منظمة العمل الدولية

النموّ، والسياسات الاقتصادية الكلّية، وفرص العمل:

أثر سياسات الاقتصاد الكلّي والتجارة على توفير فرص العمل في الأردن

ملخّص تنفيذي

الوقائع والخلاصات الأساسية

بين العامين 1998 و2008، عرف الأردن فترة من النمو الاقتصادي العالي، قُدّر بنسبة 7 إلى 8 في المئة. وفيما حقّق البلد مكاسب هائلة في عدد كبير من مؤشّرات التنمية البشرية، بما في ذلك الصحة، والتعليم وخفض الفقر، ظلّت معدّلات البطالة عالية، لا سيما في صفوف النساء والشباب.

لكنّ فترة النمو المرتفع انتهت عندما ضربت الأزمة المالية العالمية في العامين 2009 و2010 وتأثّرت أيضًا بالانتفاضات العربية والحرب السورية في العام 2011. كما أنّ حالة عدم الاستقرار الإقليمي غداة ما سُمّي بالربيع العربي، وتدفّق اللاجئين السوريين، أثّرا بشكل حادّ على الاقتصاد الأردني، ما أعاق التعافي من الأزمة المالية العالمية. وتراجع النمو الحقيقي لإجمالي الناتج المحلي من 8 في المئة في العام 2007 إلى 2 في المئة في العام 2010، واستمرّ النموّ منخفضًا على طول الفترة 2010–2019. وحصل انتعاش اقتصادي متواضع في العامين 2018 و2019 لكنه لم يدم طويلاً بسبب انتشار جائحة كوفيد–19 في العام 2020.

وفي تسعينات القرن العشرين، صاغ الأردن رزمة سياسات استباقية نصّت على تحرير التجارة، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلّي، وخصخصة الشركات المملوكة من الدولة، واعتمد البلد نموذج نموّ للتصنيع موجّه نحو التصدير. لكن غداة الأزمة المالية العالمية والانتفاضات العربية، أصبحت السياسات الاقتصادية الكلّية تفاعلية بأغلبها. فالصدمات المتكرّرة وحالة عدم الاستقرار الإقليمي عاملان دفعا بالاقتصاد الأردني خارج مسار النمو المرتفع، ما أطلق استجابة احتوائية للآثار السلبية على المتغيّرات الاقتصادية الكلّية الأساسية، مثل التضخّم، ومعدّلات الصرف، واستنفاد الاحتياطي الأجنبي، ونسبة عالية للدين مقابل إجمالي الناتج المحلّي، وعجز مالي متنامٍ. وكان لهذه السياسات الاقتصادية الكلّية أثر قليل على معدّلات البطالة العالية، خاصةً في صفوف النساء والشباب، وهي استمرّت في الارتفاع. وتبيّن أنّ النموّ الاقتصادي عرضة إلى حدّ كبير للصدمات الخارجية. بالنسبة إلى الأردن، بنية الاقتصاد وتكوين النموّ ضعيفان في الأصل بسبب الارتهان العالي للاستثمارات المباشرة الأجنبية، والمساعدة الأجنبية، وتحويلات العمال والوقود الأحفوري المستورد، وكذلك التركّز العالي لناحية أسواق التصدير.

تظلّ البطالة في صفوف الشباب (15–24 سنة) عالية جدًّا، لا سيما لدى النساء. ويشير الاتّجاه إلى تراجع أوّلي في معدّل البطالة في بداية فترة النموّ المرتفع (1998–2008)، بالمقارنة مع مستويات العام 1995. ولكن في العام 2009، عاد معدّل البطالة لدى الشباب إلى مستويات أقرب إلى مستويات التسعينات. وتؤكّد الاتّجاهات أيضًا على أنّ معدّل البطالة لدى الإناث هو دائمًا أعلى من المعدّل لدى الذكور، ما يؤشّر إلى مطّاطية متدنية في العمالة بالنسبة إلى النموّ. واستقرّت معدّلات البطالة لدى الشباب، بالرغم من استقرارها بمستويات عالية، خلال الفترة 2011–2014 وارتفعت خلال الفترة 2015–2019. وفي العام 2021، بلغت معدّلات البطالة لدى الشباب 54 في المئة للإناث و37 في المئة للذكور، مسجّلة ارتفاعًا بالمقارنة مع 49 في المئة و34 في المئة في العام 2019 على التوالي. وبالنسبة إلى الشباب من الذكور، فهذه المعدّلات أعلى بكثير من المستوى الأدنى المسجّل خلال فترة 1998–2021 (22 في المئة في العام 2008). في هذا

الوقت، عرفت المعدّلات لدى الشابات اتّجاهًا تصاعديًّا بلغ 40 في المئة بالنسبة إلى مستوى العام 2003. وتستمرّ هذه الاتّجاهات المخيفة بالرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة لخفض البطالة لدى الشباب من خلال برامج لتوليد فرص العمل وتشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والريادة، والدعم المالي مثل التمويل الأصغر.

بالنسبة إلى سوق العمل، يشكّل العمّال ذوو المهارات المتوسطة المستوى الحصة الكبرى من العمالة، بينما يواجه خرّيجو الجامعات، وكذلك الشباب والشابات ذوو التعليم الأساسي، مستويات عالية من البطالة. فالشباب الأردني يميل إلى تفضيل وظائف القطاع العام لأنّها تقدّم لهم شروطًا أفضل وشعورًا بالأمن الوظيفي. ما يفسّر النسبة العالية من الشباب الموظّفين في القطاع العام.

إنّ التراجع في صادرات السلع المصنّعة، خاصةً تلك الناشئة من صناعات كثيفة العمالة تأثّرت بجائحة كوفيد 19، يتوقَّع أن يؤثّر سلبًا على مستويات العمالة. ولكن، ليس الأمر محسومًا بالضرورة في حالة الأردن، بما أنّ قطاع التصنيع كان يستخدم عددًا كبيرًا من العمّال المهاجرين ولم يشكّل نسبة كبيرة من إجمالي العمالة للمواطنين الأردنيين، لا سيما الشركات في المناطق الصناعية المؤهّلة والمناطق الاقتصادية الخاصة. ولكن الآثار المباشرة والمفاعيل المضاعفة قد تكون ساهمت في تراجع في مستويات العمالة الإجمالية. وتجدر الإشارة إلى أنّ أداء قطاع التصدير الأردني كان قد تدهور حتى قبل الجائحة، مع تقلّص المنفعة المقارنة للبلد.

يظهر تحليل القياس الاقتصادي بواسطة نموذج الانحدار الذاتي VAR أنّ المعروض النقدي (M2) يؤثّر إيجابًا على إجمالي الناتج المحلي (GDP) ويؤثّر سلبًا على البطالة على المدى القصير. ولكن، يبدو أنّ السياسة النقدية للبنك المركزي الأردني غير ناجحة في تحقيق الاستقرار في معدّل التضخّم. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى أنّ التضخّم في الأردن هو أكثر "تضخّم بسبب التكلفة" منه "تضخّم نتيجة ضغط الطلب"، متأثّرًا بشكل أساسي بأسعار النفط العالمية وإمدادات الغاز الطبيعي والوقود من البلدان المجاورة (مثلاً مصر، والعراق). وتماشيًا مع السياسات الاقتصادية الكلّية الإجمالية في البلد، تبالغ السياسات النقدية بالتركيز على إدارة المتغيّرات النقدية الأساسية وتحقيق استقرارها. لكن خلال الفترة 2011–2022، أطلق البنك المركزي الأردني برامج ومبادرات كثيرة تهدف إلى تعزيز الدمج المالي، وتشجيع الريادة، ودعم نمو القطاع الخاص، لا سيما في القطاعات الحيوية، بهدف تحفيز توليد فرص العمل. بالإضافة إلى ذلك، حاول البنك المركزي حماية هذه البرامج من التغيّرات الكثيرة التي تطرأ غالبًا على معدّلات الفائدة وأدوات أخرى في السياسات النقدية. لكن أثر هذه البرامج على بطالة الشباب يبقى قليلاً. بالفعل، تبرز الحاجة إلى إجراء تقييم دقيق لهذه البرامج وتقدير وقعها الإجمالي من أجل تحديد المواقع التي يجب إجراء التحسينات فيها والأماكن التي تبرز فيها إمكانات لزيادتها.

تظهر نتائج تحليل القياس الاقتصادي بواسطة نموذج عدم تجانس التباين المنحدر ذاتيًّا والمشروط والمعمّم (GARCH)، أنّ الائتمانات المخصصة للقطاع الخاص والتدفقات الوافدة من تحويلات العمال هما العاملان المحدّدان الأكثر أهمية في النموّ في الأردن خلال الفترة 2004–2021. وكما هو متوقّع شكّلت تحويلات العمّال عامل استقرار بما أنّها تساند استهلاك الأسر، ما يؤدّي دورًا بارزًا في مساندة الطلب الفعلي ضمن الاقتصاد المحلّي خلال الأزمات الاقتصادية. كما تشير النتائج أيضًا إلى ترابط إيجابيّ قويّ بين هشاشة النموّ وديون الحكومة. ما يعني أنّ النموّ الاقتصادي يكون أكثر هشاشةً عندما

تكون مستويات الدين الحكومي مرتفعة. يمكن تفسير ذلك بالدور الذي يؤدّيه الاقتراض الأجنبي في تمويل العجز المالي، وبالتالي، المحافظة على الإنفاق العام. بالإضافة إلى ذلك، رُبط التراجع في النمو الاقتصادي في الفترة 2009–2011 بمعدّل أعلى من القروض المتعثّرة، ما يعني نقاط ضعف في القطاع المالي، يمكن أن يصل أثرها إلى الاستثمارات الخاصة، والعمالة والاستهلاك.

كما يظهر التحليل أيضًا أنّ الزيادات في إيرادات الضرائب المحلّية تزيد إجمالي الناتج المحلّي وتخفّض البطالة على المدى القصير. ولكن المفعول هو سلبيّ على إجمالي الناتج المحلّي على المدى الطويل. وتشير النتائج أيضًا إلى وقع السياسات المالية الحالية القليل على مستويات البطالة، لا سيما على المديين المتوسط والطويل. وقد لا تعتبَر محاكاة النمو الاقتصادي وتوليد الوظائف من خلال السياسة المالية خيارًا قابلاً للحياة بسبب الحاجة إلى حفظ انضباط ماليّ صارم لمواجهة الارتفاع في العجز المالي ونسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي. بالتالي، تبرز ضرورة إعادة هيكلة السياسات المالية وتصميم رزم تحفيز مالي انتقائية لاستهداف توليد الوظائف مع تأثير قليل أو معدوم على الميزان المالي.

إنّ إسقاطات قائمة على سيناريوهات وتستخدم نموذج التآلف لموجّهات الأخطاء (VECM)، تشير إلى ارتفاع بنسبة 1،1 في المئة في معدّل نموّ إجمالي الناتج المحلّي في سيناريو متفائل في العام 2022، و0،6 في المئة في العام 2024 (حوالى 3،2 و3 في المئة على التوالي). أمّا في السيناريو المتشائم، فمعدّل النموّ في العام 2024 سوف يسجّل متوسّط 1،5 في المئة. ويزداد هذا الأثر بزيادة الدين الحكومي، ما يجعل الاقتصاد أكثر هشاشة. وبالرغم من التراجع الهائل في البطالة في السيناريو المتفائل، فإنّ تخفيض البطالة إلى ما دون مستوى الرقمين يستلزم أكثر من الإصلاحات المالية التي تؤدّي إلى تحسينات هائلة في المتغيّرات الاقتصادية الكلّية. في هذا الوقت، تظهر استجابة إجمالي الناتج المحلي للسياسة النقدية أنّ التغيرات في المعروض النقدي (M2) هي وحدها التي يمكن أن تؤثّر على النموّ. أمّا سيناريو السياسة النقدية التوسّعية فسيكون له أثر سلبي محدود على معدّل التضخّم. ولكن الآثار الإيجابية للسياسة النقدية التوسّعية على النموّ وبالتالي على العمالة، فتعوّض عن الأثر السلبي على التضخّم.

فيما أدّت اتفاقات التجارة الحرّة والتعاون دورًا مركزيًّا في إنشاء نموذج نموّ موجّه نحو التصدير في الأردن، إلاّ أنّ هذه الاتفاقات تقيّد مساحة التصرّف في السياسات بما أنّ السياسات التجارية والاستثمارية الأساسية وبعض أدوات السياسات والمالية (مثلاً الضرائب والرسوم على الواردات والدعم للصناعات التصديرية) متجذّرة في تلك الاتفاقات. إضافةً إلى ذلك، فإنّ الأردن لم يستخدم فترات السماح والفترات الانتقالية المنصوص عليها في اتفاقات التجارة الحرّة لا بالكامل ولا بحكمة، لحماية الصناعات الناشئة وتحفيزها لتصل إلى مستويات النضج، كما يتبيّن في أداء الصناعات المصدِّرة خلال الفترة 2009– 2019، بالمقارنة مع الفترة 1998–2008.

فيما شكّل نموذج النموّ الموجّه إلى التصدير الذي اعتمده الأردن في أواخر تسعينات القرن العشرين العامل الأساسي للنموّ خلال فترة النمو المرتفع 1998–2009، إلاّ أنّ هذا النموذج كان نجاحه محدودًا في توليد الوظائف وغابت عنه الاستدامة. وبينما نجحت نسبيًّا المرحلة الأولى من عملية التصنيع من خلال صناعة تحويلية موجّهة إلى التصدير، مع الاعتماد على اتفاقات التجارة الحرّة، لم تحظ المرحلة التالية بالنجاح نفسه. بالتالي، ظلّ نموذج النمو الموجّه إلى التصدير الأردني عالقًا

في مرحلته الأوّلية وتعثّر في النهاية. فالصدمات الخارجية سرّعت النتائج التي لا مفرّ منها والتي كانت عائدة إلى عيوب في التصميم.

توصيات خاصة بالسياسات

إنطلاقًا من التحليل الوارد في هذا التقرير، يمكن اقتراح مجموعات من توصيات السياسات كالآتي:

(1) **وضع استراتيجية تشغيل وطنية** خاصة بالأردن لتشكّل مظلّة لكل السياسات والبرامج المتعلقة بالتشغيل ، وضمان رصد وتقييم فعالين للسياسات والبرامج؛

(2) **إعادة هيكلة الدين الخارجي وإعادة النظر في السياسات المالية** بطريقة تستهدف بشكل أفضل توليد الوظائف بأثر قليل أو معدوم على التوازن المالي؛

(3) **تخفيف حدّة السياسة النقدية الإنكماشية** والنظر في توجيه الائتمانات نحو قطاعات واعدة وفيها إمكانات عالية لتوليد وظائف لائقة، بما في ذلك للشباب؛

(4) **تحقيق طاقة قطاع الصناعة التحويلية** كمحرّك أساسي للنموّ وتوليد الوظائف. ويستلزم ذلك معالجة عيوبه الأساسية، بما في ذلك:

(أ) تعزيز مصادر الطاقة المتجدّدة وخفض الاعتماد على الوقود الأحفوري؛

(ب) توجيه الاستثمارات المباشرة الأجنبية إلى مشاريع في قطاع الصناعة التحويلية تقدّم روابط أمامية وخلفية ذات قيمة مضافة عالية، ووضع سياسات تستهدف الاستثمارات مترافقةً مع تحوّلات في التكنولوجيا وخبرة صناعية؛

(ت) تصميم سياسة صناعية وبنية حوافز لتوجيه الاستثمارات الأجنبية إلى مشاريع تولّد الوظائف في قطاع الصناعة التحويلية؛

(ث) تحديد مواقع شرائح سلاسل التوريد وابتكار حوافز للشركات لخفض الاعتماد على المدخلات المستوردة؛

(ج) تعزيز الابتكارات والاستثمارات في البحث والتطوير من أجل الاستثمار في اليد العاملة الأردنية الشابة والمتعلّمة، وتحفيز شركات الصناعات التحويلية لكي تعمل بشراكة مع معاهد البحث في الأردن وخارجه لتحفيز الابتكار وعمليات نقل التكنولوجيا.