

تقرير حالة البلاد

الاقتصاد الأردني المسيرة والتحولات

الشميساني - 64، شارع عبدالحميد باديس - عمان - الأردن
ص.ب: 941035 عمان 11194 الأردن
هاتف 0096265675325 - فاكس 0096265662958
www.esc.jo

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(٢٠١٨/٩/٤٥٢٢)

مر الاقتصاد الأردني بمراحل عديدة في مسار تطوره، يمكن حصرها بأربع مراحل أساسية؛ بدأت بـ المرحلة الأولى التي امتدت حتى عام 1989 والتي يمكن أن يطلق عليها «مرحلة ما قبل التصحيح الاقتصادي»، حيث ساد هذه المرحلة فكر اقتصادي اتسم بهيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي، والتدخل المباشر في مسار الاقتصاد، وتدني درجة شفافية السياسات الحكومية. ورغم ذلك، ساهمت سياسات الحكومة الاقتصادية آنذاك، مدعومة ببيئة خارجية داعمة ومناسبة، في تحقيق العديد من الإنجازات، وخاصة في مجال إرساء البنية التحتية للاقتصاد الأردني إلى جانب توفير جزء كبير من فرص العمل لأبناء الأردن، وتحسين مستوى معيشتهم، حيث بلغ معدل النمو الاقتصادي للفترة 1977-1982 ما نسبته 13.2%.

غير أن الاقتصاد عاد للدخول في محطة تعد الأكثر صعوبة في تاريخ الاقتصاد الأردني، ابتدأت بتباطؤ، ومن ثم تراجع اقتصادي قادت به إلى أزمة اقتصادية حادة في أواخر عام 1988 تمخضت بشكل رئيسي عن ارتفاع عجز الموازنة العامة، وعجز ميزان المدفوعات، وارتفاع حجم المديونية الخارجية الذي وصل إلى مستوى يعادل مثلي الناتج المحلي الإجمالي في حينه، ما أدى إلى نضوب احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية، الأمر الذي نجم عنه انخفاض ملحوظ في سعر صرف الدينار الأردني وقوته الشرائية، حيث تراجع النشاط الاقتصادي بما يزيد عن 10% في عام 1989، وارتفع معدل التضخم الذي ناهز 25%.

أما المرحلة الثانية، فهي مرحلة التصحيح الاقتصادي التي امتدت من عام 1989 حتى عام 2004، حيث أملت حالة الضعف الاقتصادي الحاجة لإعادة النظر في السياسات الاقتصادية الحكومية كافة بشكل شمولي، واتخاذ الإجراءات التصحيحية السريعة للخروج من نفق تلك الأزمة، فكان أن تبنى الأردن برنامج إصلاح اقتصادي وهيكل شامل للاقتصاد الأردني بالتعاون والتنسيق مع صندوق النقد والبنك الدوليين، بهدف معالجة الاختلالات الداخلية والخارجية، وزيادة مساهمة القطاع الخاص في دفع عجلة النمو الاقتصادي، وإزالة التشوهات التي عانى منها الاقتصاد الأردني.

وقد ركزت معظم تلك الإصلاحات على تحرير الأسواق ورفع القيود بما يعزز من آلية السوق، كتحرير أسواق رأس المال وأسعار الفائدة في السوق المصرفية. وانتقل البنك المركزي إلى استخدام أدوات السياسة النقدية غير المباشرة في إدارته لسياسته النقدية، وربط سعر صرف الدينار بسلة من العملات حتى تشرين الأول 1995 عندما تم تبني نظام سعر الصرف الثابت للدينار مقابل الدولار الأميركي، ما زاد من الثقة بالعملة الوطنية، وأسهم في تشجيع بيئة الادخار والاستثمار. وقد أدت تلك الإصلاحات إلى عودة النمو التدريجي للاقتصاد الأردني، حيث بلغ بالمتوسط خلال الفترة 1999-2004 ما نسبته 4.5%.

أما المرحلة الثالثة التي بدأت عام 2004 حتى نهاية عام 2008، فيمكن تسميتها «مرحلة الاعتماد على الذات» في إدارة السياسات الاقتصادية، حيث اتصفت باتباع إجراءات

تصحيحية اقتصادية وطنية. بهذا أنهى الأردن فترة التصحيح الاقتصادي مع المؤسسات الدولية ليدخل في مرحلة الاعتماد على الذات في إدارة سياساته الاقتصادية، واستكمال مسيرة الإصلاح من خلال برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بتبني خطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004-2006، هدفت إلى استدامة الاستقرار المالي والنقدي المتمثل في استقرار سعر صرف الدينار، واستقرار أسعار السلع والخدمات، وتفعيل الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بما يضمن تعزيز دور القطاع الخاص كشريك رئيسي في النشاط الاقتصادي والتنموي، وصولاً إلى تحقيق نقلة نوعية في أداء الاقتصاد الوطني، وإحداث تغيير ملموس في نوعية معيشة المواطن ومستواها، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة.

وقد انعكست محصلة ذلك كله في تحقيق الاقتصاد الأردني خلال تلك المرحلة معدلات نمو مرتفعة بلغت بالمتوسط 8%، وهو معدل يفوق تلك المعدلات المتحققة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي سجلت بالمتوسط خلال الفترة نفسها ما نسبته 5.6%. كما سجلت احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية خلال تلك الفترة مستويات قياسية جاءت مدعومة بتدفقات كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، وحوالات الأردنيين العاملين في الخارج، والدخل السياحي.

أما المرحلة الرابعة، فقد بدأت نهاية عام 2008 مع ظهور الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي ضاعف من تأثيراتها سلسلة من الصدمات الخارجية المتمثلة بارتفاع أسعار النفط الخام، والأزمة الأوروبية، وتداخيات «الربيع العربي» الإقليمية، بما فيها أزمة اللجوء السوري التي أفرزت تحديات اقتصادية ما زالت ماثلة أمام اقتصادنا الوطني حتى أيامنا هذه.

فقد أدت هذه التطورات إلى زيادة الاختلالات المالية الداخلية والخارجية وتعمّقها، وتجلّى ذلك بارتفاع العجز في الموازنات الحكومية، وارتفاع فاتورة الدعم فيها، وتفاقم العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، بالإضافة إلى تأثير ظروف عدم اليقين المرتبطة بالأوضاع الاقتصادية والسياسية على ثقة المستثمرين وتراجع التدفقات الاستثمارية، وعلى ارتفاع تكاليف التمويل وإمكانية الحصول عليه، الأمر الذي أدى إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وفاقم من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

كل هذا دفع الأردن للتعاون مع صندوق النقد الدولي بتبني برنامج إصلاح اقتصادي شامل يغطي الفترة 2012-2015، مدعوماً ببرنامج الاستعداد الائتماني القائم على إجراء إصلاحات هيكلية شاملة تهدف إلى معالجة الاختلالات الداخلية، والعودة بأوضاع المالية العامة والقطاع الخارجي إلى مستويات قابلة للاستمرار، وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة وشاملة، وذلك من خلال توسيع القاعدة الإنتاجية وتنويعها، وتعزيز

دور القطاع الخاص، وتحقيق التوازنات الاقتصادية الكلية. وبعد عام من انتهاء البرنامج الأول، واصلت الحكومة التعاون مع صندوق النقد الدولي بتبني برنامج التسهيل الممتد للفترة 2016-2018.

ومنذ تسلّم الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية في عام 1999، اعتلت أجندة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي سلم أولويات جلالته، فوجّه الحكومة في تشرين الأول 2001 إلى تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة 2002-2004، ورافق ذلك تبني خطة تنمية خمسية جديدة للفترة 1999-2003، بهدف الإسراع في تنفيذ السياسات والبرامج الاقتصادية الكفيلة بتحسين مستوى معيشة المواطنين من خلال مواصلة السير في تحرير الاقتصاد، وجذب المزيد من الاستثمارات العربية والأجنبية، وتعزيز دور القطاع الخاص ومشاركته في الاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى، والعمل على معالجة مشكلتي الفقر والبطالة، لتشكل زخماً للإصلاحات ضمن برنامجي تصحيح اقتصاديين آخرين بدعم من صندوق النقد والبنك الدوليين للفترتين 1999-2001 و2002-2004، تمثلت أهدافهما الرئيسية برفع معدل النمو الحقيقي، والمحافظة على معدلات تضخم منخفضة، وتعزيز الاحتياطيات من العملات الأجنبية، وتخفيض الرصيد القائم للدين الخارجي، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة، بالإضافة إلى مواصلة برامج التخاضع، والانفتاح الاقتصادي تمهيداً للاندماج مع الاقتصاد العربي والعالمي.

تلا ذلك خطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004-2006. وقد ازداد زخم التخطيط الاقتصادي من خلال إطلاق العديد من الخطط والبرامج الإصلاحية الوطنية التي حظيت بدعم إستراتيجيات غطت معظم القطاعات، واستهدفت العديد من المؤشرات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية، وتكاد تشترك جميعها في أهداف رئيسية سعت لتحقيقها كضمان استقرار الاقتصاد الكلي، ومعالجة أوضاع المالية العامة والمديونية والاستقرار النقدي والمالي، وتعزيز محركات النمو الاقتصادي، وتحسين مستوى معيشة المواطن، وتقليل نسب البطالة وخلق فرص التوظيف والتعليم لفئة الشباب وتمكينهم، وتحسين البيئة الاقتصادية والإنتاجية، وتقوية البيئة التشريعية الناظمة، وزيادة فاعلية دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وفي رسم خطط وإستراتيجيات التنمية وتنفيذها، ولعل أهمها:

1. برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002-2004.
2. خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004-2006.
3. الأجندة الوطنية 2006-2015.
4. البرنامج التنفيذي 2007-2009.

5. البرنامج التنموي التنفيذي 2011-2013.
6. برنامج عمل الحكومة 2013-2016.
7. البرنامج التنموي التنفيذي 2016-2018.
8. وثيقة «رؤية الأردن 2025».
9. خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018 - 2022.

ورغم مسيرة الإصلاح الاقتصادي الطويلة التي قاربت ثلاثين عاماً وتعدّد البرامج والخطط الإستراتيجية، إلا أن الاقتصاد الأردني لم ينجح في معالجة الاختلالات الهيكلية القطاعية، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وتخفيض البطالة والمديونية، وتجنّب المواطن الآثار الاجتماعية والمعاناة، ما بدأ يطرح تساؤلات مشروعة وجدلاً واسعاً حول ملائمة الإجراءات الإصلاحية، ومدى تحقق مفهوم الإصلاح الشامل المتزن منذ تبني ترتيب الاستعداد الانتمائي للصندوق عام 2012 بما يضمن السلم المجتمعي وشعور المواطن بثمار الإصلاح وتحسن أوضاعه واستعادة الثقة بالسياسات الحكومية.

وقد يكون ذلك من الأسباب التي دفعت الأردنيين للخروج إلى الشوارع في حزيران 2018 تعبيراً عن غضبهم على قرارات اقتصادية حكومية يرون أنها تمسّ معيشتهم بشكل مباشر، وتزيد من الضغوط المالية عليهم، خاصة أن الأردن يمرّ أصلاً في ظروف اقتصادية صعبة ترتفع فيها معدلات الفقر والبطالة، وتعاني فيها الأسواق من حالة ركود غير مسبوقة نتيجة عوامل وأزمات، منها ما هو مرتبط بالوضع الإقليمي، ومنها ما هو مرتبط بالسياسات الحكومية الاقتصادية التي اتخذت بضغط من صندوق النقد الدولي، كما ادعت الحكومة، التي لم تتمكن من إحداث أثر إيجابي ملموس لدى المواطن، بل على العكس تماماً يرى الأردنيون أن هذه السياسات كانت أحد الأسباب المباشرة في زيادة المديونية، وعجز الموازنة، وإضعاف القوة الشرائية للمواطنين، وتدهور مستوى معيشة الطبقة الوسطى، وتردي مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين التي لا تتناسب مع حجم الضرائب التي تفرضها الحكومة عليهم.

وفي ضوء تلك التطورات، وفي وقت سبق الاحتجاجات الأخيرة بشهور، ارتأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضرورة إجراء مراجعة شاملة عن الحالة الراهنة للمملكة في مختلف القطاعات والمجالات الاقتصادية والاجتماعية وتقديمها ضمن تقريره «حالة البلاد» بما يوفر لصنّاع القرار وللمهتمين تقييماً موضوعياً لمدى التطور في السياسات وخطط الإصلاح والإصلاحات في القطاعات المختلفة، ومدى تحقق إستراتيجياتها، وتحديد الفجوات وأوجه الضعف والتحديات التي قد حالت أو تحول دون تطبيقها وتحقيق أهدافها بما يتيح

متابعتها ووضح الخطط لتحسينها ومراجعتها وزيادة درجة مرونتها وتكييفها للمستجدات. وفي إطار المحور الاقتصادي للتقرير، فقد درست أبرز الخطط والسياسات الاقتصادية، وفي مقدمتها برامج التصحيح الاقتصادي وخطط وبرامج التنمية بما فيها برامج صندوق النقد الدولي من خلال تقييم السياستين المالية والنقدية، وتحديد أثر امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن، بما أن هاتين السياستين هما محور تركيز تلك البرامج، وكذلك دراسة الإستراتيجيات وخطط العمل والسياسات الخاصة بأهم القطاعات الاقتصادية بهدف تقييم مدى تطورها ونجاحها في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية فيها. وقد غطت الدراسة قطاعات الصناعة، والتجارة، والزراعة، والسياحة، والطاقة، والمياه، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وسوق العمل، وبيئة الأعمال والاستثمار، والبيئة، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والإسكان والبنية التحتية.

وبالاستناد إلى عملية التقييم الموضوعي للسياسات السابقة، فقد توصلت المراجعات التي أُجريت للبرامج وخطط التحفيز والإصلاح الاقتصادي والإستراتيجيات القطاعية، إلى استخلاص بعض الدروس والحقائق والنتائج الملفتة، حيث يمكن الاستفادة من الأخطاء والبناء على الإنجازات التي تحققت.

فعلى صعيد برامج التصحيح الاقتصادي والخطط والبرامج التنموية، فإنها لم تنجح في معالجة مشاكل البطالة والفقر بصورة فعالة، وهذا يؤشر إلى أهمية نوعية النمو وشموله قطاعات الاقتصاد كافة، بالنظر إلى عدم تحقق العدالة في توزيع النمو على المناطق المختلفة في الأردن، وعدم تجاوز صعوبات توفير فرص عمل كافية لتخفيض معدلات البطالة، وذلك لتركيز هذه الإصلاحات على معالجة الاستقرار الكلي والحاجات الأنية وافتقارها لرؤية واضحة لمعالجة الاختلالات الهيكلية من خلال الإصلاحات الهيكلية اللازمة التي تتحقق معها معدلات نمو كافية لمعالجة مشاكل الفقر والبطالة وتخفيض مستويات المديونية.

وقد برز عدم تحقيق برامج صندوق النقد الدولي لأهدافها، خصوصاً البرنامجين الأخيرين، عند مراجعة برنامج تسهيل الاستعداد الائتماني 2012-2015، وهي المراجعة التي قام بها الصندوق لهذا التسهيل بعد نهاية البرنامج. فقد كانت أهداف هذا البرنامج طموحة وتمثلت بالحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنفيذ السياسات المالية والنقدية والهيكلية للتخفيف من مواطن الضعف الخارجية، وفي سبيل ذلك، قامت السلطات بتبني نظام شفاف ومستدام لتسعير الطاقة بما في ذلك إعادة شركة الكهرباء الوطنية والمرافق الأخرى إلى وضع استرداد التكلفة، وضمان العدالة والشمولية من خلال إعادة توجيه الدعم للفئات الضعيفة من السكان وإلغائه عن الفئات القادرة على الدفع، ودعم النمو وتحسين وضع القطاع الخارجي في المدى المتوسط بتحسين بيئة الاستثمار من خلال إصلاحات هيكلية هادفة.

ورغم أن البرنامج كان ناجحاً بشكل عام من حيث حجم الإصلاح المالي المتحقق، وإصلاحات الطاقة، والحفاظ على حجم كافٍ من الاحتياطيات، وتحسين درجة استمرارية الدين، إلا أن تركيب الإصلاحات المتخذة رافقها تداعيات سلبية على النمو والعدالة، إضافة إلى الإنجازات المحدودة على مستوى الإصلاحات الهيكلية الهادفة لدعم النمو واستمراريتها، والتي كانت تتطلب جهوداً إضافية على صعيد الانضباط المالي للحكومة المركزية وخاصة قطاع الطاقة.

وقد جاء تحقق الهدف الأول بفضل الإصلاح على مستوى العجز المالي الكلي، والذي كان الأكبر إذا ما قورن بالدول الأخرى التي تتبنى برامج مماثلة مع الصندوق في حينه، وذلك لاستقرار الدين العام ووضعه في مسار الانخفاض المستهدف وهو ما تطلب اتخاذ إجراءات مالية إضافية، والاستمرار في خطة التخلص من خسائر شركة الكهرباء حتى عام 2018، وكذلك لإجراءات السياسة النقدية الماهرة التي أسهمت في إعادة بناء الاحتياطيات الأجنبية وتراجع معدلات الدويرة. كما تم الحفاظ على استقرار القطاع المصرفي بالرغم من النمو الاقتصادي الضعيف، حيث انخفضت نسبة القروض غير العاملة، وبقيت نسب كفاية رأس المال عند مستويات عالية.

أما بخصوص هدف تحقيق العدالة، فقد سجل إنجاز بسيط في جعل السياسات أكثر عدالة. ويأتي الإنجاز من خلال استهداف الفئات ذات الدخل المحدود بالدعم النقدي وعدم رفع تعرفه الكهرباء على الفئات محدودة الدخل. بينما لم تؤخذ اعتبارات العدالة بشكل كافٍ ضمن التصحيح المالي، فقد تم رفع الضرائب على السلع الكمالية، وكانت الإصلاحات ذات الصلة بقانون ضريبة الدخل محدودة، واعتبرت فرصة ضائعة.

وفي ما يتعلق بهدف النمو وتحسين الوضع الخارجي، فقد كان النمو أضعف من المتوقع ومنخفضاً جداً بما لا يساعد في تقليل البطالة، وذلك بسبب الصدمات الخارجية، وانخفاض حجم الاستثمار الحكومي، والإنجاز المحدود على صعيد الإصلاحات الهيكلية (بشكل خاص إصلاحات سوق العمل). أما في ما يخص تصحيح الحساب الجاري لميزان المدفوعات، فقد كان أيضاً أبطأ من المتوقع بالرغم من تراجع أسعار النفط، وهو ما كان يتطلب جهوداً إضافية لسد فجوة السياسات المتخذة.

علاوة على ذلك، فإن طبيعة المشاكل التي كانت تواجه ميزان المدفوعات الأردني، كانت متركزة في عناصر الحساب الجاري، وتتطلب إصلاحاً هيكلياً طويل الأمد، وهو ما يفترض أن تسهيل صندوق النقد الدولي الممتد كان هو الأنسب للأردن عند الاتفاق على البرنامج، كونه قد أنشئ لتقديم المساعدة للدول التي كانت تعاني من اختلالات خطيرة في ميزان المدفوعات بسبب المعوقات والعوامل الهيكلية، أو الدول التي تعاني من تباطؤ في النمو المتزامن مع وضع

ميزان مدفوعات ضعيف. ويمتد هذا البرنامج لفترة زمنية أطول وأكثر مناسبة للأردن لاستكمال التصحيح المالي وإصلاح قطاع الطاقة.

ويُعدّ قبول الأردن بتسهيل الاستعداد الائتماني فرصة ضائعة في تنفيذ أجندة من الإصلاحات الهيكلية الشاملة، كان يمكن اتخاذها من خلال تبني تسهيل الصندوق الممتد، بالرغم من قائمة الإصلاحات الهيكلية في برنامج التسهيل الممتد 2016-2018 الذي بدأ العمل به وفق اشتراطات الصندوق بعد عام من انتهاء البرنامج الأول، دون أن يتضمن إصلاحات هيكلية جادة، بل اكتفى بالإشارة إلى دعمه للإصلاحات الهيكلية التي تضمنتها وثيقة «رؤية الأردن 2025».

ورغم ذلك، لا يمكن إنكار الدور المهم الذي لعبه صندوق النقد الدولي في دعم الاستقرار الاقتصادي وتقديم النصح على مستوى السياسات الاقتصادية، وكذلك الدعم المالي والفني لتحقيق أهداف السياسات الاقتصادية للأردن على مدى الثلاثين سنة الماضية التي تم خلالها تنفيذ برامج إصلاحية خلال الفترة 1989-2004، وبرنامج الاستعداد الائتماني 2012-2015، إضافة إلى برنامج التسهيل الائتماني الممتد الحالي 2016-2019.

ورغم نجاح هذه البرامج في تحقيق بعض أهدافها، والمساعدة الجزئية في إعادة الاستقرار الكلي للاقتصاد الأردني، ومواجهة بعض التحديات الهيكلية وبخاصة في أوضاع المالية العامة، إلا أن برامج الصندوق قد فشلت في تحقيق أهدافها الأخرى، ربما لأنها تتبنى قائمة سياسات وإصلاحات مصممة لمعالجة اختلال جانب الطلب الكلي، وتفتقر إلى إصلاحات هيكلية تركز على جانب العرض الكلي ليتحقق معها النمو الاقتصادي الشامل بشكل أقوى في القطاعات الأكثر توليداً لفرص العمل، ولتغطي شرائح أوسع من السكان، بحيث تسهم في تحسين مناخ الأعمال والإنتاجية، وإصلاح سوق العمل ونظم التعليم ومخرجاته لتتوافق مع المهارات التي يحتاجها سوق العمل، خاصة في القطاع الخاص، وتعزيز فرص الحصول على التمويل، بالإضافة إلى تعزيز الصادرات وتنمية النشاط التجاري وتكامله مع دول المنطقة. هذا فضلاً عن أن برامج الإصلاح الاقتصادي، قد اقتصر تركيزها غالباً على الأثر الكمي للإصلاحات (على أهميته) دون توفر المرونة الكافية التي تتيح التركيز على الأثر النوعي، خاصة في ما يتعلق بالأثر بعيد المدى على النمو الشامل، وحماية الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع.

ورغم مسيرة الإصلاح الطويلة على مدار الثلاثين سنة الماضية، وحجم الإصلاحات التي اتخذت لتصحيح الاختلال في الوضع المالي للحكومة، إلا أنها لم تنجح في معالجة المشاكل والاختلالات الهيكلية التي تعاني منها ميزانية الحكومة العامة أو التخفيف منها، بل إنها

كانت مكلفة جداً على النمو والتنمية الاقتصادية والعمالة، وفي آثارها الاجتماعية، وعلى مستويات معيشة المواطنين وتراكم الدين العام باضطراد مستمر.

وربما يكون ذلك بسبب الاختلالات الهيكلية التي تتمثل بجمود بنود النفقات الجارية، حيث أن النسبة الكبرى منها تتركز في بند الأجور (بسبب حجم الحكومة الكبير)، وبند مدفوعات فوائد الدين، ما يحد من مرونة الحكومة وإمكانيتها في تقليص هذه النفقات بهدف تخفيض عجز الموازنة وبالتالي تخفيض رصيد الدين العام. وكذلك الحال بالنسبة للنفقات الرأسمالية، فإن تركيبتها بحسب التصنيف الوظيفي يكشف عن مخاوف بشأن جودة بعض بنود هذا الإنفاق وقدرته على دعم النمو وخلق فرص العمل، فبينما يعدّ بند «الشؤون الاقتصادية» الذي يتعلق بالإنفاق على البنية التحتية لمعظم الخدمات والقطاعات الأكثر مساهمة في حفز نمو الناتج المحلي الإجمالي والعمالة، فإن تخفيض النفقات الرأسمالية الذي تلجأ له الحكومة دوماً كان يستهدف هذا البند المهم والتنوعي، الأمر الذي يعكس سلبياً على النمو الاقتصادي، ويعمق من ذلك المخصصات المحدودة للنفقات الرأسمالية في الموازنات المتتالية.

وقد أدى هذا النهج المريب إلى انخفاض مستمر في الإنفاق على بند «الشؤون الاقتصادية» من 2.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009 إلى 1.5% في الفترة التي تلت عام 2012، وانعكس هذا على انخفاض النفقات الرأسمالية كنسبة من إجمالي النفقات من ما معدله 7% من الناتج في بداية العقد الماضي إلى 4% في الفترة اللاحقة للأزمة العالمية عام 2008. هذا بالإضافة إلى اعتمادية الميزانية على المنح والمساعدات التي تتصف بالتذبذب المستمر وحساسيتها للاعتبارات السياسية، ما يشكل نوعاً من الخطر المعنوي المتأتي من احتمالية تسلمها وتوقيته، ويزور روح الاتكالية لدى الحكومات بسبب عدم وجود نهج اقتصادي واضح ومستقر لسياساتها التي تتصف بقصر عمرها وتقلبها، رغم تحسنها نسبياً في السنوات الماضية، واعتمادها على إجراءات قصيرة المدى، غير متناغمة مع نهج يكرس السياسة المالية الانكماشية لفترة زمنية طويلة، ما قاد إلى التباطؤ في النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة والمديونية، وأفقدها القدرة على التخطيط والتنفيذ بشكل إستراتيجي، وعدم تبني سياسات طويلة الأمد ونهج إستراتيجي يكفل معالجة الاختلالات الهيكلية في الوضع المالي على نحو لا يمكن تحقيقه إلا من خلال إجراءات وإصلاحات طويلة الأمد.

وتأكيداً لذلك، فإنه يمكن الملاحظة بيسر أن السياسة المالية ومنذ التسعينات من القرن الماضي، بقيت وما زالت تركز على تخفيض عجز الموازنة استجابة لضيق الحيز المالي ومحدوديته من خلال زيادة الضرائب بهدف زيادة الإيرادات الضريبية على حساب النمو الاقتصادي، ومن خلال تخفيض النفقات الرأسمالية كي تتمكن من زيادة النفقات الجارية، أو اللجوء إلى الاقتراض أو جميع ذلك.

كما أتت وزارة المالية سياسات إنفاق متماشية مع الدورة الاقتصادية (Procyclical)؛ أي زيادة الإنفاق الجاري بشكل كبير في سنوات الرخاء، وخصوصاً في بنود لا يمكنها حفر الاقتصاد وتوفير فرص العمل لقوة العمل المتزايدة في مجتمع الشباب؛ وتخفيض الإنفاق الرأسمالي في سنوات التراجع الاقتصادي. وهذه سياسة، تتبع نهج رد الفعل بدلاً من النهج الاستراتيجي المبادر.

أما في ما يتعلق بالسياسة النقدية، فقد لعبت دوراً داعماً في الاستقرار خلال فترة البرنامج مع الصندوق بدءاً بعام 2012. وفي ظل نظام ربط الدينار بالدولار الأميركي منذ تشرين الأول 1995، ووجود حساب رأسمالي منفتح، فإن المجال يكون محدوداً جداً لتنفيذ سياسة نقدية مستقلة وفعالة بحسب النظرية الاقتصادية، إلا أن البنك المركزي تعامل بفاعلية بأن أوجد مجالاً مناسباً لاتخاذ بعض الإجراءات النقدية من خلال قيامه في نهاية عام 2012 بتحديث الإطار التشغيلي للسياسة النقدية، واستحداث أدوات نقدية جديدة (weekly repo ، forward FX operations swaps)، بالإضافة إلى رفع أسعار الفائدة التي ساهمت في تحسين الثقة وتخفيف حالة عدم اليقين في تراجع معدلات الدولار. ولكن سرعان ما تحولت السياسة النقدية من موضع إدارة الأزمة إلى دور مبادر يهدف إلى دعم النشاط الاقتصادي، مدعومة بتحسين مؤشرات السلامة المالية للقطاع المالي منذ بدء البرنامج وتلاشي أي مخاطر على هذا القطاع في أعقاب الأزمة المالية العالمية، وذلك باتخاذ إجراءات جديدة منتصف عام 2013 من خلال عدد من التخفيضات المتتالية لأسعار الفائدة الرئيسية للسياسة النقدية بهدف حفر التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص. ويعزى تباطؤ حجم التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص في تلك الفترة إلى ارتفاع حالة عدم اليقين في المنطقة، ما أضعف من العلاقة بين أسعار الفائدة على القروض ونسبة نمو حجم التسهيلات الممنوحة، وإلى مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص على التمويل وبخاصة في بداية البرنامج.

وكما سلف الذكر، فقد تعددت الخطط الاقتصادية والإستراتيجيات التنموية وتنوعت في القطاعات كافة، ووضعت أهدافاً طموحة وإجراءات لتحقيق مساهمتها في التنمية الاقتصادية في إطارها الشامل. وقد تم دراسة وتقييم هذه الخطط والإستراتيجيات، على مستوى القطاع الواحد، وشمل ذلك قطاعات الصناعة، والتجارة، والزراعة، والسياحة، والطاقة، والمياه، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وسوق العمل، وبيئة الأعمال والاستثمار، والبيئة، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والبنية التحتية والإسكان.

ويلاحظ من نتائج المراجعات المنجزة أن إعداد الإستراتيجيات بدأ متأخراً، ربما بعد إطلاق جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية وتوسع دائرة الوزارات

والمؤسسات المشاركة فيها. وعند إطلاق «رؤية الأردن 2025» بمشاركة حقيقية من القطاعات الحكومية كافة والقطاع الخاص، بادرت معظم القطاعات إلى إعداد إستراتيجياتها وخطط العمل لتساعدها في تحقيق أهداف الرؤية وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي الذي انبثق عنها للسنوات 2016-2018.

ولعل من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن معظم الإستراتيجيات والخطط السابقة لمعظم القطاعات لم تلبّ الطموحات، ولم تنجح بتحقيق أهدافها كافة، كإستراتيجية التجارة الخارجية، والإستراتيجية الصناعية، وإستراتيجية قطاع السياحة، باستثناء قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة الذي حقق نجاحاً جيداً في الأهداف الإستراتيجية التي وُضعت لتنميته، وهو نجاح يحتاج أن يُبنى عليه في دعم الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتبنيها، وتنمية المشاريع متناهية الصغر (الميكروية) والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2016-2020، والتي أعدتها المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ولم تقرها الحكومة، مع ضرورة ضمان مواءمة غاياتها وأهدافها مع ما ورد في ما يتعلق بالمشاريع متناهية الصغر (الميكروية) والصغيرة والمتوسطة ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي، و«رؤية الأردن 2025». وربما يعزى النجاح المنجز في دعم هذا القطاع لاشتراك وتعاون عدد كبير من الجهات الحكومية كالبنك المركزي ووزارة التخطيط والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بدعم من بعض الجهات الدولية كالبنك الدولي وبنك الإعمار والتنمية الأوروبي.

كما إن هناك إستراتيجيات لم تنفذ على أرض الواقع كالإستراتيجية الوطنية للتصدير، بينما يتم إعداد إستراتيجيات جديدة دون متابعة وتنفيذ فعلي وحقيقي للإستراتيجيات القديمة وتقييم مستمر لأدائها، فضلاً عن تداخل العديد من الخطط والإستراتيجيات في ما بينها، وعدم وجود خطط تنفيذية ومشاريع تضمن تحقيق هذه الأهداف. علاوة على عدم وجود شراكة حقيقية وفاعلة ما بين القطاعين العام والخاص لتكون بمثابة مفتاح نجاح عمل لهذه الخطط.

ويؤكد القائمون على قطاعات الصناعة والتجارة والسياحة والزراعة وغيرها، أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تنحصر في إقامة المشاريع كما أطرها قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب، إنما تكمن أيضاً في مشاركة القطاع الخاص في وضع السياسات العامة والخطط والإستراتيجيات الاقتصادية، وتنفيذ هذه الخطط من خلال تأطير الحوار الفاعل بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن تحقيق النجاح للخطط والإستراتيجيات الوطنية، ويؤسس لإقامة بيئة أعمال فاعلة ومحفزة وممكنة لإقامة المشاريع وتنفيذ الأنشطة بكل يسر وسهولة. ويرى قادة الأعمال أن ابتعاد القطاع الخاص عن المشاركة

الفاعلة في إعداد هذه الإستراتيجيات وتنفيذها، وعدم إعطائه دور القيادة والريادة، يعد السبب الرئيسي في عدم تحقيق الأهداف التي تُعدّ في بعض الإستراتيجيات توجهات عريضة لا يتوفر لها مؤشرات محددة وواقعية. بل هي مجرد أهداف طموحة وغير قابلة للقياس، ما يضعف من عملية المراجعة والتطوير والمراقبة.

ويلاحظ أن المراجعات كافة، اعتبرت أن القطاعات موضوع التقييم في هذا التقرير، اتخذت من «رؤية الأردن 2025»، وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، إستراتيجيات لتقييم نجاحها في تحقيق الأهداف التي تخص قطاعاتها رغم افتقارها إلى خطط تنفيذية تُرشدها إلى تحقيق الأهداف الإستراتيجية. وعملت هذه القطاعات على إعداد إستراتيجيات جديدة مبنية على هذه الخطة. وعلى سبيل المثال، فلدى مقارنة المؤشرات المتحققة عام 2017 مع تلك المستهدفة في رؤية الأردن في قطاع الصناعة، نجد أن غالبية المؤشرات لم تصل إلى ما هو مستهدف ضمن الرؤية. فقد سجلت الصادرات الوطنية خلال عام 2017 نمواً لم يتجاوز ما نسبته 1.1% مقارنة مع النمو المستهدف والبالغ 5%.

كما حقق النمو في حجم الإنتاج الصناعي في العام نفسه نمواً حقيقياً بلغ ما نسبته 2.3%، وهو أقل من النمو المستهدف والبالغ 3.5%. كما إن حصة القطاع الصناعي من إجمالي التسهيلات الائتمانية، على عكس ما هو مستهدف، واصلت تراجعها حتى وصلت إلى ما نسبته 1%.

وكما هو معروف، فإن الإصلاحات الهيكلية التي سعى آخر برنامجين للتصحيح إلى تحقيقها، تضمنت إصلاح سوق العمل والتشغيل والتعليم والاستثمار وبيئة الأعمال. واحتلت هذه الإصلاحات المنشودة الأولية في خطط الحكومة؛ ك«رؤية الأردن 2025»، وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022.

فقد هدفت خطة التحفيز إلى تطوير قطاع التعليم والتدريب والتشغيل، بهدف تضييق الفجوة بين مخرجات التعليم والتدريب المهني واحتياجات سوق العمل والتكامل مع إستراتيجية التعليم وإستراتيجية التشغيل الوطنية، وتقديم الدعم اللازم في سبيل رفع كفاءة العاملين في القطاع الصناعي بالتنسيق مع الجهات المعنية. وكانت الوزارات المعنية قد أعدت إستراتيجيات عدة لتحقيق هذا الهدف وأهدافاً أخرى مثل الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020، والإستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني 2014-2020، والإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025، شملت قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار، من خلال أهداف تعزيز المناخ الاستثماري وتطويره في المملكة، وتطوير التشريعات الناضمة لبيئة الأعمال والاستثمار لتعزيز ثقة المستثمرين، وترويج الاستثمار بشكل يساهم في استقطاب

دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين، إلى جانب جذب الاستثمارات عن طريق الأردنيين المقيمين في الخارج، واستحداث فرص استثمارية، وتوزيع هذه الفرص على محافظات المملكة.

وقد قامت وزارة الطاقة والثروة المعدنية مع نهاية عام 2017 بتحديث أرقام خطتها الاستراتيجية للأعوام 2016-2018، لتتواءم مع مؤشرات وثيقة «رؤية الأردن 2025»، والبرنامج التنفيذي للفترة 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي للفترة 2018-2022. وتم ربط جميع المؤشرات الجديدة بالأهداف القطاعية المتضمنة بالخطة الوطنية لقطاع الطاقة، والتي تهدف إلى تخفيض التكاليف التشغيلية على القطاع الإنتاجي الأردني من خلال ترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام أنظمة مصادر الطاقة البديلة.

وزارة المياه والري من جهتها، بدأت عام 1998 بإعداد خططها الاستراتيجية وسياساتها التي تهدف إلى تحسين إدارة مصادر المياه (المياه الجوفية والمياه السطحية)، وتفعيل مفاهيم إدارة مرافق المياه على أسس تجارية واقتصادية، وتحسين مستوى المياه المخصصة لغايات الزراعة (مياه الري)، وأيضاً تفعيل إدارة مياه الصرف الصحي.

وجاءت الإستراتيجيات اللاحقة للبناء على ما تم تحقيقه في الإستراتيجية الأولى، ثم تبعها في عام 2008 إستراتيجية الماء من أجل الحياة 2008-2022، بما يتماشى مع تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حيث حقق الأردن بعض الإنجازات في تنفيذ أهداف الألفية من حيث خدمات المياه والصرف الصحي، لكن لم تتحقق الأهداف الأخرى جميعها. أما في عام 2015، فقد بدأت وزارة المياه والري بتحديث خطتها الاستراتيجية 2016-2025، لتتواءم مع أهداف التنمية المستدامة، وأزمة اللجوء السوري، و«رؤية الأردن 2025» بما يحقق أهداف قطاع المياه. وقد رافق هذه الإستراتيجية مجموعة من السياسات الداعمة لها وخطط عمل لهذه السياسات.

وأعدت وزارة البيئة إستراتيجيتها الوطنية، وخطة العمل للتنوع الحيوي 2015-2020، والتي تمثل الوثيقة الوطنية الرئيسية في مجال التنوع الحيوي وحماية الطبيعة في الأردن، مدعومة بقانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 بما يخوله لوزارة البيئة من صلاحيات لحماية عناصر البيئة ومن ضمنها التنوع الحيوي.

كما وقّع الأردن على العديد من الاتفاقيات العالمية كاتفاقية التنوع الحيوي، والاتفاقية العالمية لمنع الاتجار بالأنواع المهددة بالانقراض، واتفاقية رامسار للمحافظة على الأراضي الرطبة، وبروتوكول السلامة الأحيائية. وأعدت في عام 2017 خطة العمل الوطنية لبناء

القدرات لتنفيذ الاتفاقيات البيئية الدولية بشكل متكامل. ونفذ العديد من التدخلات والنشاطات الواردة في الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي. غير أنه يتعين لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أن تكون الخطط التنفيذية مرتبطة بمشاركة فعالة من القطاعات غير الحكومية.

وبالرغم من الجهود الحثيثة والمتواصلة التي اتخذها الأردن في حماية البيئة، إلا أنه ما تزال هنالك قضايا بحاجة إلى إجراءات حكومية فاعلة وحقيقية لمعالجتها، وعلى رأسها إدارة النفايات بطرق سليمة، والتحول نحو الاقتصاد الأخضر، والحد من تلوث الهواء. كما إن اتخاذ خطوات متقدمة في شأن الاقتصاد الأخضر، والتحول للاستدامة البيئية للحفاظ على المكتسبات، لا يكون إلا من خلال وحدة جامعة لأجهزة الدولة كافة.

وأخيراً، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومن وازع مسؤوليته ونهجه في مناقشة القضايا الوطنية بالمشافة والطرح الصريح والجريء المستمد من الحرص على سيرعربة التطور والتحديث وصولاً إلى النهضة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، يدعو إلى إعداد برنامج وطني شامل ذي مصداقية للإصلاح السياسي والاقتصادي وقابل للتنفيذ. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج حزمة إصلاحات وإجراءات تناسب واقعنا وتقابل حاجتنا ولا تدخلنا في فرص ضائعة جديدة بالركض وراء وصفات جاهزة سبق أن جُربت على مدار ثلاثين سنة فائتة. ولا يمكن لذلك أن يتحقق إلا بالعمل الجاد على هذه المبادرة والتي يجب أن تنطلق، دونما تأخير، من تقييم موضوعي للسياسات السابقة للاستفادة من الأخطاء والبناء على الإنجازات التي تحققت.

وضمن هذا الإطار، يجب تركيز الجهود على تعزيز القدرات المؤسسية من خلال تطبيق مبادئ الحاكمية الرشيدة، وتعزيز دور مؤسسات التشريع والرقابة وضمان استقلال القضاء، ووضع الاستراتيجيات التي من شأنها رفع درجة تنافسية الاقتصاد الوطني، من خلال تبني سياسات قادرة على تحسين كفاءة توزيع الموارد ورفع مستوى الإنتاجية، وتعزيز الشراكة الكاملة والتعاون بين القطاعين العام والخاص في رسم وتنفيذ الإستراتيجيات والإصلاحات الهيكلية التي بقيت حتى الآن هدفاً للإستراتيجيات السابقة لم يتجاوز الإنشاء.

كما يجب أن يشمل برنامج الإصلاح السياسي والاقتصادي تطوير البيئة التشريعية بما يكفل حماية الملكية وتطبيق القوانين بعدالة وشفافية، إضافة إلى ضمان الاستقرار التشريعي، هذا إلى جانب ضرورة تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وتطوير المؤسسات المالية وتعميق أسواق رأس المال بما يؤدي إلى تعزيز دورها في تنويع مصادر التمويل وتوفيره بتكاليف مناسبة خصوصاً للقطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية والقادرة على خلق فرص العمل.

