الفصل الرابع

التأثير المتبادل بين تطورات السياسة الصناعية والتشغيل في الأردن

د. كامل فرحان شحاتيت

مقدمـــــة:

يمثل قطاع الصناعة أهمية خاصة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن، على أساس أنه القطاع المؤهل لتوسيع وتكثيف التنمية، وتشكيل قاعدة صناعية تحدث التحولات الرئيسية في هيكل الاقتصاد الوطني للانتقال من مرحلة الإنتاج والعلاقات الإنتاجية التقليدية، إلى مرحلة الإنتاج الواسع والعلاقات الإنتاجية القائمة على تعظيم استخدام عناصر الإنتاج.

ولكون الأردن وفي معظم مراحل التنمية عانى من مشكلة البطالة، والاختلالات بسوق العمل، فإن التطورات الحالية تشير بأن هذه الظاهرة ستتفاقم وتشكل عبئاً اقتصادياً واجتماعياً على الأردن، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر لتجربة الأردن التنموية، وبشكل خاص تقييم السياسة الصناعية لمعرفة إلى أي مدى ساعدت هذه السياسة في المساهمة بزيادة التشغيل من خلال الأنماط الإنتاجية المستخدمة.

وعليه فإن هذا الفصل يهدف إلى بيان التأثير المتبادل بين السياسة الصناعية ومستوى التشغيل في الأردن، وإلى أي مدى ساهمت بزيادة معدلات النمو الاقتصادي ومستوى التشغيل، ومدى تطابق أهداف السياسة الصناعية المتبناه مع الإنجازات الفعلية.

لتحقيق غاية هذا الفصل فقد تم مراجعة وتحليل العناصر التي تشكل السياسة الصناعية كقانون التخطيط، والخطط الإنمائية، وقوانين تشجيع الاستثمار والصناعة، وفي البند الثاني من الفصل فقد تم التعرض إلى تطور الإنتاج

الصناعي كمياً ونوعياً، وبيان أهم خصائص هيكل قطاع الصناعة من حيث القيمة المضافة وكثافة عنصري العمل ورأس المال، وواقع العمالة وإنتاجيتها، ومساهمة قطاع الصناعة في التجارة الخارجية.

تخلل عملية المراجعة والتحليل لجميع عناصر هذا الفصل الوصول إلى نتائج وتوجهات، وتوجيهات يؤمل بأن تساهم في خدمة جانب مهم من هذا الكتاب.

obeikandl.com

أولاً: مداخل وأدوات السياسة الصناعية:

لقد تأثرت تطورات واتجاهات التنمية الصناعية في الأردن بالمعطيات والمتغيرات التي أفرزتها الأحداث الاقتصادية والسياسية والعسكرية في المنطقة، حيث واجهت تجربة التنمية ومن ضمنها التنمية الصناعية العديد من الصعوبات والتحديات. وتعتبر محدودية الموارد الطبيعية والآثار المترتبة على ظروف الإحتلال وما نجم عنه من نزوح عدد كبير من المواطنين من أبرز هذه التحديات التي استنفذت الجهود والموارد لتطويق آثارها.

وقد ساهمت عدة عوامل ديموغرافية إضافة إلى الهجرات القسرية وسياسة الباب المفتوح لانتقال العمل من وإلى الأردن في إرباك آلية سوق العمل، وإضعاف قدرته في التفاعل مع النظام التعليمي والتدريبي في تحقيق مواءمة بين عناصر الطلب والعرض على العمالة في سوق العمل المحلية، وأدى ذلك إلى تعرض سوق العمل إلى اختناقات نجم عنها ظهور معدلات بطالة تجاوزت نسبة ١٠٠٪ وفي نفس الوقت تواجد عمالة وافدة وصل عددها إلى ٢٠٠ ألف عامل.

كما وأن صغر الاقتصاد الوطني وضيق قاعدة الإنتاج السلعي فيه، وفلسفة النظام الاقتصادي الأردني المرتكزة على آلية السوق وسياسة الباب المفتوح لانتقال عناصر الإنتاج كالعمل ورأس المال، وارتفاع نسبة التجارة الخارجية وخاصة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي، واعتماد الأردن الكبير على

تمـويل استثمـاراتـه الإنمائية وتغطية نسبة عالية من نفقات الاستهلاك على المـوارد المـالية الخـارجية المتمثلة بحـوالات الأردنيين العاملين بالخارج، والقروض والمساعدات المقدمة من الدول العربية، كل هذه العوامل مجتمعة جعلت من الأردن واقتصاده على درجة كبيرة من الحساسية في التأثر بالمتغيرات الاقتصـادية الخارجية وخاصة في منطقة الخليج، وانعكست هذه الحساسية بشكل خاص على سوق العمل الأردنية، مما جعلها عرضة لتغيرات حادة نجم عنها اختناقات حادة في سوق العمل.

إن البحث في السياسة الصناعية وتأثيرها على حجم الاستخدام يقتضي تحديد العوامل المشكلة لهذه السياسة وأهدافها، بمعنى أن السياسة هي عبارة عن مجموعة من الأنظمة والتشريعات والإجراءات التي تتبناها الحكومة للتأثير في توجهات الأنشطة المعنية بالتصنيع لتحقيق أهداف محددة.

وفي تجربة الأردن بهذا المجال فإن السياسة الصناعية انبثقت من عدة روافـد احتـوت الأبعـاد الرئيسية لهذه السياسة سواء كانت الأبعاد النظرية أو العملية، وفي هذا القسم من الدراسة، سيتم بشكل موجز وبالقدر الذي تسمح به الـدراسـة مراجعـة: قانـون التخطيط، والخطط الإنمائية وقوانين تشجيع الصناعة والاستثمار لبيان أهم المداخل والعناصر والأبعاد التي شكلت السياسة الصناعية وتأثيرها على حجم الاستخدام.

أ ـ قانون التخطيط رقم (٦٨) لسنة ١٩٧١:

تضمن قانون التخطيط أهم الأسس التي ترتكز عليها فلسفة التخطيط في الأردن، وآفـاق تطوير القـطاعات المختلفة ضمن إطار الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى إحداث التحولات اللازمة لنقل المجتمع الأردني من مرحلة الإنتاج التقليدي إلى مرحلة الإنتاج المتقدم المرتكز على استخدام العلم والتقنية والتصنيع.

واعتبر القانون أن المبادرة الفردية، وآلية السوق، ومنع الاحتكار الذي يمس الصالح العام، والتخطيط التوجيهي، هي أسس رئيسية تشكل قواعد وحكم العلاقات الاقتصادية.

«الإيمان بكرامة الفرد وإتاحة الفرصة للمبادأة والنشاط الفردي مع المحافظة على المصلحة العامة للمجتمع، بحيث لا يطغى أحدهم على الآخر»[1].

وفي تأكيد القانون على أهمية التصنيع لإحداث النقلة الحضارية الصناعية في المجتمع الأردني نص على:

«الإيمان بضرورة تنمية المجتمع الأردني وتحديثه وتطويره من مرحلته الحضارية الزراعية المعاصرة إلى المرحلة الحضارية الصناعية المقبلة في جميع متغيراته الحضارية في البيئة الطبيعية والسكان والتكنولوجيا»[2].

وباعتبار أن الأردن جزء من الوطن العربي، وأن معطيات الأردن من الموارد الطبيعية والاقتصادية المحدودة، فإن مصالحه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مرتبطة مصيرياً في الإطار العربي الواحد، نص القانون على:

«الإيمان بوحدة الأمة العربية في الوطن العربي الموحد المتكامل اقتصادياً واجتماعياً وبشرياً وثقافياً وسياسياً»[3].

وفي التأكيد على دور الإنسان كوسيلة وهدف للتنمية فإن جميع استراتيجيات الخطط تضمنت وأكدت على أن الرأسمال الإنساني وتطويره من

---

(١) الأردن ـ المجلس القومي للتخطيط، قانون التخطيط، صفحة ١.

(٢) نفس المصدر صفحة ٢.

(٣) نفس المصدر صفحة ٢.

خلال توفير التعليم والتدريب والرعاية الصحية وفرص العمل المناسبة له تعتبر من أولويات أهداف التنمية.

ويظهر هذا التأكيد على دور الإنسان جلياً في خطاب جلالة الملك بمناسبة عقد المؤتمر الخاص بمناقشة خطة التنمية الثلاثة (١٩٧٣-١٩٧٥) في عام ١٩٧٢:

«ان المواطن الأردني أغلى مواردنا وما نملك، ومن هنا نحن نكرس الجهود في تعليمه وتدريبه والعناية الصحية به وإسكانه وتشغيله»[1].

إن المبادىء والأفكار السالفة تمثل أبعاد الإطار النظري لمرتكزات استراتيجية التنمية والتخطيط فيما يتعلق بسياسة الصناعة والتشغيل من ضمن منظور التنمية ككل.

ب - الخطة الإنمائية:

إن الأفكار والتوجهات التي وردت في قانون التخطيط وتوجيهات القيادة السياسية ومستلزمات المتغيرات والأحداث الاقتصادية انعكست بشكل مباشر وغير مباشر على أطر وأهداف وسياسات الخطط الإنمائية المتعاقبة، وفيما يلي مراجعة سريعة لهذه الخطط لبيان الأبعاد العملية لسياسة الصناعة والتشغيل:

١ - برنامج السنوات السبع للتنمية الاقتصادية (١٩٦٤-١٩٧٠)

جاء هذا البرنامج تعديلاً واسعاً لخطة التنمية الخمسية (١٩٦٢-١٩٦٧)، ليشمل أهداف أوسع ويغطي فترة أطول لاحتواء بعض التغيرات في حجم التمويل الخارجي، تركزت أهداف البرنامج على تخفيض العجز في الميزان التجاري وتخفيض الاعتماد على المعونات

الخارجية، وتخفيض مستوى البطالة، وقد انطلق هذا البرنامج في تحديد أهدافه على أساس استراتيجية إعطاء الأولوية الأولى لتحسين الميزان التجاري على اعتبار أن مشاريع التنيمة التي تزيد من الصادرات أو/ وتخفض الواردات تؤدي تلقائياً إلى زيادة الدخل القومي، في حين أن المشاريع التي تدعم الدخل القومي لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الصادرات، بل في الواقع كثيراً ما تؤدي إلى زيادة الإيرادات[٢].

تضمن البرنامج استثمار مبلغ ٤٧,١ مليون دينار في تنمية قطاع الصناعة والتعدين يشارك القطاع العام بمبلغ ١٣,٤ مليون دينار والقطاع الخاص بمبلغ ٣٣,٧ مليون دينار، وبلغت مخصصات قطاع الصناعة والتعدين في مجموع الإنفاق الرأسمالي نسبة ٩٪، وبلغت مساهمة هذا القطاع في إجمالي الناتج المحلي نسبة ١٠٪.

وقد حقق البرنامج في سنواته الأولى التي سبقت حرب ١٩٦٧ معظم الأهداف ومعدلات النمو المستهدفة، إلا أن ظروف الحرب وما رافقها من اضطرابات حالت دون إكمال تنفيذ البرنامج، وأفرزت ظروف اقتصادية صعبة نتج عنها بطالة عالية بلغت في عام ١٩٧٠ حوالي ١٤٪.

٢ ـ الخطة الإنمائية الثلاثية (١٩٧٣-١٩٧٥)

استهدفت هذه الخطة تطويق المشاكل التي ترتبت على حرب ١٩٦٧ وتحريك الأنشطة الاقتصادية، وبالتحديد فقد استهدفت زيادة فرص العمل المتاحة بخلق (٧٠) ألف فرصة عمل جديدة، وقد توقعت الخطة استثمار ١٧٩ مليون دينار يساهم القطاع العام بمبلغ ١٠٠ مليون دينار منها.

وبلغت مخصصات قطاع الصناعة والتعدين في البرنامج الاستثماري

حوالي ٢٦ مليون دينار وتعادل ١٤,٦٪ من مجموع البرنامج يساهم القطاع العام بـ٥,٨ مليون دينار والقطاع الخاص بـ٢٠,٢ مليون دينار.

اتصف قطاع الصناعة والتعدين في تلك الفترة بتركزه على عدد قليل من الصناعات التي أنشئت على أساس إحلال الواردات، وتطورت معظم هذه الصناعات تحت مظلة الحماية الجمركية، عناية خاصة أعطيت للصناعات التي تعتمد على المواد الخام المحلية وخاصة التي تزيد من الصادرات الوطنية.

بلغ معدل النمو السنوي الحقيقي لسنوات الخطة في الناتج المحلي الإجمالي نسبة (٥,٩٪) بالمقارنة مع (٨٪) استهدفته الخطة، وبلغ حجم الإنفاق الرأسمالي نسبة (٩٦٪) من المبلغ الذي استهدفته الخطة، حقق قطاع الصناعة والتعدين معدلات نمو عالية بلغت (٢٣٪) جاءت نتيجة إلى الزيادة الكبيرة في القيمة المضافة لإنتاج الفوسفات، وقد نجحت الخطة في زيادة قيمة الصادرات السلعية، وتحقيق أهدافها الرئيسية في استئناف الجهد التنموي وتحريك الفعاليات الاقتصادية واحتواء نسبة كبيرة من البطالة.

٣ ـ الخطة الإنمائية الخمسية (١٩٧٦ـ١٩٨٠):

ارتكزت استراتيجية هذه الخطة على إحداث تغير جوهري في بنية الاقتصاد الوطني عن طريق تحقيق معدلات نمو عالية في القطاعات السلعية لترتفع مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي [من ٣٥٪ في عام ١٩٧٥ إلى ٤٤٪ في عام ١٩٨٠]، ولتحقيق هذا التحول فقد استهدفت الخطة تحقيق معدل نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٢٪، على أن تتم هذه الزيادة بالتركيز على قطاعات الإنتاج السلعي، وعليه فقد استهدفت الخطة أن يكون معدل النمو السنوي لقطاع

الصناعة والتعدين بنسبة (٢,٢٦٪) ويتم تحقيق هذه المعدلات عن طريق التوسع في الصناعات التعدينية ومشتقاتها والصناعات الزراعية الإحلالية والتصديرية والصناعات التي تتطلب مهارات عالية، واستهدفت الخطة الاستثمار بقطاع الصناعة والتعدين مبلغ ٢٢٩,١ مليون دينار ويمثل نسبة ٢٩,٩٪ من مجموع استثمارات الخطة، وبهذا يكون قطاع الصناعة والتعدين قد حظي بأولوية عالية تترجم طموحات الأردن التنموية، وجانب إيجابي آخر بهذه الخطة لا بد من الإشارة إليه وهو بلورة مسارات محددة لمشاريع قطاع الصناعة والتعدين.

بلغ معدل النمو المتحقق في قطاع الصناعة والتعدين نسبة ١٣,٦٪ بالأسعار الثابتة وهو معدل مرتفع إلا أنه تراجع عن المعدل المستهدف بالخطة والبالغ ٢٦,١٪، بسبب أن تعدين الفوسفات وتصنيعه لم يحقق الأهداف المقررة، إلا أن هذا القطاع شهد توسعاً كبيراً في مجال إنشاء الصناعات التي لم تصل في حينها إلى مرحلة الإنتاج، مما ساهم في تراجع معدل النمو في قطاع الصناعة عن المعدل المستهدف، وقد قارب الإنفاق الفعلي على قطاع الصناعة والتعدين من الإنفاق المستهدف حيث بلغت نسبته إلى الإنفاق الإجمالي ٣٤٪.

فيما يتعلق بالعمالة فإن هذه الخطة لم تتعرض لموضوع زيادة التشغيل، لأن سوق العمل في سنوات الخطة شهد استنزافاً للعمالة الأردنية نتيجة لتزايد الطلب عليها من قبل أسواق عمل دول الخليج، ومع بداية تنفيذ هذه الخطة بدأ سوق العمل الأردنية يستقبل العمال الوافدين بأعداد تتزايد سنوياً حتى بلغت في عام ١٩٨٠ حوالي (٧٠) ألف عامل(*).

(*) الأردن ـ مجلس التخطيط القومي، الخطة الإنمائية الخمسية (١٩٧٦ ـ ١٩٨٠)، صفحة ٢٦.

٤ ـ الخطة الإنمائية الخمسية (١٩٨١ـ١٩٨٥):

جاءت أهـداف هذه الخطة على درجة كبيرة من الطموح نتيجة إلى الزخم الاقتصادي الكبير الذي ساد المنطقة ككل والأردن بشكل خاص، فاستهدفت الخطة تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي بمعدل ١١٪، وتحقيق معدل سنوي في قطاع الصناعة والتعدين بنسبة ١٨٪ بحيث يزيد الدخل المتأتي من هذا القطاع [من ١٥٤ مليون دينار إلى ٣٥٠ مليون دينار] خلال سنوات الخطة، أي بزيادة إجمالية مقدارها ١٢٧٪، وبينت أن هذا المعدل العالي سيتحقق عن طريق إكمال المشاريع التعدينية والصناعية التي بوشر بتنفيذها ولم تكتمل في الخطة السابقة، وكذلك تطوير الصناعات الكيمـاوية التي تعتمد على خامات الفوسفات والبوتاس والتوسع بصناعة الإسمنت والصناعات التحويلية المتوسطة وصغيرة الحجم.

وتوقعت الخطة بأن تزداد الأهمية النسبية لهذا القطاع [من ٢١,٨٪ في عام ١٩٨٠ إلى ٢٩,٣٪ في عام ١٩٨٥]، واستهـدفت الخـطة كذلـك استثمار مبلغ ٧٥٨ مليون دينار أي ما يعادل ٢٣٪ من مجموع استثمارات الخطة.

تزامن مع بداية تنفيذ هذه الخطة حدوث عدة أحداث في المنطقة، كنشوب الحرب العراقية الإيرانية، وتفاقم الأزمة اللبنانية، وتلاها انخفاض حاد بأسعار النفط، مما نتج عن مجمل هذه الأحداث حالة تراجع اقتصادي في المنـطقة، انعكست مباشرة على الوضع الاقتصادي في الأردن حيث تراجعت تحـويلات الأردنيين العـاملين بالخـارج وانخفضت القـروض والمسـاعـدات المقدمة من الدول العربية للأردن، وانخفاض معدل نمو الصادرات الوطنية.

إن هذا الـوضـع العـام انعكس على إنجـازات الخـطة ومن ضمنها

إنجازات قطاع الصناعة والتعدين فبلغ معدل النمو السنوي المتحقق ٤,٩٪ مقابل ١٨٪ استهدفته الخطة، ويعزى هذا القصور إلى انخفاض استغلال الطاقة الإنتاجية في عدد كبير من الصناعات الكبيرة كالبوتاس والإسمنت والأسمدة، بالإضافة إلى تراجع الوضع الاقتصادي ككل.

٥ ـ الخطة الإنمائية الخمسية (١٩٨٦-١٩٩٠):

وضعت هذه الخطة في ظروف اقتصادية ومالية سادها التراخي والتراجع في الأنشطة الاقتصادية نتيجة للتراجعات الاقتصادية في منطقة الخليج بشكل عام وفي الأردن بشكل خاص، وبروز ظاهرة البطالة نتيجة لانخفاض الطلب على العمالة محلياً وفي سوقها التقليدي بدول الخليج.

وفي ظل هذه الظروف وضعت أهداف الخطة على أساس التركيز على التخطيط الإقليمي والتحولات الهيكلية، واستهداف معدلات نمو اقتصادية معتدلة مقارنة بمعدلات نمو الخطتين السابقتين، فهدفت إلى تحقيق معدل نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي نسبته ٥٪، واعتبرت الخطة من أهدافها الرئيسية استحداث ٩٧ ألف فرصة عمل جديدة ناجمة عن البرنامج الاقتصادي.

فيما يتعلق بالصناعة بشقيها التعديني والتحويلي فاستهدفت الخطة تحقيق معدل نمو سنوي حقيقي في التعدين نسبته ٧,٨٪، وفي قطاع الصناعة التحويلية ٦,٩٪ وبلغت الاستثمارات المستهدفة بالخطة لقطاع الصناعة ٣٩٣ مليون دينار، أي بأهمية نسبية لمجمل الاستثمارات بلغت ١٢,٦٪.

حققت الخطة في سنتي (١٩٨٦ و١٩٨٧) إنجازات متواضعة، حيث أن تزايد التراجع الاقتصادي حال دون تحقيق الأهداف المستهدفة، وقد تسارع هذا التراجع في السنوات الأخيرة من الخطة، حيث تناقصت

المساعدات والقروض المقدمة من الدول العربية، وتزايد تفاقم أعباء الدين العام، وارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض معدلات تحويلات الأردنيين العاملين بالخارج، وتعاضدت هذه العوامل مجتمعة إلى الحد الذي أدى إلى مواجهة صعوبات حادة في توفير العملات الصعبة لأداء خدمة الدين العام وتسديد قيم الواردات مما عرض الدينار الأردني إلى ضغوطات شديدة أدت إلى تسارع انخفاض سعر صرفه خلال فترة زمنية قصيرة، إلى أن بلغ سعر الصرف للدينار الواحد حوالي ١,٤ دولار أمريكي. وقد اتخذت الحكومة عدة إجراءات بالتعاون مع صندوق النقد الدولي لتبني برنامج تصحيح اقتصادي، حيث أنه لا مجال في هذه الدراسة التعرض إلى تفاصيله، إلا أنه جدير بالملاحظة أن نشير إلى أن البرنامج أعطى أهمية عالية لزيادة الصادرات كأداة من مجموعة الأدوات التي تساعد على تخفيض العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

ويستخلص من المراجعة السابقة للخطط الإنمائية وأبعاد استراتيجية التنمية فيما يتعلق بسياسة التصنيع وتأثيرها على مستويات التشغيل ما يلي:

أ ـ لقد اتبع الأردن استراتيجية صناعية متوازنة نسبياً تهدف إلى تشجيع جميع الصناعات سواء كانت تعدينية أو تحويلية واعتماد الصناعات ذات الجدوى الاقتصادية العالية والمعتمدة على الموارد المحلية، وارتفاع نسب القيمة المضافة فيها.

ب ـ تشير التطورات الصناعية أنه حتى منتصف السبعينات كان هناك بعض الحوافز لتشجيع الصناعات الإحلالية من خلال الحماية الحكومية في حين أن الصناعات التصديرية لم تحظى بحوافز إضافية إلا من الإعفاء من رسوم التصدير والإنتاج وهي حوافز متواضعة لا يمكن اعتبارها أدوات لتبني استراتيجية صناعية تصديرية.

ج ـ منـذ منتصف السبعينات بدأ التركيز من قبل القطاع العام على إنشاء وتـطوير الصنـاعـات المعتمدة على المواد الخام المحلية كالفوسفات والبوتاس والإسمنت ومشتقاتها، وهي بطبيعة الحال صناعات ذات طابع تصديري لانخفاض نسبة المستخدم من هذه الصناعات في السوق المحلية.

د ـ لم تتضمن الخـطة الإنمـائية المتعددة تفضيل نمط إنتاجي معين في مشاريع الخطط الصناعية أو غيرها كأساس في خلق فرص عمل لمواجهة البطالة، إلا أنه من الواضح أن استراتيجية هذه الخطط اعتمدت على تحقيق معـدلات نمـو اقتصـادية عالية ومن خلالهـا يمكن استيعـاب المتعطلين عن العمل واحتواء الداخلين الجدد لسوق العمل.

جـ ـ قوانين تشجيع الصناعة والاستثمار:

تعتبـر القـوانين والتشريعات من العناصر الرئيسية التي تبلور السياسات وتترجمهـا إلى إجـراءات فعلية تنعكس على المجالات التمويلية والإدارية والتنظيمية، وفي هذا المجال فقد صدر في الأردن عدة قوانين لتنظيم وتشجيع الاستثمارات لمعظم القطاعات الاقتصادية، وقد حظي القطاع الصناعي بدورٍ بارزٍ في هذه القوانين، وقد تعاقب إصدار وتغيير وتعديل وتجديد هذه القوانين إلى الحد الذي بلغ عندها ستة قوانين منذ عام ١٩٥٥، علماً بأن وزارة الصناعة والتجـارة تقـوم حالياً بإعداد قانون جديد لتشجيع الاستثمار بشكل عام وفي الصنـاعة بشكل خاص، وستعطى أهمية خاصة لتيسير الإجراءات التنظيمية والقانونية والإدارية المتعلقة بإنشاء الصناعات.

وفيما يلي نبذة عن هذه القوانين وتطوراتها وعناصر سياسة الصناعة فيها:

١ ـ قانون تشجيع وتوجيه الصناعة رقم ٢٧ سنة ١٩٥٥ :

شملت وركزت جميع القوانين وتعديلاتها على تشجيع الصناعة والاستثمار من خلال منح إعفاءات جمركية على استيراد الموجودات الثابتة، وإعفاءات ضريبية على الأرباح الصافية، وواكب تطوير الصناعة توسعاً في شمولية تعريف الموجودات الثابتة، وإطالة مدة الإعفاءات من الضرائب.

يلاحظ على هذا القانون بأنه اقتصر على عدد قليل من المشاريع في مجالات صناعة الأغذية والمنسوجات والمنتجات الجلدية والكيماوية، وقد يعود السبب في ذلك إلى محدودية مجالات الصناعة في ذلك الوقت، ويلاحظ كذلك بأن الإعفاءات كانت منصبة على صناعات إحلال المستوردات، ولم تعطى الصناعات التصديرية أي حوافز إضافية إلا في مجال الإعفاء من رسوم الإنتاج، ويمثل هذا الإعفاء حافز متواضع.

٢ ـ قانون تشجيع الاستثمار المؤقت رقم ١ لسنة ١٩٦٧ :

أصدر هذا القانون ليحل محل قانون تشجيع الصناعة وقانون توظيف رؤوس الأموال الأجنبية، وأبرز ما جاء في هذا القانون معاملة رأس المال الأجنبي كمعاملة رأس المال المحلي، وزاد من منح الاعفاءات والتسهيلات للمشاريع، وأخضع هذا القانون فوائد الودائع والأرباح المتأتية عن سندات الدَّيْن العام والسندات التي تصدرها المؤسسات العامة بكفالة الحكومة للإعفاء من ضريبتي الدخل والخدمات الاجتماعية. وكانت الاستفادة من إعفاءات هذا القانون في تشجيع إنشاء الصناعات محدودة بسبب الوضع الاقتصادي غير المستقر نتيجة لظروف حرب ١٩٦٧.

٣ ـ قانون تشجيع الاستثمار رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته :

تميز هذا القانون عن القوانين السابقة بشمولية لعدد أكبر من المشاريع والقطاعات وتضمن إعفاءات هادفة لتوجهات تنموية معينة تبنتها الخطة الإنمائية الثلاثية (١٩٧٣-١٩٧٥) التي تزامن وضعها مع إصدار هذا القانون.

وفي سبيل تحديد الإعفاءات تضمن القانون تعريف نوعين من المشاريع الخاضعة للإعفاءات وهما:

أ - المشروع الاقتصادي واشترط فيه أن يكون منسجماً مع أهداف خطة التنمية الاقتصادية العامة، وأن لا تقل القيمة المضافة عن ٢٠٪ من التكلفة، وأن يدعم الميزان التجاري.

تم تعديل هذا القانون بعد مضي سنة واحدة على نفاذه في عام ١٩٧٣ ومن ثم جرى تعديل آخر في عام ١٩٧٧، واستهدف التعديل الأول منح مزيد من الإعفاءات والتسهيلات عن طريق إطالة مدة إعفاء المشاريع من الضرائب باعتبار مدة تنفيذ الإعفاء من تاريخ بدء الإنتاج.

وتضمن التعديل الثاني مزيداً من الإعفاءات عن طريق توسيع تعريف الموجودات الثابتة لتشمل الآلات والأجهزة والمعدات واللوازم وقطع الغيار، وإخضاع الباصات لنقل السياح وأثاث ومفروشات ولوازم الفنادق.

وقد ساهمت هذه الإعفاءات المتزايدة في زيادة الزخم التنموي وخاصة في قطاع الصناعة حيث تزامن صدور القانون وتعديلاته مع بدء تنفيذ الخطة الثلاثية، وبداية آثار زيادة أسعار النفط وما صاحبها من توسعات سريعة في الأنشطة الاقتصادية، وبلغت الاستثمارات المستفيدة من أحكام هذا القانون حوالي ١١٣ مليون دينار(*).

٤ ـ قانون تشجيع الاستثمار (مؤقت) رقم (٦) لسنة ١٩٨٤ :

تضمن هذا القانون إدخال عناصر جديدة في مواد لتوسيع وتنظيم الاستثمار الهادف وفيما يلي أهم هذه التوسعات :

ـ قسم القانون المملكة إلى مناطق تنمية تصنف إلى ثلاث مناطق (أ، ب، ج)، حسب درجة التطور الاقتصادي في كل منها، وقد استخدم القانون قيمة الموجودات الثابتة للمشروع كأداة في تشجيع قيام المشاريع في المناطق الثلاث، فمثلاً: اشترط القانون لاعتبار المشروع اقتصادي وبالتالي تمتعه بالإعفاءات المنصوص عليها بالقانون في قطاع الصناعة والتعدين، بأن لا تقل قيمة الموجودات الثابتة فيه عن (٣٠٠٠٠) دينار إذا كان بمنطقة أ، وعن (٢٠٠٠٠) دينار إذا كان بمنطقة ب، و(١٠٠٠٠) دينار إذا كان بمنطقة ج، وانسطر هذا المعيار بقيم مختلفة متدرجة للموجودات الثابتة للمشاريع في الزراعة والثروة الحيوانية، والسياحة والفنادق، والنقل البحري، والمستشفيات والتعليم.

ـ توسيع تعريف المشروع الاقتصادي المصدق بإضافة قطاعات الزراعة والثروة الحيوانية وصيد الأسماك والمستشفيات، وزاد من قيمة الموجودات الثابتة للمشروع الاقتصادي المصدق بحيث جددت بقطاع الصناعة بأن لا تقل عن (١٠٠٠٠٠) دينار في منطقة أ، و(٥٠٠٠٠) دينار في منطقة ب، و(٢٥٠٠٠) دينار في منطقة ج، وتدرجت هذه القيم بالنسبة للقطاعات الأخرى.

٥ ـ قانون تشجيع الاستثمار رقم (١١) لسنة ١٩٨٧ وتعديله رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٨ :

تميز هذا القانون بالجانب الإداري والتنظيمي لعمليات الاستثمار،

وشمل على مجموعة إجراءات تنظيمية للجنة الاستثمارات وخاصة الصناعية منها، بالإضافة إلى تسهيل الإجراءات والمستلزمات الإدارية لإنشاء الصناعات، وشملت التعديلات على إنشاء صندوق يسمى صندوق تشجيع الاستثمار لدعم وتمويل المشاريع التي تقام بمنطقتي ب، ج على اعتبار أنهما أقل تطوراً من منطقة أ، وفي نفس الوقت تقعان خارج محافظة العاصمة، وتزامن إصدار هذا القانون وتعديله في فترة شهدت تفاقم التراجعات الاقتصادية، وتبني الأردن لبرنامج التصحيح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، إلا أنه يعتقد بأن الانخفاض الكبير في سعر صرف الدينار سيكون له تأثيراً كبيراً على زيادة الصادرات الأردنية ككل ومن ضمنها الصادرات الصناعية مما يترك آثاراً إيجابيةً مباشرةً على زيادة الإنتاج الصناعي وتوسع منشآته.

من مراجعة قوانين تشجيع الصناعة والاستثمار تتضح الأمور التالية:

أ. إن الأسس والمعايير التي وضعت على أساسها الإعفاءات الضريبية والرسوم الجمركية، لم تتضمن أي توجه محدد لتشجيع صناعات إحلال الواردات أو صناعات تصديرية، وجاءت هذه الإعفاءات بشكل مطلق لأي صناعة تثبت جدواها لتكون ضمن تعريف المشروع الاقتصادي أو المشروع الاقتصادي المصدق لتكون خاضعة للإعفاءات التي نص عليها القانون، إلا أنه من الناحية العملية وخاصة في فترة الستينات وحتى أواسط السبعينات فإن معظم الصناعات التحويلية التي استفادت من هذه الإعفاءات كانت صناعات إحلالية للواردات على أساس توفر السوق المحلي ضمن حماية حكومية معينة، وضعف قدرة هذه الصناعات التنافسية في الأسواق الخارجية.

ب. تضمنت قوانين تشجيع الاستثمار والتصنيع بعض الحوافز المتواضع

لتشجيع الصناعات التصديرية، حيث تضمنت في المرحلة الأولى إعفاء هذه الصناعات من رسوم التصدير، وفي مرحلة لاحقة أعفيت من رسوم الإنتاج إضافة إلى رسوم التصدير وهي حوافز متواضعة ومحدودة مقارنة بالحوافز التي تمنح لتشجيع الصناعة التصديرية في بلدان نامية كثيرة وخاصة بعض الدول الآسيوية.

ج . إن جميع قوانين تشجيع الاستثمار والتصنيع وفي جميع المراحل أظهرت نصوصها تحيزاً ملموساً للمشاريع كثيفة رأس المال، ولم تأخذ هذه القوانين بعين الاعتبار لعامل العمل في أي معيار أو أساس في منح الإعفاءات الضريبية والرسوم الجمركية، وتمادت هذه القوانين في هذا التحيز إلى الحد الذي عرفت فيه المشروع الاقتصادي والمشروع الاقتصادي المصدق المؤهل للحصول على الإعفاءات بحد أدنى معين من رأس المال.

د . برزت ظاهرة استخدام الحوافز والإعفاءات لتوجهات تطويرية هادفة المناطق الريفية والمناطق الأقل نمواً في قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٨٤، حيث قسم المناطق إلى ثلاثة أقسام حسب درجة التطور فيها، ومنح المناطق الأقل تطوراً بعض الامتيازات في إطالة مدة الإعفاءات الضريبية وخاصة المشاريع التي تقام خارج محافظة العاصمة.

إن هذه الإعفاءات جاءت متأخرة وكان من المناسب أن يؤخذ بمثل هذه الحوافز في مراحل سابقة من إنشاء المشاريع، ومع هذا فإن تأثير هذه الحوافز الخاصة كان محدوداً وغير كافٍ لتشجيع المستثمرين بإنشاء المشاريع الجديدة بهذه المناطق مقابل الامتيازات التي يستفيدون منها في إنشاء مشاريعهم في المراكز الحضرية لقربها من أسواق الاستهلاك والتصدير وتوفير الخدمات بشكل مميز عن المناطق الأخرى.

في ضوء قصـور قوانين تشجيع الاستثمـار لاحتـواء حوافـز لتشجيع تنفيذ المشـاريع التي تستـوعب درجة معينة من العمالة وتشجيع الصناعات التصديرية والمشاريع التي تستخدم عناصر الإنتاج المحلية، وبروز ظاهرة البطالة وتزايدها خلال السنوات القليلة الماضية، فقد قررت الحكومة تطبيق نظام يتضمن تعليمات تقييم لتحـديد معايير وأسس للمشاريع الاقتصادية المصدقة تأخذ بعين الاعتبار تشجيع المشاريع التي تراعي عناصر التشغيل وتنمية الصادرات واستخدام عناصر الإنتاج المحلية.

بُدىء العمل في هذا النظام منذ عام ١٩٨٤ وطوّر وجدّد في عام ١٩٨٩ ليشمل عناصر للمشروع يوازيها نقاط معينة تحدد قبول المشروع وإجازته من قبل لجنة متخصصة بالشكل التالي:

أ . استخدام المشروع للأيدي العاملة الأردنية وله نقاط بحد أعلى ٢٥ نقطة.
ب . مساهمة المشروع في تنمية الصادرات وله نقاط بحد أعلى ٢٥ نقطة
ج . نسبة الصنع المحلي ولها نقاط بالحد الأعلى ٢٠ نقطة
د . استخدام تقنية وعلامة تجارية وإقامة المشروع لأول مرة ٣٠ نقطة

وعليه فإن هذه الامتيازات التي تضمنها النظام تشكل حوافز للعمل والتصدير توازي الامتيازات التي أعطيت للمشاريع في قوانين الاستثمار لعنصر رأس المال، وبـذلـك تشكل الحوافز الواردة بالقوانين وهذه الحوافز معادلة توازن وتكامل بين عناصر الإنتاج المتعددة.

خامساً: سياسة التجارة:

في سبيل استكمال سلسلة المؤثرات والعوامل على السياسة الصناعية، سنستعرض بهذا الجزء دور عدة عوامل مرتبطة بالسياسة التجارية حيث لعبت دوراً رئيسياً في تطوير قطاع الصناعة.

١ ـ القطاع العام:

لقد ساهم القطاع العام في تطوير قطاع الصناعة من خلال عدة مجالات رئيسية كان لها أثراً ملموساً على التنمية الصناعية، ومن أهم هذه المجالات تكفل القطاع العام بإنشاء البنية الاقتصادية والاجتماعية التي تعتبر قاعدة رئيسية في توفير الخدمات كالكهرباء والطرق والمواصلات والاتصالات بالإضافة إلى الفنيين والإداريين من خلال النظام التعليمي والتدريبي، وشكلت هذه العوامل روافد مهمة لتحقيق الوفورات الخارجية للمشاريع الصناعية.

كما وأن قيام الحكومة بتنفيذ مجموعة كبيرة من الأنشطة لتوجيه وتحفيز تطوير الصناعة من خلال القوانين والأنظمة والإجراءات وتوفير الحماية والإعفاءات والتسهيلات التمويلية حيث ساهم مجموع هذه الإجراءات بشكل جدي في تشجيع وتطوير الصناعة، ولم يكتف القطاع العام بالأنشطة السابقة بل قام بالمساهمة في تمويل وتنفيذ المشاريع الكبيرة التي يحجم القطاع الخاص عن تنفيذها سواء كان بسبب ارتفاع حجم الاستثمارات فيها أو لارتفاع درجة المخاطرة فيها.

٢ ـ السياسة التجارية:

تتضمن السياسة التجارية عدة عناصر موزعة على عدة أنشطة وعدة جهات، ويتم التنسيق بينها في معظم الحالات من خلال تشكيل لجان مشتركة لاتخاذ القرارات المناسبة وعادة يشارك بهذه اللجان وزارة الصناعة والتجارة ووزارة المالية والجهات المعنية الأخرى، وتقتضي في حالات كثيرة لنفاذ القرارات المتخذة من قبل اللجان أن تتم موافقة مجلس الوزراء على هذه القرارات. وفيما يلي أهم العناصر المتعلقة بأنشطة الصناعة.

أ . القيود

تشمل هذه القيود منع استيراد سلع معينة أو حصر استيراد بعض السلع بجهات معينة، أو تقييد كمية معينة أو تحديد فترة زمنية للمنع.

وفي هذا المجال حتى عام ١٩٨٤ كانت القيود محدودة جداً ومقتصرة على بعض السلع الزراعية، واقتصار استيراد السلع على جهة حكومية معينة كقيام وزارة التموين باستيراد الأرز والسكر لتوفيره بأسعار مناسبة للمواطنين ومنذ عام ١٩٨٤ تزايدت هذه القيود بحيث شملت حوالي ٣٢ سلعة صناعية عن طريق تقييد الاستيراد أو فرض رسوم جمركية عالية لحماية صناعات وطنية مماثلة.

ب . الرسوم الجمركية على الواردات:

تتميز التعرفة الجمركية في الأردن بأنها منخفضة بشكل عام، إلا أنها واسعة التفاوت على نوعية السلع موضوع التعرفة، ويبلغ معدل التعرفة حوالي ٢٦٪ على أساس استثناء السلع المعفاة من الجمارك، علماً بأن ٥٧٪ من الواردات خاضعة لأحكام تعرفة الصفر (يعني بأنها معفاة من الرسوم الجمركية، وتدفع ١٢٪ رسوم استيراد) وحوالي ٨٠٪ من الواردات تخضع لنسبة رسوم تعادل ٢٠٪، أما بقية الواردات وخاصة السلع الاستهلاكية الكمالية فترتفع نسبة الرسوم إلى ١٠٠٪ أو أكثر.

ج . حوافز التصدير:

تتمثل حوافز التصدير بالإعفاء من رسوم الإنتاج والتصدير وتسهيلات الرسوم المستردة وتمويل ٥٠٪ من تكاليف المحروقات المستخدمة في تصنيع السلع المصدرة، وإعفاء جزء من الدخل الخاضع لضريبة أرباح المؤسسات على الإنتاج المخصص للتصدير.

إن مجموع هذه الإعفاءات الجزئية والمتعددة لتشجيع الصادرات لا تزال تعتبر متواضعة مقارنة بالإعفاءات من الرسوم الجمركية والضرائب التي تتمتع بها الصناعات الإحلالية، إلا أن نظام إجازة المشاريع الاقتصادية، والمشاريع الاقتصادية المصدقة الذي تعرضنا إليه في الجزء السابق أعاد بعض التوازن في الحوافز بين الصناعات التصديرية والصناعات الإحلالية.

obeikandl.com

ثانياً: اتجاهات تطور الصناعة والعمالة الصناعية:

أ ـ حجم الإنتاج الصناعي وأهميته النسبية:

بدأ الاهتمام بتطوير الصناعة في الأردن منذ منتصف الخمسينات حيث تم إعداد دراسة موسعة تبين إمكانيات الأردن الصناعية وخاصة التعدينية منها، واقتصرت الصناعة التحويلية في ذلك الوقت على عدد قليل من الصناعات الغذائية والجلدية والملبوسات لغايات الاستهلاك المحلي، وتعتبر فترة الستينات مرحلة ولادة الصناعة الأردنية حيث بُديء بتنفيذ وتطوير عدة صناعات كالفوسفات ومصفاة النفط وبعض الصناعات الكيماوية والمطاطية بالإضافة إلى تطوير الصناعات الاستهلاكية كالمواد الغذائية والجلدية والملبوسات.

وقد شهدت الفترة (١٩٧٣ـ١٩٨٠) تطوراً صناعياً كبيراً من حيث الكمية والنوعية نتيجة إلى الظروف الاقتصادية المواتية لهذه الفترة، فقد تزامن وضع الخطة الإنمائية الثلاثية (١٩٧٣ـ١٩٧٥) مع وضع قانون تشجيع الاستثمار ١٩٧٢ الذي منح الصناعات إعفاءات جمركية سخية وإعفاءات ضريبية مشجعة، كان لهما الأثر الكبير بجانب حالة الازدهار الاقتصادي التي مرت بها المنطقة ككل نتيجة إلى ارتفاع إيرادات النفط وزيادة الطلب على العمالة الأردنية وزيادة القروض والمساعدات للأردن، الأمر الذي أدى إلى ازدهار الأنشطة الاقتصادية في الأردن ومن ضمنها قطاع الصناعة.

وخلال هذه الفترة فقد بلغ معدل النمو السنوي للإنتاج الصناعي

وبـالأسعار الثابتة (١٧٪) مقابل معدل نمو بالأسعار الجارية بلغ (٣١,٧٪) ويعتبر معدل النمو المتحقق من أعلى معدلات النمو بجميع المقاييس، إلا أن هذه المعدلات تراجعت خلال الفترة (١٩٨٠-١٩٨٥) حيث بلغت بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٠ نسبة (٤,٩٪) ويعزى هذا التراجع إلى حالة التراجع في معدلات النمو الاقتصادية لمعظم القطاعات انعكاساً للوضع في المنطقة ككل وخاصة أن معظم الصادرات الصناعية كانت تصدر إلى دول الخليج، انظر جدول رقم (٣-٣٤).

جدول رقم (٣-٣٤)

المعدلات السنوية لنمو القطاعات المختلفة

القطاع	١٩٧٣-١٩٨٠ بالأسعار الثابتة لعام ١٩٧٢	١٩٨٠-١٩٨٥ بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥
الصناعة والتعدين	١٧,٠	٤,٩
الزراعة	٢,١	٧,٠
الكهرباء والماء	١٣,٠	٩,٦
الانشاءات	١٩,٣	٢,١
تجارة جملة ومفرق	٧,٧	٤,٣
النقل والمواصلات	٧,٥	٥,٠
خدمات مالية وعقارية	٨,٣	-
الخدمات الحكومية	١٤,٦	٢,٢
الخدمات الأخرى	٤,١	٤,٠

المصدر: وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٩٨٦-١٩٩٠) صفحة ١٤ وأرقام (١٩٨٠-١٩٨٥) صفحة ٣٣.

واكب زيادة وتطور الإنتاج الصناعي ارتفاع أهمية قطاع الصناعة النسبية مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، فتدرجت هذه الأهمية بالارتفاع [من نسبة ١١,٢٪ في عام ١٩٧٣ إلى نسبة ١٨,٨٪ في عام ١٩٨٠] ثم انخفضت إلى ١٦,٨٪ في عام ١٩٨٨، ويعود هذا الارتفاع إلى معدلات النمو العالية التي حققها هذا القطاع مقارنة بالقطاعات الأخرى حيث تفوق على جميع معدلات النمو المتحققة بجميع القطاعات وبفارق ملحوظ باستثناء معدل النمو في قطاع الإنشاءات الذي بلغ لنفس الفترة ١٩٪، انظر جدول رقم (٣-٣٥).

ساهم قطاع الصناعة بجانب قطاع الإنشاءات برفع نسبة مساهمة القطاعات السلعية في الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بمساهمة القطاعات الخدمية، حيث ارتفعت [من نسبة ٣٢,٨٪ في عام ١٩٧٣ إلى نسبة ٣٨,٨٪ في عام ١٩٨٠] وعادت وانخفضت هذه النسبة إلى ٣٤,٩٪ في عام ١٩٨٨، نتيجة لتراجعات معدلات النمو بالإنشاءات والصناعة علماً بأن معدل نمو قطاع الزراعة ارتفع في هذه الفترة مقارنة بفترة (١٩٧٣-١٩٨٠).

وبذلك يكون قطاع الصناعة ساهم بنسبة جيدة في تحقيق هدف تضمنته معظم الخطط الإنمائية وهو زيادة مساهمة القطاعات السلعية في الناتج المحلي الإجمالي، بهدف إحداث تحولات في هيكلة الاقتصاد الوطني لزيادة قاعدة إنتاج السلع الرأسمالية والمواد الأولية الضرورية لعمليات التصنيع المتكامل.

جدول رقم (٣-٣٥)

الأهمية النسبية لمساهمة القطاعات الاقتصادية

للسنوات (١٩٧٣ و١٩٨٠ و١٩٨٨)

٪

القطاع	١٩٧٣	١٩٨٠	١٩٨٨
الصناعة والتعدين	١١,٢	١٨,٨	١٦,٨
الزراعة	١٢,١	٧,١	٩,٦
الكهرباء والماء	١,٥	١,٩	٢,٩
الانشاءات	٨,٠	١١,٠	٥,٦
مجموع القطاعات السلعية	٣٢,٨	٣٨,٨	٣٤,٩
تجارة الجملة والمفرق	٢٠,٢	١٨,٧	١٦,٩
النقل والمواصلات	٩,٥	٩,٠	١١,٠
الخدمات المالية والعقارية	١١,١	١٠,٧	١١,٩
الخدمات الحكومية	٢٤,٧	١٩,٢	٢٢,١
خدمات الأخرى	٤,٥	٣,٤	٣,٢
مجموع القطاعات الخدمية	٧٠,٠	٦١,٠	٦٥,١

المصدر: الفترة (١٩٧٣ و١٩٨٠) خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٩٨٦ - ١٩٩٠) وزارة التخطيط. لعام ١٩٨٨، البنك المركزي التقرير السنوي ٢٥ صفحة ٩ (بالانجليزية).

ب - هيكل الإنتاج الصناعي:

اتصفت الصناعة الأردنية باتباعها النمط التقليدي في تطوير الصناعة، حيث بدأت على أساس استراتيجية إحلال الواردات، وتركز معظم الإنتاج الصناعي التحويلي على الصناعات الاستهلاكية لتلبية حاجة السوق المحلية وهي بداية مرت بها معظم الدول حتى الصناعية منها.

يتضح من هيكل الإنتاج الصناعي الأردني هيمنة الصناعات الكبيرة المعتمدة على المواد الخام الطبيعية كالفوسفات والبوتاس والأسمدة بالإضافة إلى تكرير النفط، فخلال الفترة (١٩٨٠-١٩٨٤) بلغت المساهمة النسبية للإنتاج الصناعي في إجمالي الناتج المحلي نسبة ١٨٪، شاركت الصناعات الكبيرة فيها بنسبة ٦٠٪ وشاركت الصناعات المتوسطة والصغيرة بنسبة ٤٠٪، انظر جدول رقم (٣-٣٦).

فيما يتعلق باستثمارات القطاع الصناعي فقد حظي كما رأينا في البرامج الإنمائية بأولوية عالية، فبلغت المخصصات الاستثمارية لقطاع الصناعة والتعدين في الخطة الإنمائية بأولوية عالية، فبلغت المخصصات الاستثمارية لقطاع الصناعة والتعدين في الخطة الإنمائية الخمسية (١٩٧٦-١٩٨٠) نسبة ٢٩,٩٪ من مجموع الاستثمارات المستهدفة لجميع القطاعات، وبلغت هذه ا لنسبة في الخطة الخمسية (١٩٨١-١٩٨٥) ما يعادل ٢٣٪ من مجموع الاستثمارات، وجميع هذه النسبة تفوق الأهمية النسبية لقطاع الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي حيث تراوحت هذه النسبة خلال فترة الخطتين بين (١٦٪، ١٨٪).

بلغت الاستثمارات المتحققة في هذا القطاع كما هو مبين بالجدول رقم (٣-٣٦) خلال الفترة (١٩٨٠-١٩٨٤) نسبة ٢٣٪ من الاستثمارات المتحققة بجميع القطاعات، كان نصيب الصناعات الكبيرة ٧٥٪ ونصيب الصناعات المتوسطة وصغيرة الحجم نسبة ٢٥٪.

جدول رقم (٣-٣٦)

هيكل الصناعات في الأردن (١٩٨٠-١٩٨٤) معدل (٪)

	صناعات صغيرة ومتوسطة الحجم	صناعات كبيرة قائمة على موارد الخام الطبيعية	حصة قطاع الصناعة من الإجمالي
القيمة المضافة	٧,٢	١٠,٨	١٨,٠
الاستثمار	٥,٨	١٧,٢	٢٣,٠
الصادرات	٢٤,٠	٢٦,٠	٥٠,٠
المستوردات	٤٠,٠	٥,٠	٤٥,٠
العمالة	١٠,٢	١,٨	١٢,٠

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الإحصاءات السنوية تقرير البنك الدولي، الصناعات متوسطة وصغيرة الحجم ١٩٨٨.

إن تخصيصات الاستثمار السالفة تعكس الأولوية الكبيرة التي أعطيت لتطوير هذا القطاع، وفي نفس الوقت تبين توجهات هذا التطوير حيث أن معظم الاستثمارات وخاصة الحكومية منها وجهت بشكل رئيسي للصناعات التعدينية الكبيرة كالفوسفات والبوتاس والأسمدة، وساهمت الحكومة بنسب متفاوتة في صناعات الأسمدة وتكرير النفط.

أما بالنسبة للصناعات التحويلية صغيرة ومتوسطة الحجم فقد تركزت في صناعات الأغذية والكيماويات وصناعة الأدوية والأجهزة والمعدات الهندسية وتصنيع المواد والسلع الوسيطة غير الغذائية، واعتمدت معظم هذه الصناعات على استيراد المواد الخام للإنتاج، وارتفاع القيمة المضافة الناتجة عن هذه الصناعات وخاصة بالمقارنة بالصناعات الكبيرة التي تعتمد على المواد الخام المحلية،

ويستثنى في هذا المجال الصناعات الغذائية حيث تعتمد على المواد الخام من الإنتاج الزراعي المحلي وخاصة من إنتاج وادي الأردن.

يظهر جدول (٣-٣٦) الفارق في درجة اعتماد الصناعات على المواد الخام من خلال حصص هذه الصناعات في مجموع الواردات، فبلغت نسبة استيراد المواد الخام لجميع الصناعات ٤٥٪ من مجموع الواردات كانت حصة الصناعات التحويلية صغيرة وكبيرة الحجم ٨٨٪ في حين بلغت حصة الصناعات الكبيرة ١٢٪.

ينعكس هذا الاتجاه بالنسبة للصادرات حيث بلغت نسبة الصادرات الصناعية والتعدينية إلى مجموع الصادرات نسبة ٥٠٪، شكلت صادرات الصناعات التحويلية صغيرة ومتوسطة الحجم نسبة ٤٨٪ مقابل نسبة ٥٢٪ للصناعات الكبيرة.

فيما يتعلق بالاستخدام فإن نسبة العاملين بقطاع الصناعة والتعدين بلغت ١٢٪ من مجموع العمالة لجميع القطاعات، كانت نسبة العاملين منهم في الصناعات الكبيرة ١٥٪ مقابل نسبة العاملين بالصناعات الصغيرة البالغة ٨٥٪.

تشير المعلومات عن حجم وملكية المنشآت الصناعية بأن الحكومة لها نفوذ مباشر وغير مباشر على عدد غير قليل من هذه المنشآت سواء كان من خلال المساهمة في التمويل أو من خلال المراقبة والإجراءات الإدارية والتنظيمية، تشارك الحكومة بنسبة عالية في رؤوس أموال المنشآت الصناعية الكبيرة مما يتيح لها كذلك المشاركة في الإدارة واتخاذ القرارات المصيرية لهذه المنشآت فقد بلغت مساهمة الحكومة في صناعة الفوسفات (٨٩٪)، والإسمنت ٣٠٪، والبوتاس (٥٢٪)، شركة الفنادق (٨٦٪)، وتعددت المساهمة في المنشآت الكبيرة إلى عدد من المنشآت متوسطة الحجم كصناعة الأغذية الزراعية (٤٢٪)، شركة النسيج الأردنية (٢٤٪)، شركة الزجاج الأردنية (١٥٪).

إن النسب والحقائق التي وردت في الجدول رقم (٣-٣٦) ترسم لنا خارطة واضحة

المعـالم والخصائص تبين ميزات وسلبيات أنواع الصناعات المتعددة، وأن هذه الخـارطـة تبين المسـارات والخيارات المتوافرة أمام متخذي القرارات في إعطاء أولويات تنفيذ المشاريع واختيار النمط الإنتاجي ليتلاءم مع أهداف يسعى متخذي القرار تنفيذها وفيما يلي أهم النتائج المستخلصة من الوقائع السابقة:

ـ أن المشاريع الصناعية التحويلية صغيرة ومتوسطة الحجم تعتبر وبدرجة متفوقة مشـاريع كثيفـة استخـدام العمـل، وأن أي توجـه من خلال سياسـة صنـاعية لامتصاص أكبر عدد من المتعطلين عن العمل أو الداخلين الجدد لسوق العمل يجب أن يتم من خلال تنفيذ مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم.

ـ أن المشاريع الكبيرة والتي تعتمد في إنتاجها على المواد الخام الطبيعية المحلية هي مشاريع ذات كثافة عالية في استخدام رأس المال وعكس ذلك في استخدام العمل.

ـ أن المشاريع المتوسطة وصغيرة الحجم تتصف في اعتمادها الكبير على استيراد المواد الخام وتشكل نسبة أعلى من الصناعات الكبيرة من الصادرات، إلا أن الصناعات الكبيرة تحتاج إلى نسبة منخفضة من استيراد المواد الخام، وعليه فإن التركيز على الصناعات الكبيرة يساعد في تخفيض العجز في الميزان التجاري ويحسن ميزان المدفوعات.

ج ـ العمالة الصناعية:

شهدت العمالة الصناعية خلال العقدين الماضيين تطوراً ملحوظاً يوازي التطور في الإنتاج الصناعي، فتزايد عدد العاملين [من ٢٣,٦ ألف عامل في عام ١٩٧٤ إلى ٦٥,٨ ألف عامل في عام ١٩٨٧]، أي بمعدل نمو سنوي بلغ ٨,٢٪، وكانت حصة الصناعات التحويلية من هذا النمو ضعفي حصة الصناعات التعدينية حيث بلغت ٨,٧٪ و٤,٤٪ على التوالي، كما وأن الغالبية

العظمى من العمالة استوعبت في الصناعات التحويلية حيث بلغت نسبتها ٩١٪ مقابل ٩٪ للصناعات التعدينية، وهذه النسب توضح هيمنة الصناعات التحويلية في استيعاب العمالة علماً بأن مساهمة الصناعات التعدينية في القيمة المضافة يفوق الصناعات التحويلية [انظر جدول رقم (٣-٣٦)] مما يؤكد مرّة أخرى عبر هذه الدراسة بأن الصناعات التعدينية تتميز بكثافة استخدام رأس المال.

وبالرغم من زيادة العمالة الصناعية المطلقة، إلا أن أهميتها النسبية لمجموع العمالة حافظت على نسبة شبه مستقرة بحدود ١٠٪، انظر جدول رقم (٣-٣٧)، ويعود ذلك إلى حدوث تغيرات كبيرة في قطاع الخدمات الاجتماعية والإدارية حيث ارتفعت مساهمته [من ٣,٣٤٪ في عام ١٩٧٥ إلى نسبة ٤٧,٦٪ في عام ١٩٨٧]، وهذه الزيادة الكبيرة استوعبت انخفاض المساهمة النسبية لقطاع الزراعة، مما أدى إلى استقرارية المساهمة النسبية لقطاع الصناعة.

اتصف قطاع الصناعة والتعدين بانخفاض نسبة استيعابه للمهارات العالية والفنية فكانت حصته من حملة البكالوريوس والدراسات العليا نسبة ٣,١٪ من المجموع الكلي، وقدّر تصدر قطاع الخدمات الحكومية والشخصية في تشغيل هذه الفئة من الاختصاصيين والفنيين تلاه قطاع الخدمات المالية والمصرفية حيث بلغت نسبتهما على التوالي (٤,٦٨٪ و٩٪). وبلغت حصة قطاع الصناعة من العمالة شبه الماهرة نسبة ٢,٥٪.

أما توزيع العمالة داخل قطاع الصناعة حسب درجة المهارة فكانت نسبتها (١,٣٪، ٤,١٥٪، ٥,٨١٪) للفئات الماهرة وشبه الماهرة وغير الماهرة على التوالي.

فيما يتعلق بالمشتغلين حسب الحالة العملية فبلغت نسبة الذين يعملون

لحسابهم أو أصحاب عمل ٢,٩٪ من مجموع العمالة بالقطاع مقارنة بنسب قطاع التجارة (٣٨,٤٪) والزراعة ١٨,٤٪.

وتعتبر ظاهرة ارتفاع نسبة العاملين بأجر في قطاع الصناعة والتعدين مؤشراً على تطور المنشآت الصناعية في الأردن من حيث حجم المنشآت والعلاقات الإنتاجية فيها حيث أن هذه النسبة البالغة ٩١٪ تقارب من النسب في اقتصاديات الدول المتقدمة.

إلا أن ارتفاع هذه النسبة بقطاع الصناعة وبلوغها نسبة ٨١٪ لجميع القطاعات الاقتصادية يعود إلى ارتفاع نسبة الاستخدام في القطاعات الحكومية المتدنية وغيرها، مقارنة بالدول الأخرى، وارتفاع نسبة مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي حيث تقارب من نسب مساهمة قطاع الخدمات في الدول الصناعية المتقدمة.

جدول رقم (٣-٣٧)

التوزيع النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية

(١٩٦١-١٩٨٧)

السنة / النشاط الاقتصادي	١٩٦١[١] (٪)	١٩٧٥[٢] (٪)	١٩٧٩[٣] (٪)	١٩٨٢ (٪)	١٩٨٧ (٪)
الزراعة	٣٢,٩	١٣,٧	١٠,٣	٩,٩	٧,٤
التعدين والصناعة التحويلية	٩,٩	١٠,٣	٩,٤	١٠,٠	١٠,٥
الكهرباء والماء	٠,٤	٠,٧	١,٣	١,١	١,٧
الانشاءات	١٠,٠	٨,٤	١٣,٦	١٣,٢	١٠,٥
التجارة	٧,٩	١٦,٧	٩,٧	٩,٧	٩,٨
النقل والمواصلات	٣,٦	٨,٠	٨,٣	٧,٠	٩,٢

الخدمات المالية	١٣,٦	٧,٩	٢,٤	٢,٥	٣,٣
الخدمات الإدارية والاجتماعية	٢١,٦	٣٤,٣	٤٥,٠	٤٦,٦	٤٧,٦
المجموع النسبي	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
المجموع العام	٢١١,٤٠٠	٣٤٢,١٠٠	٤٠٥,١٢٦	٤٥٤,٤٦٨	٥٠٩,٣٤٤

المصدر:

(١) التعداد العام الأول للسكان والمساكن.

(٢) نتائج تعداد القوى العاملة ١٩٧٥.

(٣) نتائج عينة التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٧٩.

ـ النشرة الإحصائية السنوية لمستوات مختلفة.

إن إنتاجية العامل تزايدت خلال العقدين السابقين بسبب تطور حجم المنشآت الصناعية وإنتاجها، وإنشاء عدد من المنشآت الكبيرة كثيفة استخدام رأس المال مما أدى إلى تزايد حصة العامل من رأس المال المستثمر بهذه المنشآت، وأدى بالتالي إلى ارتفاع معامل القيمة المضافة إلى العمل.

إن فترة الازدهار الاقتصادي التي مرّ بها الأردن خلال السبعينات أثرت على إنتاجية العامل بشكل عام وارتفاع حجم الاستثمارات في قطاع الصناعة والتعدين بشكل خاص انعكس على معدل الإنتاجية، حيث بلغت خلال الفترة (١٩٧٥-١٩٧٩) نسبة (٦,٥٪) وزادت هذه الإنتاجية للفترة (١٩٨٠-١٩٨٥) إلى نسبة ٦,٨٪ ويعود زيادة الإنتاجية لهذه الفترة عن الفترة السابقة بسبب دخول عدد من الصناعات في مرحلة الإنتاج سبق أن أقيمت في مرحلة سابقة.

جدول رقم (٣-٣٨)

القيمة المضافة وإنتاجية العمل (١٩٨٠-١٩٨٥)

(المعدلات بأسعار عام ١٩٨٠)

القطاع	القيمة المضافة ١٩٨٠-١٩٨٥	إنتاجية العامل ١٩٨٠-١٩٨٥	١٩٧٥-١٩٧٩
الزراعة	١٢	٧,٩	٣,٧
الصناعة والتعدين	١٠,٢	٦,٨	٥,٦
التعدين	٨,٦	٥,٣	-
التحويلية	١٣,٨	٨,٧	-
المياه والكهرباء	١٣,٢	١,٧	٠,٩
الانشاءات	٤,٧	٢,٣	٢,٠
جميع قطاعات الخدمات	٥,٦	١,٥	-
المجموع	٦,٢	٣,٣	٥,٤

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الإحصاءات السنوية.

تقرير البنك الدولي، الصناعات متوسطة وصغيرة الحجم.

د ـ التجارة الخارجية:

لقد عانى الميزان التجاري للأردن من عجز لازم جميع مراحل التنمية نتيجة إلى انخفاض حجم الصادرات حيث تراوحت نسبتها إلى الواردات [بين ٢٥٪ إلى ٣٠٪]، وقد ساهم ميزان الخدمات وخاصة بند تحويلات الأردنيين العاملين بالخارج في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات.

بدأت محاولة معالجة العجز في الميزان التجاري في مرحلة مبكرة تزامنت

مع وضع أول خطة إنمائية (١٩٦٣-١٩٧٠)، حيث أولت هذه الخطة أهمية خاصة لتطوير القطاع الصناعي وزيادة قدرته على الإنتاج للمساهمة في إحلال جزء من الواردات الصناعية ليشارك مع إجراءات أخرى في تخفيض العجز في الميزان التجاري.

وبعد مرور عقدين من التنمية الصناعية جاءت نتائج سياسية التركيز على سياسة إحلال الواردات بالرغم من الإعفاءات الجمركية السخية والإعفاءات الضريبية دون الطموحات المرجوة، مما شكل حافزاً إلى عدد من الاقتصاديين والمسؤولين الأردنيين بالإضافة إلى بعثات البنك الدولي وتقاريرها الدعوة إلى تبني استراتيجية التصنيع التصديري، وفي ضوء هذه التطورات بدأت الجهات الحكومية المعنية بمنح بعض الحوافز للصناعات التصديرية كما ذكرنا في القسم الأول من هذه الدراسة.

لقد حققت الصادرات الصناعية خلال الفترة (١٩٧٥-١٩٨٠) معدلات نمو عالية بلغت نسبتها ٣٠٪، واستمر تحقيق هذا المعدل العالي خلال الفترة (١٩٨٠-١٩٨٤) حيث بلغ ٢٣٪، قابله معدلات متقاربة في نمو الصادرات الوطنية ككل، ويعود تحقيق هذه المعدلات العالية إلى حالة الزخم الاقتصادي التي سادت الأردن والمنطقة ككل، مما أدى إلى تزايد الطلب على الصادرات الأمر الذي أدى إلى تعظيم تشغيل الطاقة الإنتاجية للمصانع، ومن ناحية أخرى زيادة توظيف الاستثمارات في قطاع الصناعة مما أدى إلى زيادة الإنتاج وبالتالي زيادة الصادرات.

إلا أنه خلال الفترة (١٩٨٤-١٩٨٧) سجلت الصادرات الإجمالية ومن ضمنها الصادرات الصناعية تراجعات حادة إلى درجة أن معدل نمو الصادرات الصناعية لهذه الفترة كان سالباً (-٦,٠٪، -١)، وكان السبب في ذلك إلى تراجع الأنشطة الاقتصادية في دول الخليج، وانخفاض أسعار الفوسفات

والبوتاس والأسمدة عالمياً، وهذا دليل آخر إلى درجة الحساسية الكبيرة التي يتصف بها الاقتصاد الوطني وتأثره الكبير بالمتغيرات الخارجية.

شهدت الصادرات الصناعية تطوراً إيجابياً خلال الفترة (١٩٧٥-١٩٨٧) وهي زيادة نسبتها إلى مجموع الصادرات حيث ارتفعت [من نسبة ٦١٪ إلى نسبة ٨٦٪] خلال الفترة المذكورة علماً بأن جميع فروع الصادرات قد زادت بنفس الفترة ولكن بمعدلات تقل عن الصادرات الصناعية مما أدى إلى ارتفاع حجم الصادرات الصناعية النسبي، وهذا الاتجاه يعتبر رصيداً لسياسة تشجيع الصادرات الصناعية.

خـــاتمـــة:

هدف هذا الفصل إلى بيان التأثير المتبادل بين تطورات السياسة الصناعية والتشغيل في الأردن، من خلال عملية مراجعة وتحليل جميع المعطيات والمتغيرات المؤثرة على هذه السياسة من الناحيتين النظرية والعملية، للوصول إلى نتائج وتوجهات يؤمل بأن تساهم في خدمة هدف هذه الدراسة.

لقد تبين عبر هذا الفصل أن درجة الانفتاح الكبيرة للاقتصاد الأردني، واعتماده الكبير على القروض والمساعدات وتحويلات الأردنيين العاملين بالخارج، جعلت من الاقتصاد الأردني على درجة كبيرة من الحساسية في التأثر بالأحداث في المنطقة، مما يستدعي تبني استراتيجية تنموية تجنح إلى مزيد من الجهود لتوفير حد أدنى من الاكتفاء والاستقلالية.

وفي مجال أبعاد السياسة الصناعية وأنماطها وتأثيرها على مستويات التشغيل نستخلص ما يلي:-

١ - لقد أعطى الأردن أهمية عالية للصناعة وترجم ذلك من خلال ارتفاع نسبة

مخصصات قطاع الصناعة من مجموع استثمارات القطاعات المختلفة في الخطط الإنمائية.

٢ ـ ارتكزت السياسة الصناعية من خلال الخطط الإنمائية على توجهات ولم تبلور سياسة صناعية متكاملة العناصر.

٣ ـ تمحورت التوجهات والحوافز الممنوحة من الحكومة على تشجيع صناعات إحلال الواردات وخاصة في الستينات، في حين أن الصناعات التصديرية لم تحظ بحوافز إضافية إلا من الإعفاء من رسوم التصدير والإنتاج وهي حوافز متواضعة.

٤ ـ خلال السبعينات اتبع الأردن استراتيجية صناعية متوازنة نسبياً تهدف إلى تشجيع الصناعات سواء كانت تعدينية أو تحويلية واعتماد الصناعات ذات الجدوى الاقتصادية العالية والمعتمدة على المواد الخام المحلية، وظهر تركيز مباشر من قبل القطاع العام على إنشاء الصناعات المعتمدة على المواد الخام المحلية كالفوسفات والبوتاس والإسمنت ومشتقاتها، وهي بطبيعة الحال صناعات ذات طابع تصديري لانخفاض نسبة المستخدم من هذه ا لصناعات محلياً.

٥ ـ لم تتضمن عملياً الخطط الإنمائية المتعددة تفضيل نمط إنتاجي معين في المشاريع الصناعية أو غيرها كأساس في توليد فرص عمل لمواجهة البطالة، إلا أنه من الواضح أن استراتيجية هذه الخطط اعتمدت على تحقيق معدلات نمو اقتصادية عالية ومن خلالها يمكن استيعاب المتعطلين عن العمل واحتواء الداخلين الجدد لسوق العمل.

أظهرت مراجعة وتحليل قوانين تشجيع الاستثمار والصناعة والسياسة التجارية الأمور التالية:ـ

١ ـ أن الأسس والمعـايير التي وضعت على أساسها الإعفاءات الضريبية والرسوم الجمركية لم تتضمن أي توجه معين، إلا أنه من الناحية العملية فإن صنـاعـات إحـلال الـواردات تعتبـر المستفيد الـرئيسي من هذه الإعفاءات وخاصة أن الصناعات التصديرية لم تحظى بإعفاءات إضافية إلا من رسوم الإنتاج والتصدير وهي حوافز متواضعة.

٢ ـ إن الأسس والمعايير التي تضمنتها قوانين تشجيع الاستثمار والتصنيع أظهرت تحيزاً مطلقاً للمشاريع كثيفة رأس المال، وتمادت هذه القوانين في التحيز إلى الحـد الـذي عرفت فيه المشـروع الاقتصادي المؤهل للحصول على الإعفاءات بحد أدنى معين من رأس المال.

٣ ـ وفي ضوء تفاقم مشكلة البطالة وقصور قوانين تشجيع الاستثمار لتنفيذ مشاريع كثيفة للعمل، فقد قررت الحكومة في عام ١٩٨٤ تطبيق نظام يتضمن تعليمات لإجازة المشاريع المؤهلة للإعفاءات بقوانين الاستثمار وتم من خلال هذه التعليمـات مراعـاة عنصـر كثافة العمل واستخدام عنـاصـر الإنتـاج المحلية وتنمية الصـادرات إلا أنـه يعتقـد بأن هذه الإجـراءات جاءت متأخرة وكان من المفروض أن تشكل هذه العناصر أساساً في السياسة الصناعية لمراحل سابقة من التنمية.

٤ ـ لقـد ساهمت السياسة التجارية بتوفير الحماية والدعم لعدد كبير من الصنـاعـات، وضمنت حداً معقولاً من حماية الصناعات المحلية من منافسة الصناعات المستوردة، وأن القيود على استيراد أو حصر استيراد بعض السلع لجهـات معينـة كانت حتى عام ١٩٨٤ محـدودة جداً، وتزايدت بعد ذلك حتى شملت حوالي ٣٢ سلعة صناعية عن طريق تقييد الاستيراد أو فرض رسوم جمركية عالية، ولا تزال حوافز التصدير من خلال السياسـة التجـارية متـواضعـة ومجزأة. وعليه تظهر أهمية وضع حزمة

متكـاملة من الحـوافـز والإعفاءات على أسس عملية وواقعية لتشجيع الصناعات التصديرية كثيفة استخدام العمل.

أبرزت تطورات نمو قطاع الصناعة والتحولات الهيكلية فيه الحقائق التالية:

١ ـ حقق القطاع الصناعي معدلات نمو عالية ساهم من خلالها في تغطية جزء من الاستهلاك المحلي، وساهمت كذلك بزيادة الصادرات الصناعية من مجمل الصادرات، وشارك بشكل رئيسي في تحقيق هدف زيادة مساهمة القطاعات السلعية في الناتج المحلي الإجمالي.

٢ ـ إن دراسـة الجـوانب الهيكلية لقـطاع الصناعة والتعدين خلال العقود الثلاثة الماضية أظهرت الحقائق التالية، والتي تعتبر بمثابة خارطة واضحة أمام متخذ القـرارات في السياسـة الصنـاعية لتعريف الأولويات وتحديد الأهداف على أساسها وهي:

ـ إن المشـاريع الصنـاعية التحويلية صغيرة ومتوسطة الحجم تعتبر وبدرجة متفـوقـة مشـاريع كثيفة استخدام العمل، وأن أي توجه من خلال سياسة صناعية لامتصاص أكبر عدد أو نسبة من المتعطلين عن العمل أو الداخلين الجدد لسوق العمل يجب أن يتم من خلال تنفيذ مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم.

ـ إن المشاريع الكبيرة والتي تعتمد في إنتاجيتها على المواد الخام الطبيعية المحلية هي مشاريع ذات كثافة عالية في استخدام رأس المال وعكس ذلك في استخدام العمل.

ـ إن المشـاريع المتوسطة وصغيرة الحجم تتصف في اعتمادها الكبير على استيراد المـواد الخـام وتسـاهم نسبـة أعلى من الصنـاعـات الكبيرة في الصادرات، إلا أن الصناعات الكبيرة تحتاج إلى نسبة منخفضة من استيراد المواد الخام، وعليه فإن التركيز على الصناعات الكبيرة يساعد في تخفيض العجز في الميزان التجاري ويحسن ميزان المدفوعات.