



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2021

محور الاقتصاد الكلي

بيئة الأعمال والاستثمار





5	مقدمة.....
5	أولاً: منظومة الاستثمار وبيئة الأعمال في الأردن.....
15	ثانياً: المعوقات التي تواجه بيئة الأعمال والاستثمار ومواطن الخلل وضعف الأداء
	ثالثاً: الإجراءات والتوجهات الحكومية
18	والاستراتيجيات لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار
26	رابعاً: متابعة توصيات تقارير حالة البلاد
29	خامساً: التوصيات
30	المراجع:



مقدمة

منذ أكثر من 60 عاماً، أقرّ الأردن قانون تشجيع الاستثمار وتوجيه الصناعة، واستمر في تطوير التشريعات وإجراء الإصلاحات في بيئة الأعمال إلى أن وصلنا اليوم إلى التشريعات الحالية التي توافر بموجبها الميزات والحوافز والإعفاءات الضريبية والجمركية للمستثمرين المحليين والأجانب على حدّ سواء في مختلف الأنشطة الاقتصادية، وتُعزّزت من خلالها مكونات بيئة الأعمال الكفؤة.

لكن خلال السنوات الأخيرة، واجهت بيئة الأعمال في المملكة العديد من التحديات جراء عوامل داخلية وخارجية، أثرت على تدفق الاستثمارات الأجنبية، وعلى استقرار الاستثمارات القائمة. ولعل ما وصلت إليه مستويات الاستثمار من تراجع على مدار السنوات الأربع الماضية، يعكس بوضوح هذه التحديات، وعدم القدرة على استغلال ما لدينا من بيئة تشريعية وعوامل جذب. فالفتاح الرئيس لدفع معدلات النمو الاقتصادي والحدّ من تفشي معدلات البطالة والفقر، يكمن في جذب الاستثمار بشقيه المحلي والأجنبي، وهذا لا يتحقق إلا من خلال بيئة أعمال واستثمار ممكنة وجاذبة ومرنة.

أولاً: منظومة الاستثمار وبيئة الأعمال في الأردن

تعرف بيئة الأعمال على أنها مجموعة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى المؤسسية التي تحيط بالأعمال التجارية والاقتصادية وتؤثر عليها. وهذا يؤكد على أن وجود بيئة أعمال ممكنة وميسرة، يُعدّ من أبرز الأسس لنجاح الأعمال واستمرارها في أي اقتصاد، وعامل جذب رئيس للاستثمارات المحلية والأجنبية على حدّ سواء، وبما يصب بالمحصلة في توفير فرص عمل مستدامة، ويعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد تزايدت اليوم الحاجة إلى بيئة أعمال متطورة في ظل التغيرات التكنولوجية والانفتاح العالمي، فنجاح المشاريع والاستثمارات في بناء الاقتصادات المنافسة ومواكبتها، لا يقوم إلا ببيئة عمل صحية ومحفّزة على الإنتاج والأعمال. وتكمن أبرز عناصر بيئة الأعمال وأهمها في كل من: البيئة الاقتصادية، البيئة التكنولوجية، البيئة التنافسية، الاستقرار السياسي، والأمن الاجتماعي، إضافة إلى العولمة، وتحفيز الريادة.

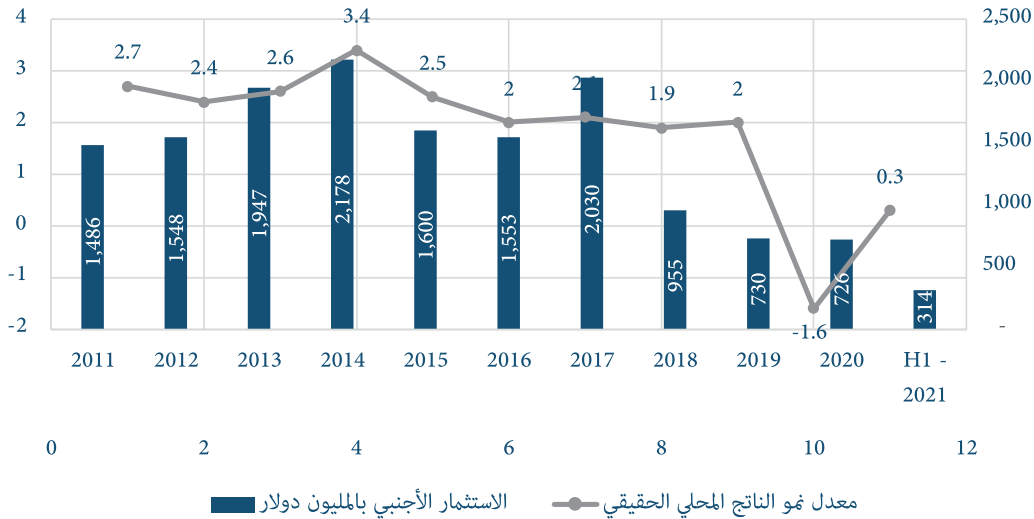
ويشكل الاستثمار أحد المكونات الأساسية للناتج المحلي الإجمالي للدول، وهذا يوضح مدى الارتباط الوثيق بين التدفقات الاستثمارية ومعدلات النمو الاقتصادي. فعلى الصعيد المحلي، شهدت السنوات الأربع الأخيرة معدلات نمو اقتصادي متواضعة ومصحوبة بتراجع التدفقات الاستثمارية للمملكة، وهذا ما عمّقه جائحة كورونا التي أقلت

بظلالها السلبية على مختلف المؤشرات الاقتصادية. ولإلقاء الضوء على بيئة الأعمال والاستثمار، سيتم التطرق إلى مدى تطوراتهما والمستجدات عليهما على النحو التالي:

1. واقع الاستثمار وتطوراتها

يتضح من خلال الشكل رقم (1) ما أُشير إليه حول طبيعة العلاقة بين الاستثمار والنمو الاقتصادي، إذ نجد أدنى معدلات نمو اقتصادي صاحبها انخفاض بالتدفقات الاستثمارية الأجنبية الواردة إلى المملكة.

الشكل رقم (1): تطور تدفقات الاستثمار الأجنبي والنمو الاقتصادي



المصدر: إعداد الباحث بناءً على بيانات البنك المركزي، وتقرير الاستثمار العالمي 2021، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD).

وعلى صعيد التطورات على واقع الاستثمار في المملكة ووفقاً لما هو مبين من الشكل رقم (1)، نجد أن الاستثمارات المتدفقة في آخر أربعة أعوام، كانت الأضعف والأقل حجماً على مدار السنوات العشر الماضية، إذ سجلت أعلى مستوياتها خلال عام 2014 وبحجم تدفقات قارب 2.18 مليار دولار، في حين سجلت أدنى مستوياتها خلال عامي 2019 و2020 وبحجم تدفقات وصل إلى 730 و726 مليون دولار لكل منهما وعلى التوالي، ما يشير ولو ضمناً إلى مكانم الخلل في بيئة الأعمال الجاذبة للاستثمار.

كما تأثرت التدفقات الاستثمارية إلى الأردن بجائحة كورونا، فبحسب تقرير الاستثمار العالمي 2021، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، فقد بلغ حجم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى الأردن خلال عام 2020 ما يقارب 726 مليون دولار، مسجلاً تراجعاً طفيفاً بما نسبته 0.5% مقارنة مع عام 2019. لكن تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى تراجع التدفقات الاستثمارية العالمية بنحو 38% خلال عام 2020، مع توقعات باستمرار الانخفاض بنسب تتراوح بين 5% إلى 10% مع نهاية عام 2021 في ظل حالة عدم اليقين التي يعيشها العالم نتيجة تبعات جائحة كورونا.

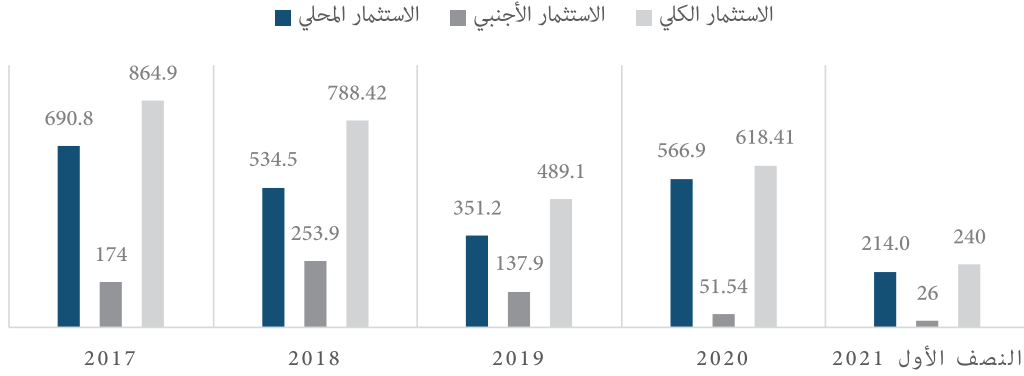
وبحسب بيانات وزارة الاستثمار، كما هو موضح في الشكل رقم (2)، فقد ارتفع حجم الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار خلال عام 2020 بنسبة 26.4% لتبلغ نحو 618.4 مليون دينار، لكن تجدر الإشارة إلى أن الارتفاع قد حصل نتيجة زيادة حجم الاستثمارات المحلية بحوالي 215.7 مليون دينار، في حين انخفض حجم الاستثمارات الأجنبية بأكثر من 86.36 مليون دينار، وهذا يظهر استمرار انخفاض التدفقات الخارجية. ويُعزى ارتفاع حجم الاستثمارات المحلية إلى توجه الاستثمارات القائمة خلال الجائحة للتوسع لتطوير خطوط إنتاج جديدة لصناعة المستلزمات الطبية والكمادات والمعقّمات، إضافة إلى توجه المستشفيات الخاصة إلى رفع قدراتها الاستيعابية⁽¹⁾.

ووفقاً لآخر التطورات كما في الشكل رقم (2)، فقد بلغ حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار خلال النصف الأول من عام 2021 حوالي 240 مليون دينار أردني. وبلغ حجم المشروعات الاستثمارية المحلية منها حوالي 214 مليون دينار أردني، أي ما نسبته 89% من حجم الاستثمار الكلي، بينما بلغ حجم الاستثمار الأجنبي 26 مليون دينار أردني، أي ما نسبته 11% من حجم الاستثمار الكلي، وهذا يظهر استمرار انخفاض التدفقات الخارجية انخفاضاً كبيراً.

أما بخصوص توزيع الاستثمارات المستفيدة من القانون على القطاعات الاقتصادية، فقد استحوذت الصناعة على نحو 46% من إجمالي الاستثمارات المسجلة، ومن ثم قطاع السياحة بنسبة 27%، والمستشفيات والمراكز الطبية المتخصصة بنسبة 16.5%، وتكنولوجيا المعلومات بنسبة 5%، والزراعة بنسبة 4.3%، والإنتاج الفني ومراكز البحوث بنسبة 1%.

1 استناداً إلى تحليل الاستثمارات المسجلة لدى وزارة الاستثمار وفقاً لتوزيعها بحسب القطاعات الاقتصادية، وما حصل خلال الجائحة من تصنيع للكمادات- أصبح الإنتاج المحلي حوالي 5.5 مليون كمادة يومياً من مصانع أردنية محلية طورت إنتاجها خلال الجائحة مقارنة مع 20 ألف كمادة يومياً قبل الجائحة، وفق أحدث البيانات والتقارير الصادرة عن غرفة صناعة الأردن- والمعقّمات، ورفع الطاقات الاستيعابية في المستشفيات.

الشكل رقم (2): حجم الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار بحسب الصفة (مليون دينار)

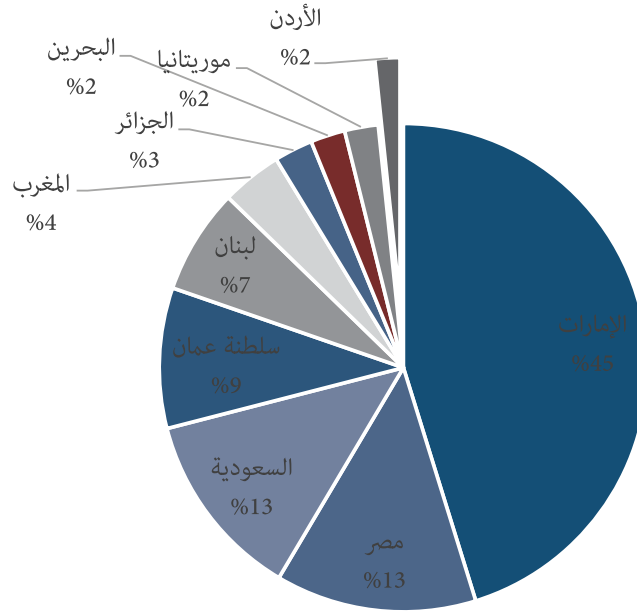


المصدر: وزارة الاستثمار، تقرير الأداء الإحصائي السنوي، 2021.

وعند مقارنة أداء الأردن مع نظرائه في الدول العربية، فإنه من غير الممكن أن يأتي ترتيب الأردن، من حيث القدرة على جذب الاستثمار، في موقع متأخر نسبياً على صعيد الدول العربية، خاصة في ظل الأحداث الداخلية لبعض الدول العربية ومعاناتها من اضطرابات سياسية. إلا أن حصة الأردن من إجمالي أرصدة التدفقات الاستثمارية الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية، لم تتجاوز حاجز 4% على مدار العقدين الأخيرين (منذ عام 1990 وحتى نهاية عام 2019)، وفقاً لتقارير مناخ الاستثمار الصادرة عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار واقتام الصادرات، في حين أن دولاً كالسعودية والإمارات ومصر، والتي تعتبر المنافسة للأردن في مجالي جذب الاستثمارات وتنافسية المنتجات، استحوذت وحدها على ما نسبته 55.4% من إجمالي تلك الأرصدة خلال المدة نفسها.

وبحسب تقرير مناخ الاستثمار لعام 2021، وكما يشير الشكل رقم (3)، لم تتجاوز حصة الأردن 2% وحسب من إجمالي التدفقات الاستثمارية الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية خلال عام 2020، بل إن العديد من الدول التي تواجه اضطرابات داخلية استحوذت على استثمارات تفوق ما استحوذ عليه الأردن، وهذا يشير بكل وضوح إلى تراجع جاذبية الأردن بوصفها دولة مستقطبة للاستثمارات ومركزاً إقليمياً يحتذى به، الأمر الذي يؤكد ضرورة العمل باستمرار نحو تحفيز البيئة الاستثمارية في المملكة.

الشكل رقم (3): حصة أبرز الدول العربية من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المتدفقة للدول العربية 2020 (%)



الأردن ■ موريتانيا ■ البحرين ■ الجزائر ■ المغرب ■ لبنان ■ سلطنة عمان ■ السعودية ■ مصر ■ الإمارات ■

المصدر: تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية 2021، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار واتئمان الصادرات.

ب. واقع بيئة الأعمال

يشير تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2020 الصادر عن مجموعة البنك الدولي إلى التقارب المستمر عاماً بعد آخر بين الاقتصادات النامية والمتقدمة، خاصة في مجال ممارسة الأعمال وإنشائها، ما يؤكد حقيقة أن الإصلاحات التنظيمية لبيئة ممارسة الأعمال هي عملية مستمرة ومتطورة. وبالتالي على الدول العمل على تحسين بيئة أعمالها في مجالاتها ومحاورها كافة باستمرار دون توقف، لتتمكن من عكسها على أداء الاستثمارات القائمة وجذب المزيد من هذه الاستثمارات.

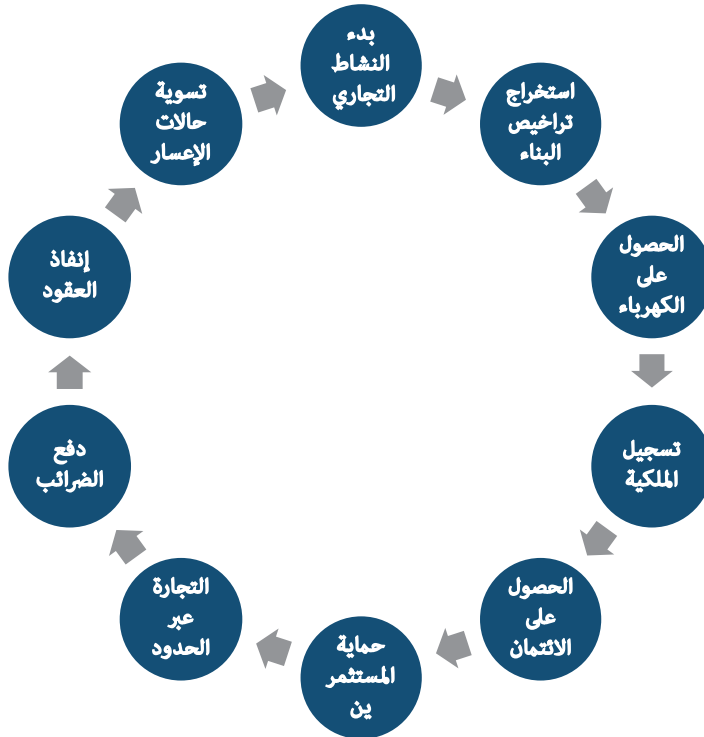
ولتقييم بيئة الأعمال في الأردن، لا بد من الاطلاع على أداء الأردن ضمن أبرز التقارير العالمية والمؤشرات الدولية، والتي تُعدّ إحدى الأدوات الأساسية للوقوف على أداء الأردن والإصلاحات المرصودة خلال السنوات الماضية، وفي ما يلي قراءة سريعة في أبرز التقارير الدولية التي تعكس بيئة الأعمال والتنافسية في المملكة، مع تسليط الضوء على مكامن الضعف فيها، لتقديم التوصيات التي تضمن الاستثمار في تحسين أداء بيئة الأعمال

وتعزز تنافسية الأردن عموماً، وبما ينعكس على جذب الاستثمارات الأجنبية وازدهار الاستثمارات المحلية. إذ سيتم تحليل أداء الأردن في كل من تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، والكتاب السنوي للتنافسية⁽²⁾.

1) تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business Report)

يصدر التقرير سنوياً عن مجموعة البنك الدولي، ويُعنى بقياس مدى سهولة فتح المشاريع وتشغيلها من خلال تتبّعه لدورة حياتها والتغيرات الحاصلة في الأنظمة والتعليمات المطبقة عليها، من ناحية التكاليف والوقت اللازمين لإجراء المعاملات كافة. ويستند التصنيف العام لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال إلى 10 مؤشرات فرعية، ويغطي 190 بلداً في جميع أنحاء العالم، إذ يوفر إحصاءات كمية لعشرة من المؤشرات الفرعية ذات العلاقة، ومنها: بدء النشاط التجاري، الإجراءات المتصلة بتشغيل المشاريع، التجارة عبر الحدود، دفع الضرائب، وتسوية حالات الإعسار، كما هو مشار إليه في الشكل رقم (4).

الشكل رقم (4): مؤشرات تقرير ممارسة أنشطة الأعمال



المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، مجموعة البنك الدولي، 2020.

2 لم يُصدر تقرير التنافسية تحليلاً لأداء الدول في تقريره الأخير نتيجة ظروف الجائحة.

وقد أحرز الأردن المرتبة 75 في المؤشر العام لممارسة الأعمال من أصل 190 دولة مشاركة في تقرير عام 2020، ليقفز بذلك قفزاً غير سابق، مقارنة مع ترتيبه خلال الأعوام الماضية، والتي كان خلالها يتراوح في الترتيب بعد المئة. إذ أدرج الأردن لأول مرة ضمن أفضل ثلاث دول على مستوى العالم تحسناً في ترتيب سهولة أداء الأعمال.

ويتضح تقدم الأردن البارز جراء وصوله إلى المرتبة الرابعة على مستوى العالم في مؤشر الحصول على الائتمان، بعد أن كان يحتل المرتبة 185 خلال تقرير عام 2017. وبالتالي يظهر حجم الإصلاحات التي تمت في هذا المجال، من خلال إقرار بعض التشريعات حول ضمان الأموال المنقولة، ومراكز السجلات الائتمانية، لكن لا بد من التنويه إلى ضرورة تفعيل مثل هذه التشريعات، والمضي قدماً بالإصلاحات المرتبطة بها، فعملية الإصلاحات في بيئة الأعمال يتعين أن تبقى مستمرة ولا تتوقف عند حد معين.

لكن مع هذا التقدم، فترتيب الأردن ما زال متأخراً في عدد من المؤشرات الفرعية التي تشير ضمناً إلى وجود تعقيد في الإجراءات، من حيث المتطلبات والوقت والتكاليف، إذ يقع الأردن في المرتبة 138 على مؤشر استخراج تراخيص البناء، والمرتبة 120 على مؤشر بدء المشروع، والمرتبة 110 على مؤشر تنفيذ العقود، والمرتبة 112 على تسوية حالات الإعسار، والمرتبة 105 على مؤشر حماية المستثمرين.

وعند الاطلاع على تفاصيل المؤشرات الفرعية لأداء الأردن، والتي تعكس الإجراءات المطلوبة لإنشاء المشاريع ووقتها وتكاليفها، نجد أن إجراءات إنشاء مشروع في الأردن من لحظة تسجيله لغاية مباشرته العمل، تحتاج إلى 39 إجراء، وتستغرق أكثر من 150 يوماً، إضافة إلى تكاليفها العالية. وهذه بحد ذاتها معوقات واضحة في بيئة الأعمال تحدّ من فرص جذب الاستثمارات وازدهار الاستثمارات القائمة، وبحاجة بالتالي إلى إصلاحات لتيسيرها.

ويوضح الجدول رقم (1) أداء الأردن في مؤشر البدء بالمشروع الذي يعنى بعدد الإجراءات والوقت والتكلفة اللازمة لبدء شركة صغيرة أو متوسطة الحجم ذات مسؤولية محدودة بأعمالها رسمياً، مع مقارنته بمتوسط أداء كل من الدول العربية (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، إضافة إلى أداء أفضل دولة في كل مؤشر. إذ يظهر جلياً حاجة الأردن لجملة من الإصلاحات للوصول إلى أداء أفضل الدول التي سجلت إجراءات بدء المشروع خلالها إجراء واحداً وحسب، ولا يستغرق الإجراء أكثر من نصف يوم للانتهاء من عملية المباشرة في أنشطة المشروع. وبالتالي لا بد من الإسراع في مشاريع تسجيل المشاريع وخططها إلكترونياً، وربط موافقات الجهات المعنية بالتراخيص بنظام موحد وبأطر زمنية واضحة للموافقات، وإعادة هندسة الإجراءات الحكومية.

الجدول رقم (1): أداء الأردن في مؤشر بدء المشروع ومقارنته مع الأقاليم الأخرى 2020

	الأردن	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	OECD	أفضل أداء
عدد الإجراءات	7	6.5	4.9	1 (نيوزلندا، جورجيا)
الوقت (باليوم)	12	19.7	9.2	0.5 (نيوزلندا)
التكلفة (نسبة من متوسط دخل الفرد القومي)	23.3	16.7	3.0	0.0 (المملكة المتحدة، روندا، سلوفينيا)
عدد الإجراءات للنساء	8	7.1	4.9	1 (نيوزلندا)
الوقت للنساء (باليوم)	13	20.3	9.2	0.5 (نيوزلندا)
التكلفة للنساء (نسبة من متوسط دخل الفرد القومي)	23.3	16.7	3.0	0.0 (المملكة المتحدة، روندا، سلوفينيا)
الحد الأدنى لرأس المال المدفوع (%) من متوسط دخل الفرد القومي)	0.1	8.9	7.6	0.0 (120 دولة)

المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2020، مجموعة البنك الدولي.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن مجموعة البنك الدولي قد أصدرت بياناً خلال شهر أيلول من عام 2021 بشأن وقف إصدار تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2021، لوجود مخالفات في البيانات المتصلة بتقرير عامي 2018 و2020، إذ أوقف التقرير مؤقتاً إصداره الجديد من تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، وبدأ في إجراء سلسلة من المراجعات للتقرير وفحص بيانات الدول، وهو ما أفضى إلى تعديل بيانات وترتيب عدد من الدول، إلا أن التقرير أكد على صحة بيانات الأردن، ما يشير ولو ضمناً إلى أن الوصف أعلاه لبيئة الأعمال يعطي صورة واقعية حول إجراءات ممارسة الأعمال ووقتها في الأردن.

(2) الكتاب السنوي للتنافسية العالمية (World Competitiveness Yearbook)

يصدر عن المعهد الدولي للتطوير الإداري (IMD) سنوياً، ويُعنى برصد القدرة التنافسية لمجموعة من دول العالم المختارة بحسب مدى تأثيرها على الاقتصاد العالمي، إضافة إلى مدى توافر إحصاءات دولية قابلة للمقارنة، إذ يتم رصد أداء الدول ضمن إطار تعريف التنافسية بوصفها مجموعة من المؤسسات والسياسات والعوامل التي تحدد مستوى إنتاجية الدولة، من خلال رصد أربعة محاور رئيسية، تمثل الدعائم الأساسية للتنافسية، وهي: الأداء الاقتصادي، الكفاءة الحكومية، كفاءة الأعمال، والبنية التحتية.

وينبغي على الدول لتحقيق أعلى درجات التنافسية توفير بيئة تتسم بقدر كبير من الكفاءة من الهياكل والمؤسسات والسياسات المشجعة، لإقامة بيئة صديقة للأعمال تشجع الانفتاح والإنتاجية، وبمعنى آخر يجب على الدول التمتع والربط بين الكفاءة الحكومية وكفاءة الأعمال.

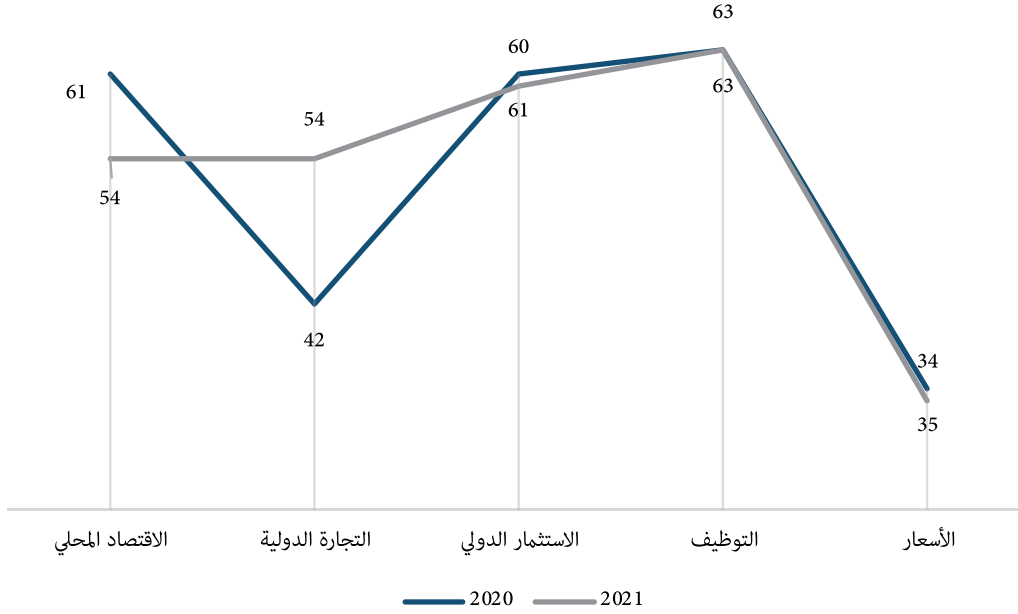
وتقدم الأردن ضمن تقرير عام 2021، بواقع تسع مراتب ليصل إلى المرتبة 49 من أصل 64 دولة رُصد أداؤها، مقارنة مع المرتبة 58 خلال تقرير العام السابق. ويعد هذا التقدم أفضل سجل يحققه الأردن مع الظروف الاقتصادية الصعبة التي مرّ بها الاقتصاد الأردني خلال عام 2020 نتيجة التداعيات التي ترقبت على جائحة كورونا.

كما أبرز التقرير جملة من التحديات التي تؤثر على أداء الأردن التنافسي، تمثلت بما يلي:

- تأثير تفشي فيروس كورونا على الاقتصاد، وضعف النمو الاقتصادي.
- ارتفاع معدلات البطالة، وخاصة بين الشباب وتحديد الإناث.
- الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي.
- عدم الاستقرار الإقليمي، والاستمرار في استضافة عدد كبير من اللاجئين.
- ارتفاع مستوى الدين العام.

وعند الاطلاع على أداء الأردن ضمن المؤشرات الفرعية المنضوية تحت محور الأداء الاقتصادي، كما في الشكلين (5، 6)، نجد ضعفاً واضحاً ضمن مؤشري الاستثمار الدولي والتوظيف، إذ جاء تصنيف الأردن فيهما ما بين المراتب الخمس الأخيرة خلال التصنيف العام لتقرير عام 2021. وهذا يدل على العلاقة المباشرة بين حجم التدفقات الاستثمارية ومعدلات التوظيف من جانب، وضعف التدفقات الاستثمارية نتيجة الإخلل في بيئة الأعمال كلها من جانب آخر كما أشرنا سابقاً.

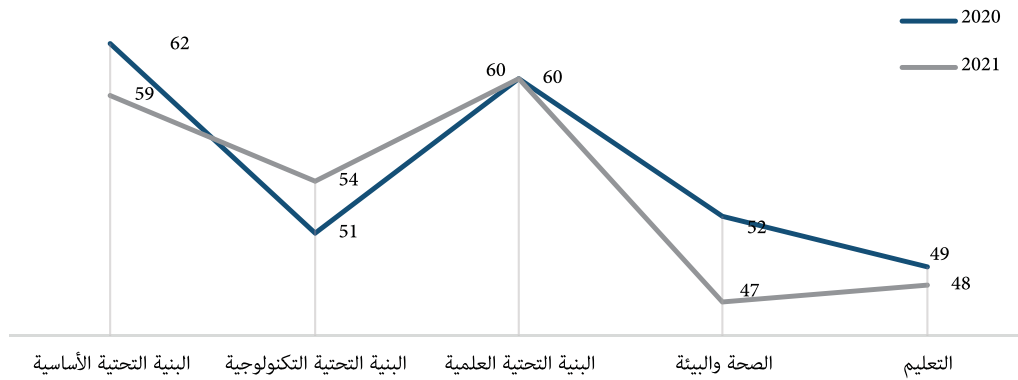
الشكل رقم (5): المؤشرات الفرعية لمحور الأداء الاقتصادي خلال عامي 2020 و2021



المصدر: الكتاب السنوي للتنافسية العالمية 2021، المعهد الدولي للتطوير الإداري (IMD).

كما يتضح ضعف أداء الأردن ضمن محور البنية التحتية، إذ يظهر تراجع ترتيب الأردن ضمن مؤشر البنية التحتية الأساسية، والبنية التحتية العلمية، ما يشير بوضوح إلى تراجع البنية التحتية في المملكة وحاجتها إلى مشاريع كبرى تعزز جاذبيتها لأداء الأعمال، إضافة إلى التركيز على توفير المكنات للبحث والتطوير وتوفير منتجات جديدة في بيئة الأعمال.

الشكل رقم (6): أداء الأردن ضمن المؤشرات الرئيسة لمحور البنية التحتية خلال عامي 2020 و2021



المصدر: الكتاب السنوي للتنافسية العالمية 2021، المعهد الدولي للتطوير الإداري (IMD).

ثانياً: المعوقات التي تواجه بيئة الأعمال والاستثمار ومواطن الخلل وضعف الأداء

لقد أظهرت مراجعة تطور بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن مدى التراجع في الاستثمارات المتدفقة إلى المملكة، وأشارت إلى العديد من مكامن الضعف والمعوقات التي تواجه بيئة الأعمال، والتي حدّت من استغلال المزايا التنافسية التي تتمتع بها المملكة، وأثرت على معدلات النمو الاقتصادي، وساهمت في ارتفاع معدلات البطالة. إضافة إلى أن تقارير التنافسية العالمية الصادرة عن المنتدى الاقتصادي العالمي، تضمنت بعض العوامل التي تعيق أداء الأعمال في الدول المشاركة خلالها، وكان من أبرز المعوقات التي تواجه بيئة الأعمال والاستثمار هي:

1) ارتفاع تكاليف الإنتاج بمختلف أشكالها

تعدّ تكاليف الإنتاج في الأردن مرتفعة نتيجة ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج من الطاقة وخاصة الكهرباء، إضافة إلى ارتفاع الرسوم والضرائب وتكاليف النقل وغيرها، وهذا يعيق بدوره قدرة بيئة الأعمال على جذب الاستثمارات وتوسعتها، ويؤثر تأثيراً رئيساً على القرار الاستثماري.

وما يؤكد على ذلك، ما جاء في كل من تقرير المخاطر العالمية لممارسة الأعمال 2018 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، والذي يعدّ تقلبات أسعار الطاقة من ضمن المخاطر الخمسة الأولى لممارسة أنشطة الأعمال في الأردن، إضافة إلى ما جاء في الكتاب السنوي للتنافسية العالمية 2019 الصادر عن المعهد الدولي للتطوير الإداري (IMD)، والذي أظهر جملة من التحديات التي أثرت على أداء الأردن التنافسي، وكان من أبرزها الارتفاع في فواتير الطاقة وانعكاسها على القدرة التنافسية للقطاعات الاقتصادية.

2) معدلات الضرائب العالية

أشارت تقارير التنافسية إلى أن معدلات الضرائب المرتفعة كانت من أبرز المعوقات لأداء الأعمال في الأردن، بفضل تعدّد أشكال الضرائب وأنواعها، باعتبارها أحد أهم المقومات الأساسية في القرار الاستثماري لأصحاب الأعمال، خاصة في ظل الظروف والتحديات التي تواجهها القطاعات الاقتصادية المختلفة عموماً، وهذا من شأنه الحدّ من تنافسية المنتج الأردني محلياً وعالمياً، فيصبح الأردن طارداً للاستثمار من خلال توجه المستثمرين للدول التي تمنح الحوافز الضريبية والإعفاءات الخاصة بها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الضرائب في الأردن، وفقاً لتحليل منحى لافر، قد وصلت إلى مستوى الإجهاد الضريبي، إذ وصل العبء الضريبي المباشر إلى حوالي 15.7% في عام 2017، في حين وصل العبء الضريبي الشامل إلى 30.8% عند احتساب الرسوم المختلفة التي يتم تحصيلها⁽³⁾. وبحسب آخر تقديرات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بلغت نسبة العبء الضريبي في الأردن خلال عام 2020 حوالي 24.2%، وهي تشمل ضريبي الدخل والمبيعات دون احتساب لباقي الرسوم والضرائب الأخرى⁽⁴⁾. وعند المقارنة مع معدل العبء الضريبي في الدول العربية، نجد أن الأردن دخل إلى مناطق الدول المرتفعة من حيث العبء الضريبي⁽⁵⁾، وكل هذا يشير إلى حجم العبء الضريبي في الأردن بوصفه أحد العوامل المؤثرة على القرارات الاستثمارية واستقرار الاستثمار.

3) عبء الإجراءات الحكومية من خلال تعقيد الإجراءات والمماطلة بالموافقات "البيروقراطية" في تنفيذ العقود والمعاملات وإجراءاتها وتكاليفها يمتاز تنفيذ العقود والمعاملات بكثرة التعقيدات والطلبات التي يواجهها أصحاب الأعمال عند إجراء المعاملات التي تخص بدء الأعمال وممارسة أنشطتها. وهذا يوضح الترتيب المتأخر للأردن في عدد من المؤشرات الفرعية لتقرير ممارسة الأعمال، إضافة إلى تقرير التنافسية العالمي الذي أكد أن البيروقراطية الحكومية في الإجراءات والمعاملات، تعدّ أحد أبرز المعوقات لأداء الأعمال في المملكة.

4) عدم ثبات التشريعات الناظمة للعملية الاقتصادية، وتشتت الجهات المرجعية لبيئة الأعمال والاستثمار

منذ سنوات، تعاني البيئة الناظمة لبيئة الأعمال والاستثمار الكثير جرّاء التقلبات الحاصلة في البيئة القانونية، وبخاصة قانون الاستثمار وقانوني ضريبة الدخل والمبيعات وغيرها من التشريعات ذات العلاقة، والتي تؤدي إلى تشتت الاستثمار وصعوبة التنبؤ بما ستؤول إليه المشاريع الاستثمارية، وإلى إرباك أصحاب الأعمال في ممارسة أعمالهم.

فمن غير المعقول مثلاً أن يتم تعديل قانون ضريبة الدخل ثلاث مرات على مدار آخر عشر سنوات، وهذا مشابه تماماً لما يحصل في قانون الاستثمار، إذ تتجه الحكومة حالياً

3 دراسة النظام الضريبي الأردني والتعديل المقترح على قانون ضريبة الدخل لعام 2018، غرفة صناعة عمان.

4 تصريح وزير المالية لوكالة الأنباء (بترا) بتاريخ 5/4/2021.

5 بيانات المؤشر العالمي للحرية الاقتصادية لعام 2020، مؤسسة هيريتيغ الأمريكية.

إلى إجراء تعديلات عليه. وتجدر الإشارة إلى أن تقرير التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، قد أشار إلى أن عدم ثبات التشريعات يُعدّ من أبرز معوقات أداء الأعمال في الأردن.

ولا بد من الإشارة كذلك إلى أن برنامج أولويات الحكومة (2021-2023)، قد أشار إلى وجود عدد كبير من التشريعات المباشرة أو غير المباشرة المرتبطة بتنظيم بيئة الأعمال والاستثمار في المملكة، والتي تشمل نحو 44 قانوناً، و1,080 نظاماً، ونحو 800 من التعليمات، ويقوم بالعمل على تنفيذها أكثر من 50 وزارة وجهة حكومية، الأمر الذي يشير إلى حجم التعقيدات والبيروقراطية العالية التي تعيق ممارسة الأعمال، وتحد من جهود جذب الاستثمارات.

ويعكس هذا الكم الهائل من الجهات المعنية بتنفيذ هذه التشريعات، مدى التشتت والتضارب الكبير في أعمال الجهات المعنية ببيئة الاستثمار والأعمال وصلاحياتها، والتي تجلت بوضوح بعدم تفعيل عمل النافذة الاستثمارية بشكل فعال لغاية الآن، إضافة إلى ضعف إنجاز استراتيجيات الاستثمار وتطوير بيئة الأعمال نتيجة التشتت والتداخل.

5) التأخر في تطوير البنى التحتية

ثمة مشاكل واضحة تعاني منها البنية التحتية في الأردن، أشار إليها أداء الأردن الضعيف في مختلف التقارير الدولية، إضافة إلى التأخر الكبير في تنفيذ مشاريع كبرى مثل الموانئ الجافة (البرية) في كل من معان والماضونة، وسكة الحديد الوطنية الرابطة بين مختلف المحافظات والمدن الصناعية في بعض المحافظات الرئيسية وخاصة محافظة الزرقاء، وكل ذلك يجري حتى مع دخول قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيز التنفيذ منذ عامين، إذ من شأن هذه المشاريع تحسين بيئة الأعمال، وتعزيز انسياب حركة الاستثمارات للمملكة.

6) إمكانية الوصول إلى التمويل

مع الإصلاحات التي تحققت في مجال الوصول إلى التمويل من خلال إقرار بعض التشريعات حول ضمان الأموال المنقولة، ومراكز السجلات الائتمانية، والتي انعكست على تقدم الأردن ضمن تقرير ممارسة الأعمال، إلا أن تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع ما زال يشكل تحدياً للمنشآت العاملة في الاقتصاد الأردني، بل ازدادت حاجتها للتمويل خلال الجائحة، نتيجة ضعف التدفقات النقدية وتراجعها بفعل تبعات الجائحة السلبية.

7) ضعف المكون التكنولوجي

ما تزال البنية التحتية الحاضنة للابتكار، وحفز عمليات البحث والتطوير، تعاني من العديد من المشاكل، إضافة إلى تزايد الحاجة إلى بيئة أعمال متطورة في ظل التغيرات التكنولوجية والانفتاح العالمي، وما أحدثته جائحة كورونا من تغيرات على صعيد التجارة الإلكترونية وأتمتة الأعمال.

8) تحديات السوق المالي

تواجه بورصة عمان العديد من التحديات التي تؤثر على أدائها، ومنها: تراجع السيولة في السوق وتوجهها نحو الاستثمارات قليلة المخاطر والأقل تكلفة، والمنافسة مع الأسواق الأخرى نتيجة ارتفاع تكلفة الاستثمار في السوق في ظل فرض ضريبة متاجرة على عمليات التداول المنفذة في البورصة، وعلى صناديق الاستثمار المشترك، إضافة إلى ضعف التطورات التكنولوجية في السوق، وضعف الاستثمار المؤسسي في ظل عدم منح صناديق الاستثمار الحوافز الضريبية اللازمة، وكذلك تراجع الاستقلال المالي والإداري للبورصة من خلال القيود المفروضة عليها بإخضاعها للتشريعات الحكومية، مثل نظام الفوائض المالية، وقانون الموازنة العامة، ونظام المشتريات الموحد.

ثالثاً: الإجراءات والتوجهات الحكومية والاستراتيجيات لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار

لطالما كان الحديث عن بيئة الأعمال وتحسينها ورفع مستواها من الأهداف الأولى التي تسعى إليها الحكومة في كل مناسبة أو شأن اقتصادي، فإن هذا يشكل بحد ذاته إقراراً بعدم الرضا عن بيئة الأعمال وأدائها وجاذبيتها. ولعل آخر برنامج عمل لأولويات الحكومة (2021-2023)، كانت ركيزته محور تحسين بيئة الأعمال والاستثمار وممارسة الأعمال، وهذا يؤكد الحاجة الماسة إلى مراجعة فعلية لبيئة الأعمال وتطويرها لدفع العجلة الاقتصادية، وخفض معدلات البطالة. ويمكن استعراض هذا الجانب بشيء من التفصيل في جانبي الإجراءات والبرامج، والاستراتيجيات المعنية ببيئة الأعمال والاستثمار على النحو التالي:

أ. في مجال الإجراءات والبرامج

شهد العام الحالي نشاطاً حكومياً في سبيل تطوير بيئة الأعمال والاستثمار، من خلال سلسلة من البرامج والقرارات والتوجهات، أبرزها الآتي:

1) برنامج أولويات عمل الحكومة الاقتصادي (2021-2023)

جاء هذا البرنامج بوصفه استجابة للتوجيهات الملكية بوضع خطة عملية للتعافي الاقتصادي، ذات طبيعة إجرائية تنفيذية. وللبرنامج إطار زمني محدد هو عامان (24 شهراً)، بهدف إعادة الاقتصاد الوطني إلى مسار التعافي بعد التباطؤ الذي حدث بسبب جائحة كورونا وانعكاساتها السلبية على الأوضاع الاقتصادية، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات إصلاحية سريعة تُسهم في زيادة الاستثمار، وتوليد فرص العمل، وتشجيع النمو والصادرات.

فقد أعد البرنامج من خلال البناء على الخطط والاستراتيجيات القطاعية السابقة، وعقد مشاورات مع مجلسي النواب والأعيان، ومع القطاعات والفعاليات الاقتصادية والمالية والصناعية الأكثر اتصالاً مع محاوره. يتضمن البرنامج ثلاثة محاور رئيسية، هي: تحسين بيئة الاستثمار وممارسة الأعمال، تعزيز التنافسية وتحفيز التشغيل، ودعم القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية. وتتضمن هذه المحاور العديد من الأهداف الفرعية، وتختص بتنفيذ 53 أولوية خلال العامين القادمين كما هو مبين في الشكل رقم (7).

وأكدت الحكومة أن حجم الإنفاق الرأسمالي المحدد لإنجاز برنامج أولويات عملها الاقتصادي للعامين المقبلين يبلغ نحو 480 مليون دينار، منها 280 مليون دينار خصّصت من الموازنة العامة لعام 2022 و200 مليون دينار ستخصص من المساعدات والمنح الخارجية.

الشكل رقم (7): محاور برنامج أولويات عمل الحكومة (2021-2023) الاقتصادي وأهدافه



المصدر: برنامج أولويات عمل الحكومة الاقتصادي (2021-2023)، رئاسة الوزراء.

2) إقرار إطار عمل تطوير البيئة التشريعية الناظمة للاستثمار

جاء قرار مجلس الوزراء رقم (2366) بتاريخ 2021/05/30، بالموافقة على إطار عمل تطوير البيئة التشريعية الناظمة للاستثمار وخطة العمل المتصلة بهذا الخصوص، بهدف تشكيل عدد من اللجان المتخصصة، تضم ممثلي الجهات الحكومية المعنية، وممثلين عن القطاع الخاص وفق أهداف ومهام معينة، على النحو التالي:

- اللجنة التوجيهية لغايات الإشراف على تقدم سير العمل في المسار التشريعي لصياغة قانون جديد لتنظيم البيئة الاستثمارية وممارسة الأعمال.
- فريق عمل متخصص لغايات إنشاء نافذة واحدة لترخيص الأنشطة الاقتصادية وتسجيلها، ودمج التراخيص واقتصارها على ترخيص واحد، وتسريع عملية منح الموافقات، وتوفير قائمة بالإجراءات والمتطلبات والشروط اللازمة لكل نشاط اقتصادي، وإيجاد آلية للتدقيق اللاحق، وإتاحة المجال لمنح الرخص لمدة طويلة الأجل، مع إمكانية استثناء بعض الأنشطة.
- فريق عمل متخصص لغايات منح أذونات الإقامة وتصاريح العمل للعمالة غير الأردنية.
- فريق عمل متخصص لغايات تطوير مظلة واحدة للرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية.
- فريق عمل متخصص لغايات تسهيل إجراءات التجارة، واستكمال تطوير النافذة الوطنية الواحدة للتجارة، وتوحيد المرجعيات الرقابية في المعابر تحت مظلة واحدة.
- فريق عمل متخصص لغايات التعامل مع الطلبات الجديدة المتصلة بالاستثمارات الكبرى، واتخاذ القرارات اللازمة بشأنه، بمساندة من وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رئاسة الوزراء.
- لجنة متخصصة للنظر في تخفيض تكاليف الإنتاج على الأنشطة الاقتصادية والتركيز على تكاليف الطاقة.

3) تخفيض تعرفه الكهرباء على القطاعات الاقتصادية

أعلنت الحكومة ضمن برنامج أولوياتها في محور تحسين بيئة الأعمال والاستثمار، تخفيض تعرفه الكهرباء على القطاعات الاقتصادية (التجارة، الصناعة، الفنادق، الزراعة، والمستشفيات) من الثلث الأول من 2022، بنسب متفاوتة وفق التنظيم الجديد للتعرفة الكهربائية، إضافة إلى إلغاء تعرفه الحمل الأقصى (تعرفة الذروة) من الفاتورة لجميع القطاعات الاقتصادية.

ويأتي إعلان الحكومة عن تخفيض التعرفة الكهربائية، بهدف تمكين بيئة الأعمال، ودعم القطاعات الاقتصادية وتعزيز تنافسيتها وتخفيض تكاليفها التشغيلية، ما سيؤدي إلى تحسين الخدمات، وزيادة الصادرات الأردنية، وتخفيض أسعار السلع والخدمات، واستقطاب المزيد من الاستثمارات بالمحصلة، وبما ينعكس على فرص التشغيل للأردنيين.

4) استحداث وزارة الاستثمار

جاء استحداث وزارة الاستثمار خلال التعديل الوزاري الأخير في شهر تشرين الثاني 2021، بهدف توحيد مرجعيات الاستثمار، وإعطاء المزيد من الصلاحيات والقوة للجهة المعنية به، إذ دُمجت هيئة الاستثمار بالوزارة بوصف ذلك خطوة أولى، ويُعمل على دمج وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص التابعة لرئاسة الوزارة لتصبح تحت مظلة وزارة الاستثمار.

أكدت الحكومة أنها تعمل حالياً على تعديل قانون الاستثمار لتنظيم عمل الوزارة، وتحسين البيئة الاستثمارية، ودمج العديد من الجهات المعنية بالاستثمار تحت مظلة الوزارة، بهدف توحيد المرجعيات وتخفيف البيروقراطية المعيقة للاستثمار.

ب) في مجال الاستراتيجيات المعنية ببيئة الأعمال والاستثمار

تتنوع الخطط الاقتصادية والاستراتيجيات الخاصة ببيئة الأعمال في الأردن، وتتقاطع مع عمل العديد من الجهات، إذ إن تحفيز بيئة الاستثمار والأعمال وتهيئتها يُعد أولوية لمختلف الجهات الحكومية، ومحوراً رئيساً في مختلف الخطط والاستراتيجيات الحكومية. وقد أشرنا سابقاً إلى التوجهات الحكومية بتحسين بيئة الأعمال والاستثمار بإعلانها برنامج أولوياتها للعامين القادمين، وعَدَّ بيئة الأعمال والاستثمار محوراً أساساً لها، إضافة إلى الخطة الاستراتيجية لهيئة الاستثمار سابقاً التي أصبحت في ما بعد وزارة الاستثمار.

1) محور تحسين بيئة الاستثمار وممارسة الأعمال ضمن برنامج أولويات عمل الحكومة الاقتصادي (2021-2023)

يعدّ محور "تحسين بيئة الاستثمار وممارسة الأعمال" المحور الأول والرئيس في برنامج أولويات الحكومة للأعوام القادمة، إذ تهدف الحكومة من خلاله إلى تطوير بيئة تشريعية ومؤسسية محفزة للاستثمار وممارسة الأعمال، وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني من خلال تخفيض تكاليف الإنتاج، ويهدف إلى تسريع رقمنة الخدمات الحكومية، وتحفيز الاستثمار من خلال جذب خمسة استثمارات استراتيجية في قطاع التعدين والعناصر النادرة، وتفعيل مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص، وتطوير خدمات ترويج الاستثمار ومنظومته، وتحفيز سوق رأس المال.

ويتكون هذا المحور من أهداف استراتيجية و28 أولوية، من أبرزها صياغة قانون جديد "قانون تنظيم بيئة الأعمال والاستثمار" ليسمو على ما قبله ويوقف الخلل التشريعي، نظير وجود أكثر من 1800 تشريع معني ببيئة الأعمال والاستثمار. إضافة إلى تبسيط التراخيص، وتطوير مظلة موحدة للتفتيش على الأنشطة الاقتصادية، وتوحيد المرجعيات الرقابية في المعابر والمنافذ الحدودية، إضافة إلى خفض تكلفة الكهرباء، وإعادة هيكلة التعرفة الجمركية، وتسهيل الحصول على التمويل، وإطلاق عدد من المشاريع الكبرى وفقاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وتتمحور أبرز مشاريع البنية التحتية، ومشاريع الشراكة مع القطاع الخاص التي تسعى الحكومة لتنفيذها خلال هذا البرنامج، تعزيزاً لبيئة الأعمال والبنية التحتية، في حافلات التردد السريع بين عمان والزرقاء، وإنشاء المباني والساحات للشحن والركاب في جسر الملك حسين، وإطلاق المرحلة الأولى من مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية، واستكمال مشاريع الربط الكهربائي الإقليمي (مصر، وفلسطين، والعراق، ولبنان)، وتطوير الإنتاج في حقل حمزة النفطي، وحقل الريشة الغازي، وتنفيذ نظام النقل الذكي لتحسين نوعية خدمات النقل العام.

وعموماً، فقد أقرت الحكومة ضمن أولوياتها بوجود اختلالات كبيرة في بيئة الأعمال والاستثمار، سواء على صعيد البيئة التشريعية أو التكاليف الإنتاجية والبنى التحتية وتعميق الإجراءات، ولذا وضعت العديد من الأولويات التي تستهدف تحسين بيئة الأعمال.

وحتى لا يتم الوقوع بأخطاء كما حصل في الاستراتيجيات السابقة، أو عدم التنفيذ بالشكل المطلوب، لا بد من أن يرتبط تطبيق الإجراءات الواردة في هذا المحور بعملية تقييم أداء ومؤشرات واضحة ومعلنة باستمرار، إضافة إلى ضرورة بلورة مشاريع الشراكة بأسرع وقت ممكن لتكون نواة لنجاح المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، وتؤسس لمشاريع مقبلة تضمن تحقيق التنمية المستدامة.

2) الخطة الاستراتيجية لهيئة الاستثمار (2018-2022)⁽⁶⁾

أطلقت هيئة الاستثمار خطتها الاستراتيجية نهاية عام 2017، وعملت على إجراء مراجعات دورية، آخرها ما تم نهاية عام 2019. وتشمل الخطة أربعة محاور رئيسية، هي: البيئة الاستثمارية والترويج، جذب الاستثمار وإدامته، الاستدامة المالية، ومحور الكفاءة المؤسسية.

6 أصبحت وزارة الاستثمار ابتداءً من شهر تشرين الثاني 2021.

الجدول رقم (2): الأهداف الفرعية لمحوري البيئة الاستثمارية والترويج، وجذب الاستثمار وإدامته

المحور	الهدف الاستراتيجي	الأهداف الفرعية
محور البيئة الاستثمارية	زيادة فعالية البيئة الاستثمارية	متابعة كفاءة لتجهيز البنى التحتية وتطويرها
		تفعيل آليات الشراكات والتشبيك
		تطوير التشريعات الناظمة للاستثمار
		تبني آليات ترويجية متطورة للفرص الاستثمارية والصادرات
محور جذب الاستثمار وإدامته	زيادة فعالية الاستثمارات	تحسين عمليات النافذة الاستثمارية وخدمات الدوائر الفنية المساندة
		إنشاء قواعد بيانات شاملة تضم فرص الاستثمار والتصدير
		بناء آليات الاستجابة لخدمات المستثمرين اللاحقة (31). (Aftercare) (الاستثمارا تارامية السوق))

المصدر: الخطة الاستراتيجية لهيئة الاستثمار الأردنية (2018-2022)، هيئة الاستثمار الأردنية.

وعموماً تضمنت المؤشرات الكلية لقياس الأداء على المستوى الوطني في الاستراتيجية، والتي تسهم الهيئة في تحقيقها، كلاً من: ترتيب الأردن في تقرير التنافسية، ترتيب الأردن في تقرير سهولة ممارسة الأعمال، حجم التدفقات الاستثمارية الأجنبية المباشرة، حصة الأردن من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبية للدول العربية، حصة الأردن من أرصدة الاستثمارات العربية البينية، وحجم الصادرات.

وعند النظر إلى مدى تطور هذه المؤشرات، نجد أن الأردن قد تحسّن على صعيد الصادرات باستثناء عام 2020، كما تحسّن ترتيبه ضمن "تقرير سهولة ممارسة الأعمال"، والذي يعزى كما أشرنا سابقاً نتيجة الإصلاحات في عمليات الحصول على التمويل. في حين ظهر بوضوح، تراجع مستوى حجم الاستثمارات المتدفقة إلى المملكة، وحصتها من الدول العربية، إضافة إلى تراجع ترتيب الأردن ضمن تقرير التنافسية العالمي الأخير. ما يعني أن جل الأهداف الاستراتيجية لم تسر وفق المأمول منها، ولم تحقق أهدافها تحقيقاً كاملاً، ومن الممكن أن يعزى ذلك إلى أمور عدة، من أبرزها: تداخل الصلاحيات والمرجعيات المعنية بالاستثمار بين عدد من الجهات الحكومية والوزارات، بوجود، كما أسلفنا، أكثر من 50 جهة حكومية معنية بهذا الشأن، إضافة إلى ضعف موازنة هيئة الاستثمار، والذي يحد من قدراتها على صعيد الترويج والتحسين.

(ج) في مجال تحليل موازنات الجهات المعنية ببيئة الأعمال والاستثمار سيتم التطرق إلى تحليل النفقات الرأسمالية التي تضمنتها موازنة الحكومة لعام 2021 عموماً، وما تضمنته موازنة هيئة الاستثمار، بوصفهما أبرز الأدوات التي تعكس الاهتمام بالبيئة الاستثمارية وتطويرها، وجذب الاستثمارات إلى المملكة.

• النفقات الرأسمالية

قدرت النفقات الرأسمالية في موازنة عام 2021، كما هو موضح في الجدول رقم (3) بنحو 1.18 مليار دينار بزيادة مقدارها نحو 232 مليون دينار أو ما نسبته 24.5% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2020، إذ شكلت ما نسبته 11.9% من إجمالي الإنفاق العام الكلي.

وتوزعت هذه النفقات على النحو التالي: 289.4 مليون دينار مشاريع مستمرة، و720.8 مليون دينار مشاريع قيد التنفيذ، و171 مليون دينار مشاريع جديدة. إذ جاء تقدير النفقات الرأسمالية ليعكس جملة من الأهداف، أبرزها: رصد المخصصات المالية للوزارات والدوائر الحكومية لتنفيذ المشاريع الاستراتيجية في القطاعات الحيوية، ورصد المخصصات للمشاريع التنموية التي تُنفذ من خلال آلية التمويل التأجيلي المنتهي بالتمليك. وتجدر الإشارة إلى أن النفقات الرأسمالية لم ترصد أي مخصصات للمشاريع الجديدة (باستثناء المشاريع الممولة من القروض والمنح لمشاريع اللامركزية)، ولم يتم التحول في تنفيذها من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، ورصد المخصصات لتسريع تنفيذ مشاريع الشراكة.

الجدول رقم (3): تقديرات النفقات الرأسمالية ضمن مشروع موازنة عام 2021 (بالمليون دينار)

نسبة التغير (8)%	حجم التغير ⁽⁷⁾	موازنة 2021	إعادة تقدير 2020	موازنة 2020	فعلي 2019	
24.5	232.8	1,181.2	948.4	1,136.4	915.5	النفقات الرأسمالية

المصدر: مشروع قانون الموازنة لسنة 2021، دائرة الموازنة العامة.

ومما سبق، تظهر التوجهات الحكومية نحو تعزيز مشاريع الشراكة، والتي تسهم في تعزيز الاستثمار في المملكة، لكن لا بد من التأكيد على ضرورة المضي قدماً في المشاريع المخطط لها، وتنفيذها بأسرع وقت، وعدم تكرار التجارب السابقة التي لم تحقق المأمول منها.

7 حجم التغير: مقدر 2021 - إعادة التقدير 2020.

8 معدل التغير: نسبة التغير بين المقدر 2021 وإعادة التقدير 2020.

• موازنة هيئة الاستثمار⁽⁹⁾

بلغ حجم الموازنة المقدرة لهيئة الاستثمار لعام 2021 حوالي 5.4 مليون دينار، كما هو مبين في الجدول رقم (4)، مسجلاً ارتفاعاً بنسبة 12.4% عن القيمة المعاد تقديرها عام 2020، وبنسبة 6.3% عن القيمة المقدرة لعام 2020. فقد شكلت النفقات الجارية حوالي 67% من إجمالي موازنة الهيئة، في حين شكلت النفقات الرأسمالية حوالي 33% وحسب من إجمالي موازنتها.

وتقوم الهيئة على تحقيق ثلاثة أهداف استراتيجية، هي: تعزيز القدرة المؤسسية نحو التميز، زيادة فعالية البيئة الاستثمارية، وترويج الصادرات الوطنية. ويظهر جلياً ضعف الموازنة المخصصة لبرامج الاستثمار، ومن ثم ضعف مخصصات الترويج، وهذا يشير إلى إحدى المشاكل الرئيسية التي تواجه عمل الهيئة متمثلةً بمحدودية الموارد المالية، ما يؤثر على إمكانية تحقيق المستوى اللازم من جذب الاستثمارات وإدامتها وتشجيعها. ويوضح الجدول التالي توزيع مخصصات موازنة الهيئة بحسب الأهداف الرئيسية لها.

الجدول رقم (4): موازنة هيئة الاستثمار لعام 2021 موزعة حسب البرامج الرئيسية (بالألف دينار)

الوصف	فعلي 2019	موازنة 2020	معاد تقديره 2020	موازنة 2021	معدل التغير (%) ⁽¹⁰⁾
الإدارة والخدمات المساندة	3,269	3,732	3,553	3,744	5.4%
الاستثمار	0	15	15	20	33.3%
ترويج الصادرات	534	1,347	1,250	1,650	32.0%
المجموع	3,803	5,094	4,818	5,414	12.4%

المصدر: موازنة هيئة الاستثمار، مشروع قانون الموازنة لسنة 2021، دائرة الموازنة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أنه مع ضعف المخصصات لترويج الصادرات، فإن الحصة الأكبر من هذه المخصصات قد رُصدت لغايات المشاركة في معرض إكسبو دبي، بقيمة وصلت إلى حوالي 950 ألف دينار، أي ما يقارب 58% من إجمالي مخصصات الترويج.

9 أصبحت وزارة الاستثمار، ابتداءً من موازنة عام 2022.

10 معدل التغير: نسبة التغير بين المقدّر 2021 وإعادة التقدير 2020.

رابعاً: متابعة توصيات تقارير حالة البلاد

فرضت جائحة كورونا تحولاً في عمل الجهات المعنية ببيئة الأعمال والاستثمار، وأدت إلى تغيير بعض الأولويات الخاصة ببيئة الأعمال والاستثمار سواء إيجاباً من جانب، أو سلباً من جانب آخر. وقد تضمنت تقارير حالة البلاد توصيات لتطوير بيئة الأعمال والاستثمار تطويراً يرتقي بها نحو مستوى الطموح، ويضمن تحقيق الاستفادة القصوى من المميزات التي تتمتع بها المملكة الأردنية الهاشمية.

ويمكن تلخيص أبرز التوصيات الواردة في تقارير حالة البلاد السابقة مع التركيز على تقرير عام 2020، ومراجعة مدى تنفيذها على النحو التالي:

تقارير حالة البلاد السابقة وخاصة عام 2020	الإجراءات ذات العلاقة
الاستقرار في التشريعات وخاصة المتصلة بالاستثمار وبيئة الأعمال، ومأسسة عملية الحوار والتشاور بين القطاعين العام والخاص في السياسات والتشريعات الاقتصادية.	أقر مجلس الوزراء خلال شهر أيار من عام 2021 إطار عمل تطوير البيئة التشريعية الناضجة للاستثمار وخطة العمل المتصلة بها، والذي سيعمل بموجبه بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، لصياغة قانون جديد لتنظيم البيئة الاستثمارية وممارسة الأعمال، والتي تخضع لـ 44 قانوناً، وألف نظام، ومئات التعليمات المعمول بها حالياً بواسطة 52 وزارة ومؤسسة معنية بالاستثمار.
استقطاب الاستثمارات إلى المحافظات، والتركيز على القطاعات الاقتصادية التي تمنح الأردن مزايا تنافسية للتصدير إلى الأسواق الخارجية، وعدم التركيز على قطاع بعينه للاستثمار، والتنوع بالاستثمار كي لا يكون ثمة تركيز قطاعي له.	تعمل وزارة الاستثمار حالياً على دراسة القطاعات الرئيسية والفرعية ذات الميزة التنافسية والاستثمارية والقيمة المضافة لها، والحوافز المقترحة لها على مستوى محافظات المملكة، بالتعاون مع البنك الدولي، إذ أعدت المسودات الأولى وهي بانتظار استكمالها بصورتها النهائية، وإقرارها بالطرق الرسمية.
مراجعة رسوم تأسيس الأعمال التجارية من حيث الترخيص وتسجيل الشركات ورخص المهن وغيرها.	أقر مجلس الوزراء خلال شهر أيار من عام 2021، إطار عمل تطوير البيئة التشريعية الناضجة للاستثمار وخطة العمل المتصلة بها، والتي سيتم بموجبها مراجعة كافة التراخيص الخاصة بالأعمال، ورسوم تأسيسها، مع إمكانية دمج كل الرخص في رخصة واحدة بإجراءات سريعة، وإصدار القرارات الخاصة بذلك.

الإجراءات ذات العلاقة	تقارير حالة البلاد السابقة وخاصة عام 2020
<p>أعلن عن عدد من مشاريع الشراكة من خلال برنامج أولويات الحكومة للعامين القادمين، وتوفير المخصصات لها في الموازنة.</p> <p>وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء قد أقر في نيسان الماضي، نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2021، ووافق على نظام السجل الوطني للمشروعات الحكومية الاستثمارية لسنة 2021.</p> <p>كما أنشئت وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رئاسة الوزراء خلال عام 2020، لتكون جهة مركزية تشرف على جميع مشروعات الشراكة التي تطرحها الحكومة وتقدم الدعم اللازم لهذه المشاريع. وترتبط هذه الوحدة برئيس الوزراء وبإشراف اللجنة العليا لمشروعات الشراكة.</p> <p>وبموجبه، تم تسجيل خمسة مشاريع في السجل الوطني للمشروعات الحكومية الاستثمارية وفق أحكام قانون الشراكة، بتكلفة رأسمالية تتجاوز 300 مليون دينار.</p> <p>وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه استُحدثت وزارة الاستثمار مؤخراً ودمج هيئة الاستثمار تحت مظلتها، والمضي في تحويل وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من رئاسة الوزراء إلى وزارة الاستثمار لتصبح المعني بها وتنفيذها.</p>	<p>إبرام شراكة مع القطاع الخاص من أجل الاستثمار بالبنى التحتية في محافظات المملكة، وذلك عن طريق إنشاء سكة حديد تربط المحافظات مع بعضها، وهو ما يشجع على ربط الأردن بالدول المجاورة، ويسهم بالتالي في زيادة الصادرات عن طريق تخفيض تكاليف النقل، وكذلك زيادة أعداد السياح القادمين إلى الأردن.</p>
<p>استُحدثت وزارة الاستثمار آلية التظلم التي تهدف إلى إيجاد حلول مناسبة للمستثمرين تتماشى مع الأنظمة والقوانين المتبعة في المملكة بما يضمن اختصار الوقت والجهد على المستثمر.</p>	<p>حماية المستثمرين من خلال وضع إجراءات تكفل حماية مشاريعهم قانونياً، وضمان حصولهم على تسهيلات مالية بشروط ميسرة تساعدهم على توسيع أعمالهم ورفع كفاءتهم من أجل تصدير بضائعهم إلى الأسواق المجاورة والإقليمية.</p>
<p>تقوم وزارة الاستثمار بالعمل على توفير دراسات جدوى حول الفرص الاستثمارية الكامنة في المملكة. كما يجري العمل حالياً على إعداد خارطة استثمارية جديدة تستطيع بموجبها تحديد أولويات المشاريع والمناطق للاستثمار.</p>	<p>توافر البيانات الضرورية عن الاستثمار في الأردن، إذ لم تُربط الدوائر والمؤسسات من أجل توفير قاعدة بيانات مبنية على منهج علمي وتشاركي في ما بينها، بما يعطي المستثمر صورة واضحة عن وضع الاستثمار في المملكة.</p>
<p>أطلقت الحكومة برنامج الأولويات الاقتصادية الذي يُعدّ محور "تحسين بيئة الاستثمار وممارسة الأعمال" المحور الأول والرئيس فيه.</p>	<p>وضع خطة اقتصادية تعتمد على الاستثمار من خلال البحث عن مصادر بديلة وجديدة، وإعداد خطة وطنية شاملة ومحكمة تُعتمد لتنشيط الاستثمارات وجذبها إلى الأردن.</p>

الإجراءات ذات العلاقة	تقارير حالة البلاد السابقة وخاصة عام 2020
<p>قامت الحكومة وضمن برنامج أولوياتها بالإعلان عن التوجه لخفض التعرفة الكهربائية على القطاعات الاقتصادية ووقف العمل بساعة الذروة، بوصفها أبرز تكاليف الإنتاج التي تعيق الاستثمار.</p>	<p>تسهيل الإجراءات القانونية والتشريعات التي تشجع على الاستثمار، فتعقيد الإجراءات الحكومية وعدم وجود تسهيلات من الأسباب الرئيسة لنقل المستثمرين أعمالهم إلى دول أخرى. كما لا بد من وقف زيادة الضرائب، وخفض الأسعار ومدخلات الإنتاج لتشجيع الاستثمار.</p>
<p>استحدثت وزارة الاستثمار آلية التظلم التي تهدف إلى إيجاد حلول مناسبة للمستثمرين تتماشى مع الأنظمة والقوانين المتبعة في المملكة.</p> <p>كما أنشأت الوزارة حديثاً وحدة جديدة بمسمى (After Care) تُعنى بالتواصل مع المستثمرين الحاليين وزيارتهم مباشرة ودورياً، بهدف الاطلاع على أي إشكالات لديهم والإسهام في حلها.</p> <p>كما يجري العمل على إعداد مشروع تفاعلي ذكي عبر التطبيقات الإلكترونية (إدارة متلقي الخدمة) بهدف التفاعل والتواصل مع المستثمرين، ومتابعة قضاياهم فوراً ودورياً.</p>	<p>الحفاظ على الاستثمار في القطاع الخاص، وتوفير الحوافز له ضمن ضوابط ومعايير ومحددات تخدم جميع الأطراف المعنية وفي نواح متعددة، أهمها في المرحلة المقبلة تحمّل المسؤولية تجاه الموظفين.</p>
<p>أقرت الحكومة ضمن أولوياتها عدداً من المشاريع الخاصة بالطاقة البديلة.</p>	<p>تحفيز الاستثمار في قطاع الطاقة البديلة، لما لذلك من انعكاسات إيجابية على الاقتصاد الوطني، وزيادة القدرة التنافسية للقطاعات، والتوجه نحو دعم الاقتصاد المنزلي الذي يعد ركيزة إنتاجية ورافعة من روافع قطاع السياحة.</p>

خامساً: التوصيات

1. التأسيس لبيئة ممكنة لجذب الاستثمار، تضمن توحيد مرجعيات الاستثمار من خلال بيئة تشريعية خالقة.
2. إعادة هيكلة العمليات الحكومية وتبسيط الإجراءات، وتفعيل الحكومة الإلكترونية، مع التأكيد على أهمية الربط الإلكتروني بين الجهات المختلفة المعنية بالموافقات لتسجيل الشركات والمؤسسات الفردية، ومنح التراخيص للمشاريع الاستثمارية، وتوحيد تصنيف غايات الأنشطة الاقتصادية في ما بينها.
3. تفعيل دور النافذة الاستثمارية لغايات تبسيط الإجراءات ومنح الصلاحيات لمثلي الجهات الحكومية في النافذة، وتحديد مهلة زمنية ملزمة للرد على طلبات المستثمرين والموافقات عليها.
4. توفير حزمة من الحوافز الاستثمارية النوعية للحفاظ على تنافسية المستثمرين الحاليين، وضمان جذب الاستثمارات الجديدة المحلية والاجنبية.
5. تحديد أنشطة وقطاعات ومشاريع ذات أولوية لجذب الاستثمار، وربطها مع منظومة حوافز استثمارية، على أن تراعي درجة التعقيد الاقتصادي، حجم الاستثمار، فرص العمل المستحدثة للأردنيين، المستوى التكنولوجي، والقيمة المضافة العالية للاقتصاد الوطني، إضافة إلى جغرافية الاستثمار وتوجيهه للمناطق الأقل حظاً.
6. تعزيز المكون التكنولوجي وعمليات البحث والتطوير من خلال توجيه جهود صناديق البحث العلمي وتوحيدها نحو تعزيز الابتكار والتطوير في الأنشطة الاقتصادية، وزيادة الإنفاق على هذه الصناديق.
7. رفع القدرات الفنية والبشرية للمعنيين بالتعامل مع المستثمرين وخاصة غير الأردنيين منهم. من خلال إنشاء وحدة متخصصة بمتابعة قضايا المستثمرين في هيئة الاستثمار، ومركز اتصال متخصص.
8. تفعيل قوانين ضمان الحقوق بالأموال المنقولة، والعمل على إنشاء شركات رأس المال المغامر بهدف دعم الشركات الريادية بما يضمن نموها واستمراريتها.

المراجع:

1. رئاسة الوزراء (2021)، "برنامج أولويات عمل الحكومة الاقتصادي للأعوام (2021-2022)".
2. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2021)، "تقرير الاستثمار العالمي لعام 2021".
3. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات (2021)، "تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2021".
4. المعهد الدولي للتنمية الإدارية (2021)، "الكتاب السنوي للتنافسية العالمية لعام 2021".
5. المنتدى الاقتصادي العالمي (2018)، "تقرير المخاطر العالمية لممارسة الأعمال".
6. هيئة الاستثمار الأردنية (2017)، "الخطة الاستراتيجية لهيئة الاستثمار الأردنية (2018-2022)".
7. دائرة الموازنة العامة (2020)، "مشروع قانون الموازنة لسنة 2021".
8. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2020)، "تقرير حالة البلاد لعام 2020".
9. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019)، "تقرير حالة البلاد لعام 2019".
10. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2018)، "تقرير حالة البلاد لعام 2018".
11. هيئة الاستثمار (2021)، "تقرير الأداء الإحصائي السنوي".
12. البنك المركزي الأردني، الموقع الإلكتروني، النشرة الإحصائية الشهرية.
13. غرفة صناعة عمان (2018)، "دراسة النظام الضريبي الأردني والتعديل المقترح على قانون ضريبة الدخل لسنة 2018".
14. وكالة الأنباء الأردنية (بترا).