

سلسلة
الشرق الأوسط

إعادة النظر في الإصلاح
الاقتصادي في الأردن:
مواجهة الوقائع
الاقتصادية والاجتماعية

سفيان العيسة

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

أوراق كارنيغي

CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

العدد 4

آب/ أغسطس 2007

© 2007 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.

يُمنع نسخ أيّ جزء من هذه الورقة أو نقله في أيّ شكل من الأشكال أو وسيلة من الوسائل بدون إذن خطّي من مؤسسة كارنيغي. الرجاء توجيه الطلبات إلى:

Carnegie Endowment for International Peace

Publications Department

1779 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036

هاتف: 202-483-7600

فاكس: 202-483-1840

www.CarnegieEndowment.org

يمكن تحميل هذا البحث مجاناً على العنوان الآتي:

<http://www.carnegieendowment.org/programs/arabic>. يتوافر أيضاً عدد محدود من النسخ المطبوعة

بالانجليزية. للحصول على نسخة، أرسل طلباً عبر البريد الإلكتروني على العنوان الآتي:

pubs@CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي

"أوراق كارنيغي" عبارة عن أبحاث جديدة من إعداد الباحثين في المؤسسة ومعاونيهم من مؤسسات أخرى. تشمل السلسلة أبحاثاً جديدة آنية ومقتطفات أساسية من أبحاث أكبر يجري العمل عليها. نرحّب بتعليقات القراء. يمكنكم البعث برسالتكم إلى "مشروع الديمقراطية وسيادة القانون" على العنوان البريدي المدوّن أعلاه أو عبر البريد الإلكتروني: pubs@CarnegieEndowment.org.

المؤلف

سفيان العيسة هو باحث في مركز كارنيغي للشرق الأوسط التابع لمؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. وهو خبير اقتصادي ومتخصص في شؤون الشرق الأوسط. عمل سابقاً في كلية نافيلد في جامعة أكسفورد وكلية الدراسات الشرقية والإفريقية في جامعة لندن وجامعة سيتي في لندن. كما شغل مناصب استشارية للعديد من المؤسسات الدولية بما في ذلك منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. حصل على شهادة الدكتوراة في الاقتصاد من جامعة لندن.

المحتويات

4	.....	مقدمة
5	.....	صعود نموذج قيادة الدولة وسقوطه
7	.....	مراحل الإصلاح
9	.....	الميزانية العمومية الاقتصادية والاجتماعية
12	.....	ال فشل في الحفاظ على الإصلاح العميق
13	.....	فهم مقاومة الإصلاح
16	.....	بروز نخبة معولمة شابة
18	.....	الآثار المعقدة للصراعات الإقليمية
20	.....	آفاق الإصلاح الاقتصادي المتوازن
20	.....	تحسين إطار عمل الحوكمة
22	.....	تحقيق التناغم بين الإصلاحات الاقتصادية والسياسية
22	.....	الدور المهم لمجتمع المانحين الدوليين

مقدمة

منذ العام 1989 مر الأردن عبر مراحل عدة من الإصلاح الاقتصادي رمت إلى إحلال الاستقرار في الاقتصاد وإدارة الانتقال من نموذج تحكم الدولة قبضتها عليه إلى آخر يقود زمامه التصدير الخاص. واتسمت عملية الإصلاح التي انطلقت في ظل ظروف أزمة اقتصادية خانقة بالبطء والانتقائية وغياب التنسيق. وقد نجح الأردن في إحلال الاستقرار في اقتصاده والانخراط في عملية تحرير التجارة والقطاع المالي والخصخصة لكنه فشل في إيجاد حلول طويلة الأمد للتحديات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية التي واجهتها البلاد.

ويتمتع الأردن بمؤسسات سياسية قوية لكن غير ديمقراطية بالكامل وبقوى أمن فاعلة ومستوى عال من الدعم السياسي من الأسرة الدولية. وساعدت هذه العوامل على تقليص التهديدات الخارجية لاستقرار الأردن الاجتماعي والسياسي. كما ساعدت الحوالات المالية التي يرسلها المغتربون والمعونة الأجنبية لاسيما من الولايات المتحدة على التخفيف من حدة الضغوط الاجتماعية والاقتصادية في البلاد وعلى إرجاء الانخراط في إصلاح اقتصادي عميق.

لا بد للأردن من مواجهة الوقائع الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية بما في ذلك الفقر والبطالة والدين العام والاعتماد الكبير على المعونة الأجنبية لأن الفشل في التعاطي مع هذه التحديات قد يشكل خطراً حقيقياً يحدق بالاستقرار السياسي والاجتماعي في البلاد، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإحباط السياسي المرتبط بمشاكل عالقة في المنطقة على غرار الصراع العربي الإسرائيلي والحرب على العراق. وتبقى البلاد عرضة لأي تغييرات كبرى في تدفق المعونة الأجنبية أو الحوالات من الخارج. ولا يخفى على أحد أن الملك عبد الله الثاني وضع الإصلاح الاقتصادي على رأس أولوياته بيد أن قدرة الدولة على تطبيق إصلاح اقتصادي محكم محدودة بفعل قيود ثلاثة: أولها افتقار الإصلاح الاقتصادي في الأردن إلى إطار واضح، وثانياً مواجهته مقاومة شرسة من النخب المستفيدة من الوضع الراهن، وثالثاً فشل جهود الإصلاح السابقة في معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر على غالبية السكان، ما قوض الدعم الشعبي لعملية الإصلاح. فضلاً عن ذلك يتمتع الأردن بقدرة مؤسسية محدودة لتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي المعقدة والتأقلم مع التغييرات والتعامل مع تبعاتها. ولا بد للأردن أن يجد سبباً لتذليل هذه العقبات التي تعوق الإصلاح وانتهاز الفرصة للشروع في إصلاح اقتصادي عميق في حين تكون الكلفة السياسية والاقتصادية لا تزال محمولة والموارد موجودة للتخفيف من بعض آثارها الجانبية السلبية. السؤال المطروح ماذا بوسع الأردن فعله لمعالجة هذه التحديات، وأي دور لمجتمع المانحين الدوليين في مساعدة الأردن على النجاح في هذه المهمة؟

وتستكشف هذه الدراسة مدى اتساع رقعة عملية الإصلاح الاقتصادي في الأردن وحدودها، وطبيعة برامج الإصلاح المطبقة منذ العام 1989، ونوع التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها البلاد في الوقت الراهن، والعوامل الكامنة وراء الفشل في استدامة الإصلاح العميق، واللاعبين الأساسيين الذين يؤثرون على جهود

الإصلاح ويصقلون نتائجها. كما تسلط الضوء على ما يمكن للدولة الأردنية ومجتمع المانحين، لاسيما الولايات المتحدة، فعله بغية تشجيع عملية إصلاح بوسعها التعاطي مع وقائع الأردن الاجتماعية والاقتصادية بفاعلية.

صعود نموذج قيادة الدولة وسقوطه

يعد الأردن بلداً ذا دخل يتراوح بين المتوسط والمنخفض مع تقدير الدخل الاسمي للفرد الواحد بقراءة ألفي دولار في العام 2004¹. ونظراً إلى تمتع الأردن باقتصاد صغير نسبياً تكثر فيه الموارد البشرية الماهرة، فإنه تاريخياً شديد الاعتماد على الموارد الخارجية في إرساء وضع اجتماعي واقتصادي حسن. وتتضمن هذه الموارد المعونة الأجنبية والحوالات القادمة من أردنيين عاملين في الخارج والقروض والتفاعل مع البلدان العربية في ما يتعلق بحركات السكان وتدفق التجارة والمال.

وسمح توفر الموارد الخارجية للأردن بتحقيق أهداف أربعة رئيسية، أولها أن الموارد الخارجية سمحت للدولة بلعب دور رئيس في التنمية الاقتصادية من الخمسينات حتى الثمانينات، فهي صقلت العلاقات التي تجمع الدولة بالاقتصاد وحددت طبيعة العقد الاجتماعي، معتبرة الدولة اللاعب الأساسي في تخصيص وإدارة الموارد فضلاً عن تحديد النتائج الاقتصادية. وإبان تلك الفترة زاد الأردن من إنفاقه على البنية التحتية ووسع مؤسسات القطاع العام وشركاته التي أصبحت الموظف الأكبر في البلاد. كما كتف الأردن الإعانات الحكومية من السلع والخدمات الأساسية بما في ذلك الخبز والوقود والتعليم والصحة. وفي سياق هذه الخطوات اتبعت الدولة إستراتيجية استبدال الواردات التي تعززت إبان السبعينات واستخدمت تدابير على غرار التعريفات الباهظة والمحفزات المالية لحماية الصناعة المحلية من المنافسة الأجنبية.

وثانياً سمحت الموارد الخارجية للأردن أيضاً بالعيش فوق قدرته. ففي العام 1972 شكلت صادرات السلع والخدمات 34 في المائة من الواردات بالدولار، وفي العام 1985 غطت الصادرات أقل من نصف الواردات.

وثالثاً أتاح توفر الموارد الخارجية للدولة فرصة تفادي أن يكون حجم الضرائب على القطاع الخاص أو المواطنين الأردنيين بحجم مصاريفها. وفي العام 1988 ساهمت العائدات الضريبية بنسبة 57 في المائة من العائدات الحكومية في حين ساهمت الهبات والمعونة بنسبة 33 في المائة والاقتراض الخارجي بنسبة 10 في المائة. وتطورت هذه الحالة كنتيجة لجهود الإصلاح وتغيير العوامل الخارجية. وبحلول العام 1998 ارتفعت حصة العائدات الضريبية في العائدات الحكومية بنسبة 88 في المائة قبل أن تهبط إلى 72 في المائة في العام 2004. ولطالما كانت العائدات الضريبية في الأردن كحصة من الناتج المحلي الإجمالي أكبر من معدل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فهي بلغت نسبة 21 في المائة في العام 2004 مقارنة مع نسبة 19 في المائة في العام 1990. غير أن توزيع العبء الضريبي تبدل إبان تلك الفترة وأصبح أكثر تنازلاً. فالضرائب على الدخل والأرباح ومكاسب رأس المال انخفضت من 13 في المائة من العائدات في العام 1990 إلى 8 في المائة في العام 2004،

وانخفضت الضرائب على التجارة الدولية من 22 في المائة إلى 11 في المائة، في حين ارتفعت في المقابل الضرائب على السلع والخدمات من 17 في المائة من العائدات في العام 1990 إلى 32 في المائة في العام 2004.

ورابعاً مكنت الموارد الخارجية الدولة من إعادة توزيع الدخل وفقاً لمعايير غير اقتصادية على غرار شراء الولاء السياسي لإرساء الاستقرار السياسي. فالنخب السياسية والاجتماعية في الأردن غالباً ما تلقت مكافآت مباشرة من الدولة، واستخدمت النخب بعض هذه المكافآت لتأمين خدمات لمجتمعاتها المحلية ودوائرها الانتخابية. وهذا في المقابل عزز دور هذه النخب في مجتمعاتها المحلية ولعب دوراً بارزاً في شراء الولاء من المجتمعات المحلية للنخب، وبشكل غير مباشر للدولة. ولا شك في أن الموارد الخارجية ساهمت في ازدهار الأردن عندما كانت وافية، لكنها سمحت للحكومة أيضاً بتأخير الانخراط في إصلاح سياسي واقتصادي عميق عندما أصبح ذلك ضرورياً. فالموارد الخارجية خففت من حدة الضغوط السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الدولة، وتمكن الأردن من مبادلة البحيوحة الاقتصادية المحدودة في ما يتعلق بالإعانات وتوزيع الربح بإصلاح اقتصادي فعلي.

ولعبت الصراعات الإقليمية دوراً مهماً في تزود الأردن بالموارد الخارجية إبان تلك الفترة. فأولاً لعبت هذه الصراعات دوراً رئيساً في رفع أسعار النفط منذ أعقاب حرب تشرين الأول/أكتوبر 1973. وكننتيجة لفورة النفط في السبعينات ازداد الطلب على العمال الأردنيين بشكل كبير في السبعينات ومطلع الثمانينات. وأشارت التقديرات إلى أن ثلث اليد العاملة في البلاد كانت تعمل في الخليج في مطلع الثمانينات وتحول مبلغاً سنوياً يعادل 828 مليون دولار من العام 1976 إلى العام 1985 (أي زهاء 22 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).ⁱⁱ وحملت فورة النفط معها أيضاً مستويات مرتفعة من المعونة العربية للأردن، ما رفع المعونة الأجنبية للبلاد من 26 دولار للفرد الواحد في العام 1967 إلى 257 دولار للفرد الواحد في العام 1976. وثانياً، جرى تبرير المعونة الأجنبية للأردن سياسياً، على غرار التعهد بمساعدة الأردن مالياً في القمة العربية في العام 1979 لكونه "دولة على خط المواجهة" مع إسرائيل. وعقب فورة النفط الثانية في أوائل الثمانينات، ارتفعت أرقام المعونة المالية إلى 428 دولار للفرد الواحد معدلاً سنوياً بين العامين 1980 و1983. وثالثاً، ساعد تقطع أوصال الطرق الأردن على لعب دور مهم في التجارة العابرة، فعلى سبيل المثال أصبح ميناء العقبة منفذاً بحرياً للعراق إبان الحرب العراقية الإيرانية (1980-1988). وبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأرقام في الفترة الممتدة من العام 1974 إلى العام 1982 نسبة 11.6 فأصبح بذلك أحد أعلى معدلات النمو في العالم في ذلك الوقت.ⁱⁱⁱ

بيد أن التباطؤ الاقتصادي في الخليج كنتيجة لانهايار أسعار النفط العالمية بعد العام 1983 زاد من محدودية توفر الموارد الخارجية للأردن. فالطلب على المنتجات والعمال الأردنيين في الخليج شهد تراجعاً رافقه عدم استقرار الحوالات وانخفاضها بنسبة 38 في المائة، أي من أكثر من 1.2 مليار دولار في العام 1984 إلى قرابة 900 مليون دولار في العام 1988. كما تراجعت مساعدة دول الخليج للأردن مع إعادة توجيهها لدعم العراق في حربه مع إيران التي طالت أكثر من المتوقع. وفي العام 1983 انخفضت المعونة الأجنبية للأردن إلى 15 في المائة من الدخل القومي الإجمالي مقارنة مع نسبة 32 في المائة في العام 1980. ونظراً إلى هذه التغيرات، واجه الأردن مشاكل متفاقمة تتعلق بميزان المدفوعات وتفشياً للبطالة مرده قلة فرص العمل في الخليج. ولم تتعامل الحكومة

الأردنية بشكل فاعل مع انخفاض توفر الموارد الخارجية. فالدولة زادت المصاريف العسكرية وتابعت سياساتها الرامية إلى توسيع القطاع العام وتأمين الإعانات. واستمرت الإنفاقات الحكومية بالنمو بمعدل سنوي بلغ 6 في المائة في النصف الأول من الثمانينات، فاعتمدت الحكومة لتغطية هذه المصاريف على القروض الخارجية والاقتراض من المصرف المركزي، ما أدى إلى استنزاف الاحتياطيات الأجنبية. وفي تشرين الأول/ أكتوبر من العام 1988، سمح للدينار الأردني بأن يطرح في أسواق العملات بعدما كان قد ثبت منذ العام 1975 على معدل 2.579 من حقوق السحب الخاصة. وكنتيجة لهذه الضغوط شهدت العملة تدهوراً سريعاً مع انخفاض سعر الصرف أكثر من 33 في المائة في عام واحد، من 2.4 دولار للدينار الأردني الواحد في أكتوبر 1988 إلى 1.6 دولار في أكتوبر 1989. ومع تحرير نظام معدل الفائدة نجمت أزمة مصرفية. فينك بترا الذي يعد من أكبر بنوك الأردن انهار في آب/ أغسطس، 1989 واضطرت الحكومة إلى التحرك على جناح السرعة بأموالها لحماية أموال المودعين. وازداد الدين الخارجي والداخلي من 1.96 مليار دينار أردني (نحو 5.2 مليار دولار أو 97 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 1988 إلى 4.7 مليار دينار أردني (نحو 10.1 مليار دولار) في العام 1989، مرتفعاً بذلك إلى قرابة 200 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي الواقع كان الاقتصاد الأردني قيد الانهيار. وفي العام 1989 تقلص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 10.7 في المائة، وازداد معدل التضخم بنسبة 25.7 في المائة، وبلغ عجز الموازنة ما خلا الهبات 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وإزاء هذه الخلفية تقطعت السبل بالحكومة، فلم يبق لها سوى مناقشة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمساعدتها. وشهد العام 1989 اعتماد تدابير نقدية لاستعادة الاستقرار الاقتصادي. وكما ستظهر الدراسة أدناه، شكلت هذه التدابير تحدياً جدياً لنمط الإدارة الاقتصادية القائم على الإدارة الريعية للاقتصاد وللميل السائد لتوزيع الموارد، فضلاً عن طبيعة العقد الاجتماعي المعد بين الدولة والمجتمع إبان العقود المنصرمة.

مراحل الإصلاح

مر الأردن عبر ثلاث مراحل أساسية من الإصلاح منذ أن وقع اتفاقية الدعم الأولى مع صندوق النقد الدولي في حزيران/ يوليو 1989 مقابل 275 مليون دولار.^{iv} ومرت المرحلة الأولى (1989-1991) إلى إرساء الاستقرار في الاقتصاد عبر خفض الموازنة والعجز في الحسابات الجارية والسيطرة على معدل التضخم وإعادة بناء الاحتياطيات الأجنبية للمصرف المركزي والتعافي من النمو الاقتصادي السلبي، وتعهدت الحكومة بزيادات في الأسعار الجبرية والضرائب المحددة ترافقها خفض في الإعانات لخفض عجز الموازنة. ومع اندلاع حرب الخليج ودعم الأردن المفهوم للعراق، انخفضت المعونة الخارجية وتم إنهاء اتفاقية الدعم مع صندوق النقد الدولي في كانون الثاني/ يناير 1991، فعادت الحكومة إلى سياساتها القديمة القائمة على السيطرة على رؤوس الأموال والأسعار، وزادت الإعانات.

وعقب الحرب، أكملت المرحلة الثانية (1992-1999) عملية إرساء الاستقرار مع توقيع اتفاقية دعم جديدة في شباط/ فبراير 1992 تلتها اتفاقيتان منتاليتان من نوع تسهيل التمويل الموسع. وشهدت المرحلة الثانية تطبيق تدابير تكيف هيكلية محدود، مع مجيء العديد من الخطوات المطبقة بعد فترات تأخير طويلة. وانخرط الأردن في عملية إعادة هيكلة ضريبية وتحرير تجاري وخصخصة. فعلى سبيل المثال، تم اعتماد ضريبة المبيعات العامة في العام 1994 وتم خفض معدل التعريفات الأقصى من 70 في المائة إلى 50 في المائة في العام 1996.

وكمّن الهدف الرئيس لهذه التدابير في تعزيز الصادرات ودور القطاع الخاص في الاقتصاد، وهي جاءت في تعارض مع ما قام به الأردن في الماضي، لاسيما تشجيع استبدال الواردات وتوسيع دور القطاع العام في الاقتصاد. ورمت السياسات المطبقة كجزء من برامج إرساء الاستقرار والتكليف الهيكلي إبان تلك المرحلة إلى تحقيق ثلاث نتائج رئيسية: (1) زيادة تدريجية في النمو الحقيقي بحدود 4 في المائة بحلول العام 1997 (فعلياً بلغ 3.3 في المائة)، (2) انخفاض في عجز الموازنة ما خلا الهبات من نحو 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 1991 إلى 5 في المائة في العام 1998 (فعلياً بلغ 9.7 في المائة في العام 1998)، (3) الإلغاء العملي لعجز الحساب الجاري الخارجي بحلول العام 1998 (فائض فعلي بنسبة 0.3 من الناتج المحلي الإجمالي).^٧ ويعزا ارتفاع العجز في الموازنة في ما يعزى إلى أن زيادات الضرائب التي كان من المفترض اعتمادها للتعويض عن خفض التعريفات لم تتحقق، بسبب مقاومة النخب التجارية والاقتصادية.

أما المرحلة الثالثة (من العام 1999 حتى عامنا الجاري)، فاستمّت بجهدٍ إصلاحيٍّ أشدّ تماسكاً في ظل الحكم الجديد للملك عبد الله الثاني. فمنذ تسلّم الملك عبد الله الثاني مقاليد الحكم في شباط/ فبراير من العام 1999 وضع الإصلاح الاقتصادي إحدى أولى أولوياته وأطلق عدداً من المبادرات والمشاريع الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية بما في ذلك إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة. وإبان هذه المرحلة جرى تطبيق اتفاقية تسهيل التمويل الموسع من العام 1999 إلى العام 2001 التي سعت وفقاً لمكتب التقييم المستقل لصندوق النقد الدولي إلى "إعادة إرساء مصداقية البرامج المدعومة من صندوق النقد الدولي بعد اعتراف متأخر بحالات تملص في الاتفاقيات السابقة". غير أن أهدافها ظلت حبراً على ورق. وتم اعتماد اتفاقية دعم جديدة من العام 2002 إلى العام 2004 شددت على الخصخصة وإصلاح معاشات التقاعد. وبعد حرب العراق في العام 2003، ازدادت الهبات للأردن بشكل ملحوظ، ما غطى أكثر من عجزه الضريبي. وشهدت هذه المرحلة تصاعداً في عملية الخصخصة وتكاملاً سريعاً للاقتصاد الأردني في الاقتصاد العالمي: فالأردن وقع ثلاث اتفاقيات تجارة حرة مع الولايات المتحدة (تشرين الأول/ أكتوبر 2000) والاتحاد الأوروبي (وقعت في تشرين الثاني/ نوفمبر 1997) ودخلت حيز التنفيذ في أيار/ مايو 2002) وكسب الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في نيسان/ أبريل 2000. وحددت عملية الإصلاح التي بدأت في العام 1989 في الأردن أهدافاً عالية المستوى، فهي رمت إلى تحويل البنية الاقتصادية في البلاد إلى بنية تولد نشاطاً دولياً يحافظ على نفسه بنفسه، عبر جعل الاقتصاد الأردني أكثر تنافساً على الصعيدين الإقليمي والدولي وتحقيق تكامله مع الاقتصاد العالمي. وتلقت أجندة الإصلاح دفعاً إلى الأمام مع نشوب أزمة حادة في العام 1989 ومع تدخل لابين خارجيين، بدلاً من العملية السياسية الداخلية. ولا شك في أن

ظروف اتفاقيات صندوق النقد الدولي عادت بشكل رئيس الطريق لأجندة الإصلاح. وعلى الرغم من حصول حالات تملص وتأخير عدة ظل صندوق النقد الدولي مرناً إزاء تطبيق الأردن للاتفاقيات. وكما أقر مكتب التقييم المستقل، كان حجم التكييف الضريبي المبرمج للأردن أقل "طموحاً" مما كان للبلدان الأخرى، وكان الانحراف عن المعدل كبيراً في اتفاقيتي الدعم في العامين 1992 و 2002. كما حل تسهيل التمويل الموسع في العام 1999 سريعاً محل تسهيل التمويل الموسع الضعيف الأداء في العام 1996. لكن مكتب التقييم المستقل خلص عموماً إلى غياب معاملة تفضيلية للأردن. بالإضافة إلى أن الاتفاقيات التجارية والاستثمار الثنائي مع الولايات المتحدة والاتفاقيات التجارية مع أوروبا ضغطت على الأردن للتخفيف من القيود المفروضة على التجارة والاستثمار. كما جعل انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية منه بلداً أكثر وعياً للإجراءات والمقاييس التجارية الدولية.

ولا ريب في أن الأردن ما انفك يخرط في إصلاح اقتصادي واسع النطاق، على الرغم من أنه انتقائي وبطيء وغير منسق. وتعتبر الإصلاحات واسعة النطاق لجهة تغطيتها للتمويل العام والقطاع المالي والتنظيمات التجارية وإصلاح الشركات المملوكة من الدولة والخصخصة والإعانات وشبكة الضمان الاجتماعي. لكنها تعد انتقائية لجهة تفاديها معالجة المواضيع المثيرة للجدل على غرار عدم فاعلية البيروقراطية وحجم الإدارة العامة. كما أن العديد من الإصلاحات كانت غير مكتملة، فهي أطلقت لكنها شهدت ماطلة في التطبيق بسبب الفشل في العملية أو مقاومة المجموعات المختلفة. وختاماً، كما سنرى أدناه، اتسمت الإصلاحات بغياب التنسيق، ففشلت في التعاطي بشكل مناسب مع التحديات الاقتصادية والاجتماعية المتداخلة التي تواجه البلاد وفي معالجة العوامل الرئيسية التي تؤثر على جهود الإصلاح وتصقل نتائجها. أما نتائج الإصلاح الاقتصادي فكانت مختلطة، فالأردن نجح في إرساء الاستقرار في اقتصاده ودخول عملية تحرير وخصخصة لشركات الدولة. لكن جهود الإصلاح هذه قد لا تكون كافية لتأمين حلول طويلة الأمد لتحديات البلاد الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية ولقيادة تحولها الاقتصادي من اقتصاد شديد الاعتماد على أنواع متنوعة من الربيع، بما في ذلك المعونة والحوالات والقروض، إلى اقتصاد أكثر إنتاجية، ومن نموذج تسيطر عليه الدولة إلى آخر يقوده القطاع الخاص.

الميزانية العمومية الاقتصادية والاجتماعية

بعد 18 عاماً من الإصلاح تواجه البلاد تحديات اقتصادية واجتماعية هائلة بعضها أشد من سابقتها إبان حقبة ما قبل الإصلاح. وعلى الرغم من أن الأردن نجح في تحقيق نمو اقتصادي ثابت إبان الأعوام الثلاثة المنصرمة بمعدل نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي بلغ نسبة 7 في المائة، ما زال الدين العام مرتفعاً يناهز 8.5 مليار دولار ويمثل 60 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي. وما زال عجز الحساب الجاري كبيراً بنسبة 18.2 من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2005 وعجز الموازنة ملحوظاً بنسبة 5.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2005. وتؤكد هذه الأرقام أن التحول الاقتصادي الفعلي ما زال في مراحله الأولى. فالأردن

يعتمد بشدة على المعونة الأجنبية. وبسبب أهمية الأردن السياسية والإستراتيجية، فإنه يتلقى تدفقات هائلة من المعونة، لاسيما من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وبلغت المعونة المرسلّة إلى الأردن قرابة 495 مليون دولار سنوياً (نحو 7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي) في الفترة الممتدة من العام 1991 حتى العام 2000. وأنت المعونة الأميركية بشكل رئيس كنتيجة لاتفاقية السلام في تشرين الأول/ أكتوبر 1994 بين الأردن وإسرائيل، وهي ناهزت 810 مليون دولار بين العامين 1991 و2000، أرسل 80 في المائة منها بعد العام 1997. كذلك ازدادت المعونة الأميركية عقب الاجتياح الأميركي للعراق بأكثر من 200 في المائة، فقفرت من 150 مليون دولار في العام 2001 إلى 348 مليون دولار في العام 2004. وفي العام 2003 وحده، قدمت الولايات المتحدة للأردن معونة قيمتها 948 مليون دولار (74 في المائة منها كان معونة إضافية طارئة). فالولايات المتحدة تدعم تنمية القطاعات المختلفة، بما في ذلك المياه والبيئة والصحة والتربية ومؤسسات القطاع الخاص والحوكمة وعملية إرساء الديمقراطية. وتشكل التحويلات النقدية أكثر من نصف المعونة الأميركية بغية دعم الموازنة العامة، ويعمل الأردن على مضاهاة هذه التحويلات عبر إنفاقه مبلغاً مساوياً بالدينار الأردني على برامج التنمية المتفق عليها.

ولا بد من بذل المزيد من الجهد من أجل بيئة صحية وممكنة للأعمال والاستثمار في الأردن. فالبنك الدولي، في تقريره المعنون القيام بالأعمال في العام 2007، وضع الأردن في المرتبة 133 من أصل 175 في سهولة بدء مشروع أعمال فيه، والمرتبة 118 في حماية المستثمرين و110 في سهولة تسجيل ملكية.^{vi} وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم، ما زال الأردن يعاني فساداً ملحوظاً في المؤسسات العامة وفي صفوف المسؤولين الحكوميين. فوفقاً لمؤشر مراقبة الفساد 2006 التابع لمنظمة الشفافية الدولية، حل الأردن في المرتبة 40 من أصل 163 دولة بمعدل 5.3 في جدول من 0 (فساد مستقل) إلى 10 (الأقل فساداً).^{vii}

أما على الصعيد الاجتماعي، فالوضع ليس أقل إشكالية. فعلى الرغم من تمتع الاقتصاد بنمو قوي في السنوات القليلة المنصرمة، عانى العديد من القطاعات في المجتمع آثاراً جانبية سلبية. ولعل الخاصية المشتركة في كافة المراحل الثلاث هي محدودية الانتباه المولى للمشاكل الاجتماعية التي تؤثر على المجتمع الأردني، بما في ذلك الفقر والبطالة وانخفاض مستوى المعيشة. وما زالت مستويات الفقر مرتفعة، وما فتئت مقاييس المعيشة في تدهور. علماً بأن البنك الدولي قدر أن الفقر في الأردن انخفض بقرابة الثلث من العام 1997 إلى العام 2002، وانخفضت معه نسبة من هم دون خط الفقر الوطني من السكان من 21.3 إلى 14.2 في المائة.^{viii} غير أن العديد من المحللين الأردنيين يشيرون عبر مقاييس واستطلاعات متنوعة حول الفقر إلى أن هذه الأرقام غير دقيقة. وفي الواقع، أكدت الوزارة الأردنية للتنمية الاجتماعية في إستراتيجيتها لتخفيف حدة الفقر للعام 2002 أنه استناداً إلى مقياس الفقر المعتمد، يقع بين 15 إلى أكثر من 30 في المائة من السكان دون خط الفقر. وبغض النظر أي التقديرات أكثر دقة من غيرها، فإنه من الجلي بمكان أن معدلات الفقر في الأردن مرتفعة وتثير مخاوف كبيرة. وما انفك الأردن يعاني مستويات مرتفعة من البطالة، لاسيما في صفوف الشباب، فالبيانات الرسمية الأخيرة حددت معدلات البطالة بنسبة 14.8 في المائة لعامة السكان، و12.8 في المائة للذكور، و25.9 للإناث. أما معدل

البطالة الأكثر ارتفاعاً فيمكن في صفوف الشباب بين عمر 20 إلى 24 عاماً، ويقدر بنسبة 28.7 في المائة، أي ضعفي المعدل الوطني تقريباً.

وفي الوقت نفسه، كشف استطلاع وطني أخير أجراه مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية أن 35.2 في المائة من المجيبين في العينة الوطنية و43.2 في المائة من قادة الرأي الذين شملهم الاستطلاع اعتبروا أن وضع أسرهم المالي تدهور إبان السنوات الثلاث المنصرمة، في حين أفاد 43.6 في المائة من العينة الوطنية و35.2 في المائة من قادة الرأي أن وضع أسرهم المالي لم يتغير طوال السنوات الثلاث المنصرمة، ولم يفد سوى 20.3 في المائة من العينة الوطنية و21.4 من قادة الرأي أن وضع أسرهم المالي تحسن في السنوات الثلاث المنصرمة.^x فضلاً عن ذلك، بدأ تضخم أسعار المستهلكين في الأردن بالتسلل إلى الاقتصاد، فهو ارتفع إلى نسبة 5.6 في المائة في أيار/ مايو 2006 بعد أن كان 2.4 في المائة إبان الفترة نفسها من العام 2005.

ما هي إستراتيجيات التأقلم المتبعة وكيف ساهمت في إرجاء أزمة حادة، معوقة بذلك دفعة أقوى للإصلاح في الأردن؟ لا ريب في أن شبكات الضمان غير الرسمية ساعدت الأردنيين على التعامل مع ارتفاع الأسعار وعلى تخفيف وقع الفقر والبطالة على حياتهم اليومية. كما سمح التدفق الكبير لحالات العمال للأردن بتمويل مستويات الاستهلاك والاستثمار بشكل يفوق ما يمكن للدخل المحلي تأمين استدامته. وساهمت هذه الوقائع في تخفيف حدة الضغط السياسي والاقتصادي على الدولة وسمحت لها بتدابير أكثر شدة. وأدى تراجع الدولة الأردنية عن تأمين الخدمات الاجتماعية أساساً، بسبب خصخصة الشركات التي تملكها الدولة وخفض الإعانات والانخفاض المتتابع في فرص العمل المتوفرة، إلى تزايد دور الجمعيات العائلية. ووفقاً لدراسة أخيرة أجرتها آن ماري بابلوني، يوجد في الأردن أكثر من 600 جمعية عائلية، 60 في المائة منها تقريباً تشكلت إبان فترة الإصلاح بين العامين 1989 و1999.^x

وتمثل هذه الجمعيات العائلية أكبر فئة تنظيمية في الأردن وتتضمن في صفوفها أكثر من ثلث السكان، وهي تمول نفسها بنفسها بشكل رئيس مع تأتي قرابة 75 في المائة من أموالها من أنشطتها الخاصة. وعلى الرغم من تصنيفها رسمياً كمنظمات أهلية، فهي تؤمن أساساً خدمات لأعضائها، لكنها تخضع لرصد وإشراف الدولة الوثيق. وتساعد جمعيات القرابة أعضائها بحسب خلفياتهم: فأعضاء الطبقة الدنيا يتلقون بشكل رئيس دفعات، في حين يتلقى أعضاء الطبقة الوسطى الذين يشكلون غالبية عضوية جمعيات القرابة فرص عمل. وقد زادت هذه الجمعيات من أهمية القرابة في المجتمع الأردني وأمنت سبيلاً لبناء قواعد دعم للنخب الطموحة. وعلى الرغم من أن الدولة استفادت من دورها غير السياسي، تحذر بابلوني من أنها قد تصبح عرضة لتأثير الأشخاص المحفزين أيديولوجياً، ما قد يرتد سلباً على النظام.

أما القطاع الخاص، فقد تدخل أيضاً للتعويض عن الدور الاجتماعي المتدهور للدولة. وقد شرعت عدد من شركات القطاع الخاص في تأمين بعض الخدمات الاجتماعية، على غرار المساعدة المباشرة للعائلات المتدنية الدخل،

فضلاً عن الدعم الطبي والتعليمي. فعلى سبيل المثال أنشأت شركة فاست لينك للاتصالات صندوق مساعدة طارئة لتأمين مساعدة مباشرة لعدد كبير من العائلات المتدنية الدخل والأفراد الذين لا يغطيهم صندوق المساعدة الوطنية، وساعدت العديد من العائلات في كافة مناطق الأردن على تسديد التكاليف الطبية للمرضى، ودعمت العائلات التي تعجز عن دفع رسوم أولادهم المدرسية. ولعل هذه الخدمات محدودة النطاق، غير أنها تشير إلى نزعة مهمة وتثير أسئلة جدية حول دور الدولة وفعاليتها في التأمين الاجتماعي.

الفشل في الحفاظ على الإصلاح العميق

عانى الإصلاح في الأردن من وجود قيود ثلاثة رئيسية. أولها كما جرت الإشارة آنفاً، انتقائية الإصلاح وعدم إتمامه وعدم تنسيقه. ففي عدد من الحالات جرت ملاحظة في اعتماد التدابير أو إرجاء التطبيق، رداً على الضغط السياسي والاجتماعي، لاسيما التدابير الرامية إلى خفض الإعانات وخصخصة الشركات التي تملكها الدولة. وتأتي هذا القيد من واقع مفاده أن الإصلاحات الاقتصادية في الأردن لم تعالج بفاعلية، إذا عالجت أصلاً العوامل الاجتماعية والسياسية التي تؤثر بشدة على الأداء الاقتصادي وتصل نتائجها، كما هو يتصل بالتغيير السريع في الحكومات الأردنية إبان فترات الإصلاح. فقد بلغ معدل ولاية الحكومات الأردنية إبان السنوات الخمس عشرة المنصرمة أقل من سنتين، وقد حدا هذا بالحكومات والوزراء الفرديين لأن يكونوا جداً مترددين وغير محفزين لتطبيق برامج إصلاح مثيرة للجدل أو اتخاذ قرارات اقتصادية قاسية، ما خفض أكثر مصداقية جهود الإصلاح الاقتصادية.

وثانيها، لم تتسم عملية صناعة السياسات وتطبيقها المتصلة بالإصلاح في الأردن بالإشراك، ولم تشمل عموماً إلا النخبة الحاكمة، كما لم تتخرط الفعاليات المعنية بالإصلاح بفاعلية في العملية. واعتبر الناس في الأردن أن الحكومة تعمل وحيدة لتطبيق سياسات أوصت بها المؤسسات المالية الدولية، انطلاقاً من أعلى الهرم إلى أسفله.^{xi} ويعزا هذا الضعف بشكل رئيس إلى عوامل عدة أولها أن الإصلاح فرض بالفعل من الأعلى، فهو إما أطلقته وصقلته المؤسسات المالية الدولية أو مجموعة صغرى من التكنوقراط المقربين من البلاط الملكي، من دون إشراك فعلي لأصحاب الحصص المختلفين. وثانيها أن المجتمع المدني والأحزاب السياسية والاتحادات في الأردن ضعيفة، ودورها في دعم الإصلاح أو حجب محدود. ولهذا السبب، لم تعتبر الدولة هذه المجموعات لاعبين مؤثرين لا بد من أخذهم بعين الاعتبار في عملية تصميم تدابير إصلاحية واعتمادها. أما ثالثها، فعدم مساهمة المصلحين ومحدودية قدرة الدولة المؤسسية على تعزيز المشاركة وتوفير المعلومات وتسهيل عملية مناقشة الإصلاح والتغييرات المحتملة. ورابعاً، يفتقر الأردن إلى شبكات وقنوات اتصال فاعلة وتمثيلية بين الدولة والمجتمع من جهة وبين القطاعين العام والخاص من جهة أخرى. وقلما تكون الشبكات المتوفرة مستقلة وغالباً ما تسيطر عليها الدولة وفروعها الأمنية. والمثال على ذلك هو تعيين رئيس الوزراء السابق أحمد عبيدات رئيساً للمركز الوطني لحقوق الإنسان الذي تأسس عام 2002. علماً بأن عبيدات شغل لسنوات عدة منصب مدير المخابرات العامة التي اتهمتها مجموعات حقوق الإنسان بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

أما القيد الثالث، فهو أن الإصلاحات التي تتضمن تغييرات أساسية في البنية البيروقراطية أو الإدارية غالباً ما تتفادها الحكومة. فحصة الموظفين الحكوميين من مجمل التوظيف ما زالت مرتفعة بنسبة تتشرف 43 في المائة، وتمثل فاتورة أجورهم 58 في المائة من مجمل الإنفاق الحكومي. وما زال التعيين في القطاع العام ركناً رئيساً في الشبكات الزبائية التي تساعد على الحفاظ على الدولة. ولم يحرز سوى تقدم بسيط لإصلاح الإدارة العامة واعتماد توظيف ودفع مستنديّن إلى الكفاءة، من شأنهما تقويض الاعتبارات القبلية والعائلية أو إنكار الامتيازات القديمة العهد التي يتمتع بها الموظفون والسياسيون الرفيعو الشأن في الأردن.

ويشير التقرير الأخير حول التنافسية في العالم العربي إلى أن القرارات التي يتخذها مسؤولو الحكومة حول السياسات والعقود تتأثر إلى حد كبير بالمحاباة وليس إنفاق الحكومة بالمتماشي دوماً مع تأمين السلع والخدمات التي لا تؤمنها السوق.^{xii} ويشير التقرير أيضاً إلى أن التنظيمات الإدارية، بما في ذلك التراخيص والقوانين الضريبية ومستلزمات الإبلاغ، ما تزال تساهم في جعل البدء بمشروع عمل في الأردن محفوفاً بالتحديات. ويعد القطاع العام الأردني الوسيلة الرئيسة في العلاقة بين الدولة والمجتمع والركن الأساسي لتوزيع الربح. وإصلاح هذا القطاع يعني تغيير العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع وتقليص امتيازات السياسيين وزعماء القبائل. ويعد إحداث هذا التغيير تحدياً للنظام، نظراً إلى أن استقرار الدولة يستند إلى دعم أولئك السياسيين والزعماء، ونظراً إلى أن هذا العقد الاجتماعي غير المكتوب يرقى إلى عقود زمنية عدة. ومن هنا يعتبر أي تغيير هيكلي في هذا العقد ونظام الامتيازات تهديداً يحدق بالدولة والحكومة التي تشرع في هذا التغيير، لأن هذا يحدو بالمجموعات الراسخة ذات الامتيازات إلى معارضة الحكومات التي تطلق أو تطبق هذه التغييرات معارضة شديدة.

فهم مقاومة الإصلاح

كما جرت الإشارة آنفاً، اتسم العقد الاجتماعي الذي وقع بين الدولة والعامّة قبل حقبة الإصلاح (من الخمسينات إلى الثمانينات) بتخطيط الدولة وإدارتها للموارد الاقتصادية وحماية السوق المحلية من جهة، وبلعبها دور المزود الرئيس بالخدمات الاجتماعية والامتيازات للقادة والسياسيين المحليين وبالعمل للسكان من جهة أخرى. وقد قوضت الإصلاحات التي أطلقت منذ قرابة 18 عاماً العقد الاجتماعي، لأن الحكومة توقفت عن تسليم ما وعدت به. وهذا زاد من عمق مقاومة برامج الإصلاح في صفوف الجماعات التي حماها العقد الاجتماعي.

وقد قادت مقاومة الإصلاحات مجموعتان رئيستان كان لكل منهما وقعها على تلك الإصلاحات: فالمجموعة الأولى تضم طائفة أقل حظوة من الناس تأثروا سلباً بالإصلاحات، لاسيما المرتبط منها برفع الإعانات عن الخدمات والسلع الأساسية. وفي العام 1989، على سبيل المثال، اندلعت أعمال الشغب في مدن أردنية عدة على خلفية رفع الحكومة للإعانات عن الوقود. وقد بدأت الاحتجاجات في الكرك ومعان والطفيلة واقتربت لاحقاً أكثر من العاصمة عمان. ولقي أحداً عشر شخصاً مصرعهم إبان أعمال الشغب، في حين جرح المئات من الناس. ومؤخراً أشعل قرار الحكومة في العام 1996 بخفض الإعانات الغذائية فتيل ما عرف "بتظاهرات الخبز".^{xiii} وهكذا لم تتخط مقاومة المجموعات الأقل حظوة هذه الاحتجاجات وأعمال الشغب المحدودة، وقد نجحت الحكومة في السيطرة على هذه الحوادث. وبعبارة أخرى تمكن النظام من الاستمرار في تدابير التقشف التي اعتمدها.

أما في البلدان التي تتمتع بمؤسسات مجتمع مدني قوية وتنسيق سياسات وتجاوب رفيع المستوى، فيمكن اعتبار مقاومة الإصلاحات هذه بناءة لجهة إرغامها صانعي القرار على إيلاء أهمية إلى حاجات السكان الذين من دونها سيتجاهلونهم، لإشراك طبقات أوسع من المجتمع في مناقشة الإصلاح وصياغته وتطبيقه. ويمكن أن تؤمن المقاومة أيضاً حافزاً لإنشاء شبكات ضمان اجتماعية فاعلة للتعويض وحماية الأشخاص المتأثرين سلباً بالتغيير، إلى أن تتاح فرص اقتصادية أكثر لهم. لكن في حالة الأردن هذه المقاومة البناءة هي مقاومة أقل فاعلية مما هي عليه في العديد من البلدان النامية الأخرى، بفعل ضعف المجتمع المدني وغياب الأحزاب السياسية الفاعلة (ما خلا جبهة العمل الإسلامي).

وتألف المجموعة الثانية التي تقاوم الإصلاح من النخب الاقتصادية والسياسية وزعماء القبائل. فالعديد منهم يتمتع بعلاقات وثيقة مع النظام ويعيش في حماه ويستفيد من الاتفاقيات الاقتصادية السائدة ولهذا يقاوم التغيير. وفي الأردن، تعزز الهندسة السياسية مقاومة الإصلاح الاقتصادي وتقوي هذه المجموعات. وفي العديد من الحالات تبرا مسؤولون حكوميون، بمن في ذلك وزراء في الحكومة، من بعض القرارات الإصلاحية، لأن روابطهم بقبائلهم أو دوائرهم الانتخابية المحلية أهم إليهم من مناصبهم الحكومية المؤقتة. وتعد هذه المقاومة فاعلة ومعتلة في الوقت نفسه، لأنها تحول في بعض الحالات دون اقتراح الإصلاحات، وتحجب تطبيقها في حالات أخرى، وتحرف نتائج الإصلاحات المطبقة. فعلى سبيل المثال، أرجأت مقاومة النخب التجارية الممثلة بغرفتي التجارة والصناعة في عمان تطبيق إصلاح ضريبة المبيعات مرات عدة إبان الفترة الممتدة من العام 1992 إلى العام 1995. ولم تتمكن الحكومة من التقدم في هذا الإصلاح إلا بعد الخضوع لضغط النخب التجارية وتقديم مجموعة من الامتيازات والتسهيلات البديلة لها، بما في ذلك خفض الضرائب والجمارك على مشاريع الاستثمار في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة والمواصلات، فضلاً عن خفض في ضرائب الشركات من معدلات 38-55 السابقة إلى 15-35 في المائة.

وقد شجعت اعتبارات البقاء الخاصة بالنظام إبان عملية الإصلاح تطور نظام يتوخى الربح ويسمح للنخب الاقتصادية والسياسية بحجب بعض سياسات الإصلاح، والتلاعب بالبعض الآخر لتناسب مصالحها الخاصة. ولعل أحد أشكال توخي الربح يكمن في استخدام القادة الاقتصاديين لنفوذهم السياسي لتفادي تطبيق خطوات من شأنها إلحاق الضرر بمصالحهم. وكما أفادت وسائل الإعلام الأردنية، فإن قضية مزعومة أعلن عنها للملأ وزير المياه

السابق حازم ناصر، الذي ادعى أن رئيس الوزراء السابق عدنان بدران جمد ضرائب حكومية تبلغ قيمتها على حد قوله 12 مليون دينار أردني من شركات زراعية في منطقة ديسي، كان في إحداهما صاحب حصة كبيرة.

أما الشكل الآخر الذي يمكن لتوخي الريع اتخاذه، فهو مناداة القادة التجاريين بسياسات تفيدهم بشكل مباشر. فعلى سبيل المثال، تم اتخاذ خطوات عديدة لتعزيز تكنولوجيا المعلومات في القطاع العام الأردني على شكل حكومة الكترونية، لكن لا بد من طرح أسئلة حول توقيت ومواءمة هذا النظام للمواطنين الأردنيين، نظراً إلى أن العديد منهم غير قادر على استخدام هذه الخدمات. وفي الواقع، كشفت بيانات أخيرة أن 5.3 فقط من أصل 100 شخص لديهم حاسوب شخصي وأن 11.2 من أصل 10 آلاف شخص، ليس إلا، يستخدمون الانترنت. كيف إذاً تعد الحكومة الالكترونية أولوية عندما لا يكون بوسع أحد ما خلا طائفة محدودة من المواطنين النفاذ إليها؟ من الجدير ذكره هنا أن مبادرة "ريتش" الرامية إلى تطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات في الأردن قادها كريم قعوار، العضو في المجلس الاستشاري الاقتصادي^{xiv} ورئيس مجموعة شركات "أيديل" التي تتضمن مزود اتصالات بيانية كبير وممثلاً عن شركات تكنولوجيا المعلومات الدولية الكبرى.

ولا يخفى على أحد الآن صعوبة إصلاح القطاع العام، فعلى الرغم من أن مقاومة الخصخصة كانت أقل حدة من مقاومة إصلاح البيروقراطية والقطاعات الإدارية، فهي ما زالت من الأهمية بمكان. فقد اعتبر العامة عملية الخصخصة تنصلاً للحكومة من واجباتها التقليدية في إنشاء فرص العمل وتأمين الخدمات ومنح الفوائد، لمصلحة قطاع خاص ضعيف ويخدم نفسه. وأشار مناهضو الخصخصة أيضاً إلى أن الخصخصة تؤدي إلى بيع أصول البلاد الإستراتيجية للأجانب وقد تؤدي إلى فائض في اليد العاملة. ومؤخراً وإبان المداولات على مشروع موازنة العام 2007، على سبيل المثال، قدم أكثر من خمسين عضواً في البرلمان عريضة إلى الحكومة تطالب بإبطاء وتيرة الخصخصة، لاسيما في قطاع الطاقة. وقد نجح هذا النوع من المقاومة في إبطاء الخصخصة، لكنه فشل في حجب العملية.

وكانت الحكومة مصممة على خصخصة الشركات التي تملكها الدولة لأنها أمتست عبئاً حقيقياً يزرع على الموازنة المركزية، ولم يعد بإمكان الحكومة تأمين تمويل لها بعد أزمة العام 1989. ويعزا النجاح في التغلب على مقاومة الخصخصة إلى حد كبير إلى الإدارة المؤسسية المناسبة للعملية. فقد أنشأ الأردن وحدة الخصخصة التنفيذية في العام 1996 المتصلة بمكتب رئيس الوزراء والمكلف بالإشراف على سياسات الخصخصة وتطبيقها. كما اعتمد قانون الخصخصة رقم 25 في العام 2000 الذي أمن الإطار المؤسسي والقانوني الضروري. ومن المهم التشديد على أن مستويات مقاومة الإصلاح المختلفة، لاسيما بين إصلاح القطاع العام والخصخصة، تتبع من منطلق النظام نفسه. وجرت العادة على أن يهيمن المواطنون المتأصلون من الضفة الشرقية على القطاع العام في حين يقود المواطنون الفلسطينيون الأصل أنشطة القطاع الخاص. وقد انطلقت المعارضة الشعبية للإصلاح المشار إليها آنفاً من مناطق يقطن فيها السكان المتأصلون من الضفة الشرقية، فهم يشكلون قاعدة الدعم التقليدية للنظام ويهيمنون على وظائف القطاع العام. وهكذا وجد النظام أنه من الأسهل والأقل كلفة بيع الشركات التي تملكها الدولة

وخصخصة الأصول، بدلاً من خفض حجم الإدارة العامة. وكما جرت الإشارة سابقاً، لم يتغير حجم القطاع العام بشكل ملحوظ، ومرد ذلك بشكل رئيس إلى أنه يلعب دوراً في شراء الولاء للنظام والحفاظ عليه. وقد سعى النظام إلى إحقاق توازن بين اعتبارات بقاء النظام والالتزام بالإصلاحات التي أوصت بها المؤسسات المالية الدولية. ومن هنا، يمكن إحداث بعض التغيير على العقد الاجتماعي، لكن من دون المساس بطبيعة الامتيازات التي يقدمها النظام للنخب الاقتصادية والاجتماعية المتنوعة في الأردن.

بروز نخبة معولمة شابة

تعتبر النخب الشابة أساسية للإصلاح الاقتصادي، فالتكنوقراط في عملية الإصلاح والنخب التجارية الجديدة على حد سواء أبصروا النور في حقبة الإصلاح. وجرى اعتقاد بأن الجيل الشاب سيحدث تغييرات إيجابية ملحوظة في الأردن، لكن الحقيقة مغايرة على ما يبدو. فهذه النخب مجهزة بشكل أفضل لتطبيق الإصلاح الاقتصادي وإنشاء جسر بين الأردن وسائر العالم، لكن العديد منها غير مرتبط بوقائع المجتمع الأردني ويفضل مصالح معينة على المصالح العامة.

وتم تطبيق الإصلاحات المعتمدة في الأردن في إطار قام على توكي الربيع والامتيازات وحافظ على شبكة علاقات تربط الدولة بمجال الأعمال. ولم تقتصر الاستفادة من هذه الاتفاقيات على السياسيين وزعماء القبائل والنخب الاقتصادية التقليدية فحسب، بل شملت أيضاً جيلاً جديداً من ربايين فيهم الكثير من أبناء وبنات النخب الاقتصادية والاجتماعية القديمة.

ويرمز المجلس الاستشاري الاقتصادي إلى هذا الدور الجديد، وعلى الرغم من عدم تمتعه بصلاحيات تنفيذية، فإنه نهض ليصبح أقوى من الحكومة مع تحديده أحياناً مهلاً زمنية قصوى لها. علماً بأن العديد من أعضائه تبوأ في نهاية المطاف مناصب في الخدمة العامة. ولا يعد ظهور هذه النخب نتيجة معايير الريادة والاقتصاد التنافسية على غرار المهارات القيادية المناسبة والأفكار الخلاقة وفرص المشاريع، فهي تمكنت من اكتساب المنفعة عبر دعم الحكم والتلاعب بسياسات الإصلاح واستغلال نظام شبكات شخصية للاستفادة من الاتفاقيات الاقتصادية الجديدة التي تم إنتاجها إبان عملية الإصلاح.

وتعتبر هذه النخب على درجة عالية من الثقافة والارتباط بالشركات والمنشآت العالمية على غرار المنتدى الاقتصادي العالمي. ويعرب بعض الأردنيين عن امتعاضهم من عدم اكتراث هذه النخب بالمشاكل الوطنية، بل ومن اهتمامها حصراً بالتلاعب بالنظام لمصالحها الخاصة واستغلالها امتيازاتها ومعارفها لهذا الغرض، ومن ملاحظتها لفرص العائدات ليس إلا وعدم اهتمامها بالخصخصة إلا إذا كان بوسعها حصد ثمارها.

وأدت عملية الإصلاح في الأردن إلى ظهور أقلية مسيطرة من الريبيين الشباب، لكن عملية الإصلاح بحد ذاتها قادتها بشكل رئيس مجموعة من التكنوقراط الشباب المتعلمين في الجامعات الأميركية والبريطانية. وقد اتهمت مجموعة المصلحين هذه غالباً بافتقارها إلى أساس في المجتمع الأردني، وبعدم ارتباطها بالوقائع الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه السكان. غير أنها تتمتع بدعم شديد من الحكم، ما يجعل بعضها أكثر تأثيراً على تحديد

القرارات السياسية والاقتصادية من رئيس الوزراء أو حكومته. ويعد باسم عوض الله مدير مكتب الملك ووزير المال والتخطيط السابق لاعباً بارزاً في هذه المجموعة، شأنه شأن شريف الزعبي الذي شغل سابقاً منصب وزير الصناعة وبتبوءاً حالياً منصب وزير العدل، علماً بأن شركة قانونية تملكها عائلته أدارت صفقات ضخمة عدة في الأردن قبل تسلمه المنصب، بما في ذلك خصخصة قطاعي الاتصالات والمناجم وصفقات أخرى تتعلق بالبنية التحتية وأثرت على السياسة الاقتصادية.

وقد ولد تعاضم سلطة المصلحين الشباب وغياب دعم المجتمع الأردني والدعم الشديد من الملك عبد الله توتراً واضحاً بين المصلحين الشباب والنخب التقليدية، وهنا يلخص عضو في مجلس الأعيان الوضع بالتالي:

"يسود توتر بين النخب القديمة والجديدة، فالنخب الجديدة متناغمة أكثر مع سياسات الملك ولها أثر أكبر على عملية الإصلاح. لكنها غير واعية للديناميكية الاجتماعية، وقد تظن أنها تبلي بلاءً حسناً لكنها لا تعي المشاكل الاجتماعية الفعلية ولا تأخذها بعين الاعتبار، لهذا السبب تشير النخب القديمة إلى أن النخب الجديدة فشلت لأنها عجزت عن حل المشاكل الاجتماعية."

وقد حاول الملك عبد الله إحقاق توازن دقيق بين الترويج لأجندة الإصلاح التي وضعها المصلحون الشباب والتي أطلقها هو، والتي تستجيب لتوقعات اللاعبين الدوليين، وبين الحفاظ على دعم اللاعبين الأساسيين في النظام السياسي الأردني. فعلى سبيل المثال يوضح التوتر المتعلق بالتدقيق في الإنفاق المرتبط بخطة التحول الاقتصادي والاجتماعي ديناميكية العلاقة التي تجمع بين النخب القديمة والجديدة في الأردن، وكيف يحاول الملك عبد الله إحقاق توازن بينها. وفي آب/ أغسطس 2005 شكل رئيس مجلس النواب عبد الهادي المجالي لجنة خاصة للتحقيق في إنفاق خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي. أما باسم عوض الله الذي أرغم على الاستقالة من منصبه كوزير مال في حزيران/ يونيو فشرع بأنه مستهدف بهذا التحقيق، فدافع عنه الملك عبد الله وألقى بلائمة استقالته على مناهضي أجندة الإصلاح. كما التقى الملك عبد الله أعضاء من الفرعين التشريعي والتنفيذي وصرح في خطاب له: "إذا كان النواب غير راضين عن أداء الحكومة، فالمواطنون أيضاً غير راضين بأداء النواب" مضيفاً أنه ليس من مصلحة البلاد بمكان أن تتسم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالتنافر أو أن يمسي البرلمان ميداناً لتقاتل الكتل أو مراكز السلطة". ولم يكن من مناص عقب هذا الخطاب سوى لإغلاق ملف التحقيق على وجه السرعة. أما الحكومة فأصدرت تقريراً مالياً يشدد على أن أحداً لم يتفرد باتخاذ القرار بل على العكس فكافة القرارات صدرت عن الحكومة ككل. ونجح ضغط الملك في نزع فتيل التوتر. بيد أن القضية أغلقت من غير أن يحدد للعامّة إذا ما كان عوض الله ذا سجل حافل بالنتائج الضعيفة وغياب الشفافية في عمله الوزاري، أو ضحية الصراع على السلطة بين النخب القديمة والجديدة.

وخلاصة سيستمر التوتر بين النخب الشابة والتقليدية في التأثير على جهود الإصلاح في الأردن وستجعل الملك يشعر بالحيرة. فمن جهة ترتبط النخب الجديدة المعولمة بأواصر وثيقة مع الغرب وهي مجهزة أكثر لتطبيق رؤيته

الاقتصادية، ومن جهة أخرى يستلزم بقاء النظام دعماً قوياً من النخب التقليدية الضاربة جذورها في النظام السياسي الأردني والأكثر ارتباطاً بالمجتمع. وقد نجح الملك حتى الساعة في إدارة هذا التوتر عبر اللجوء إلى سلطته الخاصة وعبر البراغمية السياسية. وإذا ما دفع الملك للاختيار بين النخب الشابة والتقليدية، فمن المرجح أن يختار الثانية على الأولى.

الآثار المعقدة للصراعات الإقليمية

خلفت الصراعات الإقليمية لاسيما الصراع العربي الإسرائيلي والاحتلال الأخير للعراق وقعاً سلبياً على عملية الإصلاح الاقتصادي في الأردن. فهذه الصراعات جاءت بفرص اقتصادية متزايدة، مع انتقال الناس والسلع ورأس المال إلى الأردن أو مرورهم عبره، وأمنت غوثاً مؤقتاً للاقتصاد وحجبت ضرورة الإصلاح الفعلي. كما جاءت هذه الصراعات بقيود أمنية وسياسية إضافية، أدت إلى رد أكثر حزماً من الدولة وفرضت أعباء اقتصادية واجتماعية ملحوظة على كاهل أغلبية الأردنيين، ما حدا بالدولة إلى الحفاظ على خدماتها التقليدية وشبكات الرعاية.

ويعد الصراع العربي الإسرائيلي أحد العوامل الخارجية الأساسية التي تؤثر على طبيعة الإصلاح الاقتصادي في الأردن. فبسبب حدوده الطويلة مع إسرائيل، تلقى الأردن عوناً مالياً مهماً من البلدان العربية لدعم اقتصاده. علاوة على ذلك، شكلت ديناميكية الصراع واندلاع الانتفاضة الأولى (1987) والثانية (2001) في الضفة الغربية وغزة تهديداً فعلياً للاستقرار الأردني الداخلي، بسبب الأواصر الوثيقة بين سكان الضفة الغربية والأردن. فأكثر من نصف الشعب الأردني هم من أصل فلسطيني، والعديد من الناس الذين يعيشون حالياً في الضفة الغربية يحملون جوازات سفر أردنية. وهذا يعني أنه كلما وقعت أزمة حادة، بوسع هؤلاء الناس الهجرة إلى الأردن، ما يضع ضغطاً هائلاً على سوق العمل المحلية والبنية التحتية العامة. كما يجعل تداول الدينار الأردني ووجود العديد من المصارف الأردنية على الأراضي الفلسطينية من الأردن سريع التأثير بأي زيادة في مستوى الصراع في الضفة الغربية أو غزة. وفي هذا السياق، ونظراً إلى هيمنة المواطنين المتأصلين من الضفة الشرقية على القطاع العام، في حين يقود المواطنون الفلسطينيون الأصل أنشطة القطاع الخاص، يعتبر سكان الضفة الشرقية الإصلاح الاقتصادي، لاسيما الخصخصة وإصلاح البيروقراطية، بمثابة تمكين الفلسطينيين في الأردن. وقد استخدمت قضية الهوية هذه كعذر لتفادي الانخراط في الإصلاح السياسي الضروري للإصلاح الاقتصادي. وكما ستظهر الدراسة لاحقاً، فإن الإصلاح السياسي، لاسيما قانون انتخابي أكثر عدلاً، ضروري في الأردن لتعزيز إصلاح اقتصادي متوازن، فضلاً عن تمكين المواطنين الأردنيين من الاستفادة من عوائد هذا الإصلاح.

ولا ريب في أن الاحتلال للعراق الذي قادته الولايات المتحدة مطلع آذار/ مارس 2003 خلف آثاراً متنوعة كذلك. فتوقف تدفق النفط العراقي المدعوم أدى إلى ارتفاع فاتورة الطاقة. غير أن ارتفاع أسعار النفط رافقه تدفق حوالات أكبر من الأردنيين المقيمين في الخارج، وسيل من المعونات الأجنبية لاسيما من الولايات المتحدة، فضلاً عن تزايد الاستثمار الأجنبي. كما تزايد تدفق العراقيين إلى الأردن بسرعة، بمن في ذلك مؤيديين سابقين لنظام

صدام حسين ومجتمع أعمال مهم اختار الأردن قاعدة له إلى حين تحسن الوضع الأمني في العراق. ويقدر اليوم عدد العراقيين في الأردن بين 700 ألف ومليون نسمة. علماً أنه ما من توافق حول إذا ما ساعد الوجود العراقي في الأردن الاقتصاد الأردني أو أضر به. فمن جهة جاء العديد من العراقيين بموارد وافرة وساعدوا على دعم قطاعي العقارات والبيع بالتجزئة، وهم شكلوا جسراً للعمل التجاري المستمر مع العراق. ومن جهة أخرى، أضاف العراقيون مزيداً من الضغط على خدمات الأردن العامة وبنيتة التحتية المرهقة أصلاً، لاسيما المياه والكهرباء، ورافقهم ارتفاعاً مهولاً في أسعار المنازل وارتفاعاً حاداً في كلفة المعيشة. ولعل أحد المخاوف هو وقع فورة العقارات وكثافة السكان العالية في المدن الأردنية الكبرى، لاسيما عمان، على الحياة اليومية للأردنيين. وتشتكي شرائح واسعة من الشعب من أن الوجود العراقي أفاد قلة لكن أثقل كاهل الكثيرين، بسبب ارتفاع كلفة السكن وطلع المستهلك الأساسية فضلاً عن ازدحام المدن وإرهاق المرافق والخدمات العامة. لكن ما مدى أساس هذه المشاعر من الصحة؟ في ما يتعلق بارتفاع أسعار السكن ووفقاً لأرقام العام 2005 الصادرة عن القسم الأردني للأراضي والمسح، فإن غير الأردنيين مسؤولون عن 2.5 في المائة فقط من مجمل حجم الصفقات في قطاع العقارات، أما الفورة التي شهدتها أسعار العقارات فمردها أساساً إلى نشاط المواطنين الأردنيين المقيمين في الأردن أو في دول الخليج. ولعل النظرة الشعبية تعكس أن العراقيين نالوا حصة الأسد في الصفقات التي لم تتضمن مواطنين أردنيين. وتشير دراسة صدرت مؤخراً إلى أن معدلات التضخم المرتفعة بعد حرب العراق تعزا بغالبيتها إلى ارتفاع أسعار الأغذية، مع زيادة الأردن لصادراته الغذائية إلى العراق واستيراده المزيد من الأغذية من الخارج. وزاد إلغاء الرقابة على غالبية الأسعار والعديد من الإعانات كجزء من أجندة الإصلاح من سوء الوقع الاجتماعي لحرب العراق على الشعب الأردني.^{xv}

ومع المشاكل الهيكلية التي تواجهها سوق اليد العاملة، يزعم البعض أن وجود عدد كبير من العراقيين له وقع مضر على سوق العمل المحلية. فالمعلومات تفيد أن العديد من العراقيين يعملون بشكل غير قانوني، وهم مستعدون للقبول بأجور متدنية وظروف عمل سيئة. وبسبب طول وصرامة عملية الحصول على رخصة عمل، لم يحصل سوى 1700 عراقي على رخص عمل صالحة في الأردن منذ 18 أيار/ مايو 2007.^{xvi} وفي هذه الحالة، من المرجح أن يتأثر العمال الأردنيون المتدني المهارات سلباً، بينما يستفيد الأردنيون المرتفعو المهارات، طالما أن العمال المتدني والمرتفعي المهارات يكملون بعضهم البعض.

خلاصة، لا ريب في أن الاقتصاد الأردني يستفيد على مستوى معين من الديناميكية الخارجية بما في ذلك الصراعات الإقليمية والجغرافيا السياسية وموقع البلد الاستراتيجي. بيد أن الصراعات الإقليمية سلحت أيضاً النظام بأعدار لإجراء تطبيق الإصلاح الاقتصادي الدقيق، لاسيما إذا ما عنى هذا الإصلاح إحداث تغيير كبير بالعقد الاجتماعي والإصلاح السياسي المطلوب. ولا بد من الإشارة إلى أن الاطروحة الرئيسية في هذا الصدد هي عادة أن الإصلاح في مثل هذه الظروف قد يؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي.

آفاق الإصلاح الاقتصادي المتوازن

كما أشارت الدراسة أنفاً، يواجه الأردن تحديات اجتماعية واقتصادية رئيسة، لكن هذه التحديات لم تبلغ مرحلة الانفجار. فوقع هذه التحديات على الظروف الاقتصادية والاجتماعية للسكان والاستقرار السياسي في الأردن خفف من حدته التوفر الحالي للربيع الخارجي، لاسيما حوالاات المغتربين والمعونة الأجنبية وتحكم النظام بالوضعين الاقتصادي والاجتماعي.

ويمكن أن تنشأ أزمة حادة إذا ما انخفضت العائدات بغتة، أو تدنت قدرة الدولة على التخفيف من حدة المشاكل الاجتماعية أو إدارة النظام السياسي عبر الرعاية تدنياً هائلاً. ولا بد للأردن أن يجد سبلاً للبناء على النجاح في إرساء الاستقرار في الاقتصاد بعد الأزمة الحادة التي نشأت عام 1989. ومن الأفضل للأردن التقدم الآن نحو إصلاح أكثر شمولية في حين تكون كلفة تطبيق الإصلاح مقبولة، والموارد متوفرة للتخفيف من الآثار الجانبية لهذا الإصلاح على السكان. ويمكن التحدي الرئيس للمضي قدماً بأجندة الإصلاح في معالجة العوامل الأساسية التي تؤثر على جهود الإصلاح وتحدد نتائجها. وكما أشرنا آنفاً، يكمن السبب الرئيس للفشل في التعامل مع الوقائع الاقتصادية والاجتماعية في تقارب قضايا السياسة والحكم التي تقوض جهود الإصلاح. ومن هنا، إذا أراد الأردن مواجهة تحدياته الراهنة، لا بد من النظر إلى هذه الأجندات باعتبارها مكملاً أساسياً لبرامج الإصلاح الاقتصادي. ويمكن لمجتمع المانحين الدوليين، بل وعليه، لعب دور رئيس في مساعدة الأردن على تجاوز هذه الصعوبات، لكن عليه تغيير مقاربتة في التعاطي مع الأردن.

تحسين إطار عمل الحوكمة

يقع غياب تقدم ملحوظ في إصلاح الحوكمة في صلب التحديات التي تعوق حالياً التحول الاقتصادي التام واحتمال التعاطي بشكل مناسب مع الوقائع الاجتماعية والاقتصادية في الأردن. ويعد التقدم ضرورة في ميادين ثلاثة رئيسة هي: أداء القطاع العام ومساءلة القطاع العام وبناء القدرة المؤسسية. ولا بد من تحسين هذه الميادين كي يتمكن الأردن من تعزيز محفزات مؤسسات الدولة وآلياتها وقدراتها، لإنشاء عملية إصلاح أكثر تضمينية وقابلية للمحاسبة.

أما في يتعلق بأداء القطاع العام، فتكمن المخاوف الرئيسة في تخفيف عبء الإجراءات الحكومية ومكافحة الفساد والمحابة ورصد المصاريف الحكومية وتحسين البيئة التجارية. وعلى الأردن أن يبسط الإجراءات المتعلقة بفتح المشاريع التجارية والمتعلقة بالاستثمار وإغلاق المشاريع التجارية. أما بالنسبة لمساءلة القطاع الخاص، فمساحة المشاركة في عملية الإصلاح محدودة، ومن النادر مساءلة صانعي السياسات والمصلحين، ومن الأندر توفر معلومات دقيقة وسريعة حول برامج الإصلاح للعامّة. ويعزرا سبب هذا الحجب إلى واقعين رئيسين في الأردن، أولهما ضعف المجتمع المدني وغياب أحزاب سياسية فاعلة ما خلا جبهة العمل الإسلامي. فالحياة السياسية في الأردن مقسمة بشكل أساسي بين مجموعتين رئيسيتين هما: النخبة الحاكمة ومؤيدوها من جهة، وجبهة العمل الإسلامي من جهة أخرى. وتعد القبلية وجهاً دائماً من وجوه البنى السياسية والاجتماعية. ولم تتمكن منظمات

المجتمع المدني من استبدال البنى الاجتماعية التقليدية الموجودة في الأردن بأي شكل يذكر. كذلك تخضع وسائل الإعلام بشكل رئيس للسلطات، في حين تتخذ مجموعة صغيرة من التكنوقراط والمصلحين المنتمين إلى البلاط أو المقربين منه القرارات المتعلقة بسياسات الإصلاح. ولا بد للأردن من تطبيق آليات فصل السلطات والسماح بالإفصاح عن قدر أكبر من المعلومات الحكومية للعامة.

أما الواقع الثاني، فهو المساحة المحدودة للمشاركة العامة في غمار السياسة. فالعديد من الأردنيين والمؤسسات الدولية لا ينظرون إلى النظام الانتخابي بعين الرضا. وقد طالبت الأحزاب السياسية والتجمعات المهنية وبعض الشخصيات المستقلة بنظام انتخابي جديد لضمان تمثيل أوسع نطاقاً. وكما عبر أحد الخبراء الاقتصاديين البارزين:

"يعد غياب إرساء الديمقراطية السياسية وتغيير النظام الانتخابي من نظام "المحافظة المتعددة الأعضاء"، الذي يحق فيه للناخب التصويت لعدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لتلك المحافظة في مجلس النواب، إلى نظام "شخص واحد صوت واحد"، الذي يحق فيه للناخب التصويت لمرشح واحد فقط في محافظة متعددة الأعضاء، صفة قوية للتمثيل الفعلي. وهذا أثر أيضاً على مقاربة الإصلاح المنطلقة من الأسفل إلى الأعلى، وعلى الدور الذي كان من الممكن للمجتمع المدني أن يلعبه في الإصلاح الاقتصادي."

ووفقاً لمؤسسة فريدم هاوس، فإن النظام الانتخابي الحالي "يفضل الروابط القبلية والعائلية على الارتباطات السياسية والأيدولوجية".^{xvii} علماً بأن المحافظات التي يقطن فيها سكان متأصلين من الضفة الشرقية هي ممثلة أكثر بكثير من المحافظات التي يعيش فيها الأردنيون من أصل فلسطيني. فعمان على سبيل المثال لها عضو واحد في مجلس النواب لكل 52.255 صوت، في حين أن بلدة الكرك الصغيرة لها عضو لكل ستة آلاف صوت. ومن هذا المنطلق سيحيل النظام الانتخابي الأكثر عدلاً عملية الإصلاح أكثر تضمينية.

أما في ما يخص بناء القدرة المؤسسية، فالتحدي الأبرز يكمن في تأمين حوافز وزيادة فرص الإصلاح، مع معالجة مقاومة جهود الإصلاح والتعامل مع الآثار الجانبية لتطبيق برامج الإصلاح. وقد سبق أن أشرنا إلى المعضلة التي يواجهها النظام في ما يتعلق بخفض حجم القطاع العام. إذ يتلقى المسؤولون الرفيعو الشأن والموظفون البارزون أجوراً متدنية مقارنة مع الأجور التي يمكن تحصيلها في القطاع الخاص. ومن شأن التدريب الأفضل للموظفين والإجراءات الواضحة والعادلة للتوظيف والصراف والدفع في القطاع العام أن يحسن أداء الموظفين الحكوميين ويزيد آفاق توظيفهم مدى الحياة. ومن شأن الإصلاح في هذا المجال أيضاً التخفيف من محاباة الأقارب التي تشكل قاعدة مقاومة إصلاح القطاع العام. وبالتوازي مع ذلك، من شأن تأمين الحوافز للقيام بمشاريع في المناطق التي قدمت تاريخياً الموظفين الحكوميين تعبيد الطريق أمام الإصلاحات.

وبغية معالجة الوقائع الاقتصادية والاجتماعية وعودتها المستقبلية المحتملة معالجة فاعلة، لم يعد من الممكن لصانعي السياسات القيام بتسوية في التعامل مع مصدر ضعف في الحوكمة على حساب الآخر. فآليات الحوكمة

الجديدة لا يمكن أن تضمن أفضل النتائج لكل التحديات الرئيسة في الأردن، لكن لا مناص منها للحماية من التطبيق الرديء لسياسات الإصلاح ولضمان تمتع جهود الإصلاح بدعم فعلي وتطبيقها بشكل تام وفعال.

تحقيق التناغم بين الإصلاحات الاقتصادية والسياسية

لا تؤمن تجربة البلدان النامية والمتقدمة جواباً محدداً في ما يتعلق بمدى الحاجة إلى الإصلاح السياسي للانخراط في إصلاح اقتصادي عميق. وتشير تجربة الأردن في الإصلاح إلى أن تشجيع الإصلاح الاقتصادي العميق يتطلب إصلاحاً سياسياً موازياً. وتقود إلى هذا الاستنتاج خاصيتان اثنتان، أولهما أن توزيع السلطة السياسية والمؤسسية في الأردن يسمح لبعض النخب السياسية بمقاومة برامج الإصلاح العميق. وتساعد الترتيبات السياسية الحالية النخب السياسية على الحفاظ على امتيازاتها والإبقاء على سيطرتها أو سيطرة أتباعها على بعض المؤسسات.

وثانيها أن السكان في الأردن لا يتمتعون بفرص متساوية للاستفادة من الفرص الاقتصادية الناجمة كنتيجة لبرامج الإصلاح. وكما رأينا فإن منافع الفرص الاقتصادية، لاسيما الكبرى منها، غالباً ما تؤمن عبر عملية توخي الربح وتشبيك ودعم سياسي، بدلاً من معايير الريادة العادية. كما أن التوظيف في القطاع العام لا يستند حصراً إلى تشغيل وترقية مستندين إلى الكفاءة، بل غالباً ما يخضع للارتباطات القبلية والعائلية.

ومن هنا، يعد التقدم الملحوظ في الإصلاح السياسي في الأردن ضرورياً بمكان لتغيير قواعد اللعبة وتقليص سلطة المجموعات المقاومة للإصلاح الاقتصادي وتمكين السكان كي يتمتعوا بنفاذ متساو إلى الفرص الاقتصادية. وفي غياب الإصلاح السياسي القوي، تبدو فرصة الانخراط في إصلاح اقتصادي شامل محدودة. علاوة على ذلك، قد تحل منافع الإصلاح على أقلية من السكان في حين قد تتوزع التكاليف المرتبطة بالإصلاح على السكان جميعاً، ما يعني تحمل المجموعات الأقل حظوة العبء أكثر من غيرها.

الدور المهم لمجتمع الماتحين الدوليين

لا يختلف اثنان على أن المساعدة الدولية للأردن لاسيما من الولايات المتحدة ساعدت على تحسين رأس المال البشري وقدرة البنية التحتية في الأردن وخففت الضغط على الدولة. بيد أن تقييماً للبنية السياسية والاقتصادية الأردنية والتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها البلاد حالياً وآليات المساعدة الأميركية يشير إلى أن الولايات المتحدة يمكنها تغيير مقاربتها من أجل دعم الإصلاح والنمو المنصف والمستدام بشكل أفضل. وعلى الحكومة الأردنية أن تحسن أيضاً بنى الحوكمة لزيادة فاعلية المساعدة في النمو المطرد. فمن مصلحة الولايات المتحدة أن يكون الأردن مستقراً ومزدهراً وملتزماً بالسلام في المنطقة، ومن مصلحة الأردن أن يعالج التحديات الاقتصادية والاجتماعية بفاعلية وعلى وجه السرعة.

فتجربة البلدان النامية تعلمنا أن المعونة الأجنبية تأتي نتائجها أكثر في بيئات من الحوكمة الجيدة والسياسات الحسنة التصميم. وكما رأينا، لا بد للأردن من التقدم بغية تحسين بيئة الحوكمة والقدرة المؤسسية، بما في ذلك الحوكمة الفاعلة وآليات تطبيق مكافحة الفساد ومشاركة سياسية أكثر فاعلية. وعلى الرغم من أن تجاوز هذه القيود هو ضرورة داخلية للأردن، على مجتمع المانحين أن يكون واعياً لهذه التحديات وأن يصمم برامج المساعدة مع أخذ هذه التحديات بالحسبان. ويفضل بعض المتقنين والخبراء الأردنيين حتى المساعدة المشروطة بغية دفع الإصلاح السياسي قدماً في الأردن، في حين يحذر آخرون من أن هذه الآلية قد يكون لها في السياق الأردني نتائج عكسية، وقد تعتبر ضغطاً خارجياً سيقاومه تلقائياً السواد الأعظم من الناس، إلى جانب غالبية النخبة السياسية.

وكما رأينا، فإن الأردن يعتمد أشد الاعتماد على المساعدة الخارجية لتخفيف الضغوط الاقتصادية والاجتماعية. وقد سمحت هذه المساعدة للأردن بإرجاء الانخراط في إصلاح اقتصادي عميق يتطلب تغيير قواعد اللعبة وطبيعة العقد الاجتماعي. كنتيجة لذلك، على الولايات المتحدة إيلاء انتباه أكبر لمجالات رئيسة ثلاثة، أولها بناء القدرة المؤسسية للدوائر المختلفة في الأردن لتطبيق إصلاح اقتصادي عميق والتأقلم مع التغييرات وتخفيف حدة الآثار الجانبية لتطبيق برامج إصلاح جديدة. وثانيها مساعدة الأردن على بناء شبكة ضمان اجتماعي فاعلة لمساعدة المجموعات المهمشة والأقل حظوة والمتأثرة سلباً ببرامج الإصلاح إلى حين توفر فرص اقتصادية أكثر. أما ثالثها فهو التركيز على تطوير المشاريع التي تطل المجتمعات الفقيرة وتمكين الشباب.

علاوة على ذلك، على الولايات المتحدة مساعدة الأردن على بناء مشاريع كثيفة اليد العاملة مع قيمة مضافة عالية، لاسيما مشاريع يمكنها توظيف الشباب المحليين. ولم تساهم المناطق الصناعية المؤهلة بشكل ملحوظ في نمو فرص العمل المتاحة للأردنيين، وفي الواقع كانت غالبية الفرص من نصيب المهاجرين القادمين من جنوب آسيا، والعاملين في ظروف صعبة.

فمن بين 46 ألف عامل موظف في المناطق الصناعية المؤهلة، يكاد يبلغ عدد الأردنيين الثلث ليس إلا. فضلاً عن أن كافة المواد الأولية تقريباً وأكثر من 90 في المائة من السلع والكماليات المتوسطة تستورد من الخارج، ما يظهر صلات ضعيفة بالاقتصاد الأردني.^{xviii}

وعلى الرغم من أن مسؤولية معالجة التحديات الاقتصادية والاجتماعية تقع على كاهل الحكومة الأردنية، يمكن للولايات المتحدة ومجتمع المانحين الدوليين، بل وعليهما، لعب دور بارز في مساعدة الأردن على تخطي هذه التحديات بفاعلية أكبر وعلى وجه السرعة. ويتطلب هذا الدور إيجاد سبل أفضل لتمكين الشعب الأردني ومساعدته على بناء اقتصاد أكثر إنتاجية.

- ⁱ بيانات من البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية 2006 (العاصمة واشنطن، البنك الدولي، 2006).
- ⁱⁱ بيانات حول الحوالات ومعدلات صرف العملة من صندوق النقد الدولي، الإحصائيات المالية الدولية، سنوات عدة.
- ⁱⁱⁱ لتقييم العوامل التي تصقل النمو الاقتصادي في الأردن، راجع طاهر كنعان ومروان قردوش، "قصة النمو الاقتصادي في الأردن: 1950-2000"، تشرين الأول/أكتوبر 2002 (غير منشور).
- ^{iv} لتفاصيل حول برامج صندوق النقد الدولي في الأردن، راجع مكتب التقييم المستقل، تقرير التقييم: دعم صندوق النقد الدولي للأردن، 2004-1989 (العاصمة واشنطن، صندوق النقد الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).
- ^v لتقييم شامل لمراحل الإصلاح الاقتصادي المختلفة في الأردن، راجع إبراهيم سيف، "تغيير قواعد اللعبة: فهم عملية الإصلاح في الأردن" (عمان: شبكة التنمية العالمية، أيلول/سبتمبر 2005).
- ^{vi} البنك الدولي، القيام بالمشاريع 2007: كيفية الإصلاح، (العاصمة واشنطن، البنك الدولي، 2006).
- ^{vii} منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مراقبة الفساد 2006، متوفر على الموقع التالي:
- ^{viii} راجع البنك الدولي، إستراتيجية مساعدة الدولة للمملكة الهاشمية الأردنية السنة المالية 2006-2010 (العاصمة واشنطن، البنك الدولي، أيلول/سبتمبر 2006).
- ^{ix} جرى الاستطلاع في حزيران/يونيو 2006 وغطى عينة وطنية وقادة الرأي العام على حد سواء. كان حجم العينة الوطنية 1,163 مجيب في حين بلغ حجم عينة قادة الرأي العام 627.
- ^x راجع أن ماري بابلوني، "إنشاء القرابة: تجمعات عائلية جديدة كمؤمني رفاه في تحرير الأردن"، الصحيفة الدولية للدراسات الشرق أوسطية، جزء 38 (2006)، ص-ص 349-68.
- ^{xi} ريما خلف هندي، "الإصلاح المجرب: الوعود والاهام"، في طبعة تيموثي بيزلي وروبيرتو زاغا، تحديات التنمية في التسعينيات: صانعو سياسات بارزون يتحدثون عن تجاربهم (العاصمة واشنطن، البنك الدولي، 2005).
- ^{xii} مارغريتا درزينك هانوز، شريف الديواني، طارق يوسف، تقرير التنافسية في العالم العربي 2007، (الدوحة: المنتدى الاقتصادي العالمي، نيسان/أبريل 2007).
- ^{xiii} راجع لميس أندوني وجيليان شويلر، "تظاهرات الخبز في الأردن"، تقرير الشرق الأوسط، رقم 201 (تشرين الأول/أكتوبر-كانون الأول/ديسمبر 1996)، ص-ص 40-2.
- ^{xiv} الملك عبد الله الثاني أنشأ المجلس الاستشاري الاقتصادي في كانون الأول/ديسمبر 1999 لتعزيز النقاش بين القطاعين العام والخاص. لا بد من الإشارة إلى أن المجلس لم يعد شغلاً.
- ^{xv} إبراهيم سيف ودافيد ديبرتولو، "وقع حرب العراق على النمو والتضخم في الأردن" (الأردن: مركز الدراسات الإستراتيجية، جامعة الأردن، تموز/يوليو 2007).
- ^{xvi} راجع سيف وديبرتولو، "وقع حرب العراق".
- ^{xvii} راجع مؤسسة فريدم هاوس، "تقرير حول الأردن"، الحرية في العالم 2006، متوفر على الموقع التالي:
- <http://www.freedomhouse.org/>
- ^{xviii} لتقييم مفصل للمناطق الصناعية المؤهلة، راجع مروان قردوش وميشال لان برغيس، "قصة نجاح مؤهل؟ المناطق الصناعية المؤهلة، صناعة السياسات الاقتصادية والحوكمة في الأردن"، (الأردن: المركز الأردني لأبحاث السياسة العامة والحوار، تشرين الأول/أكتوبر 2006).