

مركز الدراسات
الاستراتيجية
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

البرامج التنموية الوطنية بين التخطيط والتنفيذ

إعداد
مركز الدراسات الاستراتيجية
الجامعة الأردنية

أذار/ مارس 2018

الفهرس

| | |
|----|---|
| 3 | تمهيد |
| 4 | الملخص التنفيذي |
| 8 | المقدمة |
| 9 | أولاً: رؤية الأردن 2025 |
| 10 | 1.1 الأهداف الكلية للرؤية: |
| 12 | 1.2 الاطار الزمني لتنفيذ الرؤية: |
| 13 | ثانياً: البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018) |
| 16 | 2.1 الاحتياجات التمويلية للبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018): |
| 17 | ثالثاً: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022) |
| 24 | رابعاً: تقييم البرامج الوطنية المنبثقة عن الحكومة |
| 24 | 1.4 أوجه التشابه بين البرنامج التنفيذي التنموي وخطة تحفيز النمو الاقتصادي |
| 26 | 2.4 مدى تحقق السياسات الحكومية للأهداف ضمن برامج الإصلاح الوطنية |
| 26 | 1.2.4 النمو الاقتصادي |
| 27 | 2.2.4 المالية العامة |
| 29 | 3.2.4 الدين العام |
| 30 | 4.2.4 البطالة |
| 31 | 5.2.4 التضخم |
| 32 | 6.2.4 مؤشرات التنافسية وأنشطة الاعمال |
| 33 | 7.2.4 الاجراءات التشريعية والقانونية |
| 34 | خامساً: الاستنتاجات والتوصيات |
| 38 | المراجع |

تمهيد

تأتي ورقة السياسات هذه لتسلط الضوء على البرامج والخطط التنموية التي قدمتها الحكومة الأردنية في السنوات الماضية من أجل معالجة التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني، وتحفيز النمو الاقتصادي. وتشمل هذه البرامج والخطط "رؤية الأردن 2025"؛ والبرنامج التنفيذي التنموي 2016-2018 المنبثق عن الرؤية؛ و خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، لقد هدفت هذه البرامج، كما أعلنت الحكومة، إلى تعزيز مستويات النمو الاقتصادي في ظل التحديات الاقتصادية التي يشهدها الاقتصاد في الوقت الراهن، إضافة إلى تحقيق الاستقرار المالي، والحدّ من الهدر في الموارد المالية؛ والوصول الى مستويات أمنة من الدين العام، وتحسين بيئة الأعمال والاستثمار، ورفع مستوى تنافسيتها لتصبح جاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وتعزيز دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إيجاد فرص العمل للشباب من خلال تشجيع روح الريادة والابتكار، وتشجيع دخول المرأة الى سوق العمل .

في هذه الورقة كما في ورقة السياسات التي تم فيها تقييم برامج صندوق النقد الدولي (IMF) في الأردن، يسعى المركز من خلال إجراء هذه المراجعات إلى بيان نقاط القوة والضعف بهذه البرامج، ومدى انسجامها مع بعضها بعضاً، ومدى تحقيقها لأهدافها المعلنة مقارنة بالنتائج الفعلية لأداء المؤشرات المستهدفة من هذه الخطط.

يقدم المركز هذه المراجعة السريعة لهذه البرامج ونتائجها أملاً في إثراء النقاش الوطني حول مدى تحقق أهداف هذه البرامج والإجراءات الحكومية من أجل النهوض بالاقتصاد الوطني، وتعزيز النمو الاقتصادي. وهذه المراجعة لا تغني عن مراجعة شاملة ودقيقة لدراسة كافة البرامج التنموية الوطنية السابقة والتي تم تنفيذها خلال العقدين الماضيين للخروج ببعض الدروس المستفادة.

وأود في النهاية أن اتقدم بالشكر الجزيل لشعبة المرصد والدراسات الاقتصادية، وبخاصة السيد علي العساف، رئيس الشعبة، على جهوده في جمع البيانات وتحليلها. كما أتوجه بالشكر من السيد محمد سلامة على المراجعة اللغوية لهذه الدراسة، والسيدة رانيا مشعل على تصميمها.

مدير المركز

الأستاذ الدكتور موسى شتيوي

الملخص التنفيذي

تعاني المملكة في الأعوام الأخيرة من اكتظاظ في الخطط والرؤى الاستراتيجية التي تهدف إلى دفع عجلة النمو الاقتصادي في المملكة؛ وإنهاء الاختلالات الداخلية والخارجية؛ وتحقيق الاستقرار الكلي في منطقة تعمرها الاضطرابات والصراعات السياسية والعسكرية، فمذ العام 2014 قامت الحكومة بإعداد العديد من الخطط التنموية، مثل "رؤية الأردن 2025" التي انبثقت عنها برامج تنفيذية، تنموية إضافة إلى خطط الاستثمار التابعة لمنحة دول الخليج التي أقرت في العام 2011، فضلاً عن برنامج (Jordan Compact) لدعم المجتمعات المضيفة للاجئين السوريين، والتخفيف من عبء اللجوء على المملكة، إضافة الى العديد من الخطط والاستراتيجيات المعدة للوزارات والدوائر الرسمية والوحدات الحكومية المستقلة. بالرغم من ذلك، ما زال الأردن يعاني من تباطؤ في معدلات النمو الاقتصادي أقرب ما تكون الى الركود الاقتصادي الذي عزته جميع هذه التقارير إلى ضعف الطلب العالمي والأزمات السياسية في العديد من دول الإقليم دون الالتفات الى السياسات الاقتصادية والتشريعية للحكومات المتعاقبة، وبخاصة ضعف الإطار التشريعي والمؤسسي الذي نتج عن تراخي الحكومة في تعزيز المؤسسية، وإصلاح الأطر التشريعية الناظمة للحياة الاقتصادية، ولا سيما بعد انتهاء المملكة من تطبيق العديد من خطط الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي (IMF).

بعد استعراض أهم البرامج الوطنية الهادفة لتحفيز معدلات النمو الاقتصادي والعودة به إلى مستويات ما قبل الأزمة المالية العالمية، والتي ورد فيها العديد من الخطط والسياسات على المستوى الكلي والقطاعي التي بنيت على استراتيجية "رؤية الاردن 2025". وبعد المراجعة التحليلية الدقيقة لهذه الخطط مع بعضها بعضاً؛ فقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- لم يتم الالتزام بتنفيذ العديد من البرامج والمشاريع التي تضمنتها الخطط في الوقت المناسب، لا بل إنه يتم ترحيلها من خطة الى أخرى دون إبداء أسباب عدم التنفيذ في الوقت المخطط له، فالعديد من الأهداف الموضوعية ضمن هذه الخطط غير قابلة للقياس، حتى على المستوى القطاعي. وبالمقابل يلاحظ خلال السنوات الماضية اقتصر الإصلاحات الحكومية، ومنذ بداية العام 2016، على تنفيذ التزامات المملكة أمام "الصندوق" وتراخي الحكومة عن الإصلاح في الجانب التشريعي، وفي الأطر الحاكمة للنشاط الاقتصادي في المملكة.

- إن العديد من الإجراءات والسياسات المقترحة ضمن "رؤية الأردن 2025" ليست جديدة، فقد كانت موجودة في الخطط والاستراتيجيات السابقة التي طوّرتها الحكومة والقطاع الخاص، مثل: الأجندة الوطنية؛ واستراتيجية الحدّ من الفقر؛ وبعض الاستراتيجيات القطاعية الأخرى، إلا أنها لم ترَ طريقها إلى التنفيذ.
- بالرغم من تشابه في البرامج والخطط المعلنة من قبل الحكومة للإصلاح وتحفيز معدلات النمو الاقتصادي في المملكة خلال الأعوام من (2016-2025)، إلا أنه يلاحظ وجود بعض التضارب في المرتكزات الأساسية لهذه البرامج مع بعضها بعضاً.
- يلاحظ أن هنالك تبايناً في نسب النمو المستهدفة في البرامج الوطنية التي وضعتها الحكومة، وبنيت على أساس "رؤية الأردن 2025"، ما يدل على أن الأهداف القطاعية في هذه البرامج تختلف عن بعضها بعضاً، ويوحي بوجود تضارب أحياناً في الأهداف القطاعية، أو أن نسب النمو المستهدفة هي نسب تأشيرية، ولم يتم عكس الأهداف القطاعية في جميع هذه الخطط على النسب الكلية المستهدفة.
- استمرت الحكومة بالاعتماد على المساعدات الخارجية خلال السنوات الماضية لسدّ العجز في الموازنة، وسياسات فرض الضرائب ورفع معدلاتها دون التخفيف من عجز الموازنة، إلا أنه كان له انعكاس سلبي على الاقتصاد، إذ ارتفعت أسعار العديد من السلع والخدمات مع بقاء معدلات دخل الأفراد ثابتة، ما ساهم في تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وزيادة التضخم في المملكة خلال الآونة الأخيرة.
- وردت بعض المشاريع ضمن البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام من (2016-2018) بوصفها مشاريع مستمرة، وقيد التنفيذ مع تكاليف كلية مخصصة لها ضمن الموازنة العامة بحجم أعلى من الكلفة الكلية المرصودة لها ضمن المنحة الخليجية، فهناك عملية ترحيل لهذه المشاريع والخطط في الأعوام المقبلة. ويدل هذا الأمر على ضعف الشفافية، وغياب النهج التشاركي اللذين نصت عليهما الرؤية الملكية.
- تبين أن هنالك اختلافات في التوجهات والرؤى والأرقام المستهدفة للدين العام في هذه الخطط، فقد أكدت "رؤية الأردن 2025" على ضرورة تخفيض الدين العام ليصل إلى حوالي 47% من الناتج المحلي الإجمالي دون التطرق إلى أي شق من الدين الذي سوف يتم تخفيضه (الدين الداخلي، أم

الخارجي). أما في البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام من (2016-2018) فقد ورد ضمن الإطار الكمي للمالية العامة ضرورة العمل على تخفيض الدين الخارجي بمختلف السبل من خلال شراء الديون خصوصاً ذات الفائدة المرتفعة، إلى جانب الاستمرار في العمل على مبادلة الديون واستغلال الاتفاقيات المبرمة في هذا المجال.

- ارتفعت معدلات البطالة في الأردن خلال العامين 2015 و2016، ولم تتوافق مع أهداف "رؤية الأردن 2025"، كما استمرت بالارتفاع خلال العام 2017، علماً بأن الخطة كانت تتوقع تخفيض معدلات البطالة إلى 11.56%.
- تبين أن جزءاً كبيراً من التضخم في المملكة هو تضخم مستورد؛ نتيجة اعتماد الاقتصاد كثيراً على الاستيراد، ولا سيما النفط الخام والسلع الغذائية والاستهلاكية الأخرى. وقد شهدت هذه المعدلات ارتفاعاً خلال العام 2017، إذ بلغت حوالي 3.32%، وجاءت هذه النسب أعلى مما كان وارداً في الخطط، فقد بلغت القيمة المتوقعة في الخطط حوالي 2.40%.
- شهدت مؤشرات التنافسية وأنشطة الأعمال للمملكة تراجعاً في العام 2016 ولم تتحقق أهداف البرنامج التنفيذي التنموي المرسومة لتقدم ترتيب المملكة في هذه المؤشرات، إلا أنه طرأت تحسنات واضحة في هذه المؤشرات خلال العام 2017، وتم تحقيق الأهداف المرجوة في البرنامج بشكل أفضل من العام السابق.
- ترحيل عدد من الإجراءات التشريعية والقانونية من البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (-2018 2016) إلى خطة تحفيز نمو الاقتصاد الأردني للأعوام (2018-2022)، مثل إقرار قانون الأموال المنقولة؛ وقانون المساءلة الطبية.
- لم تساهم المنحة الخليجية في تحفيز النمو الاقتصادي الذي قد يعود لأوجه إنفاق هذه المنحة التي خلت من مشاريع كبيرة ذات قيمة مضاعفة لعناصر النمو الاقتصادي.

وفي ظل هذه المعطيات؛ فقد خرجت الدراسة بجملة من التوصيات، أهمها:

- التزام الحكومة بتنفيذ البرامج والمشاريع الواردة بالخطط في الإطار الزمني المرسوم لها تفادياً لترحيل المشاريع من عام لآخر.
- العمل على دمج الخطط والبرامج الحالية في برنامج واحد متنسق الأهداف وواضح المعالم، يحتوي على مؤشرات قابلة للقياس: قطاعياً؛ وكلياً، ضمن خطة زمنية محددة مع رصد للموارد المالية اللازمة لتنفيذها.
- عدم ربط الإصلاحات بالتمويل الخارجي، إلا إذا كان متاحاً أو مضموناً عند وضع هذه الخطط والبرامج الاقتصادية.
- تنسيق السياسات التجارية التي تتبعها الحكومة، ولا بد من ربط هذه السياسات مع السياسات الداعمة للقطاعات: التصديري، والاستثماري.
- تشكيل وحدة خاصة في رئاسة الوزراء مسؤولة عن وضع الخطط والاستراتيجيات للوزارات والدوائر وبرامج التنمية الاقتصادية لضمان اتساقها وعدم تضارب أهدافها.
- زيادة الشفافية والمساءلة للحكومة، وبخاصة فيما يتعلق بالمشاريع ضمن المنح بشكل عام والمنحة الخليجية بشكل خاص.
- عدم ترحيل أجزاء من الخطط التنموية والإصلاحية من برنامج إلى آخر ومن عام لآخر.
- تعزيز دور مجلس النواب الرقابي على الحكومة فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاحات ضمن الخطط الوطنية المقرره، ومتابعتها، وتقييمها.
- تفعيل قانون الشراكة مع القطاع الخاص، وتوسيع مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ الخطط التنموية والمشاركة في المشاريع الاستراتيجية.

المقدمة

قام الأردن بإطلاق برنامج وطني طموح مكمل للخطة التنموية (2013-2016) بناءً على التوجيهات الملكية السامية بوضع تصور مستقبلي للاقتصاد الوطني خلال السنوات المقبلة، فقد وجه جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم رسالة لحكومة الدكتور عبد الله النسور في العام 2014 بيّن فيها جلالته أن هنالك العديد من التحديات الصعبة التي تواجه الاقتصاد الأردني، ومن أبرزها: الانقطاع المستمر في إمدادات الغاز المصري؛ وتبعات الأزمة السورية، وبخاصة أزمة اللاجئين السوريين؛ وتنامي العجز في الموازنة العامة؛ وزيادة المديونية خلال السنوات الماضية، وأثر هذه التحديات الواضح على واقع ومستوى معيشة المواطنين، ولاسيما ارتفاع الأسعار والضغط المالي عليه التي تتطلب وضع تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني.

وبيّن جلالته أن لهذه التحديات آثاراً واضحة على واقع ومستوى معيشة المواطنين، وهذا ما لمس جلالته من خلال جولاته الميدانية المتواصلة؛ فارتفاع الأسعار والضغط المالي على المواطنين باتت واقعاً صعباً. ووجه جلالته مؤسسات الدولة نحو تقديم الحلول والبرامج الاقتصادية والاجتماعية للتخفيف من هذه الأعباء قائلاً: "وفي ضوء ما أشرنا له من تحديات راهنة، وانطلاقاً من حرصنا على استمرار العمل لتطوير أداء اقتصادنا الوطني ورسم نهج مستقبلي وتأمين الحياة الكريمة والمستقبل المشرق لأبناء وبنات أردننا الحبيب، فقد بات ملحاً قيام الحكومة بوضع تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني للسنوات العشر القادمة، وفق إطار متكامل يعزّز أركان السياسة المالية والنقدية ويضمن اتساقها، ويحسّن من تنافسية اقتصادنا الوطني، ويعزّز قيم الإنتاج والاعتماد على الذات وصولاً الى تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة".

وقد بينت الحكومة في ردها على رسالة جلالته أنها ستعمل على تحقيق أهداف "رؤية الأردن 2025"، ومن أهمها تعزيز مستويات النمو الاقتصادي؛ وتحقيق الاستقرار المالي، والحدّ من الهدر في الموارد المالية، وإيصال الدعم الى مستحقيه؛ والوصول الى مستويات آمنة من الدين العام، وتحسين بيئة الأعمال والاستثمار، ورفع مستوى تنافسياتها لتصبح جاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية في مختلف القطاعات الاقتصادية؛ وتعزيز دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إيجاد فرص العمل للشباب من خلال تشجيع روح الريادة والابتكار؛ وتشجيع دخول المرأة الى سوق العمل؛ وتحفيز التنمية المحلية الشاملة في

المجتمعات؛ وتطبيق نهج اللامركزية ضمن إطار تمكين المجتمعات المحلية، وإشراكها في اتخاذ القرارات التنموية التي تعنيها، وإيلاء الاهتمام الكافي بذوي الاحتياجات الخاصة؛ والسعي لدمجهم في المجتمع.

ونظراً لأهمية هذا البرنامج واعتماد الحكومة عليها لدفع حركة النمو الاقتصادي وإعادة الاستقرار لأوضاع المالية العامة وتخفيض حجم الدين العام، يلاحظ أن العديد من السياسات الحكومية مترابطة - بشكل كبير - مع تقييم أداء الحكومة ضمن برامج صندوق النقد الدولي الحالي، ما يعطي أهمية كبيرة لهذا التقرير كونه يعكس رأي جهة أكاديمية محايدة، ويضع هذه الآراء أمام أصحاب القرار للاستفادة منه في تنفيذ هذا البرنامج من خلال القنوات السياسية ومجلس النواب. كما سيتم في هذا التقرير استعراض عدد من الخطط التنموية التي بنيت على استراتيجية "رؤية الأردن 2025" وذلك لمعرفة مدى اتساق السياسات المتبناة ضمن هذه البرامج الوطنية مع الأهداف الواردة في برنامج المملكة. ولمراجعة هذه البرامج، لابد من دراسة "رؤية الأردن 2025" التي جاءت البرامج التنفيذية ترجمة لها من خلال توفير التمويل متوسط الأجل للسياسات والإصلاحات الهيكلية الواردة ضمنها. وعليه، سيتم التركيز في هذا التقرير على الأهداف الاقتصادية الكلية الواردة ضمن "رؤية الأردن 2025" والبرنامج التنفيذي التنموي المنبثق عنها وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، وذلك من أجل تتبع مدى تواءم مخرجات هذه الخطط، وتحقيقها الأهداف الموضوعية ضمن هذه الاستراتيجيات.

أولاً: رؤية الأردن 2025

جاء وضع الخطة الاستراتيجية لـ "رؤية الأردن 2025" بناءً على التوجيهات الملكية للحكومة بوضع استراتيجية للبعش سنوات المقبلة؛ إذ تشاورت الحكومة على نطاق واسع من خلال عدد من القنوات من أجل الاتفاق على الأهداف المنشود تحقيقها لعام 2025. كما نصت الوثيقة على أن المبادرات ذات الأولوية المنصوص عليها في الرؤية لا تمثل كل ما تحتاج الحكومة إلى القيام به، فمع تغير الظروف (بما في ذلك ظهور مخاطر وتهديدات وفرص جديدة) فإن الحكومة ستحدد مبادرات إضافية ينبغي اتخاذها في المستقبل. لكن السياسات التي تتضمنها هذه الرؤية تمثل إصلاحات هيكلية ومهمة وتحسينات برامجية لا يمكن إغفالها على مدى السنوات العشر المقبلة.

لقد احتوت الاستراتيجية على مؤشرات أداء رئيسية (متوسطة) لكل أربع سنوات، لتمكين متخذي القرار من رصد إذا ما كانت الإصلاحات التي يجب اتخاذها تولد النتائج المرجوة وضمن الجدول الزمني، وذلك من أجل إعادة تصويب مسار البرامج التنفيذية للسنوات اللاحقة والميزانية السنوية، وإعادة تحديث نطاق المبادرات ذات الأولوية والأنشطة الحكومية ذات العلاقة. كما نصت الوثيقة على ضرورة الإبقاء على مرونة وحرية الحركة لتحديد الأولويات بناءً على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. وعليه؛ فإن الهدف من الجداول الزمنية المدرجة هو أن تكون استرشادية، وليست إلزامية ليتسنى توفير المرونة لصناع القرار.

1.1 الأهداف الكلية للرؤية:

حددت "رؤية الأردن 2025" جملة من الأهداف والمبادرات والإجراءات التي تسعى إلى تنفيذها لتحقيق النمو المستدام والرخاء الاقتصادي. وقد تضمنت الخطة عدداً من الأهداف الاقتصادية على المستوى القطاعي خصوصاً للقطاعات الواعدة ذات القيمة المضافة العالية. ويبين الجدول رقم (1) الأهداف الاقتصادية الكلية الموضوعة ضمن سيناريو الأساس لـ "رؤية الأردن 2025".

الجدول رقم (1): الأهداف الاقتصادية الكلية ضمن سيناريو الأساس لـ "رؤية الأردن 2025"

| السنة | النمو الاقتصادي (%) | البطالة (%) | الدين العام (%) |
|-------|---------------------|-------------|-----------------|
| 2014 | 3.10 | 12.28 | 81 |
| 2015 | 4.55 | 12.03 | 78 |
| 2016 | 4.67 | 11.74 | 76 |
| 2017 | 4.97 | 11.56 | 74 |
| 2018 | 5.12 | 11.49 | 72 |
| 2019 | 5.37 | 11.20 | 70 |
| 2020 | 5.72 | 11.12 | 67 |
| 2021 | 6.92 | 10.87 | 64 |
| 2022 | 6.61 | 10.66 | 60 |
| 2023 | 7.12 | 10.34 | 56 |
| 2024 | 7.51 | 9.38 | 52 |
| 2025 | 7.53 | 9.17 | 47 |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

يتضح من الجدول السابق أن الأهداف الاقتصادية الكلية للخطة طموحه، وستؤدي في حال تحقيقها إلى نقلة نوعية في الاقتصاد الأردني، وأن المؤشرات الكلية المستهدفة ستدفع المملكة لتحقيق معدل نمو مقدار 5.77% بالمتوسط خلال العشر سنوات المقبلة والتي ستنعكس بدورها في تخفيض معدلات البطالة لتبلغ 9.17% في العام 2025 مقارنة بما نسبته 12.6% في العام 2013 كذلك ستخفض معدلات الفقر لتبلغ 8.0% في حلول العام 2025 مقابل 14.4% فيال عام 2010 والقضاء على الفقر المدقع في العام 2019. أما فيما يتعلق بالدين العام فقد بين سيناريو الأساس انخفاضه ليصل إلى 47.0% في العام 2025. كما توقعت الرؤية زيادة مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى 27.4% نتيجة زيادة مساهمة كل من قطاعي الإنشاءات والزراعة. بينما ستخفض مساهمة قطاع الخدمات في الناتج لتصل إلى 61.4% في عام 2025 مقارنة بـ 68.1% في عام 2013.

إضافة إلى ذلك، فقد حددت الاستراتيجية الأسواق والقطاعات ذات الأولوية، ونصت على ضرورة أن يكون الأردن اقتصاداً موجهاً نحو التصدير. وهذا يعني أن يكون قادراً على المنافسة والابتكار لجذب الاستثمارات الأجنبية للمملكة، إذ يمكن للأردن حسب هذه الرؤية أن يصبح مركزاً للاستثمار في بلاد الشام والخليج العربي إن تمكن من إيجاد بيئة أعمال أفضل من الحالية وتلك الموجودة في الدول المنافسة، وتحسين الخدمات اللوجستية المقدمة، وبخاصة فيما يتعلق بشبكة النقل بين الأردن وأسواق الدول الإقليمية.

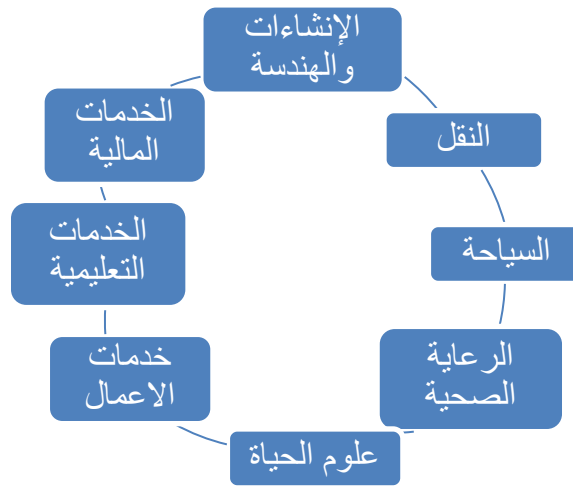
الجدول رقم (2): مؤشرات الأداء الرئيسية المتوقعة – الاستقرار المالي والكمي

| المؤشر | سنة الأساس 2014 | 2017 | 2021 | 2025 |
|---------------------------------------|-----------------|-------|-------|-------|
| الناتج المحلي الحقيقي (%) | 3.1 | 4.9 | 6.9 | 7.5 |
| الإيرادات المحلية للنفقات الجارية (%) | 86.4 | 100.1 | 114.0 | 130.0 |
| عجز الموازنة بعد المنح كنسبة من GDP | -3.5 | -1.2 | -0.8 | 0.0 |
| عجز الموازنة قبل المنح كنسبة من GDP | -8.1 | -4.0 | -1.0 | 0.0 |
| عجز الوحدات الحكومية كنسبة من GDP | -5.0 | -2.0 | 0.0 | 0.0 |
| عجز الموازنة المجمع كنسبة من GDP | -8.5 | -3.2 | -0.8 | 0.0 |
| إجمالي الدين العام كنسبة من GDP | 82.3 | 76.0 | 57.0 | 47.4 |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

ولقد حددت الرؤية العناقيد ذات الأولوية والتي تحظى بميزة تنافسية وتوفر فرص عمل للأردنيين وذات إمكانية تصدير مرتفعة. وقد ركزت الرؤية على ثمانية عناقيد رئيسية يمكنها بحسب الرؤية دفع عجلة النمو الاقتصادي، والوصول إلى معدلات النمو المتوقعة في العام 2025. وتشمل هذه العناقيد قطاع الإنشاءات والهندسة؛ والنقل واللوجستيات؛ والسياحة؛ والرعاية الصحية؛ وعلوم الحياة؛ والخدمات الرقمية وخدمات الأعمال، والخدمات التعليمية؛ والخدمات المالية. وركزت الاستراتيجية على تنمية هذه العناقيد والشركات القائمة فيها لتأخذ دوراً إقليمياً يساهم في تنمية هذه العناقيد.

الشكل رقم (1): العناقيد ذات الأولوية لدفع عجلة النمو الاقتصادي في الرؤية

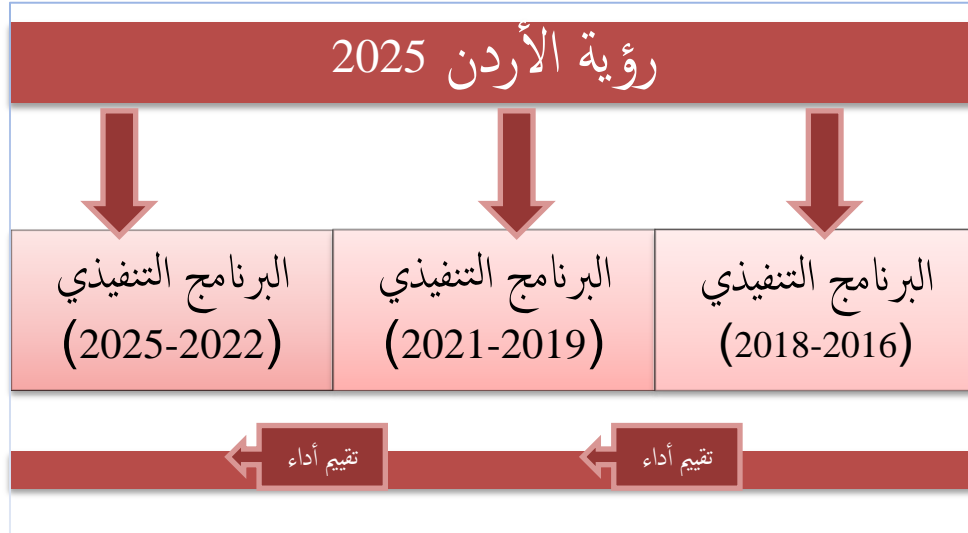


المصدر: من إعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على "رؤية الأردن 2025"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

1.2 الاطار الزمني لتنفيذ الرؤية:

لقد حددت استراتيجية الرؤية إطاراً زمنياً يعتمد على ثلاثة برامج تنفيذية مدة كل منها ثلاث سنوات لتقييم كل مرحلة، والوقوف على أبرز ما تحقق أو لم يتحقق منها لضمان الاستمرار بالسياسات والمبادرات الواردة أو التعديل عليها، كما هو مبين في الشكل رقم (2).

الشكل رقم (2): الإطار الزمني لتنفيذ الرؤية



المصدر: من إعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على رؤية الأردن 2025، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

كما حددت الوثيقة مؤشرات أداء رئيسية ضمن الأهداف، إذ يفترض حصول قفزات في أداء الاقتصاد نتيجة للتحسينات المقترحة خلال السنوات المقبلة. وقد تم إنجاز البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2018-2016) وتم صوغه اعتماداً على "رؤية الأردن 2025" الذي تم إطلاقه خلال الأعوام الماضية.

ثانياً: البرنامج التنفيذي التنموي (2018-2016)

بهدف وضع مخرجات وثيقة الأردن موضع التنفيذ، فقد تم التوافق على إعداد برامج تنفيذية متوسطة الأمد. وتم الانتهاء من إعداد البرنامج الأول بالاستناد الى الرؤية والاستراتيجيات القطاعية والمستجدات في الاقتصاد الوطني، إذ تم تحديد الأهداف على ثلاثة مستويات وطنية وقطاعية ومحلية، كما تم تعريف الوسائل التي يمكن من خلالها تنفيذ البرامج والمشاريع. وقد غطى البرنامج 26 قطاعاً تنموياً، ستعمل 121 جهة على تنفيذها من خلال 2000 مشروع. وقد بيّن هذا البرنامج بأن الأهداف الكلية تم ربطها ضمن الأطر الكمية مع الأهداف القطاعية. واحتوى البرنامج التنفيذي التنموي على المؤشرات الرئيسية التالية والواردة ضمن الجدول رقم (3).

الجدول رقم (3): المؤشرات الاقتصادية الكلية للبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018)

| 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | سنة الأساس 2014 | المؤشر |
|-----------------------|---------|--------|-------|--------------------|---|
| القطاع الحقيقي | | | | | |
| 5.5 | 4.5 | 3.7 | 2.7 | 3.1 | الناتج المحلي الحقيقي (%) |
| 2.5 | 2.4 | 3.1 | -0.88 | 2.9 | معدل التضخم |
| القطاع المالي | | | | | |
| -1.0 | -1.2 | -3.1 | -3.4 | -2.3 | عجز الموازنة بعد المنح كنسبة من GDP |
| -3.3 | -4.0 | -6.0 | -6.7 | -7.2 | عجز الموازنة قبل المنح كنسبة من GDP |
| 74.0 | 77.9 | 80.4 | 84.2 | 80.8 | إجمالي الدين العام كنسبة من GDP |
| القطاع النقدي | | | | | |
| 3 أشهر | 3 أشهر | 3 أشهر | 7.8 | 7.3 | تغطية الاحتياطيات الأجنبية للمستوردات |
| القطاع الخارجي | | | | | |
| -10.0 | -10.6 | -10.7 | -10.9 | -12.1 | الحساب الجاري باستثناء المنح كنسبة من GDP |
| 6.2 | 5.8 | 5.0 | -8.0 | 6.0 | معدل نمو الصادرات |
| 3.5 | 2.7 | 2.5 | -9.7 | 3.9 | معدل نمو المستوردات |
| 1,861 | 1,594.7 | 1,377 | 1,177 | 1,249.9 | الاستثمار الأجنبي المباشر (مليون دينار) |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

ولقد نص البرنامج التنموي على ضرورة تحسين الأداء المالي وضمان استدامته وزيادة الاعتماد على الموارد المحلية من خلال العمل على ضبط الانفاق، وبخاصة النفقات الجارية من خلال إعادة النظر بحجم الجهاز الحكومي إلى جانب بعض البنود الأخرى المشمولة ضمن الانفاق، مثل: دعم المؤسسات والمشتريات من السلع والخدمات، وإلغاء جميع أشكال الدعم والتشوهات الناجمة عنها، وتوجيه هذه الموارد نحو المزيد من الانفاق الرأسمالي المنتج، وبخاصة بما يتعلق بتنفيذ المشاريع التنموية بالشراكة مع القطاع الخاص.

كما أكد البرنامج على زيادة كفاءة الإدارة الضريبية وتحسين آليات تحصيل الضريبة والتحول من الضرائب على الدخل إلى الضرائب على الإنفاق لزيادة عدالة النظام الضريبي، وتوحيد نسبة ضريبة الدخل على الشركات كافة بصرف النظر عن القطاعات التي تعمل فيها، بما يكفل التوزيع الأمثل للاستثمار، وتلافي التهرب و/ أو التجنب الضريبي. إضافة إلى ذلك، فقد حدد البرنامج التحديات التي تواجه المملكة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، فعلى الصعيد الاقتصادي، أفاد البرنامج بأن تباطؤ النمو الاقتصادي؛ وعجز الموازنة؛

وارتفاع المديونية؛ وتراجع الصادرات، هو نتيجة الأزمات والصراعات السياسية في المنطقة، وارتفاع المنافسة إقليمياً وعالمياً، وبخاصة في مجال جذب الاستثمارات ونقل المعرفة والتكنولوجيا.

أما على الصعيد الاجتماعي، فقد بيّن البرنامج ضرورة إحداث تنمية بشرية، وذلك نتيجة لارتفاع نسب الفقر، والتفاوت الكبير بين المحافظات، ومحدودية المشاركة الاقتصادية للمرأة في ظل معدلات بطالة مرتفعة ومتفاوتة بين محافظات المملكة. كما أكد البرنامج على ضرورة الالتفات الى توفير مصادر للمياه، كون المملكة هي ثالث أفقر دولة في العالم مائياً؛ والحد من الاعتماد على مصادر الطاقة الأولية المستوردة، وضرورة مواجهة التصحر وتدهور التربة، والتغير المناخي. ويبين الجدول رقم (4) الأهداف الوطنية ضمن البرنامج التنفيذي التنموي ومؤشرات الأداء الرئيسية، وقيمها المستهدفة للأعوام (2016-2018).

الجدول رقم (4): الأهداف الوطنية للبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018)

| القيمة | | | | المؤشر | الهدف الوطني |
|--------|--------|--------|-----------------|---|---|
| 2018 | 2017 | 2016 | الاساس 2014 | | |
| 5.5 | 4.5 | 3.7 | 3.1 | معدل النمو في الناتج الحقيقي | تحقيق معدلات نمو مستدامة لضمان معيشة جيد لجميع المواطنين |
| 17 | 18 | 22 | 24 | ترتيب الحكومة في مؤشر التنافسية العالمي | خلق بيئة استثمارية قادرة على جذب رؤوس الأموال الأجنبية وتشجيع الاستثمارات المحلية |
| 95 | 110 | 112 | 117 | ترتيب الأردن في مؤشر سهولة الأعمال | |
| 105.0 | 100.1 | 95.0 | 86.4 | معدل الإيرادات المحلية للنفقات الجارية | الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي وضبط عجز الموازنة وبناء نظام مالي كفؤ وقليل المخاطر |
| -3.3 | -4.0 | -4.8 | -7.2 | عجز الموازنة (قبل المنح) | |
| %11 | %13.0 | %13.5 | 14.4% (2010) | نسبة خط الفقر المطلق | خفض مستويات الفقر والبطالة وبناء نظام حماية اجتماعية فعال |
| 11.0 | 11.5 | 11.7 | 11.9 | معدل البطالة | |
| 68 | 68 | 65 | | مؤشر التقدم الاجتماعي | |
| 6 | 7 | 8 | 9 | عدد المحافظات التي تتجاوز نسبة الفقر بها المعدل العام للمملكة | تحقيق التوازن التنموي بين المحافظات في ضوء تطبيق نهج اللامركزية |
| %58 | %55 | %52 | %49.8 | مؤشر فعالية الحكومة | تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها |
| 140/34 | 140/36 | 140/38 | 140/40 | مؤشر الإبداع والابتكار في مؤشر تقرير التنافسية العالمي (GCI) | بناء جيل قادر على الإبداع والابتكار ذو إنتاجية مرتفعة |
| 42 | 42 | 44 | 46 | ترتيب الأردن في تقرير التنافسية العالمي من حيث فعالية واستقلال القضاء | رفع كفاءة النظام القضائي وتعزيز استقلاله ونزاهته |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

أُعتمد في هذا البرنامج على عدد من الفرضيات في إعداد الإطار الكمي لتحفيز النمو الاقتصادي واستدامة المالية العامة، وتحقيق الاستقرار النقدي، وتخفيض العجز في ميزان المدفوعات، واستدامة مصادر تمويله. كما احتوى على العديد من مؤشرات الأداء، منها 567 مؤشراً على المستوى القطاعي و 12 مؤشراً على المستوى الوطني. إضافة إلى أنه تم تحديد مسؤولية قياس، وتوفير بيانات هذه المؤشرات للوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية لتحقيق الأهداف على المستويات كافة.

2.1 الاحتياجات التمويلية للبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018):

تم توفير الاحتياجات التمويلية من الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية المستقلة والمؤسسات التنموية والمنح الخارجية للعديد من المحاور والقطاعات ضمن البرنامج، كما هو مبين في الجدول رقم (5).

الجدول رقم (5): الاحتياجات التمويلية لبرامج ومشاريع البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018)

| النسبة | الاحتياجات التمويلية | | | القطاع | المحاور | |
|--------|----------------------|-------|--------|--------|-------------------------------------|---------|
| | المجموع | 2018 | 2017 | | | 2016 |
| 0.55 | 53.0 | 19.4 | 20.4 | 13.2 | التشريع والعدل | المجتمع |
| 5.22 | 500.3 | 178.5 | 178.8 | 143.0 | الفقر وتعزيز الإنتاجية | |
| 0.55 | 52.4 | 22.4 | 18.8 | 11.2 | الحماية الاجتماعية | |
| 5.22 | 500.0 | 188.8 | 195.6 | 115.7 | التنمية المحلية | |
| 0.41 | 39.1 | 13.0 | 16.1 | 10.0 | الثقافة | |
| 0.37 | 35.8 | 11.5 | 14.8 | 9.5 | الشباب والرياضة | |
| 0.24 | 22.7 | 8.4 | 9.7 | 4.7 | الإسكان | |
| 12.56 | 1203.3 | 442.0 | 454.2 | 307.2 | المجموع | |
| 2.21 | 211.7 | 67.1 | 65.9 | 78.7 | التشغيل والتدريب | المواطن |
| 16.54 | 1584.5 | 552.8 | 556.5 | 475.3 | الرعاية الصحية | |
| 6.22 | 595.5 | 247.2 | 265.4 | 83.0 | التعليم العام | |
| 4.44 | 425.1 | 123.1 | 169.1 | 132.9 | التعليم العالي والبحث العلمي | |
| 29.41 | 2816.8 | 990.1 | 1056.8 | 769.9 | المجموع | |
| 1.83 | 175.6 | 66.1 | 58.1 | 51.3 | الصناعة والتجارة | الأعمال |
| 0.15 | 14.0 | 5.1 | 4.6 | 4.2 | الريادة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة | |
| 0.92 | 87.8 | 28.9 | 27.5 | 31.4 | بيئة الأعمال والاستثمار | |
| 3.04 | 291.2 | 126.2 | 119.0 | 46.0 | السياحة | |
| 2.16 | 206.9 | 65.4 | 75.5 | 66.1 | الخدمات المالية | |
| 1.78 | 170.1 | 56.1 | 71.2 | 42.7 | الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | |

| المجموع | 241.7 | 355.9 | 347.9 | 945.5 | 9.87 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| الزراعة | 54.0 | 70.6 | 72.2 | 196.8 | 2.05 |
| القطاع العام | 2.5 | 8.3 | 7.8 | 18.6 | 0.19 |
| المالية العامة | 16.7 | 25.9 | 24.7 | 67.3 | 0.70 |
| اللامركزية | 16.6 | 41.9 | 15.8 | 74.2 | 0.78 |
| النقل | 161.7 | 224.1 | 201.1 | 586.9 | 6.13 |
| الأشغال العامة | 170.3 | 309.7 | 261.5 | 741.5 | 7.74 |
| المياه والصرف الصحي | 396.6 | 759.1 | 891.4 | 2047.2 | 21.37 |
| الطاقة والثروة المعدنية | 245.7 | 349.6 | 206.7 | 801.9 | 8.37 |
| البيئة | 32.1 | 27.0 | 18.4 | 77.5 | 0.81 |
| المجموع | 1096.1 | 1816.2 | 1699.6 | 4611.9 | 48.15 |
| المجموع الكلي | 2414.8 | 3683.1 | 3479.5 | 9577.5 | 100.00 |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

يلاحظ من خلال الجدول السابق، بأن الاحتياجات التمويلية للبرنامج التنفيذي تبلغ 9.6 مليار دينار خلال الأعوام من (2016-2018)، واستحوذ قطاع الحكومة على حوالي 48.2% من إجمالي التمويل، وتركز التمويل في قطاع المياه والصرف الصحي، كما يلاحظ بأن قطاعات الفقر وتعزيز الإنتاجية؛ والتنمية المحلية؛ والرعاية الصحية؛ والتعليم العالي والبحث العلمي؛ والسياحة، والخدمات المالية؛ والنقل؛ الأشغال العامة؛ المياه والصرف الصحي؛ الطاقة والثروة المعدنية، استحوذت على ما نسبته 80.25% من إجمالي التمويل المرصود للبرنامج.

ثالثاً: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)

وضع مجلس السياسات الاقتصادية خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام من (2018-2022)؛ بهدف استعادة زخم النمو الاقتصادي في الأردن. ولقد اشتمل البرنامج على استراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً لتأطير ملامح الرؤية والسياسات المتعلقة بكل قطاع لمجالات النمو، كما أشار البرنامج إلى أن السياسات الواردة ضمنه ستطبق بالتزامن مع البرنامج الإصلاحي للسياسات المالية والاقتصادية المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي (IMF) بموجب تسهيلات القرض الممتد لثلاث سنوات لوضع الأردن على مسار تحقيق النمو المستدام؛ وتوفير المرونة الاقتصادية الكافية لمواجهة الاضطرابات التي تشهدها المملكة. وقد ركزت الخطة على قطاعات: الكهرباء؛ والمياه؛ والتصنيع؛ والزراعة؛ والانشاءات لتحقيق نسبة النمو المستهدفة خلال فترة البرنامج.

كما سلطت هذه الخطة الضوء على الجهود المبذولة خلال السنوات القليلة الماضية لتطوير الاستراتيجيات الشاملة والقطاعية المختلفة، وتشمل: الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية؛ والاستراتيجية الوطنية لرقمنة الاقتصاد (Reach 2025)؛ و"رؤية الأردن 2025"؛ وتوصيات اللجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي وتعزيز سيادة القانون. وتم تطوير برنامج النمو الاقتصادي الوطني من خلال تعاون كامل بين الحكومة ومجلس السياسات الاقتصادية؛ إذ تناول البرنامج (19) مجالاً إصلاحياً وبيئة تمكينية من خلال تحديد (95) إجراء مرتبطاً بالإصلاحات الاقتصادية. ويركز النهج الاقتصادي للبرنامج على العديد من الأهداف من أهمها:

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● تحقيق تنمية بشرية مستدامة مبنية على التمكين وتكافؤ الفرص ومواءمة مخرجات النظام التعليمي مع سوق العمل. | <ul style="list-style-type: none"> ● تحقيق التوازن التنموي وتوزيع عوائد التنمية بعدالة على مناطق المملكة، وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● توفير منظومة نقل فعالة. | <ul style="list-style-type: none"> ● زيادة حجم الطبقة الوسطى والمحافظة عليها |
| <ul style="list-style-type: none"> ● تحقيق أمن التزود بالطاقة والمياه. | <ul style="list-style-type: none"> ● زيادة الانتاجية. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● تمكين الشباب وتعزيز قدراته وتمكين المرأة، وزيادة مساهمتها في سوق العمل. | <ul style="list-style-type: none"> ● المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي، وضبط عجز الموازنة ومستويات الدين العام. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● تعظيم الصادرات الأردنية وتعزيز موقع المنتج الاردني في الأسواق العالمية. | <ul style="list-style-type: none"> ● زيادة مرونة سوق العمل وتفعيل دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي لعملية التنمية الشاملة. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● تحفيز البيئة الاستثمارية وبيئة الاعمال وزيادة تنافسيتها، ورفع كفاءة القطاع العام لتقديم مستوى أفضل من الخدمات. | <ul style="list-style-type: none"> ● تقييم ومراجعة الاجراءات الاقتصادية باستمرار لتعزيز وتعميم النجاح منها وتعديل ما لم يحقق أهدافه. |

وبخصوص السياسة المالية تركز هذه الخطة، كما هو مبين في الشكل رقم (3) على انتهاج سياسة مالية فاعلة ومرنة تهدف إلى توجيه الدعم بصورة أكثر كفاءة، وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي؛ وتحفيز القطاعات الاقتصادية المستهدفة. إضافة الى الأخذ بعين الاعتبار الحالة الاقتصادية الكلية والدورة الاقتصادية والمتغيرات الخارجية، بحيث تكون السياسة المالية توسعية في حالات الركود والتباطؤ، وانكماشية في حالات الارتفاع المطرد لنسب التضخم، وذلك بالقدر الممكن. ويجب الالتزام بالنسب المستهدفة والأمانة لعجز الموازنة العامة والدين العام من الناتج المحلي الإجمالي، وضرورة تغطية

الإيرادات المحلية للنفقات الجارية، كما يجب الالتزام بالجدوى الاقتصادية للمشاريع الرأسمالية، والأثر الاقتصادي على أوجه الإنفاق العام عند إعداد الموازنة العامة للحكومة .

وترى هذه الخطة أنه سيتم تنفيذ هذه السياسة المالية من خلال ترشيد النفقات الجارية وتخفيضها بما يؤدي الى تغطيتها بالكامل، على الأقل من الإيرادات المحلية، وزيادة كفاءة النفقات الرأسمالية؛ وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في مشاريع الشراكة لتعزيز النمو الاقتصادي. أما في مجال الإيرادات؛ فيتطلب تنفيذ هذه السياسة من خلال التأكيد على المبدأ الدستوري بعدم فرض أي ضريبة أو رسم إلا بقانون؛ واعتماد مبدأ ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي؛ ومعالجة التشوّهات الضريبية؛ ورفع كفاءة التحصيلات؛ وترشيد الاستثناءات والإعفاءات الضريبية غير المبررة؛ وتعزيز الثقة بين المكلفين ضريبياً والدوائر التحصيلية؛ وزيادة كفاءة التحصيل الضريبي من خلال تطبيق التقنيات اللازمة؛ والحدّ من التهرب الضريبي من خلال متابعة إنفاذ التشريعات الرادعة، وتخفيض الأعباء الإدارية على الملتزمين.

الشكل رقم (3): مرتكزات السياسة المالية بناءً على خطة تحفيز النمو الاقتصادي



المصدر: من إعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

وضمن إطار السياسة النقدية؛ فقد نص البرنامج على أن يستمر البنك المركزي بالعمل على توظيف الأدوات النقدية، بما فيها أسعار الفائدة وأدوات السوق المفتوحة، بهدف زيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار، وتوفير الحجم الملائم من الأموال القابلة للإقراض لدى البنوك وبكلفة منافسة، وبناء مستوى مريح من الاحتياطات الأجنبية. كما لا بد أن يعمل البنك على المساهمة في تشجيع النمو الاقتصادي الشامل من خلال ضمان توفير الاحتياجات التمويلية بكلفة ائتمانية تشجع على النمو، دون المساس بالاهداف الاخرى

للبنك المركزي. إضافة الى تعزيز الاشتغال المالي، وتعميقه، ونشر الثقافة المالية، والعمل على حماية المستهلك، ودعم وتمكين شركات التمويل الأصغر، وشمولها بالمظلة الرقابية للبنك المركزي. كما لا بد من حشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر والقطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة المرتفعة. وتعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض في ضمان ائتمان الصادات .

الشكل رقم (4): مهمات البنك المركزي في السياسة النقدية بناءً على خطة تحفيز النمو الاقتصادي



المصدر: من إعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

أما في يتعلق بالسياسة الاستثمارية؛ فترتكز هذه السياسة على إجراءات عدة، من أهمها أن يكون للقطاع الخاص دور رئيسي في الاستثمار، ويكون دور القطاع العام (بجميع أجهزته) محفزاً وميسراً للاستثمار في ظل المعايير الفضلى للشفافية والمنافسة والعدالة لجميع ذوي العلاقة. في حين يضطلع القطاع العام بدور تدليل الصعوبات أمام الاستثمارات القائمة، والسعي لتوسيعها، وتعزيزها؛ ودعم وتمكين الأنشطة الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية التي تشغل نسبة عالية من الأردنيين، والأنشطة ذات الاستهلاك الأقل للطاقة والمياه والأنشطة التي لها دور في إعادة توزيع منافع التنمية في المحافظات، وكذلك دعم وتمكين المشاريع المبادرة

والمشاريع الصغيرة والمتوسطة . إضافة الى ذلك، لابد من السعي الدائم لزيادة الطلب الكلي من خلال فتح اسواق سلعية وخدمية جديدة وتعزيز القائم منها. وزيادة الاستثمارات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاستثمارات في مجال الطاقة المتجددة . وبالتالي لابد من تخفيض الأعباء المالية والإدارية لبدء ممارسة نشاط الاعمال. وتوفير الاستقرار التشريعي اللازم لذلك . كما يجب السعي لتخفيف تكاليف الانتاج من خلال زيادة الانتاجية ورفع سوية العاملين وزيادة مرونة سياسة العمل، وتخفيض كلف الطاقة، وتوفير بنية تحتية ملائمة في كافة محافظات المملكة من خلال تفعيل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، وتوفير قواعد بيانات تفصيلية متكاملة وموحدة ومعتمدة حول الاحصاءات والارقام المتعلقة بكافة القطاعات الاقتصادية. ويجب على كل الدوائر المعنية بالاستثمار بالالتزام بتطبيق المعايير العالمية الفضلى في الاجراءات التي تحكم الاستثمار في الاردن والانشطة الاقتصادية المنبثقة عنه .

الشكل رقم (5): مرتكزات الخارطة الاستثمارية بناءً على خطة تحفيز النمو الاقتصادي



المصدر: من أعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

وفي مجال سهولة ممارسة الأعمال والتنافسية أوصت الخطة بإنشاء صندوق رأس المال المخاطر بقيمة 50 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي ووزارة التخطيط والتعاون الدولي. وبالتنسيق مع البنك المركزي الاردني الذي سيؤمن بدوره مبلغ 50 مليون دولار إضافي . وبما يتعلق بتبسيط الإجراءات الجمركية، أوصت الخطة بأنه لابد من الحد من التهرب الضريبي من خلال تبني نظام الفوترة، وأتمتة الخدمات وربطها معاً بواسطة قاعدة بيانات الكترونية، وتطبيق عقوبة السجن بحق المتهربين، بالإضافة الى تطبيق

فترات الإعفاء من الغرامات الضريبية، كما أوصت بتأسيس مركز للمقاصة الضريبية. وتقليل تكلفة الامتثال الضريبي على الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال السماح لها بتقديم التقارير بشكل نصف سنوي. والتوافق مع تطبيق افضل الممارسات العالمية في مجال تخصيص الموارد للامتثال الضريبي مقابل التدقيق (5 - 10%) بالإضافة الى استحداث التخصصات في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. واستحداث تطبيق نافذة موحدة (one stop shop) للترخيص والتسجيل لاستخدامه في كافة الجهات المعنية (ومنها أمانة عمان الكبرى، دائرة مراقب الشركات، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، غرف التجارة والصناعة، وغيرها). والربط الالكتروني وأتمتة العمليات بين مختلف الدوائر المعنية بطلبات الترخيص. وضمان وضوح الحقوق الاقتصادية للقطاع الخاص عند التعامل مع الحكومة والحرص على الامتثال لهذه الحقوق .

الشكل رقم (6): مرتكزات مجال سهولة ممارسة الأعمال والتنافسية بناءً على خطة تحفيز النمو الاقتصادي

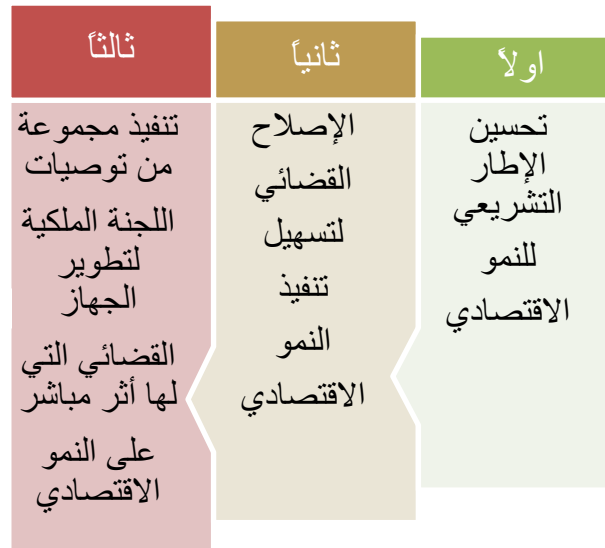


المصدر: من أعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

وأوصت الخطة بأنه لا بد من رفد مجلس ادارة صندوق استثمار اموال الضمان الاجتماعي بخبراء في مجال الاستثمار. وتبسيط هيكلية اتخاذ القرارات. واعادة هيكلة صندوق استثمار الضمان للسماح للصندوق باستثمار جزء من موجوداته لدى المؤسسات الاستثمارية لتحسين العوائد المالية وتوزيع المخاطر وفي ضوابط مساءلة واضحة، تتفق مع أفضل الممارسات الدولية . بالإضافة الى ذلك لا بد من تعديل القانون للسماح بالخصم الضريبي على استثمارات الافراد في الشركات الناشئة التي يقل عمرها عن 3 سنوات. وتعديل قانون هيئة الاوراق المالية وقانون الشركات لمنح هيئة الاوراق المالية مزيداً من الصلاحيات في اصدار التعليمات المعنية بوضع السياسات.

أما الإصلاحات القضائية والحكومية الهادفة للسياسات الاستثمارية التي لا بد من أجراءها ، فقد أوصت الخطة على تأسيس غرفة اقتصادية في محكمة بداية عمان تختص بالنزاعات التجارية والاستثمارية. واستخدام التقنيات الحديثة لتحسين اجراءات التقاضي والتبليغ. وتعزيز الربط الالكتروني بين كافة المؤسسات المعنية. وتبسيط اجراءات التقاضي وتسريع وتيرة الفصل في القضايا خلال فترة زمنية معقولة. وتفعيل مبدأ تخصص القضاة، وتعزيز قدرات القضاة والادعاء العام، وانشاء غرفة جزائية متخصصة للنظر في بعض المنازعات، وعلى وجه الخصوص تلك المرتكبة باستخدام الوسائل الالكترونية الحديثة. وازالة جميع العوائق لتسريع اجراءات الدعاوى، دون انتقاص من الضمانات المقررة للخصوم. وتشجيع اللجوء الى وسائل بديلة للدعاوى المدنية وتيسير السبل المحفزة لذلك، للتخفيف عن المحاكم. وتحديث وتيسير وضبط اجراءات تبليغ الاوراق القضائية لتحقيق السرعة المطلوبة لحسم النزاعات. وتحديث وتطوير اجراءات تصفية الشركات وافلاس التجار. وتطوير وتحديث اجراءات الضابطة العدلية والارتقاء بأدائها.

الشكل رقم (7): مرتكزات الإصلاحات القضائية والتشريعية بناءً على خطة تحفيز النمو الاقتصادي



المصدر: من أعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

من جانب آخر، فقد أوصت الخطة بمجموعة من السياسات الإصلاحية في العديد من القطاعات على المستوى القانوني والتشريعي والتقني والتقني للإطر الحاكمة للاقتصاد الكلي في المملكة، كما وضعت ضمن الخطة مجموعة من الفرص الاستثمارية لدعم النمو الاقتصادي وتحفيزه وخاصة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والقطاع المائي والطاقة والنقل.

| | |
|---|---|
| | المشروع (جديد): إجراء المعاملات الادارية المتعلقة بعمليات تسجيل الشركات باستخدام نافذه واحدة على الانترنت. |
| التحول الرقمي في الأردن التدخل: استحداث منصة للتحويل الرقمي في الأردن بناءً على الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي والتي انبثقت في عام 2016. | الهدف القطاعي (2): الوصول إلى خدمات حكومية أكثر كفاءة وفعالية وشفافية الهدف المرحلي (1): تفعيل استخدامات الحكومة الالكترونية المشروع (جديد): إعداد استراتيجية وطنية للتحويل للاقتصاد الرقمي |
| استقطاب الاستثمارات في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات التدخل: استقطاب تحالف شركات لترسيخ مكانة الاردن كمركز اقليمي لتصدير الخبرات في مجال التكنولوجيا (فرصة استثمارية). | الهدف القطاعي (1): توفير خدمات الاتصالات وتكنولوجيا معلومات وبريد امنة ومتنوعة وجودة عالية. الهدف المرحلي (1): تحديث البنية التحتية والبيئة الممكنة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتتواءم المعايير الدولية. المشروع (جديد): إدراج قطاع تكنولوجيا المعلومات ضمن الأنشطة الاقتصادية المستفيدة من قانون الاستثمار النافذ. |
| المياه والصرف الصحي تنفيذ مشروع ناقل البحرين التدخل: • تنفيذ مشروع ناقل البحرين/ المرحلة الأولى (700 مليون دينار). • تنفيذ مشروع ناقل البحرين/ المرحلة الثانية (1.3 مليار دينار). | الهدف القطاعي (1): تطوير مصادر المياه الحالية وجلب مصادر مياه جديدة الهدف المرحلي (1): تطوير مصادر المياه الحالية وجلب مصادر مياه جديدة المشروع (جديد): مشروع ناقل البحرين، مصدر التمويل: القطاع الخاص، التكلفة الكلية: 1,850 مليون دينار) |

المصدر: من اعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على بيانات وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

يلاحظ من الجدول اعلاه ان هنالك بعض التشابه في الخطتين وبخاصة فيما يتعلق بمشروع التحول الرقمي في الأردن إذ أن الاجراءات المقترحة حول هذا الموضوع في خطة تحفيز الاقتصاد الاردني كانت مبنية على مبادرة إعداد استراتيجية ضمن البرنامج التنفيذي التنموي للحكومة للأعوام (2016-2018). أما وجود تشابه في باقي المبادرات فإنه يطرح تساؤلاً حول إجراءات الحكومة في تطبيق هذه الاصلاحات، فهل ستقوم الحكومة بالبداية بمشروع ناقل البحر الميت خلال الفترة (2016-2018) أم خلال الفترة (2022-2018)، وبأي فترة ستقوم بالمصادقة على قانون الاموال العامة المنقولة، وهذه التساؤلات تقودنا إلى الاستفسار عن مدى تحقق السياسات الحكومية للأهداف ضمن برامج الإصلاح الوطنية في المرحلة القادمة، واسباب ترحيل البرامج والمشاريع من خطة الى أخرى وفيما اذا كان ذلك يعود لعدم توفر المصادر المالية أم لضعف المؤسسات في تنفيذ هذه الخطط.

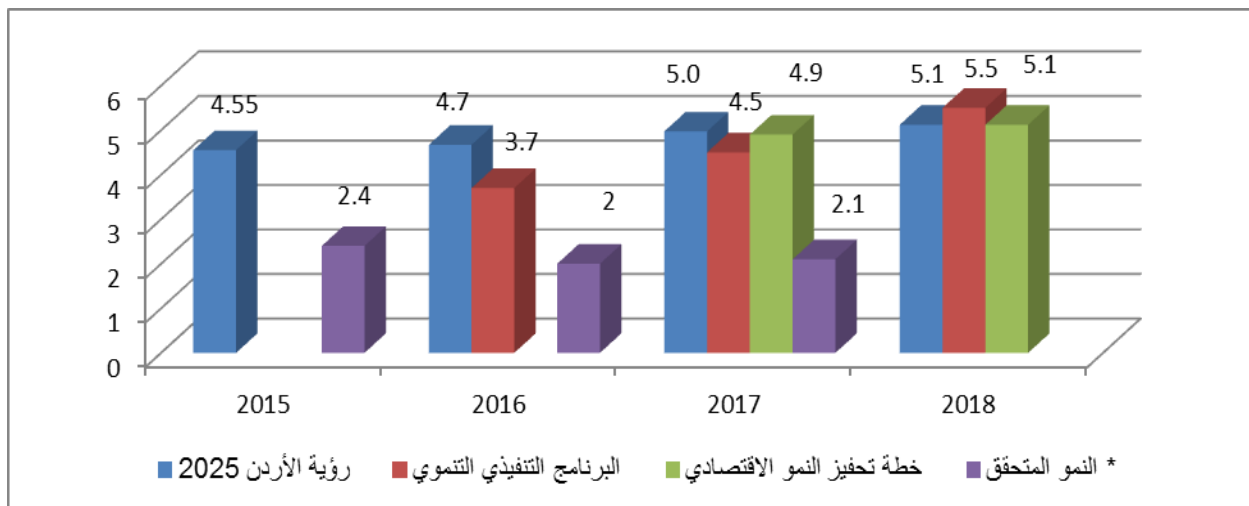
2.4 مدى تحقق السياسات الحكومية للأهداف ضمن برامج الإصلاح الوطنية

يلاحظ من خلال البرامج وجود تشابه في البرامج المعلنة من قبل الحكومة للإصلاح (البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018) وخطة تحفيز النمو الاقتصادي في المملكة خلال فترة (2016-2025) كما يلاحظ وجود بعض التضارب في المرتكزات الأساسية لهذه البرامج مع بعضها البعض، مما يثير تساؤلاً حول مدى جدية الحكومة في المضي قدماً في النهج الإصلاحي وخاصة بعد الإصلاحات التشريعية والدستورية التي تلت أحداث الربيع العربي في المنطقة في عام 2010. ويمكن أجمالاً أهم تبرز أهم الملاحظات حول مدى تحقيق السياسات الحكومية للأهداف ضمن برامج الإصلاح الوطنية على النحو التالي:

1.2.4 النمو الاقتصادي

بالرغم من أن البرامج الوطنية التي تم وضعها من قبل الحكومة والتي بنيت على أساس رؤية الأردن (2025) كبرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2016-2018) وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) والتي تتبنى تحفيز النمو الاقتصادي إلا أن هنالك اختلافات في نسب النمو المستهدفة في هذه البرامج، مما يدل على أن الأهداف القطاعية في هذه البرامج تختلف عن بعضها البعض، ويوحى بوجود تضارب في الأهداف القطاعية أو أن نسب النمو المستهدفة هي نسب تأشيرية ولم يتم عكس الأهداف القطاعية في جميع هذه الخطط على النسب الكلية المستهدفة كما هو مبين في الشكل رقم (8).

الشكل رقم (8): معدلات النمو الاقتصادي المتوقعة ضمن البرامج المختلفة والفعلية



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك المركزي الأردني.

ويلاحظ من الشكل أعلاه بأن نسبة الانجاز المتعلقة بالنمو الاقتصادي الحقيقي قد بلغت ما نسبته 42.8% لرؤية الأردن 2025 وحوالي 54.1% من البرنامج التنفيذي التنموي، وقد بلغت معدلات النمو المتحققة في عام 2016 حوالي (2%) بينما خلال النصف الأول من العام 2017 بلغت حوالي (2.1%)، مما يدل على عدم قدرة هذه الخطط والبرامج على تحقيق الأهداف التي وضعتها.

2.2.4 المالية العامة

يعد عجز الموازنة مشكلة مزمنة عانت منها المملكة خلال السنوات الماضية، وقد وضعت الحكومة في برامجها الإصلاحية اجراءات مالية للتخفيف من هذا العجز منها فرض ضرائب جديدة ورفع معدلات على بعض السلع والغاء بعض الاعفاءات لرفع معدل الايرادات، ونجحت الحكومة في المحافظة على استقرار نسب عجز الموازنة بعد المنح من الناتج المحلي الاجمالي (GDP) بشكل طفيف خلال الفترة (2015-2017)، ويعتبر ذلك انجازاً وخاصة انه جاء في ظل ظروف اقتصادية محلية وعالمية ليست بالسهلة. ولكن من ناحية أخرى إذا ما تمعنا بالنظر في الأسباب الحقيقية وراء ذلك نجد أنها أسباب آنية قصيرة الأجل، فقد استمرت الحكومة بالاعتماد على المساعدات الخارجية خلال تلك الفترة لسد العجز في الموازنة. ومما لا شك ان لفرض الضرائب ورفع معدلاتها كان لها دوراً في التخفيف من العجز الموازنة الا كان له انعكاس سلبي على الاقتصاد، فقد ارتفعت اسعار العديد من السلع والخدمات مع بقاء معدلات دخل الافراد، مما ساهم ذلك في تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي في المملكة خلال الأونة الاخيرة. ويبين الجدول رقم (7) نسب عجز الموازنة قبل / وبعد المنح من الناتج المحلي الاجمالي (GDP) خلال الفترة (2015-2018).

الجدول رقم (7): نسب عجز الموازنة قبل / وبعد المنح من الناتج المحلي الاجمالي (GDP) خلال الفترة (2015-2018)

| 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | البرنامج | البند |
|-------|-------|------|------|---------------------------|--|
| -3.3 | -4.0 | -6.0 | -6.7 | البرنامج التنفيذي التنموي | عجز الموازنة قبل المنح كنسبة من GDP |
| - | -4.6* | -6.2 | -6.8 | النسبة المتحقق | |
| -1.0 | -1.2 | -3.1 | -3.4 | البرنامج التنفيذي التنموي | عجز الموازنة بعد المنح كنسبة من GDP |
| - | -3.7* | -3.2 | -3.5 | النسبة المتحقق | |
| 105.0 | 100.1 | 95.0 | 90.0 | البرنامج التنفيذي التنموي | معدل الايرادات المحلية للنفقات الجارية |
| - | 94.1 | 90.1 | 89.2 | النسبة المتحقق | |

المصدر: من اعداد مركز الدراسات الاستراتيجية بالاعتماد على بيانات وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة المالية.

*. العشرة شهور الاولى من العام 2017.

من جانب آخر، أظهرت الوثائق المنشورة من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي أن العديد من المشاريع التي تم الاتفاق على إنشائها وتمويلها والتي تم وضعها ضمن البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018) لها مخصصات في الموازنة العامة بحسب الاجراءات المتفق عليها لاليات تنفيذ المنحة الخليجية كما مبين في الجدول رقم (8).

الجدول رقم (8): بعض المشاريع الممولة من خلال المنحة الخليجية والبرنامج التنفيذي التنموي

| إسم المشروع | الكلفة الكلية ضمن المنحة الخليجية (مليون دينار) | الكلفة الكلية ضمن الموازنة العامة (البرنامج التنفيذي التنموي) (مليون دينار) |
|---|---|---|
| مشروع إنشاء وتجهيز المستشفيات (ضمن المبادرة 7: تحسين البنية التحتية لمؤسسات الصحية - المستشفيات والمراكز) | | |
| إنشاء مستشفى المفرق | 28.0 | 45.0 |
| إنشاء مستشفى جرش وعجلون | 26.0 | 45.0 |
| تحديث وتطوير الآليات | 2.2 | 1.5 |
| تحديث قطع الغيار الطبية وغير الطبية | 15.1 | 7.5 |
| تحديث وتطوير المعدات والأجهزة والآلات | 43.6 | 37.2 |
| إعادة تأهيل مستشفى الملكة علياء | 10.1 | 35.0 |
| انشاء وتجيز مستشفى الاميرة بسمة | 49.6 | 70.8 |
| مركز العلاج بالأشعة | 8.5 | 8.5 |
| إعادة تأهيل وصيانة مدينة الحسين الطبية | 25.5 | 26.0 |
| مشروع إنشاء واستكمال الأبنية المدرسية ورياض الأطفال في مناطق مختلفة (المبادرة 1: تطوير البنية التحتية ضمن معايير وأولويات) | | |
| تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي (المرحلة الثانية) | 13.8 | 16.59 |
| إضافات غرف صفية لرياض الأطفال | 5.5 | 12.65 |
| مشروع إنشاء وتأهيل شبكات المياه والصرف الصحي (المبادرة 1: تحسين شبكات التوزيع وخطوط نقل المياه وتقليل الفاقد من المياه) | | |
| تأهيل شبكة مياه عجلون | 18.4 | 18.4 |
| تأهيل شبكة مياه جرش | 20.6 | 20.6 |
| مشروع تطوير البنية التحتية للجامعات وكليات المجتمع التقنية (المبادرة 1: تحسين مخرجات التعليم العالي والتوسع في برامج التعليم التقني والتطبيقي لتتوافق واحتياجات أسواق العمل) | | |
| تطوير التعليم التقني في الجامعات | 24.0 | 12.25 |
| قطاع التعليم العام (الهدف المرحلي 2: توفير بيئة مدرسية ملائمة ومناخ دراسي يتفق مع احتياجات المجتمع) | | |
| بناء 25 مدرسة أساسية | 5.0 | 5.0 |
| مشروع إنشاء 60 مدرسة للتعليم الأساسي | 18.93 | 12.1 |
| برنامج دعم قطاع الصحة | | |
| صيانة وتحديث مباني المستشفيات | 23.4 | 22.0 |
| دعم مشاريع مستشفى الامير حمزة | 6.3 | 1.5 |
| برنامج دعم قطاع التعليم (المبادرة 1: دمج التقنيات المبتكرة لتعزيز تعليم الطلاب وتدريب المعلمين وبناء القدرات) | | |
| تطوير ربط المدارس إلكترونياً | 5.1 | 2.7 |
| دعم صندوق الطالب المحتاج | 30.99 | 30.0 |
| بناء واستحداث الحاضنات التكنولوجية وحاضنات الأعمال ودعم وحوسبة الجامعات | 2.4 | 2.4 |

| | | |
|---|---------------|-------------------------------------|
| برنامج دعم قطاع المياه والري (المبادرة 1: زيادة السعة التخزينية لمسدود بالإعتماد عمى بناء المزيد مف السدود الجديدة، أو توسعة السدود الحالية، وإنشاء السدود الصحراوية والبرك والحفائر) | | |
| 6.0 | 6.02 | تشغيل وصيانة وإدامة السدود |
| برنامج تطوير قطاع النقل (المبادرة 1: تشجيع إنشاء موانئ برية ومراكز لوجستية) | | |
| 110.0 | 22.3 | الربط للنقل العام بين عمان والزرقاء |
| 548.69 | 411.34 | المجموع |

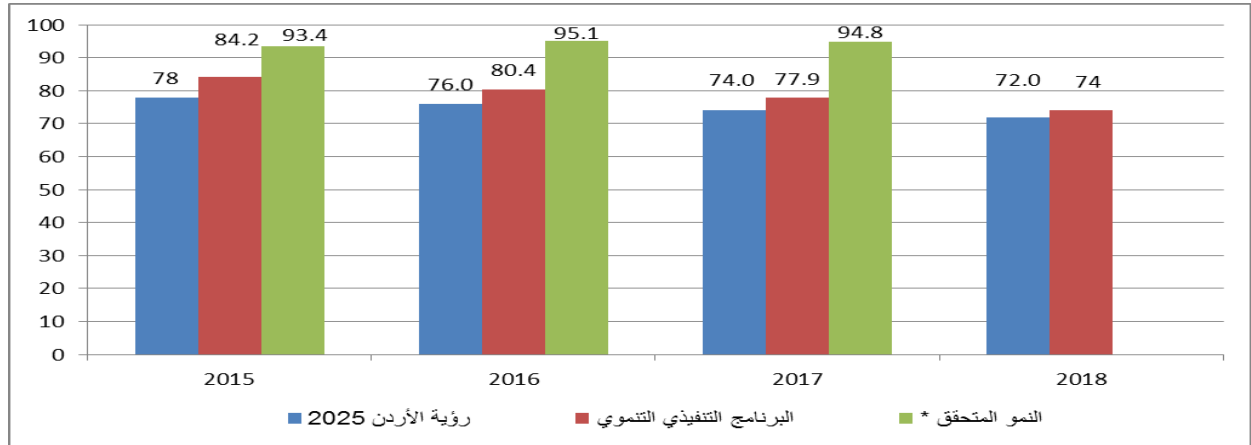
المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة المالية.

يلاحظ من خلال الجدول أن التكلفة الكلية لمعظم هذه المشاريع ضمن البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2016-2018) أعلى من التكلفة الكلية لهذه المشاريع ضمن وثائق وزارة التخطيط المنشورة حول المنح المقدمة من برنامج المنحة الخليجية علماً بأن هنالك عدد من المشاريع الأخرى الممولة. كما لا يتضح إن كانت المخصصات ضمن البرنامج التنموي عبارة عن مخصصات إضافية للمشاريع أو مخصصات جديدة. مما يدفعنا للتساؤل عن سبب ترحيل هذه البرامج للأعوام القادمة، وعن اسباب تخصيص مبالغ تفوق تكاليفها الكلية ضمن الموازنة العامة وحول مدى جدية وقدرة الحكومة على تنفيذ المشاريع. ويدل هذا الأمر على غياب الشفافية والنهج التشاركي الذي نصت عليه الرؤية الملكية السامية بين الأطراف الحكومية وغياب المساءلة والشفافية.

3.2.4 الدين العام

يلاحظ أن هنالك اختلاف في التوجهات والرؤى والارقام المستهدفة للدين العام في هذه الخطط، فقد أكدت رؤية الأردن 2025 على ضرورة تخفيض الدين العام ليصل إلى حوالي 47% من الناتج المحلي الإجمالي دون التطرق إلى إي شق من الدين سيتم تخفيضه الداخلي، أم الخارجي. أما في البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2016-2018) فقد ورد ضمن الاطار الكمي للمالية العامة ضرورة العمل على تخفيض الدين الخارجي بمختلف السبل من خلال شراء الديون خصوصاً ذات الفائدة المرتفعة، إلى جانب الاستمرار في العمل على مبادلة الديون واستغلال الاتفاقيات التي تم ابرامها في هذا المجال. مما يدفعنا للتساؤل حول مدى جدوى الاستراتيجيات التي سيتم وضعها لادارة الدين العام خاصة في ظل تضارب الخطط التنموية.

الشكل رقم (9): نسبة اجمالي الدين العام من الناتج المحلي الاجمالي المتوقعة ضمن رؤية الأردن الفعلية (2025)



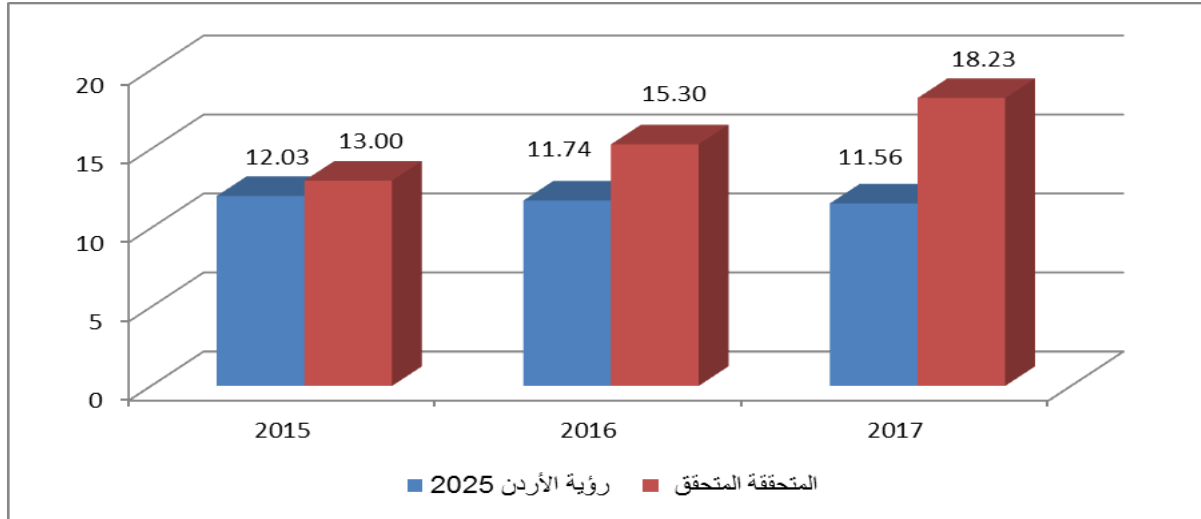
المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك المركزي الأردني.

4.2.4 البطالة

يلاحظ أن هنالك ارتفاع في معدلات البطالة في الأردن للعامين 2015 و2016، ولم تتوافق مع أهداف رؤية الأردن (2025)، وتظهر هذه المعدلات ميلا الى التفاقم بسبب وجود اكثر من مليون خمسمئة الف مواطن أردني حالياً بين سن العاشرة والتاسعة عشرة وهم سيدخلون سوق العمل قريباً ويتعين ايجاد فرص عمل لهم. وتعزى أسباب تفاقم معدلات البطالة الى هذه الدرجة لاسباب داخلية وخارجية، فعلى الصعيد الداخلي فان الانماط السلوكية التي تدفع الشباب الى الترفع عن العمل في بعض المهن، اضافة الى الاختلالات الهيكلية في اسواق العمل هي من مسببات البطالة. اما على الصعيد الخارجي فان الركود الاقتصادي الملازم لعدم الاستقرار السياسي في المنطقة، اضافة الى الهجرات القصرية وغير القصرية من الدول العربية المجاورة هي من العوامل المسؤولة عن وجود الفجوات الانكماشية وما يرافقها من معدلات بطالة فوق عادية.

بالاضافة الى ذلك فان ازدياد معدلات البطالة قد واكبها تزايد في أعداد العمالة الأجنبية مما يشير بوضوح إلى ظاهرة إحلال العمالة الأجنبية محل العمالة المحلية. فيلاحظ ارتفاع معدلات البطالة خلال الثلاثة الارباع الاولى من عام 2017 نتيجة تعديل منهجية حساب معدلات البطالة في المملكة، ففي المنهجية السابقة كان يتم الحساب على أساس المواطنين الأردنيين فقط، بينما في المنهجية الجديدة تم اخراط الغير الأردنيين في معادلة حساب معدلات البطالة. وهنا لا بد من التساؤل هل أخذت الحكومة في عين الاعتبار معدلات البطالة الغير الأردنيين وتراحمهم على الوظائف مع الأردنيين عندما تم رسم رؤية الأردن 2025؟

الشكل رقم (10): معدلات البطالة المتوقعة في رؤية الأردن (2025) والفعلية للفترة الزمنية (2015-2017)

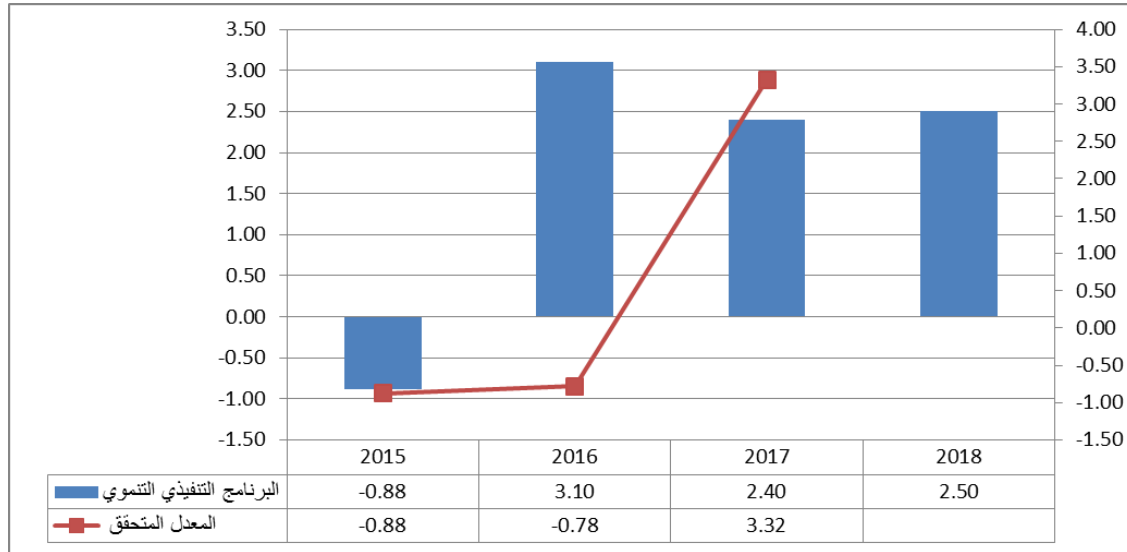


المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي ودائرة الاحصاءات العامة.

5.2.4 التضخم

تعتبر موجات التضخم عالمية وليست محلية وتتناثر بها المملكة كونه بلداً منفتحاً اقتصادياً، ويعتمد كثيراً على المستوردات ولا سيما النفط الخام والسلع الغذائية؛ أي إن جزءاً كبيراً من التضخم في الأردن هو تضخم مستورد. ولقد شهدت معدلات التضخم ارتفاعاً خلال العام 2017 بحيث بلغت حوالي 3.32%، إلا أن معدلات التضخم الواجب تحقيقها ضمن الخطة المستهدفة في البرنامج التنفيذي التنموي لم تتحقق جراء الآثار السلبية لسياسة فرض الضرائب الجديدة وارتفاع معدلاتها في السلع والخدمات الأخرى والغاء العديد من الإعفاءات جراء الإجراءات التي اتبعتها الحكومة في الأونة الأخيرة.

الشكل رقم (10): معدلات التضخم المتوقعة في البرنامج التنفيذي التنموي والفعلية للفترة الزمنية (2015-2018)



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي ودائرة الإحصاءات العامة.

6.2.4 مؤشرات التنافسية وأنشطة الاعمال

تعتبر مؤشرات التنافسية وأنشطة الاعمال من العوامل المهمة التي تحفز اقتصادات الدول على تنويع قاعدة إنتاجها، وقد شهدت مؤشرات التنافسية وأنشطة الاعمال للمملكة تراجعاً في العام 2016 ولم تتحقق اهداف البرنامج التنفيذي التنموي التي تم رسمها لتتقدم ترتيب المملكة في هذه المؤشرات، الا أنه طرأت تحسنات واضح في هذه المؤشرات خلال عام 2017 وتم تحقيق الاهداف المرجوة في البرنامج بشكل أفضل من العام السابق، ومن الجدير بالذكر أن مهمة تحسين الوضع التنافسي الأردني ليست بالمهمة السهلة وتتطلب من صانعي القرار والسياسة في المملكة بذل مزيد من الجهود لإصلاح الاختلالات الهيكلية الكلية المتعلقة بالموازنة العامة والميزان التجاري والمديونية الخارجية.

الجدول رقم (11): مؤشرات التنافسية وأنشطة الاعمال المستهدفة البرنامج التنفيذي التنموي والفعالية للفترة الزمنية (2016-2018)

| 2018 | 2017 | 2016 | البرنامج | المؤشر |
|------|------|------|---------------------------|--|
| 95 | 110 | 112 | البرنامج التنفيذي التنموي | سهولة الاعمال |
| - | 103 | 118 | المعدل المتحقق | |
| 34 | 36 | 38 | البرنامج التنفيذي التنموي | الابداع والابتكار (تقرير التنافسية العالمي (GCI)) |
| - | 12 | 40 | المعدل المتحقق | |
| 42 | 42 | 44 | البرنامج التنفيذي التنموي | فعالية واستقلال القضاء (تقرير التنافسية العالمي (GCI)) |
| - | 33 | 34 | المعدل المتحقق | |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك الدولي.

7.2.4 الاجراءات التشريعية والقانونية

لقد تم ترحيل العديد من الإجراءات التشريعية والقانونية من البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2018-2016) إلى خطة تحفيز نمو الاقتصاد الاردني للأعوام (2018-2022) كإقرار قانون الأموال المنقولة. مما يثير تساؤلاً حول مدى شفافية الحكومة وقدرتها على تقييم نسب الانجاز في هذه البرامج. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن خطة تحفيز نمو الاقتصاد الاردني للأعوام (2018-2022) قد شملت العديد من التوصيات على المستوى القطاعي والكلي، فهل سيتم ترحيلها إلى برامج تنموية ستقوم الحكومة بعملها في سنوات قادمة.

وبالتالي، فإن جميع الملاحظات التي أوردناها تشير إلى التراخي في تنفيذ التوجيهات الملكية السامية في وضع الخطط والرؤى المتسقة والاستراتيجيات القابلة للتنفيذ العابرة للحكومات. كما أن التزام الحكومات بتنفيذ بنود هذه الاصلاحات أصبح غير ملزم في ظل استمرار ترحيلها من خطة تنموية إلى أخرى، فالمراجع لهذه الخطط يلاحظ ترحيل المشاريع من خطة إلى أخرى دون وجود مساءلة حول نسب الانجاز فالعديد من الأهداف الموضوعية ضمن هذه الخطط غير قابلة للقياس، حتى على المستوى القطاعي. ويلاحظ خلال السنوات الماضية اقتصار الاصلاحات الحكومية ومنذ بداية عام 2016 على رفع الرسوم والضرائب لتنفيذ

التزامات المملكة أمام الصندوق وتراخي الحكومة عن الإصلاح في الجانب التشريعي وفي الاطر الحاكمة للنشاط الاقتصادي في المملكة، مما يقودنا إلى ضرورة حث الحكومة على في تنفيذ الاصلاحات التي التزمت بها أمام المواطنين في خططها الاصلاحية.

خامساً: الاستنتاجات والتوصيات

لقد حددت رؤية الأردن 2025 الإطار العام المتكامل الذي سيحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية القائمة على إتاحة الفرص للجميع. ومن مبادئها الأساسية تعزيز سيادة القانون، وتكافؤ الفرص، وزيادة التشاركية في صياغة السياسات، وتحقيق الاستدامة المالية وتقوية المؤسسات. ولكي يتحقق ذلك، لا بد من رفع مستوى البنية التحتية، ورفع سوية التعليم والصحة، بالإضافة إلى تعزيز دور القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في العملية التنموية وانطلاقاً من هذه المبادئ، اقترحت الرؤية خارطة طريق للمستقبل تستلزم توافقاً من فئات عريضة في المجتمع حول معالم الطريق والأدوار المناطة بكافة الجهات المعنية وأصحاب المصالح في الاقتصاد، وفي مقدمتهم القطاع الخاص الذي يجب أن يلعب دوراً بارزاً في تحقيق الأهداف المنشودة.

ومن هذا المنطلق انبثق عن هذه الرؤية البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2016-2018) الذي يهدف إلى اتباع العديد من الإصلاحات الهيكلية في مجال ضبط المالية العامة وتحفيز النمو الشمولي وذلك للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي ورفع تنافسية الاقتصاد الوطني وقدرته على خلق الوظائف. ونظراً لاستمرارية تبأطو معدلات النمو الاقتصادي في المملكة، فقد تم وضع خطة لتحفيز النمو الاقتصادي للفترة (2022-2018) بهدف استعادة زخم النمو الاقتصادي الأردني واستغلال الإمكانيات الواعدة والكامنة للتنمية في المملكة.

ولقد تم العمل في هذا التقرير على مراجعة تحليلية دقيقة لهذه الخطط مع بعضها البعض لغاية معرفة مدى أهمية هذه الخطط في المرحلة القادمة على الاقتصاد الأردني. وفيما يلي أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة:

- يلاحظ المراجع لهذه الخطط، ترحيل المشاريع من خطة إلى أخرى دون وجود مساهلة حول نسب الإنجاز، فالعديد من الأهداف الموضوعية ضمن هذه الخطط غير قابلة للقياس، حتى على المستوى القطاعي. ويلاحظ خلال السنوات الماضية اقتصر الإصلاحات الحكومية، ومنذ بداية العام 2016، على رفع الرسوم والضرائب لتنفيذ التزامات المملكة أمام "الصندوق" وتراخي الحكومة عن الإصلاح في الجانب التشريعي، وفي الأطر الحاكمة للنشاط الاقتصادي في المملكة.
- إن العديد من الإجراءات والسياسات المقترحة ضمن "رؤية الأردن 2025" ليست جديدة فقد كانت موجودة في الخطط والاستراتيجيات السابقة التي طوّرتها الحكومة والقطاع الخاص، مثل الأجندة الوطنية؛ واستراتيجية الحدّ من الفقر؛ وبعض الاستراتيجيات القطاعية الأخرى إلا أنها لم ترى طريقها إلى التنفيذ.
- هنالك تشابه في البرامج والخطط المعلنة من قبل الحكومة للإصلاح وتحفيز معدلات النمو الاقتصادي في المملكة خلال الأعوام من (2016-2025)، كما يلاحظ وجود بعض التضارب في المرتكزات الأساسية لهذه البرامج مع بعضها بعضاً.
- يلاحظ أن هنالك تبايناً في نسب النمو المستهدفة في البرامج الوطنية التي وضعتها الحكومة، وبنيت على أساس "رؤية الأردن 2025"، ما يدل على أن الأهداف القطاعية في هذه البرامج تختلف عن بعضها بعضاً، ويوحي بوجود تضارب أحياناً في الأهداف القطاعية، أو أن نسب النمو المستهدفة هي نسب تأشيرية، ولم يتم عكس الأهداف القطاعية في جميع هذه الخطط على النسب الكلية المستهدفة.
- استمرت الحكومة بالاعتماد على المساعدات الخارجية خلال السنوات الماضية لسدّ العجز في الموازنة، وسياسات فرض الضرائب ورفع معدلاتها دون التخفيف من عجز الموازنة، إلا أنه كان له انعكاس سلبي على الاقتصاد، إذ ارتفعت أسعار العديد من السلع والخدمات مع بقاء معدلات دخل الأفراد ثابتة، ما ساهم في تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وزيادة التضخم في المملكة خلال الآونة الأخيرة.
- وردت بعض المشاريع ضمن البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام من (2016-2018) بوصفها مشاريع مستمرة وقيد التنفيذ مع تكاليف كلية مخصصة لها ضمن الموازنة العامة بحجم أعلى من

الكلفة الكلية المرصودة لها ضمن المنحة الخليجية، فهناك عملية ترحيل لهذه المشاريع والخطط في الأعوام المقبلة. ويدل هذا الأمر على ضعف الشفافية، وغياب النهج التشاركي اللذين نصت عليهما الرؤية الملكية.

- تبين أن هنالك اختلافات في التوجهات والرؤى والأرقام المستهدفة للدين العام في هذه الخطط، فقد أكدت "رؤية الأردن 2025" على ضرورة تخفيض الدين العام ليصل إلى حوالي 47% من الناتج المحلي الإجمالي دون التطرق إلى أي شق من الدين الذي سوف يتم تخفيضه (الدين الداخلي، أم الخارجي). أما في البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام من (2016-2018) فقد ورد ضمن الإطار الكمي للمالية العامة ضرورة العمل على تخفيض الدين الخارجي بمختلف السبل من خلال شراء الديون خصوصاً ذات الفائدة المرتفعة، إلى جانب الاستمرار في العمل على مبادلة الديون واستغلال الاتفاقيات المبرمة في هذا المجال.
- ارتفعت معدلات البطالة في الأردن خلال العامين 2015 و2016، ولم تتوافق مع أهداف "رؤية الأردن 2025"، كما استمرت بالارتفاع خلال عام 2017، علماً بأن الخطة كانت تتوقع تخفيض معدلات البطالة إلى 11.56%.
- تبين أن جزءاً كبيراً من التضخم في المملكة هو تضخم مستورد؛ نتيجة اعتماد الاقتصاد كثيراً على الاستيراد، ولا سيما النفط الخام والسلع الغذائية والاستهلاكية الأخرى. وقد شهدت هذه المعدلات ارتفاعاً خلال العام 2017، إذ بلغت حوالي 3.32%، حيث جاءت هذه النسب أعلى مما كان وارد في الخطط، حيث بلغت القيمة المتوقعة في الخطط حوالي 2.40%.
- شهدت مؤشرات التنافسية وأنشطة الأعمال للمملكة تراجعاً في العام 2016 ولم تتحقق أهداف البرنامج التنفيذي التنموي التي تم رسمها لتقدم ترتيب المملكة في هذه المؤشرات، إلا أنه طرأت تحسنات واضحة في هذه المؤشرات خلال العام 2017، وتم تحقيق الأهداف المرجوة في البرنامج بشكل أفضل من العام السابق.
- ترحيل عدد من الإجراءات التشريعية والقانونية من البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (-2018 2016) إلى خطة تحفيز نمو الاقتصاد الأردني للأعوام (2018-2022)، مثل إقرار قانون الأموال المنقولة؛ وقانون المساءلة الطبية.

- لم تساهم المنحة الخليجية في تحفيز النمو الاقتصادي الذي قد يعود لأوجه إنفاق هذه المنحة التي خلت من مشاريع كبيرة ذات قيمة مضاعفة لعناصر النمو الاقتصادي.

وفي ظل هذه المعطيات فقد خرجت الدراسة جملة من التوصيات أهمها:

- التزام الحكومة بتنفيذ البرامج والمشاريع الواردة بالخطط في الإطار الزمني المرسوم لها تفادياً لترحيل المشاريع من عام لآخر.
- العمل على دمج الخطط والبرامج الحالية في برنامج واحد متنسق الأهداف وواضح المعالم، يحتوي على مؤشرات قابلة للقياس: قطاعياً وكلياً، ضمن خطة زمنية محددة مع رصد للموارد المالية اللازمة لتنفيذها.
- عدم ربط الإصلاحات بالتمويل الخارجي إلا إذا كان متاحاً أو مضموناً عند وضع هذه الخطط والبرامج الاقتصادية.
- تنسيق السياسات التجارية التي تتبعها الحكومة، ولا بد من ربط هذه السياسات مع السياسات الداعمة للقطاعات: التصديري والاستثماري.
- تشكيل وحدة خاصة في رئاسة الوزراء مسؤولة عن وضع الخطط والاستراتيجيات للوزارات والدوائر وبرامج التنمية الاقتصادية لضمان اتساقها وعدم تضارب أهدافها.
- زيادة الشفافية والمساءلة للحكومة، وبخاصة فيما يتعلق بالمشاريع ضمن المنح بشكل عام والمنحة الخليجية بشكل خاص.
- عدم ترحيل أجزاء من الخطط التنموية والإصلاحية من برنامج إلى آخر ومن عام لآخر.
- على مجلس النواب القيام بدوره الرقابي على الحكومة فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاحات ضمن الخطط الوطنية المقررة متابعتها وتقييمها.
- تفعيل قانون الشراكة مع القطاع الخاص وتوسيع مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ الخطط التنموية والمشاركة في المشاريع الاستراتيجية.

المراجع

- رؤية الأردن 2025 ، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (2016-2018)،وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- المنحة الخليجية والمنشورة على موقع وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- خطة تحفيز الاقتصاد الاردني (2018-2022)، الديوان الملكي العامر.
- البنك المركزي الاردني.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- البنك الدولي.