

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الاقتصاد الكلي

دور السياستين المالية والنقدية





4	المُلخَص التَّنفيذِي
6	التَّقْدِيم
6	أولاً: البرامِج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية
7	1. وثيقة «رؤية الأردن 2025»
9	2. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)
12	3. برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016)
13	ثانياً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018
17	ثالثاً: السياسة المالية
27	رابعاً: السياسة النقدية
32	خامساً: التوصيات
36	الملاحق
44	المراجع

الملخص التنفيذي

تتناول هذا المراجعة أداء السياستين المالية والنقدية بعد صدور تقرير حالة البلاد لعام 2018. وتبدأ برصد ما نُفذ من سياسات تضمنتها أولاً وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية وطنية طويلة الأجل، اجتهدت في تحديد إطار عام يحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛ وثانياً؛ خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)؛ وثالثاً؛ برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016) الذي يغطي المدّة (2016-2019) تحت اسم «تسهيلات القرض الممتد»، وبموجبه يمنح الصندوق الأردن بقيمة 513 مليون دينار مقابل الالتزام بإزالة التشوهات المالية، للتخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات وتخفيض نسبة المديونية، والعودة إلى مسار التنمية المستدامة. وأظهر تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن الحكومة انضبطت في تنفيذ ما ورد فيه، ولكن الأهداف الإصلاحية الحقيقية بقيت بعيدة المنال.

وتتابع هذه المراجعة التوصيات التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتعيد التأكيد على ضرورة زيادة التنسيق بين السياستين المالية والنقدية، وتدعو إلى إعادة هيكلة الحكومة وتحسين تنافسية الاقتصاد، إلى جانب تتبّع مسار التنفيذ للعديد من التوصيات على المستويات الاستثمارية والتشريعية والمؤسسية.

وتتعرّض المراجعة لاتجاهات السياسة المالية التي كان هاجسها ضبط الموازنة العامة التي انحسر دورها التنموي مع تراجع النفقات الرأسمالية وتراجع الإيرادات، وقد تبين أن المشهد المالي برّمته لم يكن مريحاً تحت وطأة استمرار تباطؤ معدلات النمو، وازدياد مستويات الفقر والبطالة والعجز المالي مع بقاء المديونية عند مستوياتها المرتفعة المرهقة. وتعرض المراجعة أبرز التطورات التي شهدتها السياسة المالية، ولا سيما بعد إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد، كما تشتمل على تقييم موضوعي لاتجاهات تلك السياسة التي أضحت أكثر حيرة من ذي قبل بين الخيارات الضيقة المتاحة، في الوقت الذي يضيق فيه أفق الحلول قصيرة الأجل.

كما تتبّع المراجعة تطورات السياسة النقدية التي توصّف بأنها سياسة انكماشية تعكس تحركات أسعار الفائدة على الدولار. ويلاحظ أنه وبالرغم من أن معدل نمو السيولة المحلية ما زال متديناً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يؤمل اتجاهه نحو التعافي التدريجي. وبلغ حجم الاحتياطيات الفائضة خلال عام 2018 حوالي 3 مليار دينار، وهي أموال قابلة للإقراض من قبل البنوك. لكن لم يتم الاستفادة من هذه الاحتياطيات بشكل ملموس في تحفيز الاقتصاد. وتشتمل المراجعة كذلك على تقييم موضوعي لاتجاهات السياسة النقدية في ضوء حركة ميزان المدفوعات وتطورات القطاع الخارجي التي نجم عنها انخفاض احتياطيات المملكة من العملات الأجنبية والتي ما زالت ضمن مستويات آمنة تغطي ما يزيد عن ستة أشهر من مستوردات المملكة من السلع والخدمات. وأخيراً تتضمن المراجعة عدداً من التوصيات الجديرة بالاهتمام.

التقديم

هذه المراجعة تتناول أداء السياستين المالية والنقدية منذ إصدار المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقرير حالة البلاد لعام 2018، من خلال رصد المستوى التنفيذي من الخطط والاستراتيجيات والسياسات، ومتابعة التوصيات التي احتواها ذلك التقرير، إضافة إلى تقديم تحليل موضوعي لضمون السياسات الاقتصادية واتجاهاتها والرؤى والتصورات الجديدة المقترحة، وتقديم التوصيات الملائمة.

أولاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية

لقد عرض تقرير حالة البلاد لعام 2018 خلاصات الخطط والبرامج الاقتصادية التي انتهجها الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة، بدءاً من برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي (2002-2004)، مروراً بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (2004-2006)، والأجندة الوطنية (2006-2015)، ثم البرنامج التنفيذي (2007-2009)، والبرنامج التنموي التنفيذي (2011-2013)، وبرنامج عمل الحكومة (2013-2016)، وكذلك البرنامج التنموي التنفيذي (2016-2018)، ووثيقة «رؤية الأردن 2025»، وانتهاءً بخطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022).

كما عرض التقرير برامج التصحيح الاقتصادي التي تبناها الأردن بالتعاون مع صندوق النقد الدولي منذ عام 1989 وحتى البرنامج الأخير عام 2016؛ من حيث أسباب دخول الأردن في هذه البرامج، وأبرز آثارها على السياستين المالية والنقدية.

ويلاحظ المتتبع لجميع تلك الخطط والبرامج العديد من القواسم المشتركة والأهداف العامة التي استهدفتها، مع اختلاف في ترتيب بعض الأولويات وإبراز المستجدات التي تقتضيها طبيعة المرحلة، وهي أهداف لا يختلف عليها اثنان في الأدبيات الاقتصادية ولا يُستحسن إعادة سردها في هذه المراجعة، وقد كان التباين جلياً في ما يتصل بتقييم أدوات السياستين المالية والنقدية المصاحبة لتلك الخطط والبرامج والتي كانت وما تزال موضع جدل واجتهاد.

وإذا كانت صفحة معظم تلك الخطط والبرامج قد طُوّيت مع انتهاء مددها الزمنية، فلا بد من التوقف لغايات المراجعة والمتابعة عند وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية شاملة بعيدة المدى، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، وبرنامج التصحيح الاقتصادي الأخير (2016) المعمول به بالتعاون مع صندوق النقد الدولي.

1. وثيقة «رؤية الأردن 2025»

يمكن النظر إلى وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية وطنية طويلة الأجل اجتهدت في تحديد إطار عام يحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وليس بوصفها خطة تفصيلية لعمل الحكومة. وقد تضمنت الوثيقة أكثر من 400 سياسة أو إجراء يتوقع تنفيذها من خلال النهج التشاركي بين الحكومة والقطاع الخاص.

واحتوت الوثيقة على صعيد محور الاستقرار الاقتصادي الكلي 11 أولوية استراتيجية، اشتملت كل منها على عدد من المبادرات كما يتضح ذلك بالتفصيل في الملحق رقم (1). والحق أنه تم إنجاز عدد من تلك المبادرات وما يزال العمل جارياً لإنجاز عدد آخر منها، بينما يبقى العديد منها قيد الأولويات الاستراتيجية التي ينبغي المبادرة إليها حتى انتهاء أمد الوثيقة. وتمت مراجعة التشريعات الحكومية المتصلة بالإيرادات العامة، ومنها التشريعات الضريبية تحقيقاً للمزيد من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، بعد أن قدمت الحكومة قانوناً جديداً لضريبة الدخل والتزمت بتخفيض متدرج لضريبة المبيعات، ومع الجدل الكبير الذي رافق القانون إلا أنه يُعدُّ اتجاهًا صحيحاً على مستوى السياسة المالية رافقته مبادرات عدة على صعيد تعزيز قدرات الدوائر الضريبية، للحد من التهرب الضريبي، وتحصيل المتأخرات المتراكمة المستحقة للحكومة على الجهات المختلفة، بما في ذلك توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية في تحصيل الإيرادات العامة وصولاً إلى هدف ما يزال بعيداً وهو الحكومة الإلكترونية. ولكن العبء الضريبي في الأردن ما زال مرتفعاً مقارنة مع بقية دول العالم، كما أن الحد من الإعفاءات الضريبية يحتاج إلى وضع شروط واضحة عند مراجعة التشريعات المتصلة بالإيرادات. وقد أحسنت الحكومة صنعاً بأن أوشكت على الانتهاء من وضع نظام للفوترة يستند إلى قانون ضريبة الدخل الجديد، وما يزال أمامها شوط كبير على صعيد الحد من التهرب الضريبي والوصول إلى مستويات مقبولة من العدالة في توزيع العبء الضريبي، وهو الهدف الأسمى في هذا المجال، وخاصة أن الوثيقة قد التزمت برفع نسب الإيرادات المحلية إلى النفقات الجارية من 86.4% في عام 2014 إلى 100.1% في عام 2017، وهي نسبة اقتربت من هذا الهدف، إذ بلغت 100% في موازنة عام 2019. إلا أن الوثيقة كانت متفائلة عندما قدرت نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو 4.9% في عام 2017 مقابل 3.1% في عام 2014، إذ كانت الانتكاسة في أنها لم تتجاوز 1.9% في عام 2018.

كذلك احتوت وثيقة «رؤية الأردن 2025» على عدد من المبادرات المتصلة بالأولويات الاستراتيجية المالية، في ما يختص بالإنفاق الرأسمالي، بالتركيز على إقامة المشاريع الرأسمالية من خلال المنح أو مشاريع الشراكة أو الصكوك الإسلامية، والمتابعة الدورية لإنفاق المخصصات الرأسمالية، للتأكد من استخدامها في الجوانب ذات الأثر الإيجابي

على النمو الاقتصادي، وإعداد آلية تضمن عدم تراكم الالتزامات المالية والمتأخرات على الوزارات والدوائر الحكومية، وهو ما بدأت الحكومة العمل بموجبه منذ مطلع عام 2019. وقد تبنت الوثيقة عدداً من المبادرات لمراجعة الآليات والإجراءات اللازمة لترشيد النفقات العامة وضبطها، والتوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات، وكذلك على صعيد تخفيض عجز الموازنة كما يتضح من الملحق رقم (1). والحق أن عام 2018 والنصف الأول من عام 2019 قد شهدا العديد من الإجراءات والمبادرات المتصلة بذلك الأمر، والتي كان أبرزها نقل موازنة 29 هيئة ومؤسسة مستقلة إلى الموازنة العامة (وهو ما لم يصاحبه تغيير نوعي يتجاوز موضوع الشكل)، واتخاذ التدابير اللازمة لتخفيض الفاقد في الكهرباء والمياه والمحروقات، ومراجعة سياسة الدعم الحكومي وخاصة إجراءات دعم الخبز والماء والكهرباء. كما تم التوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات وتطبيق نظام إلكتروني لشتريات الحكومة وإدارة مخازنها ومستودعاتها. وعلى صعيد إدارة الدين العام والتمويل، فقد كانت الأولوية الاستراتيجية كما نصت عليها وثيقة «رؤية الأردن 2025» لمراجعة قانون الدين العام وإدارته، واستكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتشجيع القطاع الخاص للدخول في اتفاقيات شراكة مع القطاع العام لتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى، وإجراء مراجعة دورية لأدوات التمويل الخارجية والداخلية، والتوظيف الأمثل للمنح المالية، وكذلك تعزيز الشفافية والإفصاح المالي. وقد تم خلال مؤتمر مبادرة لندن في شهر شباط 2019 الإعلان عن الإصلاحات الهيكلية والمالية التي تم إنجازها، وإطلاق استراتيجية تمويل الدين على المدى المتوسط، والتي تركز على إعادة تمويل الدين العام مرتفع الكلفة من خلال آليات تمويل ميسرة أقل كلفة، وبمدد سداد تتراوح بين 30 و35 سنة، والإعلان عن آلية جديدة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب المعايير الدولية، والإعلان عن مجموعة من مشاريع البنية التحتية القابلة للاستثمار.

وقد استهدفت وثيقة «رؤية الأردن 2025» تخفيض نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي (بعد المنح) من 3.5% في عام 2014 إلى 1.2% في عام 2017، وقد أظهرت أرقام موازنة 2019 أن هذه النسبة يُتوقع أن تصل إلى 2.4% في نهاية العام. ولكن الانتكاسة الكبرى التي لم تتوقعها الوثيقة كانت في استهدافها لانخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 82.3% في عام 2014 إلى 76% في عام 2017 ثم إلى 47.4% في عام 2025، وهي النسبة التي ارتفعت ارتفاعاً حاداً لتبلغ 94% في عام 2018، وما زالت عند مستواها المرتفع.

وقد اشتملت وثيقة «رؤية الأردن 2025» على أولويات استراتيجية عديدة تتصل بتطوير هيكلية الجهاز الحكومي، وتشجيع الصناعات الوطنية وزيادة تنافسيتها، وتعزيز مبدأ العناقيد الصناعية، وتعزيز مساهمة القطاعات الخدمية الأكثر توليداً للدخل والوظائف، وتطوير إجراءات تيسير التجارة وتحسينها بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية، وتحسين انسياب المنتجات المحلية ونفاذها إلى الأسواق بما يستهدف نمو الإنتاج الصناعي والصادرات الوطنية، وزيادة حجم العمالة المحلية في هذه القطاعات، لترتفع مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي من 22% في عام 2014 إلى 23% في عام 2017 ثم إلى 27% مع نهاية عام 2025 (تبلغ 21% في عام 2019)، ويرتفع حجم العمالة المحلية في القطاع الصناعي البالغ نحو 236 ألفاً في عام 2014 بنسبة 5% في عام 2017 وإلى 7% في عام 2025. أما الصادرات الوطنية التي كانت في عام 2014 تبلغ 5.2 مليار دينار وتطلعت الوثيقة إلى نموها بنسبة 5% حتى عام 2017، فقد تراجعت إلى 4.7 مليار دينار في عام 2018 بحكم التطورات الإقليمية والدولية.

كانت وثيقة «رؤية الأردن 2025» ترنو نحو أولويات استراتيجية على قدر كبير من الأهمية لتعزيز بيئة الأعمال وتطويرها، واشتملت على مبادرات عديدة لتعزيز المناخ الاستثماري والتشريعات المنظمة له وتطويرهما، وخلق فرص استثمارية وتوزيعها على المحافظات، وخفض كلف ممارسة الأعمال التجارية، وتبسيط الإجراءات، وتحسين تنافسية الأردن وتصنيفه الدولي في مستويات التصنيف المختلفة، وتحسين مبدأ الشفافية والعمق المالي، وتشجيع الاستخدام الأمثل للقروض، والاهتمام بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وخلق أسواق جديدة¹. ولكن تنافسية الأردن وتصنيفه لم يرتقيا إلى المستوى المنشود.

2. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)

تبنى مجلس السياسات الاقتصادية خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 بهدف مضاعفة النمو الاقتصادي عن مستواه الحالي من خلال نهج اقتصادي يركز على 18 هدفاً عاماً². ويشتمل برنامج الخطة على استراتيجيات موزعة قطاعياً، إذ يتناول 19 مجالاً إصلاحياً وبيئة تمكينية، من خلال تحديد 91 إجراء مرتبباً

1 انظر: «الأردن 2025.. رؤية واستراتيجية وطنية»، ص 91-98.

2 انظر: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022). مجلس السياسات الاقتصادية، طبعة محدثة 2018/6/1، ص 24.

بالإصلاحات الاقتصادية، و94 مشروعاً حكومياً قيمتها نحو 5.8 مليار دينار، إضافة إلى 39 فرصة استثمارية للقطاع الخاص بنحو 11.8 مليار دينار.

وتدعو الخطة إلى انتهاج سياسة مالية فعالة ومرنة، تستهدف توجيه الدعم توجيهاً أكثر كفاءة وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي وتحفيز القطاعات الاقتصادية الرئيسية، مع الاهتمام بطبيعة الدورة الاقتصادية والالتزام بالنسب المستهدفة والأمانة لعجز الموازنة والدَّيْن العام من الناتج المحلي الاجتماعي، وضرورة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية (الذي أصبح هدفاً متحققاً حالياً). وقد حددت الخطة عدداً من المتطلبات في مجال الإنفاق العام والإيرادات، ورد معظمها في وثيقة «رؤية الأردن 2025»، مثل ترشيد الإنفاق الجاري، وزيادة كفاءة النفقات الرأسمالية، وزيادة كفاءة الخدمات الحكومية وفعاليتها، والاستمرار في تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة، وتطوير رأس المال البشري وتأهيله، ودعم اللامركزية المالية لبناء قدرات المحافظات بزيادة مشاركتها في مجال تخطيط الموازنة وإدارة المشاريع، واعتماد مبدأ ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي، ومعالجة التشوهات الضريبية وزيادة كفاءة التحصيل الضريبي والحد من التهرب الضريبي، والتوسع في استخدامات أنظمة تكنولوجيا المعلومات في الإجراءات المالية، وتفعيل آليات الرقابة الداخلية ومشاركة المجتمع الدولي في تحمل أعباء اللاجئين.

أما في مجال السياسة النقدية، فقد دعت الخطة إلى أن تضع الحكومة نصبَ عينيهما حشد المدخرات المحلية وتوجيهها الوجهة الاستثمارية المثلى -ولا سيما في ضوء تزايد تهافت الأردنيين على الاستثمار في الأسواق المالية الدولية والإقليمية مثل سوق دبي المالي، وتهافتهم على شراء العقارات في تركيا واليونان-، واستمرار البنك المركزي في تحقيق أهدافه الرامية إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي، وتعزيز منعة الجهاز المصرفي، وتشجيع النمو الاقتصادي، وتوظيف الأدوات النقدية بما فيها أسعار الفائدة وأدوات السوق المفتوحة لزيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار، وبناء مستوى مريح من الاحتياطات الأجنبية، وتوسيع المظلة الرقابية للبنك لتشمل مؤسسات مالية غير مصرفية، بالإضافة إلى تعزيز الاشتغال المالي، وحشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض في ضمان ائتمان الصادرات، وتشجيع تأسيس صناديق الاستثمار وتطبيق أنظمة أتمتة الدَّيْن العام وتداول السندات الحكومية، ورفع كفاءة قنوات الدفع الإلكتروني وبناء أنظمة مدفوعات إلكترونية، والاستفادة من شركة المعلومات الائتمانية في ترشيد القرارات الائتمانية.

وقد تضمنت خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) تسعة أهداف للسياسة الاستثمارية، بغية توفير فرص العمل وزيادة الإنتاجية والقيمة المضافة للمنتجات والخدمات المحلية، ونقل المعرفة والتكنولوجيا الحديثة، وتشجيع الابتكار وزيادة الصادرات وتوفير بيئة منافسة ومشجعة للاستثمار، كما أفردت الخطة جزءاً يتصل بتحسين الإطار التشريعي للنمو الاقتصادي³.

تعدُّ هذه الخطة من الخطط الاقتصادية الطموحة جداً في استهدافها مضاعفة نسبة النمو الاقتصادي مع نهاية أعوامها الخمسة في خضم الاضطرابات التي تشهدها المنطقة، ولا سيما أن تطبيقها تزامن مع تنفيذ البرنامج الإصلاحي للسياسات الاقتصادية، المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي والانكماشية بطبيعته. ومن هذا المنطلق تعمّدت الخطة المرونة لتكون السياسة الاقتصادية توسعية أو انكماشية بحسب مقتضيات طبيعة الدورة الاقتصادية، بعد أن تتم مراجعة الخطة سنوياً وتحديثها بما يتوافق وتحقيق هدفها الأساسي في مضاعفة معدلات النمو. ويلاحظ المتتبع للإجراءات والقرارات الحكومية عدداً من الخطوات التي اتخذتها الحكومة منذ مطلع عام 2019 بهدف ضخ السيولة في السوق، مثل البدء في صرف رديّات الضريبة للمواطنين والشركات، وصرف المبالغ المستحقة للمقاولين والمستودعات والمراكز الطبية، وصرف دعم الخبز وتوجيه البنوك لتأجيل دفعات أقساط قروض العملاء المستحقة خلال شهر رمضان، وكذلك توجيه مجالس إدارات الصناديق الحكومية لتأجيل سداد أقساط القروض المستحقة على المواطنين، وتأجيل أقساط قروض الضمان الاجتماعي لمتقاعدي الضمان، وتمديد مهلة إعفاء المكلفين من الغرامات المترتبة على المبالغ المستحقة عليهم حتى نهاية شهر رمضان، وذلك ضمن سلسلة إجراءات لضخ 400 مليون دينار خلال الأشهر اللاحقة لهذه الخطوات⁴. وقد صرحت الحكومة أنها وضعت خطة تكفل توفير 30 ألف فرصة عمل جديدة خلال عام 2019، ومثلها في عام 2020.

وقد تزامن تطبيق خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) مع خطة الاستجابة للأزمة السورية (2018-2020)، التي قدّرت احتياجات الأردن لمواجهة الأزمة للأعوام الثلاثة بنحو 7.3 مليار دولار (2.5 مليار دولار في عام 2018، 2.5 مليار دولار في عام 2019، و2.3 مليار دولار في عام 2020) وذلك دعماً للأردن وتعويضاً عن الخسائر التي لحقت به جرّاء الأزمة، ولواجهة الاحتياجات التي أفرزتها ظروف الأزمة في القطاعات

3 انظر: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)، مجلس السياسات الاقتصادية، ص 30-35.

4 صحيفة «الرأي»، 2019/5/4، ص 3: تصريحات الناطق الرسمي باسم الحكومة.

المختلفة⁵. والحق أن التزام المجتمع الدولي بتلك الخطة لم يكن كافياً، ولم يزد على 63% من مجمل الاحتياجات المطلوبة في عام 2018. ولذلك عمدت الحكومة إلى حشد الدعم لتنفيذ الخطة والتركيز على مصفوفة الإصلاحات التي تتبناها خلال مؤتمر لندن للمانحين المنعقد في شهر شباط 2019.

3. برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016)

وقّع الأردن مع صندوق النقد الدولي منذ عام 1989 سبعة برامج تصحيح اقتصادي لتعزيز الاستقرار الاقتصادي، والحدّ من الاختلالات الداخلية والخارجية المتمثلة بارتفاع عجز الموازنة العامة وارتفاع نسب المديونية وعجز الحساب الجاري في ضوء المتغيرات الدولية والإقليمية السائدة. وقد كان آخر تلك البرامج التسهيل الائتماني الممتد الذي يغطي المدّة (2016-2019)، والذي مُدّد إلى نهاية شهر آذار 2020. ويتناول هذا البرنامج ثلاثة محاور رئيسية، هي: السياسات المالية العامة، والسياسات النقدية، والسياسات الهيكلية الرامية إلى تحفيز النمو وخلق الوظائف.

وقد اتفق الأردن وصندوق النقد الدولي على منح الأردن «تسهيلات القرض الممتد» لثلاث سنوات بقيمة 513 مليون دينار، والعمل على جملة من الإصلاحات تهدف إلى التخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات، وتخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 77% بحلول عام 2021، والعودة إلى مسار النمو الاقتصادي المستدام. وقد تم الاتفاق على تخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 2.5%، وهي النسبة التي توقّعتها موازنة عام 2019 بعد احتساب المنح، والتي ما زالت عند مستوى 5.4% قبل احتساب المنح ويتوقع أن تبلغ 3.9% في نهاية عام 2019 كما ورد في بنود الموازنة العامة. وقد اتُفق على زيادة الإيرادات بما نسبته 1.5%، وتعديل قانون ضريبة الدخل بتخفيض حدّ الإعفاء الأدنى للأفراد، ورفع نسب الضريبة على الشركات، بما يتناسب مع الحدّ الأعلى لضريبة الدخل على الأفراد. وتماشياً مع ذلك، تم إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد لعام 2019، وتخفيض نسب ضريبة المبيعات على عدد من السلع، مما أثار جدلاً اقتصادياً واسعاً، ولكن القانون -على أي حال- يُعدّ خطوة على طريق الإصلاح الضريبي والمالي المنشود.

وأوصى برنامج التصحيح الاقتصادي مع الصندوق بزيادة مبدأ الشفافية المالية وتقوية البنية الاقتصادية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد، وأكد على استمرار انتاج

5 See Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2018-2020, Ministry of Planning and International Cooperation, P.24-25.

السياسات النقدية الداعمة للحفاظ على احتياطات كافية من العملات الأجنبية، بغية استقرار نظام سعر الصرف في ظل انخفاض معدلات التضخم وارتفاع معدلات البطالة وتدني نسب النمو الاقتصادي الحقيقي، كما دعا البرنامج إلى السير قدماً لإتمام الإصلاحات الهيكلية لتسهيل الوصول إلى التمويل، وتوسيع قاعدة الاشتغال المالي، وغيرها من الإصلاحات.

أقرت المراجعة الأولى لبرنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي في شهر تموز 2017. وأجرى الأردن مفاوضات صعبة مع الصندوق بعدها، وكذلك أثناء المراجعة الثانية التي أبدى الصندوق خلالها بعض الملاحظات على أداء السياسة المالية والاقتصادية، وأشار إلى مواصلة السياسة النقدية الموازنة بين الحاجة للمحافظة على مستوى كافٍ من الاحتياطات الأجنبية لدعم سعر صرف الدينار والمتابعة الحثيثة للتطورات الاقتصادية المحلية، كما أكد على متانة الجهاز المصرفي في الأردن. وقد أنهى الطرفان المراجعة الثانية للبرنامج في شهر أيار 2019 مما سيجب المجال للسير قدماً في الاستفادة من القروض الميسرة والمنح المتوقعة الحصول عليها، وتحسين التصنيف الائتماني الدولي للبلاد، ولا سيما أن التحدي الرئيسي في مجال الدين العام كان وما زال في ارتفاع كلفة الاقتراض بشقيه الدولي والمحلي.

وقد أظهر تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن البرامج الإصلاحية قد حققت أهدافها المالية مع صندوق النقد الدولي بصورة أكبر من تحقيقها للأهداف الإصلاحية، إذ انضبطت الحكومة في إجراء الإصلاحات وخاصة الضريبية منها، إلا أن تلك الإصلاحات لم تنعكس على الاقتصاد الحقيقي وبقيت الأهداف الإصلاحية الحقيقية بعيدة المنال.

ثانياً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 توصيات من أبرزها استمرارية التنسيق وزيادة التناغم بين السياستين المالية والنقدية. ولا شك أن التنسيق والتشبيك من الأجديات، بالإضافة إلى أنهما من العوامل المهمة لتحقيق برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي أهدافها الاقتصادية الكلية والمتوخاة. وبعد أن أوصى التقرير بالحاجة إلى برنامج وطني فعال للتصحيح الاقتصادي مواز لبرنامج الصندوق، أكدت اللجنة المالية في مجلس النواب مراراً على ضرورة وجود مثل هذا البرنامج المرتجى وأن يرى النور قريباً، مع التركيز على الأهداف الإصلاحية الحقيقية على المستوى الاقتصادي الكلي.

كما أوصى التقرير بضرورة إعادة هيكلة الوزارات والهيئات الحكومية وإلغاء العديد من الهيئات التنظيمية القطاعية. والحق أن العجز المالي للوحدات الحكومية المستقلة (57 وحدة) سجل ارتفاعاً حاداً في عام 2018 بلغ 248 مليون دينار مقارنة مع عجز مقداره 97 مليون دينار في عام 2017، أي بنسبة 156%، مما يستوجب تسريع وتيرة العمل الجاد على إلغاء هذه الوحدات أو إعادة دمجها (باستثناء البنك المركزي)، وإقبال هذا الملف الذي وعدت الحكومة بحسمه منذ مدة طويلة.

وفي مجال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، أوصى التقرير بالعودة إلى مبادرة منح الجنسية لكبار المستثمرين التي توقفت العمل بها عام 2005. وقد استجابت الحكومة بالموافقة على تعديل أسس منح الجنسية للمستثمرين في شهر تشرين الثاني 2018، وذلك بمنحها للمستثمر في حال إيداعه وديعة بقيمة 1.5 مليون دولار لدى البنك المركزي لمدة عشر سنوات بفائدة يحددها البنك، أو شرائه أسهم في شركات أردنية بما لا يقل عن 1.5 مليون دولار والاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو إنشائه مشروعاً استثمارياً منتجاً برأسمال مدفوع لا يقل عن 2 مليون دولار داخل حدود العاصمة أو 1.5 مليون دولار خارج حدودها بشروط معينة. وكذلك منح المستثمر إقامة لمدة خمس سنوات عند شرائه عقارات بما لا يقل عن 200 ألف دينار، والاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن خمس سنوات. وقد تم فعلاً منح 20 مستثمراً الجنسية منذ صدور التعليمات الجديدة وحتى نهاية الربع الأول من عام 2019، كما أن هيئة الاستثمار قد تلقت أكثر من 200 طلب للحصول على الجنسية حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

ومن التوصيات المهمة التي دعا إليها تقرير حالة البلاد لعام 2018، العمل على تحسين تنافسية الاقتصاد الأردني، ولا سيما تجنب ما يؤدي إلى رفع كلف الإنتاج بأنواعها، وتقليل الاعتماد تدريجياً على المنح والمساعدات والاستدانة. وكان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد أنجز تقريراً شاملاً عن تنافسية الأردن في عام 2016 عرض خلاله تقارير التنافسية الصادرة عن المؤسسات الدولية والإقليمية وتصنيفاتها للأردن، ودرس التقرير المتغيرات المؤثرة على تنافسية الاقتصاد، واشتمل على العديد من التوصيات التي تدعم تلك التنافسية⁷.

وقد أوصى تقرير حالة البلاد لعام 2018 بتطوير التشريعات والممكنات المحفزة للإنتاج، وخاصة في القطاعات الإبداعية والتطويرية والمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم، والحق أن المجلس عقد بالتعاون مع غرفة صناعة الأردن في شهر كانون الأول 2018 مؤتمراً لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة تمخض عن توصيات مهمة. كما أن المجلس

7 انظر: تنافسية الأردن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، 2016.

كان قد حدّد سابقاً 41 قانوناً تم إيرادها بحسب الأولويات، أضحت بحاجة إلى التعديل والتحديث بهدف مواءمتها لتشجيع التنافسية والاستثمار ورفع الكفاءة الإنتاجية وتنشيط القطاع الخاص⁸.

ودعت توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي إلى زيادة الاستثمار في الاقتصاد الوطني، لتحفيز سوق المال وقطاع العقار والصناعات المختلفة. وقد بلغت قيمة محفظة المساهمات المحلية المتداولة في بورصة عمان للصندوق نحو 12% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة في نهاية الربع الأول من عام 2019، وتشكّل ما نسبته 17.5% من المحفظة الكلية للصندوق التي تتوزع على القطاعات الاقتصادية المختلفة. والحقّ أن مجلس الوزراء قد اتخذ في شهر أيار 2019 سلسلة إجراءات لتحفيز قطاع العقار، أهمها تخفيض أسعار الأساس في المرجعية لغايات تقدير أسعار العقار لاستيفاء الرسوم بنسبة 20%، ولتنواءم مع أسعار العقارات الفعلية، وكذلك إعفاء الورثة من رسوم الانتقال والتخارج حتى نهاية عام 2019 لتسهيل عمليات البيع وإزالة الشبوع، بعد أن كان قد تقرّر الاستمرار بالإعفاءات المقدمة لبيوعات الشقق الصغيرة.

وقد لاحظ تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن السياسة النقدية قامت في معظم الأحيان، بتتبّع مسار البنك الاحتياطي الفيدرالي بتعديل أسعار الفائدة رفعاً أو تخفيضاً، للحفاظ على هامش مناسب بين سعر الفائدة على الدينار وسعر الفائدة على الدولار. والحقّ أن البنك المركزي الأردني رفع أسعار الفائدة في عام 2018 ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس، وبذلك ارتفع سعر الفائدة الرئيسي من 4% في نهاية عام 2017 إلى 4.75% في نهاية عام 2018.

كما لاحظ التقرير أن احتياطات العملات الأجنبية ما زالت عند مستويات آمنة في نهاية عام 2018 بلغت 11.5 مليار دولار وتغطي 6.3 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، وذلك بالرغم من انخفاضها بحوالي 729 مليون دولار مقارنة بالعام السابق. وفي الوقت نفسه قام البنك المركزي بإطلاق العديد من المبادرات التي تهدف إلى تحسين وصول القطاعات الاقتصادية الحيوية، بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة، للتمويل الميسر بأسعار فائدة تفضيلية ولآجال مناسبة، وهو ما يتوافق مع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 حول دور السياسة النقدية في جانب النمو الاقتصادي. وفي ما يلي أبرز هذه المبادرات:

8 انظر: المرجع السابق، ص 64-69.

- واصل البنك المركزي تعزيز دوره في تشجيع القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة المحلية العالية، وكذلك المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم، لما لها من دور مهم في النمو الاقتصادي والتشغيل ورفع مستوى معيشة المواطنين. ويأتي في مقدمة ذلك برامج التمويل المعمول بها في البنك والموجهة نحو قطاعات الصناعة، والسياحة، والطاقة المتجددة، والزراعة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية، والصحة، والتعليم (التدريب المهني والفني والتقني)، والنقل (شركات النقل). إذ حرص البنك على إبقاء أسعار الفائدة ضمن هذا البرنامج ثابتة عند مستوى 1.75% للمشاريع داخل العاصمة، و1.0% للمشاريع خارج العاصمة، ولآجال طويلة تمتد لعشر سنوات. ويبلغ رصيد التمويل الممنوح للمشاريع المستهدفة ضمن هذا البرنامج ما مقداره 760 مليون دينار من أصل 1.2 مليار دينار متاحة للإقراض؛ استفاد منها حوالي 1125 مشروعاً، ووفرت حوالي 11,200 فرصة عمل وفق بيان البنك المركزي في 30 تشرين الأول 2019.
- توقيع عدد من الاتفاقيات مع المؤسسات الإقليمية والدولية بقيمة 440 مليون دولار لتوفير خطوط ائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة يتم إعادة اقراضها من خلال البنوك المرخصة. وقد تم إقراض 240 مليون دولار، استفاد منها حوالي 17 ألف مشروع (64% منها خارج العاصمة).
- إنشاء الصندوق الأردني للريادة بمبلغ 100 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي.
- زيادة مخصصات برنامج ضمان القروض للشركات الناشئة لتصبح 100 مليون دينار بعد أن كانت 50 مليون دينار، بهدف تعزيز التمويل للشركات الناشئة الصغيرة ومتوسطة الحجم في عام 2018.
- إقراض الشركة الأردنية لضمان القروض مبلغ 100 مليون دينار بهدف تشجيع برنامج ضمان ائتمان الصادرات للشركة الأردنية لضمان القروض.
- إنشاء شركتين استثماريتين للبنوك في المملكة، وهما شركة البنوك التجارية للاستثمار برأس مال قدره 100 مليون دينار، وشركة البنوك الإسلامية للاستثمار برأس مال مقداره 25 مليون دينار. وتهدف الشركتان إلى الاستثمار في الشركات المتوسطة.
- وفي إطار تعزيز الوصول إلى التمويل، أنشئت شركة المعلومات الائتمانية (CRIF) والتي تعنى بخدمة الاستعلام الائتماني عن العملاء المستفيدين من الخدمات المالية والمصرفية.
- قام البنك المركزي بتوسيع نطاق أعماله الرقابية لتغطي شركات التمويل الأصغر،

بهدف رفع القدرات المؤسسية للشركات المنضوية ضمن هذا القطاع، وتحسين كفاءتها، وبالتالي تعزيز قدراتها التنافسية.

- تخصيص البنك المركزي تمويلاً للبنوك بسقف يصل إلى 100 مليون دينار يتم إقراضه للبنوك بفائدة 1% سنوياً، لتقوم البنوك التجارية والإسلامية بإعادة إقراضها وتمويلها للشباب المشاركين في برنامج «انهض» من خلال تطوير منتج إقراضي تمويلي تحت اسم «قرض التشغيل الذاتي» (انهض) بحيث لا تقل قيمة القرض عن 5 آلاف دينار ولا تزيد على 50 ألف دينار، ويحق للمركزي رفع الحد الأعلى ليصل إلى 250 ألف دينار بناء على دراسة الجدوى الاقتصادية وفرص العمل المستحدثة.

- بهدف تحفيز تصدير المقاولات وفتح المزيد من فرص العمل لشركات المقاولات الأردنية، قام البنك المركزي الأردني بمنح تسهيلات بقيمة 100 مليون دينار لدعم تصدير المقاولات خارج المملكة من خلال شركة ضمان القروض. وذلك للعمل على إعادة إعمار دول الجوار العربي، مما يساهم في تعزيز فرص الاقتصاد الوطني وتشغيل الكفاءات الأردنية.

واشتمل التقرير على توصية تنادي بالإسراع في إيجاد شركتين على الأقل لتوفير التقييم الائتماني لمملوكتين بالكامل للقطاع الخاص لتفعيل قانون الائتمان الذي صدر في عام 2002، على غرار تجارب العديد من الدول. وأوصى التقرير أيضاً بضرورة خلق سوق فاعلة لتداول السندات الحكومية وغير الحكومية. وعموماً فقد أوصى التقرير بتنفيذ توصيات خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) في كل ما يتصل بالسياسة النقدية واستكمال ما بدأ البنك المركزي الأردني بتنفيذه منها.

ثالثاً: السياسة المالية

اتجهت السياسة المالية الأردنية منذ نهاية الثمانينات من القرن الماضي اتجاهاً رئيسياً نحو تخفيف عجز الموازنة، فقد كان موضوع ضبط الموازنة العامة هاجساً حكومياً انطوى على قرارات صعبة، وولّد ازدواجية بين الشعبية والإدارة الكفؤة، إذ شعرت الحكومة مع ذلك الوضع أنها عاجزة عن ممارسة دورها الدافع والممول للتمنية، إلا بالقدر الذي تحصل فيه على مساعدات أو قروض، وتبينت أنها غير قادرة على تقليص كلفة الدين العام والرواتب والأجور أو حتى النفقات الإدارية إلا بقدر محدود جداً، فأنحسر الدور التنموي للموازنة في الإنفاق المباشر على الحكومة نفسها التي تضخم حجمها لتوظيف نحو نصف القوى العاملة، بينما ارتفعت نفقاتها ونفقات المؤسسات العامة المستقلة الجارية إلى أكثر من 8 مليارات دينار في موازنة عام 2019 كما يتبين في الجدول رقم

(1). ولم يكد يمضي على إقرار الموازنة بضعة أشهر حتى قرر وزير المالية تخفيض النفقات الجارية والرأسمالية بنسبة تتراوح بين 5 و10% لتوفير مبلغ 168 مليون دينار لاحتواء عجز الموازنة، ثم ما لبث بعد ذلك بأيام أن استثنى النفقات الرأسمالية لمجلس المحافظات لكونها ضرورة لإنجاح تجربة اللامركزية. والحق أن القرار جاء بعدما استشعرت الوزارة أن تقدير الإيرادات في الموازنة كان مبالغاً فيه. إلا أن البعد الأخطر في التشوهات المالية يتمثل في تراجع النفقات الرأسمالية من نسبة النفقات العامة. فبينما كانت تلك النفقات تشكل نحو ربع النفقات العامة في مطلع الألفية الثالثة، فقد أصبحت لا تزيد على 13% من نفقات الحكومة المركزية حالياً، وهذا يعني التراجع في مستوى وجودة الخدمات العامة والبنية التحتية، نظراً لانخفاض الإنفاق الرأسمالي إلى النصف عن مستواه المعتاد، مع أن تمحيص أرقام تلك النفقات يشير إلى أن جزءاً منها كان في حقيقة الأمر إنفاقاً جارياً تحت اسم «الإنفاق الرأسمالي»، وأن الوزارة قد استشعرت الخطأ الحاصل. وكان من المأمول أن يصاحب إعادة التقدير المزيّد من الشفافية حول طبيعة النفقات الرأسمالية. إلا أن المشهد المالي برمّته لم يكن مريحاً تحت وطأة استمرار انغلاق منافذ التصدير والأسواق الإقليمية المجاورة، وضغوطات اللجوء السوري، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وازدياد مستويات الفقر والبطالة وما شهده مطلع عام 2018 من ارتفاع معدلات التضخم التي بلغت ذروتها في شهر تموز لتصل إلى 5.7%، قبل أن تعود وتستقر تدريجياً عند مستوى 0.4% في الربع الثالث من عام 2019، فاستمر عجز الموازنة بالارتفاع كما يتضح من الجدول رقم (2) والذي يُستدلّ منه أن العجز قد ارتفع من 748 مليون دينار بعد المنح في عام 2017 (أي ما نسبته 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي) وصولاً إلى 813 مليون دينار بعد المنح في عام 2018 (أي بما نسبته 2.7% من الناتج المحلي الإجمالي). وكذلك استمر الدين العام بالارتفاع ليسجل رقماً تاريخياً بلغ 28.3 مليار دينار في نهاية عام 2018 أو ما نسبته 94.4% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي تقريبا النسبة نفسها التي سجلها في عام 2017. وفي الوقت نفسه زادت المنح الخارجية من 708 ملايين دينار في عام 2017 إلى 915 مليون دينار في عام 2018، مع أن تقديرات موازنة ذلك العام للمنح لم تكن تزيد على 700 مليون دينار. وقد يتكرر المشهد في عام 2019 إذا بقيت الأمور على ما هي عليه، إذ قدرّت موازنة عام 2019 العجز بنحو 645 مليون دينار، والمنح الخارجية بحوالي 600 مليون دينار، وتضاءلت الموازنة مع ذلك بأن تتراجع نسبة العجز بعد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 2%.

لقد استدعى ضبط الموازنة العامة قرارات صعبة، مثل إعادة توجيه دعم الخبز ليصبح دعماً نقدياً لمستحقّيه، والتوجه نحو تشذيب هذا الدعم النقدي سنة بعد أخرى كما حدث في مطلع عام 2019، بعدما تقرّر في مطلع عام 2018 التخلي عن دعم المواد

التمويلية الذي كان المبلغ المخصص له قد ناهز 120 مليون دينار في عام 2017 كما يتضح في الجدول رقم (2) الذي يُظهر كذلك أن الحكومة قامت بتثبيت الدعم المقدم للجامعات الرسمية عند 72 مليون دينار سنوياً، بينما لجأت إلى تعديل أسعار مصادر الطاقة شهرياً ضمن معادلة رافقها جدل كبير ارتأت معه الحكومة في منتصف عام 2019 تغيير أسلوب التسعير الشهري والاستعاضة عنه بضريبة مقطوعة على الكميات المستهلكة حمايةً لإيرادات الخزينة من تقلبات أسعار النفط. وتجدر الملاحظة من خلال أرقام موازنة عام 2019 وما بعدها من تقديرات للعامين اللاحقين، أن الدعم المقدم للوحدات الحكومية سينخفض إلى نحو 21 مليون دينار سنوياً بعد أن تجاوز 118 مليون دينار في عام 2018، وهو اتجاه محمود يُنتظر أن يترجم إلى أفعال.

الجدول رقم (1):

خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ (بالألف دينار)

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
	الإيرادات	النفقات	
8,009.926	الإيرادات المحلية	8,012.939	النفقات الجارية
5,273.347	الإيرادات الضريبية	2,243.921	الجهاز المدني
2,736.579	الإيرادات غير الضريبية	1,458.000	الجهاز العسكري
		1,186.555	جهاز الأمن والسلامة العامة
600.000	المنح الخارجية	3,124.463	النفقات الأخرى
		1,370.000	التقاعد والتعويضات
		1,030.000	فوائد الدين العام
		175.000	الدعم بما فيه الدعم النقدي ودعم الأعراف
		21.463	دعم الوحدات الحكومية
		125.000	المعالجات الطبية
		27.000	دعم الجامعات الأردنية الحكومية
		131.000	المعونة النقدية المتكررة
		200.000	تسديد التزامات سابقة
		1,242.558	النفقات الرأسمالية
		243.834	مشاريع مستمرة
		731.992	مشاريع قيد التنفيذ
		266.732	مشاريع جديدة
8.609.926	مجموع الإيرادات العامة	9,255.497	مجموع النفقات العامة
645.571	عجز الموازنة		



موازنة التمويل			
المبلغ	المصادر	المبلغ	الاستخدامات
15.850	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	654.571	تسديد عجز الموازنة
576.757	قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	805.004	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
709.000	إصدار سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	709.000	إطفاء سندات اليورو وسندات محلية بالدولار
4,983.995	القروض الداخلية	229.224	سلف وزارة المالية لسلطة المياه
		296.803	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة على سلطة المياه
		3.600.000	إطفاءات الدين الداخلي
6,285.602	المجموع	6.285.602	المجموع

* المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

الجدول رقم (2):
خلاصة الموازنة العامة للسنوات 2017-2021
(بالألف دينار)

البيان	فعلي 2017	مقدر 2018	إعادة تقدير 2018	مقدر 2019	تأشير 2020	تأشير 2021
الإيرادات المحلية	6,717.392	7,796.000	6,975.425	8,009.926	8,592.579	9,050.952
الإيرادات الضريبية	4,343.547	5,145.824	4,550.845	5,273.347	5,791.620	6,119.654
الإيرادات غير الضريبية	2,373.845	2,650.176	2,242.580	2,736.579	2,800.959	2,931.298
المنح الخارجية	707.880	700.000	915.000	600.000	562.000	523.000
الإيرادات العامة	7,425.272	8,496.000	7,890.425	8,609.926	9,154.579	9,573.952
النفقات الجارية	7,113.040	7,865.972	7,683.809	8,012.939	8,384.970	8,705.896
الجهاز المدني	1,984.486	2,043.472	2,003.931	2,243.921	2,278.271	2,308.094
الجهاز العسكري	1,293.000	1,428.500	1,428.500	1,458.000	1,521.200	1,572.000
جهاز الأمن والسلامة العامة	1,032.100	1,105.000	1,105.000	1,186.555	1,234.225	1,268.240
النفقات الأخرى	2,803.454	3,289.000	3,146.378	3,124.463	3,350.974	3,557.562
التقاعد والتعويضات	1,277.130	1,321.000	1,321.000	1,370.000	1,432.000	1,512.000
فوائد الدين العام	856.161	1,020.000	1,012.000	1,030.000	1,109.500	1,276.000
دعم المواد التموينية	119.199	0	0	0	0	0
شبكة الأمان الاجتماعي/ الدعم النقدي لمستحقيه	0	171.000	155.000	0	0	0

تقرير حالة البلاد لعام 2019: دور السياستين المالية والنقدية

البيان	فعلي	مقدّر	إعادة تقدير	مقدّر	تأشيرِي	تأشيرِي
	2017	2018	2018	2019	2020	2021
دعم الأعلاف	0	20.000	20.000	0	0	0
الدعم بما فيه الدعم النقدي ودعم الأعلاف	0	0	0	175.000	175.000	175.000
دعم الوحدات الحكومية	109.963	128.000	118.378	21.463	21.474	21.562
المعالجات الطبية	91.037	100.000	100.000	125.000	125.000	100.000
دعم الجامعات الأردنية الحكومية	71.996	72.000	72.000	72.000	72.000	72.000
المعونة النقدية المتكررة	91.196	101.000	101.000	131	166.000	201.000
تسديد التزامات سابقة	186.772	356.000	247.000	200	250.000	200.000
النفقات الرأسمالية	1,060.202	1,153.371	1,020.091	1,242.558	1,354.718	1,323.937
النفقات العامة	8,173.242	9,019.343	8,703.900	9,255.497	9,739.688	10,029.833
العجز/ الوفربعد المنح	-747.970	-523.343	-813.475	-645.571	-585.109	-455.881
نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي	-%2.6	-%1.7	-%2.7	-%2.0	-%1.8	-%1.3
العجز/ الوفربقبل المنح	-1,455.850	-1,223.343	-1,728.475	-1,245.571	-1,147.109	-978.881



البيان	فعلي 2017	مقدّر 2018	إعادة تقدير 2018	مقدّر 2019	تأشيري 2020	تأشيري 2021
نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي	-5.0%	-4.1%	-5.8%	-4.0%	-3.5%	-2.8%
موازنة التمويل						
المصادر						
القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	679	2.760	2.510	15.850	41.600	43.600
قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	565.030	754.059	824.335	576.757	319.050	177.250
إصدار سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	1.418.000	0	496.300	709.000	886.250	815.350
أخرى	82.512	0	0	0	0	0
القروض الداخلية	3,544.970	4,278.636	3,980.411	4,983.995	3,814.979	3,147.189
المجموع	5,522.191	5,035.455	5,303.556	6,285.602	5,061.879	4,183.389
الاستخدامات						
تسديد عجز الموازنة	747.970	523.343	813.475	645.571	585.109	455.881
إطفاءات الدين الداخلي	3,985.000	3,140.000	3,140.000	3,600.000	2,625.000	2,212.978
تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة	709.221	820.391	820.391	805.004	552.176	352.365
إطفاء سندات دين للبنك المركزي	80.000	80.000	80.000	0	0	0
إطفاء سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	0	0	0	709.000	886.25	815.350
سلف وزارة المالية لسلطة المياه	0	262.087	240.056	229.224	214.959	202.265
تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة على سلطة المياه	0	209.634	209.634	296.803	198.385	144.550
المجموع	5,522.191	5,035.455	5,303.556	6,285.602	5,061.879	4,183.389

* إعادة التقدير لعام 2018 وما قبلها لا تشمل الوحدات الحكومية التي نُقلت إلى قانون الموازنة العامة في عام 2019 والبالغ عددها 29 وحدة حكومية.

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

ومن أبرز التطورات التي شهدتها السياسة المالية في عام 2018 إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد الذي أصبح سارياً منذ مطلع عام 2019 بحسب الاتفاقية الموقعة مع صندوق النقد الدولي، والذي بموجبه تم تخفيض الإعفاءات الشخصية الفردية من 12 ألف دينار سنوياً إلى 10 آلاف دينار، على أن تنخفض إلى 9 آلاف دينار في عام 2020، كما تم تخفيض الإعفاءات الممنوحة للعائلة لتصبح 20 ألف دينار سنوياً بدلاً من 24 ألف دينار، على أن تنخفض إلى 18 ألف دينار في عام 2020، وأصبحت معدلات الضريبة الجديدة كما هي موضحة في الجدول رقم (3) مقارنة بمعدلات الضريبة التي كان معمولاً بها سابقاً.

الجدول رقم (3):

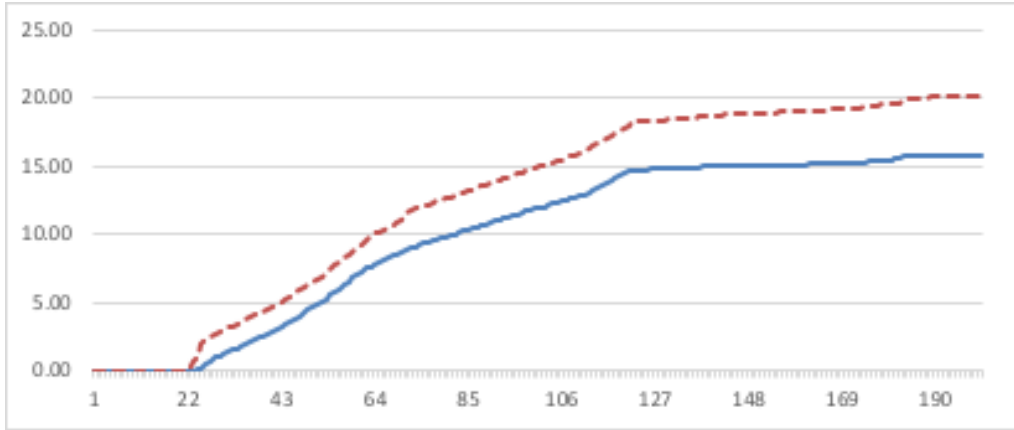
النسب الضريبية المترتبة على المكلفين الأفراد بموجب القانونين الحالي والسابق

النسب الضريبية المترتبة على المكلفين الأفراد			
بموجب القانون السابق		بموجب القانون الحالي	
شريحة الدخل الخاضع للضريبة	نسبة الضريبة من الدخل الخاضع للضريبة	شريحة الدخل الخاضع للضريبة	نسبة الضريبة من الدخل الخاضع للضريبة
صفر-10,000	7%	صفر-5,000	5%
10,000-20,000	14%	5,000-10,000	10%
فوق 20,000	20%	10,000-15,000	15%
		15,000-20,000	20%
		20,000-1,000,000	25%
		مستوية فوق 1,000,000	30%

ويتضمن الشكل رقم (1) رسماً بيانياً يوضح نسب ضريبة الدخل الفعالة على الأفراد في القانونين الحالي والسابق.

الشكل رقم (1):

نسب ضريبة الدخل الفعالة على الأفراد في القانونين الحالي والسابق



الدخل الإجمالي (بآلاف الدينانير)

المصدر: صندوق النقد الدولي IMF Country Report, May 2019, P.25

وتشير تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي إلى أن حصيللة المنافع المتأتية من تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد ستبلغ نحو 0.8% من الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط، إذا تحققت كفاءة التحصيل الضريبي الجديد وذلك مع تطبيق نظام الفوترة ومحاصرة التهرب الضريبي بما نص عليه القانون.

والحق أن الحكومة التزمت عند مناقشة تقرير حالة البلاد لعام 2018 بالسير قدماً في عملية الإصلاح الضريبي من خلال إعادة التركيز على ضريبة الدخل بعدّه حجر الأساس لهذه العملية تحقيقاً لمبدأ عدالة توزيع الدخل، وتخفيض معدلات ضريبة المبيعات التي تغوّلت على الهيكل الضريبي وشوّهته. وبالفعل في خُفضت نسب ضريبة المبيعات في 15 كانون الثاني 2019 على 121 سلعة كما يتبين من الملحق رقم (2). ويؤمّل أن يستمر هذا التوجه الإيجابي خلال الأعوام القادمة. وقد استشعرت الحكومة أن ارتفاع الرسوم والجمارك المفروضة على بعض السلع ارتفاعاً مبالغاً فيه أدى إلى انخفاض حصيللة عائدات إيراداتها أو ازدياد عمليات تهريبها، فبدأت بتخفيض تلك الرسوم كما حدث عندما قررت في 27 حزيران 2018 تخفيض الضريبة الخاصة على المركبات الهجينة التي تقلّ سعتها عن 2500 سم³ من 55% إلى 30% حتى نهاية العام، ثم تحديدها بنسبة 35% حتى نهاية عام 2019. وكما حدث أيضاً عندما تقرر تخفيض أسعار بيع التبغ المحلي في 1 نيسان 2019 بواقع 250 فلساً للعبوة، وكذلك رسوم الأجهزة الخليوية وغيرها. وقد انخفضت عوائد الخزينة من التبغ بنحو 70 مليون دينار خلال الثلث الأول من عام 2019، وكانت المفارقة أن التحول إلى سيارات الكهرباء والهجينة تسبّب في انخفاض عوائد الخزينة من المحروقات.

ولا شك أن الحكومة أصبحت أكثر إدراكاً لتبعات ارتفاع العبء الضريبي على المواطن وعلى خزينة الدولة، إذ أصبح هذا العبء يشكل أكثر من 15% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يستدعي تكريس الجهود في مجال الإصلاح الضريبي نحو الحد من التهرب والتجنب الضريبي الذي يشكل نسبة مرتفعة في الاقتصاد، ومن المفيد في هذا السياق الإشارة -لغايات المقارنة- إلى أن نسبة العبء الضريبي من الناتج المحلي الإجمالي تشكل نحو 12% في كل من المغرب وتونس، و14% في مصر، و15% في لبنان. ويأتي الأردن في المرتبة الثامنة بين الدول العربية من حيث ارتفاع العبء الضريبي.

وما زال صندوق النقد الدولي يولي أهمية كبرى خلال عام 2019 لتصحيح الخلل المالي في قطاع الماء والكهرباء، إذ قدّرت الخسارة التشغيلية لشركة توليد الكهرباء وسلطة المياه بنحو 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، في الوقت الذي تزداد فيه الاعتداءات على شبكات المياه والكهرباء مما أدى إلى ارتفاع الفاقد الكلي في عمليات الضخ إلى مستويات كبيرة، كان ثلثها فاقداً فنياً سببه عدم فاعلية الضخ أو التسرب من الأنابيب التالفة، والباقي يؤثر إلى اعتداء المواطنين على المياه، وهي الاعتداءات التي طالت أيضاً شبكة الكهرباء بحدّة.

أما شركات توزيع الكهرباء والمياه، فقد تراكمت ديونها وبلغت أحجاماً غير مسبوقة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الحكومة قد تعهدت في رسالة النوايا الموجهة إلى صندوق النقد الدولي بعد المراجعة الثانية للاتفاقية التي أُقرت في شهر أيار 2019، بالعمل على محاور عدة لتجنب أي خسائر محتملة لشركة الكهرباء خلال العام، من خلال اللجوء إلى مصادر توليد الكهرباء الأقل كلفة، وتحصيل المستحقات المتراكمة للشركة على المؤسسات العامة، وإقرار خطة شاملة لإدارة مديونية الشركة، وتحسين الإطار التشريعي لمجالات عملها. كما تعهدت الحكومة بالسير قدماً في إجراءات تقليل الفاقد المالي، وفي برنامج الاستثمار المالي في قطاع المياه للأعوام (2016-2025)⁹. والمؤسف أن قطاع الطاقة يعاني كثيراً من عدم التنظيم وسوء التخطيط، مما اضطر الحكومة خلال شهر نيسان 2019 إلى وقف طرح عطاءات الطاقة ومشاريعها المتجددة والتقليدية حتى الانتهاء من إعداد استراتيجية عامة للقطاع، بعد أن كانت تحت الخطى لتكون مشاريع الطاقة المتجددة هي المصدر الأبرز في خليط الطاقة الكلي، ولا سيما في أعقاب توقّف استيراد الغاز المصري، وتعثّر استيراد النفط من العراق، وارتفاع أسعار النفط عالمياً، وضبابية اتفاقية الغاز الموقعة مع إسرائيل، وتبعات كل تلك التداعيات على السياسة المالية.

وقد طغى موضوعُ ارتفاع الدَّيْن العام منذ سنوات على سواه من موضوعات السياسة المالية التي استحوذت على اهتمام المواطن وصاحب القرار معاً، لما يشكِّله من خطورة على الاقتصاد بعد أن ارتفعت كلفة خدمة هذا الدَّيْن وألقت بأعبائها الثقيلة على الموازنة، وبعد انفلات تلك المديونية التي كانت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي محدودة بسقف أعلى مسموح به بموجب قانون الدَّيْن العام وهو 60% لتبلغ نسبتها 94.4%، إذ ارتفع الدَّيْن العام بأكثر من 600 مليون دينار خلال الربع الأول من عام 2019 وما زال مستمراً بالارتفاع. وقد أنجزت الحكومة خطوة مهمة في عام 2018 تمثلت في استقرار نسبة الدَّيْن العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند المستويات نفسها التي كانت عليها في العام السابق. إلا أن التطور الخطير الذي ينبغي التوقف عنده في موضوع الدَّيْن العام هو استمرار انفلات الدَّيْن العام الخارجي الذي كانت نسبته إلى إجمالي الدَّيْن العام لا تتعدى 30% في عام 2014، بينما ارتفعت إلى نحو 43% لعام 2018، وما زالت شهوة الاقتراض الخارجي تتنامى في الوقت الذي زادت فيه أعباء خدمته على 1300 مليون دينار (على الأساس النقدي) في نهاية عام 2018، الأمر الذي يشير بوضوح إلى أن خدمة الدَّيْن أصبحت عبئاً ثقيلاً على النمو الاقتصادي لأن ما نسبته 17% من مجمل النفقات الجارية خصصت لخدمة هذا الدَّيْن بدل أن يتم توجيه هذه المبالغ لدفع عجلة النمو. وهذا بالطبع لا يخفي أيضاً خطورة ازدياد أعباء الدَّيْن الداخلي على الموازنة، ولكن الحديث هنا يدور حول مديونية محررة بالدينار الأردني، مما يستدعي خطوات جادة لضبط إصدارات الدَّيْن العام وأدواته المحررة بالعملات الأجنبية عند حدودها الدنيا ضمن خطة متدرجة لرفع سوية إدارة الدَّيْن العام. والحق أن لهذا الجانب من الدَّيْن العام أثره الكبير على النمو الاقتصادي، ذلك أن اقتراض الحكومة من البنوك يعنى ضمناً حرمان القطاع الخاص من مزيد من الاقتراض الذي كان يمكن أن يتوجه إلى مشاريع استثمارية تسهم في تعافى الاقتصاد وتزيد وتيرة النمو لأنها تمثل رافداً لتيار السيولة المتاحة للإقراض.

وتبدو السياسة المالية أكثر حيرة من ذي قبل بين الخيارات الضيقة المتاحة. إذ تعمل الحكومة على التوسع في تقديم الرعاية الاجتماعية بأشكالها كافة، كما لوحظ من خلال طلبها من القطاع المصرفي العمل على تأجيل دفعات الأقساط في شهر رمضان في عام 2019، وكذلك إطلاق برنامج الدعم التكميلي (تكافل) في نهاية شهر أيار 2019 بقيمة 200 مليون دينار، ليشمل 140 ألف أسرة فقيرة ضمن استراتيجية الحماية الاجتماعية. إضافة إلى محاولة الحكومة العمل على تحويل وديعتي السعودية والإمارات لدى البنك المركزي الأردني (البالغتين 666 مليون دولار مناصفةً بينهما)، إلى قروض ميسرة للحكومة في الوقت الذي يضيق فيه أفق الاقتراض أكثر وأكثر، وتراجع فيه الإيرادات

العامّة في ظلّ الخشية من تكرار سيناريو عام 2018 الذي قدّرت فيه الموازنة الإيرادات العامّة بمبلغ 7.8 مليار دينار، وانتهى العام مسجلاً إيرادات لم تتجاوز فعلياً 7 مليار دينار.

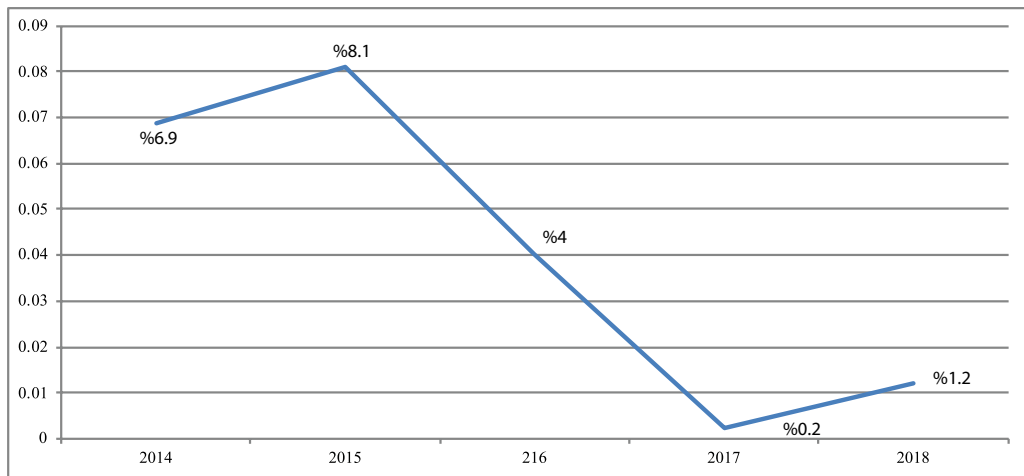
رابعاً: السياسة النقدية

ترى معظم التقارير الدولية أنّ الجهاز المصرفي والمالي في الأردن يتمتع ببنية متينة، وقد اتسمت السياسة النقدية خلال عام 2018 بالانكماشية لمراعاتها تحركات أسعار الفائدة على الدولار، إذ قام البنك المركزي خلال عام 2018 برفع سعر الفائدة على نافذة الإيداع أربع مرات بواقع 100 نقطة أساس، وعلى أدوات السياسة النقدية الأخرى ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس. وبالرغم من ذلك، انخفض الهامش بين سعر الفائدة على التسهيلات والودائع في ضوء استجابة أسعار الفائدة على الودائع بصورة أكبر منها على التسهيلات.

وبالرغم من أن معدل نمو السيولة المحلية ما زال متدنياً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يلاحظ اتجاهه نحو التعافي التدريجي خلال عام 2018 وحتى وقت إعداد هذه المراجعة كما هو مبين في الشكل البياني رقم (2)، إذ بلغ عرض النقد بمفهومه الواسع في نهاية عام 2018 نحو 33.4 مليار دينار بمعدل نمو 1.2%، مقابل نمو نسبته 0.2% في عام 2017، وواصل عرض النقد ارتفاعه إلى 3.5% حتى نهاية شهر آب 2019. ومن ناحية أخرى، بلغ حجم الاحتياطيات الفائضة خلال عام 2018 حوالي 3 مليار دينار، وهي أموال قابلة للإقراض من قبل البنوك، بالإضافة إلى برنامج إعادة التمويل لدى البنك المركزي الذي يتيح إقراضاً إضافياً بما قيمته 1.2 مليار دينار.

الشكل رقم (2):

معدل نمو السيولة المحلية (2018-2014) بالنسبة المئوية



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2018، ص 31.

وحول اقتراض القطاع الخاص، يلاحظ وجود أثر المزاخمة من القطاع الحكومي، فالاقتراض الحكومي لا يحرك عجلة السيولة بقدر ما تحركها فعاليات السوق، ذلك أن الكتلة النقدية في السوق (تساوي عرض النقد مضروباً في سرعة دوران النقود)، لا تدور بسرعة كافية في ظل ما يُدعى في علم الاقتصاد مدّة «تفضيل السيولة» الحالية التي يتجه الناس خلالها إلى الاحتفاظ بالسيولة.

ومن جهة أخرى، قامت الحكومة مطلع شهر تشرين الثاني 2019 بإطلاق حزمة إجراءات ضمن أربعة محاور هي: تنشيط الاقتصاد وتحفيز الاستثمار وتحسين جودة الخدمات، والإصلاح الإداري والمالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ويؤمل من إجراءات المحور الأول تحفيز سوق العقار والإسكان، وتحفيز الاستثمار من خلال تثبيت الحوافز عند تأسيس الاستثمار لمدة 10 سنوات أو أكثر بحسب القطاع، وتوسيع صلاحيات النافذة الاستثمارية بهدف تبسيط الإجراءات على المستثمرين. كما اشتملت الإجراءات على تفعيل قانون الإعسار بما يمنح المستثمرين المتعثرين فرصة للاستمرار والتعافي، إلى جانب قرار باقتصار الحجز التحفظي الصادر عن الجهات الإدارية (دائرة الجمارك، ودائرة ضريبة الدخل، ومؤسسة الضمان الاجتماعي) على قيمة المطالبة لتلك الجهات. وهناك قرار آخر بعدم الحجز على الشركاء أو المفوضين بالتوقيع في شركات المسؤولية المحدودة أو المساهمة الخاصة أو المساهمة العامة المحدودة بسبب أي ديون على الشركات نفسها. كما جاء في الحزمة تحفيز القطاعات الإنتاجية والصادرات والتشغيل. وكل هذا سينعكس إيجاباً على جوانب السياسة النقدية ودعم الحركة النقدية بين الناس ودعم فعاليات السوق. وفي المحصلة، سيساهم ذلك في دفع عجلة الاقتصاد والنمو خلال عام 2020.

وتبعاً لذلك، لا غرابة أن تكون البنوك المرخصة قد شهدت تحسناً في أدائها خلال عام 2018، إذ حققت نمواً في إجمالي موجوداتها بنسبة 3.7%، وتحسنت وتيرة الودائع لديها لتنمو بنسبة 2%، إذ ارتفع رصيد إجمالي الودائع لدى البنوك المرخصة خلال عام 2018 بمقدار 650.4 مليون دينار، أو ما نسبته 2.0% بالمقارنة مع رصيد الودائع في عام 2017، ليبلغ 33.8 مليار دينار. وتوزع هذا الارتفاع لعام 2018 بمقدار 25.4 مليون دينار أو ما نسبته 0.1% للودائع بالدينار ليبلغ 25.7 مليار دينار، و625 مليون دينار أو ما نسبته 8.3% للودائع بالعملات الأجنبية ليبلغ 8.2 مليار دينار.

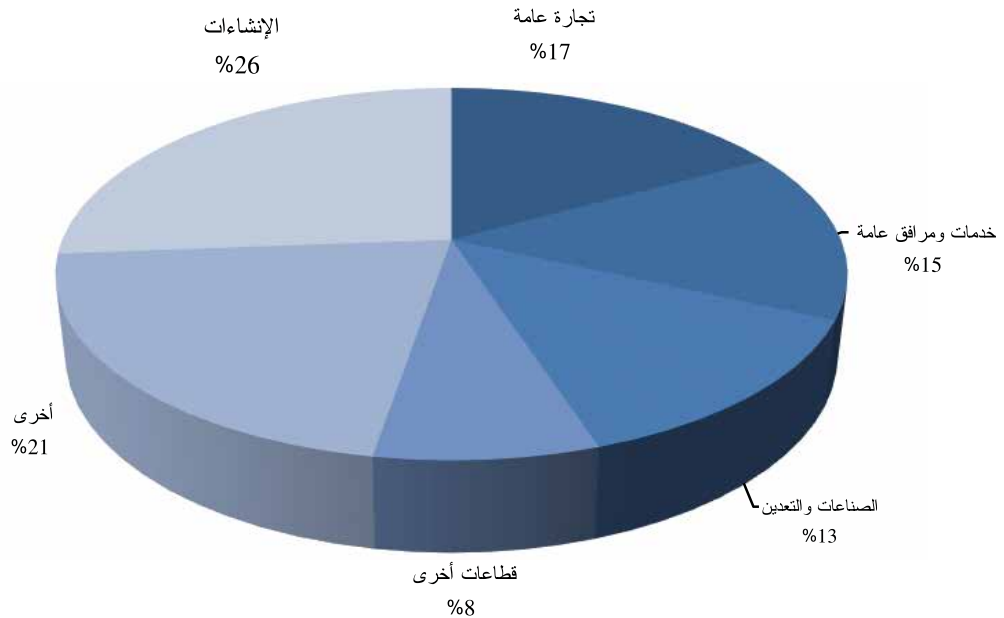
كما يلاحظ ارتفاع رصيد الودائع بالدينار لدى البنوك المرخصة خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019 بمقدار 912 مليون دينار أو ما نسبته 3.6% ليبلغ 26.6 مليار دينار، في حين انخفض رصيد الودائع بالعملات الأجنبية بمقدار 64.4 مليون دينار (0.8%) ليبلغ 8.1 مليار دينار. وهذا انعكس في مزيد من الانخفاض لحجم الودائع الكلي

بالعملات الأجنبية (لدى البنوك المرخصة والبنك المركزي)، إذ وصلت نسبة الانخفاض إلى 1.16% للشهور الثمانية الأولى من عام 2019.

كما نمت التسهيلات الائتمانية التي منحها البنوك المرخصة بنسبة 5.6%، إذ ارتفع رصيد إجمالي التسهيلات الممنوحة من البنوك المرخصة خلال عام 2018 بمقدار 1.375 مليون دينار بالمقارنة مع رصيده في نهاية عام 2017، ليبلغ 26.1 مليار دينار. واستحوذ القطاع الخاص على معظم التسهيلات الممنوحة خلال عام 2018، إذ ارتفعت التسهيلات الممنوحة لهذا القطاع بمقدار 1264.2 مليون دينار أو ما نسبته 5.8% ليبلغ رصيده 23 مليار دينار. كذلك ارتفع رصيد إجمالي التسهيلات خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019 بمقدار 918.8 مليون دينار، وبمعدل نمو 3.5% على أساس سنوي، ليبلغ 27 مليار دينار. وقد استحوذ القطاع الخاص على معظم التسهيلات الممنوحة خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019، إذ ارتفعت التسهيلات الممنوحة لهذا القطاع بمقدار 889.7 مليون دينار وبمعدل نمو 3.9% على أساس سنوي ليبلغ رصيده 23.9 مليار دينار، موزعة بحسب القطاعات الاقتصادية المختلفة كما يوضحها الشكل البياني رقم (3).

الشكل رقم (3):

الأهمية النسبية للتسهيلات الائتمانية الممنوحة وفقاً للنشاط الاقتصادي لعام 2018



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2018، ص 39.

أما في ما يتصل بهيكل أسعار الفائدة في السوق المصرفي، فقد شهد عام 2018 ظاهرة إيجابية تمثلت في انخفاض هامش سعر الفائدة بنحو 88 نقطة أساس مقارنة مع نهاية عام 2017، ليبلغ 3.96%. وما زال السوق يرنو إلى مزيد من الانخفاض.

إن الجهاز المصرفي الأردني جهاز كفو، ويتمتع بسيولة وربحية وكفاية رأسمال مرتفعة أثبتت اختبارات التحمل أنها مطمئنة، ولاسيما في ظل الرقابة الحثيثة للبنك المركزي، مع وجود أجواء تنافسية متزايدة بين البنوك، بالرغم من التحديات التي واجهت الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية.

ويلاحظ المتتبع لتطورات السياسة النقدية، أن البنك المركزي أصدر خلال عام 2018 تعليمات مشددة لتطبيق المعيار الدولي للتقارير المالية بهدف المحافظة على متانة الوضع المالي للبنوك وسلامته، كما أصدر تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتعليمات التكيف مع المخاطر السيبرانية للبنوك والمؤسسات المالية، لتعزيز قدرتها على التصدي لمحاولات الهجمات الإلكترونية بتقنية عالية. أما الجانب الآخر المهم، فقد تمثل في التدخل المباشر من البنك في دعم تحسين الوصول إلى التمويل للشركات المتوسطة والصغيرة التي تعد أهم ركائز الاقتصاد، لأنها تمثل أكثر من 98% من إجمالي الشركات في الغالبية العظمى من دول العالم، وذلك من خلال برنامج إعادة التمويل الموجه نحو قطاعات الصناعة، والزراعة، والسياحة، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية. وقام البنك خلال عام 2018 بشمول ثلاثة قطاعات أخرى ضمن برنامجه، وهي قطاعات الصحة، والنقل، والتدريب المهني والفني. ويبلغ حجم الأموال المتاحة ضمن هذا البرنامج 1.2 مليار دينار، تم إقراض نصفها حتى نهاية عام 2018. بالإضافة إلى ذلك، قام البنك المركزي بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بتوقيع عدد من الاتفاقيات مع المؤسسات الإقليمية والدولية بقيمة 440 مليون دولار، لتوفير خطوط ائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة يتم إعادة إقراضها من خلال البنوك المرخصة. كما قام البنك المركزي بإنشاء الصندوق الأردني للريادة بمبلغ 98 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي.

وقد تم تعزيز دور كل من الشركة الأردنية لضمان القروض والشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري، لتوفير الضمانات التي تحتاجها تلك القطاعات ودعم صادراتها من خلال برنامج ضمان ائتمان الصادرات. ومن المفيد ذكره في هذا السياق أن مؤسسة ضمان الودائع قد وصلت في عام 2018 أنشطتها التي تستهدف حماية المودعين من خلال ضمان ودائعهم لدى البنوك، إذ وافق مجلس الوزراء على المشروع المعدل لقانون المؤسسة بهدف توفير الحماية والضمان لشريحة أكبر من المودعين، وتسهيل إجراءات عملية دفع مبالغ التعويضات، وكذلك مشاركة المؤسسة في عمليات إيجاد حلول للبنوك المتعثرة،

وذلك بالتزامن مع التعديل المقترح من البنك المركزي على قانون البنوك.

ومن الملاحظ التطور اللافت للنظر في انخفاض العجز في الحساب الجاري متضمناً المنح بنسبة 36.8% مقارنة مع عام 2017، في حين أسفر أداء المعاملات الرأسمالية عن ارتفاع التزامات المملكة تجاه الخارج بمقدار 2741 مليون دينار. ويعود السبب في انخفاض عجز الحساب الجاري (باستثناء المساعدات) إلى 10.3% من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة مع 13.3% في عام 2017)، إلى استمرار الدخل السياحي بتحقيق معدلات نمو مرتفعة للعام الثاني على التوالي تجاوزت 13.1% في عام 2018، مما أثر إيجاباً على زيادة الوفرة في ميزان الخدمات. كما يعود إلى انخفاض العجز في ميزان السلع مدعوماً بارتفاع الصادرات الكلية بنسبة 3.5% وانخفاض المستوردات بنسبة 1.4%. ورغم ارتفاع المستوردات من الطاقة بنسبة 23.5%، إلا أن الأثر النسبي للمستوردات من غير الطاقة (التي انخفضت بنسبة 6.4%) دفع بالمستوردات الكلية نحو الانخفاض، مما أدى إلى تحول العجز في الحساب الجاري غير النفطي إلى وفر بلغت نسبته 3% من الناتج المحلي الإجمالي. علماً أن صافي حوالات العاملين قد انخفض بنسبة 2.6% ليصل إلى 1967 مليون دينار خلال عام 2018.

أما بالنسبة للاحتياطيات من العملات الأجنبية، فقد شهدت تراجعاً إلى 11.5 مليار دولار (تغطي 6.3 أشهر من المستوردات)، نزولاً من مستوى 12.3 مليار دولار في عام 2017 (كانت تغطي 6.9 أشهر من المستوردات)، بعد أن تجاوزت 14.1 مليار دولار في عام 2015 (كانت تغطي 8.3 أشهر من المستوردات). ومع ذلك، فإن مدة تغطية الاحتياطيات للمستوردات ما زالت تُعدّ آمنة عند مستوى يتجاوز ستة أشهر حالياً. كما يحظى هذا المؤشر بالأهمية لدى القائمين على السياسة النقدية، إذ إن السياسة النقدية تستمر بمراعاة هذا المؤشر بشكل مستمر. ومن جهة أخرى، تغطي الاحتياطيات الأجنبية ما يزيد على مثلي المعيار الدولي المتعارف عليه والبالغ ثلاثة أشهر. والجدير بالذكر أن تطور الرقم القياسي لسعر الصرف الحقيقي الفعّال يشير إلى استقراره في سعر الصرف الفعّال، فبعد أن انخفض هذا المؤشر في عام 2017 بنسبة 3.8%، ارتفع بنسبة 4% في عام 2018¹⁰.

وفي سياق الحديث عن تطورات السياسة النقدية خلال عام 2018، يمكن التوقف عند قيام البنك المركزي بتوسيع مظلمته الرقابية لتشمل شركات التأمين والشركات المالية غير البنكية بوصف ذلك خطوة لإخضاع جميع الشركات المقدمة للائتمان إلى رقابته، للحد من صيرفة الظل ودمجها بالنظام المالي الرسمي لتكون شريكاً مكماً لدور البنوك بمنح

10 صندوق النقد الدولي، Jordan, IMF Country Report NO. 19/127، ص30.

الاتّمان وسدّ الفجوة التمويلية للعملاء غير المخدومين من القطاع المصرفي، لتوسيع قاعدة الاشتغال المنشود، علماً أن قانون تنظيم أعمال التأمين المعدّل ما زال معروضاً على مجلس النواب، وفي حال استكمال المراحل الدستورية التشريعية لإقراره، فإنّ هذه الشركات ستخضع لرقابة البنك المركزي. وقد بلغ عدد شركات التأمين العاملة في الأردن 24 شركة في نهاية عام 2018، وقد ازداد نشاطها لترتفع أقساط التأمين التي حصلت عليها خلال ذلك العام إلى 607 ملايين دينار (زيادة بلغت نسبتها 2.1% مقارنة بعام 2017)، كما ارتفعت التعويضات التي دفعتها إلى 466 مليون دينار (زيادة بلغت نسبتها 1.7% مقارنة بعام 2017).

وقد استمر التراجع في السوق المالي خلال عام 2018، إذ انخفض حجم التداول في بورصة عمان بنسبة 20.7% مقارنة بالعام السابق، وانخفض الرقم القياسي لأسعار الأسهم المرّجح بالقيمة السوقية للأسهم الحرة بما نسبته 10.2%، وتراجعت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في البورصة بنسبة 5% لتصل إلى 16.1 مليار دينار مشكّلة ما نسبته 55.7% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد سجّل صافي تعاملات المستثمرين غير الأردنيين تدفقاً موجباً مقداره 485 مليون دينار، الأمر الذي عزّز ملكية هؤلاء المستثمرين لتناهنز نحو نصف إجمالي القيمة السوقية للأسهم. والمؤسف أن ظاهرة التراجع استمرت خلال عام 2019، إذ سجّل المؤشر العام للبورصة انخفاضاً خلال الثلث الأول منه بنسبة 5.1% مقارنة مع المدّة نفسها من عام 2018، وهي رابع أعلى نسبة انخفاض بين 16 سوقاً مالياً عربياً. وقد كثرت التحليلات حول تلك الظاهرة المقلقة التي ترتبط في حقيقة الأمر بتراجع النمو الاقتصادي وتراجع السيولة في السوق الذي شهد مضاربات محمومة خلال العقد الماضي، ولا سيما في سوق الإصدار الأولي الذي حصد اكتتابات المواطنين في شركات أسست على عجل وأشعلت حمى المضاربة التي رفعت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في البورصة إلى رقم تاريخي ناهز 42 مليار دينار. لقد كانت المحصلة مما سبق ذكره كل هذا المناخ من التخوف الذي يحيط بالبيئة الاستثمارية عموماً، والذي لا يقتصر على السوق المالي، بل يتعداه إلى السوق العقاري والتجاري ويمتد إلى جميع الأنشطة التي تأثرت بالأجواء المحبطة، إضافة إلى شيوع التوقعات المستقبلية المتشائمة التي أضحت تحقق ذاتها وتثبط العزائم، مما ضيق الأفق أمام مجالات التصحيح وجعل من العسير التصدي لها في الأجل القصير من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية التي بات نجاحها كأدوات تصحيحية رهناً بتبني أفق أوسع لسنوات أطول.

خامساً: التوصيات

1. انطلاقاً من التوصية الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 بضرورة إعادة هيكلة الجهاز الحكومي وإلغاء العديد من الهيئات التنظيمية القطاعية، وبعد أن بلغ العجز في الوحدات الحكومية المستقلة رقماً قياسياً جاوز 248 مليون دينار في عام 2018، فإن الحصافة تقتضي وضع خطة ذات جدول زمني واضح لتسريع وتيرة العمل على إلغاء هذه الوحدات أو إعادة دمجها، وإغلاق هذا الملف الذي ما زال مفتوحاً منذ مدة طويلة.
2. ثمة ضرورة ملحة لإطلاق مشروع تنموي ضخم يُعدُّ رافعة للاقتصاد، علماً أن آخر مشروع كبير تم إطلاقه هو مشروع توسعة مطار الملكة علياء الدولي الذي أُطلق قبل سنوات. ويمكن التفكير عملياً في هذا السياق بتخصيص أحد بنود الإنفاق الرأسمالي في موازنة عام 2020 للبدء بالإنفاق على المرحلة الأولى من هذا المشروع التنموي الذي ينبغي أن تكون مسؤولية اختياره من ضمن مجموعة بدائل وأولويات تُعرض على مجلس النواب. ومن المشاريع المهمة التي يمكن أن توضع على سلم الأولويات مشروع شبكة السكك الحديدية التي تربط أجزاء البلاد وتصل مع الشبكات الإقليمية المحيطة والتي تم سابقاً استملاك الأراضي التي ستمر منها تمهيداً للبدء بإنشائها. والحق أن هذا المشروع بطبيعته يعدُّ من المشاريع كثيفة الاستخدام للعمالة ومن شأنه أن ينهض بقطاع النقل الأردني برمته.
3. بعد أن أوشك برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016) على الانتهاء (إذ بدأت المرحلة الأخيرة من مراجعته والتي يتوقع أن تفضي إلى تمديد مؤقت للبرنامج قبل اعتماد اتفاق جديد)، فقد آن الأوان أن تبدأ الحكومة بإطلاق حوار موضوعي واسع حول تبني برنامج إصلاح اقتصادي وطني شامل ليُصار إلى تقديمه للصندوق، مع ضرورة الاهتمام بالأهداف الإصلاحية الحقيقية على المستوى الاقتصادي الكلي، وخاصة التركيز على هدي النمو والعدالة الاجتماعية لتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد بالكيفية التي يمكن أن تكون مقبولة للصندوق في إطار ما يسعى إليه من أهداف كمية تتصل مباشرة بعلاج العجز والاختلالات والمديونية. ومن المهم أن يكون البرنامج المقبل توافقياً وأخف وطأة على المواطن الذي يتطلع لتنفس الصعداء، ولا سيما أن الصندوق أضحى يعترف صراحةً بالعبء الأردني الثقيل ويصف الاقتصاد الأردني بأنه الأكثر إنهاكاً بالضعف، وبات يشعر أن الحلول التقليدية التي درج على طرحها والتمسك بها لم تعد مجدية.
4. تكليف وزارة الصناعة والتجارة بإعادة تقييم أداء الاتفاقيات التجارية ونتائجها المبرمة مع العديد من الدول، ومراجعة شروطها وقدرتها على تحقيق أهدافها، وضمان توزيع مكتسباتها توزيعاً أكثر عدالة بين أطرافها في ظل ضعف الإطار التشريعي الذي

يحكم حماية الإنتاج الوطني، ومكافحة الإغراق والالتزام الجامد بشروط منظمة التجارة العالمية التي يتعين التفكير كذلك في بدء مراجعتها مع المنظمة. ويمكن الاسترشاد في هذا المقام بالشروط المجحفة التي كانت تتضمنها اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا قبل إلغائها والتي قُدِّر حجم الإعفاءات الجمركية التي مُنحت للمستوردات التركية بموجبها بنحو 322 مليون دينار خلال المدّة (2011-2017)، دون أن يصاحب ذلك نموّ نوعيٍّ أو كمّيٍّ يُذكر في الصادرات الوطنية إليها أو في تدفّقات الاستثمار التركية. والمؤسف أيضاً أنّ الصادرات الوطنية إلى دول الاتحاد الأوروبي ما زالت تراوح مكانها منذ سنوات ولا تتجاوز 3% من إجمالي صادرات المملكة مع وجود اتفاق تبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي، مما يشير إلى ضعف متابعة هذه القضايا.

5. ويتصل بهذه التوصية كذلك، ضرورة مراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار في إطار مراجعة تشريعية شاملة لنحو 41 قانوناً أصبحت بحاجة للتعديل والتحديث، وإزالة التشوهات التي أشار إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقريره لسنة 2015.

6. ضرورة تجويد أداء السياسات الاقتصادية من خلال الارتقاء بأدواتها المختلفة، وتبني نهج إصلاح ضريبي شامل يعزز دور ضريبة الدخل ليس بعدّها رافداً مغذياً للإيرادات العامة وحسب، بل بعدّها أيضاً أداة رئيسية نحو تحقيق عدالة توزيع الدخل القومي والنمو، مما يستلزم الاستمرار في السياسة التي بدأتها الحكومة منذ مطلع عام 2019 والمتمثلة في إعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي تغوّلت في الهيكل الضريبي وشوّهته. ولا بدّ أيضاً من الاستمرار في نهج ضبط الإنفاق العام بطريقة نوعية يستطيع المواطن من خلالها لمس بصماتها بوضوح. ولا بدّ أن يكون موضوع معالجة العجز الضخم في قطاعي الماء والكهرباء موضع اهتمام خاص في السياسة المالية المتوخّاة، من خلال الالتزام بالمنهجية الحكومية التي تم اعتمادها مع صندوق النقد الدولي وأدرجت في متن المراجعة الأخيرة للاتفاقية مع الصندوق في شهر أيار 2019، وكان ذلك من أولويات برنامج التصحيح الاقتصادي الوطني الموصى به. فبعد أن أقرت الحكومة ضريبة مقطوعة على استهلاك المحروقات بدلاً من الضرائب النسبية المرتبطة بأسعار النفط التي كان يتم تعديلها شهرياً، من الصواب الآن أن تُترك عملية تسعير المحروقات لقوى العرض والطلب بعد أن تمت حماية إيرادات الخزينة من تقلبات أسعار النفط، لأن المنافسة بين شركات التوزيع التي تقوم أيضاً بمهمة الاستيراد، كفيلة بتحقيق التوازن المرغوب فيه. ومن الضروري في هذا السياق الإسراع

- في إقرار الاستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة المتجددة الذي عانى كثيراً من تخبط السياسات، إذ يُنتظر إقرار تلك الاستراتيجية بفاغ الصبر.
7. لأن أداء السياسة النقدية اتسم بالانكماشية، فقد حان وقت تخفيض التشدد في أدوات هذه السياسة في ظل التغيير في اتجاهات أسعار الفائدة العالمية. إذ تتطلب المرحلة المقبلة سياسة نقدية ميسرة تنعكس على هيكل أسعار الفائدة المحلية وحجم الائتمان المقدم من البنوك. والحق أن أبرز ما يمكن التوصية به في ما يتعلق بأداء السياستين المالية والنقدية، هو تعزيز التناغم بين هاتين السياستين. وهذا أمر في غاية الأهمية من وجهة نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
8. تنظيم قطاع التجارة الإلكترونية الذي يعاني من الفوضى بما يحفظ حقوق التجار والمستوردين ولا يؤثر على الإيرادات العامة من جهة، ويسمح بمواكبة التطورات التقنية المعاصرة من جهة أخرى. ومن المناسب تشكيل لجنة مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص يتم تكليفها بهذه المهمة.
9. بعد أن تنبّهت الحكومة على موضوع تنشيط السوق العقاري وبدأت بالفعل بخطوات جادة في هذا الاتجاه، يؤمل منها أن تستمر وأن تتابع إصدار الأنظمة المتصلة بإجراءات تنفيذ هذه الخطوات، ووضع قانون الملكية العقارية الجديد موضع التنفيذ، وكذلك وضع نظام الأبنية المعدل موضع التنفيذ.
10. تتجه الأنظار إلى خطوات مؤثرة مماثلة على صعيد تنشيط السوق المالي يحدّد أن تبدأ بالتركيز على تطوير السوق الثانوي المعني بإصدارات السندات والصكوك وإصدارات الأسهم الجديدة، مما يتطلب من هيئة الأوراق المالية المبادرة بالاهتمام الاستثنائي بسوق تداول السندات الحكومية وغير الحكومية التي تحتاج إلى جهد كبير لتطويرها، لتكون ذراعاً رافعة للسوق المالي على غرار الأسواق المالية الدولية مثل بورصة نيويورك مثلاً التي تحتلّ السندات والصكوك نسبة 60% من التداول الإجمالي فيها. ولا بد أن يتزامن ذلك مع برنامج لإطلاق صناديق متخصصة لتمويل المشاريع، وتحفيز الصناديق الاستثمارية بأنواعها لحشد مزيد من المدّخرات المحلية اللازمة للتنمية المستدامة. ومن المعول عليه أن ينهض الجهاز المصرفي بتقديم أنواع جديدة وجذابة من خدمات التجزئة والأوعية الادخارية والاستثمارية، والتوسع في تقديم القروض للمشاريع الكبرى ضمن إطار التجمع المصرفي. فمن الحكمة في الوقت الراهن كسر الحلقة المفرغة التي يدور فيها السوق منذ سنوات، وإعادة ثقة المستثمرين بالسوق في ضوء تنامي ظاهرة التوجه المتزايد للمستثمرين الأردنيين نحو الأسواق المالية الإقليمية والدولية.

الملحق رقم (1)
الاستقرار الاقتصادي الكلي
السيناريو المستهدف في وثيقة «رؤية الأردن 2025»

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة التشريعات الحكومية المتصلة بالإيرادات ومنها التشريعات الضريبية، لتحقيق مزيد من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية وتعزيز الإيرادات الحكومية. - تفعيل آليات تحصيل المتأخرات المتراكمة المستحقة للحكومة على الجهات المختلفة. - إجراء تقييم دوري لبيان أثر القرارات المالية المتصلة بتعزيز الإيرادات، وأثر تعديل القوانين الضريبية في تحقيق الأهداف الاقتصادية. - تحسين بيانات ضريبة الدخل على مستوى الأسرة عن طريق إلزام جميع الأسر الأردنية بإيداع إقرار ضريبي سنوي حتى لو كان دخل الأسرة قد أعفي من ضريبة الدخل. 	<p>تعزيز إدارة إيرادات الضريبة وتحسين عملية التحصيل.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - توسيع استخدام التقنيات وتكنولوجيا المعلومات في تحصيل الإيرادات العامة بهدف تسهيل إجراءات التحصيل (مثل نظام المدفوعات الوطني والتسديد من خلال البطاقات الإلكترونية). - توسيع تطبيق نظام الأبنية والأراضي الإلكتروني على جميع البلديات بما فيها أمانة عمان الكبرى، وشمول الإيرادات ورخص المهن والرسوم الأخرى في النظام. - تطبيق نظام الماسح الدولي (الباركود) في تحصيل القسائم المالية. 	<p>توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية لتحصيل الإيرادات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الحد من الإعفاءات الضريبية ووضع شروط واضحة لها. - إعلان قرارات الإعفاء الصادرة من مجلس الوزراء والأسباب وراء المنح. 	<p>الحد من الإعفاءات وتشديد أحكام الإعفاء.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - المتابعة الدورية لإنفاق المخصصات الرأسمالية لتستخدم في الجوانب ذات الأثر الإيجابي على النمو الاقتصادي. - التركيز على إقامة المشاريع الرأسمالية من خلال المنح أو مشاريع الشراكة أو الصكوك الإسلامية في الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية المستقلة. 	<p>الإنفاق الرأسمالي.</p>

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة التشريعات المالية بما يحقق مزيداً من الانضباط المالي. - إعداد آلية تضمن عدم تراكم الالتزامات المالية والمتأخرات على الوزارات والدوائر الحكومية، وذلك بالتقيد بالإنفاق وفقاً للمخصصات الموجودة لها في الموازنة العامة إلا في الحالات الاستثنائية وبحسب الأصول. - إعداد آليات فاعلة لترشيد النفقات التشغيلية، وخاصة في كميات استهلاك الكهرباء والمياه والمحروقات، وضبط استهلاكها في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والجامعات الرسمية والبلديات. - مراجعة شاملة لتخفيض كلفة الأبنية المستأجرة من الحكومة سواء داخل المملكة أو خارجها، مثل السفارات وغيرها، وإعداد خطة تدريجية للاستخدام الأمثل للأبنية المستأجرة والتحول التدريجي للملكية الأبنية الحكومية في ضوء الأولويات والموارد المالية المتاحة. - اتخاذ التدابير اللازمة والخطط الزمنية لتخفيض الفاقد في الكهرباء والمياه والمحروقات. - مراجعة سياسة الدعم الحكومي وضبط آلية توجيهه إلى مستحقيه. - متابعة تنفيذ الأبعاد المالية لقرارات الحكومة في إعادة هيكلة بعض الهيئات والمؤسسات الحكومية ودمجها وغانها. - مراجعة شاملة للكلف المالية السنوية لمساهمات الحكومة في المؤسسات والمنظمات الدولية وتقييم المنافع المباشرة وغير المباشرة المتحققة منها. 	<p>مراجعة الآليات والإجراءات لترشيد النفقات العامة وضبطها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تطبيق نظام إلكتروني للمشتريات الحكومية. - تطبيق نظام إلكتروني لإدارة المخزون والمستودعات الحكومية بهدف الاستخدام الأمثل للموارد الوطنية، وعدم شراء اللوازم الحكومية في حال وجود فائض منها في الدوائر الأخرى. - تطبيق نظام إلكتروني للمركبات والمعدات والآليات الحكومية بما يتماشى مع نظام تتبّع المركبات وإدارتها الذي تقوم الحكومة بالعمل على التحضير لاستخدامه. 	<p>توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - إجراء مراجعة دورية لخطة إطفاء الخسائر السنوية لشركة الكهرباء الوطنية. - المعالجة التدريجية لعجز سلطة المياه ضمن خطة زمنية محددة. 	<p>تخفيض عجز الموازنة العامة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة قانون الدين العام وإدارته بما يتماشى مع الممارسات الدولية، ووضع ضوابط لسقوف الدين سواء للحكومة المركزية أو لكفالة الوحدات المستقلة مثل الكهرباء والمياه. - استكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتشجيع القطاع الخاص للدخول في اتفاقيات شراكة مع القطاع العام لتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى في القطاعات الرئيسية. - مراجعة دورية لأدوات التمويل الخارجية والداخلية بما يحقق تخفيضاً دورياً على كلف التمويل. - التوظيف الأمثل للمنتج المالية المقدمة للأردن، والتنسيق مع الجهات المانحة للحصول على منح خارجية للحد من تفاقم العجز. 	<p>إدارة الدين العام والتمويل.</p>

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - تحديث التشريعات المتصلة بالتدقيق والرقابة المالية لتتماشى مع الممارسات الدولية. - استكمال تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية التابع للحكومة (GFMIS) ليشمل جميع الوزارات والدوائر الحكومية، واعداد نظام إلكتروني جديد لإدارة المعلومات المالية للوحدات المستقلة. - مواصلة جهود الحكومة لتعزيز عمليات الإدارة المالية العامة. - تفعيل آليات الرقابة على المال العام وتوسيع نطاقها. - تعزيز العاملين في المجال المالي والرقابي الحكومي وتأهيلهم. - متابعة الإجراءات اللازمة لاشتراط اجتياز الموظف برنامج الحاسب الحكومي قبل مباشرة الأعمال المالية. - إعداد الخطة التنفيذية لتطبيق معايير الرقابة الدولية في القطاع العام. - إقرار برنامج جديد خاص بالمدقق الداخلي للقطاع العام. - إعداد تعليمات وأسس جديدة تحكم آلية تسمية ممثلي الحكومة ومتابعتهم وتقييمهم في الشركات التي تساهم فيها الحكومة. 	تعزيز الرقابة المالية.
<ul style="list-style-type: none"> - إصدار الحساب الختامي للحكومة المركزية والحساب الختامي للوحدات المستقلة سريعاً وقبل انقضاء المدة الدستورية المحددة، وتضمينه مقارنة الإنجازات مع الأهداف ومؤشرات الأداء الرئيسية والمعايير المحددة. - الالتزام بنشر البيانات المالية وفق معايير نشر البيانات المالية الدولية، والالتزام بنشر بيانات المالية العامة شهرياً في موعدها دون تأخير. - إضافة البيانات المالية للوحدات الحكومية المستقلة ضمن بيانات المالية العامة التي تنشر شهرياً للحكومة المركزية. - زيادة مستوى مبدأ الشفافية في نشر البيانات المالية لتشمل البلديات والجامعات وسلطة منطقة العقبة والشركات المملوكة للحكومة. 	تعزيز مبدأ الشفافية والإفصاح المالي.
<ul style="list-style-type: none"> - الاستمرار في بناء الإصلاحات نحو التنفيذ الكامل لعملية إعداد الموازنة القائمة على النتائج. - رصد احتياطي التخطيط في إطار الإنفاق متوسط المدى للسنوات التأشيرية ليُسمح بتخصيص موارد مالية لمشاريع ومبادرات جديدة في الموازنة العامة. 	إعداد الموازنة العامة.

المصدر: وثيقة الأردن، رؤية واستراتيجية وطنية، ص 73-74.

الملحق رقم (2)
السلع الخاضعة لضريبة المبيعات بنسبة 4%

الوصف	تسلسل
الدجاج المجمد، قطع وأحشاء وأطراف مجمدة من دجاج صالح للأكل	1
أسماك طازجة أو مبردة	2
الزيوت والسمن	3
برغل	4
فريكة	5
منتجات الصيدلة والأدوية (ما عدا حقائب الإسعاف ونفايات محضرات الصيدلة)	6
المحليات	7
الحقائب المدرسية عدا ما هو مصنّع من مادة الجلد الطبيعي	8
الدفاتر المدرسية ودفاتر المحاضرات الجامعية	9
البريات	10
العلب الهندسية والمساطر	11
أجهزة تقويم الأعضاء بما فيها العكاكيز والأحزمة والأربطة الطبية الجراحية، جباير وأصناف وأجهزة أخرى لجبر كسور العظام، أجهزة وأصناف للترميم (أعضاء الجسم الاصطناعية)، أجهزة تسهيل السمع للسمع وأجهزة أخرى تُمسك باليد أو تُحمل أو تُزرع في الجسم لتعويض نقص أو عجز ما	12
الزي المدرسي وأقمشة الزي المدرسي	13
مسحوق وكريات مكثلة من البرسيم	14
ملفوف	15
قرنبيط وقرنبيط بروكلي صالح للأكل طازج أو مبرد	16
كرنب بروكسل صالح للأكل طازج أو مبرد	17
ملفوف صالح للأكل طازج أو مبرد	18
بازيلاء (بيسوم) طازج أو مبرد	19
بامية طازجة أو مبردة	20
بقول فولية طازجة أو مبردة	21
بادنجان طازج أو مبرد	22
فطور من جنس أجاريكس طازج أو مبرد	23
فطور طازج أو مبرد	24
فليضة أو فلفل طازج أو مبرد	25
سبانخ أو سبانخ نيوزلندية وسبانخ كبيرة الورق طازجة أو مبردة	26



الوصف	تسلسل
زيتون طازج أو مبرد	27
يقطين وقرع طازج أو مبرد	28
خضراوات أخرى طازجة أو مبردة	29
بازيلاء يابسة مقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	30
بازيلاء يابسة مقشورة للبذار	31
بازيلاء يابسة مقشورة أخرى	32
بازيلاء هندية يابسة ومقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	33
بازيلاء (بيسوم ساتيكوم) يابسة مقشورة للبذار	34
بازيلاء هندية يابسة ومقشورة أخرى	35
بقول فريكة يابسة ومقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	36
بقول فريكة يابسة ومقشورة للبذار	37
بقول فريكة يابسة ومقشورة أخرى	38
الجدور الطازجة أو المبردة	39
بطاطا حلوة طازجة أو مبردة كاملة أو مقطعة	40
جدور ودرنات أخرى غزيرة البناء أو الإينولين طازجة أو مقطعة	41
تمر طازج أو مجفف	42
لبن	43
عنب طازج	44
بطيخ	45
شمام	46
سفرجل	47
مشمش طازج	48
الدرّاق (الخوخ) بما فيه الدرّاق الأملس (نكتارين) طازج	49
برقوق وبرقوق السياج طازج	50
زعتري	51
الحيوب	52
منتجات مطاحن	53
دقيق ذرة	54
جريش وسميد من حنطة (قمح)	55
جريش وسميد من ذرة	56

الوصف	تسلسل
كربيات مكثلة من حبوب أخرى	57
نبت الحبوب كامل مفلطح أو رقائق أو مطحون	58
دقيق وسميد من البقول القرنية اليابسة	59
عسقلان طازج أو مبرد	60
فول معلب ومحضّر أو محفوظ من دون الخل أو حمض الخليك أو السكر	61
حمص معلب ومحضّر أو محفوظ من دون الخل أو حمض الخليك أو السكر	62
سجق ومنتجات مماثلة من لحم وأطراف أو من لحوم أو من أحشاء وأطراف محضرات أغذية أساسها هذه المنتجات	63
محضرات متجانسة، من لحوم أو أحشاء أو أطراف أو دم حيواني	64
مرتديلا من حبش	65
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من حبش (ديوك ودجاجات روسية) عدا المرتديلا	66
مرتديلا من بط أو من إوز أو من غرغر (دجاج غينيا)	67
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من بط أو إوز أو غرغر (دجاج غينيا) عدا المرتديلا	68
مرتديلا من فصيلة الأبقار	69
مرتديلا من لحوم أو من أحشاء وأطراف	70
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من لحوم أو أحشاء وأطراف	71
أسماك اسقمري (ماكريل) غير مفرومة محضرة أو محفوظة	72
أسماك أنشوجة غير مفرومة محضرة أو محفوظة	73
أسماك غير مفرومة أو محفوظة	74
محضرات غذائية مركبة متجانسة	75
أسماك محضرة أو محفوظة أخرى بما فيها المفرومة	76
أجبان محضرة من حليب	77
معكرونة تحتوي على بيض، غير مطبوخة ولا محشوة ولا محضرة بطريقة أخرى	78
شعيرية تحتوي على بيض، غير مطبوخة ولا محشوة ولا محضرة بطريقة أخرى	79
أصيلة للأنسال	80
غيرها	81
أصيلة للأنسال	82
الجمال وحيوانات أخرى من هذه الفصيلة	83
أرانب أليفة وأرانب برية	84
حيوانات حية أخرى من ثدييات	85
زواحف (بما فيها الثعابين والسلاحف)	86

الوصف	تسلسل
طيور حية أخرى	87
نحل	88
غيرها	89
حيوانات حية أخرى	90
كربن وملفوف وقرنبيط آخر وخضر مماثلة صالحة للأكل من جنس براسيكا طازجة أو مبردة	91
خس مكبب طازج أو مبرد	92
خس آخر طازج أو مبرد	93
هندباء طازجة أو مبردة	94
غيرها	95
لفت بقلي طازج أو مبرد	96
فجل صالح للأكل طازج أو مبرد	97
شمندر (بنجر) للسلطة صالح للأكل طازج أو مبرد	98
غيرها	99
مندئينا مهجنة طازجة	100
كلمنتينا مهجنة طازجة	101
جريب فروت بما فيه البوملي طازج	102
تفاح أميركي طازج	103
كرز حامض	104
بازيلاء (بيزوم ساتيفيوم)	105
لوبياء أو فاصولياء	106
محضرات حليب لتغذية العجول	107
محضرات أخرى من الأنواع المستعملة لتغذية الحيوانات	108
ملح الطعام	109
حمض فسفوريك وأحماض بولي فسفوريك	110
أكسيدات التيتانيوم	111
غيرها	112
جلوسيتول (سوربيتول)	113
غيرها	114
أقلام رصاص بخزان	115
أقلام رصاص وأقلام تلوين برصاص محاط بغلاف صلب	116

الوصف	تسلسل
أقلام تلوين	117
سجق ومنتجات مماثلة من دم حيواني	118
رب البندورة (معجون البندورة) ضمن عبوات	119
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من لحوم فصيلة البقر	120
محضرات معلّبة من لحوم فصيلة الأبقار	121

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

المراجع

1. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2018.
2. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تنافسية الأردن- التقرير الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2015.
3. البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي لعام 2018.
4. البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.
5. البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي 2017.
6. الأردن 2025، رؤية واستراتيجية وطنية. عمان-الأردن.
7. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)، مجلس السياسات الاقتصادية، طبعة محدثة 1/6/2018.
8. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
9. حرب العملات وسياسات أسعار الصرف الحليفة، سليم أمين أبو الشعر، 2016، عمان.
10. صحيفة «الرأي»: أعداد مختلفة مثبتة.
11. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2018. Geneva, Switzerland.
12. Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2020-2018, Ministry of Planning and International Cooperation.
13. International Monetary Fund. Jordan: IMF Country Report No. 2019, 127/19.