرياح التي لم يتم تصنيعها محلياً بعد.
- **النظر في الانتقال من نموذج المشتري الواحد للكهرباء إلى سوق جملة مصمم جيداً للكهرباء.** قد تكون سياسة المنافسة مهمة بشكل خاص لدعم إزالة الكربون من قطاع الطاقة. يمكن لنموذج المشتري الواحد المعتمد حالياً أن يمنع دخول الطاقة المتجددة في قطاع الكهرباء، وذلك عن طريق تقليل جاذبية سوق الكهرباء في الأردن بالنسبة للمستثمرين الأجانب المحتملين. لذا يجب على الحكومة النظر في تمكين الموزعين الرئيسيين الثلاثة للكهرباء من شراء الكهرباء مباشرة من المنتجين بأسعار السوق، وذلك من أجل تمهيد المجال أمام المستثمرين الأجانب. كما يمكن أن يؤدي الانتقال التدريجي إلى سوق الجملة للكهرباء المصمم جيداً إلى زيادة تعزيز قدرة قطاع الطاقة على استيعاب حصص عالية من الطاقة المتجددة، وتسريع التحول في مجال الطاقة في الأردن.
- **تبسيط عملية امتلاك الأراضي وتأجيرها.** بعد الوصول إلى الأراضي المناسبة لتطوير مشاريع الطاقة المتجددة أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها المستثمرون في مجال توليد الطاقة المتجددة. فيمكن لوضعي السياسات إنشاء قاعدة بيانات للأراضي الحكومية المتاحة لمشاريع الطاقة المتجددة، وتسهيل إجراءات امتلاك الأراضي من خلال مكتب مركزي من أجل تقليل تكاليف المعاملات المتكبدية على المستثمرين. كما يمكن للحكومة تحديد المزيد من الأراضي الخاصة المتاحة، وتزويد المقرضين بألية لضمان إبرام عقود إيجار الأراضي مع العديد من الملاك الخاصين بكفاءة.
- **الربط بين الجهود المبذولة للترويج للاستثمار وأهداف خفض الكربون.** لا يزال دور وزارة الاستثمار في تنفيذ سياسات الترويج للاستثمارات منخفضة الكربون يقتصر على توفير المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار في قطاعي الطاقة والنقل. ويمكن أن تنظر وزارة الاستثمار في تكييف موادها وأنشطتها الخاصة بالترويج للاستثمار بشكل أكبر من أجل استهداف المستثمرين في الأعمال المنخفضة الكربون، داخل هذه القطاعات وخارجها. ويمكن زيادة التركيز على فرص الاستثمار المتعلقة بكهربية النقل البري، وفرص توفير الطاقة في السياحة والصناعة. ونظراً للآداء الضعيف نسبياً للمستثمرين الأجانب في الأردن فيما يتعلق بممارسات الأعمال الخضراء، فقد يكون هناك مجال للربط بين الجهود الرامية إلى الترويج للاستثمار والحوافز أو الشروط المتعلقة بمراقبة استخدام الطاقة والإبلاغ عنها، وذلك كمكافأة جهود توفير الطاقة المبذولة من قبل النظراء المحليين وكذلك تقليل كثافة استخدام الطاقة في الاستثمار الأجنبي المباشر.

5.2. التحديات والفرص الرئيسية التي تؤثر على انبعاثات الكربون في الأردن

يعد أمن المياه والغذاء والطاقة من بين أكبر التحديات التي تواجه تحقيق التنمية المستدامة في الأردن ويترتب عليه آثار وخيمة من حيث انبعاثات الكربون في الأردن ومن حيث قدرة البلد على تحقيق أهدافه المتعلقة بالمناخ. فتعتبر ندرة المياه وارتفاع تكاليف الطاقة أيضاً من الحواجز الحاسمة التي تعترض نمو القطاع الخاص وإنتاجيته (انظر الفصل 2). ويعتبر الأردن من أكثر البلدان التي تعاني من ندرة المياه في العالم، ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه الندرة. إن الظروف الجغرافية للأردن تتطلب مدخلات عالية من الطاقة لتصفية المياه ونقلها عبر مسافات طويلة واختلافات واسعة في الارتفاع. وأدى ارتفاع تكاليف الطاقة الناجم عن الطلب المتزايد لعدد أكبر من السكان إلى تفاقم ندرة المياه في الأردن في السنوات الأخيرة. فيعتبر قطاع الزراعة مسؤولاً عن 60٪ من إجمالي استخدام المياه و14٪ من استخدام الكهرباء، إلا أنه يؤمن فقط 19٪ من الاحتياجات الغذائية للبلد (EBRD, 2020^[11]).

واجه قطاع الطاقة الأردني أيضاً تحديات كبيرة خلال العقد الماضي. فتعتمد قدرة توليد الطاقة في الأردن بشكل كبير على الوقود الأحفوري، ولكن مع وجود القليل من موارد الوقود الأحفوري الخاصة بالبلد، يستورد الأردن 90٪ من إمدادات الطاقة، وخاصة النفط الخام والمنتجات النفطية من المملكة العربية السعودية والعراق المجاورين، والغاز الطبيعي من العراق ومصر وقطر، والكهرباء من مصر وسوريا (IEA, 2021). تزايد الطلب على الطاقة بسرعة خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2017 نتيجة للتحويلات الهيكلية في الطلب، والتي تفاقت بسبب أزمة اللاجئين الإقليمية، على الرغم من أن هذا الاتجاه يظهر انعكاساً منذ عام 2018. وخلال نفس الفترة، شهد الأردن اضطرابات في تدفق الغاز منخفض التكلفة عبر خطوط الأنابيب من مصر، مما أجبر شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO) المملوكة للدولة وهي المشتريّة والبائعة بالجملة الوحيدة، على استيراد منتجات زيت الديزل باهظة الثمن، وتكبد خسائر كبيرة. وقد خففت إصلاحات دعم الوقود والكهرباء اللاحقة إلى حد كبير من الضغوط الضريبية الناتجة.

وبفضل موقعه، يتمتع الأردن بإمكانيات قوية لنشر تقنيات الطاقة المتجددة، وخاصة في مجال الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. نجحت الحكومة الأردنية في السنوات الأخيرة في وضع إطار تنظيمي شفاف ومستقر لتطوير الطاقة المتجددة وجذب رؤوس الأموال والخبرات الدولية الخاصة. حقق الأردن 10٪ من أهدافه المتعلقة بالطاقة المتجددة لعام 2020 قبل الموعد المقرر، ويستهدف الآن توليد ما يصل إلى 31٪ من الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة بحلول عام 2030 (Ministry of Environment, 2020^[2]). ومع التحول الذي طرأ على نظام الطاقة الأردني لاستيعاب حصص أكبر من الطاقة المتجددة المتقطعة واللامركزية، من المقرر أن تتزايد التحديات المرتبطة بالتعقيد المتزايد لنظام الطاقة.

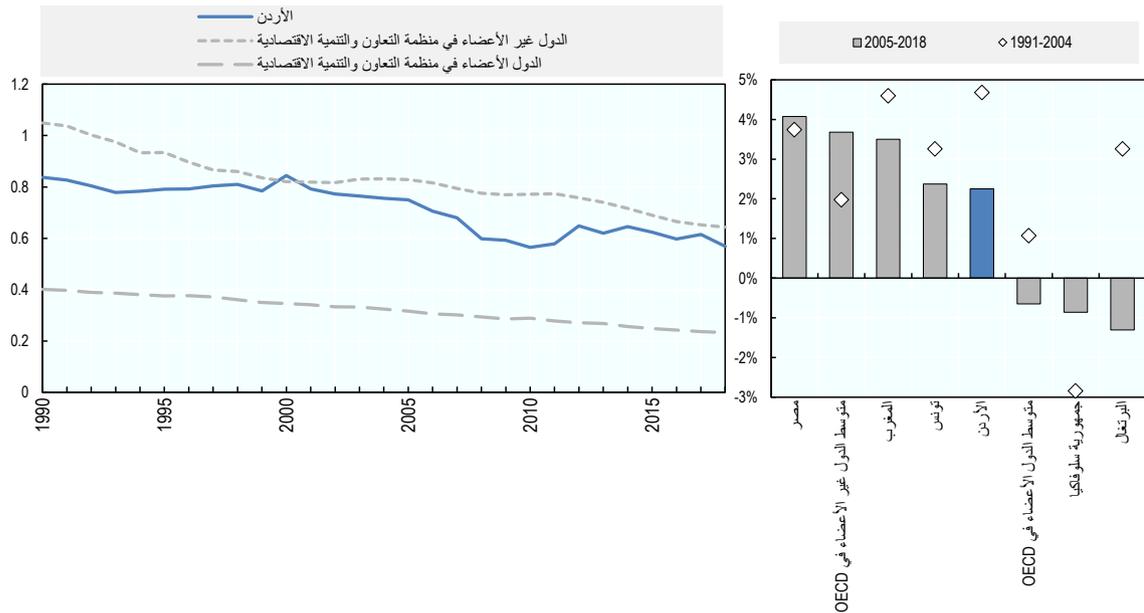
تعتبر جودة البنية التحتية للنقل متفاوتة، فضلاً عن وجود تباينات إقليمية كبيرة. إن الأردن هو أحد البلدان التي تتسم ببنية تحتية أقل تطوراً للسكك الحديدية في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط، ويتميز بتحضر مرتفع وازدحام متزايد، وذلك مع نمو حركة النقل على الطرق الذي فاق نمو الناتج المحلي الإجمالي. وتهيمن المركبات منخفضة السعة (مثل سيارات الأجرة) على النقل العام، مما يؤدي إلى تفاقم الازدحام ويحد من تنقل الفقراء ويعيق تشغيل القطاع الخاص وتنميته.

5.3. تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

يُعد الاستثمار الأجنبي المباشر مصدرًا مهمًا لرأس المال ومحركًا للنمو في الأردن، فقد تجاوزت نسبة مجموع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي 80% في عام 2020، وهي نسبة عالية مقارنة بالاقتصادات الناشئة الأخرى (OECD, 2021). لا يُعرف الكثير عن كيفية تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الأخضر، ولا سيما على جهود التخفيف من تغير المناخ في الأردن والتحول المنخفض الكربون. وتشير الدلائل المستمدة من بلدان أخرى إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يمكن أن يساعد في نشر التقنيات الأنظف أو الموفرة للطاقة، وأن نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر التي يتم الحصول عليها من مصادر الطاقة المتجددة، على سبيل المثال، قد زادت بأكثر من الضعف مقارنة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الوقود الأحفوري في العقد الماضي في كافة مناطق العالم (OECD, 2021[3]). يبحث هذا القسم في تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون والنمو الأخضر في الأردن بناءً على مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر (المربع 1.5)

انخفضت انبعاثات الكربون لكل وحدة إنتاج بشكل مطرد في الأردن على مدى العقود الماضية بمعدل مشابه لدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في المتوسط، بينما يظل مستواها أعلى بكثير ويقترب من متوسط البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 1.5 اللوحة أ). على الرغم من أن معدل النمو في الانبعاثات قد انخفض إلى أكثر من النصف على مدار الخمسة عشر عامًا الماضية، وهو أقل بكثير من معدل الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن انبعاثات الكربون في الأردن، من حيث القيمة المطلقة، يستمر في الارتفاع (الشكل 1.5 اللوحة ب). وفي المقابل، تتراجع الانبعاثات الناتجة عن دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من حيث القيمة المطلقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 1.5. تخفيض انبعاثات الكربون لكل وحدة إنتاج باطراد



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى إحصاءات الطاقة العالمية للوكالة الدولية للطاقة (2021)

المربع 1.5. إطار مفاهيمي لتقييم آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

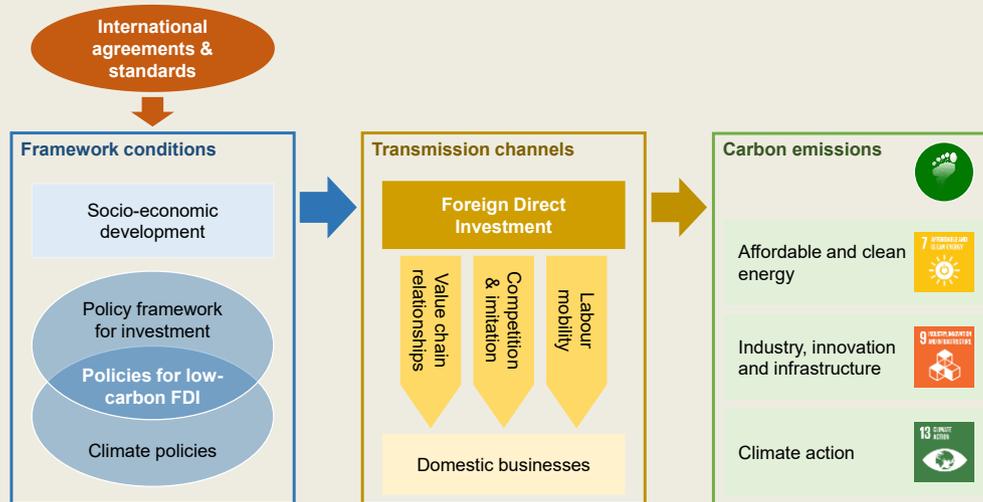
يولد الاستثمار الأجنبي المباشر انبعاثات ناتجة عن عمليات الإنتاج واستخدام الطاقة، فضلاً عن جميع الانبعاثات الأخرى المرتبطة بإنتاج أي نوع من أنواع السلع والوسيط، ونقل البضائع إلى السوق، والانبعاثات الناجمة خلال الاستخدام النهائي، والتخلص من المنتجات التي تم إنتاجها. وتتأثر هذه الانبعاثات بسمات خاصة بالمستثمر (مثل التكنولوجيا والدافع). فيمكن للمستثمرين الأجانب أيضاً إحداث آثار غير مباشرة تنجم عن (1) علاقات سلسلة التوريد الخاصة بهم مع الشركات المحلية، (2) وتفاعلات السوق من خلال تأثيرات المنافسة والتقليد، (3) وتقل العمالة بين الشركات الأجنبية والمحلية.

إن الفرضية الكامنة وراء الآثار غير المباشرة الناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر هي أن الشركات الأجنبية تتمتع بإمكانية الوصول إلى التكنولوجيا والمهارات ورؤوس الأموال المتفوقة، وذلك نتيجة لعلاقتها مع الشركة الأم التي تعتبر ميزة يمكن أن تسمح للمعرفة بالانتشار إلى الشركات المحلية. وهذا يترتب عليه آثار هامة على الاستيعاب الأوسع للتقنيات منخفضة الكربون في البلد المضيف بعيداً عن الشركة الأجنبية. تختلف احتمالية الآثار غير المباشرة عبر التقنية والقناة غير المباشرة. لا يمكن أن تكون الآثار غير المباشرة الناجمة عن الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون إيجابية، على سبيل المثال، إذا كان المستثمرون الأجانب يجذبون إلى التنظيم البيئي الأضعف (أي فرضية ملاذ التلوث) ويحثون على السباق نحو القاع فيما يتعلق بالمعايير البيئية.

إن الدافع وراء مجموعة الأدوات السياسية حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر هو أنه، في ظل ظروف معينة، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يساهم في الموارد المالية والتكنولوجية اللازمة للنهوض بالتحول المنخفض الكربون. وتشمل الفوائد التي تعود على البلدان المضيفة ما يلي: تحسين أمن الطاقة، وتنويع مصادر الطاقة، وتقليل الاعتماد على واردات الطاقة، وكهربة المناطق الريفية النائية، وتعزيز الابتكار، وخلق صناعات ووظائف جديدة تتعلق بالتكنولوجيات منخفضة الكربون، والحصول على الأفضلية أمام المنافسين وما ينشأ عن ذلك من فرص في الصناعات الرئيسية، والفوائد المحلية الناتجة عن الحد من آثار تغير المناخ والتدهور البيئي، وتحسين جودة الهواء والآثار الصحية المرتبطة بها.

تعتمد قدرة الاستثمار الأجنبي المباشر على الاضطلاع بدور في إزالة الكربون من الاقتصادات على عدد من العوامل السياقية التي يركز عليها هذا الفصل، بما في ذلك خصائص الاستثمار الأجنبي المباشر وآثاره غير المباشرة المحتملة، والسوق والبيئات التنظيمية للبلدان الأصلية والمضيفة والأطر الدولية التي تربطها. ويمكن أن تخلق التدخلات السياسية محددة الأهداف حوافز للمستثمرين الأجانب من أجل المساهمة بفعالية في الأهداف المتعلقة بخفض الكربون، والتأثير على الآثار غير المباشرة المحتملة لاستثماراتهم.

إطار لفهم كيفية تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

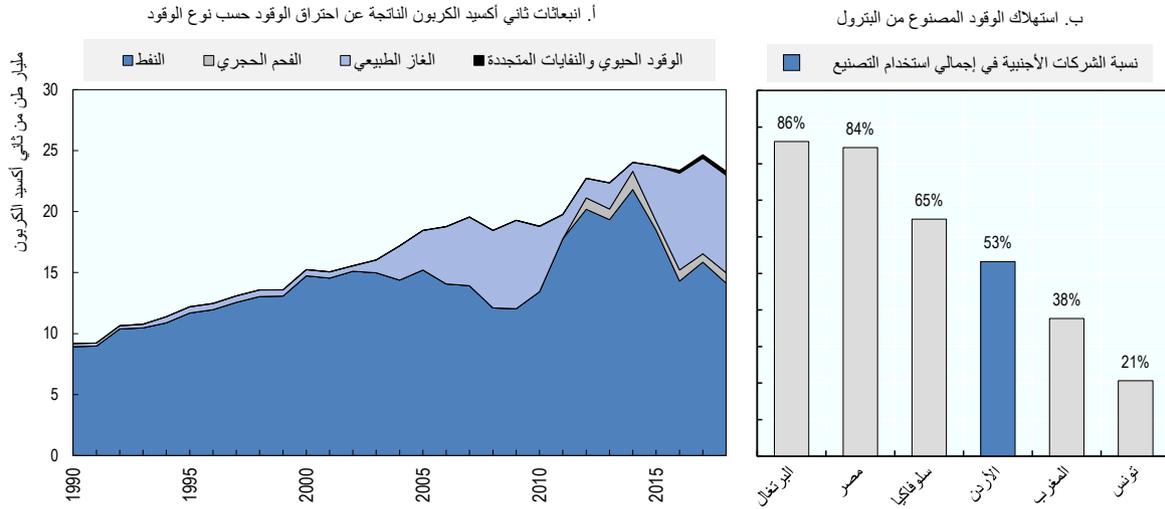


المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021^[3])

يعد احتراق المنتجات النفطية مسؤولاً عن أكثر من 80% من انبعاثات الكربون المتولدة في الأردن على مدى العقود الثلاثة الماضية، يليه الغاز الطبيعي، الذي ارتفعت مساهمته بشكل حاد منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (الشكل 2.5، اللوحة أ). ووفقاً للتقديرات المستندة إلى أحدث الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات، قد تكون الشركات الأجنبية في عام 2019 مسؤولة عن أكثر من 50% من إجمالي استهلاك الوقود القائم على النفط من قبل الشركات الصناعية في الأردن (الشكل 2.5، اللوحة ب).¹ وتعتبر هذه النسبة أقل بكثير مما هي عليه في البرتغال (86%) ومصر (84%)، لكنها لا تزال نسبة كبيرة مقارنة بالمغرب (38%) وتونس (21%). وبشكل عام، ووفقاً للتقديرات الأخيرة، يمثل قطاع الصناعات التحويلية 14% من استهلاك الطاقة القائم على النفط، بينما يتحمل كل من النقل والأسر المعيشية المسؤولية عن الجزء الأكبر من

استهلاك النفط (Ministry of Energy and Mineral Resources, 2018^[4]). ومع ذلك، لا تزال هناك إمكانية كبيرة للحد من البصمة الكربونية للاستثمار الأجنبي المباشر في أنشطة الصناعة التحويلية، وبالتالي الحد من الانبعاثات بشكل عام.

الشكل 2.5. تستهلك الشركات الأجنبية نسبة كبيرة من النفط المسؤول عن الانبعاثات

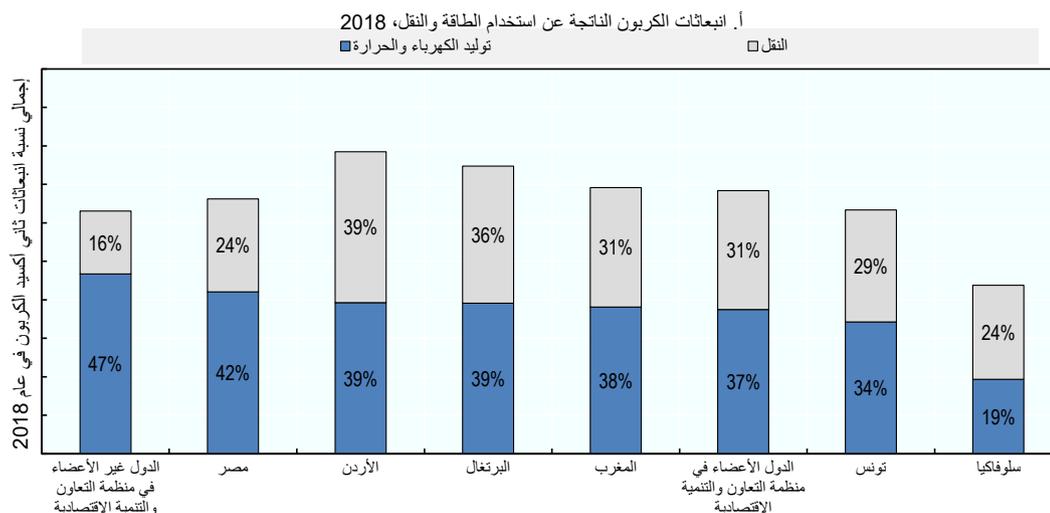


ملاحظة: يرجى ملاحظة أن اللوحة "ب" تشير إلى الشركات الصناعية فقط. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى إحصاءات الطاقة العالمية للوكالة الدولية للطاقة (2021) والدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021)

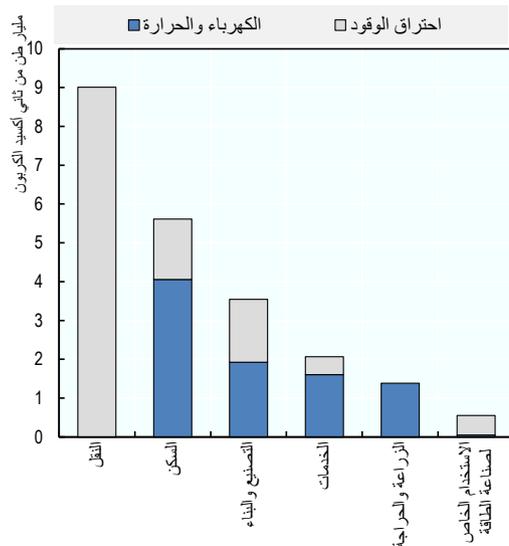
يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر في الطاقة المتجددة أن يسرع بشكل كبير التحول منخفض الكربون

من منظور قطاعي، شكل احتراق الوقود المرتبط بالطاقة والنقل حوالي 80% من انبعاثات الكربون في الأردن في عام 2018 (الشكل 3.5.5 اللوحة أ). وتعد مساهمة قطاع النقل في الانبعاثات هي الأعلى بين الدول المتخذة كأساس للمقارنة، ويأتي قطاع الطاقة في المرتبة الثانية بعد مصر. عند التقسيم حسب الصناعات المستهلكة (الشكل 3.5.5 اللوحة ب)، يمثل القطاع السكني الجزء الأكبر من الانبعاثات الناتجة عن استخدام الكهرباء (45%)، تليها نسب مماثلة تقريبًا للصناعة التحويلية والبناء (21%)، والخدمات (18%) والزراعة والحراجة (15%). وفي المقابل، تضطلع الانبعاثات المرتبطة بالأنشطة والعمليات الصناعية التي لا تنشأ عن استخدام الكهرباء بدور ثانوي نسبيًا. وهذا يعني أن الجمع بين الاعتماد المتزايد على مصادر الطاقة النظيفة وكهربة قطاع النقل من شأنه أن يؤدي إلى الحد من الانبعاثات بشكل هائل. وبالنظر إلى الانخفاض السريع في التكاليف المرتبطة بهذه التقنيات، يمكن للقطاع الخاص، والمستثمرين الأجانب على وجه التحديد، تلبية احتياجات الاستثمار هذه بشكل مربح. كما شكل توليد الكهرباء أيضًا نسبة كبيرة من تدفقات الاستثمار الأجنبي التأسيسي خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2020 (34%)، ويحتل المرتبة الثانية بعد البناء (38%) (الشكل 3.5.5 اللوحة ج). وبالنظر إلى مدى تلوث قطاع الطاقة، فإن السؤال عما إذا كانت الاستثمارات الأجنبية تؤدي إلى تفاقم هذا الاتجاه أو تدعم التحول إلى مصادر الطاقة المتجددة يُطرح بشكل طبيعي.

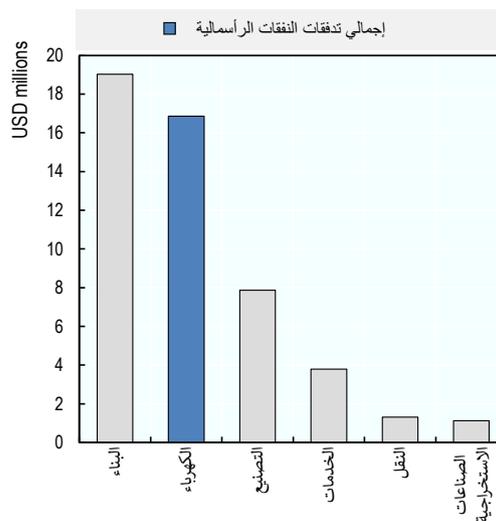
الشكل 3.5. يمثل قطاعا الطاقة والنقل الجزء الأكبر من الانبعاثات



ب. انبعاثات ثاني أكسيد الكربون حسب القطاع، 2018



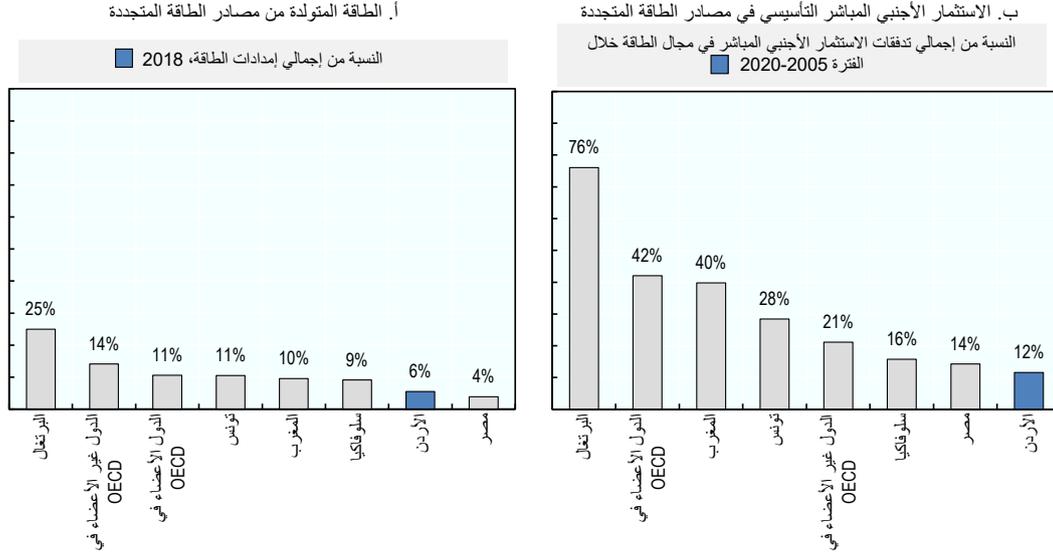
ج. الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي حسب القطاع، 2003-2020



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى إحصاءات الطاقة العالمية للوكالة الدولية للطاقة (2021) وبيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز (2021).

إنلقاء نظرة فاحصة على قطاع الطاقة في الأردن يظهر أنه تم تأمين 6% فقط من إمدادات الطاقة السنوية من مصادر الطاقة المتجددة في عام 2018، مقارنة بـ 14% في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في المتوسط، وهو ثاني أدنى مستوى عبر البلدان المتخذة كأساس للمقارنة. أظهرت الدراسات أن المستثمرين متعددي الجنسيات يمكنهم الاضطلاع بدور حاسم في تنويع مصادر الطاقة ونشر تقنيات الطاقة المتجددة والبنية التحتية، لا سيما في البلدان النامية، بفضل مزاياهم التكنولوجية والمالية مقارنة بالشركات المحلية (OECD, 2019[5]). في الأردن، شكلت مصادر الطاقة المتجددة 10% فقط من قيمة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في قطاع الطاقة خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2018، في حين شكلت مصادر الوقود الأحفوري والطاقة النووية 90%. وتعتبر هذه النسبة أقل من نصف نسبة الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في المتوسط، وأقل من ربع نسبة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ومع ذلك، عند النظر في عدد الاستثمارات، تمثل الطاقة المتجددة 78% من المشاريع، والتي تم الإعلان عنها كلياً تقريباً في عام 2014 أو بعده. في المقابل، هناك مشروع واحد فقط من أصل 6 مشاريع في مجال الطاقة غير المتجددة يعود تاريخه إلى ما بعد عام 2016. بعبارة أخرى، على الرغم من أنه لا يزال هناك طريق طويل يتعين قطعه، فقد بدأ الاستثمار الأجنبي المباشر في التحول بعيداً عن الأحافير إلى مصادر الطاقة النظيفة. ويعد تسريع هذا التحول أمراً بالغ الأهمية لتنويع مصادر الطاقة، وتقليل الاعتماد على استيراد الوقود الأحفوري وتحسين أمن الطاقة، كما سيساعد في نفس الوقت على دفع عجلة التحول منخفض الكربون في الأردن.

الشكل 4.5. إن الاستثمار الأجنبي المباشر في مصادر الطاقة المتجددة دون إمكاناته



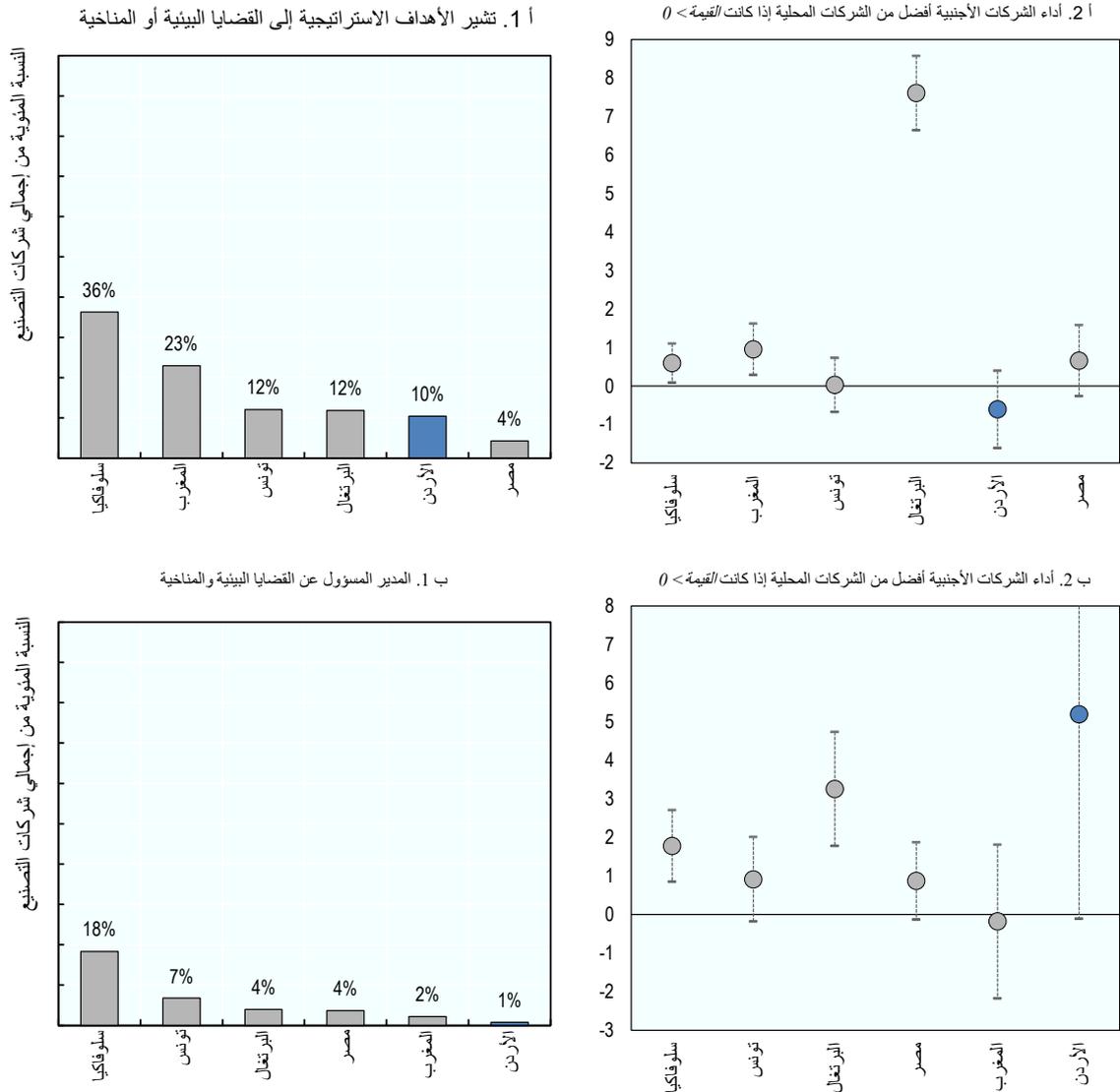
ملاحظة: تعكس اللوحة "ب" النفقات الرأسمالية التراكمية لمشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسية العابرة للحدود المعلنة. المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى إحصاءات الطاقة العالمية للوكالة الدولية للطاقة (2021) وبيانات أسواق الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن فاينانشيال تايمز (2021).

يعد أداء المستثمرين الأجانب في الأردن ضعيفًا من حيث ممارسات الأعمال الخضراء

يتطلب التحول منخفض الكربون تخضير الاستثمارات التي تتخطى قطاع الطاقة. وفي بعض الحالات، يدعم المستثمرون الأجانب هذا التحول من خلال ممارساتهم للأعمال الأكثر ملاءمة للمناخ نسبيًا، ويحتمل أن يكون ذلك نتيجة للمعايير البيئية الدولية الأكثر صرامة التي يتم قياس الممارسات على أساسها. وبالمقابل، يمكن للشركات الأجنبية أيضًا أن تؤدي إلى تدهور النتائج البيئية من خلال الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية ذات المعايير البيئية الأقل صرامة للقيام بأنشطة شديدة التلوث. ويمكن أن تساعد مؤشرات حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تسليط الضوء على مدى المساهمات الإيجابية أو السلبية للاستثمار الأجنبي المباشر في انبعاثات الكربون عبر عدة أبعاد. على وجه الخصوص، تأخذ المؤشرات بعين الاعتبار ممارسات الشركات من حيث (1) الاستراتيجية البيئية والإدارة البيئية، (2) ومراقبة واستهداف استهلاك الطاقة، (3) وتنفيذ التدابير الهادفة إلى الحد من التأثيرات الناجمة عن الكربون.

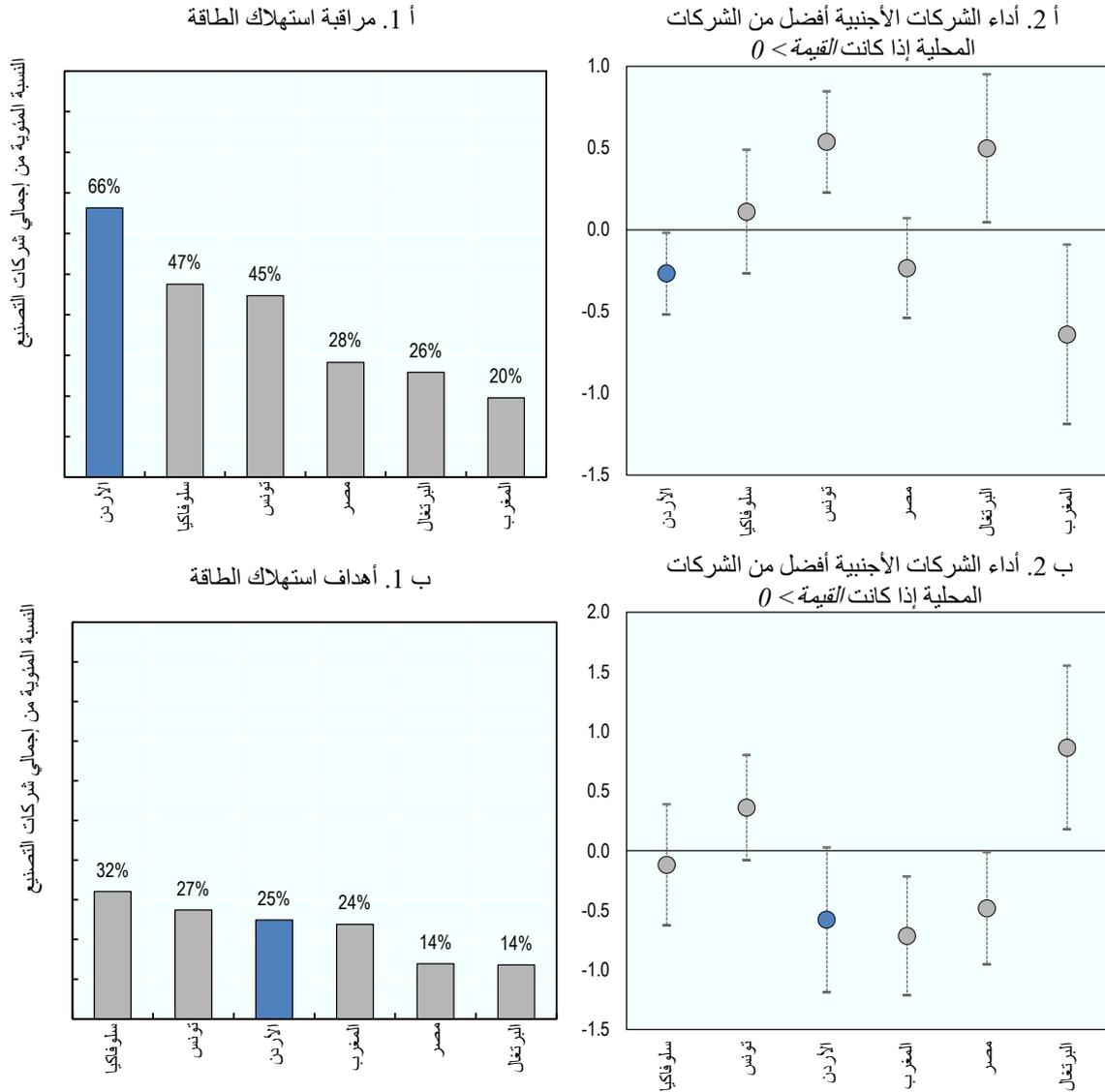
ومن بين البلدان التي تم النظر فيها، تدمج أقلية من الشركات قضايا البيئة أو تغير المناخ في أهدافها الاستراتيجية، وحتى أن عددًا أقل من الشركات يوظف مديرًا مسؤولًا عن قضايا البيئة وتغير المناخ (الشكل 5.5، اللوحتان أ و ب 1). تعتبر النسب منخفضة بشكل خاص في الأردن (10% و 1% على التوالي)، بينما سلوفاكيا هي الدولة الأفضل أداءً بين الدول المتخذة كأساس للمقارنة (36% و 18% على التوالي). علاوةً على ذلك، تعمل الشركات الأجنبية في البلدان الأخرى تقريبًا بشكل مشابه للشركات المحلية من حيث دمج الأهداف الاستراتيجية البيئية، إلا أنه لا يوجد دليل على ذلك في الأردن (الشكل 5.5، اللوحتان أ 2). وفي حين أن الشركات الأجنبية في الأردن من المرجح أن توظف مديرًا مسؤولًا عن التأثيرات البيئية أكثر من نظيراتها المحلية، نظرًا لانخفاض خط الأساس والتباين الكبير، تبقى الأدلة ضعيفة إلى حد ما (الشكل 5.5، اللوحتان ب 2).

الشكل 5.5. استراتيجيات الشركات المناخية وإدارتها



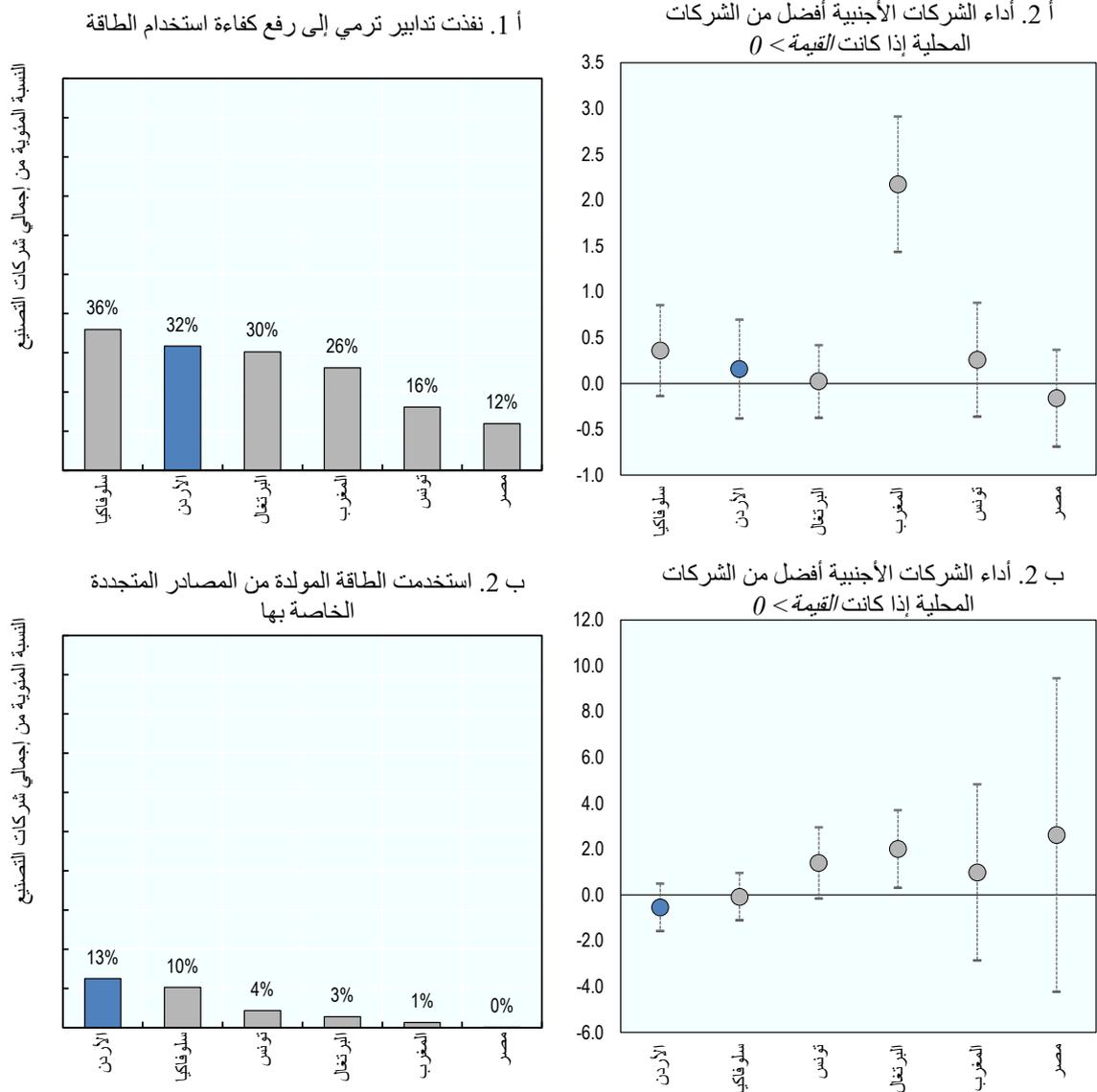
ملاحظة: تعكس اللوحتان أ 1 و ب 1 جميع الشركات، بينما تعرض اللوحتان أ 2 و ب 2 الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة عند 95% على أساس هذه الاختلافات (الخط).
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استناداً إلى الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021).

تؤدي الشركات في الأردن أداءً أفضل بكثير من حيث تتبع استهلاكها للطاقة، ربما استجابةً لتكاليف الطاقة المرتفعة في الأردن وما ينتج عنها من آثار تنافسية لشركات التصنيع (انظر الفصل 2). وأفاد ثلثا الشركات أنها تراقب استهلاك الطاقة، وهي النسبة الأعلى بين البلدان التي تم النظر فيها، كما حدد ربعها أهدافاً لاستهلاك الطاقة، بما يتماشى مع الشركات التي تتمتع بالأداء الأفضل في المجموعة (الشكل 10.1، اللوحتان أ 1 و ب 1). ومع ذلك، فتعتبر الشركات الأجنبية في الأردن متدنية الأداء مقارنة بالشركات المحلية (الشكل 10.1، اللوحتان أ 2 و ب 2). بعبارة أخرى، تقل احتمالية قيام الشركات الأجنبية بوضع أهداف لاستخدامها للطاقة ومراقبتها، في حين أن العكس هو صحيح في تونس والبرتغال. يتماشى هذا مع الدليل الذي يشير إلى المساهمة الكبيرة نسبياً لشركات التصنيع الأجنبية في استهلاك الوقود القائم على النفط في الأردن (الشكل 5.5). وقد يضمن ربط الجهود الرامية إلى الترويج للاستثمار بالحوافز أو الشروط المتعلقة برصد استخدام الطاقة والإبلاغ عنه، وذلك كمكافأة الجهود الرامية إلى توفير الطاقة التي يقوم بها النظراء المحليون وتقليل كثافة استخدام الطاقة في الاستثمار الأجنبي المباشر.



ملاحظة: تعكس اللوحتان (أ) و(ج) جميع الشركات، بينما تُظهر اللوحتان (ب) و(د) الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة عند 95% على أساس هذه الاختلافات (الخط).
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021).

كما تحقق الشركات في الأردن أداءً جيدًا نسبيًا من حيث تنفيذ الإجراءات الرامية إلى التقليل من انبعاثاتها (الشكل 7.5 اللوحتان أ 1 و ب 1). قام ثلث الشركات، التي شملتها الدراسة، بتنفيذ تدابير ترمي إلى رفع كفاءة استخدام الطاقة على مدى السنوات الثلاث الماضية، وتأتي في المرتبة الثانية بعد سلوفاكيا (36%)، كما تستخدم 13% من الشركات التي شملتها الدراسة الطاقة المولدة من مصادرها المتجددة الخاصة، وهي أعلى نسبة بين مجموعة البلدان. ووفقًا للمؤشرات حول صفات الاستثمار الأجنبي المباشر، ما من فرق كبير بين الشركات المحلية والأجنبية في الأردن في احتمالية تنفيذ هذه الإجراءات (الشكل 7.5 اللوحتان أ 2 و ب 2). في حين أن هذه ليست نتيجة سلبية في حد ذاتها، إلا أنها تشير إلى أنه قد يكون هناك مجال ضئيل للشركات المحلية لاكتساب معرفة جديدة من نظيراتها الأجنبية، إما من خلال روابط سلسلة التوريد أو من خلال تفاعلات السوق، عندما يتعلق الأمر بتنفيذ التدابير الرامية إلى الحد من التأثيرات المناخية. وبصورة أعم، يبدو أنه هناك احتمال ضئيل نسبيًا للأثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على الشركات المحلية فيما يتعلق بممارسات الأعمال الأكثر اخضراراً.



ملاحظة: تعكس اللوحان (أ) و (ج) جميع الشركات، بينما تُظهر اللوحان (ب) و (د) الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة عند 95٪ على أساس هذه الاختلافات (الخط).
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021)

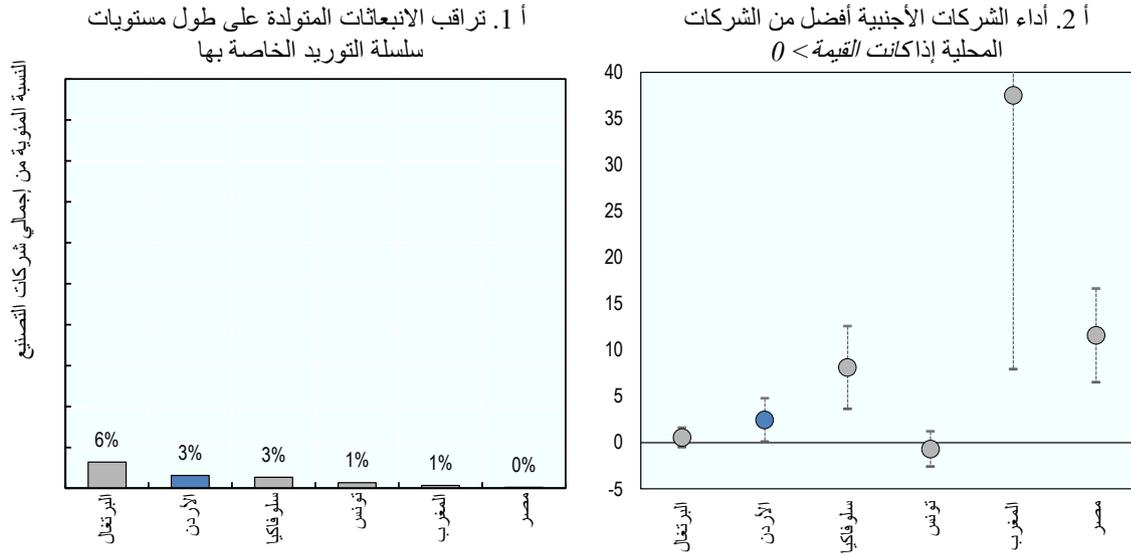
هناك أدلة محدودة حول الآثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون

يمكن أن يساعد عدد من العوامل في إلقاء مزيد من الضوء على الآثار غير المباشرة للاستثمار الأجنبي المباشر المحتملة، الإيجابية أو السلبية، المتعلقة بانبعاثات الكربون. تتمثل واحدة من أهم القنوات لمثل هذه الآثار غير المباشرة في علاقات سلسلة التوريد مع الموردين والشركاء والمشتريين المحليين. ويمكن للشركات الأجنبية، على سبيل المثال، التأثير على الانبعاثات الناتجة عن مورديها وممارساتهم من خلال طلب شهادات بيئية أو الالتزام بمعايير معينة كشرط مسبق لممارسة الأعمال. وقد تشارك الشركات الأجنبية أيضًا المعرفة والتقنيات مع مورديها التي من شأنها الحد من انبعاثات الكربون المرتبطة بأنشطتها الاقتصادية. ولذلك، فإن وجود مثل هذه العلاقات في سلسلة التوريد شرط ضروري لإحداث الآثار غير المباشرة التي يسببها الاستثمار الأجنبي المباشر على الانبعاثات.

في الأردن، تشتري شركات التصنيع الأجنبية حوالي ثلث مدخلاتها الوسيطة من الموردين المحليين (انظر الفصل 2)، وهي ثاني أقل نسبة في جميع البلدان التي تم النظر فيها، وأقل بكثير من المتوسط بالنسبة للبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (61٪). وبالتالي، حتى لو

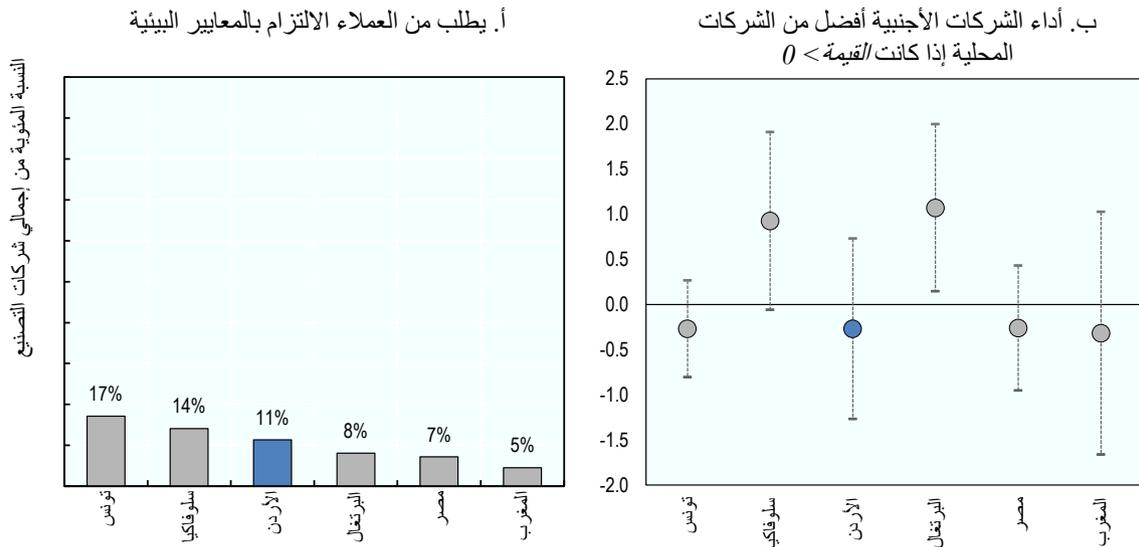
تفوقت الشركات الأجنبية على الشركات المحلية من حيث التأثيرات المناخية (التي لا يوجد دليل عليها حاليًا)، فإن فرص التأثير على ممارسات الأعمال للموردين المحليين محدودة إلى حد ما. ويتم التأكيد على هذا الدليل بشكل أكبر من خلال حقيقة أن 3% فقط من الشركات في الأردن أفادت بأنها تراقب الانبعاثات المتولدة على طول مستويات سلسلة التوريد الخاصة بها، ومثل ذلك فإنها نسبة تتماشى مع البلدان الأخرى التي تم النظر فيها، وهي في الواقع ثاني أعلى نسبة في المجموعة (الشكل 8.5، اللوحة أ). وبالمثل، أفاد عدد قليل من الشركات في الأردن (11%) أن عملائها يطلبون منها شهادات بيئية أو التقيّد بمعايير بيئية معينة كشرط للتعامل معها، على الرغم من أن النسبة تتماشى مع البلدان الأخرى التي تم النظر فيها (الشكل 8.5).9.

الشكل 8.5 مراقبة الانبعاثات الناجمة عن الموردين



ملاحظة: تُظهر اللوحة (أ) النسب في جميع الشركات، بينما تُظهر اللوحة (ب) الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة عند 95% على أساس هذه الاختلافات (الخط). المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية استنادًا إلى الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021).

الشكل 9.5 المتطلبات البيئية الخاصة بالموردين



ملاحظة: تُظهر اللوحة (أ) جميع الشركات، بينما تُظهر اللوحة اليمنى الفروق في النسبة المئوية بين الشركات الأجنبية والمحلية (الدائرة) وفترات الثقة عند 95% على أساس هذه الاختلافات (الخط). المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استنادًا إلى الدراسات الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات (2021).

5.4. إطار الحوكمة لسياسات الاستثمار والمناخ

على مدى العقد الماضي، أثبتت الحكومة الأردنية التزامها بالتحوّل نحو الاقتصاد الأخضر، معتبرة أنه ليس خياراً فحسب، بل هو السبيل الوحيد للمضي قدماً. وتدعم الحكومة هذا الطموح من خلال استراتيجيات وخطط متعددة السنوات، تشرف عليها مجالس ولجان متخصصة ووزارات ووكالات منفذة. يقدم هذا القسم لمحة عامة عن الاستراتيجيات الحكومية والإعداد المؤسسي في سياسات الاستثمار والمناخ.

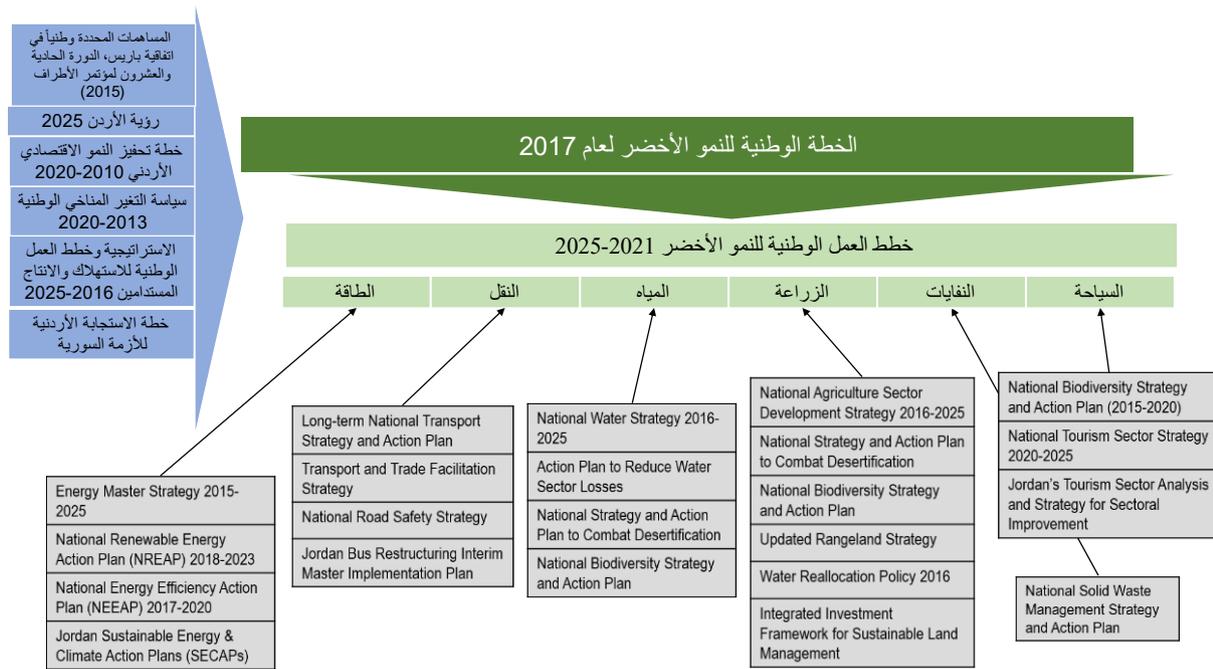
قام الأردن بوضع إطار متماسك من الاستراتيجيات الوطنية للتصدي لتغير المناخ

منذ عام 2017، جعل الأردن النمو الأخضر أولوية وطنية عليا (Ministry of Environment, 2017^[6])، وبذل جهداً لمواءمة وتعزيز العديد من الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية المتعلقة بتغير المناخ والتنمية المستدامة في إطار الخطة الوطنية للنمو الأخضر (NGGP). تم تصميم هذه الخطة لإدماج النمو الأخضر وتغير المناخ وأهداف التنمية المستدامة في الأطر الاستراتيجية القطاعية، وتعزيز التوافق والتعاون عبر القطاعات. تمثل هدفها الأول في إعداد دراسة الجدوى بشأن النمو الأخضر، ثم فهم ما الذي يعيق الأردن عن تحقيق أهداف النمو الأخضر، وأخيراً، تقديم التوجيه في سياق النمو الأخضر، وفي النهاية دعم تنفيذ استراتيجية 'رؤية الأردن 2025' (الشكل 5.10).

تركز الخطة الوطنية للنمو الأخضر على ست قطاعات ذات أولوية تغطي القضايا والفرص الرئيسية في مجال النمو الأخضر في الأردن: وهي الزراعة والطاقة والسياحة والنقل والنفايات والمياه. تجمع قطاعات الاقتصاد الأخضر هذه بين مجالات النمو التي تمتلك قدرة عالية لتحقيق النمو (مثل السياحة) والقطاعات التي تهدد بإحباط مسار التنمية في الأردن إذا لم يتم إدارتها بشكل سليم (مثل المياه)، وتتوافق بشكل عام مع تركيز وزارة الاستثمار على الترويج للاستثمار، على النحو المحدد في قانون الاستثمار لعام 2014. وكجزء من تنفيذ توصيات الخطة الوطنية للنمو الأخضر، تم تطوير خطط العمل الوطنية للنمو الأخضر 2021-2025 (GG-NAP) الخاصة بالقطاعات من قبل وزارة البيئة بالتعاون مع الوزارات القطاعية ذات الصلة، وذلك لضمان التوافق بين القطاعات والتعاون، وتوحيد الاستراتيجيات والخطط القطاعية الموجودة مسبقاً.

تعتمد كل خطة عمل وطنية قطاعية للنمو الأخضر على الاستراتيجيات والسياسات والخطط الحالية الخاصة بقطاعات محددة، بالإضافة إلى الاستراتيجيات المناخية الشاملة لعدة قطاعات، وتحدد مجموعة من الإجراءات السياساتية ذات الأولوية لتحقيق النمو الأخضر، وتقدر التكاليف المتوقعة للتنفيذ، وتحدد على الحاجة إلى الاستثمار العام والخاص، فضلاً عن دعم الجهات المانحة لتنفيذها. يرتبط كل إجراء بواحدة أو أكثر من النتائج الخمس المرجوة للنمو الأخضر - أي (1) رأس المال الطبيعي المعزز؛ (2) والنمو الاقتصادي المستدام؛ (3) والتنمية الاجتماعية والحد من الفقر؛ (4) وكفاءة الموارد؛ (5) والتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من حدته. وتحدد هذه الخطط معاً 86 إجراءً ومشروعاً سياسياً ذا أولوية، وتقدم إطاراً تنفيذياً كاملاً للنمو الأخضر في الأردن يمكن اتخاذه كميّار مرجعي لعملية تخطيط التنمية الوطنية التالية (Ministry of Environment, 2017^[6]).

في حين أنه هناك إشارة في الخطة الوطنية للنمو الأخضر وخطط العمل الوطنية للنمو الأخضر القطاعية حول أهمية تحفيز استثمار القطاع الخاص في التكنولوجيا الجديدة والقابلة للتكيف لتحقيق نتائج النمو الأخضر المرجوة، فإن الإشارات تعتبر عامة إلى حد ما ونادراً ما ترتبط بإجراءات أو مشاريع ذات أولوية محددة. ويمكن بذل جهود أكبر ترمي إلى توضيح الدور الذي يضطلع به مستثمري القطاع الخاص بشكل أكثر وضوحاً وتحديداً. بالإضافة إلى ذلك، في حين أن قانون الاستثمار لعام 2014 يحدد الطاقة المتجددة كقطاع ذي أولوية لجذب الاستثمار، فإن استراتيجية الترويج للاستثمار 2016-2019 تعتبر أن هناك حالياً فرص استثمار خاصة محدودة في مجال الطاقة المتجددة (تم تحديدها أولوية المستوى الثالث). وهذا يعني أنه وفقاً للاستراتيجية، سيتم النظر في فرص الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة على أساس استباقي وليس كرد فعل من قبل هيئة الترويج للاستثمار. وهذا يتعارض إلى حد ما مع الإطار الوطني للنمو الأخضر وتركيزه الرئيسي على إزالة الكربون من قطاع الطاقة. ومع ذلك، فإن هذا يخضع للمراجعة بعد دورة تخطيط مدتها ثلاث سنوات، وقد يكون قيد المراجعة حالياً.



المصدر: إعداد خريطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021).

إن الإعداد المؤسسي الذي يحكم تأثيرات الاستثمار الأجنبي المباشر على انبعاثات الكربون معقد

يقوم نظام معقد من المؤسسات بتصميم وتنفيذ سياسات الاستثمار والمناخ والطاقة في الأردن، ومن المهم وجود آليات تنسيق لضمان تماسكها واتساقها، وتحقيق النتائج المرجوة المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر وانبعاثات الكربون (الشكل 5.11). يتولى مجلسان وزاريان رفيعا المستوى مسؤولية الإشراف على هذا الإطار:

- يشرف **مجلس الاستثمار** على وضع السياسات الاستثمارية وتنفيذها. ويرأس رئيس مجلس الوزراء مجلس الاستثمار ويجمع بين عدة وزراء (مثل وزير الصناعة والتجارة والتموين ووزير التخطيط والتعاون الدولي) ورئيس هيئة الاستثمار الأردنية ومحافظ البنك المركزي ورؤساء غرف التجارة والصناعة وممثلين آخرين من القطاع الخاص. يقدم الأعضاء توصياتهم بشأن استراتيجيات الاستثمار والسياسات والإصلاحات مباشرة إلى المجلس. إن قطاع الطاقة المتجددة هو أحد القطاعات ذات الأولوية التي حددها قانون الاستثمار لعام 2014. ومع ذلك، لا يضم المجلس وزير الطاقة والثروة المعدنية، أو وزير البيئة، المسؤول عن استراتيجية النمو الأخضر الأوسع نطاقاً.
- تشرف **اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر (HSCGE)** على سياسات النمو الأخضر في جميع قطاعات الاقتصاد ذات الصلة. يرأس وزير البيئة اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر وتتألف من الأمراء العاملين لكل من الوزارات التنفيذية المسؤولة عن قطاعات الاقتصاد الأخضر الستة (الطاقة، والنقل، والمياه، والزراعة، والنفايات، والسياحة)، بالإضافة إلى وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي. تقدم اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر تقاريرها مباشرة إلى رئيس الوزراء، الذي يرأس مجلس الاستثمار، مما يشير إلى أن هذا الأخير يمتلك السلطة النهائية التي تشرف على إطار الاستثمار في النمو الأخضر. لا تضم اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر ممثلي القطاع الخاص بشكل مباشر، ولكنها تتعامل معهم من خلال فرعها التشغيلي، وهي وحدة الاقتصاد الأخضر في وزارة البيئة.
- تقع مسؤولية تنفيذ سياسات الاستثمار والمناخ والطاقة على عاتق ثلاث وكالات رئيسية منوطة بولايات واضحة ولكنها متداخلة في بعض الحالات: تشرف اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر (HSCGE) مباشرة على **وحدة الاقتصاد الأخضر** في وزارة البيئة، وهي الجهة الفاعلة الرائدة التي تضطلع بمسؤولية تحقيق النمو الأخضر في الأردن. تم دمج مجلس استشاري يضم خبراء فنيين في وحدة الاقتصاد الأخضر من أجل ضمان ارتباط الأهداف الوطنية طويلة الأجل بأهداف النمو الأخضر. وتجمع الوحدة المعلومات المتعلقة بتنفيذ سياسات النمو الأخضر المستمدة من مجموعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك اللجان الفنية من الوزارات التي تغطي ست قطاعات للاقتصاد الأخضر، والصناديق الدولية والوطنية (مثل صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة "JREEEF")، والجهات المانحة الدولية، والقطاع الخاص. تقوم الوحدة المختصة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص ووحدة الاقتصاد الأخضر بتنسيق دعمهما لتنفيذ المشاريع الخضراء.
- تشرف وزارة الطاقة والثروة المعدنية (MEMR)، وهي عضو في اللجنة التوجيهية العليا للاقتصاد الأخضر، على **هيئة تنظيم الطاقة والمعادن (EMRC)**، وهي الجهة المنظمة للكهرباء في الدولة. تعد هيئة تنظيم الطاقة والمعادن هيئة حكومية مستقلة مسؤولة عن إصدار

التراخيص لتوليد الطاقة، وإنشاء العمليات المنهجية لاحتساب تسعيرات الطاقة، وصياغة القوانين الداخلية لقطاع الطاقة. وتهدف الهيئة إلى تحسين الجدوى الاقتصادية ورفع كفاءة قطاع الطاقة وتضمن أمثال المشاريع العاملة في القطاع للمعايير البيئية. وقد أصدرت العديد من القوانين الداخلية والأنظمة المتعلقة بحوافز الاستثمار وخطط التمويل للطاقة المتجددة، وهي مسؤولة عن إصدار تراخيص مشاريع الطاقة المتجددة.

- تتولى وزارة الاستثمار - هيئة الاستثمار الأردنية سابقاً - مسؤولية الترويج للاستثمار وتسييره. تعتبر هيئة الاستثمار الأردنية جزءاً من مجلس الاستثمار وتشرف على المناطق الحرة والمناطق التنموية والمناطق الاقتصادية الخاصة، كما تسهل إجراءات الترخيص، عن طريق المحطة الواحدة للإجراءات الخاصة بها، لجميع أنواع الاستثمار. ومع ذلك، فإن معظم المشاريع الطاقة المتجددة (أكبر من 1 ميغاواط) مرخصة من قبل هيئة تنظيم الطاقة والمعادن، باستثناء مشاريع المنطقة التي تنظمها هيئة الاستثمار الأردنية. يمكن أن يؤدي ذلك إلى حدوث ارتباك محتمل للمستثمرين من القطاع الخاص، وخاصة المستثمرين الأجانب في مجال توليد الطاقة المتجددة.²

يشمل أصحاب المصلحة الآخرون الذين يقدمون المدخلات الرئيسية لتصميم وتنفيذ سياسات النمو الأخضر مجموعة متنوعة من مراكز البحوث والصناديق والرابطات التجارية:

- **المركز الوطني لبحوث الطاقة (NERC)** هو مركز متخصص داخل الجمعية العلمية الملكية، وهي مؤسسة علمية مستقلة غير حكومية وغير هادفة للربح ومتعددة التخصصات تأسست بموجب الميثاق الملكي. يقوم المركز الوطني لبحوث الطاقة بإجراء اختبارات متخصصة ومعتمدة، وأعمال بحثية مع الصناعات والجامعات المحلية، ويقدم المشورة الفنية المتعلقة بكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة للقطاعين الخاص والعام.

- تأسس **صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني (JREEEF)** في عام 2012 من قبل وزارة الطاقة والثروة المعدنية بموجب قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لتسهيل توسيع نطاق الطاقة المتجددة ورفع كفاءة استخدام الطاقة من أجل تلبية احتياجات الطاقة في الأردن، وذلك وفقاً للاستراتيجية الوطنية للطاقة والخطة الوطنية لكفاءة الطاقة. ويدير صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لجنة إدارية برئاسة وزير الطاقة والثروة المعدنية، وتتألف من ستة أعضاء من القطاعين العام والخاص. يقدم صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة المساعدة المالية والتقنية لمطوري المشاريع، مستهدفاً مشاريع الطاقة الشمسية الصغيرة للأسر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وقطاع السياحة والقطاع الصحي والمباني العامة والمرافق مثل المدارس.

- تم إنشاء **صندوق حماية البيئة الأردني (JEF)** من قبل وزارة البيئة في عام 2006 لتقديم الدعم المالي للمشاريع في سياق حماية البيئة والحفاظ عليها. وركز على المجالات البيئية المختلفة، بما في ذلك الطاقة المتجددة، والأعمال البلدية، والزراعة وإدارة النفايات. يدير الصندوق مجلس إدارة برئاسة وزير البيئة وبمشاركة 5 كيانات من القطاع العام و5 كيانات من القطاع الخاص.

- **جمعية إدامة للطاقة والمياه والبيئة (EDAMA)** هي جمعية أعمال أردنية تأسست في عام 2009 تُكرس جل جهودها للاستثمار في البيئة عن طريق الحلول المبتكرة نحو الاستقلالية في مجال الطاقة والمياه والحفاظ على البيئة. يضم أعضاؤها جميع مزودي خدمات الطاقة في الأردن تقريباً.

- **جمعية الشركات العاملة في مجال الطاقة المتجددة وإدارة الطاقة (REES)** هي جمعية أعمال تأسست في عام 2014 لتمثيل جميع شركات خدمات الطاقة المتجددة وإدارة الطاقة، بهدف الدفاع عن مصالحها وتحسين ظروف السوق في هذا القطاع. انضمت أكثر من 40 شركة كعضو في الجمعية الأردنية للطاقة المتجددة (JRES) اعتباراً من أيلول/سبتمبر 2020.

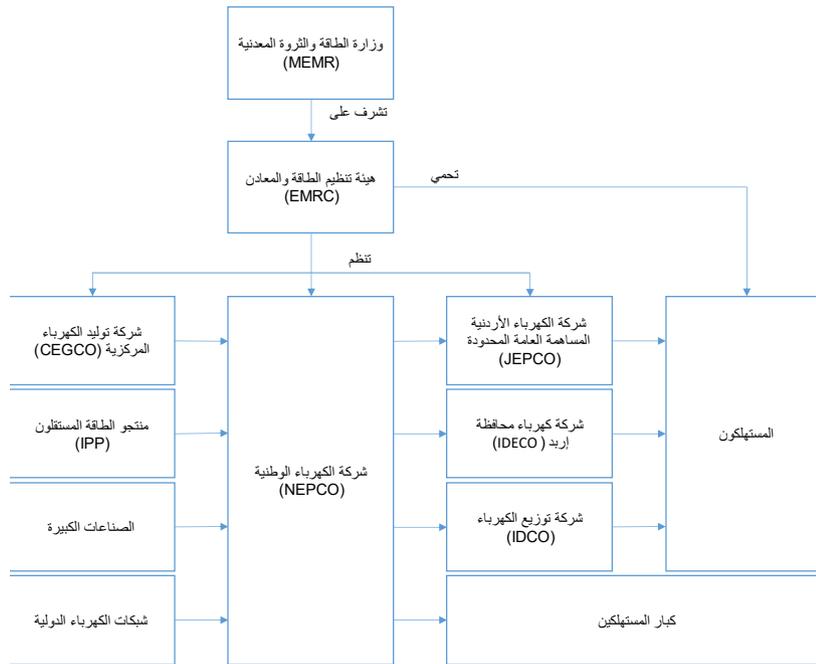
الرياح. من المحتمل أن تؤدي شروط المحتوى المحلي الصارمة هذه إلى تثبيط الاستثمارات الأجنبية في مجال توليد الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. وبدلاً من ذلك، يمكن للحكومة تعزيز تطوير الصناعة المحلية في تصنيع مكونات محددة للطاقة الشمسية وطاقة الرياح من خلال توفير حوافز استثمارية مستهدفة.

من شأن زيادة المنافسة في قطاع الطاقة أن يساعد في جذب الاستثمار في الطاقة النظيفة

يعتبر الضغط التنافسي حافزاً قوياً لاستخدام الموارد النادرة بكفاءة. تساهم سياسة المنافسة، من خلال المساعدة في تحقيق نتائج سوقية فعالة وتنافسية، في فعالية السياسات المناخية. قد تكون سياسة المنافسة مهمة بشكل خاص لدعم إزالة الكربون من قطاع الطاقة، الذي يتميز تقليدياً بالاحتكارات المتكاملة رأسياً. ويمكن أن يساعد تفكيك قطاع الطاقة من خلال فصل وظائف توليد الطاقة ونقلها وتوزيعها في خلق مساحة أكبر للاستثمار الخاص. علاوةً على ذلك، من خلال فتح المنافسة في مجال توليد الطاقة، يوفر التفكيك مساحة أكبر لتقنيات الطاقة النظيفة لدخول السوق وبالتالي يمكن أن يحفز التغييرات في مزيج الطاقة الوطني. إن الطبيعة اللامركزية وقدرة التوليد الأصغر لمشروع الطاقة النظيفة مقارنةً بنظيراتها القائمة على الوقود الأحفوري تجعل إنتاج الطاقة المستقلة مناسباً تماماً لتعميم تقنيات الطاقة النظيفة. في مجالات النقل والتوزيع، من شأن المنافسة المتزايدة أن تجعل شبكة الطاقة الوطنية أكثر مرونة، مما يزيد من قدرتها على استيعاب الطاقة المتجددة داخل وخارج الشبكة (OECD, 2015^[10]).

يعد الأردن البلد الوحيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي نفذ الفصل الهيكلي لتوليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها، وذلك من خلال اعتماد نموذج "المشتري الواحد" بموجب قانون الكهرباء لعام 2003 (الشكل 5.13 إن شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO)، وهي مرفق مملوك للدولة يخضع لإشراف هيئة تنظيم الطاقة والمعادن (EMRC)، تمتلك وتدير خطوط النقل وتعمل بصفتها مشتري واحد، فتشتري الكهرباء من مولدات مختلفة وتبيعها لشركات التوزيع. خصصت الحكومة العديد من شركات توليد وتوزيع الطاقة لفتح قطاع الكهرباء أمام المستثمرين الأجانب والمحليين. يضمن القانون العام للكهرباء الوصول غير التمييزي إلى خطوط النقل. بالإضافة إلى ذلك، يقتضي قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة أن تقوم شركة الكهرباء الوطنية بشراء الكهرباء من مشاريع الطاقة المتجددة التي تم منحها اتفاقيات شراء الطاقة، إما من خلال مناقصة تنافسية أو تقديم عروض مباشرة. تعتبر هذه خطوة أولى حاسمة لخلق بيئة استثمارية تنجذب إلى منتجي الطاقة المتجددة الأجانب.

ومع ذلك، يمكن لنموذج المشتري الواحد المعتمد حالياً أن يحد من تغلغل الطاقة المتجددة في قطاع الكهرباء، وذلك عن طريق تقليل القدرة التفاوضية لمنتجي الطاقة المتجددة المستقلين (IPPs)، وتقليل جاذبية سوق الكهرباء في الأردن بالنسبة للمستثمرين الأجانب المحتملين. ونظراً لأن منتجي الطاقة المتجددة المستقلين ليسوا أحراراً في الدخول في اتفاقيات شراء الطاقة مع المشتريين الآخرين الذين يحتمل أن يكونوا مهتمين، فقد يؤدي ذلك إلى انعدام الكفاءة الاقتصادية وزيادة مخاطر سوء استخدام قوة السوق من قبل المشتري الواحد. يمكن للحكومة أن تنتظر في تمكين الموزعين الرئيسيين الثلاثة للكهرباء من شراء الكهرباء مباشرة من المنتجين بأسعار السوق التي تعكس العرض والطلب، وذلك من أجل تمهيد المجال أمام المستثمرين الأجانب في الطاقة المتجددة. ويمكن أن يؤدي الانتقال التدريجي من اتفاقيات شراء الطاقة إلى سوق الجملة للكهرباء المصمم جيداً إلى زيادة تعزيز قدرة قطاع الطاقة على استيعاب حصص عالية من الطاقة المتجددة. بينما يخضع توليد الكهرباء القائمة على الطاقة المتجددة للتقلبات، يجب دائماً تلبية الطلب. تزيد أسواق البيع بالجملة من مرونة شبكة الكهرباء وتسمح بتخصيص أكثر فعالية من حيث التكلفة لتوليد الطاقة.



المصدر: مقتبس من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2016)^[11]

قد تؤدي مشكلة الوصول إلى الأراضي إلى إعاقة مشاريع الطاقة المتجددة

يعد الوصول إلى الأراضي أحد الاعتبارات المهمة بالنسبة لجميع المستثمرين، ولكنه قد يكون عنصراً حاسماً بالنسبة لمستثمري الطاقة النظيفة. في الواقع، يتمثل أحد التحديات الرئيسية للاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة في الأردن في الوصول إلى الأراضي المناسبة لتطوير مشاريع الطاقة المتجددة. تتطلب معظم محطات الطاقة المتجددة مساحة أكبر لكل ميغواط من القدرة المركبة مقارنة بنظيراتها القائمة على الوقود الأحفوري. نتيجة لذلك، غالباً ما تتطلب محطات الطاقة المتجددة من الشركة التي تقود المشروع التعامل مع أكثر من مالك أرض واحد. وبالتالي، يمكن أن تؤدي أنظمة تسجيل الممتلكات غير الملائمة إلى زيادة كبيرة في تكاليف المعاملات المرتبطة باستثمارات الطاقة النظيفة (OECD, 2015)^[10].

تتمثل إحدى طرق الشراء الرئيسية للطاقة المتجددة في الأردن في مخطط تقديم العروض المباشرة، حيث يكون منتجو الطاقة المستقلون (أي المستثمرون) مسؤولين عن الحصول على أصول التطوير بأنفسهم ويُمنحون تسعيرة مقابل الطاقة التي ينتجونها (OECD, 2016)^[11]. وفي إطار هذا المخطط، يكون المستثمرون الذين يقدمون عروض ناجحة مسؤولين عن الحصول على التراخيص والخضوع للتقييمات اللازمة. نظراً لأن وزارة الطاقة والثروة المعدنية لا تستحوذ على الأراضي وتُوجرها لمشاريع الطاقة المتجددة، فقد يؤدي ذلك إلى خلق أعباء وتكاليف معاملات إضافية بالنسبة للمستثمرين. وتشير الأدلة الحديثة إلى أنه يجب على منتجي الطاقة المستقلين إجراء مفاوضات مطولة مع ملاك الأراضي ومواجهة المضاربة على الأراضي، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع تكاليف المشروع (OECD, 2016)^[11]. إن الافتقار إلى الشفافية بشأن الأراضي المتاحة والمناسبة لتطوير مرافق الطاقة المتجددة يمثل أيضاً عائقاً أمام الاستثمارات المتجددة الصغيرة الحجم التي تم تطويرها في إطار مخطط النقل الكهربائي الوسيط.

من أجل تقليل تكاليف المعاملات المرتبطة بتأمين الأراضي، يمكن لوضع السياسات إنشاء قاعدة بيانات للأراضي العامة المتاحة للمشاريع المتجددة وربما تسهيل إجراءات حيازة الأراضي عن طريق مكتب مركزي. ويمكن للحكومة تحديد المزيد من الأراضي الخاصة المتاحة، وتزويد المقرضين بألية تهدف إلى ضمان إبرام عقود إيجار الأراضي مع العديد من الملاك الخاصين بكفاءة. كما يمكن للأردن أيضاً تحديد التوزيع الجغرافي للموارد الطاقة المتجددة من أجل تحسين التنسيق بين تخطيط استخدام الأراضي وتطوير البنية التحتية للطاقة المتجددة. من شأن رسم الخرائط الجغرافية للموارد أن يساعد في تحديد المناطق التي قد تتطلب تعديلات في استخدام الأراضي بهدف فتح المجال أمام تطبيق مشاريع الطاقة المتجددة.

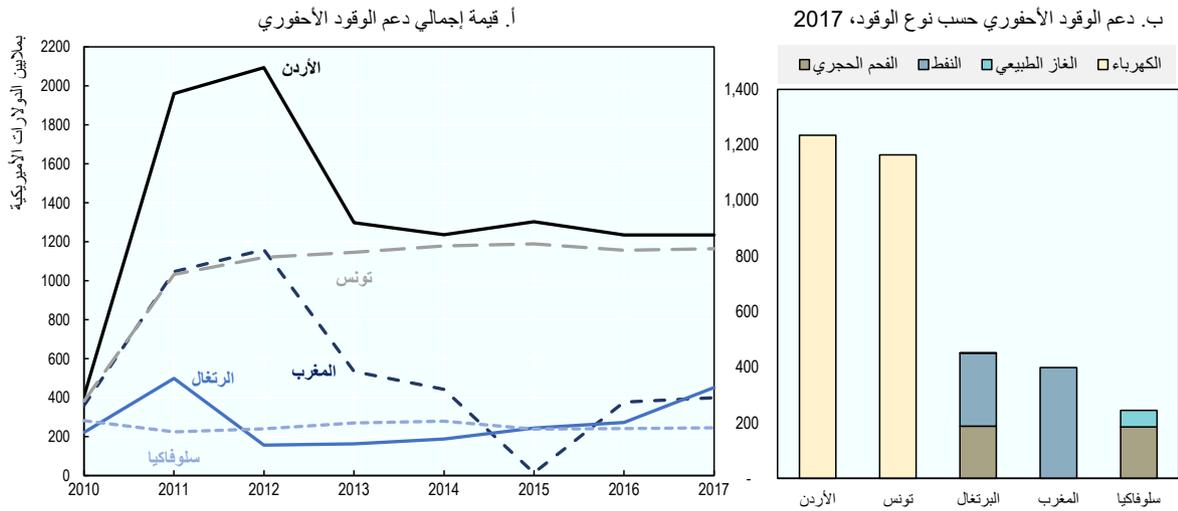
أحرز الأردن تقدماً هاماً في إصلاح دعم الطاقة

في حين أن الإطار التنظيمي يعتبر مهماً لخلق بيئة مواتية للاستثمارات منخفضة الكربون، إلا أن التدابير المستهدفة ضرورية لإزالة تشوهات الأسعار التي تؤدي إلى الإفراط في الاستثمار في الأنشطة كثيفة الكربون. يتمثل أحد هذه الإجراءات في التخلص التدريجي من الدعم على الطاقة والوقود الأحفوري غير الفعال. يفرض دعم الوقود الأحفوري تكلفة ضخمة على الميزانيات العامة ويعرض الميزانيات الوطنية لتقلبات أسعار الطاقة. بالنسبة

إلى مستوردي الطاقة الصافين، مثل الأردن، يؤدي دعم الوقود الأحفوري إلى تفاقم الاعتماد على الاستيراد. ويمكن أن يؤدي التخلص التدريجي من هذا الدعم إلى جعل المستثمرين من القطاع الخاص أكثر ميلاً للاستثمار في مصادر الطاقة البديلة والتقنيات الأفضل، وبالتالي رفع كفاءة استخدام الطاقة وتقليل كثافة استخدام الطاقة في هذه الاقتصادات.

سارعت الحكومة في إجراء إصلاحات جوهرية لدعم النفط في عام 2012، ونجحت في التخلص منها بحلول عام 2014، كما خفضت بشكل كبير التكلفة الإجمالية لدعم الطاقة. استمر دعم الكهرباء في محاولة لحماية المستهلكين الأفقر من أسعار الطاقة الباهظة، مما أدى إلى دعم الطاقة بأكثر من مليار دولار أمريكي في عام 2017، وهو أعلى مستوى عبر مجموعة البلدان المتخذة كأساس للمقارنة (الشكل 14.5). وشكلت صدمات أسعار الوقود وما نتج عنها من ارتفاع في تكاليف الكهرباء، التي لم يتم نقلها إلى المستهلكين، عبئاً مالياً هائلاً على الحكومة. في عام 2017، تبنت هيئة تنظيم الطاقة والمعادن آلية تعديل تلقائية لتسعيرة الكهرباء، والتي تضمن انعكاس الارتفاعات (أو الانخفاضات) في أسعار النفط العالمية في تسعيرات المستهلك على أساس شهري (مع الأخذ في الاعتبار قدرة المستهلك على تحمل التكاليف)، ومنذ ذلك الحين سمحت هذه الآلية لقطاع الكهرباء بالمحافظة على مستويات استرداد التكلفة على نطاق واسع (World Bank, 2018^[12]). ويُعد السماح بمزيد من المرونة في أسعار الكهرباء خطوة أولى مهمة لخلق حوافز للاستثمارات الخاصة في مجال كفاءة استخدام الطاقة ومصادر الطاقة البديلة.

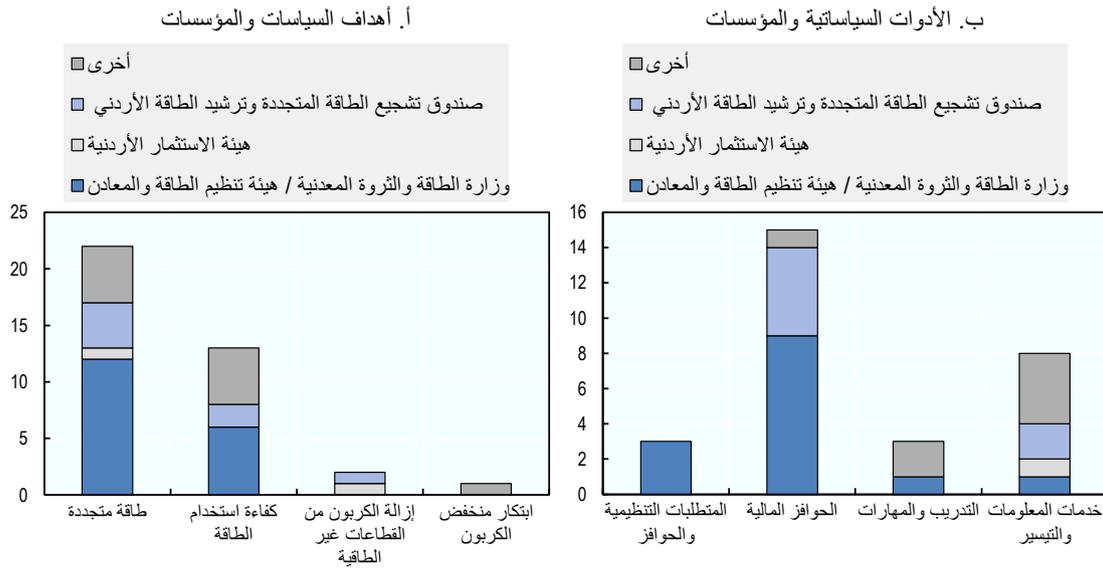
الشكل 14.5. لا يزال دعم الطاقة مرتفعاً مقارنة بالنظراء



ملاحظة: تشمل القيم المقدرة جميع أنواع التحويلات الحكومية لجميع أنواع المستخدمين.
المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بناءً على fossilfuelsubsidytracker.org

يركز الدعم المالي والفني والمعلوماتي المستهدف على توسيع نطاق قدرات الطاقة المتجددة

إن وزارة الطاقة والثروة المعدنية هي المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن تطوير وتنفيذ وتمويل السياسات والبرامج الاستباقية لإزالة الكربون من الاقتصاد، بما في ذلك جذب الاستثمار الخاص لدعم إزالة الكربون. في الواقع، وربما كنتيجة للتحديات المتعلقة بالطاقة في الأردن، تسعى غالبية هذه السياسات إلى توسيع قدرة توليد الطاقة المتجددة، ويتم تنفيذها من قبل هيئة تنظيم الطاقة والمعادن أو صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني، وكلاهما يخضع لإشراف وزارة الطاقة والثروة المعدنية (الشكل 15.5، اللوحة أ). يتمثل الهدف الثاني الأكثر شيوعاً للسياسات في تعزيز توفير الطاقة ورفع كفاءة استخدام الطاقة للأنشطة الاقتصادية، بينما يستهدف تدخل سياسي واحد فقط الابتكار منخفض الكربون، وربما يرجع ذلك إلى قدرات الأردن التي لا تزال محدودة في تطوير تقنيات جديدة منخفضة الكربون. إن الأدوات السياسية المفضلة لتحقيق أهداف الطاقة المتجددة (RE) وكفاءة استخدام الطاقة (EE) هي مجموعة متنوعة من الحوافز المالية والضريبية للاستثمارات ذات الصلة، على النحو المنصوص عليه في العديد من الأنظمة والقوانين الداخلية التي وضعتها وزارة الطاقة والثروة المعدنية والهيئات التنفيذية (الشكل 15.5، اللوحة ب). تم تصميم هذه السياسات بهدف التأثير على خصائص الطاقة للاستثمار الذي يدخل البلاد، وتأثيرها المباشر الناتج على الانبعاثات. يمكن أن يكون هذا التأثير كبيراً جداً بقدر ما يقوم المستثمرون الأجانب بتوسيع نطاق خيارات الطاقة النظيفة المتاحة أمام المستثمرين المحليين.



المصدر: إعداد خارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021).

إن التشريع الرئيسي الذي دعم التوسع في هذه الاستثمارات هو قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لعام 2012، الذي ينظم إجراءات المشتريات العامة لتطوير مشاريع الطاقة المتجددة (أي المناقصات التنافسية وتقديم العروض المباشرة)، ويحدد سعرًا ثابتًا (تعريفية التغذية الكهربائية) مضمونًا للطاقة المتولدة من مصادر الطاقة المتجددة، والذي تأسس بموجبه صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني. كما يحدد قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة أيضًا مخططات صافي قياس الطاقة والنقل الكهربائي الوسيط، والتي تحفز بشكل أساسي المستثمرين الصناعيين أو التجاريين على التوليد الذاتي للطاقة المتجددة وبيع الفائض الطاقة بسعر ثابت. ينص القانون الداخلي لعام 2013 بشأن الإعفاء الضريبي للطاقة المتجددة وترشيد استخدام الطاقة على إعفاءات من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات لمعدات الطاقة المتجددة وأجزائها ومكوناتها ذات الصلة. لا يتم الإعلان عن هذه الحوافز المالية والضريبية المقدمة إلى مستثمري الطاقة المتجددة على موقع وزارة الاستثمار، مما يؤثر تساؤلات حول ما إذا كان المستثمرون الأجانب على دراية بها. قد يؤدي التنسيق الأكبر مع وزارة الاستثمار، لضمان تضمين الحوافز المالية المتاحة في المواد الترويجية التي تنشرها هيئة الترويج للاستثمار، إلى زيادة فعالية هذه الأدوات في جذب استثمارات الطاقة منخفضة الكربون على المستوى الدولي. تشير الدلائل المستمدة من إعداد خارطة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول عشر دول، بما في ذلك الأردن، إلى أن الدعم المالي لتقنيات الطاقة المتجددة يجب أن يكون محدودًا من حيث الزمن وأن يتم مراجعته بانتظام، ويجب أن يخفض مع تطور التكنولوجيا (المربع 2.5).

نفذ صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني برامج مختلفة تستهدف قطاعات محددة (مثل الصناعة والسياحة). غالبًا ما تتضمن هذه البرامج عمليات تدقيق مجانية للطاقة، ودعمًا تقنيًا وماليًا لتنفيذ تدابير الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة التي حددتها عمليات تدقيق الطاقة (مثل تركيب سخانات المياه بالطاقة الشمسية). يتعاون صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني بفعالية مع البنوك التجارية المحلية والجهات المانحة الدولية وغرفة صناعة الأردن في إنجاز هذه البرامج، والتي يمكن أن تسهم بشكل كبير في الحد من الانبعاثات وتخضير الاستثمارات القائمة، بما في ذلك الاستثمارات الأجنبية. كما قام صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني والعديد من المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك جمعية الشركات العاملة في مجال الطاقة المتجددة وإدارة الطاقة والجمعية العلمية الملكية، بتمويل وتنفيذ حملات إعلامية من أجل التوعية حول توفير الطاقة وفرص الطاقة المتجددة التي تستهدف المستهلكين والشركات الصغيرة الحجم. أنشأ ائتلاف جمعيات خدمات الطاقة (CESA) برنامج الاعتماد الطوعي لموردي الطاقة بهدف زيادة وضوح وتنافسية كبار مزودي خدمات الكربون. لا تؤثر هذه الأنواع من البرامج على خصائص الاستثمارات والآثار المباشرة الناتجة عنها على الانبعاثات فحسب، بل تؤثر أيضًا على آثارها غير المباشرة المحتملة عن طريق المنافسة والتقليد من قبل الشركات المحلية. ومن خلال زيادة الوعي بين المستهلكين حول خصائص الطاقة والانبعاثات لشركات ومنتجات الطاقة، يمكن للبرامج تعزيز جاذبية الاستثمارات منخفضة الكربون، وحث المنافسين المحليين على تطبيق هذه النماذج في أعمالهم منخفضة الكربون.

توفر ثلاثة برامج التدريب لتعزيز الفرص الوظيفية المتعلقة بالتكنولوجيا منخفضة الكربون. على وجه الخصوص، توفر وزارة الطاقة والثروة المعدنية الوصول إلى برنامج الشهادات المهنية لمديري الطاقة المصمم خصيصًا للمنطقة العربية، وتقدم مؤسسة التدريب المهني تدريبًا تقنيًا وشهادة على المهارات المتعلقة بالطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة، وتقدم شركة الكهرباء الوطنية برنامج تدريب مهني يستهدف المهنيين الشباب في قطاع الطاقة. تعمل مثل هذه البرامج على تعزيز جاذبية الأردن كوجهة للاستثمارات منخفضة الكربون (أي التأثير المباشر)، بالإضافة إلى المساعدة في تنمية القدرات اللازمة لتنقل المعرفة من الشركات الأجنبية إلى الشركات المحلية.

المربع 2.5. يتناقض الدعم المالي لمصادر الطاقة المتجددة مع نضوج التكنولوجيا

يختلف حجم ونوع الدعم المالي المقدم لتوسيع قدرة توليد الطاقة المتجددة عبر البلدان، وغالبًا ما يكون ذلك نتيجة لمدى تغلغل تكنولوجيات الطاقة المتجددة. يميل قادة المناخ مثل السويد وكوستاريكا، اللذان يعتمدان بشكل كبير على الطاقة المتجددة، إلى تقديم القليل من الدعم الحكومي أو عدم تقديمه على الإطلاق لتوليد الطاقة المتجددة في شكل حوافز ضريبية أو منح أو دعم (بصرف النظر عن دعم الإنتاج محدود النطاق الذي تنتجه الأسر والشركات غير العاملة في مجال الطاقة). بدلاً من ذلك، تتبنى السويد تدابير دعم قائمة على السوق، مثل شهادات الكهرباء القابلة للتداول. وتركز كوستاريكا على تطوير سلاسل التوريد المحلية لإنتاج معدات الطاقة المتجددة محليًا.

تميل البلدان التي لا تزال تعتمد بشكل كبير على الوقود الأحفوري ولكن حيث ترتفع الطاقة المتجددة بسرعة، مثل تايلاند والمغرب والأردن، إلى تقديم مزيج من حوافز الاستثمار في معدات الطاقة المتجددة، وتعريفات التغذية الثابتة للطاقة الكهربائية المتجددة التي يتم تغذيتها في الشبكة، والمناقصات العامة للتركيبات الجديدة للبنية التحتية للطاقة المتجددة. تقدم الدراسات بعض الأدلة على أن مخططات الدعم القائمة على الأسعار مثل تعريفات التغذية وأقساط التأمين ترتبط ارتباطًا إيجابيًا بقدرة المستثمرين على جمع التمويل الخاص أكثر من الخطط القائمة على الحصص، وبالتالي قد تكون أكثر ملاءمة للبلدان في المرحلة المبكرة من التحول في مجال الطاقة (تم تحديد مصدر غير صالح).

تستخدم البلدان ذات القدرات المحدودة في مجال الطاقة المتجددة، مثل تونس وأوزبكستان، في المقام الأول مجموعة من المناقصات العامة والإعفاءات الضريبية المؤقتة للشركات وإعفاءات رسوم الاستيراد على الآلات والمعدات.

البلد	الحوافز الضريبية	تعريفات التغذية	المشتريات العامة	شهادات قابلة للتداول
كندا	الاستهلاك المتسارع لآلات ومعدات الطاقة المتجددة			
كوستاريكا	إعفاء من ضريبة القيمة المضافة على الآلات والمعدات المستوردة			
الأردن	الإعفاء من الجمارك وضريبة القيمة المضافة على الآلات والمعدات	طاقة الرياح والطاقة الشمسية الكهروضوئية والحرارية والكتلة الحيوية والغاز الحيوي	تقديم العرض مباشرة، نظام بناء - تملك - تشغيل	
المغرب		طاقة الرياح (برنامج EnergiPro)	عملية مناقصة المكتب الوطني للكهرباء	
رواندا	تخفيض ضريبة دخل الشركات (بنسبة 50٪) وإعفاء ضريبة القيمة المضافة (الآلات)	محطة الطاقة الكهرومائية الصغيرة	مناقصات لمحطات الطاقة الشمسية	
السنغال	تخفيضات على التركيبات، والإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة والجمارك	الطاقة الشمسية الكهروضوئية	مناقصات لموردي شبكات الطاقة الشمسية الصغيرة	
السويد	الإعفاء من ضريبة الطاقة على الطاقة المتجددة المنتجة ذاتيًا			شهادة الكهرباء القابلة للتداول
تايلاند	الإعفاء الضريبي المؤقت من ضريبة دخل الشركات، الإعفاء الجمركي (الآلات)	أنظمة الطاقة الشمسية الموزعة		
تونس	إعفاءات من ضريبة دخل الشركات (لمدة 4 سنوات) وضريبة القيمة المضافة (الآلات)		نظام بناء - تملك - تشغيل	
أوزبكستان	إعفاءات من ضريبة دخل الشركات (لمدة 5 سنوات) وضريبة الممتلكات والأراضي (لمدة 10 سنوات)		عدة مناقصات لتركيبات الطاقة المتجددة	

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2022 forthcoming)^[13]

لا يزال الدور الذي تضطلع به وزارة الاستثمار في تصميم وتنفيذ السياسات الرامية إلى تعزيز الاستثمارات منخفضة الكربون يقتصر على توفير المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار منخفضة الكربون في القطاعات الرئيسية مثل الطاقة والنقل. توفر دراسة حول قطاع الطاقة صادرة عن وزارة الاستثمار، على وجه الخصوص، نظرة عامة مفصلة عن فرص الاستثمار في الطاقة النظيفة ومن شأنها أن تكون أداة فعالة لاستهداف الاستثمارات الأجنبية في هذا القطاع (JIC, 2018)^[14]. تحدد دراسة حول قطاع النقل فرص الاستثمار لتطوير شبكة السكك الحديدية الوطنية، إلا أنها فشلت في تحديد فرص الاستثمار المتعلقة بكهربة النقل البري، والتي تعد أولوية رئيسية للنمو الأخضر وتم تحديدها في خطط العمل الوطنية للنمو الأخضر لقطاع النقل 2021-2025 (JIC, 2017)^[15]. علاوة على ذلك، لا يوجد أي ذكر لفرص الاستثمار الأخضر في المواد الإعلامية والترويجية المتعلقة بالقطاعات الأخرى ذات الأولوية مثل السياحة والصناعة، على سبيل المثال، والفرص المتعلقة بتوفير الطاقة أو فرص كهربة قطاعي السياحة والصناعة.

(JIC, 2017^[17]; JIC, 2017^[16]). وتعتبر هذه فرصة ضائعة لربط جدول الأعمال الوطني للنمو الأخضر بجدول أعمال الترويج للاستثمار، ويمكن أن تفكر وزارة الاستثمار في تصميم مواد وأنشطة الترويج للاستثمار لاستهداف المستثمرين في الأنشطة المنخفضة الكربون.

تعالج القليل من اتفاقيات الاستثمار الدولية في الأردن شواغل تغيير المناخ

من شأن اتفاقيات الاستثمار والتجارة المصممة بشكل صحيح أن تضطلع بدور بناءً في تعزيز الاستثمار الدولي، بما في ذلك في التكنولوجيا والخدمات والبنية التحتية منخفضة الكربون. واعتمادًا على الطريقة التي تعالج بها اتفاقيات الاستثمار والتجارة الدولية الشواغل البيئية، أو تفشل في معالجتها، قد يُنظر إلى هذه المعاهدات في بعض الحالات على أنها تتعارض مع الأهداف المتعلقة بالمناخ ومع التدابير التي تتخذها الدول لتنفيذ اتفاقية باريس. قد تحد اتفاقيات الاستثمار من قدرة الحكومات على تقييد المشاريع الاستثمارية الجديدة للوقود الأحفوري، أو التخلص التدريجي من البنية التحتية القائمة على الوقود الأحفوري. يمكن للأحكام التي تضمن حقوق ما قبل التأسيس أن تحد من قدرة البلدان النامية على إلزام الاستثمارات الأجنبية بالامتثال للمعايير البيئية الأعلى في بلدانها الأصلية في الحالات التي تكون فيها القوانين المحلية المتعلقة بحماية البيئة المطبقة على الشركات المحلية ضعيفة أو مفقودة. وقد تمنع قواعد منظمة التجارة العالمية الدول من تنظيم السلع المتداولة على أساس التأثيرات المناخية لإنتاجها. وقد تسعى الدول أيضًا إلى حماية الصناعات منخفضة الكربون باعتبارها وسيلة لتحقيق أهداف إزالة الكربون على المدى الطويل، وقد تتعارض إجراءات الحماية التجارية هذه مع مبادئ التجارة الحرة. تعتبر الدول المهتمة بتحقيق إجراءات مناخية قوية ومشاركة عميقة في المفاوضات حول الاستثمار والتجارة في وضع مهم لضمان المواءمة والتعزيز المتبادل عبر أنظمة المناخ والتجارة والاستثمار.

من شأن اتفاقيات الاستثمار الدولية (IIS)، بما في ذلك معاهدات الاستثمار الثنائية (BITs) والاتفاقات التجارية الإقليمية (RTA) التي تشمل فصول عن الاستثمار، أن تشكل جزءًا من جهود السياسة الأوسع الرامية إلى خلق حوافز للاستثمارات التي تساعد على الانتقال إلى البنية التحتية للطاقة منخفضة الكربون، وإصلاح الاعتماد الحالي على الوقود الأحفوري أو تصحيح الأنظمة التي تضعف دراسة الجدوى للاستثمار والابتكار في البنية التحتية منخفضة الكربون. تتميز معاهدات الاستثمار الثنائية والاتفاقات التجارية الإقليمية الأخيرة، على وجه الخصوص، بشكل متزايد بصياغة واضحة تعكس الشواغل البيئية (OECD, n.d.^[19]; Gordon and Pohl, 2011^[18]). تختلف هذه الإشارات من حيث الخصوصية والهدف وفي استخدامها عبر أنواع مختلفة من الاتفاقات (الجدول 1.5).

الجدول 1.5. توضيح لكيفية معالجة اتفاقيات الاستثمار الدولية صراحةً لموضوع حماية البيئة والأنشطة المناخية

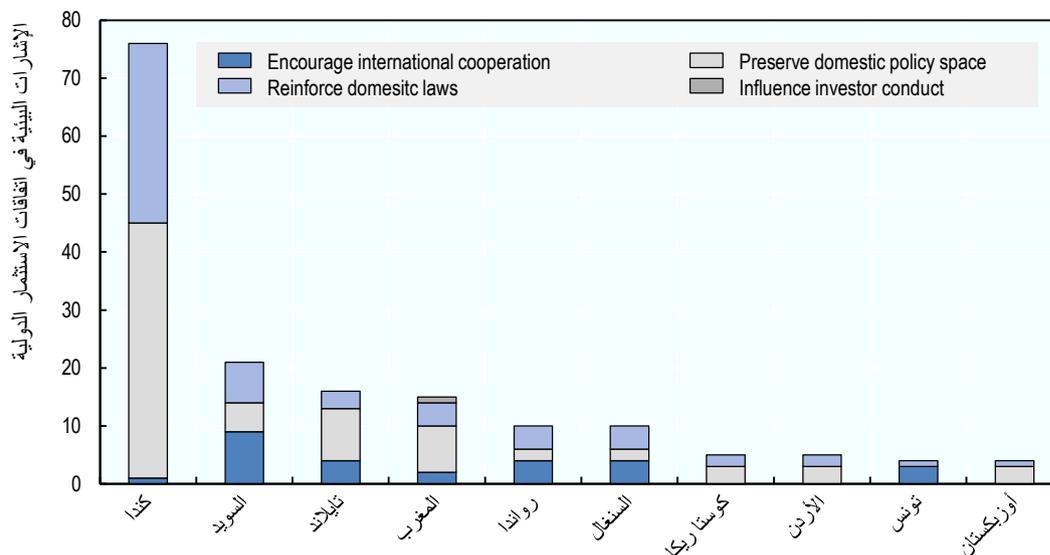
أهداف السياسة	نوع الإشارة	مثال
تشجيع التعاون الدولي	التعزيز العام للتقدم في حماية البيئة والتعاون البيئي	اتفاقية التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي وسنغافورة (2018)
	الالتزام بالتعاون في الشؤون البيئية	اتفاقية الشراكة الاقتصادية بين رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) واليابان
تعزيز القانون المحلي	الضمانات أو التعزيزات الصريحة للاتفاقات البيئية الدولية	اتفاقية التجارة الحرة بين محفل منطقة البحر الكاريبي لدول أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ والاتحاد الأوروبي (2008)
	عدم تخفيض المعايير البيئية بغرض جذب الاستثمار	معاهدة الاستثمار الثنائية بين اليابان والأردن (2018)، ومعاهدة الاستثمار الثنائية بين كندا والأردن (2009)، ومعاهدة الاستثمار الثنائية بين المجر والأردن (2007)، واتفاقية التجارة الحرة بين الأردن والولايات المتحدة (2000)
الحفاظ على الحيز السياسي المحلي	التأكيد الصريح على السلطة التنظيمية البيئية للدولة المضيفة	اتفاقية التجارة الحرة بين الأردن والولايات المتحدة (2000)، واتفاقية التجارة الحرة بين الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة والأردن (2001)
	استثناء بنود للتدابير البيئية فيما يتعلق بأحكام المعاهدة	معاهدة الاستثمار الثنائية بين الأردن وتركيا (2016)، ومعاهدة الاستثمار الثنائية بين كندا والأردن (2009)، ومعاهدة الاستثمار الثنائية بين الهند والأردن (2006)
	استبعاد التدابير البيئية غير التمييزية من تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول	معاهدة الاستثمار الثنائية بين كندا ومنغوليا (2016)
التأثير على سلوك المستثمر	التزامات المستثمر المتعلقة بحماية البيئة	معاهدة الاستثمار الثنائية بين المغرب ونيجييريا (2016)

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2022 forthcoming^[13])

وفقًا لخارطة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، هناك تباين كبير عبر البلدان في مدى الإشارة إلى الأولويات البيئية في اتفاقيات الاستثمار والتجارة، ويصنف الأردن بين البلدان التي لديها أقل عدد من الإشارات البيئية. تحتوي معاهدات الاستثمار الثنائية واتفاقيات التجارة الإقليمية الكندية على 75 إشارة صريحة للحفاظ على الحيز السياسي المحلي للتنظيم البيئي، أو لمنع تخفيض المعايير البيئية لغرض جذب الاستثمار، أو كليهما. ويقدم عدد أقل بكثير من المعاهدات مثل هذه الضمانات في البلدان الأخرى التي تغطيها الخارطة، مع إشارات بيئية صريحة تتراوح من 15

إلى 20 في المغرب وتايلاند والسويد، إلى 4-5 في أوزبكستان وتونس والأردن. على وجه التحديد، في الأردن، تحتوي ثلاث معاهدات استثمار ثنائية على أحكام تتعلق بالحفاظ على الحيز السياسي المحلي عن طريق استبعاد نزاع الملكية غير المباشر من التدابير غير التمييزية لحماية البيئة. وتعيد إحدى الاتفاقات التجارية الإقليمية التأكيد على حق الأردن في تنظيم الشؤون البيئية، كما تحتوي ثلاث معاهدات استثمار ثنائية واتفاقية تجارية إقليمية واحدة على أحكام تنص على عدم تخفيض المعايير البيئية بغرض جذب الاستثمار، وبالتالي تعزيز القانون المحلي. قد يؤدي الاستخدام المحدود نسبيًا للأحكام والضمانات البيئية إلى تعريض الأردن لمخاطر التقاضي بموجب معاهدات الاستثمار القديمة، في حين تسعى الحكومة إلى تعزيز التنظيم البيئي أو توسيع نطاق دعم السياسات للاستثمارات منخفضة الكربون.

الشكل 16.5. الأحكام البيئية في اتفاقات التجارة الإقليمية ومعاهدات الاستثمار الثنائية



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2022 forthcoming)^[13]

المراجع

- EBRD (2020), *Jordan Diagnostic*, <https://www.ebrd.com/publications/country-diagnostics>. [1]
- Gordon, K. and J. Pohl (2011), "Environmental Concerns in International Investment Agreements: A Survey", *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2011/1, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq7scrjh-en>. [18]
- JIC (2018), *Sector Profile: Energy*, <https://www.jic.gov.jo/wp-content/uploads/2019/07/Energy-Sector-Profile-7-5.pdf>. [14]
- JIC (2017), *Sector Profile: Industry*, <https://www.jic.gov.jo/wp-content/uploads/2018/07/Sector-Profile-Industry-Final-Mar-2018-JIC-1.pdf>. [16]
- JIC (2017), *Sector Profile: Tourism*, <https://www.jic.gov.jo/wp-content/uploads/2018/07/Sector-Profile-Tourism-Final-Apr-2018-2.pdf>. [17]
- JIC (2017), *Sector Profile: Transportation and Logistics*, <https://www.jic.gov.jo/wp-content/uploads/2018/07/Sector-Profile-Transportation-Logistics-Final-Mar-2018-JIC-1.pdf>. [15]

- Ministry of Energy and Mineral Resources (2018), *Annual Report 2017*, [4]
https://www.memr.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/annual_report_2017.pdf.
- Ministry of Environment (2020), *Energy Sector Green Growth National Action Plan 2021-2025*, [2]
 Amman, The Hashemite Kingdom of Jordan,
http://www.moenv.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/20022_jordan_energy_v03_rc_web.pdf.
- Ministry of Environment (2020), *Transport Sector Green Growth National Action Plan 2021-2025*, [9]
 Amman, The Hashemite Kingdom of Jordan, <https://gggi.org/report/jordan-green-growth-national-action-plans-2021-2025-transport-sector/>.
- Ministry of Environment (2017), *A National Green Growth Plan for Jordan*, Amman, Hashemite Kingdom of Jordan, [6]
<https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/A%20National%20Green%20Growth%20Plan%20for%20Jordan.pdf>.
- OECD (2021), "FDI Regulatory Restrictiveness Index", [8]
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#>.
- OECD (2021), "Policies for improving the sustainable development impacts of investment", [3]
Consultation Paper March 2021, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-Qualities-Policy-Toolkit-Consultation-Paper-2021.pdf>.
- OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development*, [5]
<http://www.oecd.org/investment/FDI-Qualities-Indicators-Measuring-Sustainable-Development-Impacts.pdf>.
- OECD (2016), *OECD Clean Energy Investment Policy Review of Jordan*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264266551-en>. [11]
- OECD (2015), *Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure: Expanding Access to Clean Energy for Green Growth and Development*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264212664-en>. [10]
- OECD (2022 forthcoming), *FDI Qualities Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris. [13]
- OECD (n.d.), *OECD Trade and Environment Working Papers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/18166881>. [19]
- OECD-IDB (2019), *OECD-IDB Survey of Investment Promotion Agencies 2018-19*. [7]
- World Bank (2018), *Implementation Completion and Results Report*, [12]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/222301546546705732/pdf/icr00004657-12282018-636818041906584165.pdf>.

¹ يتعين توخّي الحذر في تفسير هذه التقديرات لأنها تستند إلى أحجام عينات صغيرة نسبيًا تم تعديلها باستخدام الكثافة السكانية المحددة في الدراسة الاستقصائية الصادرة عن البنك الدولي حول المؤسسات.

² تم إنشاء وزارة الاستثمار خلال وقت صياغة المسودة، وهي تستضيف هيئة الاستثمار الأردنية، والتي كانت تقدم تقاريرها السابقة مباشرة إلى رئيس الوزراء. إن العلاقات المؤسسية الجديدة لم تحدد بعد.

مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن

تعزيز الاستثمار المستدام

يوفر الاستثمار الأجنبي المباشر مصدراً هاماً للتمويل في الأردن، لكن يجب أن يكون زخم الإصلاح مستداماً ومتعمقاً ليتم تقاسم فوائد الاستثمار على نطاق أوسع عبر المجتمع. يتعمق هذا التقرير في سبل مساعدة الاستثمار الأجنبي المباشر الأردن على تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجالات الإنتاجية والابتكار ورفع جودة الوظائف والمهارات، وتحقيق المساواة بين الجنسين، وإزالة الكربون. كما يقدم لمحة عامة عن الإطار المؤسسي المعني بالاستثمار والتنمية المستدامة للبلد، ويحلل الترتيبات لضمان التنسيق السياسي والتشاور مع أصحاب المصلحة وتقييم آثار السياسة. كما يتناول مزيج السياسات الحكومية المعمول بها حالياً لجذب الاستثمار الذي يساهم في التنمية المستدامة، مع الإشارة إلى مجالات إصلاح السياسات ذات الأولوية.



بتمويل مشترك من
الإتحاد الأوروبي



PRINT ISBN 978-92-64-42514-9
PDF ISBN 978-92-64-53192-5



9 789264 425149