

تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور الاقتصاد الكليّ

(دور السياستين المالية والنقدية،
بيئة الأعمال والاستثمار،
امتداد الآثار الاقتصادية الإقليمية
والعالمية إلى الأردن)



التقديم

قيّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن محور الاقتصاد الكلي، مراجعات السياستين المالية والنقدية، وبيئة الاعمال والاستثمار، وامتداد الآثار الإقليمية والعالمية إلى الأردن. وركز المحور على مدى تناغم السياسات في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وتنافسية وجاذبة للاستثمار. وتتبع مراجعة السياسة المالية والنقدية في منهجيتها تقييماً للخطط الرسمية التي تتعامل مع هاتين السياستين ومدى التزام الحكومة في تحقيق أهداف تلك الخطط. وترصد المراجعات أهم المؤشرات المالية والنقدية التي تعكس أداء السياستين والمؤشرات ذات العلاقة بالبيئة الاقتصادية الكلية، كمؤشرات تشجيع الاستثمار والآثار المترتبة على النمو الاقتصادي من العوامل الخارجية.

ولا بد من الإشارة الى ضرورة تناغم هذه السياسات وقراءتها بشكل متواز، لأن أي تقدم يحرز في مجال معين سيؤثر على السياسات الأخرى ونتائجها، لذلك فإن المطلوب هو صياغة إطار متكامل للسياسات يربط ما بين السياسات الاقتصادية بمفهومها الواسع والتبعات الاجتماعية التي تترتب عليها، مع وجود خريطة طريق تبين بوضوح التحولات المطلوبة في كل محور من محاورها القائمة على المواطن والحكومة والقطاع الخاص.

كما يجب عدم إغفال أن هناك جملة من الافتراضات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند تقييم الخطط والأهداف المرجو تحقيقها، والتي يأتي في مقدمتها قدرة المؤسسات والأفراد العاملين فيها على تنفيذ تلك السياسات، ووجود القناعة بإحداث التحولات المطلوبة، هذا إلى جانب إيجاد أدوات التنفيذ اللازمة لذلك، وتوفير أدوات القياس والمتابعة بشكل منهجي ومتسق. فعلى سبيل المثال، حين يتم تناول قضايا مالية متعلقة بالضرائب وتعزيز دور المؤسسة الضريبية وتحسين وسائل الجباية، فإن الافتراض الضمني لتنفيذ ذلك ولتحقيق الأهداف المتوخاة يتمثل في رغبة المؤسسة بتحقيق ذلك، وجودة القدرات والكوادر البشرية المؤهلة لتنفيذ تلك السياسات، لكن هذا الافتراض قد لا يكون في مكانه، فمن الممكن جداً أن يكون ضعف القدرات والبشرية وضعف المؤسسات هو المسؤول عن عدم ترجمة السياسات على أرض الواقع، كما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

وبشكل متواز، لا بد من تحديد أصحاب المصلحة وكيفية تفاعلهم مع القرارات المتخذة، إذ إن المقاومة للتغيير غالباً ما تأتي من أصحاب المصالح القادرين على التحشيد وكسب التأييد كونهم يعرفون طبيعة الأضرار أو المصالح المباشرة التي ستعكس عليهم جراء القرارات أو السياسات المالية أو الاستثمارية الجديدة، بينما تبقى فئات كثيرة خارج دائرة اتخاذ القرار بسبب غياب الهياكل التي تمكّنها من المساهمة في صنع القرارات أو السياسات.

وهذا الواقع الاقتصادي والسياسي من شأنه تعقيد صنع السياسات العامة والحيولة دون بناء إجماع بين الفاعلين والمستهدفين لتنفيذ السياسات، ويجعل من الصعوبة بمكان ترجمة الاستراتيجيات إلى برامج عملية. وضمن السياق نفسه، فإن عدم القدرة على التنفيذ ينجم عنه تراجع منسوب الثقة في المؤسسات العامة، وهو ما تؤكد العديد من استطلاعات الرأي، ويات المطلوب برامج عملية ضمن سقف زمنية محددة ومراجعات مستمرة للأهداف التي يجب التوصل إليها، وأسباب الانحراف عن تلك الأهداف. وهذا ينطبق إلى حد كبير على السياستين المالية والنقدية، وكذلك السياسة الاستثمارية التي يمكن وضع إطار كمي لقياس متغيراتها ومتابعتها على مدار العام ورصد بدايات التغيير فيها.

ضمن هذا المحور، فإن الأبعاد المالية والنقدية والاستثمارية هي التي تشكل الإطار الكلي للاقتصاد، الذي يرتبط الحفاظ على استقراره بتناغم هذه المحاور ووضوح الرؤيا المتعلقة بهذا الشأن. ومما لا شك فيه أن التحديات التي يواجهها الأردن في السياستين المالية والنقدية، وخصوصاً المالية منها، على مدى الأعوام الماضية، ساهمت في خلق تحديات أخرى على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، فعجز الموازنة المستمر وعدم مقدرة الحكومة على الشروع بإطلاق استثمارات رأسمالية ضخمة وتقديم خدمات عامة كفاءة، أضعف فرص النمو الاقتصادي، وهو ما أوصل العجز بعد المنح للشهور الثمانية الأولى من عام 2019 إلى حوالي 891.5 مليون دينار مقابل عجز مالي بلغ 781.4 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2018¹، وكنتيجة غير مباشرة لذلك ارتفعت معدلات البطالة والفقر. ولذلك، فإن السيطرة على السياستين المالية والنقدية وتكريسهما كأداتين رئيسيتين لتحفيز النمو الاقتصادي بات أمراً ملحاً. وبشكل عام، ما زال الأردن يحتاج إلى المزيد من التناغم والتوافق بين هاتين السياستين لاستخدامهما كأداتين فعّاليتين في إدارة الدورة الاقتصادية في البلاد.

ويتجلى ذلك في صعوبة التحكم في متغيرات السياسة المالية، نظراً لوجود العديد من المحددات المرتبطة بعجز الموازنة العامة، وصعوبة التخلص من حجم كبير من الإنفاق الجاري خصوصاً بالنسبة لأجور العاملين في القطاع العام ونفقات خدمة الدين وبقية بنود الإنفاق العام التي يمكن وصفها بالجامدة، إذ تشكل النسبة الأكبر من النفقات الجارية. ورغم السعي المتواصل إلى تخفيض نسبة النفقات الجارية، فقد وصلت نسبة هذه النفقات إلى نسبة الإنفاق الكلي للشهور الثمانية الأولى من عام 2019 إلى 91.9%

1 نشرة المالية العامة للحكومة، المجلد 21، العدد الثامن.

مقارنة مع 90.8% للفترة نفسها من العام الماضي². كما يمكن ربط عوامل أخرى ذات أثر، منها ضعف القدرة على توظيف السياسة المالية لتحفيز النمو، وضبابية إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما أدى إلى تراجع فعالية السياسة المالية، فتراجع النمو الاقتصادي ومعه حصيلة الإيرادات، وهو ما يعني المزيد من الضغط على صانع السياسة لتجنب اتساع عجز الموازنة وبالتالي المديونية. وهي متوالية ودائرة مغلقة يعيش فيها الأردن منذ سنوات ولم ينجح باجتراح حلول لها.

أما السياسة النقدية، فهي ترتبط بعوامل رئيسية ثلاثة، تتمثل بسعر الصرف، وأسعار الفائدة، والاحتياطي من العملات الأجنبية. وبالنظر إلى ارتباط الدينار بالدولار الأمريكي، فإن هامش سعر الفائدة يرتبط بتلك بمتغيرات داخلية وخارجية. وقد وفرت سياسة ربط الدينار بالدولار ما يشبه حزمة أمان للاقتصاد على مدى الأعوام الماضية، ولكن هذا الارتباط يحدد أيضاً الهامش الذي تتحرك فيه أسعار الفائدة وقدرتها على الاستجابة لمتغيرات السوق المحلي، إذ يسعى البنك المركزي إلى الموازنة بين احتياجات السوق المحلي وتحركات أسعار الفائدة عالمياً على الدولار، بما يضمن استمرارية جاذبية الدينار للودائع المقيمة بالدينار. وهذا يرتب على صانع السياسة النقدية فرض أسعار فائدة محلياً مرتبطة بالتدبير على الدولار، وهو ما يحد من إمكانية توظيف السياسة النقدية كمحفز للدورة الاقتصادية.

وفي جانب الاحتياطيات، فإن رصيد الأردن من العملات الأجنبية أظهر استقراراً رغم الكثير من الظروف التي مر بها الاقتصاد الأردني ورغم التطورات الإقليمية، حيث بلغت قيمتها 11.5 مليار دولار لعام 2018. وظل رصيد البنك المركزي يتجاوز فاتورة المستوردات لثلاثة شهور. ووفق الإحصاءات الرسمية لعام 2018، فإن الاحتياطيات الأجنبية تغطي فترة 6.3 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، وهو أعلى من المعدل المعمول به عالمياً لقياس منعة الاقتصاد ومتانة أوضاعه النقدية.

وضمن هذا المحور، تركزت مراجعات المحور على مدى التزام السياستين المالية والنقدية بتحقيق أهداف «رؤية الأردن 2025»، والتي تضمنت 11 أولوية استراتيجية مرتبطة بالسياستين. وتكمن أهمية هذه الأولويات في معالجتها لاختلالات المالية العامة وإصلاح الاختلالات البنوية في منظومة الأعمال في الأردن وصولاً إلى اقتصاد أردني وتنافسي. وتضمنت هذه الأولويات إصلاحات تعزز من الإيرادات العامة، وآليات لتحسين الإنفاق الرأسمالي وترشيد النفقات العامة الجارية وضبط الدين العام. ومن الأهداف المهمة التي

تسعى «رؤية الأردن 2025» إلى تحقيقها؛ الوصول إلى نقطة تغطي فيها الإيرادات المحلية الإنفاق الجاري كاملاً، وهو ما تم تحقيقه نظرياً في موازنة عام 2019، إلا أنه لم يثبت تحققه فعلياً بعد في الحسابات الختامية للحكومة. وإذا وصل الأردن إلى هذه النقطة، فإن ذلك سيساهم في تعزيز الإنفاق الرأسمالي من خلال توجيه جميع المنح والمساعدات والقروض الميسرة التي يحصل عليها الأردن لهذه الأبواب من الإنفاق.

وللوصول إلى ذلك، باشرت الحكومة في عدد من الخطوات التي كان أبرزها إقرار قانون ضريبة الدخل الذي دخل حيز التنفيذ مطلع عام 2019 والذي يُفترض أن يساعد في تعزيز الإيرادات المحلية في حال واصلت الحكومة البناء عليه من خلال تعزيز منظومة التحصيل الضريبي وأتمتة هذه المنظومة لرفع كفاءة التحصيل والحد من التهرب الضريبي.

كما يساهم هذا القانون في ترسيخ مبدأ العدالة الضريبية، إذ يتميز عن سابقه برفع عدد شرائح الدخل من ثلاث شرائح إلى ست شرائح، بحيث تتناسب النسب الضريبية مع دخل المكلف. ومع ذلك، ما زالت الحكومة بحاجة للالتزام بتنفيذ مجموعة من الإجراءات التي تساهم في تحقيق الأولويات الاستراتيجية الواردة في «رؤية الأردن 2025». وبالنظر إلى ما أشير إليه سابقاً حول الجاهزية المؤسسية، فإن الإيرادات المتحققة من القانون الجديد لم تحقق المطلوب أو المقدّر في الموازنة، وهو ما يشير إلى أن تعديل القانون دون أن يرافقه تغيير في النهج والآليات لن يحقق الهدف المنشود.

كما ركزت مراجعة دور السياستين المالية والنقدية على خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، إذ احتوت هذه الخطة على مجموعة من الأهداف التي تركز على إصلاح بيئة الأعمال وتوجيه الدعم بكفاءة إلى مستحقيه بما يعزز شبكة الأمان الاجتماعي وتحفيز القطاعات الاقتصادية الأساسية. وتقاطعت الأهداف التي تضمنتها الخطة على صعيد السياسة المالية مع تلك التي وردت في وثيقة «رؤية الأردن 2025». وعلى صعيد السياسة النقدية، كانت التوصية بتوجيه مداخل الأردنيين نحو وجهاتها الاستثمارية الفضلى التي تساهم في دفع عجلة النمو الاقتصادي من أبرز ما ورد في هذه الخطة. وهذه بدورها أهداف عامة لا خلاف على أهميتها، ولكن من الصعب قياسها وتحديد الجهات القائمة عليها، أو معرفة إن كان عدم تحقيقها سبباً قصوراً الأداء أم عوامل خارجية عن إرادة صانع السياسات.

كما تم مراجعة برنامج التصحيح الاقتصادي الذي تنفذه الحكومة تحت إشراف صندوق النقد الدولي الذي بدأ في عام 2016 ومن المتوقع انتهائه قبل نهاية عام 2019. ويتضمن هذا البرنامج إصلاحات للاختلالات البنوية في المالية العامة والمرتبطة بتصحيح برامج

دعم السلع والإعفاءات، ورفع كفاءة الجهاز الحكومي في تعزيز الإيرادات العامة والحد من التهرب الضريبي والسيطرة على الفاقد في الكهرباء والمياه والذي شكّل 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018.

وعلى الرغم من وجود هذه البرامج والخطط وتحقيق عدد من أهدافها، إلا أن الحكومة ما زالت بحاجة للقيام ببعض الإصلاحات والتعجيل بها للبناء على ما تم تحقيقه وتحسين بيئة الاقتصاد الكلي بهدف ترسيخ الاستقرار الاقتصادي وجذب المزيد من الاستثمارات. وقد قامت الحكومة في شهر تشرين الأول 2019 بإطلاق حزمة من الإجراءات بعنوان «حزمة الإجراءات الحكومية» ضمن البرنامج الوطني «على خطى النهضة»، اشتملت على أربعة محاور هي: تنشيط الاقتصاد الوطني وتحفيز الاستثمار، والإصلاح الإداري والمالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن الإصلاحات الواجب الإسراع بتنفيذها على صعيد السياسة المالية، إصلاح الخلل في القطاع العام من خلال تعزيز كفاءة القطاع العام وترشيد نفقاته وصياغة إطار لتحديد أولويات الإنفاق التنموية وتوزيعها وربطها بالأهداف العامة، وهذا غير معمول به الآن. كذلك، فإن تطوير البيئة الاستثمارية إلى جانب تطبيق القانون بعدالة على الجميع، يعدّ المدخل الآخر والمهم لتحسين أداء القطاع بمؤسساته كافة، إذ لا يجوز أن يكون هناك مؤسسات عامة لا تخضع لرقابة أجهزة الرقابة بينما ينعكس أداؤها وسلوكها على عجز الموازنة.

ولا بد من استكمال العمل على تطوير نهج ضريبي شامل يتخلّله مراجعة الأعباء الضريبية على القطاعات الاقتصادية كافة، ويأخذ بعين الاعتبار الإجهاد الضريبي وإزالة التشوهات الضريبية. فعلى الحكومة الإسراع بمراجعة الإعفاءات الضريبية، لا سيما الممنوحة للمناطق التنموية، والعمل على إصلاح جميع الاختلالات المرتبطة بهذه الإعفاءات، بما يعزز الإيرادات العامة، ويحقق العدالة الضريبية بين المتنافسين في القطاع الخاص.

وبالنسبة للسياسة المالية أيضاً، فإنه لا بد من الإسراع بتعديل وإقرار التشريعات الناظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك لتحفيز هذه الشراكة بهدف زيادة الإنفاق الرأسمالي المحفّز للنمو الاقتصادي، نظراً لحاجة الأردن إلى مشروعات كبرى تسهم في خلق الوظائف وتحفيز النمو.

وعلى مستوى السياسة النقدية، نجحت الحكومة في الحفاظ على المتانة المصرفية للبنوك العاملة في الأردن، ومن جهة أخرى يؤمّل أن يتعزّز دورها المتعلق بإدارة الدورة الاقتصادية، وذلك بوصفها أداة محفزة للنمو الاقتصادي.

ويمثل السوق المالي أداة مهمة يجب تفعيلها في مجال السياسة النقدية، إذ عانى هذا السوق في الآونة الأخيرة من تراجع ملحوظ في معدلات التداول، ولذلك فإن المجلس يرى أنه من الضروري تنشيط السوق المالي كأداة ممولّة للقطاعين العام والخاص من خلال تطوير سوق ثانوي معني بإصدار وتداول الأسهم الجديدة، وتداول السندات الحكومية وغير الحكومية، وإتاحة الاستثمار للمواطنين في السندات الحكومية، مما يمنح فرصة للمواطنين لاستثمار أموالهم بالتوازي مع منح الفرصة للحكومة بالحصول على مصادر جديدة للتمويل.

كما أنّ على الحكومة أن تراعي حساسية مسألة الاقتراض الداخلي من البنوك المحلية، ويجب عليها أن تحدّ من هذا النوع من الاقتراض بحيث لا يؤثر على فرص القطاع الخاص من الاقتراض من البنوك المحلية، ذلك أن اقتراض القطاع الخاص يساعد على توسيع أعمال وبالتالي تعزيز النمو الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل.

إنّ الخروج من مأزق النمو المتباطئ يتطلب إجراءات استثنائية تراعي الحفاظ على الاستقرار الكلي، ولكن يجب عدم تكرار السياسات نفسها وفي الوقت نفسه توقع نتائج مختلفة. لقد عانى الاقتصاد من مشكلتين في السنوات الأخيرة، هما الضبابية وصعوبة القدرة على التنبؤ، والتغيير غير المدروس في العديد من السياسات، مما أفقدها العديد من مضامينها. ولعلّ استعراض مراجعات هذا المحور تؤشر على المحاولات غير المكتملة لتحقيق نجاحات تعالج الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد. والتوصية الأبرز في هذا الإطار هي وضع إطار متوسط المدى، والعمل على إصدار ميثاق اقتصادي يضمن استقرار السياسات وديمومتها، بما يوفر مناخاً مناسباً لاستعادة الثقة وتوفير البيئة الملائمة لتوظيف المدخرات.