الفصل الثاني

التصحيح الاقتصادي

الفصل الثاني
التصحيح الاقتصادي

شكلت الأزمة الاقتصادية التي تعرض لها الأردن مع نهاية الثمانينيات من القرن الماضي تحديًا للحكومه دفعها للبحث عن نموذج تنمية مختلف. فقد كان ذلك النموذج مرتبطًا بشكل وثيق بالأوضاع الإقليمية وبثروة النفط لدول الخليج (أسعار النفط، وتحويلات العاملين في الخارج، والمساعدات المالية من الدول النفطية الغنية، والصادرات إلى دول الخليج، والمساعدات الخارجية) وكان من جهة أخرى مرتبطًا بإستراتيجية التنمية التي يديرها القطاع العام، حيث لعبت فيها الحكومات دورًا كبيرًا شكل تأثيرًا بارزًا على أنماط النمو والإستثمار. وقد تميز هذا النموذج بضخامة قطاع الخدمات غير التجارية بسبب جهود الحكومة الواسعة والتحويلات المالية والدور الكبير لقطاع البناء. وبقيت قطاعات التصنيع والتجارة والخدمات الداعمة لباقي قطاعات الاقتصاد والتي كانت تملك إمكانية كبيرة للنمو دون تنمية.(1)

ولقد ارتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مباشرة بمدى تطور الخدمات المالية وسوق رأس المال، وهي القنوات المالية الرئيسة لتمويل المشروعات الجديدة ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقوم عادة في الاقتصاديات الحديثة بتشغيل ثلثي القوى العاملة. كما أن توافر الخدمات المالية المتطورة والمنافسة يُعَدّ ركيزة أساسية لزيادة الادخار الوطني وتوزيعه على الاستثمارات الأكثر مردودًا. لذلك، لابد من مواجهة التحديات الهيكلية والتشريعية والتنظيمية والفنية التي تبطئ نمو قطاع الخدمات المالية وتطوره.

ولقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو، وذلك من خلال التركيز على:

- تجهيز البنية التحتية وبناء المؤسسات.
- دخول مجالات الإنتاج وتقديم الدعم.
- ضعف أداء العديد من مؤسسات القطاع العام بسبب:

(1) World Bank: Jordan Development Policy Review.P9.

1- التضخم الإداري والتسعير غير المبني على الكلفة الفعلية.

2- العمل عمومًا على أسس غير تجارية.

الأوضاع الاقتصادية في الأردن قبل عام 1989:

أدى ارتفاع أسعار المواد الخام وانخفاض تكاليف التمويل الخارجي في فترة السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن الماضي إلى تشجيع الحكومة على تمويل المشروعات العامة وبرامج الرفاه الاجتماعي، من خلال القروض الميسرة. فأصبحت الحكومة صاحبة المسئولية في عملية التنمية، وهو ما أدى إلى بحثها عن مصادر التمويل من أجل بناء المشروعات الكبرى الإنمائية التي ثبت أن القطاع الخاص عاجز عن القيام بها، ورغم أن عقد السبعينيات والأعوام الأولى من ثمانينيات القرن العشرين شهدت تدفقًا هائلاً للموارد الخارجية من أموال نفطية مباشرة ومساعدات وقروض شكلت المصدر الرئيسي لتمويل الاستثمار العام والاستهلاك وخلقت نموًا اقتصاديًا سريعًا نسبيًا، إلا أن عائدات النمو اتجهت نحو أنواع الاستهلاك الترفي في كثير من الأحيان.

وعندما تراجعت البيئة الخارجية المواتية فقد تأثر الاقتصاد الأردني بالركود الاقتصادي الذي أصاب دول المنطقة بسبب انهيار أسعار النفط في السوق العالمي في عام 1983م فتعرضت مسيرة الاقتصاد إلى أزمة اقتصادية حادة، جاءت محصلة لعوامل عديدة منها:

- تراجع حجم المساعدات العربية.
- انحسار أسواق الصادرات الوطنية.
- تراجع الطلب على القوى العاملة الأردنية.
- تراجع حوالات الأردنيين العاملين في الخارج.
- تزايد في عجوزات كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة.
- تفاقم مشكلة المديونية الخارجية.
- نضوب الاحتياطات الرسمية من العملات الأجنبية.

وقد أدت تلك الأزمة إلى[1]:

- تراجع نمو المساعدات الخارجية إلى الأردن والذي أنعكس بدورة على الحساب الجاري مقداره 5.2% من الناتج المحلي الإجمالي.
- تزايد العجز المالي حيث ارتفعت معدلات خدمة الدين إلى ما نسبته 45.4% من الصادرات في عام 1989.
- وصل عجز الموازنة إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى زيادة التضخم حيث قامت الحكومة لمواجهة هذا العجز إلى الاقتراض الحكومي.
- تراجع الاستثمارات إلى ما نسبته 22% من الناتج المحلي الإجمالي.
- تراجع حاد في النمو الاقتصادي الحقيقي.
- ارتفاع ملاحظ في معدل البطالة.
- زعزعة الاستقرار النقدي الناجم عن تدهور سعر صرف الدينار الأردني.
- تسجيل عجز كبير في الميزان التجاري والحساب الجاري.
- ارتفاع معدلات التضخم.
- تعمق الاختلالات الهيكلية.
- تراجع كبير في مستوى المعيشة مقاسًا بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الأسمي.

الإصلاح الاقتصادي في الأردن من 1989-2002[2]:

حاولت الحكومة مواجهة الاختلالات الاقتصادية التي أصابت الإقتصاد بتبني برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي تمثل في حزمة من الإجراءات تتلخص في:

1- زيادة الإيرادات المحلية من خلال زيادة معدلات الضريبة المفروضة على عدد من السلع، وإخضاع عدد أكبر من السلع للضريبة وترشيد الإنفاق العام.

(1) حمارنة: منير،واقع الاقتصاد الأردني وآفاق المستقبل في الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية في الأردن، تحرير خالد الوزني، مؤسسة عبد الحميد شومان والمؤسسة العربية للدراسات والنشر،عمان-الأردن1999،ص.48.

(2) قبلان: بشار محمود، أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية، دار عماد الدين للنشر، 2008 عمان-الأردن ص.82.

2- إعادة بناء احتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية وتعزيز الثقة بالدينار، من خلال ربطه بسلة من العملات بدلاً من ربطه بالدولار فقط، ومطالبة البنوك بإيداع 35% من مجموع العملة الأجنبية لديها لدى البنك المركزي، وترشيد الإنفاق من العملات الأجنبية بحسب الأولويات المحددة من قبل البنك المركزي.

إلا أن الحكومة لم تتمكن من خلال هذين الإجرائيين إحتواء الأوضاع الاقتصادية السيئة ولم يكن لدى الحكومة أي خيار سوى اللجوء إلى المؤسسات الدولية (البنك والصندوق) لتبني برامج اقتصادية إصلاحية، وذلك بهدف الحصول على شهادة بسلامة الأوضاع الاقتصادية التي يتبعها الأردن لإعادة ثقة الدائنين به وجدولة الديون المستحقة علية والحصول على تمويل جديد. فتبنت الحكومة عددًا من الإصلاحات الكبيرة والعميقة، وطبقت برنامجًا للإصلاح بالتعاون مع البنك في نهاية العام 1988، وتم الإتفاق عليه نهائيًا مع الصندوق في الربع الأول من العام 1989 ليمتد حتى العام 1993. ثم جاء برنامج ثانٍ امتدت فترته من العام 1994 وحتى 1998. أما البرنامج الثالث الذي تم اعتماده فقد كانت فترته من العام 1999 إلى 2002.

كان الهدف من هذه البرامج توفير الأرضية المناسبة للنمو المستدام في الأردن من خلال:[1]

1- إزالة التشوهات أو الاختلالات المختلفة في الاقتصاد، بما في ذلك العجز المالي والتضخم.
2- توفير الاستقرار المالي والنقدي بما في ذلك توفير الاحتياطات الكافية لحاجات البلاد من العملات الأجنبية، والمحافظة على معدل سعر صرف الدينار الأردني.
3- إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني بتوجيهه نحو تعزيز دور القطاع الخاص وتشجيع استثماراته وإصلاح القطاع العام وتحرير انتقال رءوس الأموال والسلع من جميع القيود.

(1) النابلسي: محمد سعيد، ماذا بعد برنامج التصحيح الاقتصادي، ورشة ماذا بعد برنامج التصحيح الاقتصادي، المنبر الأردني للتنمية الاقتصادية، عمان-الأردن 2001/10/24م، مركز الأردن الجديد للدراسات عمان- الأردن 2001م، ص 12-15.

4- تشجيع وتطوير الصناعات المحلية بهدف المنافسة في الأسواق المحلية والخارجية والدولية، بالإضافة إلى تقليل نسبة المستوردات من المواد والسلع الاستهلاكية، من خلال زيادة الصادرات وتقليل المستوردات.

5- تأهيل العمال وتدريبهم بهدف زيادة مهاراتهم، إلى جانب الاستثمار في رأس المال البشري الأردني وتأثيره على سوق العمل الإقليمي.

ويبين الجدول التالي النتائج الفعلية التي حققها الإقتصاد الأردني نتيجة للبرامج التصحيحية الثلاثة التي تبناها الأردن بالتعاون مع البنك والصندوق الدوليين خلال الفترة الممتدة من العام 1989-2002[1]:

(1) الهزايمة: محمد، تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصخصة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، تمويل، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان-الأردن، 2004م، ص 78.

جدول (1): المؤشرات الرئيسة للاقتصاد الأردني خلال الفترة 1989-2002م

السنة	الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي GDP	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي GDP	معدل التضخم CPI	نسبة عجز الموازنة العامة (قبل المساعدات) إلى GDP	نسبة الرصيد القائم للدين الخارجي إلى GDP	معدل النمو في عرض النقد M2()	إجمالي الاحتياطات الرسمية (عدد أشهر المستوردات)	نسبة الحساب الجاري إلى GDP	نسبة عجز الميزان التجاري إلى GDP	نسبة الصادرات السلعية إلى GDP	نسبة المستوردات إلى GDP
1989	3428.7	10.7-	25.6	20.6-	157.0	12.4	0.2	2.6-	31.2-	22.5	51.9
1990	3419.3	0.3-	16.2	18.3-	188.8	5.1	1.0	18.7-	41.5-	22.9	64.7
1991	3474.3	1.6	8.2	17.4-	163.8	24.5	4.2	15.4-	34.8-	20.9	59.6
1992	3972.9	14.3	4.0	3.2-	128.9	7.9	3.0	15.1-	41.9-	17.9	62.6
1993	4151	4.5	3.3	5.9-	121.0	9.3	2.2	11.7-	41.7-	17.9	63.6
1994	4358.1	5.0	3.6	6.1-	111.6	8.0	1.7	6.6-	32.3-	18.7	55.5
1995	4627.7	6.2	2.4	5.4-	105.1	6.6	1.5	3.9-	29.2-	22.1	56.7
1996	4723.5	2.1	6.5	7.8-	109.5	0.3	2.1	3.3-	36.8-	21.6	64.6
1997	4880.5	3.3	3.0	7.7-	101.2	7.8	5.4	0.4	32.1-	20.0	58.8
1998	5027.6	3.0	3.1	9.9-	95.1	7.6	4.0	0.3	25.6-	22.8	48.4
1999	5181.4	3.1	0.6	7.3-	95.5	11.9	4.8	5.0	23.6-	22.5	45.5
2000	5393.7	4.2	0.7	7.4-	84.2	10.2	6.4	0.7	31.7-	22.4	54.1
2001	5658.1	4.2	1.8	7.6-	78.7	5.8	6.0	0.0	28.5-	26.0	54.7
2002	5930.6	5.0	1.8	8.1-	80.4	7.0	7.6	4.5	23.8-	29.5	53.4

يتبين من الجدول رقم (1) أعلاه أن جهود الإصلاح الاقتصادي أثمرت في تحقيق نجاح واضح على مستوى الاقتصاد الكلي رغم تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي منذ العام 1996. كما يتضح أن الاقتصاد الأردني حقق نموًا حقيقيًا نسبته 5% في العام 2002، مقابل تراجع بمعدل نسبته 10.7% في العام 1989. كما واصل معدل التضخم انخافضه التدريجي من 25.6% في العام 1989م إلى 1.8% في العام 2002م. وعلى صعيد المالية العامة فقد أمكن تخفيض عجز الموازنة العامة قبل المساعدات بصورة تدريجية من 20.6% في العام 1989م إلى 8.1% في العام 2002. كما نجحت السياسة النقدية في استعادة التوازن النقدي باحتواء التضخم، وتحقيق الاستقرار في سعر صرف الدينار، وبناء مستوى ملائم من الاحتياطات من العملات الأجنبية فبعد أن كانت لا تكفي الاحتياطات الرسمية سوى لمدة شهرين من المستوردات في العام 1989 أصبحت في العام 2002م تكفي لمدة تزيد عن سبعة أشهر ونصف. وعلى صعيد القطاع الخارجي فقد سجل الحساب الجاري لميزان المدفوعات وفرًا نسبته 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2002 مقابل عجز بلغت نسبته 18.7% في العام 1990م.

وعلى الرغم من أهمية النتائج التي تحققت لضمان الاستقرار على متسوى الاقتصاد الكلي، إلا أن الاقتصاد الأردني لا زال يعاني من الاختلالات الهيكلية على المستوى الكلي والجزئي كتباطؤ معدل النمور الاقتصادي، فبعد أن وصلت إلى 14.3% في العام 1992 انخفض إلى 2.1% في العام 1996 ثم أرتفع إلى 5% في العام 2002. والعجز المزمن في الميزان التجاري نسبة إلى الناتج المحلي والذي شكل ما نسبته 31.2% في العام 1989، وانخفض إلى 23.8% في العام 2002 ورغم ذلك ما زال العجز في حدود مرتفعه.

أما بالنسبة إلى الصادرات ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي، فقد شهدت ارتفاعًا بسيطًا طوال برامج التصحيح الاقتصادي، فبعد أن كانت 22.5% في العام 1989م ارتفعت إلى 29.5% فقط في العام 2002م. في مقابل انخفاض نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي من 64.7% في العام 1990م إلى 53.4% في العام 2002.

وفيما يتعلق بالديون الخارجية، فقد تراجع الرصيد القائم للدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 188.8% في نهاية العام 1990م إلى 80.34% في نهاية العام 2002م. وعلى الرغم من الانخفاض، إلا أن حجم الدين العام يبقى مرتفعًا. وقد ساعدت سلسلة من إعادة جدولة الدين عبر نادي باريس[1] في جعل الأردن قادرًا على التعامل مع الديون الخارجية باتجاه إعادة طرق الدفع لدينه الخارجي، وهو ما يبين أن سبب انخفاض الدين العام الخارجي ليس برامج التصحيح الاقتصادي، بقدر ما هو إعادة جدولة الديون مع نادي باريس ولندن. ويمكن القول: إن بعض النتائج التي تحققت في إطار برنامج التصحيح الاقتصادي فيما يخص المديونية الخارجية، كانت نتيجة إعادة جدولة الديون الخارجية (الديون الرسمية في إطار نادي باريس والديون التجارية في إطار نادي لندن[2]) حيث بلغ عدد الاتفاقيات التي تم إعادة هيكلة القروض فيها 6 اتفاقيات كان مجموع المبلغ (2733 مليون دولار) بنسبة 43.4 من الدين الخارجي القائم. أما إعفاءات القروض التي تمت من تاريخ 1989-1996 فكانت (923 مليون دولار). حيث تم شطب ما مجموعه (771 مليون دولار) في عام 1994م، نتيجة اشتراك الأردن في معاهدة السلام مع إسرائيل ومعظمها ديون أمريكية بالدرجة الأولى (637 مليون دولار). وعليه انخفضت نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 1995 إلى 105.1% بعد أن كانت 188.8% في العام 1990.

وبعد تخرج الأردن من برامج صندوق النقد الدولي بنجاح في عام 2004 وفي ضوء توصيات بعثة التقييم المشتركة لصندوق النقد والبنك الدوليين تم وضع إستراتيجية تحديث الإدارة المالية 2004-2007 والتي ركزت على:

1- تعزيز القدرات في مجال المالية العامة من خلال:

- إنشاء وحدة السياسات المالية والاقتصاد الكلي.
- إعداد الإطار المالي متوسط المدى MTFF.

(1) نادي باريس هو مجموعة غير رسمية من الدول الدائنة التي تسعى لإيجاد حلول ملائمة للصعوبات التي تواجهها الدول المدينة في سداد ديونها. ويبلغ عدد أعضاء النادي 19 عضوًا دائمًا، أما الدول المدينة فعددها 77 دولة. وليس للنادي أي قوانين تشريعية.

(2) نادي لندن هو تجميع للبنوك التجارية الدائنة.

- تطوير الإدارة الضريبية.
- تعزيز أعمال الرقابة والتدقيق.

2- تحقيق النمو المستدام:

- تم تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:
  - ترشيد هيكل النفقات العامة من خلال تقليص حجم الدعم والحد من التوظيف في الوزارات والمؤسسات العامة.
  - تطوير هيكل الإيرادات العامة من خلال تطبيق الضريبة العامة على المبيعات والتحول من التركيز على الضرائب التي تفرض على الدخل إلى الضرائب التي تفرض على الإنفاق.
  - تبني الأسلوب غير المباشر في إدارة السياسة النقدية.
  - تعويم أسعار الفائدة.
  - تحرير حركة المدفوعات الجارية والرأسمالية.
- تحسين أساليب الرقابة والإشراف على البنوك بما يزيد من قدرتها التنافسية:
  - إزالة القيود الكمية أمام حركة التجارة (الإعفاء من رخصة الاستيراد).
  - تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيد الرسوم والضرائب المستوفاة على البضائع المستوردة والمعاد تصديرها في رسم واحد (30%).
  - تحرير الأسعار والأسواق من التدخل الإداري.
  - تم إلغاء وزارة التموين التي كانت تتولى مهام تحديد أسعار السلع والرقابة عليها.
  - إلغاء الدعم الحكومي المقدم للمواد التموينية تدريجيًا.
  - تشجيع المنافسة.
  - تطوير الإطار التشريعي والقانوني (قوانين الضرائب وقانون تشجيع الاستثمار وقانون المنافسة وقانون حماية الإنتاج الوطني).

ولكن... بقي أثر الإصلاحات على مستوى معيشة المواطن محدودًا، فمعدلات البطالة بقيت مرتفعة ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الحقيقي بقي يراوح في مكانه. لذلك تم مواصلة تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:

- الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص.
- تهيئة البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة لجذب الاستثمار.
- إصلاح القطاع العام وتحسين سوية الخدمات الحكومية.
- الإسراع في تنفيذ عمليات الخصخصة.
- الحد من المركزية لتمكين المجتمعات المحلية من المساهمة في العملية التنموية.
- بناء أسس الاقتصاد المعرفي.
- الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة.

والتي أدت إلى النتائج التالية:

- معدلات نمو اقتصادي تفوق معدلات النمو السكاني.
- استقرار معدلات التضخم مقاسة بالرقم القياسي لأسعار المستهلك.
- تحسن أداء الموازنة العامة.
- تحقيق فائض في الحساب التجاري (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي).
- انخفاض ملموس في حجم المديونية الخارجية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- تحسن ملموس في أداء الصادرات الوطنية.
- مستوى مريح من الاحتياطي بالعملات الأجنبية.

الوضع الاقتصادي الراهن[1]:

لقد مر النموذج الاقتصادي التنموي ببعض المراحل الصعبة والمتقلبة على مدى العقود الماضية، ومع ذلك حقق الأردن عددًا من الإنجازات المهمة بالرغم من الظروف التي مرت وتمر بها الأردن بسبب المتغيرات التي تمر بها البلاد، وبالرغم من التقدم التي أحرزها الأردن خلال العقد الماضي في تحسين رفاهية الأسرة الأردنية المتوسطة، والحد من الفقر، والمساواة في المجتمع، لكن لم يواكب هذا التقدم تحسن في تنافسية الاقتصاد الأردني. ونتيجة لذلك فالمكاسب التي تحققت قد تتعرض للخطر بسبب نقاط الضعف الحالية والتراجع النسبي في القدرة التنافسية لبيئة الأعمال في الأردن.

على مدى العقد الماضي فقد أنجزت الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات المانحة واللجان الملكية ومؤسسات البحث العديد من الخطط والإستراتيجيات كالأجندة الوطنية (2005م)، والإستراتيجية الوطنية للتعليم (2006م)، والإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2012م)، وتقرير لجنة الخصخصة (2013م)، وإستراتيجية التعلمي العالي (2013)، وإستراتيجية تطوير القطاع العام، وبرامجها التنفيذية (2014-2016م) ومخرجات عمل لجنة النزاهة الوطني (2013م). وقد شخصت هذه المبادرات نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر وخرجت بالعديد من التوصيات المناسبة.

وبمقارنة بسيطة لمؤشرات الأداء الاقتصادي والاجتماعي مع دول المنطقة بالإضافة إلى دول ذات خصائص مماثلة للأردن وبالرغم من تصنيف الأردن كاقتصاد ذي دخل متوسط مرتفع، إلا أنه قد حقق مستوى جيدًا نتيجة لمعدلات النمو التي تحققت على مدى العقد الماضي. ويمكن التدليل على ذلك من خلال ترتيب الأردن الدولي حسب مقياس مؤشر التنمية البشرية (HDI)، وترتيب محور الصحة والتعيم وترتيب التنافسية الذي يعده المنتدى الاقتصادي العالمي.

(1) وثيقة الأردن 2025، رؤية وإستراتيجية وطنية، موقع رئاسة الوزراء www.pm.gov.jo.

الجدول: رؤية (2025 معيار البلدان المماثلة)[1]

البلدان	حجم السكان 2013	الناتج المحلي الإجمالي 2012 (مليار دولار)	متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي (دولار)	الناتج المحلي الإجمالي للفرد (معدل القوة الشرائية2012)	إجمالي رسوم تعدين الموارد الطبيعية (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	المساحة الجغرافية (ألف كيلو مربع)
جورجيا	4.5	15.7	3.489	6.808	%0.9	69
تونس	10.8	45.7	4.231	10.797	%7.4	155
الأردن	6.3	31	4.921	11.539	%2.8	89
بلغاريا	7.3	51	6.986	16.041	%2.8	109
أوروغواي	3.4	49.9	14.676	18.280	%2.5	175
كرواتيا	4.3	59.2	13.767	20.961	%1.6	56
هنغاريا	9.9	124.6	12.586	22.635	%0.9	91
ليتوانيا	3	42.3	14.1	24.356	%1.0	63
فنلندا	5.4	247.4	45.815	39.199	%1.4	304
إيرلندا	4.6	210.6	45.783	43.834	%0.1	69
سويسرا	8	631.2	78.9	53.191	%0.0	40
سنغافورة	5.3	276.5	52.17	72.724	%0.0	0.7

ولكن على الرغم من هذه المبادرات كان التحدي الأساسي خلال السنوات الأخيرة هو عملية التنفيذ وكيفية الالتزام بالمسار المقترح في الخطط والإستراتيجيات بمستوى عالي من التميز وفي الوقت المحدد وفي حدود الموازنة العامة للدولة. لذلك ولتحقيق طموحات الرؤية المستقبلية للأردن (رؤية الأردن 2025م) لا بد من إحداث تحول في التنمية الاقتصادية

(1) المصدر: البنك الدولي، صندوق النقد الدولي.

والاجتماعية للمملكة، بحيث تكون نموذجًا تشاركيًا يحفز جميع الأردنيين على المشاركة بشكل كامل.

وجاءت رؤية الأردن 2025م لتحدد نموذج اقتصادي جديد من خلال الأسئلة التالية:

1- ما هي الأهداف والتطلعات؟

2- أين يجب تركيز الجهود في ظل محدودية الموارد؟

3- كيف يمكن زيادة التأثير الاقتصادي والاجتماعي؟

4- ما هي الموارد التي ينبغي تواجدها؟

5- كيف يمكن إيجاد بيئة تمكينية؟

وكانت الإجابة على الأسئلة أعلاه وبعد إشراك العديد من أصحاب العمل والمختصين للوصول إلى النموذج الاقتصادي المطلوب هو:

1- إيجاد فرص العمل.

2- تحقيق الرخاء المستدام.

3- مكاسب الرفاهية للأردنيين وعائلاتهم.

ولتحقيق هذه الرؤية تضمنت وثيقة الأردن (2025م) عدد من المبادرات والإجراءات التي ستحقق النمو المستدام والرخاء، وهذه المبادرات تحقق معدلات نمو مستدامة تساهم في تخفيض معدلات البطالة والفقر وزيادة معدلات المشاركة الاقتصادية وفيما يلي أهم المبادرات ذات الأولية لدفع عجلة النمو الاقتصادي[1]:

1- المبادرات ذات الأولوية لقطاع الحكومة:

- الاستقرار الاقتصادي الكلي.
- حجم وعمل الحكومة.
- أداء القطاع العام.

(1) الأردن (2025) رؤية واستراتيجية وطنية، وثيقة الأردن 2025، النموذج الاقتصادي التنموي، عمان- الأردن، ص73.

- أمن الموارد.
- البنى التحتية.
- اللامركزية.

2- المبادرات ذات الأولوية لقطاع ببيئة الأعمال.

- رأس المال من أجل النمو.
- بيئة الأعمال.
- الأعمال المتوسطة والصغيرة.
- عناقيد النمو.
- التجارة والتنافسية.

3- المبادرات ذات الأولوية لقطاع المجتمع.

- سيادة القانون.
- المواطنة الفاعلة.
- المجتمعات الأردنية.
- الفقر والحماية الاجتماعية.
- السلامة والأمن.

4- المبادرات ذات الأولوية بما يتعلق بالمواطن.

- التعليم.
- الصحة.
- التشغيل.
- مشاركة القوى العاملة.

التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني:

لم يعد من السهل تطوير توقعات دقيقة لمستقبل أي إقتصاد في هذا العالم "المعولم" حيث تتعدد وتتداخل العوامل المؤثره على مسار الحياة الاقتصادية. فالاقتصاد الأردني كغيره من الاقتصاديات العالمية يسير في إطار بيئة دولية وإقليمية غير مستقرة ومضطربة، حيث

تشير جميع معطيات السياسة والاقتصاد إلى أن عام 2015 حاسم واستثنائي من حيث تحديد مصير الاقتصاد الوطني ورسم ملامحه، حيث أن عام 2015 ينتهي برنامج قرض صندوق النقد الدولي للأردن، بعد ثلاث سنوات من المراجعات لأداء الاقتصاد والمالية العامة ضمن ما اصطلح عليه (برنامج التصحيح الاقتصادي الوطني). ففي هذا العام ستبدأ مصادر التمويل الخارجي بالنضوب كما تشير التقديرات الرسمية، فيما يحتاج الأردن إلى طرق أبواب البنوك المحلية مره أخرى كمصدر رئيس للاقتراض والتمويل.

ولعل حالة عدم الاستقرار والاضطراب الشديدة التي تشهدها المنطقة في الوقت الحالي تشكل التحدي الأساسي الذي يواجهه الاقتصاد الأردني. ومن المتوقع أن يؤثر ذلك على زيادة تعقيد البيئة الاستثمارية في المملكة، واضعاف الجهود الرامية الى استقطاب مستثمرين جدد، الأمر الذي سيضغط على معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي زيادة معدلات البطالة (المرتفعة أصلاً) منذ سنوات وخاصة بين فئات الشباب التي تعد من بين أعلى النسب في العالم وتقارب 32%، إلا أن استمرار حالة عدم الاستقرار واضطرابها في سوريا والعراق من شأنه أن يزيد من مستوى المساعدات والمنح التي يمكن للأردن أن يحصل عليها، والتي من شأن استغلالها بالشكل الصحيح وتوجيهها نحو الانفاق الرأسمالي الحقيقي أن يعوض التأثيرات السلبية الناجمة عنها.

تشير مختلف التوقعات أن يستمر تراجع أسعار النفط خلال العام 2015 عن المستويات التي وصل اليها "حوالي 60 دولارًا للبرميل"، وبالتالي سيخفف ذلك من حدة عجز الميزان التجاري الأردني الذي وصل حتى نهاية شهر تشرين أول (اكتوبر) الماضي الى 8.5 مليار دينار، الأمر الذي سيؤدي إلى تراجع مستويات عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات والذي سجل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية 2013 ما نسبته 10.3%.

كذلك من شأن انخفاض أسعار النفط أن يخفف من حدة الضغوط التي يعاني منها قطاع الأعمال في الأردن وخاصة القطاع الصناعي الذي تضرر كثيرًا نتيجة ارتفاع أسعار النفط وأدى الى إضعاف قدراته التنافسية أمام السلع المنافسة في السوق المحلي والأسواق

الخارجية، وأدت الأسعار المرتفعة للنفط خلال السنوات القليلة الماضية إلى جانب التأثيرات السلبية لاتفاقيات التجارة الحرة التي وقعتها الحكومات الأردنية المتعاقبة الى إغلاق العديد من المنشآت وتسريح العاملين فيها ورحيل العديد من هذه المنشآت إلى شمال المملكة العربية السعودية وغيرها من الدول. أما التأثيرات السلبية المتوقعة على المدى القصير لانخفاض أسعار النفط فتتمثل في تراجع الإيرادات الضريبية التي تفرضها الحكومة على المشتقات النفطية.

ومن المنطقي أن يؤدي انخفاض أسعار النفط الى تراجع مؤشر التضخم، وبالتالي التخفيف من الضغوط التي تتعرض قطاعات واسعة من الأردنيين، والذين يشكلون غالبية العاملين بأجر في الأردن، إذ تبلغ نسبة العاملين الذين يحصلون على أجور شهرية 400 دينار فما دون 62% من مجمل العاملين. إلا أنه ووفق تجارب سابقة فإن حساسية القطاع التجاري تجاه تخفيض الأسعار بسبب انخفاض تكاليف الانتاج ضعيفة.

أما على المستوى المتوسط والطويل، وإن استمر تراجع أسعار النفط، يتوقع أن يؤثر ذلك سلبًا على أعداد ودخول الأردنيين العاملين في دول الخليج، الأمر الذي سيدفعهم للعودة الى الأردن، ما يؤثر على ارتفاع مستويات البطالة من جهة ويحرم الأردن من جزء من تحويلاتهم التي تقارب ثلاثة مليارات دولار سنويًا.

ومن التحديات الأخرى التي يواجهها الاقتصاد الأردني استمرار وجود ما يقارب 3 ملايين أجنبي (جنسيات عربية وأجنبية) على أراضي المملكة، سوريين ومصريين وعراقيين وجنسيات أخرى، الأمر الذي يشكل ضغوطًا على البنى التحتية والخدمات العامة. إلا أن وجودهم أيضًا يوفر فرصًا كبيرة لتعزيز عملية النمو الاقتصادي من خلال زيادة الطلب على الاستهلاك كما حدث خلال السنة الماضية، الى جانب أن الحصول على مساعدات دولية تم الإشارة إليها أعلاه، بالإضافة الى زيادة معدلات الاستثمار الخارجي في الأردن، وخاصة من قبل العراقيين والسوريين، ما يعزز النمو الاقتصادي ويولد فرص عمل جديدة.

ومن التحديات الأساسية التي يتوقع أن يواجهها الاقتصاد الأردني في العام 2015 استمرار حالة بيئة الأعمال والاستثمار الأردنية المعقدة والقاصرة على تشجيع الاستثمار؛ حيث تعدد المرجعيات وقصور التشريعات وترهل أداء المؤسسات العامة والفساد وغياب الشفافية كما وصفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، الأمر الذي يقوض مختلف الجهود الرامية الى زيادة فرص الاستثمار المحلي والأجنبي. وأدت هذه البيئة الاستثمارية الصعبة الى جانب الظروف السياسية والأمنية المضطربة التي يشهدها الإقليم، إلى جانب ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج واتفاقيات التجارة الحرة غير العادلة مع العديد من الأقاليم والدول، إلى هجرة العديد من الاستثمارات إلى خارج الأردن، وهذا ما يفسر ضخامة الاستثمارات الأردنية في دولة الخليج العربي ومصر والسودان وغيرها من الدول[1].

ومن التحديات التي يواجهها الاقتصاد الأردني منذ سنوات وسيستمر في مواجهتها خلال العام الحالي 2015 تشوه النظام الضريبي؛ إذ لا تتجاوز إيرادات ضريبة الدخل (4%) من الناتج المحلي الإجمالي، في الوقت الذي تشير تقديرات العديد من المنظمات الدولية ذات العلاقة أنها يجب أن لا تقل عن (8%). وهذا ناجم بشكل اساسي عن اتساع ظاهرة التهرب الضريبي. وتشير تقديرات حكومية أن التهرب الضريبي السنوي يقارب المليار دينار.

ومن التحديات الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد الأردني وسيواجهها خلال عام 2015 استمرار ارتفاع معدلات البطالة وخاصة لدى فئة الشباب والتي تقارب كما أشرنا إليه 32%؛ حيث تقدر أعداد طالبي الوظائف الجديدة سنويًا بما يقارب 100 ألف شاب، وهم خريجو النظام التعليمي من مدارس ومراكز مهنية ومعاهد فنية وجامعات، إلا أن قدرات الاقتصاد الأردني مقتصرة على توليد ما يقارب 55 ألف فرصة عمل، جزء كبير منها يولدها قطاع الإنشاءات والخدمات والتي تذهب الى العمالة المهاجرة (الوافدة)، الأمر الذي سيؤدي وفي ظل التحديات التي تواجه قطاع الأعمال والاستثمار التي تم استعراض أبرزها أعلاه، إلى ارتفاع معدلات البطالة لدى فئات الشباب، وسيؤدي كذلك الى توسع القطاع الاقتصادي غير المنظم

(1) أحمد محمد عوض، الاقتصاد الأردني، تحديات وفرص، مقال في جريدة الغد، (اقتصاديات) المؤرخ في 2015/1/4.

Informal Sector والذي شهد خلال السنوات الماضية توسعًا ملحوظًا تجاوز عدد العاملين فيه 50% من مجمل العاملين في الأردن، بسبب تراجع معدلات النمو الاقتصادية. وخطورة التوسع في هذا القطاع تكمن في أن خزينة الدولة لا تحقق منه أية إيرادات ضريبية، إلى جانب غياب الحماية الاجتماعية عن غالبية العاملين فيه، وتعرضهم لأنواع مختلفة من الانتهاكات.

والتحدي الرئيس الآخر الذي ما يزال يواجهه الاقتصاد الأردني التفاوت الكبير في مستويات التنمية بين العاصمة عمان وغالبية المحافظات؛ حيث يتجه غالبية الشباب الأردني نحو الهجرة من محافظاتهم للعمل والإقامة في العاصمة عمان بسبب الضعف الشديد في توفر فرص العمل في غالبية المحافظات وتراجع مستوى الخدمات فيها، الأمر الذي يشير الى ضعف سياسات اعادة توزيع الدخل بشكل عادل، وغياب المؤشرات الاجتماعية عن السياسات الاقتصادية، ويكمن التحدي هنا في إدماج مؤشرات الحقوق الإنسانية الأساسية المتعلقة بتوفير فرص العمل والصحة والتعليم وشرط العمل المرضية والعادلة وغيرها في مختلف السياسات الاقتصادية.

ويبقى التحدى الكبير الذي واجه وسيبقى يواجه الاقتصاد الأردني والمتمثل في استمرار تنامي عجز الموازنة العامة للدولة، والذي سيبلغ وفق مؤشرات مقترح قانون الموازنة العامة لعام 2015 نحو 1.82 مليار دينار من مجمل الموازنة البالغ قيمتها 8.1 مليار بواقع 22.4% من مجمل الموازنة، و6.5% من الناتج المحلي الإجمالي. والذي يؤشر إلى استمرار اعتماد الموازنة على المساعدات والمنح، وإذا ما أضفنا إليها عجز موازنة المؤسسات المستقلة والذي يقارب المليار، فإن هذه المؤشرات سترتفع بشكل ملموس، الأمر الذي سيؤدي بالضرورة إلى زيادة مستويات الدين العام والذي وصل إلى مستويات غير مسبوقة بواقع 23 مليار دينار، وهو يقترب من 90% من الناتج المحلي الاجمالي، الأمر الذي يهدد الأمن والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.