



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
REGIONAL OFFICE
PALESTINE & JORDAN

السياسة الاقتصادية في الأردن

فريق البحث:
الدكتور يوسف منصور
بشار الخطيب
وائل أبو عنزة

أيار 2019



صورة الغلاف: زيد إبراهيم البحراوي

ترجمة: عباب مراد

هذا البحث مدعوم من مؤسسة روزا لوكسمبورغ المكتب الاقليمي في فلسطين والأردن، بتمويل مقدّم من الوزارة الفدرالية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية.

الآراء الواردة في هذا البحث هي من مسؤولية الكاتب ولا تعكس بالضرورة موقف مؤسسة روزا لوكسمبورغ.

هذا البحث تم كتابته بالأصل من قبل فريق البحث باللغة الإنجليزية

قائمة المحتويات

4	تقديم
6	الملخص التنفيذي
10	خلفية سياسية
16	النمو الاقتصادي
24	برامج الإصلاح لصندوق النقد الدولي - ملخص
39	التحويلات
45	الدين: نظرة عامة على وضع الديون في الأردن
48	الديون الخارجية
53	الدين المحلي: مستوى الدين الداخلي
57	الخصخصة
60	قصة خصخصة ميناء العقبة:
64	ملخص لبعض عمليات الخصخصة الرئيسية
67	شركة مناجم الفوسفات الأردنية (JPMC)
71	خصخصة قطاع الكهرباء
79	ملخص المقابلات
86	التوصيات

تقديم

دأبت الرأسمالية المعولمة على ترسيخ هيمنتها الاقتصادية والسياسية، كجزء من منظومة الهيمنة المتكاملة، التي تضمن للمركز الرأسمالي استمرار قدرته على تركيز رأس المال في المركز، واستمرار إنتاج الأزمات وتوريدها للعالم أجمع. إن هذه السمة المتأصلة بنمط الإنتاج الرأسمالي، ليست مرتبطة بمرحلة من مراحل تطور هذا النمط، بل هي سمة ملاصقة له في كل مراحلها، ومهما كانت تسمياته سواء الرأسمال الصناعي أو النفعي أو الإقراضي... إلخ. إن كان هذا ينطبق على الرأسمالية كنمط انتاجي في المركز « الغرب»، فهو بالضرورة يختلف في المحيط الخاضع والتابع لهذا المركز، حيث أن طبيعة الرأسمالية التابعة في بلدان المحيط وفي البلدان التي تحكمها اغماط الإنتاج الكولونيالي وغيرها، تفترض تحقيق أكبر المكاسب بأسرع وقت ممكن، أي أنها تدرك أن دورها «التاريخي»، كطبقة، غير مستمر. وبالتالي، فإن هذه الطبقة لا تسعى لتأمين بقاء الإنتاج/الخدمات، فالإنتاج الذي تنتجه هذه الطبقات لا يعدو أن يكون إعادة تعبئة أو إنتاج مواد استهلاكية أولية لا تقيم أود أي اقتصاد إنتاجي حقيقي، ولا تسعى لتطوير قدراتها الإنتاجية إلا بما يحقق مكاسب أكبر بأسرع الأوقات وأقل التكاليف. لذا يمكننا تسجيل العديد من المشاهدات حول المعارك الاقتصادية والاجتماعية، المرتبطة بتحسين ظروف العمل المزرية بشكل عام - رفع الأجور وضمان توفير الحد الأدنى للأجور وال أجر العادل والمتساوي... بين هذه الطبقة الاستغلالية بالضرورة وبين العمال والمفقرين، أي بقية المجتمع - من ناحية ثانية.

لكن هذا الصراع لا يقوم بالفراغ، بل يقوم ضمن إطار بنية مجتمعية وإطار سياسي داخل الدولة القومية وما بين الدول. فالدولة القومية تسعى لتحقيق مصالح الطبقة التي تتماهى مع مصالحها - الرأسمالية المحلية - والتي ترتبط بمصالح اقتصادية متشابكة ومعقدة مع الرأسمال المعولم، خصوصاً في المركز. فتقوم أجهزة الدولة بتأمين مصالح هذه الطبقة الاستغلالية وحمايتها وسن القوانين الخاصة بذلك، وتنفيذ الإجراءات المناسبة لضمان ذلك، مُسَخِّرة كل إمكانياتها وأجهزتها لتحقيق ذلك. وتستمد الدولة «دعمها» لضمان استمرار سيطرة الرأسمال، واستمرار السياسات الاقتصادية والاجتماعية الهادفة لتأييد هذه السيطرة، واستمرار توسيع الفجوة بين ممثلي الطبقة الرأسمالية التبعية وبين بقية المجتمع الفقير، من خلال ارتباط هذه الدولة بسياسات اقتصادية واجتماعية لا تأخذ بالحسبان مصالح الجماهير الشعبية.

يستخدم المركز الرأسمالي كل السبل لضمان سير الدول المحيطة في فلك سياساتها الاقتصادية. ولذا تُسَخَّر مؤسسات مالية ضخمة - صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية - لتمارس مهاراة وحرفية دورها في «اقتراح» السياسات الاقتصادية، و«مساعدة» الدول المحيطة على تبني سياسات اقتصادية واجتماعية تحقق لها «النمية والرفاه». والأهم، تحقق استمرار السلطة السياسية بموقعها ما دامت قادرة على أن تمارس دور الفزاعة. وإذا نظرنا الى نتائج السياسات الاقتصادية «النموية» التي اتبعتها دول المحور، ورأينا النتائج الكارثية التي أفضت لها في أغلب تلك الدول - حتى في تقارير المؤسسات المالية الرأسمالية نفسها، يمكن أن نرى هذه النتائج - سندرك حتماً أن المصلحة الأساسية التي تُحقق من وراء

هذه السياسات هي مصلحة الرأسمال المعوم، ومصلحة الرأسمال التبعية المحلي بالدرجة التالية. ركزت هذه المؤسسات المالية في العقود الأخيرة جهودها على «تحرير» الأسواق المحلية، واعتمدت سياسات خصخصة الخدمات والإنتاج، ورفع الدعم عن السلع، والحد من الخدمات الاجتماعية، واتباع سياسات ضريبية تلقى مزيداً من العبء على كاهل الفئات الأكثر فقراً من جهة. ومن جهة ثانية، «سهّلت» سياسات الإقراض للدول والأفراد، فأغرقت هذه الدول والأفراد في ديون وعجز غير مسبوقين. تقع هذه الدراسة التي بين أيدينا ضمن اهتمامنا في إلقاء نظرة علمية على هذه السياسات ونتائجها على الاقتصاد الأردني وعلى القاطنين في الأردن. إن أحد مميزات الأردن التي تعطيها خصوصية عن العديد من الدول في المحيط، أنها تقع ضمن موقع جيوسياسي جعلها من أكبر المستقبليين لنتائج «الهزات» في مختلف الدول المحيطة، حيث استقبلت مئات آلاف اللاجئين والمهجرين من دول مختلفة، وتحملت عبئاً اقتصادياً واجتماعياً قوياً. حتى وإن كانت قد تلقت بالمقابل «المساعدات» المالية لتتمكن من مواجهة هذه الأعباء الإضافية، إلا أن سياساتها الاقتصادية والاجتماعية قد خضعت لهزات عنيفة أثرت، وما زالت، في الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وهذا ما تتعرض له هذه الدراسة بالتحليل وتلقي الضوء على أسبابه ونتائجه.

إننا في مؤسسة روزا لوكسمبورغ المكتب الإقليمي فلسطين والأردن، إذ نسعد بتقديم هذه الدراسة لتحقيق الفائدة للباحثين والمهتمين في الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الأردن خصوصاً، ونعتبرها إضافة نوعية لما يتوفر من دراسات وتحليلات، فإننا بذات الآن نطمح أن تكون هذه الدراسة سبيلاً لتطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتتلاءم مع حاجات الفئات الأكثر فقراً وتهميشاً، ومحاولة إيجاد البدائل الاقتصادية التي تفض عرى تبعية الدول في المحيط للمركز الرأسمالي المعوم. نأمل أن تكون هذه الدراسة جزءاً من المشاغل التي تبرز الدور القومي للسياسات الاقتصادية التي تفرضها مؤسسات المال في العالم، ومن ضمنها سياسات الخصخصة وإفقار الأغلبية النابضة بالشارع لصالح النخلة الأكثر امتلاكاً، وتشعل في ذات الوقت وميض المبادرات الشعبية الواعية والمؤثرة.

في النهاية، لا يسعنا إلا أن نثمن الدور الذي قام به الباحثون في إخراج هذه الدراسة للنور، وتحملهم عنا حوز مجاهل الموضوع، لتسهيل المهمة لمن أراد أن يستمر بحمل المشعل والمعول، ليبحت أكثر ويتعمق في نبش مجاهل هذه الطرق. ونشكر جميع من تعاون مع المؤسسة والباحثين في إنتاج هذه الدراسة التي لا تعبر بالضرورة عن رأي مؤسسة روزا لوكسمبورغ أو الجهات الممولة لها.

عيسى ربضي

مدير البرامج

مؤسسة روزا لوكسمبورغ

المكتب الإقليمي فلسطين والأردن

الملخص التنفيذي

تتحكم في السياسات الاقتصادية الأردنية ظروف البلد الجيوسياسية. ولقد شكلت السياسات القائمة على رد الفعل على التطورات الإقليمية، ونقص الموارد الطبيعية، وبرامج الإصلاح الاقتصادي المنفذة تحت رعاية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، خاصة في العقود الثلاثة الماضية، شكلت التوجه الاقتصادي للمملكة.

اعتمد الأردن باستمرار على جيرانه وحلفائه في حل مشاكله الاقتصادية، أي على دول الخليج والولايات المتحدة، من بين آخرين. وكانت المعونة الأجنبية متاحة دائماً، وإن كان ذلك على مستويات مختلفة، لدعم الاحتياجات الاقتصادية البيروقراطية دائمة النمو. وجاءت بعض المساعدات بشروط، غالباً ما نبعت من الأجندات المشتركة للمانحين والحكومة، ولم تعالج بالضرورة الاحتياجات الإنمائية للأردن، وشجعت على الإبقاء على الأردن كدولة ريعية.

في العقود الثلاثة الماضية، لا سيما منذ العام ١٩٨٩، انخرط الأردن في الإصلاح الاقتصادي بوصفه خاصة من «توافق آراء واشنطن» (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية) الذي كان يهدف، ظاهرياً على الأقل، إلى تحرير الاقتصاد. ولكن، استعراضاً سريعاً للبيانات والأحداث التاريخية يظهر أن الأردن قد حاول الإصلاح فقط عندما كان يواجه مشاكل اقتصادية ملحة أو حادة أو انتكاسات كما حدث في العام ١٩٨٩، عندما أدى شبه الانهيار المالي التام إلى إصلاحات ديمقراطية والعودة إلى الحياة البرلمانية. وفي العام ٢٠١١، اندلعت انتفاضات الربيع العربي وهددت بالوصول إلى الأردن، مما أدى إلى تشكيل لجنة اجتماعية واقتصادية سرعان ما أتت بخطط للإصلاح.

وغالباً ما يهدأ حوار الإصلاح وزخمه في الأوقات الجيدة عندما تخلق الأحداث الإقليمية وفرة للحكومة والاقتصاد كما كان الحال في منتصف السبعينات من القرن الماضي، وهي حقبة مليئة بالبترو-دولارات، وفي العام ١٩٩١، عندما عاد الأردنيون من الخليج إلى وطنهم جالبين معهم مدخراتهم وتعويضاتهم بعد حرب الخليج.

لم يقتصر الأمر على وضع الإصلاح جانباً، بل تفاقمت أيضاً العادات السيئة، مثل ازدهار القطاع العام بهدف تعزيز الولاءات من خلال أمهات الإنفاق الريعية. تميزت فترة السبعينات من القرن الماضي لا بالنمو المستدام، بل بحكومة تكبر بسرعة ما أدى إلى استمرار النمو الحكومي في الثمانينيات على الرغم من التراجع في ثروات دول الخليج. في الواقع، كان العام ١٩٨٩ نهاية عقد من الزمن تم فيه تفويت الإشارات، وظهور عواقب وخيمة، إذ كان على الحكومة البحث عن المساعدات من صندوق النقد الدولي. وبحلول الوقت الذي وقّع فيه الأردن أول اتفاقية له مع صندوق النقد الدولي في العام ١٩٨٩، كانت

حركة الخصخصة قد أصبحت توجهاً دولياً واعتمدتها المؤسسات العالمية بما فيها صندوق النقد الدولي، والذي ضمنها كجزء من توصياته الخاصة بالأردن لتحرير اقتصاده. جاء الاتفاق الأول بين الأردن وصندوق النقد الدولي الذي وقع في العام ١٩٨٩، رداً على الأزمة الاقتصادية التي ضربت البلاد نتيجة تراجع تدفق المعونة إلى البلاد. امتد البرنامج لمدة عامين (حزيران / يوليو ١٩٨٩ - كانون الثاني/ يناير ١٩٩١) بقيمة متفق عليها قدرها ٦٠ مليون دولار أمريكي، وتبعه ثماني اتفاقيات، أحدثها الاتفاقية التي تم توقيعها في العام ٢٠١٦، والتي ستنتهي في العام ٢٠١٩.

بدءاً من أواخر الثمانينيات، كان الأردن مشاركاً مبكراً على المستوى الإقليمي في مسيرة الخصخصة. نتج عن هذا الجهد خصخصة ١٥ مشروعاً بشكل كامل أو جزئي، وبإيرادات من هذه المبيعات تبلغ حوالي ١,٧ مليار دينار أردني.

قوبلت الخصخصة بإحباط وتشكيك كبيرين من عامة الجماهير. فقد اتخذ قرار خصخصة المؤسسات العامة في القمة واستند إلى توصيات من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وكلاهما لا يحظيان بشعبية، ما ينزع الشرعية عن القرارات كونها إجراءات فرضتها جهات خارجية وهي لا تتفق مع المصالح الوطنية. يمكن القول إن الخصخصة لم تؤد إلى تقليص الرعيّة، بل أدت بشكل رئيسي إلى تدفقات نقدية للبيروقراطية بقليل من حيث الأثر الاقتصادي على القدرة التنافسية وبيئة الأعمال في البلاد. لم تتحسن النظرة السلبية تجاه الخصخصة وتفاقمّت تلك النظرة في بعض الأحيان عندما بدت بعض عمليات الخصخصة مبهمّة ومتسرّعة.

ولكن، وفي بعض الحالات، نبع قرار الخصخصة أيضاً من حقيقة القدرة المحدودة للعديد من المؤسسات العامة على خدمة قاعدة المستفيدين منها بسبب القيود المالية المفروضة على البيروقراطية حيث ذهبت الميزانية الحكومية بشكل متزايد إلى النفقات التشغيلية (المرتبات والمعاشات التقاعدية في المقام الأول). من الأمثلة على ذلك سلطة المياه الأردنية وشركة عمان للحافلات، وكلتاهما كانتا تقدمان ما يمكن اعتباره خدمات عامة. ولكن عدم قدرة هذه الكيانات على خدمة مجموعاتها المستهدفة بفعالية وكفاءة جعل قرار الخصخصة أحد الاهتمامات الوطنية وفقاً للحكومة.

ومع ذلك، فإن عملية خصخصة المؤسسات العامة، التي بدأت في ظل ظروف اقتصادية حادة في العام ١٩٨٩، كانت بطيئة وانتقائية وغير منسقة. لم يصدر قانون الخصخصة (رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٠) حتى العام ٢٠٠٠ ليصدر، بعد أربع سنوات من إنشاء وحدة الخصخصة التنفيذية (التي أصبحت فيما بعد الهيئة التنفيذية للتخصيص) في العام ١٩٩٦. وعلى الرغم من التأثير الإيجابي للخصخصة على بعض القطاعات، حيث تجاوزت تدفقات متابعة رأس المال الأضافية للاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تم تخصيصها بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٧ مليار دولار، وساعدت في خلق أكثر من ٢٥ ألف وظيفة جديدة في قطاع الاتصالات

وتكنولوجيا المعلومات، إلا أنها فشلت في حل المشاكل الاقتصادية العميقة الجذور، حيث بقي حجم الحكومة كبيراً من حيث التوظيف في القطاع العام، وظل القطاع الخاص صغيراً نسبياً. كما ظل الدين العام والبطالة مرتفعان، واستمر الأردن في الاعتماد على المعونات الأجنبية وتحويلات المغتربين.

كان لانضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) في نيسان/أبريل ٢٠٠٠، تأثير كبير على التشريعات الاقتصادية في البلاد. تم تغيير قوانين مثل قانون الجمارك وقانون الاستثمار وقانون ضريبة الدخل وقانون المنافسة وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والعديد من القوانين الأخرى لتتوافق مع متطلبات منظمة التجارة العالمية، واستجابة لكي يصبح الأردن عضواً في المنظمة. وفرضت لوائح أخرى كجزء من حزمة الإصلاح المطلوبة من أعضاء منظمة التجارة العالمية. وشملت هذه اللوائح تعديل التعريفات التجارية، والتخلي عن الامتيازات الحصرية لبعض الشركات المملوكة من الدولة، وإنشاء مناطق التجارة والصناعة الحرة، ورفع الدعم أو خفضه عن بعض السلع. وقد تم تنقيح أو سن أكثر من ١٢٠ تشريعاً خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً (٢٠٠٠-٢٠٠٢). استفادت هذه السرعة في تنقيح وسن القوانين من حقيقة أن البرلمان الأردني كان منحلًا في ذلك الوقت؛ ونتيجة لذلك، صدرت عدة قوانين جديدة كقوانين مؤقتة مثل قانون المنافسة، الذي صدر في العام ٢٠٠٢ كقانون مؤقت، ثم تم تثبيته في العام ٢٠٠٤ كقانون دائم.

فشلت الإصلاحات في معالجة القضايا الاجتماعية والإقتصادية. فقد أظهر آخر مسح للبطالة أجري في الربع الأخير من العام ٢٠١٧ أن معدل البطالة قد وصل إلى ١٨,٥٪، و ٣٦,٤٪ بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠-٢٤ و ٢٢,٨٪ بين حملة الشهادات الجامعية (درجة البكالوريوس وما فوق). وبحلول نهاية العام ٢٠١٧، بلغ إجمالي الدين العام ٢٧,٢ مليار دينار، ما يعادل ٩٥,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبالنظر إلى تمكن الحكومة من الاعتماد على المساعدات للانسحاب من وضع سيئ ما، وحقيقة أن أعضاء مجالس الوزارات وأصحاب المناصب الوزارية يتم تعيينهم، لم تكن المشاركة السياسية أو المنظمات غير الحكومية ضرورية لنموذج الحكم الأردني. يمكن بسهولة وصف الأحزاب السياسية الأردنية بأنها بالكاد موجودة، وإذا ما وجدت، فإنها ضعيفة وغير فعالة. لا يوجد تقريباً لدى أي من الأحزاب السياسية أجندة أو إطار عمل للتعامل مع القضايا بشكل منهجي وتقديم مقترحات بديلة شاملة ومؤطرة بشكل جيد. وبسبب افتقارها إلى القدرة، فإنها ميالة إلى التحرك رداً على قرارات الحكومة مع اتجاه الرأي العام بطريقة رد الفعل، لا بطريقة استباقية، مع القليل من حيث جودة التحليل وأساليب كسب التأييد والوصول إلى الجماهير.

المجتمع المدني ضعيف أيضاً، بوجود عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الملكية التي تهتم على الحوار الاجتماعي والاقتصادي. لقد كان لمنظمات المجتمع المدني تحرك خجول في السنوات القليلة الماضية في التطرق إلى قضايا الإصلاح الاقتصادي، ولكن دون أن يكون لديها الوسائل للتأثير على السياسة أو عملية صنع القرار. ويبين الوضع الراهن أن الإصلاح الاقتصادي السابق والحالي يفتقر إلى جمهور واضح لدعمه،

حيث يقتصر النقاش عادة على المشاركة المتقطعة لغرف الصناعة والتجارة؛ وعادة ما تكون النتيجة هي التصديق الروتيني على المراسيم الحكومية. كما يظهر أن الإصلاحات الاقتصادية ذات المغزى يتم تعطيلها من قبل النخب القوية لتحافظ على الوضع القائم الذي تستفيد هي منه، وأن أي محاولة لفرض إصلاحات قد تكون غير شعبية يقلل من شأنها الجمهور لأن الإصلاحات السابقة فشلت في تحقيق النتائج المرجوة.

خلفية سياسية

خلفية سياسية

بعد فترة طويلة من القانون العرفي امتد من الخمسينيات وحتى العام ١٩٨٩، تم خلالها تعديل الدستور الأردني عدة مرات للحد من الحياة السياسية ودور المجتمع المدني، تم اعتماد خمسة تعديلات على الدستور منذ العام ١٩٥٢؛ وجميع هذه التعديلات تعلقت بمجلس النواب.

في تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٧٤، اعتمد تعديلان، سمح الأول للملك حل مجلس النواب وعزل أي برلماني لسلوك لا يليق بالوظيفة، والثاني مكن الملك من تأجيل الانتخابات البرلمانية لمدة سنة واحدة. في شباط/فبراير ١٩٧٦، سمح التعديل الثالث للملك تأجيل الانتخابات البرلمانية إلى أجل غير مسمى. وقد سمح التعديلان اللذان تم اعتمادهما في العام ١٩٨٤ للحكومة بإجراء انتخابات برلمانية في أي جزء من البلاد. حتى أواخر العام ١٩٨٨، عندما تنازل الأردن عن المطالبة بالسيادة السياسية على الضفة الغربية، تم تمكين مجلس النواب من اختيار نواب ملء المقاعد الشاغرة المنتخبة من الضفة الغربية.

في أبريل / نيسان ١٩٨٩، خرج الناس إلى الشوارع في احتجاجات عمّت جميع أرجاء البلاد تتعلق بقرارات الحكومة الاقتصادية. وتضمنت هذه القرارات إلغاء الدعم عن الخبز. وكنتيجة لذلك، عادت ما تسمى بالحياة السياسية إلى البلاد حيث انخرطت جميع أطراف المجتمع في الحياة العامة. عادت الأحزاب السياسية إلى السطح وبدأت تعمل علانية، واضطلعت النقابات المهنية والجمعيات المهنية بأدوار سياسية وبدأت المنظمات غير الحكومية في الظهور.

وبلغت العملية ذروتها بإجراء انتخابات برلمانية في العام ١٩٨٩. في ذلك الوقت، نظم المرشحون النشطون سياسياً، بما في ذلك أعضاء الأحزاب السياسية، أنفسهم في ائتلافات، وكانت النتيجة تمثيلاً ملحوظاً للأحزاب السياسية في البرلمان. وصل ستة وعشرون عضواً من أعضاء حزب جبهة العمل الإسلامي إلى البرلمان، ما جعل رئيس الوزراء في ذلك الوقت يعين نواباً في الحكومة كوزراء كوسيلة لمواجهة الإسلاميين في البرلمان، وبالتالي تم تعيين ٣٦ نائباً كوزراء.

تم تعديل قانون الانتخابات في عام ١٩٩٣، وكان التعديل بصورة رئيسية للابتعاد عن الأحزاب السياسية باتجاه نظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل. ونتيجة لذلك، تنافس المرشحون على أساس فردي، الأمر الذي قلل بشكل كبير من دور الأحزاب السياسية في البرلمان وفي المجال السياسي بشكل عام. وهكذا تم إضعاف الأحزاب السياسية، وفي مكانها، تزايد التصويت على أساس الانتماء إلى القبيلة. ونتيجة لذلك، أصبح زعماء القبائل والعشائر المرشحين الأساسيين، وكانت قوتهم وتأثيرهم مستمدة من قاعدتهم القبلية، وكذلك كانت همومهم وأجنداتهم أيضاً.

أدت الآثار التراكمية لنظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠١١، إلى جانب فترات عدم وجود برلمان، ما سمح للحكومة بتمرير عدد كبير من القوانين المؤقتة، أدت إلى تغيير تقريباً في سياسة الأردن الاقتصادية. اتجه المسار الجديد نحو تحرر أكبر مع الحفاظ على الهياكل القديمة للدولة الريعية وتقويتها وتقوية الوضع القائم، ما أدى إلى تشوهات اقتصادية أكبر مع ارتفاع وتيرة الاقتراض والاعتماد على المساعدات بشكل تصاعدي.

في العام ٢٠١١، خرج عدد كبير من الجماعات الشبابية الإصلاحية والأحزاب السياسية الأردنية إلى الشوارع على خطى ما يسمى بـ «الربيع العربي». وكانت هناك موجة من أكثر من ٣٠٠٠ احتجاج بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣، ولكنها بدأت بالتراجع مع تفاقم الوضع في سوريا - الدولة المجاورة، وتوافد اللاجئين إلى الأردن. وبدأ الأردنيون وكأنهم، وبشكل جماعي تقريباً، مصممون على تجنب وضع في بلادهم يشبه الوضع في سوريا.

جرت لانتخابات البرلمانية للعام ٢٠١٣ على أساس قانون جديد صاغته لجنة الحوار الوطني، والتي تأسست كنتيجة للربيع العربي وضمت ممثلين عن القوى السياسية الرئيسية في البلاد مثل حزب جبهة العمل الإسلامي، وحزب التيار الوطني، والأحزاب اليسارية والبرلمان. قدم القانون الجديد نظاماً بديلاً بانساً للأحزاب السياسية. كان على المرشحين تشكيل قوائم وطنية. ويستطيع الناخب، الذي يمتلك صوتين فعلياً، التصويت لصالح مرشح معين ويمكنه أيضاً التصويت لقائمة وطنية. يمكن للمرشح أن يختار سؤال ناخبيه المحتملين التصويت أيضاً لقائمة معينة. سمح النظام الجديد لـ ٢٧ نائباً (١٨٪) فقط من أعضاء البرلمان) بالوصول إلى البرلمان من خلال نظام القائمة. وعلى الرغم من إقرار قانون انتخابي جديد، إلا أنه ظل منتقداً للغاية بسبب حقيقة أن هذا القانون جاء نتيجة للحوار بين القوى التقليدية ذاتها في البلاد من دون أي مشاركة حقيقية للشباب والجماعات الإصلاحية الناشئة حديثاً. بالإضافة إلى ذلك، بقي القانون الجديد داعمًا للتصويت القبلي / العشائري، ولم يؤد إلى إدخال قوى سياسية جديدة تستند إلى إطار اقتصادي أو سياسي معين إلى البرلمان؛ على العكس من ذلك، تعرض البرلمان في العام ٢٠١٣ لانتقادات شديدة من قبل الجمهور. كان الأمر كما لو أن الأمة، بدلاً من أن تحكمها أحزاب تستند إلى بعض مدارس الفكر والأطر، تحكم من قبل أحزاب قائمة على صلة القرابة والدم، وهذا في الواقع، بديلاً غير ملائم. كما رافق قانون القوائم تغيير في قانوني الأحزاب السياسية والاجتماعات العامة. تم إدخال تعديلات على الدستور اقترحتها اللجنة الملكية لمراجعة الدستور وتمت الموافقة عليها من قبل البرلمان. أهم هذه التعديلات هو منع الحكومة من صياغة قوانين مؤقتة كما كانت العادة حتى ذلك الحين.

في العام ٢٠١٦، تم إدخال نظام تصويت جديد قائم على نظام القائمة المفتوحة أو الصوت المتعدد غير القابل للتحويل. من الناحية النظرية، يصب هذا النظام في مصلحة الأحزاب السياسية، خاصة أن سبعة أحزاب تمكنت من الوصول إلى البرلمان ممثلة بـ ٢٢ نائباً من أصل ١٣٠ (حوالي ١٧٪)، ترشح معظمهم

في عمان. بقي سلوك الناخبين خارج عمان قائماً على أساس الانتماءات القبلية، حيث لعبت الأحزاب السياسية دوراً محدوداً للغاية في المحافظات. حتى أعضاء البرلمان الذين يمثلون أحزاباً سياسية من خارج العاصمة تم انتخابهم على أساس قبلي لا على أساس منابر أحزابهم السياسية، خاصة وأنه وفقاً للنظام الجديد يجب تسجيل المرشحين في مناطقهم الجغرافية حتى لو كانوا ضمن قائمة أو مسجلين في حزب سياسي؛ لذلك، حافظ النظام على التوزيع القبلي للمناطق.

استناداً إلى قوانين الانتخاب والأحزاب السياسية الجديدة، زاد عدد الأحزاب السياسية المسجلة وتلك التي كانت تحت التسجيل إلى أكثر من ٤٧ حزباً سياسياً. وكانت هناك أيضاً زيادة طفيفة في مشاركة الشباب. ويعود سبب المشاركة المحدودة للشباب إلى العديد من العوامل، بما في ذلك تعزيز عدد كبير من القوانين التي تحد من الحريات والحقوق المدنية والسياسية، وثقافة لا تشجع على الانضمام إلى الأحزاب السياسية ولا على مشاركة الشباب.

في حزيران/ يونيو ٢٠١٨، قدمت الحكومة مشروع قانون ضريبة الدخل الذي من شأنه أن يزيد الضرائب، ويوسع من قاعدة دافعيها، ويجرم الديون الضريبية. واجه مشروع القانون، على الفور، اعتراضات من النقابات والجمعيات المهنية؛ وعندما بدأ أن الحوار مع الحكومة لن يسفر عن أي نتائج، كانت هناك دعوة إلى إضراب وطني، الأول من نوعه في الأردن بمشاركة واسعة. خرجت المظاهرات في جميع المحافظات، واستمرت لمدة ١٤ يوماً؛ وشهدت الأيام الأخيرة مشاركة متزايدة من قبل الفاعلين السياسيين.

كان مركز المظاهرات الدوار الرابع في عمان حيث يقع مقر رئاسة الوزراء. في البداية، كان المتظاهرون من المهنيين من الطبقة المتوسطة مع تمثيل من الجمعيات المهنية وبشكل رئيسي من عمان. وبحلول اليوم الخامس، بدأت حمولات الشاحنات من المحافظات الخارجية تتقاطر إلى الدوار الرابع، وعندها دخلت الأجهزة الأمنية في حالة تأهب قصوى لاحتمال انتشار ما بدأ كمظاهرات سلمية وحصول ما لا يمكن تصوره من عواقب. وهكذا، أدت المظاهرات إلى استقالة حكومة هاني الملقي وتعيين مجلس وزراء جديد برئاسة عمر الرزاز. ومع ذلك، استمرت المظاهرات حتى أعلن رئيس الوزراء المعين الجديد أن الحكومة قد سحبت مشروع قانون ضريبة الدخل رسمياً.

ونظراً للتوقعات العالية، والصوت الجديد الذي برز للمتظاهرين مؤخراً، قوبل تشكيل الحكومة الجديدة بردود فعل مختلطة من قبل العديد من المحاورين في البلد. كانت هناك توقعات كبيرة من الحكومة الجديدة خاصة فيما يتعلق بالاعتلال الاقتصادي واستجابة الحكومة لتدهور الوضع الاقتصادي. ورأى البعض أن الخليط من المعينين في الحكومة يشكل خطوة إيجابية في الاتجاه الصحيح، حيث تضمنت نشاطاً اجتماعيين وأعضاء مختارين غير تقليديين، بينما رأى آخرون أن الحكومة الجديدة لن تجلب أي جديد.

على مستوى الحكم المحلي، أدخل الأردن مؤخراً قانون اللامركزية الذي تم التصديق عليه في العام ٢٠١٥. وأدى ذلك إلى مجالس جديدة منتخبة على مستوى المحافظات، بالإضافة إلى المجالس التنفيذية القائمة على مستوى المحافظات. وقد جرت الانتخابات اللامركزية بتاريخ ١٥ آب/ أغسطس ٢٠١٧. إن الدور المتوقع لمجالس المحافظات هو الموافقة والإشراف، بالتعاون مع المجالس التنفيذية، على خطط وميزانيات التنمية على مستوى المحافظات. وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين، يتم عرض القضية على رئيس الوزراء لاتخاذ القرار النهائي.

هناك مجال لتوسيع دور مجالس المحافظات المنتخبة في حال قررت ذلك؛ ومع ذلك، لا يمكن أن يتم هذا إلا بموافقة البرلمان. ويتيح هذا الأمر الفرصة للشباب للانخراط بشكل أفضل في السياسة المحلية ولعب دور أكثر نشاطاً في الضغط على صناع القرار، خاصة أن عمر الترشح لعضوية مجالس المحافظات هو ٢٥ عاماً مقارنة بـ ٣٠ عاماً بالنسبة للترشح للبرلمان، ما يفتح الباب أمام القيادات الشابة للظهور. ظهر العديد من القيادات الشبابية خلال الربيع العربي من خلال الحركات السياسية والشبابية، حيث لعبت دوراً حاسماً في حشد الجمهور خلال الأعوام ٢٠١٠-٢٠١٣. ومع ذلك، فقد تم إضعاف هذه القيادات فيما بعد، حيث تسبب الوضع الإقليمي، وخاصة فيما يتعلق بالأزمة السورية وظهور داعش، في مخاوف من نتيجة مماثلة في الأردن. وقد عزز هذا التطور السلبي من الموقف المنقسم للاعبين السياسيين في الأردن بشأن الأزمة السورية.

إن حالة المرأة، أكثر الفئات ضعفاً وأقلها نشاطاً اقتصادياً، في الحياة السياسية ليست استثناءاً. تمكنت امرأة واحدة فقط قبل الكوتا النسائية في البرلمان، من الوصول إلى البرلمان في انتخابات العام ١٩٩٣. تم وضع كوتا للمرأة في البرلمان لأول مرة في العام ٢٠٠٣. وفي الوقت الحالي، هناك ٢٠ امرأة يمثلن ١٥٪ من نسبة الأعضاء. وعلى الرغم من أن هذه النسبة المئوية منخفضة، فإن معدل المشاركة جيداً عند مقارنته بمشاركة المرأة في الحياة السياسية. وبالمقارنة، يعتبر تمثيل المرأة في الأحزاب السياسية هزلاً.

ويعتقد الجمهور أن البرلمان ضعيف وغير فعال. ويرتبط هذا الاعتقاد بالعديد من العوامل مثل النظام الانتخابي، وتعيين رئيس الوزراء (من قبل الملك) بدلاً من انتخابه، والطريقة التي يتم بها اختيار رئيس الوزراء وزرائه، والتي تتفق مع الممارسات السابقة، ولا تلتزم بمعايير محددة يمكن التحقق منها موضوعياً. في العام ٢٠١٢، كان الأمر وكأن الإصلاح السياسي في الأردن يحاكي الإصلاح في المغرب، واحدة من الممالك الثلاثة الأخرى في المنطقة، كاستجابة للربيع العربي. وكان ملك المغرب قد أعلن عن تشكيل الحكومة الوزارية من قبل الأحزاب السياسية، في حين احتفظ الملك بتعيين رؤساء الأمن (الجيش والمخابرات والشرطة). وقام الأردن بفعل الشيء ذاته.

احتفظ ملك الأردن بحق تعيين قادة الجيش والاستخبارات والشرطة. ومع عدم وجود أحزاب سياسية في البرلمان في الأردن، كان من المفترض أن تعمل القوائم ككتل، بدلاً من أحزاب سياسية، والتفاوض مع رئيس الديوان الملكي على تعيين رئيس الوزراء. تم ممارسة هذا الأمر في الأردن مرة واحدة فقط في العام ٢٠١٢، وعادت الحكومة إلى الممارسة القديمة بتعيين الملك لرئيس الوزراء الذي يقترح بدوره أسماء وزراء في الحكومة تخضع لموافقة الملك. يتم فحص قائمة المعينين أيضاً من قبل جهاز الأمن، ويتم إجراء بعض التوصيات بشأن إزالة أو إضافة أسماء الوزراء. تقدم الحكومة المعينة برنامجها إلى البرلمان الذي يقرر، من خلال آلية تصويت، ما إذا كان سيعطيها تصويتاً بالثقة أم لا - وباستثناء حادثة واحدة في الخمسينيات من القرن الماضي، أعطى كل برلمان ثقته لكل حكومة منذ ذلك الحين. وفي الواقع، فإن الملك هو من يختار رئيس الوزراء وحكومته.

النمو الاقتصادي

النمو الاقتصادي

يبدأ قسم النمو الاقتصادي بمعدل نمو اقتصادي حقيقي. وتجدر الإشارة إلى أن معدل النمو كان عرضة على نطاق واسع للصدمات الخارجية (سواء صدمات العرض أو زيادة الطلب). ما لم يستقر النمو لعدة سنوات ومع اتجاه صعودي، لا يمكن للمرء أن يؤكد بأي درجة من اليقين أن الاقتصاد قد أصبح أكثر تطوراً.

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي

نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل متوسط سنوي قدره ٥,٣٪ خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٥، وهي الفترة التي تلت مباشرة عودة الأردنيين من الخليج إلى الوطن في أعقاب حرب الخليج الأولى. وقد شهدت هذه الفترة بداية تراجع الناتج المحلي الإجمالي عن ١٤,٤٪ في العام ١٩٩٢، وهو العام الذي جلب فيه الأردنيون الذين عادوا إلى وطنهم مدخراتهم وضاعفوا مستوى الاستثمار في الأردن. كان يجب أن يكون هذا الانخفاض المفاجئ بنسبة ١٠٪ في معدل النمو بمثابة إنذار، ولكنه لم يكن كذلك لعدة أسباب. في أوائل التسعينيات كان التنبؤ بمعدل النمو يتم في العادة من قبل لجنة برئاسة الأمين العام لوزارة المالية وعضوية مختلف الوزارات القطاعية مثل وزارة التخطيط، ووزارة الصناعة والتجارة، ووزارة الزراعة، الخ... لقد وضعوا تنبؤات مخصصة بناءً على خبراتهم وليس على أرقام نمو فعلية - فالأرقام الفعلية تأتي عادة بعد ٣-٤ سنوات. لم يكن لدى اللجنة أي سبب للقلق واستمرت في التركيز على التخفيضات التدريجية، وليس الشديدة، في النمو. لم تدرك أن الارتفاع والهبوط الملحوظ في عام واحد يرجع إلى أن غالبية المدخرات قد ذهبت إلى مشاريع عقارية، والتي عادة ما تسبب نمواً سريعاً، ولكنها لا تحدث أي تأثير دائم على الاقتصاد بعد تجميد الأموال في العقارات.

بعد الانخفاض في العام ١٩٩٤، انتعش الاقتصاد مرة أخرى لفترة وجيزة عندما وقع الأردن اتفاقية سلام مع إسرائيل في تشرين الأول / أكتوبر من ذلك العام. دفع التفاؤل المتولد عنها وعن بداية حقبة تتميز بزيادة المساعدات من الولايات المتحدة، ووعد بجني «ثمار السلام» بإلغاء ديون الولايات المتحدة البالغة ٧٠٠ مليون دولار أمريكي، دفع الناتج المحلي الإجمالي إلى معدل نمو قدره ٦,٣٪. إلا أن هذا التفاؤل لم يدم طويلاً، بعد تولي حكومة محافظة في إسرائيل بعد اغتيال إسحق رابين في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٥، واستبدل التفاؤل الناجم عن توقيع اتفاقات السلام بالتشاؤم بشأن النتيجة. كان الناس يتوقعون عائداً للسلام مثل التدفقات الهائلة من المساعدات من الولايات المتحدة بدلاً من مجرد الإعفاء من الديون غير المسددة بقيمة ٦٠٠ مليون دولار أمريكي من ديون الولايات المتحدة للأردن. بدا أن توقعات الاستثمار الأجنبي المباشر تتفكك، حيث أدلى نتنياهو بتصريحات بدا أنها تهدد نزعة التطبيع الإسرائيلي الأردني التي من المحتمل، أو التي تبدو وكأنها مفيدة (للأردن). وبالتالي، تم استبدال التفاؤل على الفور بالتشاؤم

وعدم اليقين.

وكانت ثاني أهم فترة تلك الممتدة من العام ١٩٩٦ وحتى العام ١٩٩٩، وهي فترة شهدت معدلات نمو هزيل بدأت من ٢,١٪ في العام ١٩٩٦، وبلغ متوسط النمو الاقتصادي ٢,٩٪ خلال الفترة. كان هناك تطورين إقليميين رئيسيين في العام ١٩٩٦ حيث اتخذت حكومة بنيامين نتنياهو موقفاً محافظاً بشأن اتفاقات السلام، وأدى الهجوم على السائحين الألمان في أسوان إلى إضعاف عائدات السياحة في الأردن بشكل ملحوظ، حيث لم يفضل السياح الغربيون السياحة إلى الأردن عن السياحة إلى الدول الأخرى في الشرق الأوسط. وكان لوفاة الملك الراحل حسين، في العام ١٩٩٩، تأثير ضار أقل مما كان متوقعاً، لأن الانتقال إلى القيادة الجديدة كان سلساً نسبياً. ومرة أخرى، بدا تأثير الأحداث الإقليمية الإيجابية غير مستدام، وسرعان ما تجاوزته التطورات السلبية في البلدان المجاورة.

وخلال الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٠ وحتى العام ٢٠٠٣، بلغ متوسط النمو ٤,٩ في المائة في السنة. كان للانتفاضة الثانية في فلسطين، التي بدأت في العام ٢٠٠٠ واستمرت ما يقرب من خمس سنوات (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، تأثير مبكر على الأردن. ومع ذلك كان تأثيرها قليل الأهمية على الاقتصاد الأردني بسبب عاملين: دفع الملك عبد الله الثاني، من خلال توجيهه الملكي، حكومة الأردن إلى إطلاق برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي في أواخر العام ٢٠٠١، ليتم تكملة تمويله بمساعدات مالية من المانحين والأموال الناشئة عن الخصخصة، وبهدف واضح هو تسريع وتيرة التنمية والإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية ورفع جودة ومستوى المعيشة للأردنيين. علاوة على ذلك، اقترنت مبادرات الحكومة الأردنية بتدفق المساعدات والعديد من مشاريع الدعم الفني الممولة من المعونة والتي ساعدت في دعم الاقتصاد.

هيمنت حرب الخليج الثانية على الفترة التالية، ٢٠٠٤-٢٠٠٩، وبلغ معدل النمو الاقتصادي في الأردن ٧,٦ في المائة سنوياً. تدفق العراقيون الأثرياء إلى الأردن ما تسبب بفترة نمو كبيرة استمرت حتى الربع الثالث من العام ٢٠٠٨. في العام ٢٠٠٤، أعلن الأردن عن انتهائه من ستة برامج إصلاحية لصندوق النقد الدولي. وعلى الرغم من فقدان الدعم النفطي من العراق، فإن التأثير السلبي كان محجوباً بتمويل المانحين والأثرياء العراقيين والمهنيين الذين توافدوا إلى الأردن بحثاً عن السلامة والأمن. وكانت أكبر زيادة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في العام ٢٠٠٥، حيث نما بنسبة ٨,٦٪، و٨,١٪ سنوياً في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ بسبب استثمارات العراقيين، ونمو المجتمع الدولي في عمان حيث جلب المانحون مواردهم إلى الأردن. كبلد آمن ومستقر للعمل انطلاقاً منه في عملياتهم في العراق، للمساعدة في تخفيف عبء الحرب في العراق وعواقبها. ارتفعت أسعار العقارات عدة مرات، وكان الأردن مليئاً بالسيولة.

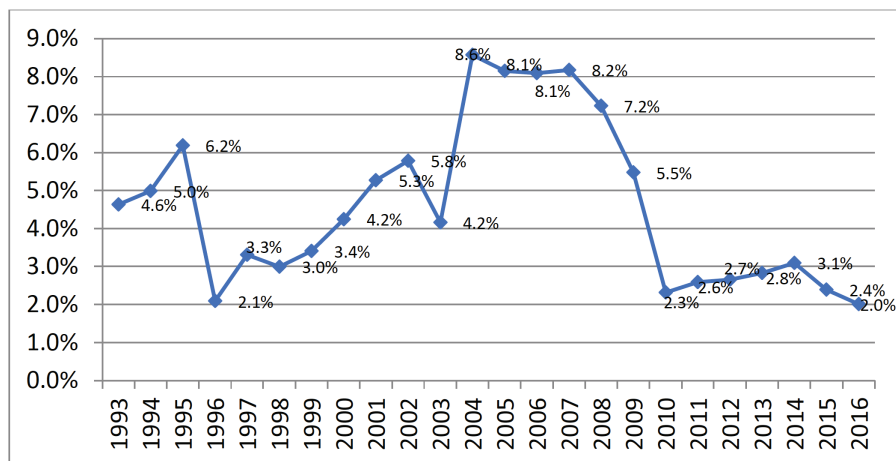
خلال هذه الفترة، كان الأردن يفخر بأنه واحد من أعلى معدلات النمو في العالم والمنطقة. لم يبدأ النشاط الاقتصادي في الانخفاض حتى الربع الثالث من العام ٢٠٠٨، نتيجة ما أصبح يعرف باسم «زمة

البورصات»، والتي نجمت عن انهيار بنك ليمان براذرز في ٣٠ آب / أغسطس ٢٠٠٨ وبداية الأزمة المالية العالمية. في العام ٢٠٠٩، انخفض النمو إلى ٥,٤٨٪، بسبب الهلع في الأردن وما يسمى بشركات «البورصة الدولية»، التي كانت احتيالا استثماريا أخذت الودائع من مستثمرين أبرياء وادعت أنها تستثمرها في أسواق الأسهم الدولية. كانوا في واقع الأمر يدفعون للمودعين جزءا صغيرا مما تلقتة الشركات منهم ولم يستثمروا الأموال أبدا.

كان رد فعل الحكومة على الفور مصادرة ممتلكات أصحاب هذه الشركات. ومع ذلك، لم يتم الإعلان، ولسنوات عديدة، عن حجم الضرر، الأمر الذي أثار تكهنات كبيرة وشائعات أشارت إلى أن حجم الضرر بلغ حوالي ٢ مليار دينار.

وعندما أصبح المبلغ (١٩٠ مليون دينار) معروفا بعد عدة سنوات، والذي تبين أنه عُشر المبلغ الذي ادعته وسائل الإعلام، كان الضرر قد تأصل بالفعل في الاقتصاد. أثر الذعر الذي تبع ذلك سلباً على سوق الأسهم الأردني وأسعار العقارات حيث ربط الشارع سوق الأسهم المحلية بالسوق العالمية وبدأ عهد من النمو المتباطئ. انخفض الإقراض البنكي مع تحرك السياسة النقدية نحو التقشف والحذر، وأصبح المال نادرا فجأة (بلغ معدل النمو في الإقراض إلى القطاع الخاص المقيم ١,٣٪ في العام ٢٠٠٩، وهو معدل هزيل مقارنة بمتوسط معدل نمو بلغ ٢٠٪ للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٨). في آب/أغسطس ٢٠٠٩، أعلنت الدول المتقدمة نهاية أزمة الائتمان العالمية، وكان الأردن يدخلها ويبدأ فترة من معدلات نمو منخفضة للغاية.

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي



تباطأ معدل النمو أكثر خلال العام ٢٠١٠ ليصل إلى ٢,٣٪، وهو انخفاض كبير عن متوسط النمو الذي شهدته الفترة السابقة. ويمكن أن يعزى الانخفاض في نمو الناتج المحلي الإجمالي، جزئياً، إلى انخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر (حيث وصل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى ١,٢ مليار دينار في العام ٢٠١٠، وهو أدنى مستوى له منذ العام ٢٠٠٥)، واستمرار ضعف الاقتصاد في مواجهة الصدمات الخارجية وعدم قدرة الإصلاحات على تعزيز القدرة التنافسية، من بين أمور أخرى. وتلقى الاستثمار في القطاع العقاري ضربة كبيرة مع انخفاض الائتمان، وتعثرت عدة مشاريع عقارية كبرى أو توقفت بعد منتصف العام ٢٠١٠. كان الشعور بأثر الأزمة الائتمانية والسياسات الحذرة التي نتجت عن ذلك لا يذكر في العام ٢٠٠٩، ولم يشعر الناس بعمق بزوال حقبة النمو إلا في منتصف العام ٢٠١٠، حيث تم استكمال المشروعات التي تم التعاقد عليها وتمويلها في العام ٢٠٠٨. وببساطة، فإن المشاريع الأخرى، التي كان يجب أن تبدأ، لم يتم البدء بها.

ارتفع النمو خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ بوتيرة سنوية بطيئة للغاية، من ٢,٣ في المائة إلى ٢,٨ في المائة. بدأ الربيع العربي في كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٠ عندما انتحر بوعزيزي حرقاً في تونس. ومباشرة بعد بداية الربيع العربي، بدأت المظاهرات في الأردن تطالب بإصلاحات اقتصادية وسياسية. في شباط / فبراير ٢٠١١، تم استبدال حكومة سمير الرفاعي بحكومة جديدة برئاسة معروف البخيت، والتي أعقبها بعد أشهر (تشرين أول / أكتوبر ٢٠١١) حكومة عون الخصاونة. وكان عمر حكومة هذا الأخير قصيراً أيضاً ولم يدم أكثر من ستة أشهر، وتم استبدالها في نيسان / أبريل ٢٠١٢ بحكومة فايز الطراونة. بعد خمسة أشهر تم استبدال حكومة الطراونة بحكومة عبد الله النسور في آذار / مارس ٢٠١٣ وخلال الفترة الممتدة من ٢٠١١ وحتى ٢٠١٣ شهد الأردن تشكيل أربع حكومات.

كان العام ٢٠١٢ مؤذناً لبداية تأثير الحرب الأهلية السورية على الأردن عندما دخل أكثر من ١٠٠ ألف سوري الأردن، وعندما انخفضت تجارة الأردن مع سوريا إلى النصف (في ذلك الوقت، كانت ٤٠٪ من التجارة الأردنية تمر عبر الحدود السورية). استمر تدفق اللاجئين إلى الأردن منذ العام ٢٠١٢ مع تقارير عن تأثيرات شديدة على الاقتصاد الأردني. تدفق اللاجئين، الذي تسارع في العام ٢٠١٢ وبعده (وصل العدد الإجمالي للاجئين المسجلين إلى أكثر من ٦٣٠ ألف وفقاً لأرقام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للعام ٢٠١٨)، ما زاد من الضغط على توفير الخدمات العامة وعلى المالية. علاوة على ذلك، أثر تدفق العمال الجدد على القوى العاملة على سوق العمل غير الرسمي، وأثر على فرص العمل المتاحة للأردنيين في هذا القطاع. حدث هذا في الوقت الذي كانت فيه الموارد المالية العامة تتعرض بالفعل للتحدي بسبب فاتورة الطاقة المتصاعدة القيمة باستمرار بسبب الانخفاض في إمدادات الغاز الطبيعي من مصر، المصدر الرئيسي للوقود لتوليد الطاقة الكهربائية في الأردن. ازدادت الضغوط على ميزان المدفوعات - وأدى التهرب الجديد لخط أنابيب الغاز في شباط / فبراير ونيسان / أبريل إلى انخفاض تدفقات الغاز أكثر مقارنة بالعام ٢٠١١، ما أدى إلى زيادة الواردات من الوقود الباهظ الثمن لتوليد الكهرباء، ومعه زادت

خسائر شركة الكهرباء الوطنية.

تعهدت دول مجلس التعاون الخليجي بتقديم حزمة مساعدات بقيمة ٣,٥ مليار دينار أردني في العام ٢٠١٢، لمشاريع التنمية على مدى خمس سنوات تتقاسمها بالتساوي المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر. بلغ إجمالي المقبوضات من هذه المنحة حتى تاريخ كتابة هذا التقرير، ١,٦٦١ مليار دينار: حولت كل من المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية المتحدة مبلغ ٥٢٤,٩٤ مليون ديناراً أردنياً، و٧٢١,٤ مليون ديناراً أردنياً و٤١٥,٤ مليون ديناراً على التوالي. بلغت قيمة المنح بحلول العام ٢٠١٦ التي تمت الموافقة عليها ٢,٤٦٩ مليار دينار أردني. بعد الاضطرابات في الأردن في أعقاب قانون الضريبة المقترح الذي تم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولي، تم تلقي حزمة مساعدات أخرى من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والكويت بمبلغ إجمالي قدره ٢,٥ مليار دولار. كما تعهدت قطر بتقديم ٥٠٠ مليون دولار كمساعدات و١٠ آلاف فرصة عمل للأردنيين. بالإضافة إلى ذلك، تعهدت دول أوروبية أخرى بتقديم مساعدات أكثر للأردن.

ظل النمو منخفضاً إلى حد كبير عند ٢,٨٪ في العام ٢٠١٣، نتيجة للزيادة في أسعار الطاقة للقطاع الصناعي. أعلنت الحكومة أنها ستوقع على ترتيبات الاستعداد الائتماني (اس بي إيه) مع صندوق النقد الدولي من شأنه أن يؤدي إلى تقديم قروض للحكومة شريطة أن تتم الإصلاحات. أظهرت الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ اقتصاداً واهناً في خضم تطورات الربيع العربي وأزمة متصاعدة على الحدود السورية ثم في العراق مع تداعيات الدولة الإسلامية في العراق والشام "داعش"، والتي بدأت تؤثر على الأردن من خلال تدفق اللاجئين وعدم الاستقرار في الدول المجاورة.

وقد وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في ٣ آب / أغسطس ٢٠١٢ على منح الأردن قرضاً بمقدار ١,٣٦٤ مليار دينار (حوالي ٢,١ مليار دولار، تمثل ٨٠٠ بالمئة من حصة الأردن في الصندوق) من حقوق السحب الخاصة (اس دي ار) لمدة ٣٦ شهراً بموجب أداة ترتيبات الاستعداد الائتماني (اس بي إيه). ووافق المجلس على المراجعة الخامسة بموجب أداة ترتيبات الاستعداد الائتماني في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٤، ليصل مجموع المبالغ المنصرفة إلى ٩٣٧,٧٥ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي ١,٣٨ مليار دولار). وتم التوصل إلى اتفاق على مستوى الموظفين حول المراجعة السادسة في ١٨ آذار / مارس ٢٠١٥. تظهر الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ فترة من النمو المنخفض المتواصل؛ وكان متوسط معدل النمو ٢,٦ في المائة. وبينما هدأت الاحتجاجات، استمر تدفق اللاجئين إلى الأردن من سوريا، وكذلك من العراق. وتوقع البنك الدولي أن يصل معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى حوالي ٣ في المائة في العام ٢٠١٤، بارتفاع عن العام ٢٠١٣ ويعكس زيادة في النمو، ومتنبأ أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي سوف يتسارع إلى ٣,٥ في المائة في العام ٢٠١٥ و٣,٩ في المائة في العام ٢٠١٦. ويرجع التباطؤ في النمو، وفقاً للتقرير، إلى إغلاق الحدود السورية والعراقية في منتصف العام ٢٠١٥. ومع ذلك، أكد التقرير أيضاً أن انخفاض

أسعار الطاقة والاستثمارات الناتجة عن ذلك الهادفة إلى تنويع موارد الطاقة متصاحبة مع انخفاض في العجز التجاري بسبب انخفاض أسعار النفط، والنمو في قطاع العقارات والسياحة، بسبب الحوافز الحكومية الجديدة، سيكون له تأثير إيجابي (وبالتالي تقليل العجز التجاري والعجز بالميزانية) كما هو حال الاستثمارات العامة الأعلى. ونتيجة لذلك، كان من المتوقع أن يرتفع النمو إلى ٣,٧ في المائة و٤ في المائة في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ على التوالي. أظهر التقرير أن جميع قطاعات الاقتصاد ساهمت بشكل إيجابي في النمو، وأبرزها التعدين واستغلال المحاجر في الربع الثالث من العام ٢٠١٤. شملت القطاعات التي ساهمت أكثر في النمو البناء، وتجارة الجملة والتجزئة، والتمويل وخدمات التأمين، والتي كانت أيضا هي القطاعات المتأثرة بالزيادة الكبيرة في عدد سكان الأردن بسبب تدفق اللاجئين.

في العام ٢٠١٥، تعرض الاقتصاد لصدمة خارجية أخرى حيث تم إغلاق الحدود مع سوريا والعراق، وأعيد فتح الحدود مع العراق في تموز / يوليو ٢٠١٨، لكن الحدود مع سوريا ظلت مغلقة حتى وقت كتابة هذا التقرير. في حين أن التجارة قد تم تحويلها مع بعض الخسائر المرتبطة بالحقائق الجديدة والتعديلات التي بنيت عليها، أصبح التركيز على ميناء العقبة، وخاصة محطة الحاويات. ومن الممكن أن تكون الأهمية المتزايدة لميناء العقبة هي التي أدت إلى مطالبة العمال في المحطة بتحسين الأجور وظروف العمل - ومن المثير للاهتمام أن تزامن المطالبات جاء مع بداية شهر رمضان، وهي الفترة التي يتزايد فيها الطلب على المنتجات الغذائية في الأردن، البلد الذي يستورد ٨٧٪ من الأسعار الحرارية. المهم أن الإضراب قد دخل حيز التنفيذ في العام ٢٠١٥، وتم إحباط إضراب آخر في العام ٢٠١٦ وبعد هذا العام. في العام ٢٠١٦، اعتمدت الحكومة مجموعة جديدة من التدابير التي تهدف في المقام الأول إلى زيادة معدلات ضريبة المبيعات على السلع وتوسيع نطاق تغطية الضرائب لتشمل سلعاً وخدمات جديدة. كانت الفكرة وراء تفكير صندوق النقد الدولي هي جعل الضرائب موحدة بقدر الإمكان، والتخلص من فروقات ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية على البندود لتخفيف «التشوهات».

في ٢٤ آب / أغسطس ٢٠١٦، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على ترتيب مدته ثلاث سنوات للأردن بموجب «تسهيل الصندوق الممدد» (إي إف إف) بمبلغ يعادل ٥١٤,٦٥ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي ٧٢٣ مليون دولار أمريكي، تمثل ١٥٠ بالمئة من حصة الأردن في الصندوق). وعقب قرار المجلس، يتم إتاحة مبلغ يعادل ٥١,٤٦٥ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي ٧٢,٣ مليون دولار أمريكي) للصرف الفوري وسيتم صرف المبلغ المتبقي تدريجياً على مدار مدة البرنامج، رهنا بست مراجعات.

يقول البرنامج: «يجب وضع الدين العام على مسار هبوطي ثابت من خلال تدعيم الوضع المالي التدريجي في المدى المتوسط مع الحفاظ على الإنفاق الاجتماعي الأساسي. تحقيقاً لهذه الغاية، من المهم تخفيض الضريبة العامة على المبيعات، وإعفاءات الرسوم الجمركية وتعديل قانون ضريبة الدخل.

وينبغي أن تعود شركة الكهرباء الوطنية (نيكو) إلى مستوى يسمح بها باسترداد تكاليفها التشغيلية، كما ينبغي دعم الموارد المالية لسلطة مياه الأردن. يجب تعزيز الإدارة المالية العامة لتعزيز الشفافية المالية والحد من المخاطر المالية.» كما أن «التنفيذ السريع لأجندة التكيف الهيكلي سيعزز مرونة وعمق القطاع المالي، وبيئة الأعمال، ويساعد على مواجهة التحديات التي تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة فيما يتعلق بالحصول على التمويل. وهناك حاجة لإجراء إصلاحات في سوق العمل لزيادة توظيف الشباب والنساء والحد من النشاط غير الرسمي.»

من بين أمور أخرى، فإن الافتراضات التي يقوم عليها برنامج صندوق النقد الدولي هي أن الصادرات والواردات ستزداد. ومع ذلك، ووفقاً لدائرة الإحصاءات، فإن الزيادة الأخيرة في الصادرات لم تكن قريبة أبداً مما توقعه صندوق النقد الدولي وكانت في صادرات البوتاس والأسمدة والملابس. وترجع زيادة صادرات البوتاس والأسمدة إلى جهود الشركة الخاصة، وارتفعت صادرات الملابس، الموجهة بشكل أساسي إلى السوق الأمريكية، بسبب الانتعاش المؤقت في السوق الأمريكية بعد انتخاب دونالد ترامب.

باختصار، يدعو برنامج صندوق النقد الدولي الحكومة إلى خفض الإنفاق وزيادة الضرائب. ومع ذلك، تظهر نظرة سريعة على حسابات صندوق النقد الدولي غياب اعتبارات استجابة المستهلك والمنتج (مرونة الطلب والعرض). علاوة على ذلك، فإن النتيجة الرئيسية للبرنامج هي تخفيض الديون، وليست تحفيز النمو - وهذا الأخير يشترط عكس معظم متطلبات صندوق النقد الدولي. بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى أن الاقتصاد قد عانى لسنوات عديدة من معدلات النمو المنخفضة والمتوترة، فإن زيادة الضرائب والرسوم من قبل الحكومة ستؤدي ببساطة إلى تعميق فترة الركود وتخلق مخاطر سياسية. ويلاحظ أن مقبوضات الحكومة من الضرائب والرسوم انخفضت في الربع الأول.

برامج الإصلاح لصندوق النقد الدولي - ملخص

برامج الإصلاح لصندوق النقد الدولي - ملخص

تنتقد الأحزاب السياسية والجمعيات المهنية والناشطون والجمهور بشكل عام برامج صندوق النقد الدولي بشدة. فلقد أدى اعتماد الأردن على المساعدات والقروض إلى اتباع هذه البرامج مع صندوق النقد الدولي دون أي رؤية واضحة حول كيفية الخروج من نموذج صندوق النقد الدولي وتحويل هذه البرامج بحيث تكون متماشية مع السياق الأردني بدلاً من تطبيق معظمها دون دراسة شاملة عن آثارها الاقتصادية والاجتماعية.

واحدة من أكبر القضايا المتعلقة بانتقاد الجمهور لبرامج صندوق النقد الدولي هي عدم وجود شفافية من جانب الحكومة عندما يتعلق الأمر بتصميم هذه البرامج والتفاوض عليها. لا توجد آليات منتظمة لنشر المعلومات أو الحوار (أو الحوارات) على مستوى البلاد لإشراك الناس في العملية وكسب الزخم اللازم لتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي، ويمكن تعميم ذلك على جميع قرارات الحكومة الاقتصادية سواء كانت متعلقة ببرنامج صندوق النقد الدولي أم بغيره من البرامج. أحد أسباب ذلك هو أن الحكومات يتم تعيينها، وليس انتخابها، وبالتالي فهي لا تشعر إلا بالقليل من الحاجة لإقناع الجماهير بأن آرائها، ما لم تؤد هذه الآراء إلى احتجاجات جماهيرية، ستؤدي إلى استمرارية الحكومة أو رحيلها. وحتى لو حدث نوع من الحوار أو المشاورات، فإنها ببساطة ستشرك غرف التجارة والصناعة، وستجري الحوار أو المشاورات بعد أن تكون المناقشة مع صندوق النقد الدولي قد تمت وتم الاتفاق على جميع الأمور. تقليدياً، لم تسفر المناقشات مع هذه الغرف عن تغيير يذكر.

يقدم هذا القسم ملخصاً لجميع برامج صندوق النقد الدولي التي خضع لها الأردن حتى الآن. بدأت البرامج في العام ١٩٨٩؛ وبعد أن أعلن الأردن في العام ٢٠٠٤ تخرجه من إصلاحات صندوق النقد الدولي، عاد في العام ٢٠١٢ إلى صندوق النقد الدولي. سوف ينتهي البرنامج الأخير في العام ٢٠١٩. للاطلاع على قائمة البرامج، يرجى الرجوع إلى الملحق ١.

برامج صندوق النقد الدولي في الأردن ١٩٨٩ - ٢٠٠٤

في العام ١٩٨٩، طلب الأردن، لأول مرة في تاريخه، توقيع اتفاق مع صندوق النقد الدولي. أعقب الترتيب الأول، الذي جاء نتيجة للأزمة الاقتصادية التي ضربت البلاد في العام ١٩٨٨، خمس ترتيبات أخرى استمرت حتى تموز/ يوليو ٢٠٠٤ لتصل في مجموعها إلى ستة ترتيبات. أعلن صندوق النقد الدولي بعد ذلك، عن «تخرج» الأردن من برنامج التصحيح الاقتصادي بنجاح.

تباينت تعاقدات الأردن مع صندوق النقد الدولي بين أداة ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه)

و«تسهيل الصندوق الممدد» (إي إف إف). وكان الأردن قادراً عادة على تنفيذ معظم المعايير الهيكلية وتحقيق معايير الأداء الخاصة به. ومع ذلك، فقد جاء معظمها على حساب الشرائح الضعيفة من المجتمع ونوعية النمو الكلي للاقتصاد. علاوة على ذلك، ومنذ بداية مفاوضاته مع صندوق النقد الدولي، قام الأردن بتأجيل الإصلاحات والتي تعتبر حساسة من الناحية السياسية لعدة مرات، مثل تخفيض فاتورة أجور القطاع العام وضريبة الدخل التصاعدية، ودعم الوقود، والكهرباء، والمياه، والبضائع الاستهلاكية الرئيسية الأخرى.

وقد حدد صندوق النقد الدولي أهداف برامج الإصلاح استناداً إلى ظروف البلد وأهدافه المشار إليها في خطط التنمية الوطنية. ثم تم استخدام الأهداف لتطوير سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية، وكذلك الإصلاحات الهيكلية. طور موظفو صندوق النقد الدولي في الأردن الكثير من هذه السياسات والأهداف، وكان دور وزير المالية مهما للغاية في فرض ما يجب تنفيذه. وفي مرحلة لاحقة، وتحديدًا في العام ١٩٩٦، عندما كان الأردن يتفاوض من أجل البرنامج الثاني، شعر موظفو صندوق النقد الدولي أن السلطات الأردنية والبنك المركزي الأردني «قد طوروا ما يكفي من الخبرة والثقة» للبدء في المشاركة والتأثير في تصميم البرامج.

كانت لجميع البرامج بين عامي ١٩٨٩ و٢٠٠٤ أهدافاً متشابهة تتراوح بين زيادة النمو، وخلق الوظائف وتعزيز مستويات المعيشة وخفض عجز ميزان المدفوعات. ومع ذلك، فقد ركزت السياسات التي تلت ذلك على إزالة جميع أشكال الدعم والدولة الريعية، واستبدالها بقيم السوق الحرة، في فترة قصيرة نسبياً. كما لم يقدم صندوق النقد الدولي المساعدة الفنية اللازمة للحكومة الأردنية للتعامل مع هذه التغييرات، ولم يكن الرصيد السياسي للحكومة بين الجمهور كافياً للمضي قدماً في الإصلاحات المطلوبة. تمكنت الحكومة الأردنية، ببطء وبصورة تدريجية، من تنفيذ عدد لا بأس به من السياسات والتنازل عن الباقي. وأحدثت الإصلاحات المنفذة احتجاجات متعددة خلال البرامج الستة بين عامي ١٩٨٩ و٢٠٠٤. والأهم من ذلك، أن الدولة استمرت في التوسع في الاعتماد على المعونات، لكنها لم تكن قادرة على تلبية المتطلبات المتزايدة لسكانها.

هدفت معظم السياسات الاقتصادية التي رعاها صندوق النقد الدولي إلى زيادة الإيرادات الحكومية من خلال زيادة معدلات الضرائب وإلغاء الدعم، مع ما يترتب على ذلك من زيادة النمو. ومع ذلك، لم يتم إيلاء الاهتمام الكافي للعوامل التي من شأنها مساعدة السكان على التكيف مع الإصلاحات المنفذة، أو تمكين القطاع الخاص من النمو والتعويض عن الأعباء الإضافية. ونتيجة لذلك، لم ينم الاقتصاد الأردني بما فيه الكفاية بالمقارنة مع الأعباء المتزايدة، وحافظ على اعتماده على المعونات والأزمات في البلدان المجاورة للتوسع. وعلاوة على ذلك، لم يتم اتخاذ أي إجراءات للتخفيف من الانخفاض المتوقع في المنح الذي جرى في وقت لاحق في العام ٢٠٠٧، حيث كان من المتوقع أن تنخفض المنح من ١٠٪ من الناتج المحلي

الإجمالي في العام ٢٠٠٥ إلى ١,٢٪ في العام ٢٠٠٧.

بعد «تخرج» الأردن من برامج صندوق النقد الدولي في العام ٢٠٠٤، واصلت الحكومة توجيهها في زيادة الضرائب والرسوم على الخدمات العامة، وإلغاء الدعم عن السلع الاستهلاكية، كوسيلة للإستجابة للعقبات الاقتصادية. تم تعزيز هذا الاتجاه مرة أخرى في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨، حيث تم إلغاء الدعم عن الكهرباء والخبز إما جزئياً أو كلياً، وتم إدخال قانون جديد لضريبة الدخل لتوسيع القاعدة الضريبية. وبالتالي، يمكن القول بسهولة إن أساليب الحكومة في تشكيل السياسات الاقتصادية قد تأثرت بنهج صندوق النقد الدولي، وتحاول جاهدة تقليدها بدلاً من البحث عن الحلول التي تحترم التطور الطبيعي للاقتصاد الأردني وقدرته.

مع بداية الربيع العربي وأزمة الطاقة المتصاعدة، عاد الأردن سريعاً إلى الإصلاح والمساعدات عبر صندوق النقد الدولي. وكان أحد الأسباب وراء هذه العودة، ما أصبح ممارسة معتادة: طلب المانحون أن يقدم صندوق النقد الدولي «شهادة نتائج مالية سليمة» كشرط لمشاركتهم في المساعدات. هناك أيضاً نظرية مثيرة للجدل تطرحها النخب السياسية والشخصيات العامة من حين لآخر بأن الضغط الحالي للإصلاح يهدف إلى إجبار الأردن على الالتزام بالتنازلات السياسية التي ترعاها في الغالب الولايات المتحدة ودول الخليج، وعلى الرغم من أنه لا يوجد أي بيان رسمي صادر عن الحكومة أو الديوان الملكي يدعم مثل هذه الادعاءات، يتوجه العديد من الناس والخبراء في هذا الاتجاه.

ترتيبات الاستعداد الائتماني (إس بي إيه) ٢٠١٢

في ٢٧ تموز / يوليو ٢٠١٢، طلب الأردن من خلال وزير المالية وحاكم البنك المركزي، من صندوق النقد الدولي ترتيبات الاستعداد الائتماني لمدة ٣٦ شهراً وبمبلغ ١,٣٦٤ مليون دينار أردني، حقوق سحب خاصة للمساعدة في تخفيف الأزمة المالية التي يمر بها الأردن. ويمثل هذا المبلغ ٨٠٠ في المائة من حصة الأردن في صندوق النقد الدولي، ويساوي تقريباً ٢ مليار دولار أمريكي.

وكما هو موضح في مذكرة الحكومة للسياسات الاقتصادية والمالية، والتي هي جزء من خطاب النوايا، فإن البرنامج ثلاثة أهداف رئيسية. يركز الهدف الأول على الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنفيذ «سياسات مالية ونقدية وهيكلية مناسبة». وتشمل هذه السياسات أيضاً جعل شركة الكهرباء الوطنية (نبكو) وغيرها من المرافق تسترد تكاليفها. ويركز الهدف الثاني على جعل سياسات الحكومة الأردنية أكثر «إنصافاً وشمولاً للجميع»، والذي يجب تحقيقه من خلال دعم موجه ومركّز إلى الشرائح الأكثر ضعفاً في المجتمع وإلغاء أي دعم لمن هم أكثر قدرة على الدفع. يهدف الهدف الثالث إلى دعم النمو وتعزيز الموقف الاستثماري في الخارج على المدى المتوسط الأمد عن طريق إجراء إصلاحات هيكلية

هادفة لتعزيز مناخ الاستثمار.

السياسات الاقتصادية التي ستنفذها حكومة الأردن

من أجل تحقيق أهداف البرنامج المعلنة، اقترحت الحكومة عددًا من الإجراءات الاقتصادية في مختلف المجالات ليجري تنفيذها من قبل السلطات المسؤولة خلال دورة البرنامج. تم تقسيم الإصلاحات إلى سياسات مالية، وسياسات طاقة، وسياسات نقد وأسعار صرف، وسياسات القطاع المالي، وسياسات تعزيز النمو، وسياسات أخرى يتم تحديدها بناءً على مراجعات صندوق النقد الدولي. أكدت السياسات التي حددتها الحكومة على ثلاثة جوانب: تخفيض عجز الموازنة وخسائر الشركات العامة، والحفاظ على الربط بالدولار للحماية ضد التضخم، وإجراء إصلاحات هيكلية لتعزيز قدرة الاقتصاد على الإنتاج والتصدير.

١- السياسات المالية

٢٠١٢

في قسم السياسات المالية الملحق بكتاب النوايا الأولى، تهدف الحكومة إلى تعزيز وضعها المالي من خلال اتخاذ إجراءات في الجانب المتعلق بالإيرادات والنفقات تصل إلى ٣,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. في الجانب المتعلق بالإيرادات، زادت الحكومة الضرائب على عدد من السلع الكمالية بما في ذلك تذاكر الطيران والسيارات والكحول والتبغ. بالإضافة إلى ذلك، تم إدخال ضريبة مبيعات جديدة على الهواتف المحمولة وأجهزة تكييف الهواء وتم إلغاء الإعفاءات من ضريبة المبيعات العامة على المواد المستخدمة في الزراعة. أما بالنسبة للإيرادات غير الضريبية، فقد تم إضافة رسوم إقامة إضافية لغير الأردنيين وكذلك رسوم على إرسال الأموال من الأردن إلى الخارج. كان من المتوقع أن تسفر هذه الإجراءات عن ٠,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وعلاوة على ذلك، تم زيادة أسعار أنواع الوقود المختلفة (وقود السيارات، ووقود الطائرات، غاز الطهي، والوقود الثقيل) بنسب مختلفة وتحرير أسعارها حيث أصبحت خاضعة للتغيير الشهري في أسعار الوقود العالمية.

في الجانب المتعلق بالنفقات، تم تخفيض النفقات العسكرية بنسبة ٠,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، والدعم المالي للمؤسسات المستقلة بنسبة ٠,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي، والإنفاق التشغيلي وغيره من الإنفاق الحالي بنسبة ٠,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي. من ناحية أخرى، حددت النفقات الرأسمالية بـ ١,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وأخيرًا، توقعت الحكومة تلقي منح من مانحين إقليميين ودوليين تصل إلى ٤,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

سنة ٢٠١٣ وما بعدها

وضعت الحكومة تدابير محددة لتخفيض عجز الميزانية الأولى بنسبة ٦,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وقد استندت هذه التدابير على افتراض أن سعر برميل النفط سيكون ٩٤ دولاراً أمريكياً للبرميل. في الجانب المتعلق بالإيرادات، سيتم إجراء مراجعة شاملة لجميع الحوافز الضريبية؛ وقررت الحكومة الامتناع عن تقديم أي حوافز جديدة. بالإضافة إلى ذلك، أعادت الحكومة ضريبة المبيعات القياسية على السلع الكيماوية والفنادق ومواد البناء في ١ كانون الثاني / يناير ٢٠١٣، ونفذت ضريبة خاصة على منتجات الوقود ورسوم إضافية على اتفاقيات الترخيص. تم تقديم قانون جديد لضريبة الدخل في العام ٢٠١٣، مما أدى إلى خفض عتبة العائلات والأفراد الغاضعين لضريبة الدخل، وزيادة الضرائب على الشركات الكبيرة بما في ذلك الضرائب على التعدين.

وتم تنفيذ خطوات إضافية تدخل في إطار الإصلاح الهيكلي الضريبي مثل تحسين نظام إدارة الضرائب وتعزيز الإدارة المالية العامة.

٢- سياسة الطاقة

في العام ٢٠١٢، بدأت الحكومة في اتخاذ خطوات للتقليل من خسائر شركة الكهرباء الوطنية التي بلغت ٥,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. زادت الحكومة التعرفة على قطاعات مختارة (الاتصالات السلكية واللاسلكية والفنادق والصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة) في حزيران / يونيو ٢٠١٢ والتي أسفرت عن انخفاض بنسبة ٠,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى انخفاض الخسائر إلى ٥,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. بحلول نهاية أيلول / سبتمبر ٢٠١٢، تم وضع خطة مفصلة لمعالجة قضايا الطاقة في الأردن. وهدفت الخطة إلى تخفيض خسائر شركة الكهرباء الوطنية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٣,٨٪ في العام ٢٠١٣، و ٢,٧٪ في العام ٢٠١٤، و ١,٨٪ في العام ٢٠١٥، و ٠,٧٪ في العام ٢٠١٦، وتحقيق استرداد التكلفة في بداية العام ٢٠١٧.

للتخفيف من أزمة انقطاع الغاز المصري والارتفاع الكبير في أسعار الوقود الثقيل بين ٢٠١٢ وأواخر ٢٠١٤، بدأت الحكومة الأردنية في السعي إلى تنويع مصادر الطاقة من خلال بناء ميناء للغاز الطبيعي المسال في العقبة، بالإضافة إلى ألواح الطاقة الشمسية ومزارع الرياح، وفي وقت لاحق في العام ٢٠١٦، أبرمت الحكومة صفقة مع إسرائيل لاستيراد الغاز الطبيعي. علاوة على ذلك، بدأت الحكومة الأردنية البحث في استكشاف إمكانيات استخراج النفط الصخري، المتاح على نطاق واسع في الأردن. ووضعت أيضاً خيارات أخرى لدراساتها مثل سكة من العقبة إلى عمان لتوفير الغاز الطبيعي المسال أو خط أنابيب من العراق إلى الأردن.

على مستوى البنية التحتية، ستعمل الحكومة مع شركات الكهرباء الثلاث في الأردن لتقليل الخسائر في توزيع الكهرباء وستفتح الأسواق لمصافي جديدة في الأردن.

٣- السياسة النقدية وسعر الصرف

واصل البنك المركزي الأردني سياسته في ربط الدينار الأردني بالدولار الأمريكي حيث أنها خدمت المملكة بشكل جيد في الماضي. بالإضافة إلى ذلك، قام بتضييق نطاق تقلب أسعار الفائدة في النصف الأول من العام ٢٠١٢، وأدخل معدل إعادة الشراء الأسبوعي لإبلاغ السوق عن سعر الفائدة بين البنوك، وراكم محفظة أوراق مالية حكومية قصيرة الأجل. وقد ساعد هذا البنك المركزي الأردني في السيطرة على هيكلية سعر الفائدة والسيولة في الأسواق.

٤- سياسات القطاع المالي

احتفظ النظام المصرفي الأردني بسلامته حيث استقرت القروض المتعثرة عند ٨,٥٪ منذ العام ٢٠١١. وعلاوة على ذلك، اتخذ البنك المركزي خطوات لتعزيز إطاره الإشرافي بما في ذلك إجراء عملية التقييم الداخلي لكفاية رأس المال (ICAAP) للمصارف المحلية، وتحليل دراسات التأثير الكمي للبنوك لتنفيذ الإطار التنظيمي لاتفاقية بازل ٣، وإنشاء مكتب الائتمان الذي من شأنه أن يسمح للمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحصول على الخدمات المالية بشكل أفضل.

٥- سياسات النمو

وقد حددت الحكومة عددا من السياسات التي ستعتمدها لتعزيز النمو على المدى القصير والمتوسط والطويل بما في ذلك الخطوات الرامية إلى تعزيز بيئة الأعمال، وتعزيز جهود تشجيع التجارة الأردنية، وتحسين الشفافية والمساءلة، ووضع خطة للابتكار الذي يقوده القطاع الخاص.

٦- سياسات أخرى

أشارت الحكومة إلى أنها منفتحة على أي سياسات جديدة قد يدخلها صندوق النقد الدولي خلال دورة البرنامج أو تلك التي قد تكون ضرورية. وقد ترك تحديد ذلك لرصد وتقييم صندوق النقد الدولي لقدرة الحكومة على تحقيق معايير البرنامج. ومع ذلك، فإن أية إجراءات جديدة ستكون على الأرجح مشابهة لتلك الموجودة بالفعل مثل زيادة الضرائب والرسوم، وخفض النفقات الرأسمالية، وإلغاء الدعم.

نتائج التدابير الاقتصادية للحكومة وبرنامج ترتيبات الاستعداد الائتماني (إس بي إيه) على الاقتصاد المحلي

كما ذكرنا سابقاً، كانت إجراءات الحكومة تدور أساساً حول زيادة الضرائب والرسوم الإضافية وإلغاء الدعم وخفض بعض النفقات العامة (النفقات الرأسمالية بشكل أساسي). ومع ذلك، وعلى الرغم من الجهود العديدة، فقد ارتفعت مستويات الدين العام خلال دورة البرنامج، وانخفضت القوة الشرائية وأدت إلى إغلاق العديد من المتاجر والعلامات التجارية الأجنبية وانتقالها إلى بلدان أخرى. وتم إلغاء العديد من مشاريع البنية التحتية العامة، والتي أثرت أيضاً على النمو ومستوى الخدمات المقدمة. من ناحية أخرى، حاولت الحكومة تعزيز فرص المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة في الوصول للتمويل، ولكن هذه الجهود فشلت بشكل كبير بسبب الضرائب المرتفعة، وانعدام السياسة الاقتصادية الشاملة بين القطاعات المختلفة، والبيئة التشريعية المتقلبة.

تقييم موظفي صندوق النقد الدولي لأداء الأردن

كان تقييم الموظفين لأداء الأردن خلال الترتيبات الإحتياطية للعام ٢٠١٢، والذي كان جزءاً من المراجعة السابعة والنهائية لصندوق النقد الدولي لبرنامج ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه)، والصادر في آب / أغسطس ٢٠١٥، مريضاً. إن المبدأ التوجيهي الرئيسي لعملية تقييم صندوق النقد الدولي هو معايير التدابير الاقتصادية المتفق عليها في بداية البرنامج، وعلى الرغم من التقييم المرحلي لصندوق النقد الدولي، فإن تأثير هذه التدابير كان «غير مرضي للغاية» وكذلك هو الأمر بالنسبة للرأي العام. ومع ذلك، فقد تم التأكيد، في عدد من التوصيات التي صدرت على أهمية اتخاذ القرارات الحاسمة في الحكومة. تحسن أداء الاقتصاد الأردني، على الرغم من البطء، وفقاً لمعايير صندوق النقد الدولي، مع استقرار في الآفاق الاقتصادية الكلية، وتعزز الموقف المالي، ولكن الطريق إلى الانتعاش لا يزال طويلاً.

إن إحدى التوصيات التي تم ذكرها عدة مرات هي الحاجة إلى إجراء المزيد من التكيف الهيكلي والمالي. ويشمل ذلك إصلاح قانون ضريبة الدخل، ومراجعة الحوافز الضريبية، وتخفيض فاتورة الأجور العامة، التي تعتبر تكلفة تتسم بقلّة المرونة، وتحسين إدارة الضرائب والإدارة المالية العامة، بالإضافة إلى الحفاظ على الالتزام بتخفيض خسائر شركة الكهرباء الوطنية (نبك) وخسائر سلطة مياه الأردن.

في نهاية البرنامج، تحسنت آفاق الاقتصاد الكلي واستقرت مع انخفاض التضخم، وتقلص العجز في الحساب الجاري الخارجي، وتعزز القطاع المالي، وزاد الاحتياط إلى مستويات كافية. وعلاوة على ذلك، تم البدء تدريجياً بإلغاء الدعم المقدم إلى شركة الكهرباء الوطنية (نبك) وسلطة المياه الأردنية، وتم إلغاء دعم أسعار الوقود واستبدالها بتحويلات نقدية مباشرة إلى الفئات الأكثر ضعفاً، والتي شكلت حوالي ٧٠٪ من

الجمهور في ذلك الوقت.

في الجانب المتعلق بالتكيف الهيكلي، أشار موظفو صندوق النقد الدولي إلى أن حكومة الأردن كان بإمكانها أن تكون أكثر «طوموحاً» في إقرار قانون لضريبة الدخل كان من شأنه خفض عبء العائلات والأفراد المؤهلين لدفع ضريبة الدخل، وكان بإمكانها أن تخفض الحوافز الضريبية أكثر. كان بالإمكان تسريع الإصلاحات في إدارة الضرائب وإدارة المالية العامة، في حين أن إنشاء وحدة شراكة بين القطاعين العام والخاص في وزارة المالية يمكن أن يساعد في تحديد الاستثمارات العامة وتوجيهها بشكل أفضل. على صعيد بيئة الأعمال التجارية، أقر البرلمان قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتم إنشاء محطة واحدة شاملة للمستثمرين وتحسين الوصول إلى الائتمان.

«تسهيل الصندوق الممدد» (EFF)، ٢٠١٦

وفي ٢٠ حزيران/ يونيو العام ٢٠١٦، أعلنت الحكومة الأردنية أنها توصلت إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي للبدء ببرنامج «تسهيل الصندوق الممدد» والذي سيستمر من العام ٢٠١٦ وحتى العام ٢٠١٩. في ٢٦ تموز / يوليو ٢٠١٦، بعثت الحكومة، من خلال وزير المالية ومحافظ البنك المركزي الأردني خطاباً رسمياً إلى كريستن لاجارد، المدير الإداري لصندوق النقد الدولي، تطلب ترتيباً بموجب «تسهيل الصندوق الممدد» بمبلغ ٥١٤,٦٥ مليون من حقوق السحب الخاصة التي تصل إلى ٠,٧ مليار دولار أمريكي، وتساوي ١٥٠٪ من حصة الأردن في الصندوق.

وترتكز ترتيبات تسهيل الصندوق الممدد، والتي جاءت لتعتمد على ما تحقق في ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه)، كما وصفتها الحكومة في خطاب النوايا الأولي، على «رؤية ٢٠٢٥»، وإطار عمل الحكومة للسنوات العشر للسياسات الاقتصادية والاجتماعية. لم تكن أهداف ترتيبات تسهيل الصندوق الممدد مختلفة تماماً عن تلك الخاصة بترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه) السابقة. وقد حددت أهداف ترتيبات تسهيل الصندوق الممدد للعام ٢٠١٦ بالتالي: الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، وتعزيز النمو، والحد من نقاط الضعف الخارجية، والحفاظ على الإنفاق الاجتماعي لحماية الشرائح الأكثر ضعفاً في المجتمع، وتعزيز بيئة الأعمال والقدرة التنافسية «للاقتصاد الأردني، والحد من الدين العام، وتشجيع الحكم الرشيد، والحد من البطالة خاصة بين الشباب والنساء».

كانت توقعات الحكومة لنمو الناتج المحلي الإجمالي في إطار تسهيل الصندوق الممدد محافظة وأكثر واقعية، حيث كان من المتوقع أن تصل إلى ٢,٨٪ فقط في العام ٢٠١٦، و٤٪ عند أعلى مستوى لها في المدى المتوسط، مقارنة بـ ٤,٥٪ على الأقل المتوقعة في بداية الترتيب السابق. وقد عززت هذه النظرة المحافظة بعدم القدرة على تحقيق أهداف التكيف الضريبي بشكل كامل المبين في ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه) للعام ٢٠١٢، حيث كان من المتوقع أن ينخفض عجز الميزانية من ٩,٥٪ من الناتج

المحلي الإجمالي إلى ٣,٥٪. وبدلاً من ذلك، انخفض فقط إلى ٥,٥٪ نتيجة للنمو الاسمي المنخفض، وانخفاض الإيرادات المتأتية من ضريبة السلع والخدمات التي جاءت نتيجة لانخفاض النمو وتراجع أسعار النفط. إن النظرة المستقبلية التي اعتمدت عليها الحكومة الأردنية شملت تخفيف قواعد المنشأ الخاصة بالاتحاد الأوروبي للصادرات الأردنية (التي فشلت بشكل كبير)، والاستثمارات التي ستأتي بتوقيع اتفاقية التعاون مع المملكة العربية السعودية (والتي لم يتم تحقيقها على أرض الواقع) وفتح طرق التجارة مع العراق والذي حدث في أواخر العام ٢٠١٧، ولم تكن هناك حركة قوية للضائع كما كانت سابقاً، والمشاريع الاستثمارية المخطط لها في إطار خطة الاستجابة الأردنية والتي من المفترض أن يتم تمويلها من قبل «عقد الأردن». من ناحية أخرى، أخذت الحكومة في الحسبان استمرار الصراع في سوريا والآثار غير المباشرة المترتبة على الأردن، وتراجع التحويلات المالية والمنح من دول مجلس التعاون الخليجي بسبب انخفاض أسعار النفط، وتراجع عائدات السياحة والصادرات بسبب عدم استقرار الوضع الإقليمي.

سياسات الأردن الاقتصادية بموجب «تسهيل الصندوق الممدد» (EFF)

استرشدت السياسات النقدية والمالية للحكومة الأردنية بموجب «تسهيل الصندوق الممدد» (EFF) بهدف تخفيض الدين العام، والحد من العجز في شركة نيكو وسلطة المياه، والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي والاحتياطي الأجنبي، والحفاظ على مساحة للإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي.

١ - السياسات المالية

تهدف السياسات المالية للحكومة الأردنية بشكل أساسي إلى تخفيض الدين العام إلى ٧٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط بحلول العام ٢٠٢١. وللقيام بذلك، ستقوم الحكومة بوضع مجموعة من السياسات خلال مسار البرنامج لتحقيق هذا الهدف، بما في ذلك مراجعة السياسات الضريبية والإدارة عن طريق تقديم قانون جديد للضريبة الدخل من شأنه توسيع القاعدة الضريبية وزيادة الإيرادات. وعلاوة على ذلك، سيتم تنفيذ إطار جديد لتبسيط ضريبة المبيعات العامة وإعفاءات الرسوم الجمركية. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم وضع تدابير لتحسين أوضاع الدين العام والقدرة على إدارة الديون.

كما كان من المفترض أن تعمل التدابير المتعلقة بالضرائب على استقرار الدين العام بنسبة ٩٤٪ بحلول نهاية العام ٢٠١٦، والحد من خسائر سلطة المياه واسترداد شركة نيكو للتكاليف بحلول نهاية العام ٢٠١٦. ومع ذلك، فشلت هذه التدابير حيث بلغ الدين العام ٩٥,١٪ بحلول نهاية العام ٢٠١٦، وبلغ حالياً ٩٦٪ بحلول نهاية نيسان / أبريل ٢٠١٨، وشركة نيكو لا تزال تسجل خسائر شهرية حتى الآن. وكما هو متوقع، فإن خفض أسعار الطاقة والرسوم في وقت من النمو الاقتصادي الضعيف من شأنه أن يخفض من معدل النمو بشكل أكبر ويؤدي إلى انخفاض عائدات الحكومة حيث يقلل الناس من أنشطة

الاستهلاك والإنتاج والاستثمار.

بالإضافة إلى ما سبق، تخطط الحكومة للالتزام ببعض الإجراءات في الجانب المتعلق بالنفقات بما في ذلك ضمان ألا يتجاوز النمو السنوي في فاتورة الأجور ١,٥٪ بين الأعوام ٢٠١٧ و ٢٠١٩. بالإضافة إلى ذلك، ستعمل على تخفيض متأخرات فاتورة الصحة مع الحفاظ على الحد الأدنى للإنفاق الاجتماعي وشبكة الأمان الاجتماعي، والتي تشمل الشيخوخة، التي تستهدف في المقام الأول المرض والعجز، والأسرة والأطفال، والإسكان، والبحث والتطوير في مجال الحماية الاجتماعية. علاوة على ذلك، التزمت الحكومة الأردنية بتقييم أي استثمارات عامة إضافية يتم في إطار الاستثمار العام الذي تم إنشاؤه حديثاً، ومساعدة تقنية من صندوق النقد الدولي، لضمان اختيار المشاريع ذات أعلى معدل عائد اجتماعي. كما تضمنت إجراءات لتقليل خسائر سلطة المياه ونبكو وزيادة الكفاءة من خلال تحديث استراتيجية وزارة المياه والري للحد من خسائر المياه واعتماد آلية تعديل التعريفة التلقائية لأسعار الكهرباء.

تم تحديد خطوتان رئيسيتان في برنامج الحكومة هما إعادة هيكلة الملكية الأردنية لعكس اتجاه الخسائر التشغيلية التي تعاني منها الشركة، والتي تغطيها الحكومة لأنها المساهم الرئيسي في الشركة، ومحاولة الحد قدر الإمكان من التكاليف التي سيتم تكبدها من تنفيذ قانون اللامركزية. سيتم تنفيذ إجراءات هيكلية إضافية لتعزيز الإدارة المالية العامة خلال البرنامج.

٢- السياسات النقدية والمالية

وكما هو الحال في الترتيب السابق، سيظل ربط سعر الصرف بالدولار الأمريكي والحفاظ على مستويات كافية من الاحتياطيات الأجنبية حجر الزاوية في السياسة النقدية للحكومة. يعتبر استقرار سعر الصرف دعامة أساسية لاستقرار الاقتصاد في الأردن. إن أي محاولة للخروج من هذا المعدل صعوداً أو هبوطاً قد تحدث آثاراً ضارة على الاقتصاد كما تراها القيادات المتعاقبة للبنك المركزي الأردني والحكومات الوزارية التي جاءت بعد أزمة العام ١٩٨٩؛ كان الإشراف الحثيث على القطاع المصرفي من قبل البنك المركزي الأردني، والإطار التشريعي المعزز الذي يتضمن تطبيق قانوني محاربة غسيل الأموال ومُجابهة تمويل الإرهاب، من بعض نتائج ذلك. بالإضافة إلى ذلك، تم نقل المسؤوليات الإشرافية على قطاع التأمين إلى البنك المركزي الأردني منذ منتصف العام ٢٠١٧، وتم تنفيذ المزيد من الأنظمة للإشراف على شركات التمويل الأصغر.

٣- سياسات الوظائف والنمو

وقد اعتمد أو سيتم اعتماد عدد من المقاييس الهيكلية والإجراءات خلال مدة البرنامج لتعزيز مناخ

الأعمال وتسهيل الوصول إلى التمويل خاصة المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وإصلاحات سوق العمل النشطة، وتعزيز الرقابة العامة والمحاسبة، والحكم الرشيد، بالإضافة إلى تدابير لتحسين القدرة التنافسية وتعزيز الصادرات.

نتائج التدابير الاقتصادية للحكومة وبرنامج «تسهيل الصندوق الممدد» (EFF) على الاقتصاد المحلي

لا يزال البرنامج جارياً ومن المقرر الانتهاء منه في العام ٢٠١٩. ومع ذلك، فإن الإجراءات المنفذة حتى الآن ونتائجها تشبه إلى حد بعيد ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه) للعام ٢٠١٢. وعلى الرغم من أنه لا يمكن إصدار حكم نهائي بشأن البرنامج في الوقت الحالي، يمكن للمرء أن يتنبأ بسهولة بأن العديد من أهداف البرنامج، وخاصة تلك المتعلقة بخفض الدين العام إلى ٧٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام ٢٠٢١، والذي يتجاوز حالياً ٩٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، لن يتم الوفاء بها. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن البلد ستصبح أقل اعتماداً على الآخرين وأكثر اعتماداً على النفس، على الأقل قبل نهاية البرنامج، حيث لا يزال البلد يعاني من إدارة الضرائب والسياسات المتعلقة بها. مع قول ذلك، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو ما إذا كان الأردن سيقدّم طلباً لبرنامج آخر، وإذا كان الأمر كذلك، فهل سيكون الأمر مختلفاً أو سيساعد في حل العديد من القضايا التي لا تزال قائمة.

للاطلاع على تفاصيل اتفاقية «تسهيل الصندوق الممدد» (EFF) مع صندوق النقد الدولي، يرجى الرجوع إلى الملحق ٢.

العمالة والبطالة

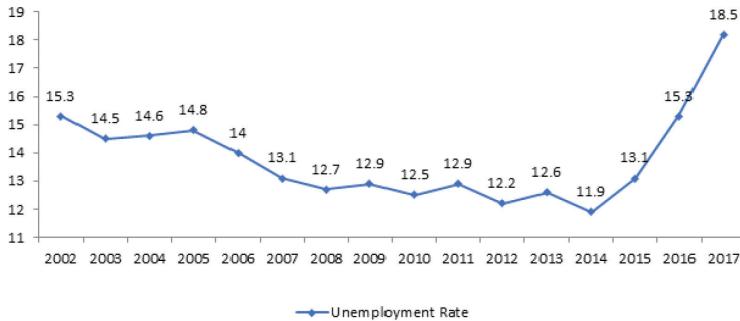
لا تزال البطالة في الأردن واحدة من أكثر القضايا التي يتم مناقشتها في الاقتصاد الأردني، وتشكل أكبر الضغوط على السكان، خاصة أنها زادت بشكل كبير على مدى السنوات الأربع الماضية، مما يفتح الطريق أمام زيادة الفقر والمضاعفات الاجتماعية والسياسية، مثل تزايد العنف المجتمعي والتطرف. سوق العمل الأردني مجزأ بدرجة كبيرة ويحمل عدداً من السمات الشائعة في أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي معدلات بطالة مرتفعة نسبياً (خاصة بين الشباب، ويعود السبب الرئيسي لديموغرافيته)؛ القطاع العام كمصدر رئيسي للعمالة؛ وجود اقتصاد غير رسمي مهم؛ مستويات منخفضة للغاية لمشاركة المرأة في القوى العاملة. تتفاقم هذه الخصائص، بدورها، بفعل الأحداث الإقليمية، التي دفعت، مراراً وتكراراً، السكان في سن العمل من البلدان المجاورة إلى البحث عن ملجأ في الأردن، مع كون الأزمة السورية هي أحدث مثال على ذلك.

يبلغ عدد سكان الأردن حالياً ٩,٩٠٥ مليون نسمة، ويبلغ عدد مواطنيه ٧,٨٦٨ مليون حسب الأمم

المتحدة. وبالتالي، فإن عدد السكان الضيوف يزيد قليلاً عن ٢ مليون أو ٢٦ في المائة من السكان. ومع ذلك، من بين سكان الأردن، هناك حوالي ٣,٥ مليون شخص في سن العمل، وأقل من ١,٥ مليون منهم ناشطون اقتصادياً. وعلاوة على ذلك، ووفقاً لتقديرات وزارة العمل، هناك حوالي ٤٢٥ ألف أردني يعملون في دول الخليج، وهؤلاء المهاجرين هم من بين أفضل الأردنيين تعليماً (٥٥ في المائة لديهم شهادة جامعية أولى أو أعلى)، مما يجعل وجود حالة مما يسمى «الاختيار المعاكس».

وتبين نظرة أولية على معدلات البطالة في الأردن أن أعلى معدل للبطالة السنوي خلال الفترة ٢٠١٧-٢٠٠٢ كان ١٥,٣ في المائة، وهو ما حدث في العام ٢٠٠٢ وتكرر في العام ٢٠١٦ على النحو المبين في الشكل أدناه. في الواقع، كان العام ٢٠٠٢ فترة من عدم اليقين الاقتصادي بسبب الاستعداد لمعركة غزو العراق، وهو مصدر لإمدادات الطاقة الرخيصة إلى الأردن، وما ترتب على ذلك من تدفق إقليمي الذي تلى فترة من معدلات النمو المنخفضة في الأردن مع اقتراب نهاية الألفية الماضية. ومن المثير للاهتمام أن معدل البطالة البالغ ١٥,٣ في المائة هو نفس معدل البطالة الذي عانى منه الأردن في عام ١٩٩٥.

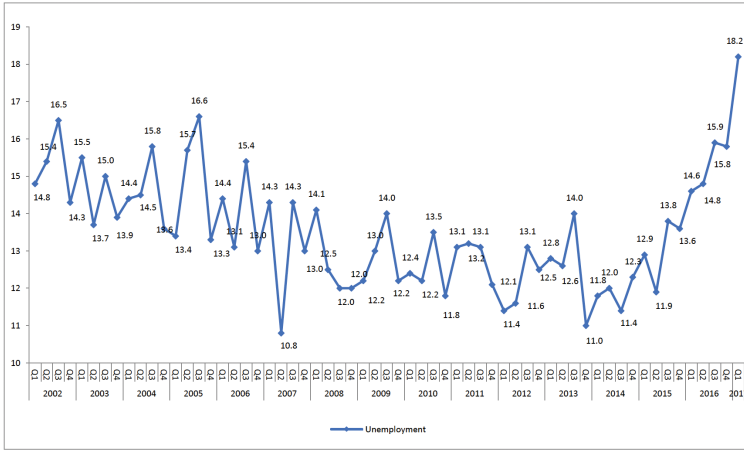
معدل البطالة السنوي (٢٠١٧-٢٠٠٢)



ومع ذلك، كان أدنى معدل سنوي للبطالة خلال هذه الفترة، في العام ٢٠١٤، والذي تزامن مع موجة من الزيادات في أسعار الطاقة. إن مثل هذا التوازن يتناقض مع النظرية الاقتصادية الأساسية لأنه إذا زادت أسعار الطاقة فجأة، وهي مدخل رئيسي في الإنتاج، فمن المتوقع عادة أن تتسبب في ضغوط تضخمية وانكماشية على الاقتصاد ككل من خلال زيادة كلفة الإنتاج، وبالتالي الحد من العرض والطلب في وقت واحد. لم يكن التحسن مدفوعاً بزيادة التوظيف كما يوضح الشكل ١٧ ولكن بانخفاض كبير في معدل المشاركة في القوى العاملة من ٣٧,١٪ في ٢٠١٣ إلى ٣٦,٤٪ في عام ٢٠١٤.

ويوضح الشكل أدناه معدلات البطالة الفصلية للفترة ٢٠٠٢ ولغاية الفصل الأول من العام ٢٠١٧. يُظهر الربع الأول من العام ٢٠١٧ أعلى معدل للبطالة في السنوات الـ ٣٥ الماضية.

معدل البطالة الفصلي (٢٠١٧-٢٠٠٢)



هناك ثلاثة عوامل تفسر ارتفاع معدل البطالة في العام ٢٠١٧: أولاً، قامت الحكومة بتغيير الطريقة التي تقوم من خلالها بحساب البطالة. تصنف الطريقة الجديدة أولئك الذي عملوا في الأسبوعين الماضيين من دون دخل بين العاطلين عن العمل بينما في الماضي كانوا يعتبرون موظفين. والثاني هو الزيادة الطفيفة في معدل البطالة بسبب الإصلاحات التي أعلن عنها صندوق النقد الدولي، والتي أعاققت النمو الاقتصادي من خلال جعل الحكومة ترفع أسعار الطاقة مرة أخرى وتزيد الضرائب، ما أدى، وكما هو متوقع، إلى زيادة البطالة أيضاً. وقد عمل هذا الأخير بطريقتين لزيادة معدل البطالة الرسمي: فالناس الذين كانوا ميالين إلى إخفاء حقيقة أنهم يتلقون أجوراً عن عملهم عن الذين كانوا يجرون المسح، والذين لم يفعلوا ذلك، كان لديهم حافز أكثر للقيام بذلك خوفاً من ارتفاع الضرائب؛ وأدى الارتفاع في تكلفة الاستهلاك والإنتاج في الأردن، كما هو متوقع، إلى كبح النشاط الاقتصادي والنمو وبالتالي التوظيف. العامل الثالث هو قيام قسم الإحصاء بتغيير آخر في منهجيته حيث أنه بدأ بشمول جميع سكان البلد في مسح البطالة. ومع ذلك، فإن نظرة عامة وتحليل اتجاهات معدل البطالة في الأردن لا يحكي سوى جزء من القصة. أثرت الأزمة السورية الأخيرة وما تبعها من تدفق العمال السوريين ذوي المهارات المنخفضة إلى سوق العمل الأردني على الاقتصاد غير الرسمي في الأردن، مما يعني أن تأثيرها كان ضئيلاً على الأردنيين، لأن

غالبية العمال في القطاع غير الرسمي يأتون من دول أخرى، خاصة مصر. في حين أن محاولات تحديد الكمي لهذا التأثير تواجهه بالتأكيد بصعوبة في ظل غياب التنظيمات والبيانات المتعلقة بالقطاع، فإن حقيقة أن اللاجئين السوريين لم يحصلوا على تصاريح عمل منذ بداية الأزمة وحتى نهاية العام ٢٠١٦، واستعدادهم للعمل بأجور أقل وتحت ظروف أسوأ، مارس ضغطاً نزولياً على الأجور في القطاع غير الرسمي، لا سيما في الزراعة، والبناء، وتجارة التجزئة. ويؤثر هذا الضغط سلباً على القطاعات الأكثر ضعفاً من السكان الأردنيين العاملين، والفقراء العاملين، ويهدد بدفع أولئك المعرضين لخطر كبير إلى الوصول إلى ما تحت خط الفقر ويديم دورة المهارات المنخفضة / الأجور المنخفضة / الإنتاجية المنخفضة الموجودة في الاقتصاد الأردني.

التحويلات

التحويلات

تشكل التحويلات المالية من المغتربين الأردنيين الذين يعملون بشكل رئيسي في الخليج عنصراً هاماً في ميزان المدفوعات حيث أنها تسهم في مواجهة بعض لضغوط الناجمة عن العجز التجاري المستمر الذي يعاني منه الأردن. كما أنها مرتبطة مباشرة بدعم العاطلين عن العمل والذين قد يعتمدون على الأسرة والأقارب العاملين في الخليج أو دول أخرى. ومع ذلك، بينما يسارع المرء إلى ملاحظة أن التحويلات قد نمت بنسبة ١٠٠ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٦، فإن الناتج المحلي الإجمالي الاسمي قد ارتفع بنسبة ٣٠٠ في المائة خلال نفس الفترة، ما يعني تراجع التحويلات المالية من حيث أهميتها كمصدر للمدخرات والعملة الأجنبية. ويظهر الجدول أدناه التحويلات والنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي والنسبة المئوية للتغير في التحويلات، المحسوبة على أساس سنوي، للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٦.

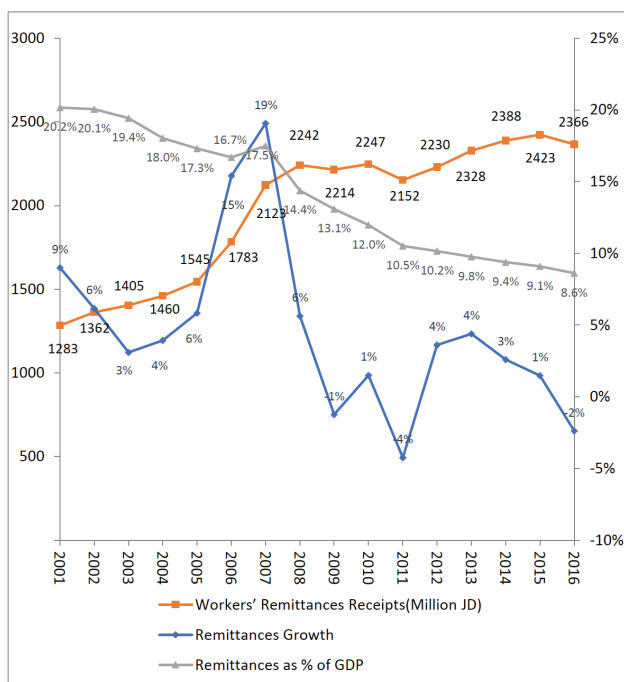
جدول - التحويلات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، النسبة المئوية للتغير

السنة	إيرادات تحويلات العمال (مليون دينار)	الناتج المحلي الإجمالي الاسمي	التحويلات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	التغير في التحويلات (%)
2000	1177.3	5998.6	19.6	-
2001	1283.3	6363.7	20.2	9.0
2002	1362.3	.6794	20.1	6.2
2003	1404.5	7228.8	19.4	3.1
2004	1459.6	8090.7	18.0	3.9
2005	1544.8	8925.4	17.3	5.8
2006	1782.7	10675.369	16.7	15.4
2007	2122.5	12131.423	17.5	19.1
2008	.2242	15593.411	14.4	5.6
2009	2214.2	16912.209	13.1	-
2010	2247.3	18762.02	12.0	1.5
2011	2152.1	20476.59	10.5	-
2012	2229.8	21965.5	10.2	3.6
2013	2327.7	23851.6	9.8	4.4
2014	2388	25437.1	9.4	2.6
2015	2423.3	26637.4	9.1	1.5
2016	2365.7	27444.9	8.6	-

المصدر: قاعدة بيانات البنك المركزي الأردني

يظهر الشكل أدناه العلاقات من أجل تسهيل رؤية أفضل لاتجاهات هذه المتغيرات وتزامنها مع الأحداث الإقليمية. من حيث القيمة المطلقة، كانت التحويلات المالية في العام ٢٠١٠ في ذروتها بالمقارنة مع تلك في الفترة السابقة، وانخفضت قليلا في العام ٢٠١١، ثم وصلت إلى أعلى مستوياتها على الإطلاق في العام ٢٠١٥، لتعاود الانخفاض مرة أخرى مع اعتماد برنامج صندوق النقد الدولي في العام ٢٠١٦. كان هناك فترتين بعد العام ٢٠٠٤ من النمو المطرد. كانت الأولى نتيجة لغزو العراق وتدفق المستثمرين العراقيين (٢٠٠٨-٢٠٠٤)، مما أدى إلى ارتفاع معدلات النمو في الأردن ودفع الأردنيين المغتربين لتحويل مدخراتهم إلى الأردن. وكانت الثانية بين ٢٠١٢-٢٠١٥، والتي كانت على الأرجح بسبب عدم الاستقرار الإقليمي في بعض دول الخليج مثل البحرين، ما دفع إلى المزيد من التحويلات المالية. كما ساعد ارتفاع أسعار النفط خلال الفترتين على نمو هذه التحويلات حيث حقق الأردنيون نتائج أفضل في هذه الاقتصادات عن ذي قبل. وباختصار، ترتبط التحويلات المالية بمدخيل البلدان المنتجة للنفط.

إيرادات التحويلات، والنمو، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



عند النظر إلى التحويلات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي، تظهر قصة مختلفة، على الرغم من أن الاستنتاج من حيث العلاقة الهامة والقوية بين التحويلات المالية ومداخيل النفط في دول الخليج صحيح. القصة هي أنه كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، انخفضت التحويلات من ٢٠,٢ في المائة في العام ٢٠٠١ إلى ٨,٦ في المائة في عام ٢٠١٦، وهي تراجع بثبات منذ العام ٢٠٠٧.

استراتيجيات الأردن الاقتصادية

مع عدم وجود سياسة اقتصادية واضحة ومحددة للأردن وللتصدي لهذه القضية، فإن الحكومات المختلفة تقدم حلولاً مؤقتة في شكل استراتيجيات اقتصادية تستند إلى وثائق مثل الأجندة الوطنية أو الرؤية الأردنية. هذه الاستراتيجيات مؤقتة وتوفر إرشادات للحكومة التي طورتها. عندما تكون هناك حكومة جديدة، فإنها عادة ما تأتي باستراتيجيات مختلفة قد تتداخل مع استراتيجيات سابقة وتناقضها، مما يزيد من حالة الارتباك في تطبيق إجراءات اقتصادية واضحة وإبلاغ القرارات الاقتصادية. ويرد في الملحق ٣ ملخص لاستراتيجيات الأردن.

النفقات الحكومية

يغطي التحليل ثلاث فترات متميزة، وهي: (٢٠٠٧-٢٠٠٥)، فترة النمو المرتفع في أعقاب غزو العراق وتدفق اللاجئين العراقيين الأثرياء؛ (٢٠٠٨-٢٠١٠)، الفترة التي أعقبت بدء أزمة الائتمان العالمية وتأثيرها على الأردن قبل الربيع العربي؛ (٢٠١٢-٢٠١٦)، بداية الربيع العربي، والأزمة السورية وتدفق اللاجئين، وإغلاق الحدود مع سوريا والعراق ومجموعة إصلاحات صندوق النقد الدولي. لاحظ أن العام ٢٠١١ مستبعد ومعالج بشكل منفصل. البيانات أدناه هي حسب قاعدة بيانات البنك المركزي الأردني.

الجدول ١ - مجموع النفقات الحكومية والنمو الاقتصادي الحقيقي (٢٠١٦-٢٠٠٥)

السنة	مجموع النفقات (مليون دينار)	إجمالي معدل نمو النفقات (%)	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (%)
2005	3104.3	6	8.15
2006	3860.4	24	8.09
2007	4540.0	18	8.18
2008	5431.9	20	7.23
2009	6030.5	11	5.48
2010	5708.0	-	2.31
2011	6796.6	19	2.59
2012	6878.2	1	2.65
2013	7076.9	3	2.83
2014	7851.1	11	3.10
2015	7722.9	-	2.39
2016	7948.2	3	2.00

كانت الفترة (٢٠٠٧-٢٠٠٥) فترة توسع في الناتج المحلي الإجمالي والنفقات الحكومية. وبلغ متوسط الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي معدل نمو قدره ٨,١٤ في المائة، في حين بلغ متوسط النفقات ١٣ في المائة. بلغ معامل الترابط ٨١ في المائة خلال الفترة مظهرا علاقة إيجابية وقوية بين المتغيرين، ما يعني أيضا أن الحكومة وسعت إنفاقها مع توسع الاقتصاد، وفي هذه الحالة بمعدل أعلى، مما يشير بالتالي إلى سياسة إنفاق حكومي مسايمة للتقلبات الدورية للغاية خلال هذه الفترة.

وقد أذنت الفترة (٢٠١٠-٢٠٠٨) ببداية أزمة الائتمان العالمية واستجابة الأردن الحذرة لها، والتي بدأت في الربع الأخير من العام ٢٠٠٨، وهي سياسة غير معلن عنها إلى حد ما استمرت طوال العام ٢٠١٠، وشكلت بداية الاضطرابات في إمدادات الغاز من مصر. ومع انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى ٥,٠١ في المائة خلال هذه الفترة، انخفض معدل نمو الإنفاق الحكومي أيضا إلى ٨ في المائة؛ وبالتالي، فإنه تحرك في نفس اتجاه الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وكان معامل الترابط خلال هذه الفترة نسبة مثالية بالغة ١٠٠ في المائة؛ وبعبارة أخرى، كان هناك تناظر قوي تماما بين النفقات والنمو. وتشير العلاقة الإيجابية العالية للغاية إلى سياسة عازمة على تقليص نمو الإنفاق في وقت الانكماش الاقتصادي الحقيقي.

في العام ٢٠١١، بدأ تعطل تدفق الغاز الطبيعي من مصر يؤثر على الاقتصاد الأردني، وكانت هناك عدة نفقات إضافية لمرة واحدة من قبل الحكومة بما في ذلك العديد من التعويضات التي تستهدف الفقراء. ومع ذلك، فقد أدى ذلك إلى زيادة معدل النمو قليلاً كما هو موضح في الجدول أعلاه. أدت هذه النفقات، وبما أنها استهدفت الفئات ذات الدخل المنخفض، إلى زيادة الإنفاق الخاص وأدت أيضاً إلى ارتفاع طفيف في النمو.

كانت الفترة الثالثة (٢٠١٢-٢٠١٦) فترة انكماش اقتصادي أيضاً حيث نمت النفقات الحكومية بنسبة ٣,٣ في المائة، بينما كان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ينمو بمعدل ٢,٥٩ في المائة. كان معامل الارتباط ٠,٦٢، ومرة أخرى سياسة إنفاق حكومي مسايرة للتقلبات الدورية للغاية. مع تقلص الناتج المحلي الإجمالي بالقيمة الحقيقية، قررت الحكومة خفض نمو الإنفاق، ما يكون له عادة تأثير سلبي على الأعمال.

بلغ معامل الترابط الإجمالي للفترة بأكملها (٢٠٠٥-٢٠١٦) ٠,٦٢، مما يشير إلى وجود علاقة هامة وإيجابية بين المتغيرين. أي أنهما يتحركان جنباً إلى جنب. وبالتالي، فمن الواضح أن الحكومة وسعت الإنفاق عندما كان الاقتصاد آخذ في التوسع وفعلت العكس في فترات التقلص الاقتصادي - سياسة مالية مسايرة للتقلبات الدورية. يلاحظ أن مثل هذه السياسة تعتبر «سيئة» في الأدبيات الاقتصادية لأنها تحفز التضخم وهي شائعة بين الدول النامية، لا المتقدمة، حيث أن الأخيرة تدير مواردها والاقتصاد بشكل أفضل.

يناقش معظم خبراء الاقتصاد ضد السياسة المالية المسايرة للتقلبات الدورية: خلال فترة النمو الاقتصادي المرتفع، ينبغي أن ينخفض إجمالي الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، كما ينبغي زيادة فوائض الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والعكس يحدث في فترات الركود. الإنفاق المالي المعاكس للدورات الاقتصادية أمر شائع في بلدان منظمة التعاون والتنمية. ومع ذلك، في كثير من البلدان النامية، يكون السلوك مسايراً، في حين أن بعض المدارس الفكرية الأخرى مثل أنصار النظرية النقدية و Monetarist و Supply Side و New Classical تجادل ضد السياسات المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية، فإن أياً منها (بما في ذلك الكينزية Keynesians) يدافع عن سياسات مالية مسايرة للتقلبات الدورية.

الدين: نظرة عامة على وضع الديون في الأردن

الدين: نظرة عامة على وضع الديون في الأردن

في الأردن، كما هو الحال في العديد من البلدان، ينبغي أن تركز إدارة الدين العام على التأكد من أن: حجم ومعدل نمو الديون يمكن التحكم فيهما واستدامتهما بمرور الوقت؛ الوفاء بالالتزامات العامة بالكامل؛ والحد من حساسية الاقتصاد للمخاطر المالية وانتشارها. في إطار الإصلاح الذي أدخلته المؤسسات الدولية المالية، الذي بدأ بعد أزمة ١٩٨٩، تحقق نجاح كبير في تخفيض إجمالي الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، حيث انخفض من ١٢٠ في المائة العام ١٩٩٢ إلى ٣٧,٥ في المائة في العام ٢٠١٦. جاء هذا النجاح في مساعي الحكومة لخفض الديون الخارجية نتيجة للتطورات الإقليمية والجهود الداخلية لإدارة الديون، والمتمثلة في قانون الدين العام غير الملزم قانوناً للعام ٢٠٠١، حيث لا يمكن أن يتجاوز الدين الخارجي ٦٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

انخفضت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل حاد بعد إعادة شراء الأردن لدينه المستحق لنادي باريس في العام ٢٠٠٨، باستخدام عائدات الخصخصة، وزادت حصة إجمالي الدين المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير منذ ذلك الحين، من متوسط ٢٩,٨ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨، إلى ٥٣,١١ في المائة من العام ٢٠٠٩ وإلى يومنا هذا. كان لهذا التحول، الذي يقلل نظرياً من ضعف الأردن في مواجهة الصدمات الخارجية والمقرضين الأجانب، أثر مزدوج متمثل في رفع أسعار الفائدة المحلية، وبالتالي زيادة تكلفة الإنتاج والاستهلاك؛ ومزاحمة استثمارات القطاع الخاص محلياً؛ وبالتالي، التأثير سلباً على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

أثرت سياسات إدارة الديون الحكومية وتأثرت بدورها بهيكل ومستوى الديون المتراكمة منذ أواخر الأربعينيات ما أدى إلى عقود من الاقتراض ومجموعة من الانقطاعات في السياسة. ارتبطت سياسات إدارة الديون قبل التسعينات من القرن الماضي ارتباطاً لا ينفصم بدورات من الاستراتيجيات قصيرة النظر وتدابير مخصصة وشهية نهمة للديون وعدم وجود مبادئ توجيهية أو معايير مرجعية واضحة.

مع بدء مبادرات الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات، مكن الحذر وأهداف إدارة الديون على المدى الطويل، اللذان اقتضتهما مؤسسات بريتون وودز، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشكل أساسي، بالاقتران مع زيادة تدفق المساعدات الخارجية للأردن من قبل الحكومات الأجنبية والمؤسسات المالية على حد سواء، مكن الاقتصاد من تجنب أسوأ السيناريوهات المرتبطة بسياسات إدارة الديون السيئة في السنوات السابقة، خاصة في العام ١٩٨٩.

إن عجز الحكومة الأردنية عن كبح الإنفاق العام المستمر خلال الألفية الجديدة، وبالتالي اختيارها لتمويل العجز المتوسع في الموازنة من خلال الاقتراض المحلي، يتطلب الكثير في إطار سياسة حكيمة لإدارة الديون. كان الدافع وراء غالبية الاقتراض في العقد الماضي هو محاولة الحكومة تغطية تكاليف زيادة حجم قوتها العاملة والمعاشات الحكومية، مما يعني أن عبء الديون في الأردن ليس موجهًا إلى الإنفاق الرأسمالي والمشروعات ولكن لتغطية النفقات الجارية التي نمت لتتجاوز حجم الإيرادات الحكومية المحلية. إن الاقتراض للأنشطة غير المنتجة هو نفي للقاعدة الذهبية في علم الاقتصاد أن الحكومات يجب ألا تقترض أبدًا لتغطية النفقات الجارية بل للنفقات الرأسمالية.

الديون الخارجية

الديون الخارجية

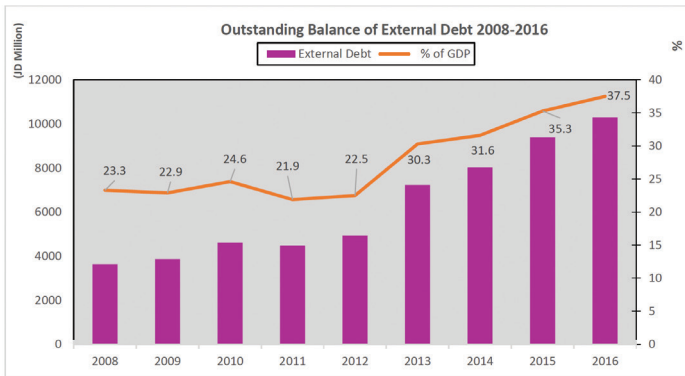
يقدم القسم الديون الخارجية من ٢٠١٦-٢٠٠٨

مهد إعادة شراء الحكومة الأردنية لدينها المستحق لنادي باريس (٢,٤ مليار دولار أمريكي بخصم بنسبة ١١ في المائة) في العام ٢٠٠٨ الطريق أمام انخفاض نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن إلى ٢١,٩ في المائة العام ٢٠١١. كانت «إعادة شراء الدين المستحق لنادي باريس» بداية تحول إستراتيجية الحكومة الأردنية في إدارة الدين العام، حيث سيتم تخفيض الدين الخارجي لصالح نظيره المحلي.

مكن هذا التحول الحكومة الأردنية من تحقيق أهداف ديونها الخارجية بموجب قانون الدين العام للعام ٢٠٠١، حيث بلغ الدين الخارجي ٣٥,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٦، أي أقل بكثير من سقف ٦٠٪ الذي حدده القانون. علاوة على ذلك، ساهم ضعف اليورو مقابل الدولار الأمريكي في تسهيل جهود الحكومة الأردنية المتعلقة بالديون في أعقاب الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨-٢٠٠٩، نظراً لربط الدينار الأردني بالدولار.

سوف ينعكس اتجاه الانخفاض في الديون الخارجية للأردن بعد العام ٢٠١١ وبداية انتفاضات «الربيع العربي» التي تسببت، بداية من العام ٢٠١٢، في دمار في المنطقة، والأهم من ذلك، الدمار في مصر وسوريا والعراق وهي الدول المجاورة للأردن. وكما يتضح في الشكل ٣ أدناه، فإن هذه التطورات الإقليمية السلبية تجسدت - من بين أمور أخرى - في زيادة الدين الخارجي الأردني بنسبة ٧,٨ في المائة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣، بسبب تدفق أكثر من ٦٠٠ ألف لاجئ سوري والخسائر الكبيرة لشركة الكهرباء الوطنية، بسبب انقطاع إمدادات الغاز المصري للأردن، ما ضغط على المالية العامة للأردن ورفع العجز العام إلى مستويات جديدة.

الرصيد المستحق من الدين الخارجي ٢٠١٦-٢٠٠٨



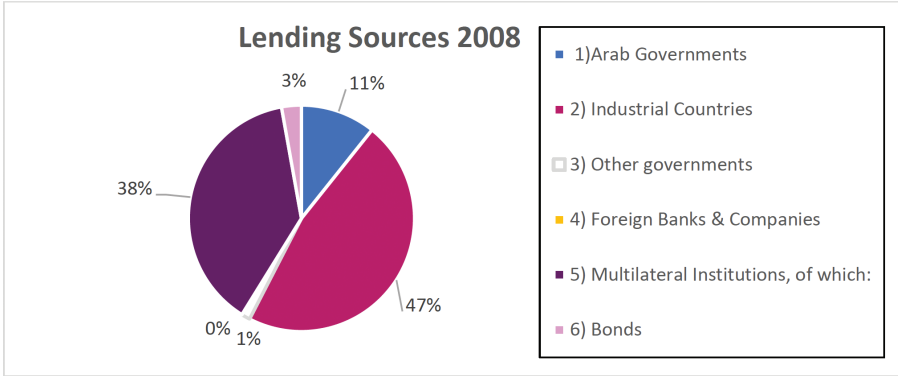
اعتباراً من الربع الأول من العام ٢٠١٧، بدت الديون الخارجية للأردن وكأنها قد استقرت، وإن كانت قد ارتفعت بشكل طفيف مقارنة بنهاية العام السابق. بلغت ديون الأردن الخارجية ١٠٥٩٢ مليون دينار في أبريل / نيسان ٢٠١٧ (٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي) مقارنة بـ ١٠٢٩٩ مليون دينار في كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٦ (٣٧,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي). بلغ مجموع خدمة الدين الخارجي للحكومة الأردنية (الميزانية والمضمونة) على أساس نقدي ١٦٧٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٦، أو ٦,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بزيادة قدرها ٢٠٨ مليون دينار عن العام السابق.

وأضيف إلى الديون الخارجية للأردن، السندات الحكومية المضمونة أمريكياً وأوروبياً، والتي تصدر على أساس سنوي منذ العام ٢٠١٣. في الآونة الأخيرة، أصدرت الحكومة الأردنية سندات بقيمة ١,٥ مليار دولار في العام ٢٠١٥، مضمونة من قبل الدول، و١ مليار دولار سندات يورو في أواخر ٢٠١٦. كان صافي الاقتراض الخارجي في نهاية الربع الأول من العام ٢٠١٧، ٢٢٤,٤ مليون دينار أردني، أي ما يقارب زيادة تساوي أربعة أضعاف بين الربع والآخر.

مصادر الدين الخارجي، ٢٠٠٨-٢٠١٦

شهد العام ٢٠٠٨ بداية تحول في اتجاه الدين الخارجي، مع اختيار الحكومة الأردنية إعادة شراء ديونها المستحقة لدول نادي باريس. كان هذا جزءاً من الجهود الحكومية الأوسع للحد من تعرض البلاد للديون الخارجية من خلال تخفيض حصتها من إجمالي الدين العام لصالح الدين المحلي. ونتيجة لذلك، وكما هو موضح في الشكل أدناه، انخفضت حصة القروض الخارجية الآتية من الدول الصناعية إلى ٤٧ في المئة في العام ٢٠٠٨، مقارنة بـ ٦٢ في المائة في العام السابق. ويقابل هذا الانخفاض الهبوط الهائل إلى ١٧٠٥,٧ مليون دينار في العام ٢٠٠٨، من ٣٢٦٣,٢ مليون دينار في العام ٢٠٠٧. ونتيجة لذلك، ارتفعت حصص الديون لجميع المقرضين الرئيسيين الآخرين، حيث بلغت حصة المؤسسات المتعددة الأطراف ٣٨ في المائة من الديون الخارجية في العام ٢٠٠٨، وأتت تقريباً في المرتبة الثانية، وزادت الحكومات العربية حصتها من القروض إلى الأردن بنسبة ٤ في المائة مقارنة بالسنة السابقة لتصل إلى ٣٩٠,٧ مليون دينار. من المهم الإشارة إلى أنه على الرغم من هذه التطورات، بقيت الدول الصناعية المصدر الخارجي الرئيسي للأموال للحكومة الأردنية حتى ٢٠١١-١٢.

مصادر الإقراض الخارجي ٢٠٠٨



المصدر: بيانات البنك المركزي الأردني التي جمعها المؤلفون

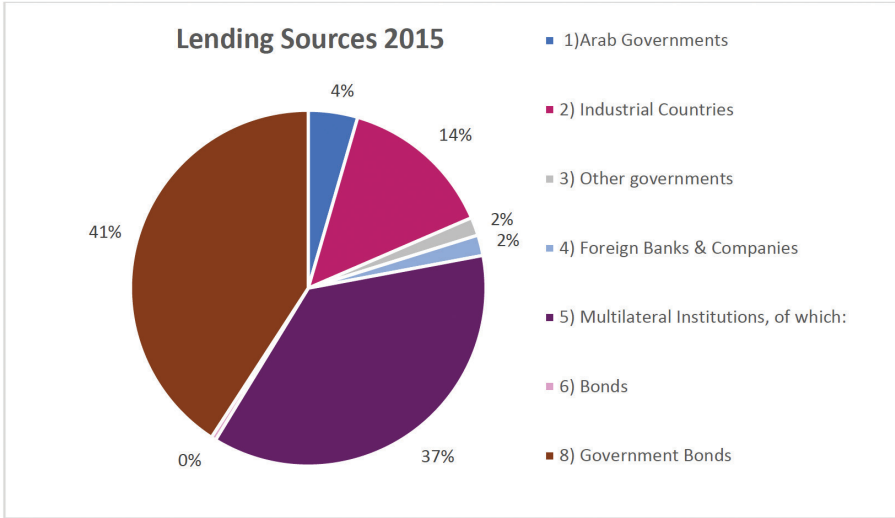
وسيستمر التحول في الاتجاه دون تغيير حتى حلول انتفاضات «الربيع العربي» في العام ٢٠١١، متصاحباً مع انقطاعات الغاز المذكورة أعلاه من مصر، وما نجم عن الانتفاضات من تدفق اللاجئين السوريين إلى الأردن في السنوات التي تلي وفي أعقاب الأزمة السورية. وقد أدى مزيج من التطورات الخارجية السلبية إلى الضغط على المالية العامة الأردنية، والبنية التحتية، والموارد النادرة، مما دفع الحكومة الأردنية إلى طلب المساعدة الأجنبية، وإصدار سندات حكومية في الأسواق الدولية، وهي سندات تم ضمانها إلى حد كبير من قبل الولايات المتحدة والمؤسسات المالية الدولية. علاوة على ذلك، سوف يدخل الأردن في اتفاق ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه) لمدة ٣٦ شهراً مع صندوق النقد الدولي في العام ٢٠١٢، ومرة أخرى في العام ٢٠١٦. ونتيجة لذلك، تغير مزيج الديون الخارجية الأردنية وفقاً لذلك.

تماشياً مع إستراتيجية الحكومة الأردنية للحد من الديون الخارجية، فقدت القروض من الدول الصناعية (١٩٪) مركزها الريادي الذي تم احتلاله من قبل الأموال التي تأتي من المؤسسات المتعددة الأطراف (٤٧٪)، والتي بلغت ٢٧٨٣,٢ مليون دينار في العام ٢٠١٣، بزيادة قدرها ٧٨٤ مليون ديناراً أردنياً عن السنة السابقة. وبعد إصدار الحكومة الأردنية للسندات الحكومية بموجب ضمان الولايات المتحدة وغيرها من الجهات المانحة في العام ٢٠١٣، شكلت السندات الحكومية ثاني أكبر مصدر للدين الخارجي للأردن، حيث تصل إلى ٣١٪، أو ٢٣٣٦,٥ مليون دينار أردني، وهو ما يمثل زيادة مذهلة تبلغ نسبتها ٣٢٠٪ عن العام السابق.

استمرت السندات الصادرة عن الحكومة كنسبة من الديون الخارجية للأردن بالارتفاع، حيث بلغت ٣٨٢٤ مليون دينار في ٢٠١٥ (٤١٪)، لتصبح المصدر الرئيسي للديون الخارجية للحكومة الأردنية، تليها

المؤسسات متعددة الأطراف، حيث بلغت ٣٤٤٤,٦ مليون دينار أردني (٣٧٪)، والبلدان الصناعية ١٣٣١,٦ مليون دينار أردني (١٤٪)، كما هو مبين في الشكل أدناه.

مصادر الإقراض الخارجي لعام ٢٠١٥



المصدر: بيانات البنك المركزي الأردني التي جمعها المؤلفون

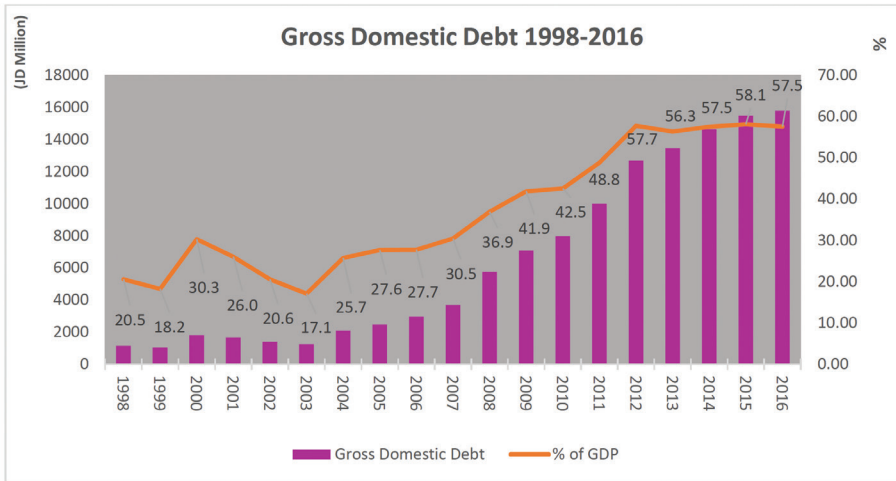
الدين المحلي: مستوى الدين الداخلي

الدين المحلي: مستوى الدين الداخلي

تم الإبقاء على الدين المحلي (الإجمالي والصافي) في الأردن في مستويات منخفضة، بسبب الكميات الضخمة نسبياً من المساعدات الخارجية والمنح والقروض التي كانت متاحة للبلاد منذ منتصف السبعينيات من القرن الماضي. وعندما دفعت عادة الحكومات الأردنية المتعاقبة لتمويل الإنفاق العام المتزايد من خلال مصادر خارجية مستويات الديون الخارجية للأردن إلى مستويات مرتفعة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، سعت الحكومة، تحت رعاية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، إلى الحد من الديون الخارجية. وبناءً على ذلك، أبرم الأردن سلسلة من اتفاقيات إعادة هيكلة الديون مع دول أعضاء في نادي باريس ودول غير أعضاء فيه بين عامي ١٩٨٩ و ٢٠٠٢ بقيمة بلغت ٥٠١٥,٦ مليون دولار أمريكي على مبدأ الدين ورسوم الفائدة، تبعها عملية إعادة شراء ديون بقيمة ٢,٤ مليار دولار أمريكي مع أعضاء نادي باريس في آذار / مارس ٢٠٠٨. وبالتوازي، تحولت الحكومة الأردنية تدريجياً إلى مصادر الإقراض المحلية لاحتياجاتها التمويلية، محدّدة نسبياً اعتمادها على الدائنين الخارجيين، ما عدا، بالطبع، التدفق المستمر للمساعدات والمنح الخارجية إلى الأردن حتى الوقت الحاضر. وقد اعتبر ذلك وسيلة للأردن للحد من انكشافه على العوامل الخارجية والإقليمية السلبية بالأخذ بالاعتبار حقيقة أن الدين المحلي يصدر بالدينار الأردني، كطريقة لتخفيف الضغط على الاحتياطيات الأجنبية في الأردن.

وقد انعكس هذا التحول في الاتجاه، كما هو موضح في الشكل أدناه، في نسبة إجمالي الدين المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي، والتي زادت بأكثر من الضعف في السنوات التي أعقبت إعادة شراء الديون المستحقة لنادي باريس في العام ٢٠٠٨، حيث ارتفعت من متوسط سنوي قدره ٢٥,٥٦ في المائة خلال الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠٨ إلى ٥٢,٥٦ في المئة خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٦.

الشكل - الدين المحلي الإجمالي ١٩٩٨-٢٠١٦



المصدر: بيانات البنك المركزي الأردني التي جمعها المؤلف

كان الإفراط في التوسع في الدين المحلي، إلى حد كبير، نتيجة للاضطرابات الناجمة عن «الربيع العربي». وعلى وجه الخصوص، دفع انقطاع تدفق الغاز الطبيعي الرخيص من مصر ابتداء من العام ٢٠١١، وتدفق أكثر من ٦٠٠ ألف لاجئ سوري إلى الأردن بعد العام ٢٠١١، دفع الدين المحلي الإجمالي إلى الارتفاع من ٧٩٨٠ مليون دينار (٤٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام ٢٠١٠، إلى ١٢٦٧٨ مليون دينار أردني (٥٧,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام ٢٠١٢. يمكن القول ان خسائر شركة الكهرباء الوطنية، التي ارتفعت من ١٦٠ مليون دينار فقط في العام ٢٠١٠ إلى أكثر من مليار دينار في العام ٢٠١٢ بسبب تحول الحكومة الأردنية إلى واردات النفط الثقيل من الوقود لتلبية الطلب المحلي على الكهرباء، شكلت المحرك الرئيسي لنمو الدين المحلي في الأردن. وفي المقابل، ساهم هذا النمو في زيادة إجمالي الدين العام في الأردن إلى ٨٠,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٢، مقارنة مع ٧٠,٧ في المائة في العام السابق.

بلغت الديون التراكمية لشركة نيكو ٤,٥ مليار دينار في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٤ (١٧,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وكان لسياسة الاقتراض التي اختارتها الحكومة ولم يتم فرضها عليها طوال فترة ما بعد ٢٠٠٨، مع الحد من تعرض البلاد للخدمات الخارجية، عواقب وخيمة على كل من الاقتصاد الأردني وقدرة الحكومة على خدمة التزاماتها المتعلقة بالديون.

وبالنظر إلى أن متوسط ٧٨,٨١ في المائة من إجمالي الدين المحلي خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٤ كان دين مستحق للبنوك، إلى جانب حقيقة أن ما بين ٥٠ و ٨٠ في المائة من الديون المذكورة قد تم إصدارها بأسعار فائدة ثابتة مرتفعة نسبياً تتراوح بين ٤ في المائة و ٧ في المائة (مستويات مصرفية تجارية بشكل أساسي) ومتوسط مرجح لعمر القرض ١,٩ سنة - أي بين الأجلين القصير والمتوسط - أصبح إجمالي الدين المحلي الأردني لا يمكن خدمته بشكل متزايد. ومن الأمور الحاسمة، بلغت فوائد الدين المحلي في عام ٢٠١٤ ما يقارب ٧٥٠ مليون دينار أردني، ارتفاعاً من ٣٥٧,٢ مليون دينار في العام ٢٠١٠. علاوة على ذلك، كانت ممارسة الحكومة للاقتراض الداخلي تراحم استثمارات القطاع الخاص وتدفع أسعار الفائدة إلى الأعلى، مما أدى إلى تفاقم تدهور الاقتصاد الأردني، والذي كان يعاني من معدلات نمو منخفضة نسبياً (بين ٢ و ٣ في المائة).

عمل التراجع في الأسعار العالمية للنفط بداية من العام ٢٠١٤ على التخفيف من الضغوط على المالية العامة للأردن فيما يتعلق باحتياجاته من الاقتراض، مع نمو الدين المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٥ بمعدل منخفض قدره ٥,٩ في المائة مقارنة بنسبة ٨,٨ في المائة خلال العام السابق ليصل إلى ١٥٤٨٦ مليون دينار. وبسبب مخاطر إعادة التمويل وأسعار الفائدة المذكورة أعلاه والمرتبطة بمصادر الدين المحلي، أعادت الحكومة الأردنية تقييم سياساتها لإدارة الدين في فترة ما بعد العام ٢٠٠٨ لصالح ديون خارجية أكثر رخصاً.

اعتباراً من الربع الأول من العام ٢٠١٧، بدأ أن إجمالي الدين المحلي قد استقر، حيث وصل إلى ١٥,٨٦٩ مليون دينار أردني (٥٧,٧% من الناتج المحلي الإجمالي)، بزيادة قدرها ٧٥ مليون دينار مقارنة بنهاية العام ٢٠١٦. علاوة على ذلك، انخفض إجمالي الدين المحلي كنسبة من إجمالي الدين العام إلى ٦٠,٥ في المائة في عام ٢٠١٦، في مقابل ٦٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٤. من المهم ملاحظة أن فائدة الدين المحلي تراجعت بشكل كبير في العام ٢٠١٦ إلى ٦٢٢ مليون دينار أردني (انخفاض بنحو ٨٨ مليون دينار عن السنة السابقة)، بينما ارتفع المتوسط المرجح لعمر القروض الداخلية في الأردن إلى ٣,١ سنة.

الخصطة

الخصخصة

تم وضع سبب (أسباب) الخصخصة في الأردن في البداية ضمن إطار الحاجة إلى تعزيز كفاءة الاقتصاد بالكامل من خلال إبعاد الحكومة عن إنتاج السلع والخدمات التي تعتبر بأنها ذات طبيعة خاصة. وعلاوة على ذلك، سيطر القطاع العام في الأردن على العديد من الأنشطة التي كان يمكن أن يقدمها القطاع الخاص على نحو أكثر فعالية. على سبيل المثال، وفقاً لدراسة أجرتها شركة برايس واترهاوس Price-Waterhouse بتكليف من الحكومة في العام ١٩٩٤، تبين أن المواطن الأردني اضطر في المتوسط إلى الانتظار لمدة ٩٠ شهراً للحصول على خط هاتف ثابت؛ بينما تم تقليص فترة الانتظار هذه إلى يومين بعد فترة الخصخصة. أدت عدم الكفاءة إلى عجز مالي حاد، وديون عامة ضخمة، واستنزاف الاحتياطيات الأجنبية.

في إطار برامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لإعادة الهيكلة الاقتصادية والإصلاح، كان العنصر الرئيسي هو مساعدة الاقتصاد الأردني على تحقيق الأهداف التالية من خلال الخصخصة ضمن تدابير أخرى:

- رفع مستويات الإنتاجية والكفاءة لتحسين القدرة التنافسية على الصعيد الدولي.
- جذب استثمارات جديدة وتحفيز الإخار لتحقيق معدلات استثمار أعلى.
- تقليل عبء الخزائن من خلال القضاء على النفقات غير الضرورية التي تستنزف الأموال.
- التغلب على مشاكل المشاركة البيروقراطية في قطاع الإنتاج.
- زيادة الوصول إلى نواحي التقدم التكنولوجي لتعزيز القدرة التنافسية.

بدأ زخم حملة الخصخصة في منتصف تسعينات القرن الماضي، وامتد لأكثر من ستة برامج إصلاح لصندوق النقد الدولي، اختتمت في نهاية المطاف في العام ٢٠٠٤. ومع ذلك، استمرت جهود الخصخصة إلى ما بعد العام ٢٠٠٤؛ وفي بعض الأحيان مع عدم وجود سبب معين غير كونها وسيلة لدعم الميزانية من خلال ضخ مالي لمرة واحدة. وفي بعض الحالات، تم تجاوز المؤسسات الرسمية التي أنشأت لتنظيم الخصخصة وتطبيقها (مثل الهيئة التنفيذية للتخصيص). وفي حالات أخرى، كانت القرارات الخاصة ببيع أسهم في شركات تتخذ فقط لتغطية نفقات التشغيل وإدارة التدفقات النقدية الحكومية ومشاكل الميزانية.

علاوة على ذلك، وبينما أعلن الأردن التزامه بالخصخصة، وشرع في العقد الأخير في برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بدا وكأن الحكومة أخذت بالتراجع عن التزامها. فعلى سبيل المثال، أنشأ الجيش مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتسميتها «موارد» وهي شركة مملوكة للدولة، والتي أصبحت أكبر شركة عقارية في الأردن وفقاً لتأكيدات المؤسسة نفسها. دخلت المؤسسة في مشاريع عدة واسعة النطاق مثل مدينة الملك عبد الله في الزرقاء ومشروع العبدلي للتجديد الحضري، الذي هدف إلى أن تصبح العبدلي منطقة الأعمال المركزية الجديدة في عمّان، وبنى المشروع على مساحة أكثر من ١,٨١ مليون متر مربع

من أراضي التطوير الرئيسية، كما أن موارد هي من قاد مشروع «السكن اللائق لحياة كريمة». وشملت الشركات التابعة لها صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية (DIP)، وهو الذراع الاستثماري للجيش - ولدى الأخير صندوقاً أيضاً بدأ يعمل كمصرف. وقعت مؤسسة «موارد» في العام الماضي في مشكلة مالية واتهم مديرها بالفساد، وتوضع المؤسسة حالياً لعملية تصفية.

ظهرت العديد من الشركات الجديدة المملوكة من الحكومة والتي بدت وكأنها تعكس اتجاه الخصخصة مثل الشركة الوطنية للأمن الغذائي (NFSC)، التي تأسست في العام ٢٠٠٩، وأغلبيتها مملوك للجيش وبحصة صغيرة تملكها وزارة الصناعة والتجارة، وحصة صغيرة للغاية يملكها متقاعد من الجيش، وكانت الشركة مثلاً سيئاً لتطبيق نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تحدث عنها الملك قبل بضعة أيام من إنشاء الشركة. كان الغرض منها استيراد الأغنام الحية لمكافحة الاحتكار الطبيعي في قطاع سوق اللحوم الحية المستوردة حيث هناك شركة واحدة فقط، وهي شركة حجازي وغوشة، لها سيطرة فعلية على السوق بسيطرتها على سلسلة الامدادات بأكملها لاستيراد الأغنام الحية. كان لدى شركة حجازي وغوشة سفنها الخاصة ومصنعاً للأعلاف وساحة للحجر الصحي وقنوات للتوزيع. بطريقة ما، كانت الحكومة مقتنعة بأن تأسيس شركتها الخاصة من خلال الجيش كان أفضل طريقة لكسر الاحتكار. ومن أجل ضمان نجاح شركة الجيش، تم منحها امتيازات معينة يمكن اعتبارها مناهضة للمنافسة. تمكنت شركة الجيش من الوصول إلى موارد الجيش (التوزيع من خلال المخازن العسكرية ومرافق التخزين)، وكان بإمكانها استخدام أموال الإمدادات الحكومية (حوالي ٢٥ مليون دينار أردني) المتوفرة في وزارة المالية كضمان لشراء القمح من الموردين الدوليين، واستخدام صوامع الحكومة دون أي تكلفة. باشرت الشركة على الفور على الفور استيراد جميع أنواع الأغذية، وكانت بالتالي تتنافس مع جميع مستوردي الأغذية. وفشلت في كسر احتكار واردات الأغنام الحية، وهو السبب المعلن لإنشائها. بعد العديد من محاولات استيراد الأغنام، أصبحت الشركة غير مربحة في العام ٢٠١٢. وفي العام ٢٠١٣، ظهرت صرخات عامة مدوية في الصحافة تطلب التحقيق في الشركة. ويعتقد أنه تم تصفيته من قبل الجيش نفسه لأنها أصبحت مصدراً آخر للإحراج. تعرضت الشركة، مثل مؤسسة موارد، إلى متاعب مالية وتم تصفيته في العام ٢٠١٧.

مثال آخر على الشركات الجديدة المملوكة للحكومة والتي خالفت اتجاه الخصخصة هي شركة التدريب الوطنية التي تم تأسيسها في العام ٢٠٠٦، وهي مملوكة أيضاً للجيش. وتستفيد من الاتفاق السخي لتلقي ٧٠ ديناراً من كل تصريح عمل يصدر عن وزارة العمل. مع وجود أكثر من ٦٠٠ ألف عامل أجنبي مسجلين في الأردن، تحصل الشركة على ما يقارب ٤٠ مليون دينار في السنة.

يعطي القسم التالي تفاصيل قصة خصخصة ميناء العقبة. وقد تم تقديمه هنا كمثال عن كيفية إجراء جهود الخصخصة بعد العام ٢٠٠٤، وهي الفترة التي لم تخضع فيها البلاد إلى إشراف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

قصة خضمة ميناء العقبة

قصة خصخصة ميناء العقبة:

في ٢٠٠٧، قررت الحكومة الأردنية شراء بعض من ديونها لنادي باريس. وكانت الحكومة قد جمعت في السابق ١,٧ مليار دولار من عائدات الخصخصة، ولكنها كانت لا تزال بحاجة إلى ٥٠٠ مليون دولار إضافية لشراء الدين.

نظرت الحكومة في بيع المزيد من أسهمها في شركة البوتاس العربية (APC) وشركة مناجم الفوسفات الأردنية (JPM) كوسيلة لتوليد المبلغ المطلوب. وقد قوبل هذا التوجه بمعارضة شديدة من أولئك الذين جادلوا بأن أسعار الأسهم من المحتمل أن ترتفع، وبالتالي ستخسر الحكومة مبلغا كبيرا من المال. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن من السهل بيع أسهم شركة البوتاس العربية بسبب حقيقة أن شركة بوتاشكور ساسكاتشوان الكندية (Saskatchewan of PotashCorp)، المساهم الأكبر في الشركة، كانت تمتلك حق الرفض في أي بيع محتمل.

ثم تابعت الحكومة خيار خصخصة ميناء العقبة كطريقة سريعة وفعالة لجمع الأموال. كانت الحكومة بحاجة إلى مبلغ ٥٠٠ مليون دولار أمريكي وطلبت بالتالي ذلك المبلغ من المال للميناء لتنفيذ اتفاقية إعادة شراء الديون التي اتفق الملك عليها مع نادي باريس خلال زيارة قصيرة إلى أوروبا.

في عجلة من أمرها لجمع التمويل المطلوب، اتصلت الحكومة بالعديد من المستثمرين المحتملين، كان اولهم مجموعة هورايزن للتطوير Horizon Group، وهي مجموعة تنمية عقارية مملوكة من بهاء الحريري (ابن الملياردير السعودي - اللبناني الراحل ورئيس وزراء لبنان السابق رفيق الحريري). وضعت المجموعة عرض شراء بقيمة ١٢٥ مليون دولار تدفع على خمس دفعات؛ ٢٥ مليون دولار أمريكي عند التسليم، ونفس المبلغ في كل عام يلي. تم رفض العرض لأن المبلغ لم يكن كافيا.

كما أبدت هيئة الاستثمار الكويتية (KIA)، صندوق الثروة السيادية الكويتي الذي يدير استثمارات الكويت المحلية والأجنبية، اهتماماً بشراء الميناء. وطلبت من الحكومة الأردنية نقل أنشطة الموانئ إلى مكان بعيد عن الميناء الأصلي.

وكانت المعبر، وهي شركة استثمارية مقرها أبو ظبي ومشتري الميناء في نهاية المطاف، هي المرشحة الأولى للمشروع. كانت الشركة الاستثمارية في البداية غير راغبة في دفع مبلغ ٥٠٠ مليون دولار أمريكي لاستكمال التمويل المطلوب لإعادة شراء ديون نادي باريس؛ ومع ذلك، وافقت في النهاية، وتم التوصل إلى اتفاق. ودفعت المعبر ٥٠٠ مليون دولار للميناء الذي سيصبح تحت سيطرتها بعد خمس سنوات. خلال تلك السنوات الخمس، كان من المفترض أن تقوم الحكومة الأردنية ببناء ميناء ثان إلى الجنوب، وتسليم الميناء

الحالي إلى المعبر حتى تتمكن الأخيرة من البدء في بناء مشروع مرسى زابيد السياحي.

وكانت مساحة الأرض المتفق عليها للميناء هي ١٢٠ هكتارا من الميناء نفسه إلى جانب ٢٠٠ هكتار تقع في التلال المحيطة به. وذكر الاتفاق أيضاً أن المعبر سوف تدفع للحكومة سنوياً ٣ في المائة من إجمالي إيراداتها، أي ما يعادل تقريباً ١٥ في المائة من الأرباح.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية بيع الميناء قد تمت دون تدخل من الهيئة التنفيذية للتخصيص، وبالتالي يعتقد أنه تم القيام بها من خلال إشراك وتوجيه الديوان الملكي. كانت هناك معارضة قليلة في ذلك الوقت خاصة وأن الربيع العربي لم يكن قد بدأ بعد.

بتاريخ ٢٦ آذار / مارس ٢٠٠٨، وقعت الحكومة اتفاقية مع شركة المعبر، ودفع المبلغ من قبل الشركة إلى البنك المركزي الأردني. وفي ٣٠ آذار / مارس، أي بعد ثلاثة أيام، استخدمت الحكومة الأردنية المال لشراء ديونها من نادي باريس. وعلى الرغم من حقيقة أن الحكومة قد استخدمت الأموال لخفض ديونها، فقد واجهت بعد أربعة أشهر اتهامات بالفساد من مختلف الأطراف فيما يتعلق ببيع الميناء والطريقة التي جرى فيها البيع. ومع ذلك، سكنت الأصوات التي تحدثت عن الفساد نوعاً ما وتم توجيه التهم إلى التكنوقراط المعنيين.

بالإضافة إلى ذلك، في نهاية شهر أيار/مايو من ذلك العام، لم يكن لدى الخزنة ما يكفي من المال لدفع رواتب الموظفين، وبالتالي اتصلت بالمعبر لبيعها قطعتي أرض إضافيتين في غرب عمان، والتي بعد بعض التردد، اشترتها شركة المعبر بما يقارب الـ ٣٠ مليون دينار أردني. كانت مساحة القطعة الأولى من الأرض ١,٧ هكتار في عبدون في غرب عمان والتي أصبحت مشروع سانت ريجيس (المتوقع افتتاحه في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٨)؛ في حين كانت مساحة قطعة الأرض الثانية ٤,٤ هكتار وتقع في خلدا، أيضاً في عمان الغربية، ولم يتم تطويرها بعد.

في منتصف العام ٢٠٠٩، كان من المفترض أن تكون المعبر قد استلمت الأراضي الفارغة في العقبة بالإضافة إلى مساكن موظفي الميناء. ثبت أنه من الصعب المطالبة بمساكن موظفي الميناء حيث كان هناك موظفون من خارج الميناء ومسؤولون حكوميون مقيمون فيها. في بعض الحالات، كان أولئك الذين يعيشون في المساكن أطفالاً أو أقارب الموظفين السابقين وليس الموظفين الحاليين. وكان من الصعب إخراجهم، ولكن يبدو أن رفاهيتهم والقضية برمتها لم يتم النظر إليها في ذلك الوقت من قبل الحكومة.

خلال الفترة الزمنية نفسها، تعرضت الصفقة بأكملها والأطراف المعنيين فيها لهجوم شديد من السياسيين والشخصيات العامة ووسائل الإعلام غير الرسمية. وشملت هذه الهجمات وصف الشركة بأنها «مجرم

استراتيجي» وانطوت على هجمات شخصية على الرئيس التنفيذي، عماد الكيلاني. وقام بعدد كبير من هذه الهجمات شخصيات عامة في محاولة للدفع باتجاه أجنداتهم الشخصية.

وانتقدت وسائل الإعلام غير الرسمية أيضا الصفقة دون توقف، حتى أن الشركة تلقت بيانات من هذه المواقع لوقف الهجمات مقابل تعويض. زاد الصمت الحكومي طوال هذه الفترة من تفاقم المشكلة. أثرت الهجمات بشدة على عمل المعبر ووصل التأثير إلى ما هو أبعد من الميناء. على سبيل المثال، كان من المفترض أن يبدأ العمل في مشروع فندق سانت ريجيس في العام ٢٠٠٩، لكن لم يحدث ذلك إلا قبل عام ونصف تقريباً لأن أبو ظبي كانت غاضبة مما اعتبرته هجوماً غير منصف. وعلاوة على ذلك، تم رفع دعاوى قضائية ضد الشركة، ولكن تم إسقاط العديد منها في وقت لاحق وتم إصدار اعتذارات للشركة. بعد مرور ما يقرب من عشر سنوات على توقيع العقد المبدئي للميناء، لا يزال على الحكومة تسليم الميناء المباع إلى المعبر حسب ما وعدت به؛ ما يترك الشركة مع ٢٠٠ هكتار من الأراضي المحيطة به، والتي تعتبر أرض غير مناسبة للتنمية. تشكل مساحة ٢٠٠ هكتار ثلثي المساحة الإجمالية التي تم شراؤها ولكنها لا تشكل سوى ٢٠٪ من القيمة الإجمالية.

كانت الصفقة خارجة تماماً عن اختصاص الهيئة التنفيذية للتخاصية، التي لم تتم استشارتها أو تفويضها خلال أي مرحلة من مراحل العملية برمتها. وتبقى الأدلة الورقية ضعيفة للغاية وتبقى الوثائق العامة نادرة. وبما أن الصفقة لم تنته بعد، فليس هناك الكثير مما يمكن قوله عن تأثيرها.

ملخص لبعض عمليات الخصخصة الرئيسية

ملخص لبعض عمليات الخصخصة الرئيسية

تشير الأدبيات إلى أن سرعة الخصخصة ترتبط بشكل سلبي بالنمو وأن البلدان الأكثر نجاحاً في الخصخصة هي بلدان تم تطوير بنيتها التحتية بالكامل قبل الخصخصة. في حالة الأردن، مرت الخصخصة بثلاث مراحل متميزة من حيث تغيير سرعة وطبيعة عملية صنع القرار والمنتجات.

في المرحلة الأولى، كان الأردن في تنافس مع البلدان المجاورة، لا سيما مصر، من حيث الإصلاح (هما في ذلك الخصخصة). اتخذت القرارات بخطى سريعة إلى حد ما. ومع ذلك، استفادت القرارات من المشاورات الدولية والمشورة والتدقيق من جانب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي حيث أن الأردن كان حينها يخضع لبرامج إصلاح متفق عليها.

وجاءت موجة الخصخصة الثانية بعد أن تخرج الأردن من ستة برامج إصلاح لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في العام ٢٠٠٤. خلال هذه المرحلة، يمكن للمرء أن يؤكد بسهولة أن القرارات كانت سريعة وأقل مؤسسية مع القليل من السيطرة الخارجية بما أن الأردن كان قد تخرج في ذلك الوقت من برامج إصلاح صندوق النقد الدولي - في الواقع يمكن وصفها بأنها نوع من صنع القرارات العسكري تقريباً، من أعلى إلى أسفل وبدون تأخير أو انحراف. تم اعتبار الانتقاد بأنه مناهض للإصلاح ولم يتم التسامح معه أو قبوله. يؤخذ القرار في القمة، وأي ملاحظة تحذيرية أو أي تنبيه من قبل البعض أو من قبل فرد تعني نهاية طموحه السياسي، وبالتالي خسارة شكل من أشكال الربيع.

وكانت المرحلة الثالثة هي مرحلة «فعل لا شيء»، واتهام الآخرين وانتقاد السلوكيات والإجراءات السابقة، ما يصف على أفضل وجه المرحلة الحالية. كما شملت المرحلة تفكيك الهيئة التنفيذية للخاصية، التي فقدت هيبتها وتم حل كامل طاقمها التقني.

علاوة على ذلك، فإن الهيئات التنظيمية التي أنشأتها عملية الخصخصة ليست مجهزة بشكل جيد لإجراء مراقبة لما بعد الخصخصة. ويبدو أن دور هيئة الاستثمار الأردنية في مراقبة ما بعد الخصخصة كان محدوداً في المشاركة في مجالس إدارات الشركات عندما يمنحها حجم حصة الأسهم مقعداً، وجمع أرباح من عدد قليل من الشركات المربحة وتميرها إلى وزارة المالية.

لا توجد مراقبة مالية سليمة للمؤسسات المتبقية المملوكة للدولة؛ ولم يتم تكليف الهيئة التنفيذية للخاصية بالمراقبة المالية للحصص المتبقية للحكومة الأردنية في الشركات، ولا يوجد كيان في وزارة المالية يقوم بذلك أيضاً. لم تكشف الحكومة علناً عن الدعم المباشر وغير المباشر المتصل بمشاريع البنية التحتية

المملوكة من الدولة أو غيرها من المشاريع. حتى الدعم الحالي لقطاع الكهرباء لم يكن شفافاً ولم يتم الكشف عنه بشكل صحيح.

فيما يلي أربع قصص خصخصة التي ظهرت في عصر القرارات السريعة. تخبر هذه القصص عن الأخطاء، والعمليات غير الشفافة إلى حد ما والآثار السلبية بعد ذلك. تم توثيق هذه القصص قدر الإمكان. وتذكر الاسماء بالحد الأدنى لأسباب واضحة.

شركة مناجم الفوسفات الأردنية (JPMC)

شركة مناجم الفوسفات الأردنية (JPMC)

في بداية العام ٢٠٠٦، وكجزء من مبادرة المخصصة التي أطلقتها الحكومة الأردنية، تم بيع ٣٧٪ من أسهم شركة الاستثمارات الأردنية في شركة مناجم الفوسفات الأردنية بمبلغ ١١٠ مليون دولار أمريكي لشركة كميل القابضة المحدودة Kamil Holdings Limited، وهي شركة تملكها وكالة بروناي للاستثمار في سلطنة بروناي.

قبل أن يتم إبرام الصفقة، قوبلت بالرفض العام والبرلماني. ومع ذلك، أشار المسؤولون الحكوميون إلى أن القرار الاستراتيجي لمتابعة الصفقة مع وكالة بروناي للاستثمار قد اتخذ في العام ٢٠٠٤ على أعلى المستويات. وافق مجلس الوزراء على البيع في ١٤ آذار / مارس ٢٠٠٦.

نشأ الجدل في ذلك الوقت من عاملين: لم تتبع الصفقة الخطوات المعتادة في طرح المناقصات وتقديم العطاءات، وسعر البيع. من الناحية السياسية، كان ينظر إليها على أنها خطوة أولى ناجحة من الملك عبد الله لإرضاء سلطان بروناي وتمهيد الطريق للاستثمارات المستقبلية لوكالة بروناي للاستثمار في الأردن. وكان للصفقة جوانب عديدة: كان سعر الشراء ٤ دولارات للسهم الواحد، وهو سعر أعلى من الـ ٣,٨٠ دولار أمريكي للسهم الواحد كما قيم من بنك إتش إس بي سي HSBC (المستشار المصرفي الحكومي للبيع)، ولكن أقل من ٦ دولارات للسهم، السعر الذي كانت تتداول فيه أسهم شركة مناجم الفوسفات الأردنية في بورصة عمان عند إجراء الصفقة. احتفظت الحكومة أيضا بحق الفيتو على جميع قرارات الإدارة؛ ولم يكن بإمكان وكالة بروناي للاستثمار أن تقلل من القوى العاملة، التي كانت تشهد تضخما بنسبة ٢٥-٢٣٪، على مدى السنوات الثلاث التي تلت.

اعتمد التفسير المالي للحكومة في بيع شركة مناجم الفوسفات بشكل كبير على منطق أنها ستستمر في جمع غالبية إيراداتها الحالية من الشركة دون امتلاك غالبية الشركة. في العام ٢٠٠٤، حققت الشركة، ولأول مرة منذ سنوات، أرباحا. وبحصة ٦٦٪ من أسهم الشركة، جلبت الأرباح التي بلغت ٦,١ مليون دولار أمريكي ٤ ملايين دولار أمريكي للحكومة. بالإضافة إلى ذلك، تم تحصيل ١١,٢ مليون دولار أمريكي من رسوم التعدين و ٥,٧ مليون دولار أمريكي كضرائب للحكومة. مع بيع ٣٧٪ من الأسهم، ستواصل الحكومة تحصيل رسوم وضرائب التعدين ولكنها ستفقد ٣٧٪ من أرباح الشركة. في اجتماع مع المكتب الاقتصادي في ١٦ آذار / مارس، أكد رئيس الهيئة التنفيذية للتخاصية في ذلك الوقت أن الأرباح المستقبلية للشركة لم تكن مضمونة، «الأمر ليس في صالح الشركة على المدى الطويل». وذكر أيضا أن السعر الذي دفعته وكالة بروناي للاستثمار كان أعلى من سعر السوق العادل البالغ ٣,٨٠ دولار أمريكي للسهم الذي حدده إتش إس بي سي لشركة مناجم الفوسفات، وأن فقط ٣٪ من أسهم الشركة تم تداولها في بورصة عمان. لذلك، فإن تعويم ٢٧٪ من أسهم الشركة من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض في سعر السهم، وأن السوق كان

في فقاعة في ذلك الوقت، وبالتالي لن يوفر سعر عادل للسهم. وقال أيضا أنه تلقى رسالة تطلب منه في الأساس التخلي عن عملية دعوة العطاءات الدولية التي بدأها في العام ٢٠٠٥، وأن يسرع من خلال إجراء مفاوضات مع وكالة بروناي للاستثمار فقط وإتمام البيع بنهاية ٢٠٠٥. ومن المثير للاهتمام أن السفير الهندي في الأردن في ذلك الوقت كان قد أعرب لمكتب الشؤون الاقتصادية في السفارة الأمريكية عن خيبة أمله من الصفقة وأن الشركات الهندية كانت مهتمة بالشراء.

وبصرف النظر عن العملية، تجدر الإشارة إلى أن خصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية قد حققت أيضا نتائج إيجابية حتى العام ٢٠١٢. قد يكون استبدال الإدارة المعنية من قبل شركة «كميل القابضة» والهبوط في أسعار سوق الفوسفات وراء الانحدار من الربحية إلى الخسائر. في وقت كتابة هذا الكتاب، كانت الشركة كيانا خاسرا. يعرض الجدول أدناه الربح، والمبيعات، ونسبة الربح إلى المبيعات للشركة لتمكين المقارنة.

أرباح شركة مناجم الفوسفات الأردنية والمبيعات ونسبة الربح للمبيعات (٢٠٠٢ - ٢٠١٢)

الأرباح / المبيعات	المبيعات	الأرباح	السنة
2.62	210975000	5519000	2002
2.47	205274000	5064000	2003
1.59	272562000	4339000	2004
3.69	281046000	10369000	2005
5.55	289824000	16071000	2006
13.00	354828000	46110000	2007
28.18	846892000	238622000	2008
20.27	458246000	92878000	2009
14.23	563890000	80232000	2010
17.88	812415000	145255000	2011
18.09	759439000	137400000	2012

ازدادت ربحية شركة مناجم الفوسفات بعد بيع حصة (٢٧,٧٥٠,٠٠٠ سهم) من أسهم الحكومة في الشركة إلى شركة كميل القابضة وما ترتب عليه من تغير في الإدارة. في العام ٢٠١٣، بلغ صافي أرباح النصف الأول من العام ٦,٧ مليون دينار أردني، وهو عُشر مستواها خلال نفس الفترة من العام ٢٠١٢.

تثبت أرقام الأرباح والمبيعات الخاصة بشركة مناجم الفوسفات وجميع البيانات المتعلقة بالشركة أنه كما في حالة شركة البوتاس العربية، فقد استفادت الحكومة والاقتصاد من خصخصة أكبر شركتين للتعدين في الأردن. وكان التحسن الهائل على ما يبدو في إدارة الشركتين.

تقليديا، فإن الحكومة في الأردن (التي هي في حالة تغير مستمر، حيث يتم تغيير الوزراء بمعدل كل عشرة أشهر) تعين الوزراء والمسؤولين السابقين على رأس شركات التعدين من بين آخرين، فيما يبدو كما لو كانت هذه التعيينات مكافآت لخدماتهم. تعتبر التعيينات جزءا من نظام المكافآت غير الشفاف لـ: الخدمات المقدمة، والولاء، والتوزيع الإقليمي للأعطيات / الربح الاقتصادي، البنوة / القرابة أو العلاقات القبلية، والأمن. في الواقع، كان لقطاعي البوتاس والفوسفات، عندما كانا يداران من قبل الحكومة، حصة كبيرة من القيادات التي كانت، في أغلب الأحيان، غير مؤهلة بشكل واضح.

قد يدعي الكثيرون أن التحسينات في الربحية حدثت بسبب التغيرات في الأسواق الدولية والطلب على هذه السلع. ومع ذلك، تبقى الحقيقة أن ارتفاع الربحية تزامن مع التغيير في الإدارة، وبصورة أساسية وجود مديرين من غير المعينين من قبل الحكومة على رأس شركة مناجم الفوسفات الأردنية.

خصصة قطاع الكهرباء

خصخصة قطاع الكهرباء

تأسست شركة الكهرباء الأردنية (JEPCO)، أول شركة كهرباء في الأردن، في عام ١٩٣٧. وتعمل الشركة في الأردن منذ عام ١٩٦٢ بموجب عقد امتياز مدته خمسين عاماً على توزيع الكهرباء على أربع محافظات بما في ذلك عمان التي تمثل نحو ثلثي إجمالي مستهلكي الكهرباء في الأردن. تم إنشاء سلطة الكهرباء الأردنية عام ١٩٦٧ لتوزيع الكهرباء في مناطق مختارة.

قررت الحكومة إعادة هيكلة قطاع الطاقة الكهربائية من خلال تطوير استراتيجية للقطاع للفصل بين التوليد والنقل والتوزيع مع جلب المشاركة الخاصة (جذب الاستثمارات) إلى التوليد والتوزيع، وفي النهاية التنافس في التوليد فقط. كخطوة أولى، حولت سلطة الكهرباء الأردنية السابقة (هيئة حكومية) إلى شركة تحت اسم شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO)، وأصدرت قانون الكهرباء العام في العام ١٩٩٦ لتحويل سلطة الكهرباء إلى شركة الكهرباء، ما يسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في هذا القطاع، وأنشأت هيئة تنظيم قطاع الكهرباء. كانت أعمال الشركة من توليد وتوزيع ونقل تحوطية ومن ثم تم تفكيكها (تجزئتها) في العام ١٩٩٩.

أعطيت شركة توليد الكهرباء المركزية المملوكة للدولة (CEGCO) ترخيصاً طويل الأجل لبيع الإمدادات الإجمالية إلى شركة الكهرباء الوطنية التي تباع بدورها الكهرباء إلى ثلاث شركات التوزيع المجزأة- شركة توزيع الكهرباء (EDCO) التي تخدم بقية الأردن وشركة كهرباء محافظة إربد IDECO (شركة توزيع خاصة جزئياً) تخدم فقط إربد، وشركة الكهرباء الأردنية المملوكة بالكامل من القطاع الخاص والتي تخدم فقط عمان الكبرى (عمان، الزرقاء، السلط، مادبا). تم تداول شركة الكهرباء الأردنية في بورصة عمان وكانت واحدة من أكثر الشركات ربحية في القطاع مقارنة بنظيراتها المملوكتان كلياً أو جزئياً من الدولة، شركة توزيع الكهرباء وشركة كهرباء محافظة إربد.

وكان الهدف من إعادة الهيكلة وإعادة التجزئة الموسعة هو الإعداد لمشاركة القطاع الخاص في أنشطة التوليد والتوزيع عن طريق خصخصة شركة التوليد وشركتي التوزيع (واحدة مملوكة بالكامل للدولة وواحدة مملوكة جزئياً للدولة)، وإدخال منتجي طاقة مستقلين.

وعلى الرغم من أن هذا القطاع كان يعتبر كفوًا ومربحاً مقارنة بمؤسسات البنية التحتية الأخرى المملوكة والمشغلة من الدولة، إلا أن الحكومة كانت حريصة على جذب رؤوس الأموال الخاصة لدعم التوسع في توليد الطاقة الكهربائية استجابة للنمو السريع في الطلب. كانت ميزانية الدولة، التي تحمل عبء النفقات التشغيلية المتزايدة، مجهداً للغاية ولم تستطع، أو أن مديريها في ذلك الوقت، لم يرغبوا في حشد

رأس المال المطلوب. علاوة على ذلك، أعلنت المؤسسات المالية الدولية أنها ستوقف الإقراض لقطاعات الطاقة الكهربائية المملوكة للدولة.

ونتيجة لذلك، في العام ٢٠٠١، تم اختيار كونسورتيوم استشاري عالمي بقيادة NM Rothschild & Sons من المملكة المتحدة لمساعدة الحكومة الأردنية على خصخصة شركة توليد الكهرباء المركزية (مع شركة توزيع الكهرباء وشركة كهرباء محافظة إربد). أوصى التسويق المبكر الذي أجراه الكونسورتيوم الاستشاري شركة توليد الكهرباء المركزية بخفض نسبة أسهمها المعروضة للمستثمرين إلى ٥١٪ من ٦٠٪ المتوخاة في الأصل، وتغيير هيكل رأس مالها عن طريق رفع نسبة الدين إلى حقوق الملكية إلى أعلى مستوى مستدام ٣٠:٧٠، من خلال تحويل دين الحكومة القائم قبل البدء بالخصخصة.

وقد أكد الكونسورتيوم أن الفوائد الإضافية لإعادة هيكلة رأس المال التي ستجنيها الحكومة ستشمل ما يلي: (١) عائدات متأخرة مع توليد تدفق نقدي لسداد الديون على مدى عمر الدين؛ (٢) سيُطلب من المستثمرين أيضاً أن يدفعوا استثمارات أقل في الأسهم مقدماً، وبالتالي سيكونون أكثر ميلاً إلى تمويل مشروعات رأس مالية ومشروعات الشبكات؛ (٣) وبالتالي فإن انخفاض الحاجة إلى تمويل طرف ثالث من شأنه أن يسمح للمستثمرين المضي قدماً في هذه الصفقة بسرعة أكبر.

وأكد الكونسورتيوم للحكومة أن ارتفاع نسب الدين إلى رأس المال ليس أمراً غير معتاد بالنسبة لشركات توليد الطاقة الكهربائية التي لديها اتفاقات شراء طاقة تضمن عائدات مستقرة وطويلة الأجل يمكن التنبؤ بها. بعبارة أخرى، لكي تولد الحكومة رأس المال المطلوب، كان عليها أن ترفع أسعار الكهرباء للمستهلكين وأن تحافظ على المعدلات بحيث يتم إغراء المستثمرين المحتملين لدخول هذا القطاع. كان الأمر كما لو أن الحكومة في ذلك الوقت قد فضلت الحاضر على المستقبل.

يلخص الجدول أدناه العمليات التي تم القيام بها في خصخصة قطاع الكهرباء.

إعادة هيكلة وخصخصة قطاع وشركات الطاقة الكهربائية (١٩٩٤-٢٠٠٨)

هيكل رأس المال في الخصخصة عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨	هيكل رأس المال قبل الخصخصة	الهيئة التنظيمية	خصخصة التوليد والتوزيع	إعادة الهيكلة	الخصخصة
شركة توليد الكهرباء المركزية: ٥١٪ إنارة (٦٥٪ ديي للطاقة والبنية التحتية [الأردن]، و٢٢٥ ملاكوف [ماليزيا] و١٠٪ شركة اتحاد المقاولين [اليونان]؛ ٤٠٪ الحكومة الأردنية و٪ الوحدة الاستثمارية للضمان الاجتماعي شركة توزيع الكهرباء؛ مملوكة ١٠٠٪ لشركة كهرباء المملكة (٢٠٠) لشركة الخصخصة القابضة، الكويت، ٤٠٪ الأردن دي للطاقة والبنية التحتية؛ ٣٠٪ المستثمرون العرب (المحتدون)؛ شركة كهرباء محافظة اربد ٥٥،٤٪ شركة كهرباء المملكة؛ ٢٥٪ البلديات الشمالية ٥٪ جامعة اليرموك و٤،٥٪ الوحدة الاستثمارية للضمان الاجتماعي و١٠،١٪ تعويم حر.	شركة توليد الكهرباء المركزية مملوكة ١٠٠٪ للحكومة الأردنية؛ شركة توزيع الكهرباء مملوكة ١٠٠٪ للحكومة الأردنية؛ شركة كهرباء محافظة اربد مملوكة بنسبة ٥٤،٥٪ للحكومة الأردنية؛ تبقى شركة الكهرباء الوطنية - شركة النقل مملوكة بالكامل للدولة، مشغل نظام النقل، والمشترى ومشغل السوق الوحيد	إصدار قانون الكهرباء الجديد لعام ١٩٩٩؛ إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء في عام ٢٠٠١؛ قانون جديد للكهرباء في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المشاريع المتعلقة بالكهرباء في عام ٢٠٠٢	أول محاولة لخصخصة شركة توليد الكهرباء المركزية كانت في عام ٢٠٠٥؛ المحاولة الثانية لخصخصتها كانت في عام ٢٠٠٧؛ وكانت محاولة خصخصة شركة توليد الكهرباء وشركة كهرباء محافظة اربد في عام ٢٠٠٨	تمت تجزئة شركة الكهرباء الوطنية إلى توليد شركة توليد الكهرباء المركزية نقل (احتفظت به شركة كهرباء الشمال (NEDCO) توزيع شركة توزيع الكهرباء توزع الكهرباء لبقية البلاد إلى جانب شركة كهرباء محافظة اربد المملكة جزئيا من الحكومة (والتي تخدم اربد) وشركة الكهرباء الأردنية التي تخدم عمان الكبرى.	تحويل سلطة الكهرباء الأردنية السابقة إلى شركة في عام ١٩٦٦ تحت اسم شركة الكهرباء الوطنية

المصدر: Christen Roger و Nilgün و Gökçür. إعادة هيكلة وخصخصة مشاريع البنية التحتية المملوكة للدولة وغيرها في الأردن، ٢٠٠٩.

ووافقت الحكومة الأردنية على التنازل عن ٥١٪ من حصتها الكاملة في شركة توليد الكهرباء المركزية وزيادة الرافعة المالية للشركة من ٤٠:٦٠ إلى حوالي ٤٠:٦٠ نسبة الدين إلى رأس المال (بدلاً من ٣٠:٧٠ المقترحة من قبل الكونسورتيوم الاستشاري) عن طريق اقتراض ١٠٠ مليون دينار من البنوك المحلية. جذبت محاولة خصخصة شركة توليد الكهرباء المركزية في العام ٢٠٠٤ إثنان وعشرون تعبيراً عن الاهتمام. كان ١١ منها مؤهلاً تأهيلاً أولياً، ٦ منها كانت عطاءات أولية، في حين أن ٣ فقط أتمت إجراءات العناية الواجبة، لكن مقدم عرض واحد فقط (شركة ريليانس Reliance Corporation في الهند)، تقدم بعرض في العام ٢٠٠٥. تم رفع العرض، الذي بدأ بقيمة ٦٠ مليون دولار، في وقت لاحق، إلى ٨٣ مليون دولار مقابل بيع ٥١٪ من الأسهم. ورفض المستثمر دفع هذا السعر.

في العام ٢٠٠٧، اجتذبت محاولة ثانية للتنازل عن شركة توليد الكهرباء المركزية أربعة تعابير عن الاهتمام (شركة إنارة للإستثمار في الطاقة، الأردن Enera Energy Investments of Jordan) التابعة لشركة Energy Arabia، وشركة أبراج كابيتال، الإمارات العربية المتحدة، وشركة مالاكوف الماليزية وشركة الخرافي الكويتية، وأدت إلى ثلاثة تعابير عن اهتمام منفصلة (حيث اندمجت إنارة وملاكوف). في النهاية، كان هناك عرضان تقنيان وماليان - أحدهما من إنارة بالتعاون مع شركة ملاكوف والآخر من شركة أبراج كابيتال. سحبت «أبراج كابيتال» عرضها في اللحظة الأخيرة لتتخلى عن الضمان المالي لسند العرض بقيمة ١ مليون دولار، لتترك الحكومة بعطاء واحد هو عطاء إنارة.

في العام ٢٠٠٧، تم الإعلان عن فوز شركة إنارة للإستثمار في الطاقة (بهيكل رأس مال يتألف من ٦٥٪ من شركة الأردن دبي للطاقة والبنية التحتية، و ٢٥٪ من شركة مالاكوف الماليزية، و ١٠٪ من شركة المقاولين المتحدين، اليونان). وقد ولد بيع ٥١٪ من أسهم شركة توليد الكهرباء المركزية و ٩٪ من أسهم الوحدة الاستثمارية لمؤسسة الضمان الإجتماعي ما مجموعه ١٢١,٦ مليون دينار لحساب عائدات الخصخصة. لم يتم طرح أي أسئلة حول ما إذا كان هناك تزوير للعطاء من قبل مختلف أعضاء اتحادات الشركات. كان عصر اتخاذ القرار السريع على أشده، وكان لا بد من انجاز الاتفاق.

طمأنأت أحكام الصفقة الحكومة الأردنية سداد إجمالي ديون شركة توليد الكهرباء المركزية البالغ قيمتها في ذلك الوقت ٢٤٠ مليون دينار أردني (٣٣٦ مليون دولار أمريكي) من خلال آلية حجب دفعات من شركة الكهرباء الوطنية في حالة عدم سداد ديون شركة توليد الكهرباء المركزية. تحدد الاتفاقات المبرمة بين الحكومة الأردنية وإنارة السعة المرغوبة لتوليد الطاقة بالخمس وحدات الحالية لشركة توليد الكهرباء المركزية. ستتوقف إحدى الوحدات، وهي وحدة الحسين، عن العمل عندما يتم إخراجها من الخدمة في العام ٢٠١٣.

في العام ٢٠٠٦، استلمت الهيئة التنفيذية للتخاصية ١٦ تعبيراً عن الإهتمام، و١٤ اتفاقاً موقعة بخصوص

السرية، وتم شراء ٣ طلبات تقديم مقترحات، واستلام عرض واحد لشركة توزيع الكهرباء و٣ عطاءات لشركة كهرباء محافظة إربد. وبناء على ذلك، قررت الحكومة في العام ٢٠٠٨ بيع حصتها البالغة ١٠٠٪ في شركة توزيع الكهرباء و٥٥,٤٪ من حصتها في شركة كهرباء محافظة إربد.

جلب مسار المناقصة التنافسية ١٤ مستثمرا محتملا لكلا الشريكتين. كانت شركة كهرباء المملكة (مملوكة بنسبة ٤٠٪ من قبل شركة الأردن دبي للطاقة والبنية التحتية - الذراع الاستثماري في الأردن لدي كابييتال، و٣٠٪ من قبل شركة الخصخصة القابضة في الكويت، و٣٠٪ من قبل المستثمرين العرب الأردنيين) من بين مقدمي العطاءات ليس لواحدة من شركات التوزيع، ولكن لاثنتين التين تم عرضهما في وقت واحد. تلقت شركة كهرباء محافظة إربد ثلاثة عطاءات منفصلة؛ واحد من كونسورتيوم (شركة الكهرباء الأردنية ووحدة الاستثمارات للضمان الاجتماعي)، وواحد من مجموعة حتاحت، وواحد من شركة كهرباء المملكة (شركة تأسست من قبل الأردن دبي للطاقة والبنية التحتية). من الملاحظ تكرار مقدمي العروض؛ كان القطاع ينتقل من احتكار حكومي واحد إلى احتكار القطاع الخاص، واحتمال وجود تواطؤ ضمني بين الفائزين في المناقصات السابقة ومقدمي العطاءات الحاليين لم يشار. ألم يكن من الأسلم للأردن أن يبحث عن مجموعة بديلة من مقدمي العطاءات؟ الوقت وحده كفيل بالاجابة، ولكن كانت هناك إشارات واضحة إلى أن الخطر كان على الأبواب!

تلقت شركة توزيع الكهرباء عطاء واحدا من شركة كهرباء المملكة والذي تضمن عرضا إضافيا بقيمة ١٠ ملايين دولار أمريكي إذا كان بإمكانها شراء الشريكتين في وقت واحد. وبلاحظ أن العقلانية كانت ستفرض عدم القيام بذلك، لكن العشرة ملايين دولار كانت مغرية للغاية. وكان عرض شركة كهرباء المملكة وحده لشركة كهرباء محافظة إربد الأعلى. في الوقت نفسه، لبي عرض الشركة المشترك لشركة توزيع الكهرباء ولشركة كهرباء محافظة إربد السعر الإجمالي المطلوب من الحكومة الأردنية بناءً على تقييم كلتا شركتي التوزيع. أدت المفاوضات إلى شراء المستثمر لحصة ١٠٠٪ في شركة توزيع الكهرباء إلى جانب حصة ٥٥,٤٪ في شركة كهرباء محافظة إربد بمبلغ إجمالي قدره ٧٣,٧ مليون دينار أردني.

قامت شركة الأردن دبي كابييتال ببيع حصتها البالغة ٥١٪ في شركة كهرباء المملكة في تموز / يوليو ٢٠١١، مقابل ٥٠ مليون دينار أردني (حوالي ٧١ مليون دولار أمريكي) والتي تشمل ١٠٠٪ من شركة توزيع الكهرباء و٥٥,٤٪ من شركة كهرباء محافظة إربد لصندوق استثمار الضمان الاجتماعي في الأردن الذي كان إلى جانب دبي انترناشيونال كابييتال أكبر المساهمين في الأردن دبي كابييتال.

حاليا، هناك أربع شركات خاصة (أو تقريبا خاصة) وشركة نقل عامة واحدة:

- شركة الكهرباء الوطنية - شركة نقل عامة

- شركة الكهرباء الاردنية - شركة خاصة
- شركة كهرباء محافظة إربد - شركة خاصة
- شركة توزيع الكهرباء - شركة خاصة
- شركة توليد الكهرباء المركزية - شركة خاصة

وتتمثل العملية في أن تشتري شركة الكهرباء الوطنية، وهي شركة مساهمة عامة مملوكة للقطاع العام، جميع الطاقة من المنتجين، وهم شركات خاصة، وتعيد بيعها إلى الموزعين. يتم تحديد سعر البيع من شركات الإنتاج إلى شركة الكهرباء الوطنية من خلال العقود الثنائية بين شركة الكهرباء الوطنية والمنتجين.

وتحدد العقود أن شركة الكهرباء الوطنية مسؤولة عن شراء وتوريد الوقود اللازم لتشغيل محطات توليد الطاقة شريطة أن يزودها المنتجون بالكهرباء بسعر ثابت (٠,١٢ دولار أمريكي) والذي ستيبعه بدورها للمستهلك النهائي. يتم تأسيس سعر البيع من شركة الكهرباء الوطنية إلى شركات التوزيع والتعريفات للمستهلكين من قبل هيئة تنظيم الكهرباء الحكومية. وكان من المقرر مراجعة التعريفات كل سنتين في شهر كانون الثاني/يناير ما لم تحدث ظروف استثنائية، والتي أصبحت متكررة منذ قطع إمدادات الغاز المصري إلى الأردن.

يستلزم الهيكل الحالي لنظام الكهرباء تحمل شركة الكهرباء الوطنية لجميع المخاطر المالية. فشركات الإنتاج الخاصة الأربعة معزولة عن المخاطر المرتبطة بالتغيرات في أسعار الوقود حيث أن تكلفة الوقود تدفع من قبل شركة الكهرباء الوطنية كما هو منصوص عليه في اتفاقيات شركة الكهرباء الوطنية مع شركات الإنتاج. شركات التوزيع الخاصة الثلاث معزولة عن الزيادات في الأسعار من خلال نظام التعرفة المعمول به والذي يضمن عائدات إيجابية لشركات التوزيع.

قد يكون المستهلك النهائي مدعوماً أو غير مدعوم اعتماداً على ما إذا كان نظام الكهرباء ككل لديه عوائد إيجابية أو سلبية. ونتيجة لهذا الهيكل الخاص، عادة ما تكون كل من شركات الإنتاج الخاصة وشركات التوزيع الخاصة مجدية من الناحية المالية، في حين يمكن لشركة الكهرباء الوطنية العامة أن تواجه أرصدة سلبية إذا ارتفعت أسعار الوقود.

بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، تمكنت شركة الكهرباء الوطنية من الحفاظ على أرصدة إيجابية ولكن في نهاية العام ٢٠١٠، أعلنت الشركة عن دين يزيد عن ٢٠٠ مليون دينار. في العام ٢٠١١، وبعد الثورة المصرية، تعرض خط الأنابيب الذي ينقل الغاز من مصر إلى الأردن لعدة هجمات بالقنابل. استدعت هذه الهجمات اضطراب شركات الإنتاج الأردنية إلى استبدال الغاز بالنفط كمصدر رئيسي للطاقة، وكنتيجة لذلك كان على شركة الكهرباء الوطنية دفع فاتورة طاقة تفوق عدة مرات التي كانت تدفعها خلال السنوات

السابقة.

يتسبب قطاع الكهرباء حالياً بأزمة مالية كبيرة للحكومة. ارتفعت تكلفة إنتاج الكهرباء في الأردن عدة مرات بسبب انقطاع إمدادات الغاز من مصر منذ العام ٢٠١١. ونتيجة لذلك، فإن شركة الكهرباء الوطنية وهي شركة نقل الكهرباء التي تتحمل جميع تكاليف الزيادات في أسعار الوقود، تعاني من عجز يتفاوت حجمه تبعاً لتكلفة الوقود الذي يتم شراؤه ليحل محل الغاز المصري والذي قدرت قيمته بـ ١٠٠ مليون دينار شهرياً في العام ٢٠١١. بلغت ديون شركة الكهرباء الوطنية ٢,١ مليار دينار في نهاية العام ٢٠١١. في الوقت الحالي، يقترب مستوى الديون التي نشأت على الشركة من ٢ مليار دينار، أي ما يقارب ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

كان من بين الإجراءات الواضحة التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الأزمة المالية زيادة التعريفات الكهربائية، وهو ما فعلته في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣، واستمرت في القيام بذلك حتى العام ٢٠١٨. في اثنين من ترتيبات الاستعداد الائتماني (أس بي إيه) مع صندوق النقد الدولي التي تلت، التزم الأردن بزيادة التعرفة أكثر. كان الأمر كما لو أن الحكومة لم يكن لديها أي مخاوف بشأن تأثير هذه الالتزامات، التي أمليت عليها نتيجة لاتفاقات الخصخصة غير الواضحة إلى حد ما، على الاقتصاد. في الآونة الأخيرة، في تموز / يوليو ٢٠١٨، أضافت الحكومة «فرق أسعار الوقود» لفواتير الكهرباء، مع زيادة كبيرة؛ التبرير الرسمي هو محاولة وقف خسائر شركة الكهرباء الوطنية.

وبصرف النظر عن عملية الخصخصة ومشاكلها الواضحة التي لا لبس فيها ما زالت هناك أسئلة / تساؤلات أخرى قائمة: هل لم يعلم المشرفون على الخصخصة والاقتصاد أن إمدادات الغاز من مصر لن تكون مضمونة إلى الأبد؟ وهل لم يروا أن أسعار النفط التي ازدادت بشكل كبير منذ بدء غزو العراق في العام ٢٠٠٣ ستستمر في الارتفاع، وبالتالي فإن الالتزام بتزويد المنتجين بالنفط بدلا من الغاز سيكون له عواقب وخيمة على الميزانية؟

ملحق المقابلات

ملخص المقابلات

تم إجراء ست مقابلات لهذا البحث. شملت المقابلات أحزاباً سياسية من مختلف الأطياف الأيديولوجية، والنقابات، والنواب. تم سؤال الأشخاص الذين تمت مقابلتهم مجموعة مماثلة من الأسئلة شبه المنظمة، وقدم كل منهم إجابات وفقاً لوجهة نظره وفهمه للموضوع. فيما يلي الأسئلة المطروحة وتحليلها وملخص لها.

١- ما هو رأيك في الاقتصاد الأردني؟

وصف معظم المشاركين الاقتصاد الأردني بأنه اقتصاد ريعي يعتمد بشدة على المساعدات والمنح الأجنبية. كما وصفه البعض بأنه اقتصاد مشوه يجمع بين السمات الريعية والرأسمالية. بينما كان البعض متطرفاً وسمّاه اقتصاداً ثانوياً يخضع لإرادة الغرب. وبغض النظر عن التوصيفات المختلفة، فإن أياً منهم لم يصف الاقتصاد الأردني بأنه اقتصاد يعتمد على الذات أو يربطه بأيديولوجية معينة مثل الرأسمالية، مما يوحي بأن الاقتصاد الأردني ليس له مسار واضح، وبالتالي سياسة اقتصادية واضحة المعالم.

٢- برأيك، ما هي المشكلة / المشكلات الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني، وكيف يمكن حلها؟

اختلفت الإجابات عن هذا السؤال من عدم وجود نهج استراتيجي للحكومة، إلى القضايا الاقتصادية المعتادة مثل عجز الميزانية والدين العام، وسوء إدارة الموارد، وانخفاض الإنتاجية، وانعدام الطابع المؤسسي. ومرة أخرى، تشير الإجابات إلى عدم وجود سياسة اقتصادية واضحة لقيادة عملية صنع القرار، التي تعتمد على الأفراد وخطط / أهداف قصيرة الأجل بدلاً من الرؤية طويلة المدى.

٣- ما رأيك في مشاركة المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) في الاقتصاد الأردني؟ هل تعتقد أنه يساعد؟

كان هناك اتفاق شبه إجماعي بين الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات على أن صندوق النقد الدولي كان له تأثير سلبي على الاقتصاد الأردني، وأنه لا يساعد في التغلب على الأزمة. بل ذهب البعض إلى القول بأن لدى صندوق النقد الدولي والمنظمات الدولية الأخرى أجندة خفية تخدم مصالح الغرب من خلال إرغام الأردن على الالتزام بالتنازلات السياسية. وبغض النظر عن الأسباب، فإن الأمر الواضح هو أن الحكومة تتعامل مع مؤسسة غير مقبولة من الجمهور، مما يوحي بأن نهج الحكومة يقف ضد إرادة الجمهور.

٤- هل تعتقد أن الخصخصة حسنت الوصول إلى السلع العامة (الصحة، التعليم، النقل)؟ كيف؟

اعتقد بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أنها حسنت وضع بعض القطاعات، فيما تركت القطاعات الأخرى في وضع أسوأ حالاً. ومع ذلك، لم يوافق أي منهم على أن العملية قد تمت بشكل صحيح، ووصفها البعض بأنها عملية سرقة مشرعة. وفي حين رفض كثيرون مفهوم الخصخصة، قال المشاركون أنه كان بإمكان الحكومة خصخصة إدارة تلك المؤسسات بدلاً من خصخصة الأصول ما كان له أن يحقق نتائج أفضل بكثير لميزانية الدولة، والحفاظ على حقوق العمال في تلك المؤسسات.

٥- ما رأيك في توزيع الضرائب والدخل في الأردن؟ هل هو منصف؟ وضح ردك إذا كنت تعتقد أنه منصف أو لا، وعرف «الإنصاف» من وجهة نظرك؟

كان هناك إجماع في الإجابة على هذه الأسئلة. لم يعتقد أي من الذين جرت مقابلتهم أن توزيع الدخل والضرائب منصف. وطالبوا جميعاً العودة إلى الدستور الذي ينص على أن تكون الضريبة تصاعدية واعتماداً على دخل الشخص أو الأسرة وأن يتم تخفيض ضريبة المبيعات العامة. تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا هو النقيض التام لما قامت به الحكومة وما زالت تقوم به.

٦- ما هو الدور الذي تعتقد أنه يمكن لحزب سياسي القيام به في عملية صنع القرار الاقتصادي؟

أشار البعض إلى برامجه وقالوا انهم قد حاولوا من خلال هذه البرامج المشاركة والقيام بدور في العملية، في حين لم يعتقد البعض الآخر أن له دوراً على الإطلاق بسبب الافتقار إلى بيئة مواتية للأحزاب السياسية، خاصة فيما يتعلق بالقوانين السياسية في البلاد. ذكر النائب خالد رمضان أن ليس للبرلمان إلا دور تجميلي في العملية وليس له سلطة حقيقية على أي شيء.

٧- هل لديك برنامج اقتصادي في حزبك؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فهل عرضه على الحكومة (هل يمكنك تزويدنا بنسخة منه)؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، باعتقادك كيف يمكن لك أن تكون أحد أصحاب المصلحة النشطين في عملية صنع القرار؟

قدمت لنا جميع الأطراف برامجها، وذكرت أنها متاحة للجمهور على الإنترنت. وذكر بعضهم أيضاً أنهم حاولوا إيصال برامجهم إلى الحكومة، لكنهم لم يتلقوا أي رد على الإطلاق. ومع ذلك، فقد اتفقوا جميعاً على أن الحكومة لم تطلب منهم برامجهم على الإطلاق ولم تطلب مناقشة أية سياسات معهم.

نظرة عامة على البرنامج الاقتصادي للأحزاب:

تستند برامج الأحزاب السياسية على أيديولوجية كل منها، بما في ذلك الشيوعية أو الاشتراكية أو الإسلامية. ومع ذلك، تدعو جميع الأحزاب إلى اتخاذ إجراءات وسياسات تتعارض تماماً مع ما كانت الحكومة وما زالت تفعله. ويشمل ذلك تطوير القطاع الصناعي، والامتناع عن الحصول على قروض، وعدم الاعتماد على المعونات الأجنبية، وتوفير وسائل النقل المناسبة، وفرض قانون ضريبة الدخل التصاعدي، وتقليل الاعتماد على ضريبة المبيعات العامة والرسوم.

٨- هل تعتقد أن خطط الحكومة لتحسين الاقتصاد جادة؟ لماذا وكيف؟

وافق جميع من أجريت معهم المقابلات تقريباً على أن خطط الحكومة على الورق جيدة، ويمكن أن تسفر عن نتائج جيدة في حال تنفيذها. ومع ذلك، فهي طموحة للغاية ولا توجد آلية تنفيذ واضحة، ولهذا السبب لا يتم تنفيذ أي منها. واتفق الأشخاص الذين تمت مقابلتهم على أن الأسباب الرئيسية لعدم تنفيذ هذه الخطط هي الافتقار إلى المساءلة، وعدم وجود مؤسسة، والتغيرات المتكررة في الحكومة، وانعدام الإرادة السياسية، وعدم وجود رقابة طويلة الأجل.

٩- هل تعتقد أن هناك جهات معنية (الحكومة وغيرها) تعيق مشاركتك في عملية صنع القرار؟

اتفقت جميع الأحزاب السياسية على أن هناك قوى تعمل ضدها، سواء كانت قوى مجتمعية، مدعومة بالقبلية والتراث السياسي السيئ من الماضي، أو من داخل الكيانات الحكومية. ويبقى العامل الرئيسي هو القوانين السياسية مثل قانون الانتخابات، وقانون اللامركزية، وقانون الأحزاب السياسية، ووفقاً لهم، إذا تغيرت هذه القوانين، عندئذ سيتغير التصور المجتمعي للأحزاب السياسية.

١٠- ما رأيك في الانتفاضة الأخيرة ضد السياسات الاقتصادية للحكومة، وماذا كان دورك فيها؟

صرحت جميع الأطراف بأنها تدعم الاحتجاجات، سواء من خلال الانخراط فيها على الأرض، أو من خلال إصدار بيانات إعلامية صحفية. ما يثير الاهتمام هو تعليق نقابة المهندسين الأردنية حول الموضوع، حيث ذكرت أنها أخذت الدور القيادي في الاحتجاجات بسبب ضعف الأحزاب السياسية وغياب ثقة الناس فيها، وإذا كانت الظروف لصالح الأحزاب السياسية، لكانت النقابة قد وقفت خلفها.

ملخص مناقشات مجموعات التركيز

هل سيتحسن الاقتصاد الأردني خلال السنوات الخمس القادمة؟

كان هناك ميل بين المشاركين في مناقشات مجموعات التركيز إلى الاعتقاد بأن الاقتصاد الأردني لن يتحسن في السنوات الخمس المقبلة بسبب الفقر المتزايد وارتفاع معدلات البطالة والتقدم البطيء في النمو الاقتصادي والتضخم. حتى توقعات صندوق النقد الدولي بشأن الاقتصاد الأردني ليست مشجعة. واتفق المشاركون أنه حتى بوجود خطة واضحة واتخاذ خطوات صحيحة، يحتاج الاقتصاد من ١٠ إلى ١٥ سنة للتعافي. الوضع السياسي عامل مهم جداً أيضاً، لأنه يؤثر تأثيراً مباشراً على الوضع الاقتصادي للبلاد، لذلك يجب أن يسير الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي جنباً إلى جنب. خلاف ذلك، سيقدم الأردن المزيد من التنازلات السياسية والاقتصادية.

هل تكمن المشكلة الرئيسية في الاقتصاد الأردني بعدم وجود سياسة اقتصادية مكتوبة أو بسوء إدارة الموارد أو بالفساد؟

الفساد والإدارة السيئة هما المشكلتان الرئيسيتان اللتان تواجهان الاقتصاد الأردني، كما تؤثر الحياة القصيرة للحكومات الأردنية بشكل كبير على الاقتصاد بشكل سلبي بسبب عدم وجود طريقة اقتصادية واضحة للدولة، ما له آثار إضافية. فغياب سياسة اقتصادية واضحة تتبعها الحكومات المختلفة يؤدي إلى عرقلة الدورة الاقتصادية، وينعكس ذلك بشكل مباشر وسلبي على المواطنين. الاعتماد على المساعدات الخارجية مشكلة بحد ذاتها. بالإضافة إلى ذلك، تضع خدمة الديون ضغوطاً هائلة على ميزانية الدولة والمواطنين الذين ينتهي بهم المطاف بدفع هذه التكلفة. كما ناقش المشاركون السياق الإقليمي، وقالوا أن الأردن، بسبب الأزمة السورية، أصبح غير قادر على القيام بدور رائد في المنطقة بعد الآن، ما أثر بشكل كبير على وضعه الاقتصادي إضافة إلى الآثار الاقتصادية لوقف التبادل الاقتصادي مع سوريا.

هل الدولة ملزمة بدعم السلع الاستهلاكية الرئيسية والصناعات المحلية؟

اتفق معظم المشاركين على أنه ينبغي على الحكومة أن تدعم السلع الأساسية وأن تنشئ مظلة للحماية الاجتماعية لحماية الفقراء والضعفاء؛ ويجب أن يكون التركيز الأكبر على الرعاية الصحية والتعليم. أما بالنسبة للصناعات المحلية، اقترح المشاركون دعم هذه الصناعات من خلال توفير مدخلات الإنتاج بأسعار معقولة بإجراء مراجعة شاملة للضرائب وتخفيض الضرائب المباشرة وغير المباشرة على هذه المدخلات من أجل تحسين وضع الصناعات المحلية، مما سيؤدي إلى خلق المزيد من فرص العمل في سوق العمل. اقترح معظم المشاركين القطاع الزراعي كمثال.

هل النظام التشريعي الاقتصادي في الأردن غير مستقر ويحتاج إلى إصلاح شامل؟

لم تعد السياسة الداخلية في الأردن واضحة، فالخيارات التي تتخذها الحكومات تعتمد على التخطيط قصير المدى وتؤدي إلى صعوبات اقتصادية على المدى المتوسط والطويل. فكل تشريع اقتصادي في الأردن يتم صياغته من قبل حكومة مختلفة، وقد يرجع ذلك إلى عدم وجود سياسة اقتصادية مكتوبة. يحتاج النظام التشريعي الاقتصادي إلى الكثير من العمل، لكن يجب أن يبدأ مع الإصلاح السياسي في نفس الوقت.

هل يمكن تخفيض الدين العام من خلال الاستثمارات العامة؟

اتفق المشاركون على أنه لا يمكن تخفيض الدين العام من خلال الاستثمارات العامة، وعلى الحكومة دعم الصناعات والأعمال، خاصة في المناطق المحرومة من خلال تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية. والطريقة الوحيدة لتحقيق ذلك هي تخفيض الضرائب على الصناعات والشركات، وخاصة في المناطق الريفية، مما يشجع المستثمرين على الذهاب إلى هذه المناطق وبناء البنية التحتية اللازمة لتحقيق ذلك. هناك أيضاً الأسباب والأجندات السياسية الخفية للأشخاص الموجودين في السلطة، مدفوعة بدوافعهم الاقتصادية، ومصالحهم الشخصية والتي هي أكثر أهمية من المصالح العامة للكثير من الأشخاص ممن هم في السلطة والتي تؤدي إلى المزيد من التشوّهات في الاقتصاد، وهذه القضية معروفة الآن حتى في أوساط المجتمع الدولي، الذي يتردد عندما يتعلق الأمر بإنشاء أي مصالح اقتصادية في الأردن.

هل الحكومة مسؤولة عن خلق فرص العمل والحد من البطالة؟

عندما يتعلق الأمر بالبطالة، تكون الحكومة مسؤولة عن دعم القطاع الخاص وزيادة الاستثمارات من خلال توفير بيئة استثمارية مناسبة، مما يؤدي إلى خلق الكثير من فرص العمل في السوق. ولكن ما يحدث هو عكس ذلك، فعلى سبيل المثال، إذا تم إقرار قانون الضرائب الجديد، فإنه سيؤدي إلى فقدان استثمارات الشركات الكبرى في السوق المحلية. أما بالنسبة لخلق فرص العمل في القطاع العام، فإن القطاع العام في الأردن هو دائماً ملجأ الحكومات. فقد تضخم إلى درجة أن الحكومة بالكاد قادرة على دفع الرواتب، لذلك ينبغي أن لا يكون خياراً بعد الآن.

هل لدى الأردن استراتيجيات اقتصادية جيدة؟

هناك بعض الاستراتيجيات الاقتصادية الجيدة في البلاد، ولكن المسألة ليست مسألة استراتيجيات. القضية الرئيسية هي الإدارة السيئة والفساد في المستويات العليا للدولة؛ يجب إصلاح الإدارة قبل التفكير في أي حلول اقتصادية. وإضافة ذلك إلى التخطيط السيئ والوضع الإقليمي الصعب يجعل هذه المهمة أكثر صعوبة، ولكنها ضرورية قبل أي إصلاح اقتصادي محتمل.

هل هناك أجندة سياسية خفية وراء إصلاحات صندوق النقد الدولي؟

لدى صندوق النقد الدولي، بطبيعته، أجندة اقتصادية ليبرالية وليست سياسية. يحاول صندوق النقد الدولي إلحاق الأردن بالاقتصاد العالمي دون إيلاء اهتمام للعوامل الداخلية والإقليمية، مما يضعف الاقتصاد الأردني بشكل كبير ويؤدي إلى المزيد من التعقيدات.

هل أضعفت الخصخصة الدولة والاقتصاد الأردني؟

لقد أضعفت الخصخصة الدولة بسبب الطريقة التي حدثت بها، فالنظام يعاني من العديد من العيوب. وأكبر الأمثلة هي خصخصة شركات الفوسفات والبوتاس والكهرباء والمياه، بالإضافة إلى ميناء العقبة. أدت الخصخصة إلى إنشاء العديد من اللجان المستقلة، مما زاد من الضغط على الميزانية العامة؛ بالإضافة إلى ذلك، أدت الخصخصة إلى زيادة حجم ومستوى الفساد من خلال تسهيل الصفقات التجارية لكبار المسؤولين.

هل الضرائب هي أكبر مشكلة أم أن المشكلة في إدارة الضرائب وجمعها في الأردن؟

الضرائب هي واحدة من أكبر المشاكل في الأردن على جميع المستويات، وعدد الضرائب المباشرة وغير المباشرة كبير جدا. يجب تخفيض الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة بشكل كبير قبل التفكير حتى في زيادة ضريبة الدخل. تعد إدارة الضرائب وجمعها مشكلة أكبر، فهي تنطوي على الفساد الذي يشجع على التهرب الضريبي. يبدو الأمر كما لو أن الحكومات في الأردن تعتقد أنه كلما زاد الفساد زاد النمو الاقتصادي.

هل تنفق الحكومة الأردنية بشكل زائد؟

نعم، تنفق الحكومة بشكل زائد على الرواتب والوقود والاستثمارات السيئة. وقد أبقى هذا النمط من الإنفاق على الأردن كدولة ريعية، بل وعزز الفساد السياسي لتسهيل الإمتيازات الاقتصادية الشخصية للسياسيين. يجب أن تتحول الدولة من دولة ريعية إلى دولة منتجة من أجل تحقيق نمو اقتصادي مستقر يخرج البلاد من الوضع الحالي.

هل سيكون الأردن خالياً من الديون إذا ما حاربت الحكومة الفساد؟

رغم أن الفساد يعد من أكبر القضايا في البلاد، إلا أن القضاء عليه لن يحرر الأردن من الديون؛ جميع الدول في العالم لديها فساد وكثير منها خال من الديون. أسباب الديون أكثر تعقيدا ومتعددة المستويات، والفساد هو واحد فقط من هذه الأسباب.

التوصيات

التوصيات

سياسة اقتصادية مكتوبة

يفتقر الأردن إلى سياسة اقتصادية مكتوبة لتوجيه جميع جوانب تصميم السياسات والاستراتيجيات التي تنشأ عن هذه السياسات. حالياً، لا توجد مثل هذه السياسة، ما يعني أن البلاد بشكل عام تفتقد إلى الاتجاه. وجود بيان سياسي من شأنه أن يرشد صناع القرار، وإذا ما تم وضعه بشكل صحيح، فسيساهم في الاستفادة من اتفاق متماسك حول مستقبل الاقتصاد.

يجب أن يشرك التصميم القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. اتفاق جميع أصحاب المصلحة أمر لا بد منه لكي تنجح السياسة وتصبح الاتجاه السائد أو المبدأ التوجيهي.

من بيان السياسات، الذي ينبغي أن يوفر التوجيه لجميع جوانب الاقتصاد، هناك حاجة لكي تخرج سياسات مالية ونقدية وعمالية وإنتاجية. ويلي ذلك استراتيجيات وخطط عمل.

وستتطلب العملية شهوراً، ومع ذلك، فإن المردود سيظهر في اتجاه واضح، واتساق في اتخاذ القرارات وقرارات أصحاب المصلحة، والاستقرار الاقتصادي على المدى الطويل. تتم مراجعة السياسة، كما هو الحال في السياسات الوطنية، كل خمس أو عشر سنوات، حسب الإنجازات والظروف.

نظام ضريبي يتسم بالشفافية

تعتمد السلطات الأردنية حالياً على الضرائب غير المباشرة (التي يأتي معظمها من ضريبة المبيعات) والرسوم؛ يتم جمع هذا النوع الأخير من الضرائب بدون موافقة البرلمان. وتعاني ضريبة الدخل من العديد من العلل، بما في ذلك حقيقة أنها لا تحصل من الفئات القادرة والثرية من المجتمع مثل الأطباء. وعادة ما تتحرك الحكومة نحو زيادة معدلات الضرائب من خلال تشريعات جديدة متفرقة جلبت عليها غضب الجماهير بشكل عام. الغضب الشعبي من رفع الضرائب يمكن فهمه، بالنظر إلى حالة الركود الاقتصادي الطويلة التي عانى منها الاقتصاد منذ العام ٢٠١٠ عندما انخفض دخل الفرد بالقيمة الحقيقية، واستمر هذا الوضع بالتدهور منذ ذلك الحين.

تكمّن المشكلة بشكل رئيسي في تحصيل الديون، لا في معدلات الضريبة الحالية (وإن كانت تعتبر عالية عند اتخاذها مجتمعة ككل)؛ وبالتالي، تتطلب الإدارة الضريبية إعادة هيكلة. وقد طلب العديد من الجهات المانحة ربط قاعدة بيانات دائرة الضرائب مع المصارف الخاصة وإدارة الجمارك وإدارة الأراضي

والمساحة، من بين جهات أخرى، لتحديد الدخل الفعلية والتصدي للتهرب الضريبي. علاوة على ذلك، يجب أن يتم التركيز على تحصيل الضرائب بدلاً من المراجعة والتحقيق في أكثر من ٣٠٪ من الملفات الضريبية المقدمة.

الدين العام

يقترب الدين العام للدولة من ٩٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ويذهب معظم الاقتراض إلى دفع الرواتب، ومعاشات التقاعد للمتقاعدين (التي بلغت ١٣٣٠ مليون دينار في العام ٢٠١٧)، وخدمة الديون. عملياً لا يذهب أي من الإيرادات الحكومية المحلية إلى النفقات الرأسمالية. وبدأت المنح المقدمة من المانحين، التي خصص جزء منها للنفقات الرأسمالية، في الانخفاض. وانخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ١,٩٪ بالقيمة الحقيقية في العام ٢٠١٧. علاوة على ذلك، لا توجد خطة واضحة حول كيفية التعامل مع الديون المتصاعدة.

تحتاج الحكومة إلى خفض نفقاتها الحالية. أحد المجالات التي لا تتسم بحساسية سياسية هو تقليل عدد المنظمات المستقلة. يتقاضى موظفو هذه المنظمات رواتب أعلى من رواتب الموظفين التنفيذيين في الخدمة المدنية الذين توظفهم الحكومة المركزية، وعددهم أقل، وهم مؤهلون بشكل أفضل - وبالتالي يمكنهم بسهولة العثور على وظائف في القطاع الخاص. يجب دراسة وصياغة خطة للقيام بذلك بشكل جيد.

الخصخصة

تم استخدام الخصخصة كوسيلة لزيادة الحكومة لتعويض العجز في الميزانية من خلال بيع الأصول. وفي الوقت الذي زادت فيه مصادر إيرادات الحكومة من بعضها بسبب الخصخصة الجزئية، والرسوم والضرائب من الهيئات التي تمت إعادة هيكلتها وخصخصتها، كانت المكاسب الاستثنائية هي الهدف الرئيسي للخصخصة.

علاوة على ذلك، في حين أعلنت الحكومة في استراتيجيتها أنها تعتزم تقليص حجم الحكومة وتمكين دور وفضاء أكبر للقطاع الخاص، يبدو أنها تعود إلى ممارسات ما قبل الخصخصة القائمة على إنشاء شركات جديدة مملوكة للحكومة والقوات المسلحة.

لا بد من صياغة إستراتيجية وقانون خصخصة أكثر صرامة لحظر إساءة استخدام عائدات الخصخصة ومنع نمو مجموعة جديدة من الشركات من الأموال العامة. كما يجب إيلاء العناية المناسبة للوائح التي تمنع الممارسات الاحتكارية وتحويل الشركات والعقود الحكومية إلى الشركات التي أنشئت حديثاً والتي تديرها الدولة.

سوق العمل

بلغ معدل البطالة في الأردن ١٨,٧٪ في العام ٢٠١٧، وهو أعلى معدل للبطالة في ثلاثة عقود تقريبا. استراتيجية التوظيف / العمل الموجودة، التي تحتوي على حلول شاملة، لا يتعدى ما نفذ منها الـ ٣٠٪ فقط كما أعلن في اجتماع جرى مؤخرا حضره المعنيين بالتنفيذ مع الملك. هناك ما يبرر تقييم هذه الاستراتيجية، ومن هذا التقييم يمكن أن تظهر عدة تدخلات.

السياسة النقدية

السياسة النقدية في الأردن خاملة وغير منخرطة على الإطلاق في مساعي التنمية في البلاد. وتركز هذه السياسة ببساطة على الحفاظ على ربط سعر الصرف بالدولار (JD١ = ١,٤١ دولار أمريكي) من خلال هامش مرتفع بين سعر الإقراض للدينار الأردني والدولار الأمريكي. أسعار الفائدة على القروض للقطاع الخاص المقيم عالية؛ وتحافظ البنوك على موقف محافظ تجاه الإقراض. هناك مصادر كبيرة للائتمان الرسمي خارج القطاع المصرفي. مطلوب مراجعة دور السياسة النقدية، خاصة بالنظر إلى عدم مرونة مستوى عال من الالتزامات بالنفقات الجارية) السياسة المالية.

المجمعات الفكرية

لدى الأردن «مجمعين فكريين» غير مستقلين. الأول هو مركز الدراسات الاستراتيجية، الذي تملكه وتديره الجامعة الأردنية، وهي جامعة حكومية، بالكاد يمكن اعتبارها مستقلة. والثاني هو منتدى الاستراتيجيات الاردني، الذي أنشأه القطاع الخاص لخدمة انخراطه في القضايا الاقتصادية والتنمية المحلية؛ كما لا ينظر إليه باعتباره مؤسسة فكرية مستقلة. واحدة من الضروريات هي إنشاء مجموعات فكرية جديدة بديلة تتمتع بمستوى عالٍ من الاستقلالية والمزيد من الانخراط لخلق حوار متعدد المستويات فيما يتعلق بالقضايا الاقتصادية في البلاد.

زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي المباشر

الاستثمارات، سواء الأجنبية أو المحلية، هي عامل حاسم في دعم اقتصاد أي بلد. إن النظر في وضع الاستثمارات في البلاد واقتراح الطرق والحلول لزيادة وتسهيل الاستثمار سيكون له تأثير إيجابي مباشر على الاقتصاد. إن إعادة النظر في التشريعات والإجراءات المتعلقة بالاستثمار وتوفير البدائل مسألة بالغة الأهمية في هذه المرحلة.

أحد التوجهات التي يجب على البلد القيام بها هو التأكيد على الاستثمار في الطاقة البديلة (طاقة الرياح والطاقة الشمسية)، والنقل العام (الأردن بلد يسكنه ١٠ ملايين نسمة، بما في ذلك اللاجئين، وفيه

أكثر من ١,٥ مليون سيارة ولكنه لا يصنع المركبات، وأسعار الوقود فيه من أعلى الأسعار في العالم والأعلى في العالم، ولا يوجد نظام نقل عام توفره الدولة؛ والمياه (الأردن هو أفقر البلدان في العالم من حيث إمدادات المياه للفرد الواحد، ولم يتم إصلاح شبكة مياهه على مدى السنوات الخمسين الماضية). وتدعو المجالات الثلاثة إلى استثمار كبير في البنية التحتية من قبل صناديق الدولة ذات السيادة والمستثمرين الباحثين عن القيمة الذين يبحثون عن عوائد منخفضة ومستقرة. تفتقر الحكومة إلى القدرة على صياغة المشاريع وتحتاج إلى المساعدة. إن مثل هذه المشاريع، إذا تمت صياغتها وعرضها على المستثمرين المحتملين، وتم وضع عطاءات سريعة بشأنها وتنفيذها، يمكن أن تخرج البلد من الحالة الراهنة من الكساد الذي دام ثماني سنوات.

دعم الشركات الصغيرة

ما يقرب من ٩٩,٨٪ من الشركات الأردنية هي منشآت صغرى وصغيرة ومتوسطة. والعقبة الرئيسية التي تواجهها الشركات الصغيرة هي التمويل وبالتالي، فإن الوصول إلى التمويل هو التحدي الرئيسي لهذه الشركات. ولهذا السبب يبقى معظمها داخل القطاع غير الرسمي، ولأنها غير رسمية فهي غير قادرة على الحصول على التمويل. علاوة على ذلك، السياسات ليست صديقة للأعمال الصغيرة. لا يوجد تشريع واحد مماثل لقانون الشركات الصغيرة في الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي للمساعدة في حماية مصالح هذه الشركات ومعالجة القيود التي تعاني منها. لذلك، فإن وضع تشريع مشابه سيكون إضافة ملائمة لإطار السياسة العامة في الأردن تأتي في وقتها.

المراة في سوق العمل

مشاركة المرأة في سوق العمل منخفضة جداً في الأردن، وهي الأدنى في العالم العربي. من الضروري تصميم البرامج التي تركز على زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل لتقليل الفرص الضائعة من حشد مساهماتها في الاقتصاد. علاوة على ذلك، فإن التمييز عال جداً داخل القطاع الخاص. ولا توجد تكنولوجيات توفير الوقت تمكن المرأة من الذهاب والعودة إلى العمل المأجور. لذلك، هناك حاجة إلى برامج لتعزيز حلول وخدمات النقل اللائقة.

دعم المجتمع المدني ليكون له برامج اقتصادية

المجتمع المدني في الأردن ضعيف ومجزأ كما هو الحال في معظم الدول الربية أو شبه الربية. لا تمتلك منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك الأحزاب السياسية، برامج اقتصادية بديلة وقابلة للتحقيق لخلق حوار منصف مع القطاع العام. لو كان لدى منظمات المجتمع المدني مثل هذه البرامج، فيمكنها العمل على جمع الدعم من الجمهور وخلق زخم إيجابي يكون بمثابة أساس للحوار.

التعليم والتدريب التقني والمهني

يعد التعليم والتدريب التقني والمهني عاملاً رئيساً في خلق فرص العمل في أي بلد. ومن أجل العمل على تقليل معدلات البطالة، ينبغي وضع التعليم والتدريب التقني والمهني الفعال والعصري في مكانه الصحيح. ويحتاج هذا الأمر إلى تدخلات على مستويين: الأول هو تحديث التعليم والتدريب التقني والمهني وتحسين جودة برامجهم، والثاني هو العمل مع المجتمعات المحلية على تعزيز فوائد التعليم والتدريب التقني والمهني وإقناع الناس بأن القطاع العام ليس منتجهم الوحيد.

التنمية الاقتصادية المحلية

يجب أن تصبح هياكل الحوكمة المحلية مثل المجالس المحلية والبلديات ومجالس المحافظات القوة الدافعة للاستثمارات المحلية. ولتحقيق ذلك، تحتاج هذه الهياكل إلى بناء قدراتها بالكامل حتى تتمكن من تطوير خطط التنمية المحلية وجذب الاستثمار الأجنبي والمحلي المباشر إلى المحافظات. إن التفاعل مع هياكل الحكم المحلي (خاصة مجالس المحافظات) وإشراكها في قضايا التنمية الاقتصادية سيكون له تأثير كبير على الاقتصادات المحلية في البلاد.

public debt and unemployment remained high, and Jordan maintained dependency on foreign aid and expatriates' remittances.

Jordan's accession to the World Trade Organization (WTO) in April 2000 had a major impact on the country's economic legislation. Laws such as the Customs Law, Investment Law, Income Tax Law, Competition Law, Public-Private-Partnership Law, and many others were all changed to match the requirements of the WTO in response to becoming a member of the WTO. Other regulations were imposed as part of the reform package required by WTO members. These regulations included adjusting trade tariffs, renouncing exclusive franchises for some state-owned enterprises, establishing free trade and industrial zones, and lifting or lowering subsidies for some goods. Over 120 pieces of legislation were either revamped or introduced within a relatively short time span (2000-2002). The speed of introduction benefited from the fact that the Jordanian Parliament had been dissolved at the time. Consequently, several new laws were issued as temporary laws, such as the Competition Law – which was issued in 2002 as a temporary law and then confirmed in 2004 as a permanent law.

The reforms failed to address social and economic issues. The last unemployment survey conducted in the fourth quarter of 2017 shows that the unemployment rate stands at 18.5%, reaching 36.4% for youth between the age of 20–24, and 22.8% among university degree holders (bachelor's degree and higher). By the end of 2017, gross public debt had reached JD27.2 billion, comprising 95.3% of the GDP.

Given that the government could rely on aid to pull out of a bad situation, and adding to the fact that ministerial positions and cabinets are appointed, neither political engagement nor NGOs were necessary for the Jordanian governance model. Jordanian political parties can easily be described as hardly existent, and when they do happen, they are weak and ineffectual. Almost none of the political parties has an agenda or framework by which to approach the issues systematically and provide comprehensive and well-framed alternative propositions. Lacking in capacity, they tend to move with the flow of public opinion in a reactive rather than proactive manner and go by government decisions with little in terms of quality of analysis, lobby techniques, or reach.

Civil society is also weak, with few royal NGOs dominating the socio-economic dialogue. In the past few years, civil society organizations have had some movement, albeit shy, to touch upon issues in connection with economic reform, yet they have not had the means to influence policy or the decision-making process. The status quo shows that previous and current economic reform lacks a clear constituency to support it, as debate is typically limited to sporadic involvement of the chambers of industry and trade, and the outcome is usually rubber-stamping government decrees. It also shows that meaningful economic reform is being hijacked by powerful elites to sustain the status quo that they themselves are benefitting from. As such, any attempt to impose reforms that might be deemed unpopular is being undermined by the public, knowing that previous reforms had failed to achieve the results hoped for.

The first arrangement between Jordan and the IMF signed in 1989 was in response to the economic crisis that hit the country as a result of falling aid inflows to the country, mounting debt and running out of lending sources. The program extended for two years (July 1989 – January 1991) with an agreed amount of US\$60 million, to be followed by IMF eight agreements with the most recent agreement signed in 2016, and conclude in 2019.

Starting from the late 1980s, Jordan was an early participant at the regional level in the privatization drive. By the time Jordan signed its first agreement with the International Monetary Fund (IMF) in 1989, the privatization movement had become an international trend and was adopted by global institutions including the IMF, which included it as part of its recommendations for Jordan to liberalize the economy. The privatization effort resulted eventually in having 15 enterprises either fully or partially privatized, and with the revenues from such sales generating around JD1.7 billion.

Privatization was met with significant frustration and skepticism from the public at large. The decision to privatize public enterprises was taken at the top and was based on recommendations from the IMF and World Bank, both of which were unpopular, thus delegitimizing the decisions as impositions by outsiders that were not consistent with national interests. Arguably, the privatization did not lead to the shrinking of rentierism, but led mainly to cash inflows to the bureaucracy with little in terms of economic impact on the competitiveness and business environment of the country. The negative view of privatization was never improved, and it worsened at times when some privatization processes seemed opaque and rushed.

In some cases, however, the privatization decision also stemmed from the fact that many of the public enterprises had limited capacity to serve their beneficiary base due to the fiscal constraints placed upon the bureaucracy as the government budget went increasingly into operational expenditures (primarily salaries and pensions). Examples include the Jordan Water Authority and the Amman Bus Corporation, both of which used to provide what can be considered as public services. However, these entities were unable to serve their target groups both effectively and efficiently, thus making the privatization decision one of a national interest according to the government.

Nevertheless, the privatization of public enterprises, which started under severe economic conditions in 1989, was slow, selective, and uncoordinated. It wasn't until 2000 that the Privatization Law (No. 25 for the year 2000) was issued, four years after establishing the Executive Privation Unit (which later became the Executive Privatization Commission) in 1996. Although privatization had a positive impact on some sectors, where the additional follow-on capital FDI for privatized enterprises between 2000 and 2007 have exceeded US\$1 billion, and helped in creating over 25,000 new jobs in the telecommunications and IT sector, yet it failed to solve deep-rooted economic problems; the government size remained large in terms of public sector employment, and the private sector remained relatively small. In addition,

EXECUTIVE SUMMARY

Jordan's economic policies are governed by its geopolitical situation. Reactive policies to regional developments, the lack of natural resources, and economic reform programs implemented under the auspices of the IMF and the World Bank, especially in the past three decades, have shaped the economic orientation of the kingdom.

Jordan has consistently been dependent when solving its economic woes on its neighbors and allies, namely the Gulf countries and the United States, among others. Foreign aid has always been available, albeit at varying levels, to buttress the economic needs of an ever-growing bureaucracy. Some of the aid came with conditionalities that typically emerged from the joint agendas of donors and the government that did not necessarily address the development needs of Jordan and encouraged the sustenance of Jordan as a rentier state.

In the past three decades, particularly since 1989, Jordan has engaged in economic reform ala the Washington Consensus (International Monetary Fund--IMF, World Bank and the World Trade Organization) that were aimed, at least outwardly, at liberalizing the economy. However, a quick review of historical data and events would show that Jordan attempted reform only when it was facing pressing or severe economic problems or downturns as in 1989, when an almost financial meltdown ushered democratic reforms and the return to parliamentary life; and in 2011 when the Arab Spring uprisings erupted and threatened to spread into Jordan, which resulted in the formation of a social and economic committee that quickly emerged with plans for reform.

One characteristic of economic reform in Jordan is that it would coincide with a looming or existing crisis; or as in some recent cases after the onset of a crisis.

To be added at the beginning of the sentence. The reform dialogue and impetus would be laid to rest in the good times when regional events created bonanzas for the government and the economy such as in the mid-1970s, an era flushed with petro dollars, and in 1991 when repatriated Jordanians from the Gulf in the aftermath of the First Gulf War brought with them their savings and compensations.

Not only was reform put aside, but bad habits, such as a burgeoning public sector aimed at enhancing loyalties in the good times through rentier modes of spending, were exacerbated. The 1970s were marked not by sustainable growth but by speedily rising government that led to continued government growth in the 1980s in spite of the downturn in the fortunes of the Gulf countries. Indeed, 1989 was over a decade in the making; signs were missed, and dire consequences emerged as the government had to search for aid from the IMF.

EXECUTIVE SUMMARY

In recent decades, these financial institutions have focused their efforts, on the one hand, on “liberalizing” domestic markets, adopting privatization policies which target services and production, lifting subsidies on goods, reducing social services, and adopting fiscal policies that place the greater burden on the poorer groups. On the other hand, the financial institutions have facilitated lending for states and individuals and therefore immerse these states and individuals in unprecedented deficits and debts.

The study on the economic policies in Jordan is within our interest in taking a scientific look at these policies and their results on the Jordanian economy and the residents of Jordan. One of the advantages of Jordan – which makes it unique among the periphery countries – is that its geopolitical location has made it one of the biggest recipients of the results of shocks hitting most of the periphery countries. Jordan had hosted thousands of refugees and displaced persons from different countries and borne strong economic and social burdens, despite the fact that it had received in return “financial aid” to cope with these additional burdens. Nevertheless, its economic and social policies have been subjected to violent shocks which have affected, and continue to affect, the socio-economic status of the state. The study attempts to tackle this issue, analyze it, and shed light on its causes and consequences.

The Rosa Luxemburg Stiftung Regional Office Palestine and Jordan is pleased to present this study with the aim to benefit researchers and those interested in the socio-economic situation in Jordan. We consider this study as a qualitative addition to already available studies and analyses. We hope it can be used as a means to develop economic and social policies that would address the needs of the poorest and marginalized groups and an attempt to find economic alternatives to reduce the dependence of countries in the periphery on the global capitalist center. Our hope is that this study will highlight the ugly role played by economic policies as imposed by the financial institutions in the world, including privatization and impoverishment policies that target the majority of the people in favor of the most powerful factions. We also hope that it gives birth to popular conscious and influential initiatives.

In conclusion, we have nothing but praise for the role of the researchers in producing this study and for bearing the burden of going deep into the wilderness of the subject to make it easier for those who want to continue carrying on the torch and the spade to do more research. We thank all those who cooperated with the RLS and the researchers who produced this study, which does not necessarily reflect the views of the Rosa Luxemburg Stiftung or its sponsors.

Issa B&B Rabadi

Programme Manager

Rosa Luxemburg Stiftung Regional Office Palestine and Jordan

FOREWORD

Global capitalism has consistently sought to establish its economic and political control as part of an integrated hegemonic system that continues to dominate the center and produce and export crises to the world at large. This characteristic, inherent in the capitalist mode of production, is not linked to one stage of this mode's development, but is rather an imbedded feature in all of its stages; whether industrial, utilitarian, or lending capital. Seeing that capitalism's mode of production is in the center (the "West"), it is evidently different in the periphery dominated and subordinated by this center. Moreover, the capitalist system is aware that its "historical" role as a class will not last long, and thus its attitude vis-à-vis the subordinate on the periphery and in countries governed by patterns of colonial production mode is to make larger gains in the shortest time possible. In this respect, this class does not seek to maintain production or provide services but simply repacks or manufactures consumer materials, which, ultimately, does not support a real productive economy. Therefore, the capitalist system only seeks to develop its own productive capacity in areas where there are big gains made with the least costs and in the shortest time possible. Based on the above, there have been many recorded socioeconomic battles related to improving the poor working conditions in general, such as raising wages and ensuring minimum, fair and equal wages. These battles have been fought between this demonstratively exploitative class vs. workers and the impoverished people – the rest of the society.

With that being said, this conflict does not emerge from a vacuum but is rather a culmination of the societal structure and political framework within the nation-state and between states. A nation-state seeks to achieve the interests of the class that shares its same interests –the local capitalist class– and which has interrelated economic interests with global capitalism, especially in the center. The state apparatuses enact special laws to protect and secure the interests of this exploitive class, and they take the appropriate measures and make all efforts to ensure that this situation remains as is. By its very nature, the state derives its "support" in continuing to exercise control of capital. It persists with adopting socio-economic policies that perpetuate this domination. Such policies do not take into account the interests of the masses, and thereby widen the gap between the subordinating representatives of the capitalist class and the rest of the impoverished society.

The capitalist center uses all means to ensure that periphery countries are in the orbit of their economic policies. Thus, large financial institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB), and the World Trade Organization (WTO) are skillfully and professionally playing their role in "proposing" economic policies and "helping" countries in the periphery to adopt socio-economic policies. The intention is to achieve "development and well-being," and, most importantly, to guarantee that the political authority maintains its position as long as it plays the role of scarecrow. If we look at the results of the "developmental" economic policies adopted by the periphery and their catastrophic results – a fact acknowledged in the reports of the financial institutions themselves – we can inevitably see that the fundamental interests achieved by these policies are first and foremost in the interest of global capitalism, and then of the domestic subordinating capital systems.

FOREWORD