دور القطاع الخاص في الاقتصاد الأردني:
المساهمة بتعزيز النمو وتخفيض البطالة

حزيران 2021

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعيةً غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن
ت: 6476 566 6 962+
ف:6376 566 6 962+

جدول المحتويات

المقدمة 4

القطاع الخاص في الأردن: بعض المشاهدات 5

بإيجاز 11

توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني 14

1. المقدمة

في سياق ما يحدد النمو الاقتصادي (والتوظيف)، لطالما كان دور الدولة مقابل القطاع الخاص قضية شائكة للاقتصاديين في مجال التنمية. وبغض النظر عمّا يتم تداوله حول ذلك، يجدر التنويه إلى أنه لا يوجد اقتصاد مركزي ولا اقتصاد سوق يتمتع بحرية تامة. بل هو مزيج من الأنشطة العامة والخاصة التي تتداخل أحيانا. وشهدت العقود الأخيرة ما يشبه المد والجزر في ترسيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص، فخلال فترات معينة، ساد نهج تمكين القطاع الخاص وتحديد دور الدولة والقطاع العام في إطار التنظيم، إلا أن بعض التبعات التي ترتبت على هذا النهج، لا سيما في المجال الاجتماعي وتركز الثروة في بعض الأحيان، أوجبت مراجعة هذا النهج رغم صعوبة العملية. في المحصلة فإن الأردن لم يكن بعيدا عن المتغيرات الدولية والتغير في السياسات المتبعة ضمن هذا السياق.

من الواضح أن القطاع الخاص يحظى بأهمية كبيرة في معظم بلدان العالم لكونه محركاً ومساهما في عملية النمو وتوليد الوظائف، وتقوم شركات القطاع الخاص بدفع ضرائبها للحكومة لتتمكن بدورها من توفير السلع والخدمات العامة. ولا يختلف دور القطاع الخاص في الأردن عن الدور التقليدي الذي يقوم به القطاع الخاص في الدول الأخرى. وبالنظر الى تركيبة الاقتصاد والقطاعات المختلفة يتضح انه لا غنى عن تنظيم العلاقة بين القطاعين بشكل واضح، لضمان الاتساق في الأدوار من جهة، ولأن الهدف النهائي يفترض ان يكون تحقيق الرفاه وتحسين مستويات التنمية للمجتمع لضمان التوازن وتحقيق مبدأ الديمومة في الاقتصاد.

ضمن هذا السياق تهدف ورقة السياسات هذه الصادرة عن منتدى الاستراتيجيات الأردني الى:

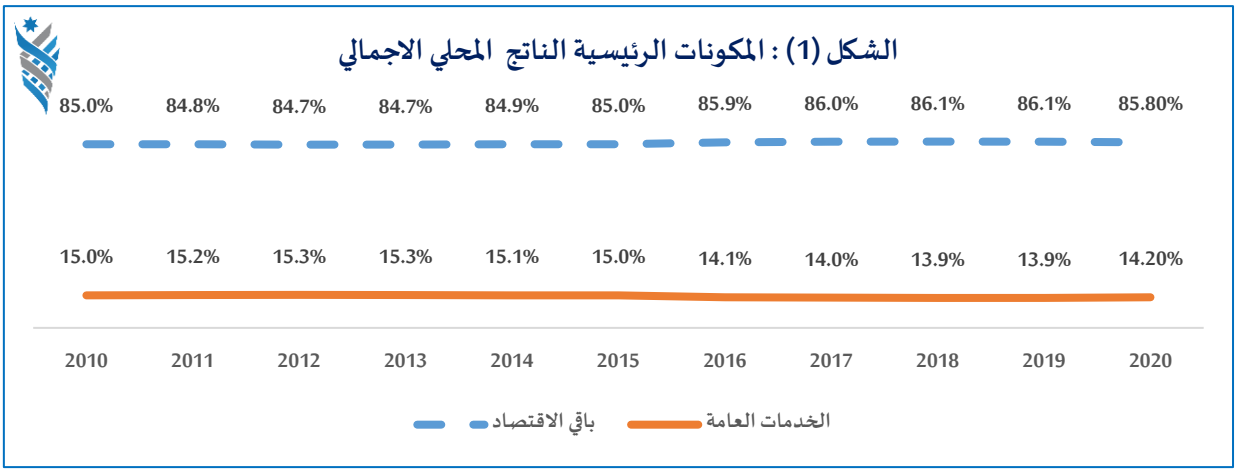
1. تحديد أهمية ووزن القطاع الخاص في الأردن من الناحية الاستراتيجية والمساهمات التي يقدمها.

2. تقديم بعض التوصيات التي تهدف إلى النهوض بالقطاع الخاص وتعزيز دوره في تحقيق النمو الاقتصادي، وتخفيض مستوى البطالة المرتفع.

2. القطاع الخاص في الأردن: بعض المشاهدات

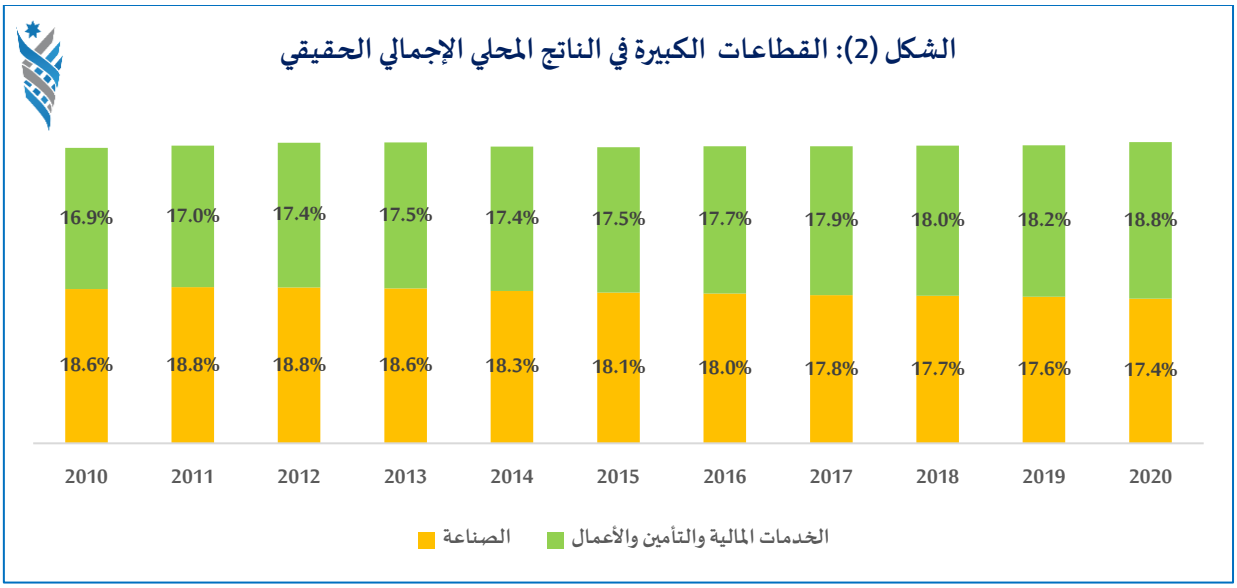
كما هو ذكر في المقدمة، فإن الهدف من هذا القسم هو تحديد أهمية ووزن القطاع الخاص في الأردن من خلال بعض المؤشرات:

1. في المتوسط، منذ السنة المالية 2010، حافظت الحكومة (منتجو الخدمات الحكومية) على نصيبها من حجم الاقتصاد، وظلت هذه النسبة (إلى الناتج المحلي الإجمالي) ثابتة إلى حد ما ولفترة طويلة، ما بين 14% الى 15%. هذا وبقي باقي الاقتصاد محافظاً على ما يعادل من 85% من الناتج المحلي الاجمالي.



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

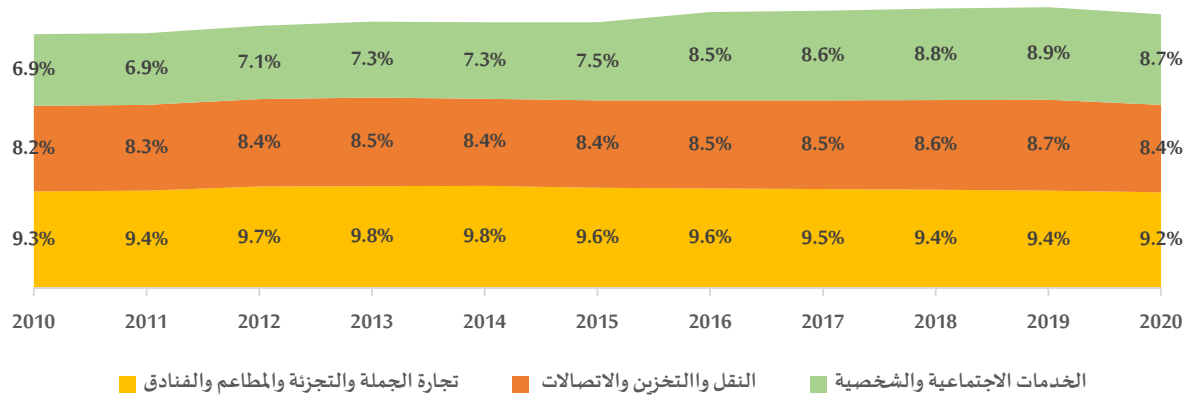
2. القطاعات الكبيرة ذات المساهمة الكبيرة في الاقتصاد هي الخدمات المالية والتأمين وخدمات الأعمال، والصناعة. وظلت مساهمة هذه القطاعات إلى الناتج المحلي الإجمالي ثابتة إلى حد ما، إذ شكلت مجتمعة حوالي 36٪ من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

3. تشكل القطاعات المتوسطة الحجم (نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي) في الاقتصاد حوالي 27٪ من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. ويلاحظ الزيادة الهامشية في حصة قطاع الخدمات الاجتماعية والشخصية، فيما استقرت مساهمة قطاع النقل والتخزين والاتصالات وقطاع تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق.

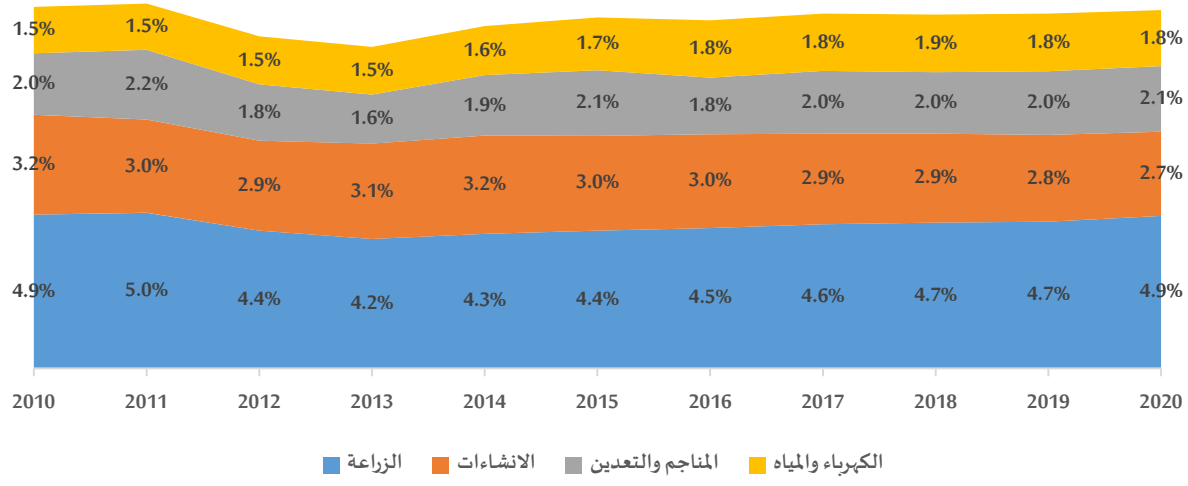
الشكل (3): المكونات المتوسطة للناتج المحلي الاجمالي الحقيقي



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

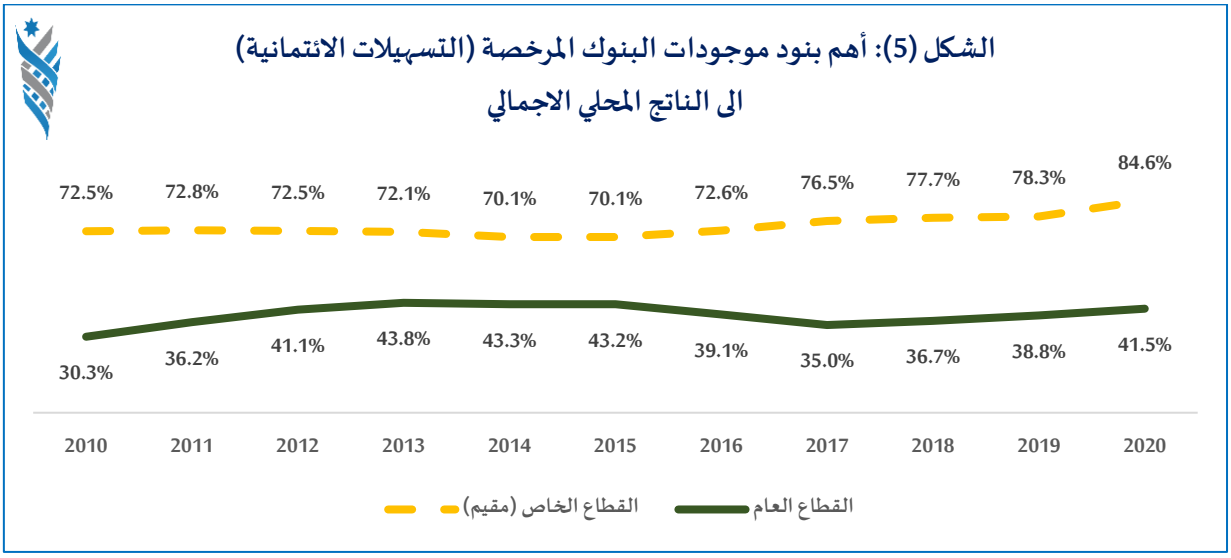
4. بالنسبة للقطاعات ذات المساهمة المتواضعة في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي، يجدر التنويه مجدداً إلى أن هذه القطاعات حافظت على وزنها النسبي في الناتج، إذ تشكل القطاعات الصغيرة في الاقتصاد الأردني حوالي 11.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وهذا يعني انه وعلى مدى العقد الماضي لم يشهد الاقتصاد الأردني تغيرات هيكلية في تركيبة الاقتصاد الوطني.

الشكل (4): المكونات الصغيرة للناتج المحلي الاجمالي الحقيقي

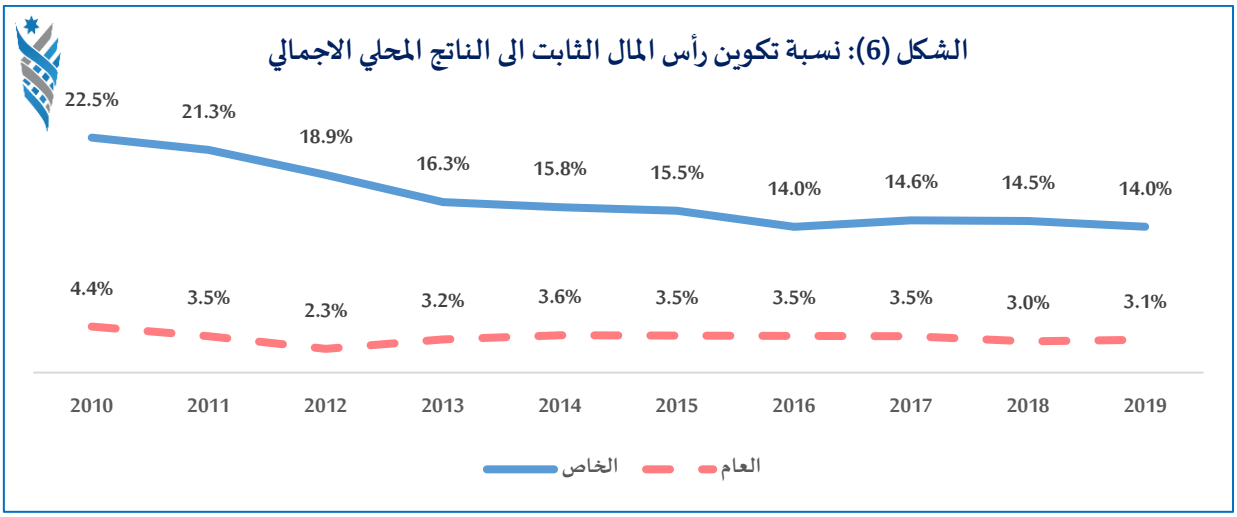


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

5. فيما يخص دور قطاع التمويل والتأمين وخدمات الأعمال في الاقتصاد الوطني، تجدر الإشارة إلى أن مساهمة البنوك المرخصة في الأردن في تزايد، اذ ارتفعت التسهيلات الائتمانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للقطاع الخاص (المقيم) وللقطاع العام من خلال اكتتاب البنوك في سندات وأذونات الخزينة التي يتم طرحها من الحكومة. ويشير سلوك الإقراض هذا إلى الأهمية المتزايدة للبنوك في إقراض كل من القطاعين الخاص والعام.

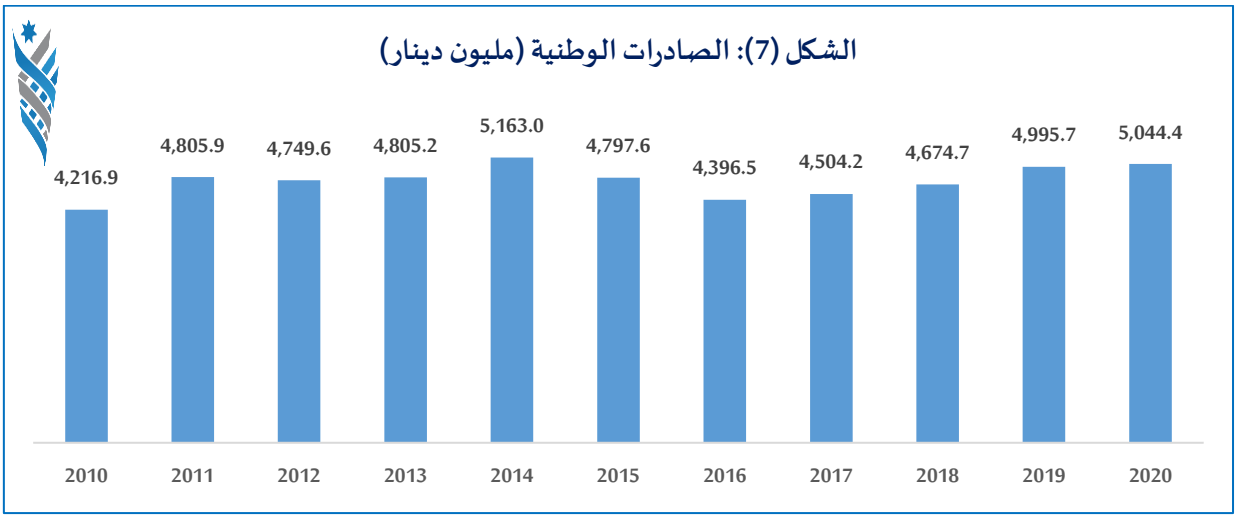


6. يتشكل التكوين الرأسمالي الثابت (الاستثمار) في الأردن من استثمارات القطاعين العام والخاص، وفي معظم فترات العقد الماضي تغلبت مساهمة القطاع الخاص على القطاع العام في الأنشطة الاستثمارية بشكل عام. إلا انه ومنذ عام 2010، انخفض نشاط القطاع الخاص في هذا البند (إجمالي تكوين رأس المال الثابت إلى الناتج المحلي الإجمالي) مما نسبته 22.5% الى حوالي 14% رافقها انخفاض مساهمة القطاع العام من 4.4 % الى 3.1 %. وهذا يعني تراجع في معدلات الاستثمار بشكل عام والتي يفترض ان تساهم بتعزيز النمو وتوليد فرص العمل وتحسين الصادرات.

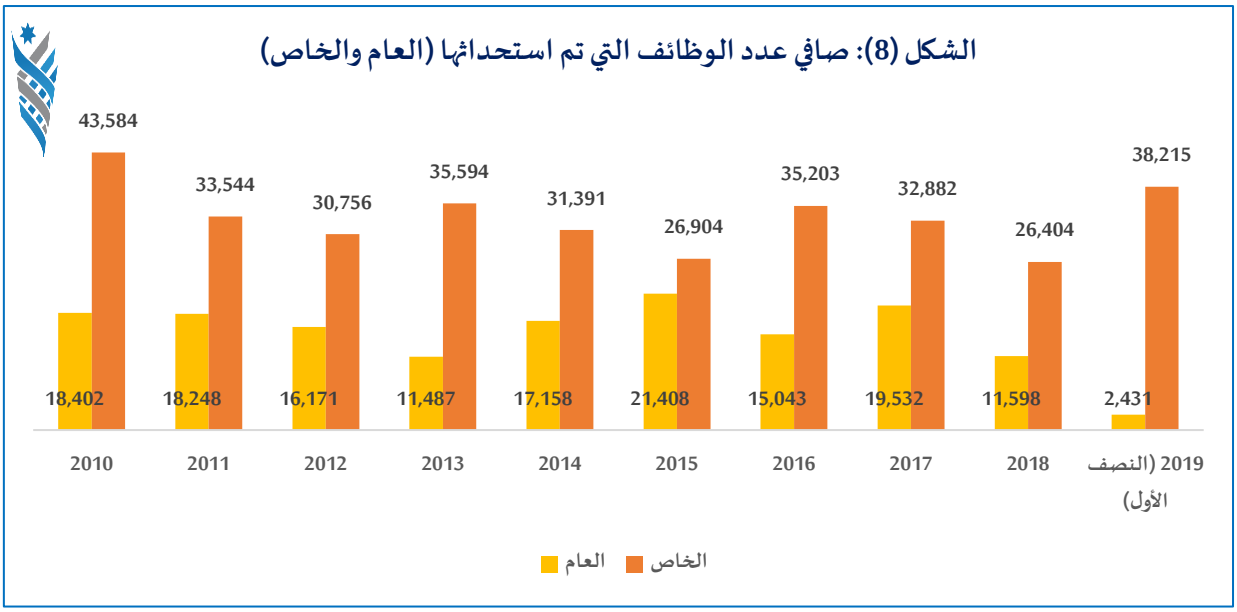


المصدر: البنك الدولي

7. في المتوسط، يعتبر القطاع الخاص، من خلال الصادرات الوطنية، مساهماً هاماً في تعزيز الموجودات بالعملات الأجنبية في الاقتصاد الوطني وتجاوزت تلك المساهمة ما يعادل الخمسة مليارات دينار في العام 2020.



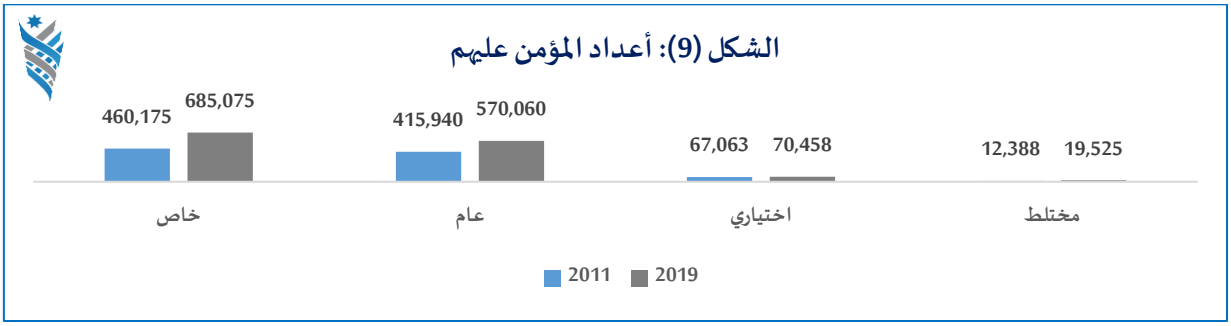
8. يولد القطاع الخاص عددًا أكبر من صافي الوظائف التي يتم توليدها في القطاع العام. وفي المتوسط، حيث بلغت نسبة الوظائف المولدة في القطاع الخاص الى القطاع العام بحوالي الضعفين كمعدل للعقد الماضي، إلا ان التباطؤ الاقتصادي وتراجع حجم الاستثمارات أدى الى انخفاض العدد المطلق للوظائف المولدة في القطاع الخاص منذ عام 2010، وهذا يؤشر الى أهمية القطاع الخاص كمحرك للتنمية وتوليد فرص العمل.



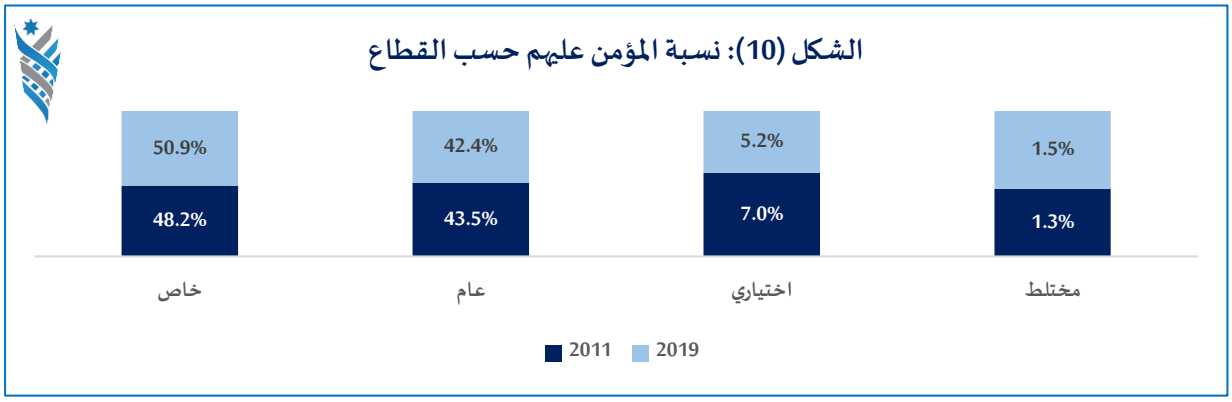
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

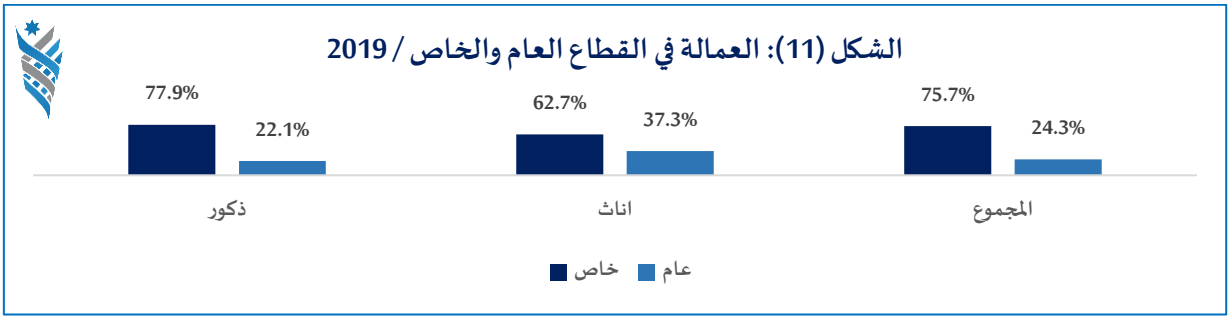
9. بناءً على التقارير السنوية لمؤسسة الضمان الاجتماعي خلال الفترة 2011 -2019، ارتفع العدد الإجمالي للأفراد المؤمّن عليهم من العاملين في القطاع الخاص، من 460,175 إلى 685,075 فردًا أو بنسبة 48.9٪. ومن الناحية الأخرى، ارتفع عدد المؤمن عليهم من العاملين في القطاع العام بنسبة 37.1% (من 41,940 عام 2011 إلى 570,060 عام 2019.

ونتيجة للزيادة الكبيرة في عدد موظفي القطاع الخاص المؤمن عليهم، فقد ارتفعت نسبتهم إلى إجمالي عدد الموظفين المؤمن عليهم من48.2٪ في عام 2011 إلى 50.9٪ في عام 2019. بطبيعة الحال، إذا أضفنا عدد موظفي القطاع الخاص غير المؤمن عليهم، أي العاملين في القطاع غير الرسمي، فإن نسبة التوظيف في القطاع الخاص إلى إجمالي العمالة ستكون أعلى من النسبة السائدة 50.9٪.

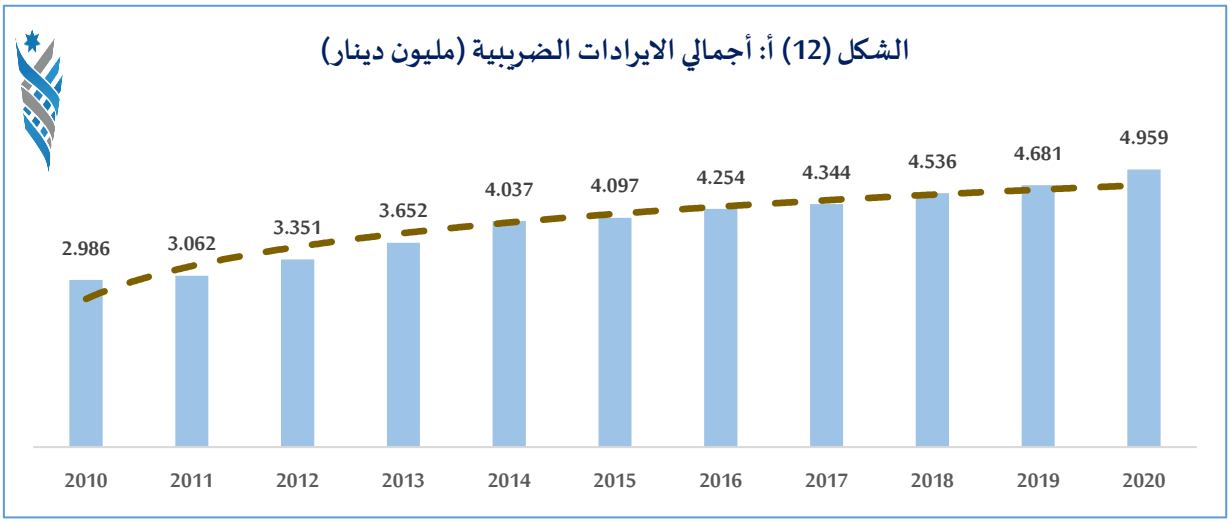


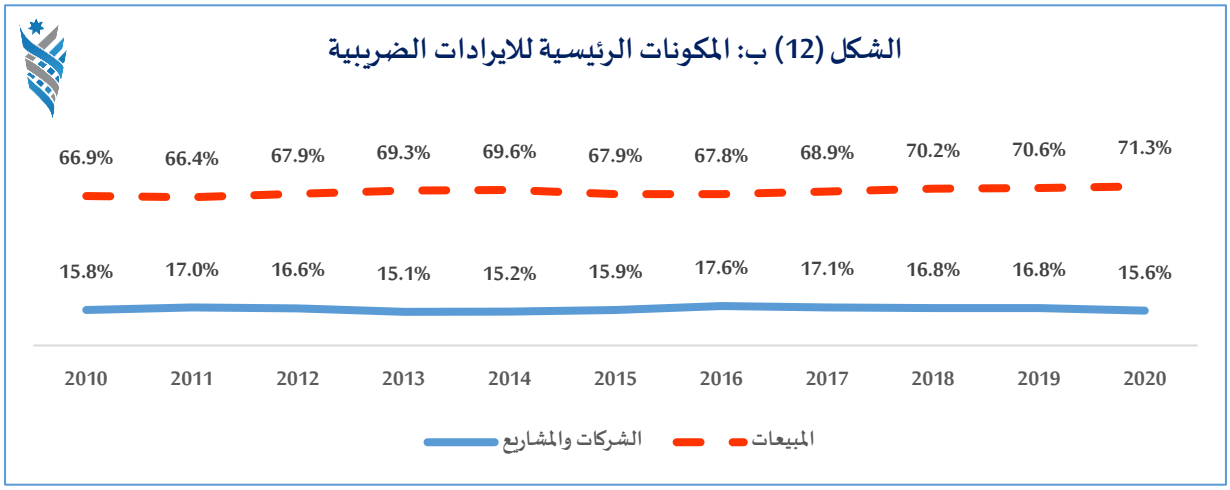
المصدر: مؤسسة الضمان الاجتماعي





10. ارتفع إجمالي الضرائب المدفوعة من 2.986 مليار دينار في عام 2012 إلى 4.680 مليار دينار في عام 2019. إذ تشكل الضرائب التي تدفعها الشركات المساهمة حوالي 17٪ من إجمالي الضرائب، وتعتبر إيرادات ضريبة المبيعات المصدر الضريبي الرئيسي (71٪ من إجمالي الضرائب).





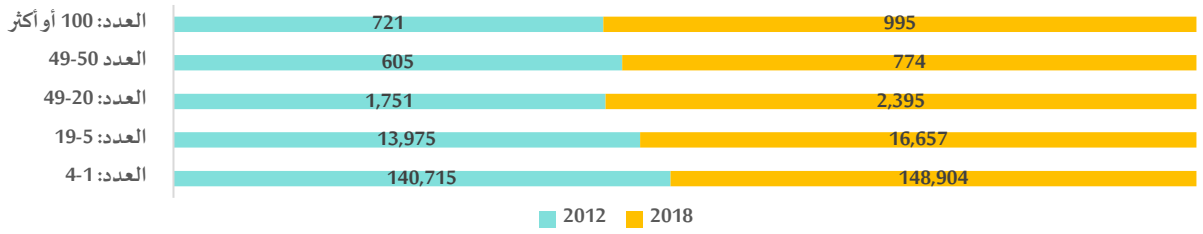
3. بإيجاز

يعتبر القطاع الخاص الأردني بمختلف احجام الشركات العاملة فيه كبيراً من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، مستويات التوظيف، خلق فرص العمل، الإيرادات العامة (الضرائب)، تكوين رأس المال الثابت، بالإضافة لنواحي أخرى عديدة. بالتالي، ليس من المبالغة القول بأن شركات القطاع الخاص تشكل العمود الفقري للاقتصاد الأردني. وينبغي العمل على تعزيز دور هذا القطاع بما يحقق النمو والتوازن في الاقتصاد.

لتسليط مزيد من الضوء على تركيبة وديناميكية القطاع الخاص من حيث النمو في التوظيف ومصادره، أدناه عددًا من المشاهدات ذات الصلة:

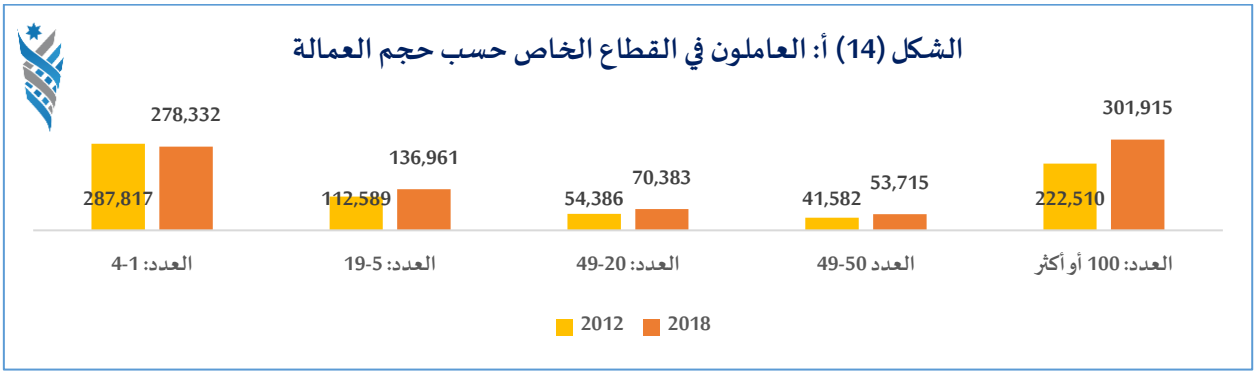
1. تتصدر المنشآت التي توظف من 1 إلى 4 موظفين في القطاع الخاص النسبة الأكبر من اعداد المنشآت الكلي، إذ شكلت 89.2٪ (2012) و87.7٪ (2018) من إجمالي عدد المنشآت. ومن ناحية أخرى، فإن تلك التي توظف 100 فرد أو أكثر شكلت 0.59٪ و0.38٪ من جميع المنشآت في عامي 2012 و2018 على التوالي.

الشكل (13): مؤسسات القطاع الخاص حسب حجم العمالة

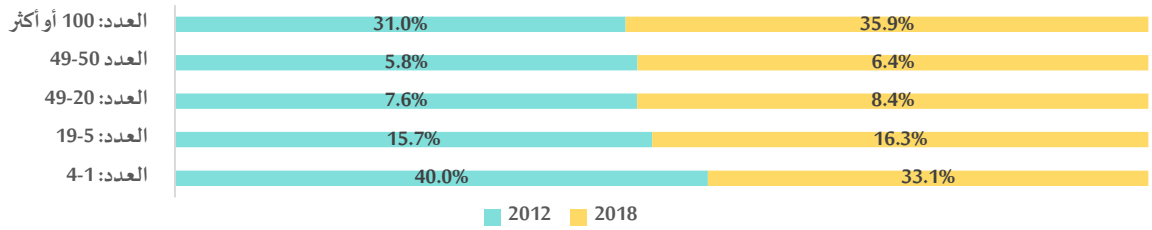


2. تسيطر منشآت القطاع الخاص التي توظف 100 فرد أو أكثر على سوق العمل، إذ قامت بتوظيف 301,915 فردًا في عام 2018. أما ثاني وثالث أكبر أرباب عمل، فهي المنشآت التي توظف 1-4 أفراد و5-19 فردًا. وفي هذا السياق، من الجدير أيضًا ملاحظة أن المؤسسات التي توظف 100 فرد أو أكثر قد زادت حصتها في إجمالي العمالة الخاصة من 31.0٪ في عام 2012 إلى 35.9٪ في عام 2018، وقد جاءت هذه الزيادة على حساب المشاريع متناهية الصغر (الشكل 14 ب). ويمكن تفسير هذا التحول على انه إيجابي من حيث ميل المؤسسات الى الاستفادة من اقتصادات الحجم الكبير. على الرغم من ان المؤسسات الصغيرة (1-4) لا زالت تشغل حوالي 33 % من اعداد العاملين.

الشكل (14) أ: العاملون في القطاع الخاص حسب حجم العمالة



الشكل (14) ب: توزيع العاملين في القطاع الخاص حسب حجم العمالة

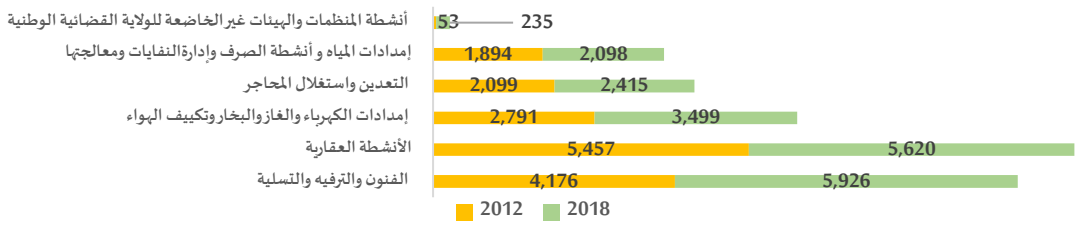


3. خلال الفترة 2012 -2018، كانت المنشآت التي توظف 100 فرد أو أكثر مصدرا لأعلى زيادة نسبية في التوظيف (35.7٪). ومن ناحية أخرى، فقد شهدت الشركات متناهية الصغر انخفاضًا في التوظيف بنسبة 3.3٪.

الشكل (15): نسبة التغير في العمالة (2012-2018)

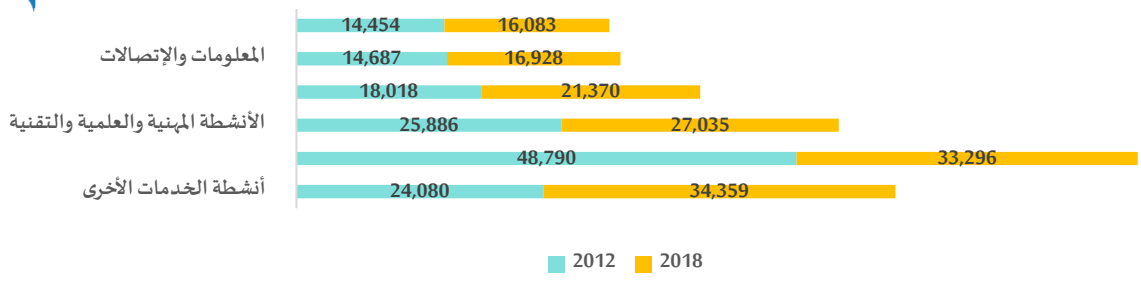
4. فيما يتعلق بقطاعات التوظيف الصغيرة، فقد شهدت جميعها زيادة في عدد موظفيها.

الشكل (16): أعداد العاملين حسب النشاط الاقتصادي (القطاعات الصغيرة)

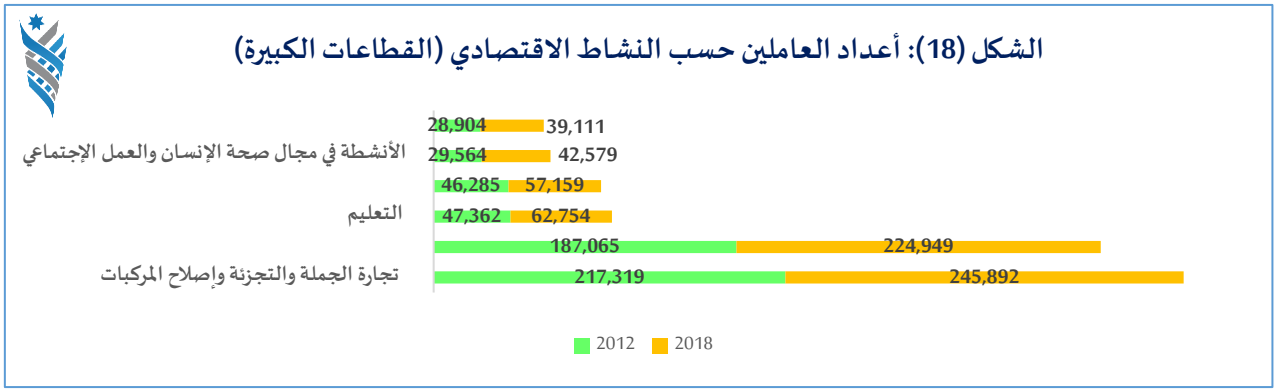


5. فيما يتعلق بقطاعات التوظيف المتوسطة، فقد شهدت جميعها باستثناء قطاع التشييد، زيادة في أعداد العاملين فيها.

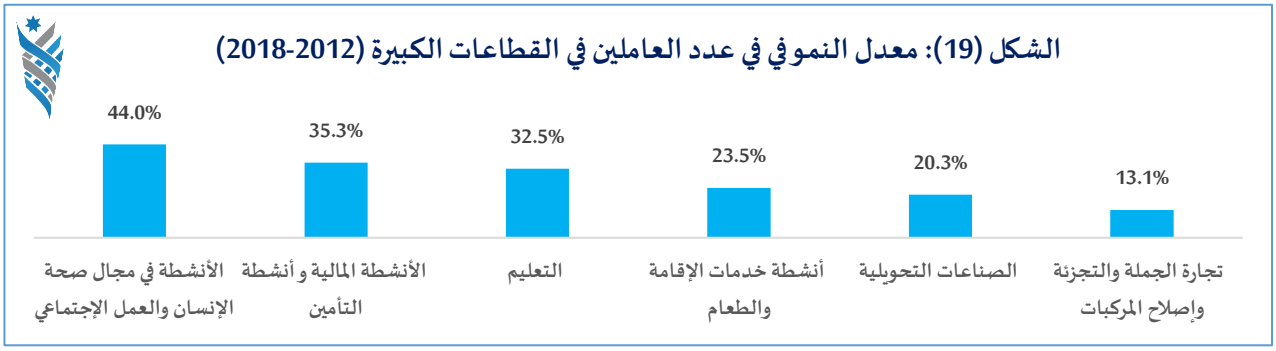
الشكل (17): أعداد العاملين حسب النشاط الاقتصادي (القطاعات المتوسطة)



6. فيما يتعلق بقطاعات التوظيف الكبيرة، فقد شهدت جميعها زيادة في عدد موظفيها.



7. شهدت أكبر ستة قطاعات من حيث التوظيف درجات متفاوتة في معدلات نمو العمالة بكل منها، إذ شهد أكبر قطاعين من حيث التوظيف (تجارة الجملة والتجزئة والصناعات التحويلية) أدنى زيادة (13.1٪ و20.3٪) على التوالي.



4. توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني

إن القطاع الخاص الأردني كبير من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، ومستويات التشغيل، وتوليد فرص العمل، وتحقيق الإيرادات العامة (الضرائب)، وتكوين رأس المال الثابت، بالإضافة لنواحي أخرى عديدة.

وفي سياق "وزن" القطاع الخاص في الاقتصاد الأردني، من المهم ملاحظة أنه إذا كان هناك فرق بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية من حيث حجم المؤسسات وتركيبتها المؤسسية. ووفقا لأدبيات البنك الدولي، فإن الدول الأكثر تقدما على السلم الاقتصادي تعتمد على شركات كبيرة الحجم ولها تركيبة مؤسسية متطورة.

وفي سياق ما يحدد النمو الاقتصادي (والتوظيف)، لطالما كان دور الدولة مقابل القطاع الخاص قضية شائكة التحليل بالنسبة للاقتصاديين في مجال التنمية. وبغض النظر عمّا يتم تداوله حول ذلك، يجدر التنويه إلى أنه لا يوجد اقتصاد مركزي بحت ولا اقتصاد سوق يتمتع بحرية تامة.

كما هو الحال في العديد من البلدان النامية في جميع أنحاء العالم، فإن شركات القطاع الخاص في الأردن صغيرة. على سبيل المثال، 93.9٪ من الشركات الصناعية (ثاني أكبر قطاع من حيث التوظيف) توظف 1-19 شخصًا، و4.4٪ توظف 20-99 موظفًا فقط. أما الشركات التي توظف أكثر من 100 موظف فهي 4.4٪ من إجمالي الشركات فقط.

ما الذي يتوجب فعله لدعم الشركات القائمة لتصبح كبيرة؟

يؤكد المنطق الاقتصادي السليم أن هناك ركيزتين مهمتين في دور القطاع الخاص لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية. يأتي في مقدمتها وضوح الرؤيا والسياسات المتبعة، وزيادة القدرة والقابلية على التنبؤ، كذلك ينبغي ان تصح السردية المتعلقة بأداء الاقتصاد الأردني واضحة، إذا لا بد من تمكين القطاع الخاص لتمكينه من أداء دوره في تحقيق التنمية والتشغيل، وليس تحقيق الربح فقط وهو ما يعيق السير في تحقيق وضع خارطة طريق من شأنها تعزيز أسس الشراكة التي يتم الحديث عنها لمعزل عن الكثير من المتغيرات التي يمكن ان تساهم عمليا بتحقيق الأهداف المرجوة. أي ان القطاع الخاص يستثمر ويعمل للمساعدة في مواجهة التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني وبما يزيد من حصة القطاعات الإنتاجية التي من الواضح انها وفقا للبيانات التي تم استعراضها أعلاه استقرت ولم تشهد تغييرات هيكلية. ضمن ذلك الإطار لا بد من توفر الإطار الذي يشمل:

1. **المؤسسات:** لتحقيق نمواً يقوده القطاع الخاص، يجب أن تكون المؤسسات (الدولة) ذات شفافية وكفاءة وأن تكون خاضعة للمساءلة وأهم عناصر النجاح تتمثل بـ:

   أ. سلطة قضائية حديثة وفعالة لإنفاذ سيادة القانون ودعم حقوق الملكية وإنفاذ التشريعات التجارية.
   ب. قدرة فعالة في إطار الخدمة المدنية على تنفيذ السياسات.
   ت. قيادة سياسية قوية، قادرة على النجاح في اتخاذ أي إجراءات إصلاحية ضرورية.

2. **السياسات:** لتحقيق النمو الذي يقوده القطاع الخاص، ينبغي للسياسات:

أ. ان تحافظ على بيئة اقتصادية كلية مستقرة، من حيث أسس استقرار الاقتصاد الكلي

ب. ترسم إطار تنظيمي مناسب لتنمية القطاع الخاص، إذ يشمل الإطار؛ أنظمة المنافسة، المنتج، العمل، الأسواق المالية، السياسات الضريبية والحوافز، وغيرها. ويكون هدفها الحفاظ على بيئة أعمال معززة للقطاع الخاص وجاذبة للاستثمار.

ت. تحافظ على إطار قانوني مناسب لتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعلى عملية المشتريات العامة بشفافية وتنافسية.

ث. تعزز المساواة (الدخل والفرص) والعدالة الاجتماعية، وأن يكون الهدف الضمني هو تعظيم القدرة الإنتاجية للقوى العاملة من خلال منح الفرصة لأصحاب الكفاءات التقدم في السلم الإداري.

ج. ضرورة ان تكون وسائل الاتصال مفتوحة ومرنة ما بين المستثمرين والقطاع الخاص، وان تتسم رسائل بالحكومة بالاتساق وتجنب الازدواجية في الرسائل الموجهة حتى لا يتم تفسير تلك الرسائل بشكل متباين

ح. محاولة إيجاد جهة مرجعية للتواصل مع القطاع الخاص لبحث التحديات التي تواجه القطاع ضمن آلية مستمرة كم شأنها تسريع اتخاذ القرارات المتعلقة بالكثير من القضايا الاستثمارية. بما في ذلك أتمته الكثير من الإجراءات.

خ. تحفيز الاندماجات وتأسيس الشركات الكبيرة والتي من الواضح انها تنمو بشكل مضطرد بما يمهد لتعزيز المؤسسية في القطاع الخاص.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

Tel: +962 6566 6476 Fax: +962 6566 6376
info@jsf.org www.jsf.org
/JordanStrategyForumJSF @JSFJordan