



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني
Economic & Social Council of Jordan



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الاقتصاد الكلي

**دور السياستين المالية
والنقدية
في الاقتصاد الأردني**





5.....	الملخص التنفيذي
7.....	المقدمة
7.....	أولاً: السياسة المالية
22.....	ثانياً: السياسة النقدية
40.....	ثالثاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية
49.....	رابعاً: متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019
53.....	خامساً: التوصيات



الملخص التنفيذي

يعيش العالم أزمة اقتصادية غير مسبوقة قد تتجاوز في بعض جوانبها أزمة الكساد الكبير التي حدثت في ثلاثينات القرن الماضي، إذ تشكل جائحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) خطراً كبيراً ليس على البشرية فقط، وإنما على اقتصاديات الدول أيضاً، لهذا اضطرت كثير من الدول إلى اتخاذ إجراءات عاجلة حفاظاً على أرواح مواطنيها وذلك بوقف أنشطة القطاعين العام والخاص جزئياً أو كلياً للسيطرة على تفشي الفيروس، مما أثر على النظام الاجتماعي والاقتصادي للعالم أجمع. وأدى ذلك إلى حدوث خلل في أسواق الطاقة والعملات والسلع والمواد الاستهلاكية والإنتاجية والطيران وغيرها.

تتناول هذه المراجعة تحليل السياستين المالية والنقدية في الأردن، ويرصد الجزء الأول منها اتجاهات السياسة المالية، والإجراءات الحكومية خلال عام 2019 وبداية عام 2020، والإجراءات المتخذة خلال جائحة "كورونا"، وأثر الجائحة على المتغيرات المالية، كما يناقش نجاعة بعض السياسات، خاصة ما نُفذ ضمن الحزمة الاقتصادية التي أطلقتها الحكومة، فقد أظهرت البيانات الأولية الصادرة عن وزارة المالية انخفاض الإيرادات المحلية بنسبة 15.9% خلال الفترة بين كانون الثاني وحزيران 2020، وأعدت وزارة المالية النظري في أولويات بنود الموازنة العامة لعام 2020 ضمن الإجراءات المستهدفة لاحتواء الآثار المالية المتوقعة للجائحة، فأوقفت الزيادات المقررة لموظفي الجهازين الحكومي والعسكري، وكذلك المكافآت وعلاوة العمل الإضافي وبدل التنقلات ومخصصات البنزين، واقتطعت نسبة من رواتب الفئات العليا، وأوقفت صرف رواتب "الثالث عشر" و"الرابع عشر" و"الخامس عشر"، واقتطعت ما نسبته 50% من المستحقات المالية للمستخدمين على حساب شراء الخدمات، وأوقفت التعيينات. وفي جانب التخفيف على القطاعات الاقتصادية المتأثرة بالجائحة، خُفضت الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية لتصبح 8% بدلاً من 16%، وقررت تقسيط المبالغ المستحقة على القطاع السياحي لضريبة الدخل، وسُمح للمستوردين بسحب البضائع قبل تأدية الرسوم والضرائب. وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها وزارة المالية إلا أن الأوضاع المالية بحاجة إلى المزيد من الإجراءات، وخاصة في جانبي ضبط الإنفاق والتهرب الضريبي.

أما الجزء الثاني من المراجعة فيتتبع تطورات السياسة النقدية ويقدم تقييماً موضوعياً لاتجاهات السياسة النقدية، إذ تحرك البنك المركزي سريعاً استجابة للأزمة، وذلك باتباع سياسة نقدية توسعية من خلال ضخ سيولة إضافية في السوق المصرفي، وتخفيض أسعار الفائدة، فضلاً عن تأجيل أقساط القروض للفئات المتضررة، وتخفيض كلف تمويل برامج البنك المركزي، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتخفيض عمولات ضمان

القروض، وعدم إدراج العملاء ضمن قائمة المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات في مجال الشيكات.

ويتعرض الجزء الثالث من المراجعة إلى البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية، باستعراض خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)، والتي توقفت بعد ثلاثة أشهر منذ بدء تنفيذها، لتجاهل بعض الوزارات الاستراتيجية والخطط الوطنية المقررة ولجوئها إلى خطط خاصة بها ترى أنها "غير مسبقة" وتنقل المملكة إلى "مستوى جديد". وقد استُبدل مشروع النهضة الوطني بخطة التحفيز، وهو يتضمن أولويات الحكومة (2019-2020) الهادفة إلى تحسين حياة المواطن، وتعهدت الحكومة بتنفيذ هذه الأولويات من خلال برنامج زمني ومؤشرات أداء قابلة للقياس، لكن مؤشرات الأداء لم تتحقق بالشكل المطلوب على الرغم من إطلاق رئاسة الوزراء خمس حزم اقتصادية تنفيذية، ثم بدأت جائحة "كورونا" ما أدى إلى تعطل تنفيذ الأولويات.

أما الجزء الرابع من المراجعة فيتابع التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، التي دعت إلى وضع خطة بجدول زمني واضح لإلغاء بعض الوحدات الحكومية أو دمج الوحدات العاملة في القطاع نفسه أو ذات الأهداف والغايات المتشابهة، وإطلاق مشروع تنموي ضخم يعد رافعة للاقتصاد الوطني (كمشروع السكك الحديدية) بتمويل جزئي من مخصصات الإنفاق الرأسمالي في موازنة عام 2020، ووضع برنامج إصلاح وطني يقدم لصندوق النقد الدولي، ومراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار، وإعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي شوّهت الهيكل الضريبي، وإعادة النظر في آليات تسعير المشتقات النفطية، وتنظيم التجارة الإلكترونية.

المقدمة

تقدم هذه المراجعة عرضاً لأداء السياستين المالية والنقدية، من خلال رصد ما نُفذ من الخطط والاستراتيجيات والسياسات، ومتابعة التوصيات التي احتواها تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019. وتستعرض المراجعة آثار جائحة "كورونا" على السياستين المالية والنقدية، وأهم الأولويات، وسبل معالجة آثار الجائحة والحد منها ما بعد الأزمة، وسبل التطوير والفرص المتاحة، كما تحلل مضمون السياسات الاقتصادية واتجاهاتها والرؤى والتصورات الجديدة المقترحة، وتقتراح التوصيات الملائمة.

أولاً: السياسة المالية

1.1 اتجاهات السياسة المالية 2020/2019

اتجهت السياسة المالية في نهاية عام 2019 إلى المزيد من التشدد، فقد قلّصت الحكومة الإنفاق الرأسمالي بإلغاء بعض المشاريع أو تأجيلها لأسباب مرتبطة بالمخصصات والأوضاع المالية، ورصدت للنفقات الرأسمالية موازنة تبلغ 1243 مليون دينار في موازنة عام 2019، لكن الموازنة الفعلية بلغت 915 مليون دينار فقط وبنسبة انحراف 26% عن المستهدف. وجاء ذلك على الرغم من استهداف قانون الموازنة العامة لذلك العام تحفيز النمو الاقتصادي، مع الإشارة إلى أن السياسة المالية اتسمت في الأصل بالتشدد نتيجة الإجراءات المستهدفة للحكومة بدخول قانون ضريبة الدخل (2019) حيز التنفيذ، ومتطلبات صندوق النقد الدولي الانكماشية في معظمها، فضلاً عن عدم وجود خطط وبرامج جديدة ذات مستوى يحقق نمواً استثنائياً.

ونفذت الحكومة في نهاية عام 2019 إصلاحات هيكلية تمثلت في دمج وإلغاء عدد من الوحدات الحكومية، إلا أنها لم تكن ذات وزن، إذ لم ينعكس أثر الدمج بشكل إيجابي في موازنة عام 2020. كما أدخلت الحكومة أساليب شراء جديدة؛ كالمزاد العكسي، والاتفاقيات الإطارية المفتوحة والمغلقة وفق أفضل المعايير العالمية، وأقرت زيادة رواتب العاملين في القطاع العام.

أما اتجاهات السياسة المالية لعام 2020 قبل بدء الجائحة، فاستندت وفقاً لخطاب موازنة 2020، إلى التوجيهات التي تضمنها خطاب العرش، وهي تحقيق دولة التكافل والقانون والإنتاج، وبناء دولة الإنسان التي تتطلب تعديل النهج الاقتصادي بما يفضي إلى التخفيف من الفقر والبطالة وضعف الاستثمار وارتفاع حجم المديونية وتحسين الخدمات العامة في المجالات المختلفة وفي مقدمتها خدمات الصحة والتعليم والنقل، وزيادة رواتب المتقاعدين في الجهازين العسكري والمدني، وتوسيع شبكة الحماية الاجتماعية،

وتحسين الإجراءات. وفي سبيل تعزيز النمو الاقتصادي، رصدت الموازنة مبلغ 1425 مليون دينار للمشاريع الرأسمالية، وتعهدت الحكومة بعدم فرض أي ضرائب جديدة، وبمكافحة التهرب الضريبي والجمركي، وإطلاق نظام الفوترة، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها تقليل كلفة الطاقة والعقار والعمالة والتمويل. فضلاً عن تخفيض نسب ضريبة المبيعات على عدد من السلع ذات الأهمية النسبية المنخفضة في دخل المواطن.

لقد اشتمل خطاب الموازنة على عدد من الأفكار الجديدة على مستوى التوجهات، أما على مستوى النهج فيلاحظ وجود تشابه بين هذه الموازنة والموازنات السابقة، رغم أن الحكومة أكدت أن نهج السياسة المالية قد تغير بشكل كامل، وذلك في ضوء التزامها بعدم فرض ضريبة جديدة وزيادة الرواتب وإطلاق حزم اقتصادية وتخفيض نسب ضريبة المبيعات على بعض السلع. فقد بُنيت موازنة 2020 على الافتراضات التقليدية التي يُستمد أساسها من النمو الاقتصادي دون وجود نموذج اقتصادي متكامل لبيان الآثار المباشرة وغير المباشرة للإجراءات المستهدفة، إذ توقعت الحكومة أن يبلغ النمو الاقتصادي الاسمي في الناتج المحلي الإجمالي 4% لعام 2020، وبالتالي قُدرت الإيرادات بناءً على هذه النسبة، بالإضافة إلى 200 مليون دينار جراء تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد، و308 مليون دينار تتأتى من إجراءات أخرى وخاصة في مجال مكافحة التهريب والتهرب الضريبي.

ومع بدء جائحة "كورونا" اتجهت السياسة المالية إلى التشدد من خلال إعادة دراسة أولويات بنود موازنة 2020 التي كانت قد أُقرت، إذ أوقفت الحكومة الزيادات التي صُرفت لموظفي القطاع العام، كما أوقفت المكافآت وبدل التنقلات، وذلك للتخفيف من الضغوط المالية على الموازنة في ضوء توقع انخفاض الإيرادات العامة بشكل كبير عن المقدّر، وتوقع ارتفاع المديونية إلى نسب عالية.

ووقعت وزارة المالية في عام 2020 اتفاقاً جديداً مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض بقيمة 1.3 مليار دولار يمتد لأربع سنوات، وصرحت الحكومة أنها تخلّصت إلى حدٍ ما من ضغوط الصندوق لفرض المزيد من الإصلاحات المالية التي تستهدف زيادة الإيرادات من خلال رفع الضرائب والأسعار، وكذلك زيادة أسعار الكهرباء والمياه في الوقت الراهن. إذ اتفق مع الصندوق على إصلاحات جوهرية وبرامج لتحسين الوضع الاقتصادي وتعزيز معدلات النمو، ومن بينها خفض أسعار الكهرباء على القطاعات الإنتاجية لتحسين القدرة التنافسية، ووضع خطة لخفض كلف الإنتاج، وتوجيه الإعانات المعيشية للأسر التي تحتاج إليها فقط، بالإضافة إلى اتخاذ تدابير لمساعدة الشباب والنساء على دخول سوق العمل.

ورأت الحكومة أن تطبيق برنامج اقتصادي مع صندوق النقد أمر ضروري، وأن الأردن من دون ذلك لن يستطيع الحصول على مساعدات (قروض ومنح) من الدول الكبرى والمؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية، كما أن هذا البرنامج سيؤدي إلى تخفيض كلفة الإقراض الخارجي، ما يعطي نوعاً من الأمان للمقرضين، وينعكس بالتالي إيجابياً على تسعير السندات الدولية. ولكن السؤال هنا: هل كان قرار الدخول في برنامج جديد مع الصندوق ناجعاً مع بداية أزمة "كورونا"؟ لا شك أن حاجة الاقتصادات إلى برامج التصحيح تزداد خلال الأزمات، وفي حالة الأردن تضاف الجائحة إلى قائمة الأزمات التي شهدتها الاقتصاد الأردني خلال العقد الماضي والتي أرهقتها وضيقت أفق السياسات الاقتصادية، إذ اتجه تركيز السياسات إلى استدامة الأوضاع المالية في ضوء وصول بعض المؤشرات المالية إلى مستويات حرجة مقابل استهداف السياسات التوسعية لدعم النمو الاقتصادي. وعليه، فإن الأهم من الدخول في برنامج مع الصندوق هو مدى نجاعة السياسات الاقتصادية المستهدفة من البرنامج والتي لا بد أن تأخذ بعين الاعتبار وبشكل عميق آثار الجائحة على الاقتصاد.

2.1 الإيرادات العامة للحكومة المركزية

سعت الحكومة من خلال برامج الإصلاح المالي، إلى تعزيز إيرادات الموازنة العامة من خلال فرض المزيد من الضرائب حتى عام 2019، إلا أن هذه الإجراءات كانت غير مجدية، فرغم نفاذ التعديلات على قانون الضريبة لعام 2019، انخفضت الإيرادات العامة لعام 2019 بمبلغ 85 مليون دينار (أو ما نسبته 1.1% عن مستواها لعام 2018)، لتصل إلى 7754 مليون دينار في موازنة عام 2019، علماً بأن المستهدف في موازنة عام 2019 كان نمو الإيرادات العامة بمقدار 9.8%، على الرغم من نمو الاقتصاد في عام 2019 بالنسبة نفسها لعام 2018. وقد بررت الحكومة ذلك بأن ارتفاع الإيرادات الضريبية سينعكس في عام 2020، فتوقعت وزارة المالية ضمن قانون الموازنة لعام 2020 ارتفاع الإيرادات العامة المقدرة بمبلغ 807 مليون دينار أو ما نسبته 10.4% عن مستواها لعام 2019 لتصل إلى 8561 مليون دينار في موازنة عام 2020، وهو ما كان من الصعب تحقيقه بسبب المبالغة في توقع الإيرادات في الأصل وقبل تأثير أزمة "كورونا" كما يوضح الجدول رقم (1)، إذ إن معدلات النمو كانت لن تزيد عن معدلات النمو في عام 2019. وبررت وزارة المالية هذا الارتفاع بأنه ناتج عن ارتفاع الإيرادات المحلية بمقدار 788 مليون دينار (11.3%) لتصل إلى 7754 مليون دينار (280 مليون دينار جراء النمو الاقتصادي، و200 مليون دينار جراء تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد، و308 مليون دينار من الإجراءات الأخرى وخاصة في مجال مكافحة التهريب والتهرب الضريبي).

الجدول رقم (1):
تطور الإيرادات العامة للحكومة المركزية

كانون الأول - تشرين الأول		2020	2019		2018	المقدار	الإيرادات العامة
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي		
5867.0	6045.5	8560.9	7754.3	8609.9	7839.6		
-178.5	97	806.6	-85.3	770.3	414.3		التغيير
-2.95	1.6	10.4	-1.1	9.8	5.6	(%)	معدل نمو
5161.2	5838.2	7754	6965.9	8009.9	6944.9		المقدار
-677.7	154	809.1	21	1065	227.5		التغيير
-7.9	2.7	11.7	0.3	15.3	3.4	(%)	معدل نمو
705.8	207.3	806.9	788.4	600	894.7		المنح

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

وبتحليل الأرقام المستهدفة في موازنة عام 2020 دون تأثير أزمة "كورونا"، يظهر أنه من الصعب تحقيق هذه الإيرادات، لأن الفرضيات التي استند إليها في التقدير هي تقريباً الفرضيات نفسها التي اعتمدت في تقدير الإيرادات المحلية لعام 2019، الأمر الذي يُظهر مبالغة في تقدير الإيرادات المحلية في موازنة عام 2019. وبافتراض بقاء الظروف كما هي في عام 2019 دون تأثير أزمة "كورونا"، يُتوقع أن تبقى الإيرادات المحلية لعام 2020 عند مستواها في عام 2019 تقريباً، وتبلغ قيمتها حوالي 6.9 مليار دينار، ومن هنا تُظهر المبالغة في تقدير الإيرادات المحلية في الموازنة العامة لعام 2020. وتؤثر عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية على جودة التخطيط، وتبعاً لذلك لا بد من تعزيز أسس تقدير الموازنة من خلال اللجوء إلى وسائل علمية دقيقة، كاستخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

وإذا ما أخذ بعين الاعتبار الآثار السلبية لأزمة "كورونا" على النمو الاقتصادي وأداء القطاعات الاقتصادية وحركة التجارة الخارجية وبالتالي على الإيرادات المحلية وخاصة خلال شهور آذار ونيسان وأيار من عام 2020 وبدرجة أقل حدة خلال الفترة اللاحقة وما تم بالسماح جزئياً للقطاعات الصناعية والزراعية والتجارية بالعمل لإدامة دوران عجلة الاقتصاد، يُتوقع أن تتأثر حصيللة ضريبة الدخل بدرجة أقل من تأثر حصيللة ضريبتَي المبيعات والجمارك في عام 2020، لكون ضريبة الدخل لجزء من الشركات في عام 2020 تعتمد على أرباح تلك الشركات في عام 2019، وبالتالي فإن حصيلتها ستتأثر بشكل أكبر في عام 2021، مع الإشارة إلى أن ضريبة المبيعات لم تتأثر بانخفاض أسعار النفط عالمياً، لأن الضرائب على المشتقات النفطية مقطوعة ولا ترتبط بأسعارها، ولكن هذه الضريبة ستتأثر سلباً جراء انخفاض الاستهلاك بسبب الأزمة، لهذا ستخفف الإيرادات المحلية

بشكل كبير.

وكما هو مشار إليه في الجدول رقم (1)، انخفضت الإيرادات المحلية للحكومة المركزية بمقدار 677.7 مليون دينار، بنسبة انخفاض 7.9% خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2020 عن الفترة المماثلة من عام 2019. وعليه، يُتوقع أن تبلغ الإيرادات المحلية 6565 مليون دينار، أي بانخفاض مقداره حوالي 1188 مليون دينار أو ما نسبته 15% عن مستواها المقدر في موازنة عام 2020، ويتوزع هذا الانخفاض بين 788 مليون دينار جراء المبالغة في تقدير الإيرادات و400 مليون دينار نتيجة لأزمة "كورونا".

ومن جانب آخر، اتخذت الحكومة خطوات مهمة في مجال التهرب الضريبي، فقد أجريت تعديلات على قانون الضريبة في عام 2018 لملاحقة التهرب الضريبي والجمركي وزيادة الإيرادات العامة للخزينة، وذلك بعد أن قُدّر حجم التهرب الضريبي والجمركي في الأردن بمئات الملايين من الدنانير. فشددت الحكومة قبضتها على المنافذ الحدودية منذ عام 2019 وفرضت عقوبات رادعة لمنع التهرب، وخاصة تهريب "الدخان" الذي ظل من أكبر التحديات الماثلة أمامها. كما نفذت الحكومة منذ بداية عام 2020 جولات تفتيشية لتدقيق حسابات شركات كبرى ومراجعتها، ودققت الإقرارات الضريبية المقدمة من كبار المكلفين، واتخذت نهج التشدد في التعامل مع التهرب وملاحقة المنتهريين، ومن الجدير ذكره أن هذه العملية تتطلب جهداً كبيراً وحملات توعية مستمرة، مثلما تتطلب إصلاحاً مستمراً للمؤسسات المعنية بجمع الضرائب، وتطوير قدراتها، ومراقبة سلوك العاملين فيها.

الإجراءات المالية لعام 2019

- تخفيض الضريبة الخاصة على السيارات التي تعمل كلياً على الكهرباء.
- إلغاء ضريبة الوزن على المركبات والاستعاضة عنها بضريبة 4% من قيمة السيارة.
- إجراء تعديلات على نسب الاستهلاك للسيارات المستعملة وغير المستعملة.
- إجراءات بهدف تنشيط سوق العقار، من أبرزها إعفاء أي عقار لا تزيد مساحته عن 150 متراً مربعاً من الرسوم، وتخفيض رسوم التسجيل ونقل الملكية للشقق والأراضي بواقع 50% حتى نهاية عام 2020.
- زيادة الرواتب التقاعدية للمتقاعدين العسكريين المحالين على التقاعد قبل تاريخ 1 حزيران 2010.
- صدور نظام معدل لنظام رسوم تصاريح العمل للعمال غير الأردنيين لسنة 2019.

- فرض رسوم على شحنات الألبسة والأحذية وألعاب الأطفال والمواد الغذائية المشتراة إلكترونياً.
- إقرار نظام معدل لنظام الضريبة الخاصة لسنة 2019، يتضمن فرض ضريبة مقطوعة على المحروقات والمشتقات النفطية.
- إلغاء الرسوم على الصادرات الزراعية حتى نهاية عام 2020.
- منح إعفاءات ضريبية وجمركية بشكل كامل لحافلات نقل الطلبة الخصوصية المراد استبدالها.
- منح إعفاءات ضريبية وجمركية بشكل كامل لحافلات النقل السياحي المراد استبدالها.
- تمديد تخفيض الضريبة الخاصة الممنوح للسيارات التي تعمل بالكهرباء كلياً، لتصبح خاضعة لضريبة خاصة بنسبة 25%.
- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات على 61 سلعة أساسية خاضعة لنسبة 10% أو 16% لتصبح 4%، وقد شملت القائمة اللحوم المعلبة، والسّمك، والجبن، والمعكرونة والخضراوات، والفواكه، وملح الطعام، ومعجون الطماطم، بالإضافة إلى أقلام الرصاص.

السياسات الحكومية في جانب الإيرادات في ظل أزمة "كورونا"

- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية لتصبح 8% بدلاً من 16% (يُستثنى من ذلك الفنادق والمطاعم السياحية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إذ بقيت الضريبة 7%)، وتخفيض ضريبة الخدمات للمطاعم السياحية والفنادق لتصبح 5% بدلاً من 10%.
- تقسيط المبالغ المستحقة على القطاع السياحي لضريبة الدخل عن عام 2019 دون غرامات أو فوائد، ووفق جدول زمني بنسب سداد متصاعدة، للفترة من تموز وحتى كانون الأول 2020.
- السماح للمستوردين بسحب البضائع قبل تأدية الرسوم والضرائب المتوجبة عليها في حالات الطوارئ.

3.1 النفقات العامة للحكومة المركزية

شهدت النفقات الحكومية المركزية تضخماً كبيراً خلال السنوات العشر الأخيرة، وهذه النفقات في ازدياد مستمر بالرغم من استهداف الحكومة لضبط النفقات وخاصة للفترة ما بعد عام 2011. ويشير الجدول رقم (2) إلى ارتفاع النفقات الجارية بنسبة 5.5% عن مستواها لعام 2019 لتصل إلى 8.3 مليار دينار في موازنة عام 2020 مشكّلة ما نسبته 86.7% من النفقات العامة لعام 2020، الأمر الذي يشير إلى استمرار الخلل الهيكلي المزمّن في الموازنة العامة لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية. وكما هو واضح في الجدول نفسه، ترصد الحكومة نفقات رأسمالية ثم تتراجع عنها في نهاية العام، إذ بلغ الفرق ما بين المرصود في موازنة عام 2019 والمتحقق فعلاً 328 مليون دينار.

الإجراءات المالية بداية عام 2020 (قبل تأثير الجائحة)

- الموافقة على التعليمات المعدلة لتعليمات علاوة غلاء المعيشة للمتقاعدين لسنة 2020.
 - رفع الضريبة الخاصة المفروضة على السيارات الهجينة بواقع 5 نقاط مئوية لتصبح 40%.
 - صرف علاوة بقيمة لا تزيد عن 220 ديناراً، بدل إعانة شهرية لكل متقاعد عسكري فاقد البصر يحتاج لمن يعينه على ممارسة حياته اليومية.
- ومن جانب آخر، فإن انخفاض مرونة الإنفاق التوافقية التي تربط نمو النفقات الحكومية بنمو الناتج المحلي الإجمالي، أدى إلى انعكاسات سلبية على تعزيز معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على استخدام السياسات المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية. ويعود استمرار هذا الخلل أيضاً إلى الادعاء بصعوبة تخفيض الإنفاق الجاري، وخصوصاً بند الرواتب والأجور للعاملين في الأجهزة المدنية والعسكرية والأمنية، ونفقات خدمة الدين، وبقيّة بنود الإنفاق الجاري التي توصف بالجمود.

الجدول رقم (2):
تطور النفقات العامة للحكومة المركزية

كانون الأول - تشرين أول		2020	2019		2018		
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي		
7375.4	7178.6	9606.9	8812.7	9255.5	8567.3	المقدار	إجمالي الإنفاق
196.8	371.6	794.2	245.4	688.2	394.1	التغير	
2.7	5.5	9.0	2.9	8.0	4.8	معدل نمو (%)	
6899.2	6581.9	8333.9	7897.2	8012.9	7619.6	المقدار	النفقات الجارية
317.3	390.1	436.7	277.6	393.3	506.6	التغير	
4.8	6.3	5.5	3.6	5.2	7.1	معدل نمو (%)	
476.2	596.7	1273	915.5	1242.6	947.7	المقدار	النفقات الرأسمالية
-120.5	-18.7	357.5	-32.2	294.9	-112.5	التغير	
-20.2	-3.0	39.0	-3.4	31.1	-10.6	معدل نمو (%)	

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

وتشتمل النفقات الجارية على العديد من جوانب الهدر التي لا بد من إعادة النظر فيها، فمن الضروري وضع ضوابط ومعايير واضحة وعادلة للمكافآت والعمل الإضافي وبدل التنقلات وعلاوة النقل، وربط ذلك بالأداء، وتنبغي مراجعة الهياكل الوظيفية في المؤسسات والوزارات، وإلغاء ودمج الوزارات والمؤسسات ذات الأثر الكبير على الموازنة، وعدم الاكتفاء بدمج المؤسسات ذات الأثر البسيط على الموازنة.

وعلى الرغم من استهداف الحكومة الحد من أوجه الهدر في بعض بنود الموازنة، إلا أنها لم تنجح في عدد منها، نظراً لتأجيل العديد من الوزارات والدوائر الحكومية دفع بعض المبالغ المستحقة على بعض البنود التي تم ترحيلها إلى موازنتها للعام اللاحق و/ أو لجوئها إلى تسديدها من خلال موازنتها الرأسمالية. وعليه، من الضروري العمل على معالجة الفعلية لمظاهر الهدر في النفقات التشغيلية، وهو ما يستدعي دراسة مفصلة ومعقدة لتحديد مظاهر الهدر والتي يأتي في مقدمتها الامتيازات الوظيفية التي تعود في معظمها بالنفع المباشر على عدد من موظفي الوزارات والدوائر الحكومية وخاصة موظفي الفئة العليا، مثل استخدام السيارات الحكومية بما يعنيه ذلك من إنفاق على المحروقات والصيانة والهدر باستخدام موظفين للعمل سائقين لهذه السيارات، إضافة إلى حصول موظفي القيادة العليا على أجهزة هواتف خليوية وتغطية قيمة فواتير الهاتف الشهرية على حساب الخزينة العامة، وكذلك توفير بعض المباني لغايات السكن لبعض الموظفين.

وفي إطار تأثر بنود الإنفاق خلال جائحة "كورونا"، ارتفعت قيمة النفقات الطارئة في مجال التدابير للحفاظ على صحة المواطنين وسلامتهم، وارتفعت نفقات الأدوية والمستلزمات الطبية التي قُدرت بحوالي 115 مليون دينار في موازنة عام 2020 والتي

يُتَوَقَّع أن تشهد مزيداً من الارتقاع لمواجهة الوباء. وقد أجرت وزارة المالية مناقلات مالية من بنود النفقات الجارية والرأسمالية التي خُفِّضت جراء أزمة "كورونا"، وذلك لغايات تغطية النفقات الطارئة التي تسببت بها الأزمة، ولعل من أبرزها النفقات المترتبة على الإجراءات الصحية الوقائية والتشخيصية والعلاجية لمنع انتشار الفيروس والحفاظ على صحة المواطنين وسلامتهم، وكذلك نفقات إعانة الأسر الفقيرة والمحتاجة وخاصة التي تأثرت سلباً بسبب الإجراءات الاحترازية التي فرضتها الأزمة، إلى جانب تقديم الدعم المادي للمواطنين ومن ضمنهم عمال المياومة لتمكينهم من تأمين احتياجاتهم من الدواء والغذاء، إضافة إلى زيادة النفقات التشغيلية للجهازين المدني والعسكري نظراً لدورهما الأساسي في تنفيذ العديد من الإجراءات الحكومية لمكافحة الفيروس.

وفي ضوء ذلك اتخذت وزارة المالية الإجراءات التالية في جانب النفقات للتخفيف من آثار الجائحة على الأوضاع المالية:

- وقف العمل بالزيادة المقررة لموظفي الجهاز الحكومي وضباط وأفراد القوات المسلحة الأردنية، وبالنظام المعدل لنظام رتب المعلمين بدءاً من شهر أيار 2020 وحتى نهاية العام.
- اقتطاع نسبة من رواتب الضمائم العليا في الدولة اعتباراً من راتب شهر نيسان.
- وقف المكافآت وعلاوة العمل الإضافية لجميع الموظفين المشمولين ببلاغات العطلة أثناء فترة العمل بقانون الدفاع، الذين تزيد رواتبهم الإجمالية عن 1300 دينار، على الأقل يقل إجمالي راتب أيّ منهم بعد الاقتطاع عن ألف دينار.
- وقف صرف مكافآت وبدل تنقلات ممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي تساهم فيها وشركة إدارة المساهمات الحكومية والشركات التابعة لها.
- وقف صرف رواتب (الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر) في الشركات المملوكة بالكامل للحكومة وشركة إدارة المساهمات الحكومية والشركات التي تزيد نسبة تملك الحكومة أو شركة إدارة المساهمات الحكومية فيها عن 50%.
- وقف علاوة النقل وبدلات التنقل الشهرية لجميع الموظفين العاملين في الوزارات والدوائر الحكومية أو أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة أو هيئة عامة تابعة للحكومة أو في الشركات المملوكة بالكامل للحكومة.
- وقف صرف مخصصات البنزين الشهرية لمركبات الموظفين الذين يستخدمون مركبات حكومية.

- اقتطاع ما نسبته 50% من المستحقات المالية للمستخدمين على حساب شراء الخدمات أو على حساب المكافأة أو على حساب أي بنود أخرى والمشمولين ببلاغات العطلة أثناء العمل بقانون الدفاع ممن لا يتقاضون رواتب تقاعدية، وإيقاف صرف المستحقات لمن يتقاضون رواتب تقاعدية.
- إيقاف التعيينات في جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والهيئات والسلطات والشركات المملوكة للحكومة وأمانة عمان الكبرى والبلديات حتى نهاية عام 2020.

4.1 العجز/ الوفر للحكومة المركزية

يأتي عجز الموازنة العامة من عاملين رئيسيين نظرياً، الأول "العجز الهيكلي" الناجم عن وجود خلل في تركيبة الموازنة العامة أو المالية العامة للدولة. وتعاني مالية الحكومة من عجز هيكلي مستدام ناتج عن الخلل في تركيبة الموازنة العامة أو في تركيبة المالية العامة للدولة.

أما العامل الآخر فمرتبط بالدورات الاقتصادية، إذ لا بد أن تزيد الحكومة إنفاقها في فترات الكساد مقابل تقليل النفقات في فترات الراج، ولكن السياسة المالية تسير مع الدورة الاقتصادية في الأردن، إذ كانت تتكشف وتخفّض النفقات في حالة انخفاض النمو، الأمر الذي أدى إلى تراجع الاقتصاد الأردني وفاقم العجز وبالتالي المديونية بشقيها الداخلي والخارجي، ما شكّل ضغطاً دائماً ومستمراً على النفقات العامة والمتمثلة بخدمة الدين المديونية (الفوائد).

وقد شهد العجز بعد المنح في عام 2019 ارتفاعاً كبيراً عما هو مقدّر في موازنة عام 2019 بحوالي 413 مليون دينار (64%)، وجاء ذلك نتيجة المبالغة في تقدير الإيرادات العامة. وتتوقع ميزانية عام 2020 أن يبقى العجز قريباً من مستوياته في عام 2019، ولكن العجز نتيجة لتداعيات جائحة "كورونا" بلغ 1075 مليون دينار خلال الأشهر الستة الأولى من عام 2020 مقارنة مع 567 مليون دينار خلال الفترة المماثلة من العام السابق.

الجدول رقم (3):
تطور العجز/ الوفر للحكومة المركزية

كانون الأول- تشرين الأول		2020	2019		2018	
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي	
-1508.4	-1133.1	-1046	-1058.4	-645.6	-727.7	العجز/ الوفر بعد المنح
-375.3	-273.7	12.4	-330.7	82.1	7445.5	التغير في العجز
33.1	31.8	-1.2	45.4	-11.3	-91.1	معدل نمو في العجز (%)
5.8	4.3	3.2	3.3	2.1	2.4	نسبة من GDP

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

5.1 الرصيد القائم للدين العام

ارتفع الرصيد القائم للدين العام بشكل كبير خلال العقد الماضي، من 11 مليار دينار في عام 2009 إلى 30.1 مليار دينار في عام 2019، وما يزال في ارتفاع مستمر، إذ وصل في نهاية تشرين الأول إلى 32.4 مليار دينار (103.4%) (25.8 مليار دينار باستثناء ما يحمله الضمان الاجتماعي (82.3%))، وذلك رغم الجهود الحكومية وبرامج صندوق النقد الدولي لخفض نسبة الدين لأقل من 80%، إذ لم يتحقق هذا الأمر نتيجة إلى ارتفاع الرصيد القائم وانخفاض النمو في الناتج المحلي الإجمالي. وكما هو موضح في الجدول رقم (4)، فإن الفرق بين نسبة نمو إجمالي دين الحكومة ونمو الناتج المحلي الاسمي كان موجبا، بينما لا بد أن يكون صفرا أو سالباً. ويُتوقع أن يكون أثر الجائحة على المديونية عالياً وذلك في ضوء توقع تراجع النمو في الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي من المتوقع ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج بواقع 10% لتصل إلى حدود 110% في نهاية عام 2020.

ولا يعزى ارتفاع المديونية إلى عجز الحكومة المركزية فقط، فقد أدت عجوزات الوحدات الحكومية خارج الموازنة إلى تفاقم الدين العام من خلال الاستدانة بكفالة الحكومة نتيجة تفاقم عجز شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه وغيرها من الوحدات الحكومية.

وقد أصدرت الحكومة سندات دولية في شريحتين بقيمة إجمالية تبلغ 1.75 مليار دولار، للتغلب على التداعيات الاقتصادية للجائحة بحسب تصريحاتها، تتضمن الشريحة الأولى سندات بقيمة 500 مليون دولار بعائد قدره 4.95% وفترة استحقاق خمس سنوات، وتتضمن الشريحة الثانية سندات بقيمة 1.25 مليار دولار بعائد 5.85%

وفترة استحقاق عشر سنوات. ووفقاً لوزارة المالية، فإن الطلب على الاكتتاب فاق المعروض بأكثر من 6.25 مرة بعد أن اجتذب الإصدار عروضاً تزيد قيمتها على 6.25 مليار دولار، وهو ما يعدّ دليلاً على استقرار المالية العامة، بالإضافة إلى ضخ سيولة للقطاع الخاص بتسديد متأخرات راكمتها كل من الحكومتين الحالية والسابقة. وتشمل تلك المتأخرات ديوناً مستحقة لمستشفيات ومقاولين وشركات طاقة وشركات للمستحضرات الطبية.

وبالرغم من الإصدار الأخير لسندات اليوروبوندرز الخارجية، إلا أنه تم تسديد سندات يوروبوندرز بقيمة 1.25 مليار دولار في نهاية شهر تشرين الأول 2020، وكذلك تم تسديد الدفعة الأخيرة من برنامج صندوق النقد الدولي (SBA) خلال شهر آب من عام 2020.

وقد ارتفعت مخصصات فوائد الدين العام بحوالي 141 مليون دينار أو ما نسبته 6.4% عن مستواها في عام 2019 لتصل إلى 1254 مليون دينار لعام 2020، مشكّلة ما نسبته 15% من النفقات الجارية لعام 2020، وهي من كبرى الفواتير على الموازنة العامة، إضافة إلى ارتفاعها المستمر نتيجة ارتفاع حجم المديونية العامة من جانب، وفي ظل الاتجاه المحلي والعالمي لرفع هياكل أسعار الفائدة من جانب آخر، ويلاحظ أن معدل الفوائد المدفوعة على الدين الخارجي أقل من نظيره على الدين الداخلي، إذ بلغ المتوسط البسيط لمعدل الفائدة على الدين الداخلي 4.2%، في حين كان معدل الفائدة البسيط على الدين الخارجي حوالي 3.5%.

الجدول رقم (4):
تطور الدين العام (موازنة ومكفول)

2020	2019	2018	2017	2016	
تشرين الأول					
32,446	30,076	28,308	27,269	26,093	إجمالي دين الحكومة المركزية/ موازنة ومكفول
103.4	96.7	94.4	94.3	93.8	نسبة من GDP (%)
25,828	23,959	22,649	22,306	21,888	دين الحكومة بعد استثناءات ما يحمله صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي
82.3	75.8	74.3	75.9	77.3	نسبة من GDP (%)
8.6	2.5	0.1	0.7	1.5	الفرق بين نسبة نمو إجمالي دين الحكومة المركزية ونمو الناتج المحلي الاسمي
2,976	3,042	3,219	3,366	3,247	الدين المكفول بعد استثناءات ما يحمله صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي
9.5	9.6	10.6	11.4	11.5	نسبة من GDP (%)

6,618	6,118	5,659	4,963	4,205	دين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
13,764	12,338	12,088	11,867	10,299	الدين الخارجي
43.8	39.7	40.3	41.1	37.0	نسبة من GDP (%)
N.A	106.7	112.8	116.9	107.1	نسبة إلى الصادرات
N.A	%3.5	%3.2	%2.8	%2.5	سعر الفائدة الضمني على الدين الخارجي
N.A	7.9	7.9	7.9	6.7	المتوسط المرجح لعمر القروض (شهر/سنة)
18,681	17,738	16,221	15,402	15,794	الدين الداخلي
59.5	57.0	54.1	53.3	56.8	نسبة من GDP (%)
N.A	4.1	4.0	3.6	3.7	سعر الفائدة الضمني على الدين الداخلي
N.A	4.2	3.6	3.4	3	المتوسط المرجح لعمر القروض (شهر/سنة)

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الأول 2020.

6.1 موازنات الوحدات الحكومية المستقلة

نقلت الحكومة في عام 2018 موازنات 28 من المؤسسات الحكومية المستقلة إلى قانون الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى دمج عدد من المؤسسات ليصبح عدد المؤسسات الحكومية ضمن الموازنة 37 جهة بحسب بيانات قانون الموازنة العامة لعام 2019. ووفقاً لتصريحات الحكومة فإن إدراج موازنات المؤسسات المستقلة ضمن قانون الموازنة العامة يعد خطوة إصلاحيّة أولية تسهّل عملية الرقابة على نفقات المؤسسات وسُبل صرفها، وبالتالي ضبط الإنفاق ضبطاً عاماً، ويأتي ذلك ضمن مسار إعادة النظر في الوجود الأساسي للمؤسسات الحكومية التي أصبحت عبئاً مالياً على موازنة الدولة من جانب، وشهدت فاعلية بعضها انخفاضاً من جانب آخر. وتجدر الإشارة إلى أن إعادة الهيكلة خلال الفترة 2014-2019 شملت إلغاء 14 دائرة حكومية ودمج 11 دائرة.

أما الأثر المالي على الموازنة العامة نتيجة ضم ميزانيات الوحدات الحكومية فيتمثل في ارتفاع الموازنة بحوالي 188 مليون دينار مقابل انخفاضها في موازنة الوحدات الحكومية خارج الموازنة، لكن ضم ميزانيات تلك الوحدات للموازنة العامة لم يؤثر على السلوك الإنفاقي لها، إذ تشير ميزانياتها إلى اتباع السلوك نفسه قبل الضم، وبالتالي يعد هذا النقل نقلاً شكلياً، إذ كان من المفترض أن يشهد إنفاق الوحدات الحكومية المضافة الضبط والترشيد نتيجة الضم، ولكن يُلاحظ أن الإنفاق قد ارتفع، بمعنى أن عمليات الضم التي أجرتها الحكومة لم تودّ إلى تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس شهدت ارتفاعاً، ومن خلال ذلك يُستنتج أن عملية النقل كانت شكلية.

وفي عام 2019 أُعلن عن دمج وإلغاء مؤسسات وهيئات في الحزمتين الاقتصاديتين الثانية والثالثة اللتين أطلقتها الحكومة، إذ تضمنت الحزمة الثانية قرارات بدمج 8 مؤسسات وهيئات، وكما يلي: نقل مهام صندوق تنمية المحافظات من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى بنك تنمية المدن، وضم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني إلى وزارة النقل لتصبح مديرية فيها، وضم سلطة المياه ونقل مهامها إلى وزارة المياه والري، وضم دائرة تنمية أموال الأوقاف الإسلامية لتصبح مديرية في وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ونقل مهام مركز إيداع الأوراق المالية إلى هيئة الأوراق المالية وشركة بورصة عمان، وإنهاء أعمال شركة المنشآت العقارية وتكليف الجهة التي تراها شركة إدارة الاستثمارات الحكومية مناسبة للقيام بمهامها، وإنهاء أعمال الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية وتكليف الجهة التي تراها شركة إدارة الاستثمارات الحكومية مناسبة للقيام بمهامها.

أما الحزمة الثالثة، فتضمنت إعادة هيكلة الشركات التابعة لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من خلال إلغاء شركة العقبة للنقل التآجيري، وإلغاء شركة العقبة لإدارة المرافق ودمجها بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وشركة تطوير العقبة، وإعادة هيكلة سلطة إقليم البترا التنموي السياحي وذلك بتقليص عدد المفوضين إلى مفوضين اثنين مع الرئيس (مفوض لشؤون البنية التحتية ومفوض لشؤون المحمية والسياحة).

وتشير الميزانية المجمعّة للوحدات الحكومية ضمن قانون الوحدات الحكومية، إلى أن إجمالي النفقات لهذه الوحدات في عام 2019 بلغ حوالي 1431 مليون دينار (ارتفع إلى 1539 مليون دينار في موازنة عام 2020)، في حين بلغت إيراداتها 1342 مليون دينار، وبذلك نشأ عجز بمقدار 89 مليون دينار في عام 2019، ويُتوقع أن يرتفع العجز إلى 237 مليون دينار في موازنة عام 2020، رغم الدمج والإلغاء والنقل الذي طال عدداً من المؤسسات خلال عامي 2018 و2019.

الجدول رقم (5):
مالية المؤسسات العامة المستقلة

2020	2019		2018	2017	
موازنة	إعادة تقدير	موازنة	فعلي	فعلي	
1,302	1,342	1,213	1,421	1,481	إيرادات الوحدات الحكومية
-40.1	-79.2	-207.8	-60.0	-161.0	التغير
-3.0	-5.6	-14.6	-4.1	-9.8	معدل نمو (%)
1,539	1,431	1,500	1,669	1578.0	إجمالي النفقات
108.4	-238.3	-168.9	91.2	-82.1	التغير
7.6	-14.3	-10.1	5.8	-4.9	معدل نمو (%)
1,054	990	1,003	1,160	1078.0	النفقات الجارية
64.1	-170.1	-157.1	82.4	-1.9	التغير
6.5	-14.7	-13.5	7.6	-0.2	معدل نمو (%)
485	441	497	509	500.0	النفقات الرأسمالية
44.3	-68.1	-11.9	8.8	-80.2	التغير
10.1	-13.4	-2.3	1.8	-13.8	معدل نمو (%)
-237	-89	-287	-248	-97	الوفور/ العجز قبل التمويل
-49.4	-159.1	38.9	151.2	78.9	التغير في العجز

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، أيار 2020.

7.1 موازنة البلديات والمجالس المحلية

تعاني معظم البلديات في الأردن من عجز في ميزانياتها، بل إن بعضها تعجز أحياناً عن دفع رواتب موظفيها، ويعزى هذا العجز بشكل رئيس إلى ازدياد عدد الموظفين الفائضين عن الحاجة، وتراكم مستحقات البلديات على المواطنين في ظل غياب آلية علمية وعملية لديها للتحصيل، وعدم وجود خطط إستراتيجية بعيدة المدى لدى معظم البلديات لإيجاد مشاريع استثمارية تدر دخلاً ثابتاً يساعدها في تدبير شؤونها المالية، علماً بأن البلديات تمتلك أراضي في المناطق التجارية يمكنها أن تستثمرها في البناء والتأجير.

وبلغ إجمالي إيرادات البلديات والمجالس المحلية في عام 2018 حوالي 576 مليون دينار، في حين بلغت النفقات 721 مليون دينار، أي أن العجز يصل إلى 145.3 مليون دينار. وتعاني البلديات من العديد من المشاكل الهيكلية والتشوهات في الهياكل الوظيفية وتدني مستوى خدماتها في العديد من المناطق، فضلاً عن تعارض مهمتها مع الهياكل الإدارية المحلية، مما استوجب إجراء تعديلات على قانون البلديات الذي لم يُقر بعد.

الجدول رقم (6):
خلاصة الموازنة العامة للبلديات والمجالس المحلية

2018	2017	2016	2015	2014	سنة
576	632	663	630	555.9	إجمالي الإيرادات
241	238	287	277	232.8	الضرائب وعوائد المحروقات
183	211	213	199	164.7	الرسوم والرخص
14	12	24	5	4	إيرادات الاستثمار
138	172	140	150	153.8	أخرى
721	705	640	594	528.6	إجمالي الإنفاق
279	425	391	379	330.8	النفقات الجارية
442.3	279.5	249.1	215	197.8	النفقات الرأسمالية

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، أيار 2020.

وفي سياق تأثر البلديات بجائحة فيروس كورونا، أدى حظر التجول وإغلاق سوق العمل الذي فرض ابتداءً من شهر آذار ولغاية شهر أيار 2020، إلى زيادة المصاريف التشغيلية في البلديات، وذلك بسبب تحويل مواردها الشحيحة إلى توفير الإمدادات الطارئة لأنشطة التعقيم في البلديات وتوفير الوقود للآليات والمركبات الخدمية. كما أدى الإغلاق الاقتصادي إلى تأخير استلام البلديات للتحويلات المالية، إلى جانب انخفاض الإيرادات المحلية على نحو ملموس. وفي ضوء ذلك وقّعت وزارة التخطيط والتعاون الدولي مع البنك الدولي في شهر آب 2020 على اتفاقية منحة بقيمة 8.8 مليون دولار لدعم البلديات المتأثرة بتدفق اللاجئين السوريين لتعزيز الخدمات وتوفير فرص العمل للأردنيين والسوريين، كما تهدف المنحة إلى معالجة التأثير السلبي لجائحة كورونا على الخدمات البلدية في الأردن.

ثانياً: السياسة النقدية

1.2 اتجاهات السياسة النقدية 2020 / 2019

اتجهت السياسة النقدية خلال عام 2019 إلى التوسع من خلال خفض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس، وذلك تماشياً مع اتجاهات أسعار الفائدة في الأسواق العالمية والإقليمية والاتجاهات الإيجابية التي شهدتها ميزان المدفوعات في ضوء الصادرات الوطنية والدخل السياحي وتدفق حوالات العاملين من الخارج، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مستوى الاحتياطيات من العملات الأجنبية. وكذلك تماشياً مع التطورات الإيجابية التي شهدتها القطاع المصرفي مثل نمو الودائع، والتسهيلات الائتمانية للقطاع الخاص، وبقاء معدل التضخم عند مستويات منخفضة. وأبقى البنك المركزي على أسعار الفائدة لبرنامج التمويل الميسر المقدم منه للقطاعات الاقتصادية

دون تغيير، عند **1.75** للمشاريع داخل محافظة العاصمة و**1%** للمشاريع في باقي المحافظات، وذلك لضمان استمرار توفير الأموال القابلة للإقراض من قبل البنوك للقطاعات المستهدفة من البرنامج بكلف منخفضة، بهدف تعزيز البيئة الاستثمارية الملائمة لتحفيز النمو الاقتصادي. وقد مَوَّل البنك من خلال برنامجه حوالي **1120** مشروعاً بقيمة مالية بلغت حوالي **753.4** مليون دينار ساهمت بخلق حوالي **11.5** ألف فرصة عمل جديدة في محافظات المملكة حتى نهاية **30** تشرين الأول **2019**.

ولاحتواء تداعيات أزمة "كورونا" على الاقتصاد الوطني، اتخذ البنك المركزي عدداً من الإجراءات السريعة لتخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية والأفراد، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد، وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعافي بعد الأزمة، وبلغت تدخلات البنك المركزي حوالي **2.5** مليار دينار (ما نسبته **8%** من الناتج)، ومن تلك الإجراءات: تخفيض أسعار الفائدة بواقع **150** نقطة أساس على جميع أدوات السياسة النقدية - باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لليلة واحدة-، وتأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية خلال فترة الإغلاق ولمدة ثلاثة أشهر على التوالي، مع السماح للبنوك بالاستمرار بتأجيل الأقساط حتى منتصف العام المقبل للفئات الأكثر تضرراً.

وقام المركزي بضخ سيولة إضافية من خلال إبرام اتفاقيات إعادة الشراء ولآجال استحقاق تمدد حتى عام بقيمة إجمالية بلغت **850** مليون دينار، وتخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع بواقع **200** نقطة أساس ليصل إلى **5%** من **7%**، بالإضافة إلى إبرام اتفاقيات إعادة الشراء الدائمة بقيمة **254** مليون دينار، وتخفيض كلف تمويل برنامج البنك المركزي التمويلي، ودعم القطاعات الاقتصادية التنموية، واستحدث برنامج تمويل يستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة ومن ضمنها المهنيون والحرفيون وأصحاب المؤسسات الفردية، وتخفيض عمولات الشركة الأردنية لضمان القروض ومنحها قرض ميسر بقيمة **300** مليون دينار، وغيرها من الإجراءات الاحترازية والوقائية.

2.2 تطور المؤشرات النقدية 2020/2019

تابع البنك المركزي الأردني إدارة سياسته النقدية من خلال مجموعة واسعة من الأدوات النقدية وعمليات السوق المفتوحة، بهدف توجيه معدلات فائدة الاقتراض في ما بين البنوك لليلة واحدة حول المستويات المستهدفة وفقاً لسعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي (**CBJ Main Rate**)، وبالتالي التأثير على اتجاهات أسعار الفائدة في السوق المصري بما ينسجم مع التطورات الاقتصادية المحلية والعالمية. كذلك استهداف هامش

سعر فائدة ما بين سعر الفائدة على الدينار الأردني وسعر الفائدة على الدولار الأميركي. (Federal Funds Target Rate) عند 225 نقطة أساس، والذي يعطي الدينار أفضلية كوعاء ادخاري ويحافظ على جاذبيته، وهو ما ينعكس في انخفاض معدل "الدولرة"، وبالتالي تراكم احتياطات من العملة الأجنبية عند مستويات مريحة. الأمر الذي يدعم سياسة سعر الصرف الثابت مع الدولار الأميركي. وذلك بالتوافق مع المتغيرات الاقتصادية الكلية، مثل التضخم والنمو الاقتصادي والبطالة. وقد خفض البنك المركزي أسعار الفائدة خلال عام 2019 على جميع أدوات السياسة النقدية ثلاث مرات، وبما مجموعه 75 نقطة أساس كما هو موضح في الجدول رقم (7). وتبعاً لذلك انخفضت أسعار الفائدة في السوق المصرفي بشكل طفيف، ليصل سعر الفائدة على القروض والسلف في نهاية عام 2019 إلى 8.49%. كما انخفض هامش سعر الفائدة (الفارق بين الفائدة على الإقراض والفائدة على الودائع) إلى 365 نقطة أساس. وفي عام 2020، واستجابةً لظروف أزمة "كورونا"، خفض البنك أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية بواقع 150 نقطة أساس، ليصل سعر فائدة البنك المركزي إلى 2.5% في نهاية شهر أيار، باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لأجل ليلة واحدة والتي تم خفضها بواقع 125 نقطة أساس، وقد أدى ذلك إلى انخفاض أسعار الفائدة على القروض والسلف إلى 7.39%، وانخفاض هامش سعر الفائدة في السوق المصرفي إلى 331 نقطة أساس.

الجدول رقم (7):

أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية والسوق المصرفي

2020	2019	2019	2018	
تشرين أول				
2.5	4.0	4	4.75	سعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي (%)
2.0	3.25	3.25	4.0	سعر فائدة نافذة الإيداع لليلة واحدة (%)
0.25	1.75	1.75	2.5	سعر الفائدة الاحتياطي الأميركي (%)
2.25	2.25	2.25	2.25	الهامش بين سعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي وسعر فائدة الاحتياطي الأميركي (%)
1.75	1.5	1.5	1.5	الهامش بين سعر الفائدة على نافذة الإيداع لليلة واحدة وسعر فائدة الاحتياطي الأميركي (%)
3.69	4.95	4.84	4.73	سعر الفائدة على الودائع لأجل (%)
7.16	8.65	8.49	8.69	سعر الفائدة على القروض والسلف (%)
3.47	3.70	3.65	3.96	هامش سعر الفائدة (نقطة أساس)
8.31	9.63	9.33	9.57	سعر الفائدة لأفضل العملاء (%)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

وقد نجح البنك المركزي في المحافظة على مستويات مريحة من إجمالي الاحتياطيات الأجنبية لديه، إذ بلغت قيمتها في نهاية عام 2019 ما مقداره 14.3 مليار دولار، وهو ما يكفي لتغطية نحو 9.4 شهر من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، أي أكثر من ثلاثة أضعاف المدة المتعارف عليها دولياً لقياس مدى كفاية الاحتياطيات الأجنبية والبالغة ثلاثة أشهر. وقد شهد رصيد إجمالي الاحتياطيات الأجنبية ارتفاعاً في نهاية شهر تشرين الثاني 2020 ليصل إلى 15.7 مليار دولار مدعوماً بانخفاض حجم المستوردات نتيجة التأثير بتداعيات الجائحة، ويكفي هذا المستوى من الاحتياطيات لتغطية 9.1 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات. وقد عززت مستويات إجمالي الاحتياطيات الأجنبية من الاستقرار النقدي للمملكة، وخاصة في ظل الظروف الصعبة الراهنة وحالة عدم اليقين التي تحيط بمستقبل مسار التعافي الاقتصادي العالمي.

الجدول رقم (8):
الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي

2020	2019	2019	2018	
تشرين الثاني				
15.7	13.8	14.3	13.4	إجمالي الاحتياطيات الأجنبية (مليار دولار)
9.1	8.9	9.4	7.4	تغطية الاحتياطيات الأشهر المستوردات (شهر)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

وفي مجال السيولة المحلية في السوق، ما زال معدل نمو السيولة المحلية متدنياً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يُلاحظ اتجاهه نحو التعافي التدريجي خلال عام 2019، إذ بلغ عرض النقد بمفهومه الواسع في نهاية عام 2019 حوالي 35 مليار دينار بمعدل نمو 4.8%، مقابل نمو نسبته 1.2% في عام 2018، وارتفع بنسبة 4.7% حتى نهاية شهر تشرين الأول 2020، مقابل 4.6% خلال الفترة نفسها من عام 2019. وتحليل مصادر نمو السيولة المحلية، يُلاحظ أثر انخفاض الودائع ارتباطاً بتراجع النشاط الاقتصادي. أما السيولة الفائضة لدى البنوك، فقد بقيت ضمن مستوياتها الطبيعية خلال عام 2019، والتي تتراوح بين 3 مليار دينار و4 مليار دينار، إذ بلغت 3480.9 مليون دينار مقابل 3023.5 مليون دينار في عام 2018، ثم وصلت إلى 4330.8 مليون دينار في نهاية شهر تشرين الأول 2020، علماً بأن البنوك قامت بمنح الائتمان، إذ شهد معدل النمو لإجمالي الائتمان ارتفاعاً بنسبة 6%، وللقطاع الخاص بنسبة 6.5% وذلك حتى نهاية تشرين الأول 2020.

الجدول رقم (9):
تطور المؤشرات النقدية 2020/2019

2020	2019	2019	2018	
تشرين الأول				
4.7	4.6	4.8	1.2	معدل نمو السيولة المحلية (%)
4330.8	3035.9	3480.9	3023.5	السيولة الفائضة لدى البنوك
2.7	4.0	4.3	2.0	معدل نمو إجمالي الودائع (%)
6.5	4.6	4.3	5.8	معدل نمو التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص (%)
1.2	1.0	0.8	4.5	معدل التضخم CPI (%)
النصف الأول				
2769	2399	2019	2018	رصيد التسهيلات الممنوحة للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم
0.2	1.6	1.7	1.8	معدل التضخم مخفض الناتج (%)
-1.2	1.9	2.0	1.9	معدل النمو GDP (%)
الأربعاء الثلاثة الأولى				
19.3	19	19	18.6	معدل البطالة (%)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

لقد سعى البنك المركزي خلال السنوات الأخيرة إلى تشجيع البنوك لمنح الائتمان على الرغم من الظروف الاقتصادية الصعبة، إذ عدّل البنك هيكل أسعار الفائدة لتحديث الإطار التشغيلي للسياسة النقدية مرتين، وذلك لتعزيز قدرة البنوك على إدارة سيولتها بفعالية وكفاءة وبما يكفل تلبية احتياجاتها التشغيلية وتوفير الاحتياجات التمويلية المتنامية للقطاعات الاقتصادية المختلفة. كما استمر البنك في تقديم جملة من الحوافز للبنوك المرخصة، لتشجيع إقراض القطاعات الاقتصادية المحلية ذات القيمة المضافة العالية، وكذلك المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم، من خلال برنامج البنك المركزي لإعادة التمويل والموجه نحو قطاعات الصناعة، والسياحة، والزراعة، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية، والصحة، وقطاع النقل (شركات النقل)، وقطاع التعليم (التدريب المهني والفني والتقني)، لما لهذه القطاعات من أهمية في الاقتصاد الوطني، وخاصة في دعم النمو والتوظيف. ومن الجدير بالذكر أن قيمة الأموال المتاحة ضمن هذا البرنامج تبلغ حوالي 1.2 مليار دينار. وقد مول البنك من خلال برنامجه حوالي 1543 مشروعاً بقيمة مالية بلغت حوالي 1.104 مليار دينار، ما ساهم في استحداث نحو 13.2 ألف فرصة عمل وذلك حتى 30 تشرين الثاني 2020.

الجدول رقم (10):
برنامج البنك المركزي لتمويل القطاعات الاقتصادية ودعمها (بالمليون دينار) حتى
نهاية شهر تشرين الثاني 2020

توزيع السلف حسب القطاع			
عدد المشاريع	نسبة كل قطاع من البرنامج	المجموع	القطاعات
739	%50.0	552.4	قطاع الصناعة
458	%23.2	256.1	قطاع الطاقة المتجددة
124	%10.4	114.8	قطاع السياحة
121	%7.2	79.1	قطاع الزراعة
27	%2.2	23.8	قطاع تكنولوجيا المعلومات
3	%0.5	5.0	الاستشارات الهندسية
39	%2.4	26.6	قطاع الصحة
7	%1.4	15.0	قطاع التعليم (التدريب المهني والفني والتقني)
26	%2.8	31.0	قطاع النقل (شركات النقل)
0	%0.0	0.0	قطاع التصدير
1543	%100.0	1,103.8	المجموع

وخصّص البنك المركزي في عام 2019 تمويلاً للبرنامج الوطني للتشغيل الذاتي (انهض) بقيمة 100 مليون دينار، وذلك من خلال دعم البنوك التجارية والإسلامية لإعادة إقراض المبلغ للشباب الحاصلين على شهادة انضمام من البرنامج بكلف وشروط ميسرة.

الآثار المحتملة لجائحة "كورونا" على متغيرات السياسة النقدية

استشعر البنك المركزي الأردني مبكراً الآثار المحتملة لجائحة "كورونا" على الاقتصاد، وخاصة تراجع قدرة الأفراد وقطاع الأعمال على السداد وانخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بشكل كبير غير مسبوق نتيجة للتداعيات السلبية للأزمة المستجدة.

ونتيجة لحزمة الإجراءات التحفيزية والاحترازية والسياسة النقدية التوسعية التي اتخذها البنك المركزي، شهدت أبرز المؤشرات النقدية تطوراً ملحوظاً خلال عام 2020، فقد بلغ رصيد إجمالي الاحتياطيات الأجنبية (بما فيها الذهب وحقوق السحب الخاصة) لدى البنك المركزي في نهاية شهر تشرين الثاني 2020 ما مقداره 15.7 مليار دولار، تكفي لتغطية 9.1 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات.

كما ارتفع رصيد السيولة المحلية في نهاية شهر تشرين الأول بنسبة 4.7% عن رصيدها المسجل في نهاية عام 2019. وارتفع رصيد التسهيلات الائتمانية حتى نهاية شهر

تشيرين الأول من عام 2020 بمقدار 1,617.6 مليون دينار (6.0%) ليصل إلى 28.7 مليار دينار، وشكلت التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص (مقيم) ما نسبته 89.1% من إجمالي هذه التسهيلات، ليسجل نمواً بنسبة (6.5%)، بالمقارنة مع نهاية عام 2019. وشهد رصيد إجمالي الودائع لدى البنوك المرخصة ارتفاعاً بمقدار 970.6 مليون دينار بنسبة 2.7% حتى نهاية شهر تشرين الأول ليبلغ 36.3 مليار دينار، وذلك على الرغم من انخفاضه خلال فترة الإغلاق (آذار-أيار 2020) بمقدار 830.5 مليون دينار.

ولكن التوقعات الاقتصادية تشير إلى استمرار التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لجائحة فيروس كورونا المستجد على الاقتصاد الأردني، إذ توقع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي انخفاض معدل النمو الاقتصادي بنسبة 3.5%.

3.2 أهم التطورات على صعيد الجهاز المصرفي 2020/2019

واصلت الميزانية الموحدة للبنوك المرخصة العاملة في المملكة نموها في عام 2019 وبوتيرة أعلى من العامين السابقين، إذ ارتفعت بمقدار 2.7 مليار دينار (5.4%) خلال عام 2019 لتصل إلى 53.6 مليار دينار، مما يعكس تحسناً في أنشطة البنوك.

وتشير مؤشرات المتانة المالية للجهاز المصرفي إلى وضع مريح وآمن، إذ تتمتع البنوك بسيولة وربحية وكفاية رأسمالية مرتفعة، وبلغت نسبة الديون غير العاملة إلى إجمالي الديون 5.2% في نهاية النصف الأول من عام 2020، وهي نسبة ضمن الحدود المقبولة، كذلك بلغت نسبة كفاية رأس المال 17.94% خلال نفس الفترة، وهي تفوق النسبة المنصوص عليها في مقررات لجنة بازل وتعليمات البنك المركزي الأردني. ويجري البنك المركزي اختبارات للأوضاع الضاغطة والتي تفترض انخفاض مؤشرات النشاط الاقتصادي وما يستتبعه ذلك من أثر على مؤشرات المتانة. وقد أثبتت اختبارات التحمل أنها مطمئنة، ولا سيما في ظل الرقابة الحثيثة للبنك المركزي.

الجدول رقم (11): مؤشرات المتانة المالية

النصف الأول		2019	2108	
2020	2019			
5.40%	5.20%	5.0%	4.9%	نسبة الديون غير العاملة إلى إجمالي الديون
17.94%	16.99%	18.3%	16.94%	نسبة كفاية رأس المال
0.65%	1.17%	1.2%	1.2%	العائد على الموجودات
0.50%	1.9%	5.40%	3.0%	معدل نمو الموجودات

المصدر: البنك المركزي الأردني، مؤشرات المتانة المالية، 2019.

وقد أصدر البنك المركزي العديد من الإجراءات الهادفة إلى تنظيم عمل البنوك وتعزيز مراكزها المالية، من بينها إصدار "تعليمات الحساب البنكي الأساسي" التي تلزم كل بنك عامل في المملكة بفتح "حساب بنكي أساسي" للفئات المستبعدة مالياً لإتاحة وصول فئات المجتمع كافة للخدمات المصرفية وبالتالي تعزيز الاشمال المالي، وإصدار تعليمات "حدود التعرضات الكبيرة وضوابط منح الائتمان" التي توضح الحدود القصوى للتعرضات تجاه الأطراف ذات العلاقة مع البنك، وكذلك بيان كيفية وآلية حساب الحدود القصوى للتعرض تجاه العملاء، والحدود القصوى للائتمان الممنوح لإنشاء العقارات أو شرائها، والائتمان الممنوح على شكل "جاري مدين"، بالإضافة إلى الحد الأقصى للائتمان الممنوح لأكبر عشرة أشخاص من عملاء البنك الواحد.

الأثار المحتملة للجائحة على القطاع المصرفي

لن يتضرر القطاع المصرفي الأردني نتيجة الأزمة الناجمة عن جائحة "كورونا" بشكل مباشر، فالبنوك الأردنية تؤدي دور الساعي لإنقاذ ما تيسر من قطاعات ومواصلة تمويل حركة الاستهلاك، وهي تستفيد من السيولة التي طرحها البنك المركزي. وفي موضوع متانة أوضاع البنوك، فإن مؤشرات المتانة تشير إلى أنه لن يكون هنالك تحديات كبيرة لدى البنوك (مثل انخفاض السيولة لدى البنوك إلى مستويات منخفضة جداً، وارتفاع نسب الديون غير العاملة لمستويات حرجة، وانخفاض نسبة كفاية رأس المال دون النسبة المقررة) وذلك في ضوء أن سياسات البنك المركزي والبنوك ركزت خلال السنوات العشر الأخيرة (بعد الأزمة المالية العالمية) على تعزيز كفاية رأس المال وتعزيز جودة التسهيلات الائتمانية الممنوحة في ظل المعايير التي فرضتها لجنة بازل الدولية، ولا سيما تلك الهادفة إلى تعزيز صلابة رأس المال، لكن الربحية أو العوائد على النشاط المصرفي ستخفف كما ستتراجع بعض مؤشرات المتانة المالية وخاصة نسبة الديون غير العاملة.

4.2 إجراءات السياسة النقدية لمواجهة الجائحة

اتخذ البنك المركزي الأردني عدداً من الإجراءات الهادفة لاحتواء تداعيات أزمة "كورونا" على الاقتصاد الوطني، وتخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعافي بعد الأزمة، وبلغت حزمة الإجراءات المتخذة حوالي 2.5 مليار دينار (أو ما نسبته 8% من الناتج).

الشكل رقم (1):

ملخص إجراءات البنك المركزي في مواجهة أزمة "كورونا"



ومن بين الإجراءات التي اتخذها البنك المركزي الأردني لاحتواء تداعيات الأزمة على الاقتصاد الوطني:

- تأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية.
- تأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية لعملاء القطاعات الاقتصادية المتأثرة من آثار انتشار الفيروس (شركات وأفراد).
- السماح للبنوك بتأجيل الأقساط المستحقة على الشركات والأفراد المتأثرين، شريطة ألا يعد ذلك هيكلية للتسهيلات، وألا تتقاضى البنوك عمولة أو تفرض فوائد تأخير على هذه الشركات، وألا يؤثر ذلك على التصنيف الائتماني للشركات لدى شركة كريف (CRIF).
- السماح للبنوك بإجراء جدولة لمدىونيات العملاء الذين ينطبق عليهم مفهوم الجدولة، من دون دفعة نقدية أو فوائد تأخير.
- تأجيل أقساط عملاء التجزئة، بما في ذلك دفعات البطاقات الائتمانية وقروض الإسكان والقروض الشخصية، من دون فرص عمولات أو فوائد تأخير.
- يتم العمل بهذه الإجراءات حتى نهاية عام 2020.
- تمديد فترة السماح بتأجيل الأقساط المستحقة على الأفراد والشركات الأكثر تضرراً حتى منتصف عام 2021.

- تخفيض أسعار الفائدة.
 - نم تخفيض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية لدى البنك المركزي بما مجموعه 1.5% خلال شهر آذار 2020 باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لليلة واحدة والتي تم خفضها بإجمالي بنسبة بلغت 1.25%، بهدف تخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعافي بعد الأزمة.
 - ضخ سيولة إضافية للبنوك بمبلغ 1050 مليون دينار من خلال:
 - تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع لدى البنوك من 7% إلى 5%، الأمر الذي وفر سيولة إضافية للبنوك بمبلغ 550 مليون دينار، مما يمكنها من عكس هذا الإجراء بتخفيض أسعار الفائدة التي تتقاضاها على التسهيلات.
 - عقد اتفاقيات إعادة شراء مع البنوك بمقدار 850 مليون دينار لآجال متعددة تصل حتى 12 شهراً، لتوفير الاحتياجات التمويلية للقطاعين العام والخاص.
 - إبرام اتفاقيات إعادة الشراء الدائمة (Outright Purchases) بقيمة بلغت 254 مليون دينار.
 - منح الشركة الأردنية لضمان القروض قرصاً ميسراً بقيمة 300 مليون دينار، مع السماح لها بتوظيف عوائد القيمة وإعادة تشغيلها.
 - تخفيض كلف تمويل برنامج البنك المركزي لتمويل ودعم القطاعات الاقتصادية التنموية.
- وينطبق ذلك على التسهيلات القائمة والمستقبلية على النحو الآتي:
- تخفيض أسعار فائدة البرنامج من 1.75% إلى 1% للمشاريع داخل محافظة العاصمة، ومن 1% إلى 0.5% للمشاريع في بقية المحافظات، مما سيمكن البنوك من إقراض القطاعات المستهدفة بأسعار فائدة لا تزيد عن 4% للمشاريع داخل العاصمة و3.5% للمشاريع في بقية المحافظات.
 - زيادة الآجال المتاحة للسلف ولجميع القطاعات المستهدفة في البرنامج داخل العاصمة وتوحيدها مع تلك في بقية المحافظات لتصبح 10 سنوات، من ضمنها سنتان فترة سماح لمن يرغب.
 - تأجيل جميع الأقساط والفوائد المستحقة ضمن البرنامج حتى نهاية شهر حزيران 2020، والطلب من البنوك إعادة جدولتها بالاتفاق مع عملائها، علماً بأنه جرى

توسيع هذه غايات البرنامج لتشمل تغطية الرواتب ورأس المال العامل.

- شمول القطاع التصديري ضمن البرنامج (علمياً بأن القطاعات المشمولة تشمل الصناعة والسياحة والزراعة والطاقة المتجددة وتكنولوجيا المعلومات والنقل والصحة والتعليم التقني والفني والمهني والاستشارات الهندسية).

- رفع سقف السلف لجميع القطاعات ليصبح 3 مليون دينار، مع الإبقاء على السقف لقطاعي الطاقة المتجددة والنقل عند 4 مليون دينار.

- دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة بمبلغ 500 مليون دينار.

تم استحداث برنامج تمويلي ميسر لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة من ضمنها الحرفيون والمهنيون وأصحاب المؤسسات الفردية، بقيمة 500 مليون دينار من البنك وبكفالة الشركة الأردنية لضمان القروض بنسبة 85%، علماً أن البنك المركزي الأردني يمتلك ما نسبته 45% من الشركة.

ويهدف البرنامج إلى تيسير التمويل للمهنيين والحرفيين وأصحاب المؤسسات الفردية والشركات الصغيرة والمتوسطة، وتمكينهم من الحصول على التمويل بشروط وكلف ميسرة، لا تتجاوز 2%، ولآجال استحقاق تصل إلى 42 شهراً من ضمنها 12 شهراً فترة سماح، لمساعدة هذه الفئات على تغطية احتياجاتها التمويلية لغايات تمويل النفقات التشغيلية ورأس المال العامل والموجودات الثابتة.

كما يهدف البرنامج إلى تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من المحافظة على أعمالها وموظفيها، ومواصلة نشاطاتها، وتقديم خدماتها خلال فترة احتواء فيروس كورونا المستجد، بالإضافة إلى تمكينها من استئناف نشاطاتها بالمستويات الطبيعية، وتوسعة أعمالها خلال المرحلة المقبلة.

وقد بلغ عدد المشاريع المستفيدة من البرنامج حوالي 4.715 مشروعاً حتى 10 أيلول 2020، بقيمة 439 مليون دينار، مؤلت 174 مليون دينار منها لتمويل الرواتب، واستفاد منها 84.2 ألف عامل. واستحوذت تجارة الجملة والتجزئة على ما نسبته 35% من إجمالي التسهيلات، تلتها الصناعات التحويلية بنسبه 23%. ويبين الجدول رقم (12) التوزيع النسبي لبقية القطاعات.

وتشير إحصائيات البرنامج حتى بداية شهر كانون الأول 2020 إلى استفادة 4929 مشروعاً، بقيمة إجمالية بلغت 449.41 مليون دينار، ووجّه 178.3 مليون دينار لتغطية الرواتب والأجور، استفاد منها حوالي 84.6 ألف عامل (كما هو موضح في الجدول رقم (12)).

الجدول رقم (12):
إحصائيات برنامج البنك المركزي بقيمة 500 مليون دينار حتى 2020/12/3
(بالمليون دينار)

القطاع	عدد المشاريع	القيمة (مليون دينار)	النسبة	رواتب (مليون دينار)	عدد العاملين	المتوسط (الف دينار)
تجارة الجملة والتجزئة	2029	158.6	%35.3	66.2	19,072	78
صناعة تحويلية بما فيها القائم على الزراعة	850	102.5	%22.8	35.9	17,111	121
المقاولات والاستشارات الهندسية	213	30.4	%6.8	8.8	5,644	142
الخدمات السياحية ما عدا الفنادق	313	28	%6.2	9	5,974	89
التعليم	253	23.5	%5.2	18.7	17,692	93
تكنولوجيا المعلومات	96	16.9	%3.8	8.8	3,186	176
النقل	72	13.3	%3.0	4.3	1,813	185
خدمات صحية ما عدا المستشفيات	133	11.7	%2.6	3.6	1,796	88
فنادق	30	7.7	%1.7	3.6	1,610	257
استشارات قانونية ومالية وإدارية ومحاسبية	62	5.6	%1.2	3.9	861	90
الطاقة	29	4.3	%1.0	0.8	396	148
خدمات الشحن والتخليص والاستيراد والتصدير	40	4.2	%0.9	2	814	105
مهنيين وحرفيين	441	4	%0.9	0.4	751	9
الزراعة	22	3.2	%0.7	0.01	383	147
دعاية وإعلان وإنتاج إذاعي وتلفزيوني وفني	14	2.3	%0.5	1.3	302	164
المكتبات والمطابع ودور النشر	28	2.3	%0.5	0.6	395	83
المستشفيات	7	2.3	%0.5	1.5	273	333
المطاعم الشعبية وشركات إدارة المطاعم	37	1.8	%0.4	0.8	903	49
قطاعات أخرى	260	26.8	%6.0	8.1	5,594	103
المجموع	4929.00	449.40	%100.0	178.31	84,570	

- تخفيض عمولات ضمان القروض وزيادة تغطية برنامج ضمان المبيعات المحلية والصادرات.
- تخفيض عمولة ضمان برنامج التمويل الصناعي والخدمات من 1.5% إلى 0.75% لجميع القروض التي ستُمنح حتى نهاية عام 2020.
- تخفيض عمولة ضمان قروض المشاريع الناشئة من 1% إلى 0.75% للقروض التي ستُمنح حتى نهاية عام 2020.
- رفع نسبة التغطية التأمينية لبرنامج ضمان المبيعات المحلية من 80% إلى 90%.
- رفع نسبة تحمل المخاطر من برنامج البنك المركزي لضمان ائتمان الصادرات إلى 100% الدعم استمرارية الصادرات.
- تأجيل الأقساط والفوائد المستحقة على مؤسسة الإقراض الزراعي حتى نهاية شهر حزيران 2020، لمساعدة المزارعين على تجاوز الأزمة.
- الطلب من مؤسسة الإقراض الزراعي إعادة جدولة قروضها للمزارعين الممولة من خلال سلفة البنك المركزي لها.
- منح مؤسسة الإقراض الزراعي سلفة إضافية بقيمة 10 مليون دينار، بسعر فائدة 0.5% بهدف إعادة إقراضها للمزارعين، لأجل 10 سنوات من ضمنها سنتا سماح.
- قررت مؤسسة الإقراض الزراعي تأجيل الأقساط المستحقة حتى شهر حزيران 2021، وذلك مع قرار البنك المركزي بتأجيل الأقساط على القطاعات والأفراد الأكثر تضرراً حتى نهاية شهر حزيران 2021.
- إجراءات خاصة بالشيكات وتسويتها
- عدم إدراج العملاء ممن تُرفض لهم شيكات لأسباب مالية ضمن قائمة العملاء المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات المترتبة على إعادة الشيكات، وذلك للشيكات المعادة خلال الفترة من 18 آذار ونهاية 15 نيسان 2020، على أن تُمنح هذه الفئة من العملاء مهلة ثلاثة أشهر لتسوية أي شيكات معادة خلال الفترة المحددة.
- تمديد فترة عدم إدراج العملاء ممن تُرفض لهم شيكات لأسباب مالية ضمن قائمة العملاء المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات المترتبة على إعادة الشيكات، وذلك للشيكات المعادة خلال الفترة من 3 أيار ونهاية 21 أيار 2020، على أن يتم منحهم مهلة مدتها 45 يوماً لتسوية أي شيكات معادة، باستثناء قطاعي تجارة المواد الغذائية والمستلزمات الطبية، بحيث يتم منحهما مهلة مدتها 30 يوماً.

- تخفيض مدة الإدراج على قائمة الشيكات المرتجعة لمن يقومون بتسوية الشيكات، لتصبح شهراً واحداً بدلاً من المدة التي كانت تصل حتى عام، شريطة تسوية جميع الشيكات.
- تخفيض قيمة عمولة الشيك المعاد لعدم كفاية الرصيد وعمولة التسوية لتصبح 5 دنانير بدلاً من 40 ديناراً على الشيكات المعادة لأسباب مالية خلال الفترة من 26 أيار وحتى نهاية عام 2020
- إعادة العمل بتعليمات الشيكات المرتجعة بحسب المعتاد اعتباراً من 3 كانون الثاني 2021.

5.2 السوق المالي 2020/2019

تعرضت بورصة عمان خلال السنوات الأخيرة إلى العديد من الظروف والتحديات التي أثرت على أدائها، ومن أهمها الظروف والتحديات السياسية في المنطقة المحيطة وتداعياتها التي أثرت على الاقتصاد الوطني وشكلت عاملاً ضاغظاً عليه، إضافة إلى تحديات أخرى أساسية تواجه السوق المالي، مثل تراجع الثقة في السوق، وتراجع السيولة الموجهة للاستثمار في الأوراق المالية، وتوجه الاستثمار نحو الاستثمارات الأقل مخاطرة كالودائع نظراً لارتفاع أسعار الفائدة وغيرها. ولكون البورصة مرآة تعكس الظروف الاقتصادية والتوقعات، فقد استمرت هذه الظروف بالتأثير على البورصة خلال عام 2020. وقد تعمقت في عام 2021 نتيجة انتشار فيروس كورونا وما نتج عنه من تداعيات أثرت على اقتصادات العالم والشركات وعلى الأسواق المالية في العالم وعلى بورصة عمان وأداء الشركات المدرجة فيها، إذ تراجعت مؤشرات أداء جميع البورصات العالمية والعربية بدرجات متفاوتة (ومنها بورصة عمان)، كما تراجعت أرباح الشركات المدرجة.

وقد بلغ حجم التداول في بورصة عمان خلاله حوالي 1.6 مليار دينار مقارنة مع 2.3 مليار دينار لعام 2018 وبنسبة انخفاض 31.6%. وفي عام 2020 بلغ حجم التداول للنصف الأول حوالي 415.6 مليون دينار مقارنة مع 668.1 مليون دينار للنصف الأول من عام 2019. وانخفض الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم المرجح للأسهم الحرة للبورصة ليصل إلى 1815.2 نقطة في نهاية عام 2019 مقارنة مع 1908.8 نقطة بنهاية عام 2018، أي بانخفاض نسبته 4.9%. وانخفضت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في نهاية عام 2019 إلى 14.9 مليار دينار، أي بانخفاض نسبته 7.5% مقارنة مع القيمة السوقية للأسهم المدرجة في نهاية عام 2018. وانخفض الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم للنصف الأول من عام 2020 إلى 1603.0 نقطة مقارنة مع 1815.2 نقطة في نهاية عام 2019 بانخفاض نسبته 11.7%.

وفي ما يتصل باستثمارات غير الأردنيين، بلغت الأسهم المشتراة 528.7 مليون دينار خلال عام 2019 مشكّلة ما نسبته 32.4% من حجم التداول الكلي، في حين بلغت القيمة الإجمالية للأسهم المباعة من قبلهم 414.6 مليون دينار، وبذلك يقدر صافي الاستثمار غير الأردني بـ 114.1 مليون دينار بالموجب. وعليه، تصبح نسبة مساهمة غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة في نهاية عام 2019 حوالي 51.6% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة (35.8% تمثل مساهمة العرب، و15.8% مساهمة غير العرب). وبالنسبة لاستثمارات غير الأردنيين خلال النصف الأول من عام 2020، بلغت قيمة الأسهم المشتراة 48.9 مليون دينار، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة 99.8 مليون دينار. وبذلك تكون قيمة صافي الاستثمار غير الأردني 50.9 مليون دينار بالسالب. وعليه، تصبح نسبة مساهمة المستثمرين غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة في نهاية شهر حزيران 2020 حوالي 50.6% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة. وبالنسبة للأرباح الصافية للشركات المدرجة في البورصة لنهاية عام 2019 فقد انخفضت إلى 1100.6 مليون دينار مقارنة مع 1185.0 مليون دينار لعام 2018، بنسبة انخفاض مقدارها 7.1%.

التدابير التي اتخذتها بورصة عمان في بداية الأزمة

اتخذت بورصة عمان عدداً من الإجراءات الاحترازية والقرارات لتخفيف أثر الجائحة على السوق، في ضوء التطورات الناتجة عن تداعيات انتشار الفيروس وكإجراء وقائي لمواجهة هذه التداعيات وحالة عدم اليقين السائدة في السوق. ومن هذه الإجراءات:

- إعداد خطة للعمل عن بعد وفي الموقع لتطبيقها خلال فترة التعطيل وعند إعادة العمل في البورصة.
- تخفيض الحدود السعرية المسموح بها لتصبح 2.5% اعتباراً من 16 آذار 2020، وقد استمر العمل بهذه الحدود بعد استئناف التداول يوم 10 أيار 2020. وفي 28 أيار رفعت الحدود السعرية إلى 5%.
- تخفيض مدة جلسة التداول لتصبح ساعة واحدة بدلاً من ساعتين. واستمر العمل بذلك بعد استئناف التداول يوم 10 أيار 2020. وفي 28 أيار قرر تمديد جلسة التداول إلى ساعتين.
- التنسيق مع هيئة الأوراق المالية بخصوص تخفيض هامش الصيانة، إذ أصبح 15% بدلاً من 20%.

- اتخذت البورصة قراراً بتأجيل تزويدها بالتقرير السنوي من جميع الشركات المدرجة في البورصة، وذلك في ضوء قرار هيئة الأوراق المالية تعليق تزويدها بالإفصاحات الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابتها إلى إشعار آخر. ويتضمن التقرير السنوي تقرير مجلس إدارة الشركة وبياناتها المالية المدققة وتقرير مدقق حساباتها والذي تنتهي مهلة تزويده كحد أقصى بتاريخ 31 آذار 2020 حتى تاريخ 15 حزيران، وبيانات الربعين السنويين الأول والثاني من عام 2020 حتى تاريخ 6 آب 2020.

أثر أزمة كورونا على أداء السوق

في ما يتعلق بمؤشرات الأداء لبورصة عمان، فقد كانت على النحو التالي:

1- القيمة السوقية تسجل أدنى مستوى لها منذ 2004

شهدت القيمة السوقية للشركات المدرجة انخفاضاً ملحوظاً في يوم 15 آذار 2020، وهو اليوم الذي سبق الإعلان عن وقف التداول في البورصة، إذ تم تعليق التداول اعتباراً من تاريخ 17 آذار وحتى 10 أيار. وقد بلغت القيمة السوقية بتاريخ 16 آذار ما قدره 13.14 مليار دينار، بانخفاض نسبته 13.8% مقارنة مع نهاية عام 2019، وهو أدنى مستوى لها منذ 29 كانون الأول 2004.

2- الرقم القياسي للأسهم الحرة (ASE100) يسجل أدنى مستوى له منذ 2003

شهد الرقم القياسي (ASE100) انخفاضاً ملحوظاً في يوم 15 آذار 2020 بلغ 4.48%، وقد أغلق بتاريخ 16 آذار عند مستوى 1668.2 نقطة، بانخفاض نسبته 8.1% منذ بداية العام، وهو أدنى مستوى له منذ تاريخ 23 تشرين الثاني 2003.

3- أما بالنسبة لحجم التداول، فقد بلغ 3.5 مليون دينار بتاريخ 15 آذار 2020، و4.5 مليون دينار بتاريخ 16 آذار، وهما أقل من المعدل اليومي لحجم التداول منذ بداية العام البالغ 5.4 مليون دينار.

كما تأثرت نتائج أعمال البورصة لعام 2020 بشكل مؤثر، وذلك نتيجة أزمة كورونا وعدد من العوامل الأخرى، ومن أهم الآثار المترتبة:

أ. تراجع إيرادات البورصة كشركة مملوكة للحكومة، الأمر الذي أدى إلى خسائر تصل إلى حوالي 474 ألف دينار في النصف الأول من عام 2020، إذ بلغت خسائر الربع الأول من العام 169 ألف دينار، وخسائر الربع الثاني 305 آلاف دينار.

ب. انخفاض عمولات التداول وأحجام التداول المتوقعة لعام 2020 نتيجة لتعليق التداول بموجب قرار مجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ 17 آذار 2020 وحتى تاريخ

10 أيار 2020، إذ بلغت نسبة الانخفاض بأحجام التداول منذ بداية العام وحتى تاريخ **30 حزيران 2020** ما نسبته **37.8** بالسالب.

ج. انخفاض نسبة تحصيل رسوم الإدراج المستحقة على الشركات المدرجة في البورصة نتيجة للأوضاع الاقتصادية والظروف المالية الصعبة التي قد تتعرض لها هذه الشركات بسبب الأزمة، مما يحتم على البورصة زيادة مخصص الديون المشكوك في تحصيلها وبالتالي التأثير على أرباح البورصة المتوقعة.

د. انخفاض نسبة استثمار غير الأردنيين في السوق، إذ أظهرت الإحصاءات الصادرة عن بورصة عمان أن قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين منذ بداية العام وحتى نهاية شهر آذار **2020** (بداية أزمة كورونا) بلغت **38.2** مليون دينار، مشكلة ما نسبته **13.0%** من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من قبلهم **73.7** مليون دينار، وبذلك كانت قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **35.5** مليون دينار بالسالب. أما بعد عودة التداول، فإن قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين منذ بداية العام وحتى نهاية شهر حزيران **2020** بلغت **48.9** مليون دينار، مشكلة ما نسبته **11.4%** من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من قبلهم **99.8** مليون دينار، وبذلك تكون قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **50.9** مليون دينار بالسالب.

الإجراءات المتخذة لإعادة التداول في بورصة عمان

أصدرت بورصة عمان تعميماً إلى أعضائها من الوسطاء الماليين، وضّحت فيه الإجراءات المتعلقة بجلسات التداول بعد قرار مجلس الإدارة استئناف التداول اعتباراً من **10 أيار 2020**، إذ حُدّدت نسبة الارتفاع والانخفاض اليومية المسموح بها للتداول والصفقات عند **2.5%** من السعر المرجعي للأوراق المالية المتداولة في البورصة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الحد الأدنى للمضاعف النقدي **0.01** دينار (قرش واحد) سيكون هو قيمة التغيير في سعر الورقة المالية ارتفاعاً وانخفاضاً في حال كانت قيمة التغيير المحسوبة بناءً على النسبة المذكورة أقل من هذا المضاعف. ويوضح الجدول رقم **(13)** أوقات جلسات التداول خلال تلك الفترة.

الجدول رقم (13)

أوقات جلسات التداول في سوق عمان المالي خلال فترة الإغلاق

الأوراق المالية غير المدرجة Non-Listed Securities	الأوراق المالية المدرجة Listed Securities	المرحلة Phase
11:30 ± - 11:25	11:30 ± - 11:00	ما قبل الافتتاح
11:30±	11:30 ±	الافتتاح
11:55 - 11:30 ±	12:30 - 11:30 ±	التداول المستمر
12:45 - 12:30	12:45 - 12:30	الصفقات

وألغت بورصة عمان يوم 10 أيار 2020 جميع أوامر البيع والشراء التي لم تنته مدة سريانها بعد، وذلك سندا لأحكام المادة (6/أ/13) من تعليمات تداول الأوراق المالية. وفي 31 أيار قرر مجلس إدارة البورصة بالتنسيق مع مجلس مفوضي هيئة الأوراق المالية، زيادة مدة جلسة التداول لتصبح على النحو المبين في الجدول رقم (14).

الجدول رقم (14)

أوقات جلسات التداول في سوق عمان المالي ما بعد منذ 31 أيار 2020

الأوراق المالية غير المدرجة Non-Listed Securities	الأوراق المالية المدرجة Listed Securities	المرحلة Phase
10:30 ± - 10:25	10:30 ± - 10:00	ما قبل الافتتاح
10:30±	10:30 ±	الافتتاح
10:55 - 10:30 ±	12:30 - 10:30 ±	التداول المستمر
12:45 - 12:30	12:45 - 12:30	الصفقات

كما قرر المجلس تعديل نسبة الارتفاع والانخفاض اليومية المسموح بها للتداول والصفقات لتصبح 5% من السعر المرجعي لجميع الأوراق المالية المتداولة في البورصة.

التحديات التي تواجه السوق المالي

تواجه بورصة عمان العديد من التحديات التي تؤثر على أدائها، ومنها:

- 1- تراجع العديد من مؤشرات أداء الاقتصاد الوطني الرئيسية في ظل استمرار التأثير بالظروف السياسية والأمنية المحيطة.
- 2- تداعيات وباء فيروس كورونا الحالية والمتوقعة على الاقتصاد الوطني وعلى أداء الشركات المدرجة في البورصة.

3- تراجع السيولة في السوق وتوجهها نحو الاستثمارات قليلة المخاطر والأقل كلفة، كالودائع في البنوك والأراضي والعقارات.

4- المنافسة مع الأسواق الأخرى في ظل الظروف الصعبة التي يمر بها الاقتصاد الوطني وارتفاع كلفة الاستثمار في السوق وخاصة في ظل فرض ضريبة متاجرة على عمليات التداول المنفذة في البورصة.

5- تراجع الاستقلال المالي والإداري للبورصة في ظل بعض القيود الحكومية المفروضة التي تحد من توجهها للعمل كشركة (تم تحويلها إلى شركة مملوكة بالكامل للحكومة في شباط 2017)، وسعي البورصة أيضاً لتنفيذ العديد من المشاريع ذات الأهمية في تعزيز تنافسيتها، إضافة إلى الحد من قدرتها على استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها.

6- الحاجة إلى المزيد من الاهتمام الحكومي في ظل عدم دعم السيولة في السوق، علماً بأنه لم يتم تضمين موضوع البورصة لحزم التحفيز الاقتصادي، كما أنها ليست ممثلة في عدد من اللجان الاقتصادية ومنها المجلس الاستشاري للسياسات الاقتصادية الذي تم تشكيله للعمل على تجاوز الصعوبات والتداعيات الاقتصادية المترتبة جراء أزمة كورونا.

7- التطورات التكنولوجية المتسارعة والتي تستدعي تعزيز قدرة البورصة المالية والإدارية على تطوير وتحديث الأنظمة اللازمة للتداول وأعمال البورصة الأخرى، علماً بأنه قد تم إلغاء تنفيذ عدد من المشاريع في ظل إجراءات خفض مخصصات النفقات الجارية والرأسمالية من قبل الحكومة.

8- ضعف الاستثمار المؤسسي في ظل عدم منحه الحوافز الضريبية اللازمة، وعدم حث البنوك وصندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي لمزيد من الاستثمار في البورصة.

ثالثاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية

استعرض تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019 خلاصة الخطط والبرامج الاقتصادية، والتي تشمل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، والأجندة الوطنية والبرامج التنفيذية المرتبطة بها (2007-2018)، و"رؤية الأردن 2025"، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022).

وعرض التقريران برامج التصحيح الاقتصادي التي تبناها الأردن بالتعاون مع صندوق النقد الدولي بدءاً من عام 1989 وحتى البرنامج الأخير (2016)، والأسباب التي دفعت الأردن للدخول في هذه البرامج، وأبرز آثارها على السياستين المالية والنقدية، واتسامها بتشابه الأهداف العامة واختلاف ترتيب الأولويات، وأن كانت معظم تلك الخطط والبرامج قد طويت مع انتهاء مددها الزمنية.

وكانت وثيقة "رؤية الأردن 2025" قد احتوت على 11 أولوية استراتيجية في محور الاستقرار الاقتصادي الكلي، من بينها مراجعة التشريعات الضريبية، ووضع نظام للفوترة، والحد من التهرب الضريبي. واستهدفت الوثيقة رفع نسب الإيرادات المحلية إلى النفقات الجارية إلى 100%، وترشيد النفقات العامة وضبطها، والتوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية، ومراجعة دعم الخبز والماء والكهرباء، وتخفيض نسبة عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي GDP (بعد المنح) إلى 1.2%، وتخفيض نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي GDP إلى 76% في عام 2017 ثم إلى 47.4% في عام 2025.

وتشير الأرقام الاقتصادية حتى نهاية عام 2019 إلى عدم تحقق الكثير من تلك الأهداف، إما لعدم منطقيّة الاستهداف أو لعدم فاعلية السياسات، مما دفع الحكومة إلى إطلاق خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) التي استندت إلى عدد من الخطط والبرامج الإصلاحية، كبرنامج الإصلاح الاقتصادي، و"رؤية الأردن 2025"، والبرنامج التنفيذي للحكومة (2017-2019). وهدفت الخطة إلى تحقيق معدل نمو اقتصادي بنسبة 5% خلال 3-5 سنوات، وتضمنت تنفيذ 98 إجراء على مستوى السياسات العامة، و84 مشروعاً حكومياً، و28 استثماراً في القطاع الخاص. ويبين الجدول رقم (15) الخطط والبرامج المستهدفة في مجال السياستين المالية والنقدية.

الجدول رقم (15):
خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)

في مجال السياسة المالية		
أولاً: الإنفاق العام		
ترشيد النفقات الجارية وتخفيضها وقف الهدر.	الاستمرار في تطوير وتأهيل رأس المال البشري.	زيادة كفاءة وفاعلية الخدمات الحكومية.
الاستمرار في تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة.	دعم اللامركزية وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية.	زيادة كفاءة النفقات الرأسمالية.
ثانياً: الإيرادات		
الالتزام بالمبدأ الدستوري بعدم فرض أي ضريبة إلا بقانون.	ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي.	تحفيز الالتزام الطوعي للمكلفين.
التوسع في استخدامات أنظمة تكنولوجيا المعلومات.	معالجة التشوهات الضريبية.	رفع كفاءة التحصيلات الضريبية.
تفعيل آليات الرقابة الداخلية.	تعزيز الثقة بين المكلفين ضريبياً والدوائر التحصيلية.	زيادة كفاءة التحصيل الضريبي.
زيادة مشاركة المجتمع الدولي في تحمل أعباء اللاجئين.	إيجاد نظام ضريبي مبسط وشفاف.	تبني أدوات تمويل أقل كلفة.
في مجال السياسة النقدية يستمر البنك المركزي بالعمل على ما يلي:		
توسيع المظلة الرقابية لتشمل مؤسسات مالية غير مصرفية.	زيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار.	
تعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض في ضمان ائتمان الصادرات.	تعزيز متانة ومنعة الجهاز المصرفي.	
دعم شركات التمويل الأصغر وتمكينها من حشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.	المساهمة في تشجيع النمو الاقتصادي الشامل.	
تيسير وتشجيع قيام البنوك التجارية والرأسمالية بتأسيس صناديق للاستثمار من خلال المساهمات الخاصة وأخرى للمشاريع الريادية.	تعزيز الاشتغال المالي وتعميقه.	
أتمتة عمليات الدين العام وبيع وشراء السندات الحكومية.	الاستفادة من شركة المعلومات الائتمانية.	
	بناء مستوى مريح من الاحتياطيات الأجنبية.	
	رفع كفاءة قنوات الدفع الإلكتروني.	

المصدر: رئاسة الوزراء، خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)

ويلاحظ أن خطة تحفيز النمو الاقتصادي التي أقرت في عهد حكومة هاني الملقى، لم تستمر سوى لثلاثة أشهر منذ بوشربتنفيذها، والحق أن رؤساء الوزراء والوزراء في الأردن غالباً ما يرفضون تنفيذ أي استراتيجيات أو خطط لا يضعونها بأنفسهم، وكل منهم يرى أن "خطته" غير مسبوقه وستنقل المملكة إلى مستوى جديد، ولهذا السبب تتجاهل الخطط والاستراتيجيات الوطنية المقررة وتوضع خطط وبرامج جديدة، ويستمر الدوران في حلقة مفرغة، فالمشاكل الأساسية على مستوى المالية العامة ما تزال

هي نفسها: الترهل الإداري، وتضخم النفقات، وقلة الإيرادات، وازدياد العجز، وتفاقم المديونية.

وفي نهاية عام 2018 أطلقت رئاسة الوزراء "مشروع النهضة الوطني" المتضمن أولويات الحكومة (2019-2020) لتحسين حياة المواطن. وتعدت الحكومة بتنفيذ هذه الأولويات خلال عامين، وتخصيص المبالغ المطلوبة لها وإدراجها في موازنة عام 2019، ووضع برنامج زمني ومؤشرات أداء قابلة للقياس. ومن أبرز الأولويات التي أعلنت: توفير 30 ألف فرصة عمل للأردنيين، وإطلاق برنامج "خدمة وطن"، وشمول ما لا يقل عن 80% من المواطنين في التأمين الصحي، وتحسين تقديم الخدمات، واستخدام "المتسوق الخفي" لضمان جودة الخدمة الصحية، ورفع نسبة التحاق الأطفال في رياض الأطفال بنسبة 70%، وإنشاء 120 مدرسة للتخفيف من الاكتظاظ، والعمل على زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 10% والصادرات الوطنية بنسبة 5% سنوياً، وتأسيس شركة قابضة يتاح فيها المساهمة للأردنيين المقيمين والمغتربين.

ومن أولويات المشروع أيضاً: إطلاق صندوق الريادة الأردني لدعم 825 مشروعاً من المشاريع الناشئة، وشمول 55 ألفاً من المستفيدين من برنامج صندوق المعونة الوطنية من الأسر العفيفة، وإنتاج 35% من الطاقة الكهربائية بمصادر وطنية من الصخر الزيتي والطاقة المتجددة في نهاية 2020، وربط وسائل النقل بنظام تتبّع خلال عام 2019 يتضمن مواعيد محددة للانطلاق والوصول، والانتهاج من مشروع الباص السريع ليدخل الخدمة في عام 2020، وتعديل مجموعة من الأنظمة والقوانين لضمان مراقبة نمو الثروة عند الموظف العام، وتطبيق القانون على الجميع، وحماية المال العام، وتعميق روح المواطنة الفاعلة.

وفي جانب الإنتاج، وضع المشروع ضمن أولوياته: توظيف الموارد المالية والطبيعية والبشرية لرفعة مستوى معيشة المواطن ورفاهيته، وتعزيز مبدأ الاعتماد على الذات، وتعزيز دولة التكافل التي تحافظ على كرامة المواطن وتحميه من الفقر وتقدم له خدمات أساسية نوعية (مثل الصحة والتعليم والنقل) ليمارس دوره مواطناً فاعلاً ومنتجاً.

وقد استهدف مشروع النهضة مجموعة من المؤشرات يوضحها الجدول رقم (16).

الجدول رقم (16):
مشروع النهضة الوطني / المبادئ التوجيهية وأولويات عمل الحكومة
لعامي 2019-2020

ضمان الاستقرار الاقتصادي والمالي	
المؤشرات المستهدفة	ضبط وتحسين كفاءة الانفاق العام:
زيادة الدقة في تقدير إيرادات ونفقات الموازنة العامة بحيث لا تقل عن 95%.	تطبيق وتعميم نظام إدارة المخزون العام الحكومي الإلكتروني.
تخفيض نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.5% سنوياً.	تعديل عبء ضريبة المبيعات.
تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي إلى 92.4% مع نهاية 2020.	مكافحة التهرب الضريبي
زيادة الإيرادات المحلية المحصلة من خال تحسين الإدارة الضريبية ومحاصرة التهرب الضريبي بواقع 70 مليون دينار سنوياً على الأقل.	إدراج مادة في مشروع قانون ضريبة الدخل تلزم بإصدار الفواتير.
	تفعيل التنسيق بين الجهات الرقابية بما يحد من التهرب الضريبي.
	تخليط العقوبات المالية على المتهربين وصولاً إلى عقوبة السجن في حال التكرار.
	تطبيق نظام فواتير إلكتروني يعزز عملية الالتزام بإصدار الفواتير من قبل المكلفين بذلك.
	نقل تبعية الادعاء العام في كل من دائرتي ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك إلى القضاء.
رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري	
المؤشرات المستهدفة	ترشيح الجهاز الحكومي
تخفيض عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية بنسبة 8% من 110 في عام 2018 إلى 101 مع نهاية عام 2020.	تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية.
زيادة نسبة الإقبال على الخدمات الإلكترونية من 10% إلى 40% من كامل الخدمات المقدمة إلكترونياً.	إطلاق 170 خدمة إلكترونية إضافية ذات طلب مرتفع.
زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات الحكومية من 66% إلى 75% مع نهاية عام 2020.	تطوير آليات الدفع الإلكتروني وربطها بالخدمات الإلكترونية.
زيادة نسبة الإغلاق للشكاوى والاقتراحات المستقبلية عبر منصة "بخدمتكم" لتصل إلى 95% مع نهاية عام 2020.	تحسين تجربة المواطن في الحصول على الخدمات الحكومية:
	توفير 3 مراكز خدمة نموذجية في الشمال والوسط والجنوب لتسهيل الحصول على حزمة من الخدمات الحكومية من مكان واحد.
	الإطلاق الكامل لمنصة "بخدمتكم"، وهي منصة تفاعلية للتواصل من خال إرسال الأسئلة والاقتراحات والشكاوى والبلاغات.
	تطوير وصيانة وتجهيز 70 مركزاً لتقديم خدمات تابعة للدوائر الحكومية التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين.
	بناء قدرات وتأهيل 1000 موظف من موظفي المكاتب الأمامية (مقدمي الخدمات).

ولتنفيذ خطة مشروع النهضة، أطلقت الحكومة خمس حزم تحفيزية في إطار برنامج متكامل يهدف إلى تنشيط الاقتصاد، وتحفيز الاستثمار، والإصلاح الإداري وإصلاح المالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن وجودة الخدمات المقدمة له. وتالياً تعريف بهذه الحزم وتلخيص لأبرز ما تضمنته:

الحزمة الأولى:

أطلقت في نهاية تشرين الأول 2019، وتضمنت العديد من الإجراءات والقرارات الرامية إلى تنشيط الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، من أبرزها:

1. تحفيز سوق العقار، من خلال:

- إنشاء 900 شقة سكنية في محافظات الزرقاء والمفرق والبلقاء والطفيلة ومعان.
- استحداث نافذة تمويلية من خلال البنك المركزي مخصصة لمنح قروض الإسكان بفائدة مخفضة.
- الاستمرار في قرار الإعفاء من رسوم التخارج وحصر الإرث ورسوم التسجيل ونقل الملكية، وإعفاء أول 150 متراً مربعاً من الشقق السكنية، وتخفيض رسوم التسجيل ونقل الملكية للشقق والأراضي بواقع 50% حتى نهاية عام 2020.

2. تحفيز الاستثمار، من خلال:

- تثبيت الحوافز عند تأسيس الاستثمار لمدة 10 سنوات أو أكثر بحسب القطاع.
- تأسيس وحدة متابعة قضايا المستثمرين تفعيلاً لنظام التظلم.
- توسيع صلاحيات النافذة الاستثمارية لتبسيط الإجراءات على المستثمرين، والتسريع بحل القضايا.
- تفعيل قانون الإعسار بما يمنح المستثمرين المتعثرين فرصة للاستمرار والتعافي، واقتصار الحجز التحفظي على قيمة المطالبة إلى جانب عدم الحجز على الشركاء أو المفوضين بالتوقيع في شركات المسؤولية المحدودة أو المساهمة الخاصة أو المساهمة العامة المحدودة بسبب أي ديون على الشركات نفسها.

3. تحفيز القطاعات الإنتاجية والصادرات والتشغيل، وذلك على النحو الآتي:
- منح حوافز مباشرة للمستثمرين في القطاعين الصناعي والتجاري، وضمن أسس محددة.
 - دفع رديات ضريبية للمصدرين لأغلب القطاعات الصناعية، باستثناء قطاعات التعدين والملابس والأدوية.
 - تخفيض التعرفة الكهربائية على منشآت القطاع الصناعي المتوسطة والصغيرة.
 - تخفيض غرامة الحمل الأقصى على القطاع الزراعي.

الحزمة الثانية:

أطلقت هذه الحزمة في منتصف تشرين الثاني 2019، وتضمنت العديد من الإجراءات الهادفة إلى الإصلاح الإداري وإصلاح المالية العامة، وذلك من خلال:

1. إعادة النظر في الضرائب والرسوم على المركبات الهجينة ومركبات الكهرباء
- إعادة النظر في الضرائب والرسوم على المركبات الهجينة ومركبات الكهرباء.
 - إجراء تعديلات على نسب الاستهلاك للسيارات المستعملة وغير المستعملة في جداول التعريفية الجمركية.
 - إلغاء ضريبة الوزن على المركبات، والاستعاضة عنها بضريبة 4% من قيمة المركبة.

2. دمج وإلغاء 8 هيئات ومؤسسات حكومية مستقلة، وذلك على النحو التالي:

- نقل مهام صندوق تنمية المحافظات من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى بنك تنمية المدن والقرى.
- ضم دائرة الأرصاد الجوية إلى وزارة النقل.
- ضم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي إلى وزارة النقل.
- ضم دائرة تنمية أموال الأوقاف الإسلامية إلى وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية مديريةية فيها.
- إلغاء مركز إيداع الأوراق المالية، ونقل مهامه إلى هيئة الأوراق المالية وشركة بورصة.
- إنهاء أعمال الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية.
- ضم سلطة المياه ونقل مهامها إلى وزارة المياه والري.

3. إصدار نظام جديد للمشتريات الحكومية، يتضمن:

- دمج دائرتي الشراء الموحد واللوازم العامة في دائرة واحدة تسمى "دائرة المشتريات الحكومية".
- جمع 56 نظاماً للمشتريات الحكومية في نظام واحد للمشتريات الحكومية.
- إدخال أساليب شراء جديدة، كالمزاد العكسي، والاتفاقيات الإطارية المفتوحة والمغلقة، وفق أفضل المعايير العالمية.
- تعزيز تطبيق مفاهيم الحوكمة والشفافية والنزاهة والحد من الفساد.
- مهنة وظيفة الشراء بإخضاع العاملين في مجال الشراء وإدارة اللوازم في القطاع الحكومي إلى تدريب مكثف.
- تحديد سقف للحد الأعلى من الغرامات المتأتبة من التأخير بواقع 15% فقط.
- دعم المنشآت المتوسطة والصغيرة بمنحها فرصة المنافسة في المشتريات الحكومية.

الجزمة الثالثة:

أطلقت هذه الجزمة في مطلع كانون الأول 2019 بهدف رفع كفاءة القطاع العام وتحسين مستوى معيشة المواطنين، من خلال:

1. زيادة الرواتب، وذلك على النحو التالي:

- زيادة رواتب العاملين في القطاع العام بنسبة 15-20% للضئات الأولى والثانية والثالثة.
- زيادة رواتب المتقاعدين بقيم تتراوح بين 10 دنانير و80 ديناراً، بحيث يستفيد منها حوالي 81 ألف متقاعد.
- زيادة رواتب العاملين في القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية، بقيمة موحدة لجميع الرتب.

2. إطلاق نظام جديد للخدمة المدنية بهدف رفع كفاءة العاملين في القطاع العام من خلال رؤية إصلاحية واستحداث مسارات مهنية/ رتب لهم.

الحزمة الرابعة:

- أطلقت هذه الحزمة في نهاية كانون الأول 2019، وتهدف إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في قطاعات النقل والصحة والتعليم، من خلال إجراءات من أبرزها:
- في القطاع الصحي: إنشاء منظومة تأمين صحي شامل بحلول عام 2025، بهدف توسعة مظلة الشمول المواطنين والمقيمين على أرض المملكة كافة، بما يتيح توفير التأمين الصحي تدريجياً ونظام حماية صحية واجتماعية فعال.
- في قطاع التعليم: تسريع وتبسيط وتسهيل إجراءات منح التراخيص، ودعم جزء من رواتب المعلمين في القطاع الخاص.
- في قطاع النقل: افتتاح مجمعات سفريات جديدة ودعم خدمات النقل العام.

الحزمة الخامسة:

- أطلقت هذه الحزمة في شباط 2020، وتهدف إلى تحفيز الاقتصاد وتحسين الوضع المعيشي للمواطنين والارتقاء بجودة الخدمات، وذلك من خلال إجراءات من أبرزها:
- إعلان آليات عمل جديدة ستبدأ هيئة الاستثمار ودائرتا ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك بتطبيقها لحل القضايا العالقة لدى مستثمرين ومواطنين مع هذه الجهات.
- إطلاق تطبيق "سند" الذي سيكون له أثر على سهولة حياة المواطنين والأعمال، ويتيح الاستفادة من 100 خدمة رقمية متوفرة في 8 مؤسسات ووزارات ومنصة "بخدمتكم"، وسيتم إضافة بقية المؤسسات تدريجياً خلال عام 2020 ليشمل جميع المؤسسات الحكومية.

برامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي

انتهى برنامج التسهيل الائتماني الممتد مع صندوق النقد الدولي الذي يغطي المدة 2016-2019، والذي مُدّد إلى نهاية آذار 2020. ومن أهم الأهداف الكمية للبرنامج في مجال المالية العامة:

- التخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات (لم يُجزأ أي شيء من هذا الهدف).
 - تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 77% بحلول عام 2021 (نسبة المديونية 101.7 حتى نيسان 2020).
 - تخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 2.5% (نسبة عجز الموازنة 3.4% في نهاية عام 2019، و7.1% في نهاية حزيران 2020).
 - زيادة الإيرادات بما نسبته 1.5% (نمو الإيرادات 1.1%- في نهاية عام 2019 و15.9%- في نهاية حزيران 2020).
- وقد وقّع الأردن في عام 2020 اتفاقاً جديداً مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض قيمته 1.3 مليار دولار، على 4 سنوات، لدعم الاقتصاد خلال أزمة جائحة "كورونا"، وينبثق برنامج التسهيل (EFF) بالتركيز على النمو والوظائف وشبكات الأمان الاجتماعي. وسيتم تخصيص جزء لتمويل الميزانية العامة.

رابعاً: متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

الجدول رقم (17): متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

المتابعة	توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019
نقلت الحكومة موازنات 29 من الوحدات والهيئات الحكومية المستقلة من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، بهدف ضبط الإنفاق العام وترشيده، وتعزيز الشفافية وآليات الرقابة على الوحدات الحكومية بإخضاعها إلى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.	وضع خطة ذات جدول زمني واضح لتسريع وتيرة العمل على إلغاء الوحدات الحكومية أو دمجها.
دمجت الحكومة دائرتي الشراء الموحد واللوازم العامة في دائرة واحدة سُمّيت "دائرة المشتريات الحكومية".	
استُبدل نظام مشتريات حكومي واحد بـ 56 نظاماً للمشتريات الحكومية.	
أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي لتحفيز النمو وترشيد النفقات، وتضمنت الحزمة دمج وإلغاء 8 مؤسسات مستقلة (دمجت سلطة المياه بوزارة المياه والري، ونقل مهامها إليها).	

<p>استُحدثت بند في موازنة عام 2020 لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتضمن تخصيص 108 مليون دينار من الإنفاق الرأسمالي لزيادة فاعلية التنفيذ والتوظيف للنفقات الرأسمالية.</p>	<p>إطلاق مشروع تنموي ضخم يعد رافعة للاقتصاد الوطني (مثل مشروع السكك الحديدية) بتمويل جزئي من مخصصات الإنفاق الرأسمالي في الموازنة العامة لعام 2020.</p>
<p>اتَّفق على برنامج إصلاحي جديد بين الحكومة وصندوق النقد الدولي، صُمم بسواعد أردنية ومن خلال تبادل الرؤى والحوار بعيداً عن الإملاءات. وهو يسعى إلى تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، ومدته 4 سنوات وباجمالي تسهيلات تصل إلى 1.3 مليار دولار مقسمة على 9 دفعات تتوزع على مدة عمر البرنامج، ولا يشمل البرنامج فرض ضرائب جديدة، وإنما يستهدف زيادة الإيرادات عبر مكافحة التهرب الضريبي والجمركي. ويركز البرنامج على الإصلاحات الهيكلية، بهدف دفع عجلة النمو المؤدي لإنشاء الوظائف مع الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي، ورفع مستوى الشفافية، والوصول لاجراءات من شأنها تخفيض كلف القطاعات الإنتاجية.</p>	<p>وضع برنامج إصلاح وطني يقدم لصندوق النقد الدولي مع انتهاء عمر البرنامج الحالي.</p>
<p>استقبلت بعثات عدة من صندوق النقد الدولي بخصوص حصر الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمناطق التنموية ضمن قانون الاستثمار. وأوصت تقارير هذه البعثات بمراجعة آلية منح الإعفاءات للمشاريع والشركات التي تعمل داخل المناطق التنموية وخارجها للحد من استغلال هذه الحوافز في عمليات التسعير التحويلي والتهرب الضريبي.</p> <p>كما استُحدثت مديرية جديدة في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بمسمى "مديرية ضريبة المؤسسات المسجلة في المناطق التنموية والمناطق الحرة".</p>	<p>مراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار.</p>
<p>أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي التي تضمنت تعديل نظام الضريبة الخاصة المفروضة على المركبات بإلغاء الضريبة النوعية على الوزن واستبدال نسبة 4% بها.</p> <p>خُفضت ضريبة المبيعات على 76 سلعة أساسية ابتداء من 1 شباط 2020.</p>	<p>إعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي تغولت في الهيكل الضريبي وشوّهته.</p>
<p>صدر النظام رقم (107) لسنة 2019 المعدل لنظام الضريبة الخاصة، والذي استُبدلت فيه ضريبة مقطوعة بالضريبة النسبية على المشتقات النفطية.</p>	<p>إعادة النظر في آليات تسعير المشتقات النفطية.</p>
<p>فُرض رسم خاص تحت بند "بدل خدمات" مقداره 5 دنانير للشحنات التي لا تزيد قيمتها عن 50 ديناراً.</p> <p>فُرض رسم خاص تحت بند "بدل خدمات" مقداره 10 دنانير للشحنات التي تزيد قيمتها عن 50 ديناراً ولا تزيد قيمتها عن 100 دينار.</p> <p>تقرر تنظيم بيان أمتعة مسافرين مختصر للبضائع التي تزيد قيمتها عن 100 دينار ولا تزيد عن 1000 دينار، ويستوي عنها الرسم والضرائب المقررة.</p> <p>تقرر تنظيم بيان جمركي أصولي للبضائع التي تزيد قيمتها عن 1000 دينار.</p>	<p>تنظيم التجارة الإلكترونية</p>

<p>أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي لتحفيز النمو وترشيد النفقات، وتضمنت الحزمة دمج وإلغاء 8 مؤسسات مستقلة (دمجت سلطة المياه بوزارة المياه والري، ونقلت مهامها إليها).</p> <p>تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (9179) الصادر بتاريخ 6 نيسان 2020، الموافقة على توحيد تعرفه المياه لكل من سلطة المياه والشركات التابعة فقط، وعلى ألا يُرفع سعر المتر المكعب.</p> <p>وافق مجلس الوزراء بتاريخ 4 نيسان 2019 على خطة إصلاح قطاع الطاقة.</p>	<p>الاستمرار في ضبط الإنفاق العام ومعالجة العجز في قطاعي المياه والطاقة.</p>
<p>عقدت وزارة المالية ممثلة بمديرية الدين العام بالتنسيق مع البنك المركزي الأردني، وبالتعاون مع خبير متخصص لإصدار السندات (Gregory Ambrosio) اجتماعات شهرية مع مديري الخزينة في البنوك التجارية، لحثهم وتحفيزهم على تفعيل السوق الثانوي لما له من أثر كبير في دفع عجلة الاقتصاد وزيادة المساهمة في الاكتتاب في السندات والأذونات الحكومية. وكانت نتائج هذه الاجتماعات ارتفاع نتائج التداول في السوق الثانوي لعام 2019 إلى حوالي 360 مليون دينار، مما ساهم في تحديد منحى العائد في السوق الثانوي وإجراء الدراسات والمقارنات في ما يخص منحى العائد في السوق الأولي.</p>	<p>تطوير السوق الثانوي.</p>
<p>قدمت الحكومة حوافز للقطاع الخاص غير الرسمي عبر:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تخفيض رسوم الترخيص إلى النصف ضمن حدود أمانة عمان. - إعفاء رسوم الترخيص في البلديات خلال السنوات الثلاث الأولى من عمر المشروع، وإعفاء هذه المهن من رسوم النفايات ورسوم الإعلانات، وتحديد الفترة الزمنية لإصدار الرخصة من يوم إلى ثلاثة أيام كحد أعلى. - إعفاء أصحاب هذه المهن من تقديم الإقرار الضريبي خلال السنتين الأولين من بدء المشروع. - إعفاء هذا القطاع من شموله بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، وتعديل التعليمات الخاصة بالمعونة الوطنية ليُسمح لمنتفعي الصندوق بمزاولة الأعمال المنزلية. - إعفاء هذه المهن من رسوم الترخيص من المؤسسة العامة للغذاء والدواء. <p>وافق مجلس الوزراء على وثيقة "سياسات عامة حول إصلاح منظومة تراخيص الأعمال القطاعية"، بحيث ألغيت الرخص القطاعية لعدد من الجهات وبشكل يكفل تخفيض الكلف ويقلل الجهد.</p> <p>وكما وافق مجلس الوزراء على مقترحات اللجنة التوجيهية لمشروع "رحلة المستثمر" الذي يهدف إلى تعزيز وتوحيد الإجراءات ضمن نافذة إلكترونية واحدة من خلال إيجاد نقطة اتصال واحدة متكاملة عبر الإنترنت لعمليات التسجيل والترخيص، مما يقلل العبء التنظيمي على المستثمر. كما وافق المجلس على التوصيات الخاصة بالرخص القطاعية الموصى بإلغائها.</p>	<p>مراجعة كلفة رسوم تأسيس الأعمال في الترخيص وتسجيل الشركات ورخص المهن وغيرها.</p>

صدر النظام رقم (13) لسنة 2020 بمسمى "نظام حوافز الأنشطة الصناعية". وأبرز ما تضمنه:

- تقديم دعم مالي للشركات الصناعية المصدرة في القطاعات الصناعية (باستثناء قطاعات الملابس والأدوية والتعدين) بمقدار 3% من قيمة الصادرات ابتداء من عام 2019، إضافة إلى دعم مالي بمقدار 5% عن قيمة الزيادة في الصادرات ابتداء من عام 2020.
- منح دعم مالي قيمته 3% من قيمة صادرات الألبسة للشركات المقامة خارج المناطق التنموية ابتداء من عام 2019، بالإضافة إلى دعم مالي قيمته 5% من قيمة الصادرات لعام 2020. وابتداء من عام 2021 يُمنح هذا الدعم في حال زيادة نسبة العمالة.
- منح قطاع الأدوية دعماً مالياً ابتداء من عام 2020، قيمته 5% من قيمة الزيادة في صادراته.
- تضمّن النظام رقم (18) لسنة 2020 الذي صدر بمسمى "نظام حوافز ضريبة الدخل للقطاع الصناعي" الأسس والمعايير التي يجب تحقيقها للقطاعات الصناعية، وتتلخص بتحقيق قيمة محلية مضافة لا تقل عن 30% من تشغيل الأردنيين إضافة إلى تشغيل المرأة الأردنية وذوي الاحتياجات الخاصة، وتحقيق التشبيك مع الصناعة المحلية، بحيث يتم تخفيض نسبة ضريبة الدخل المقررة في النظام لكل معيار من هذه المعايير.

إصدار قوانين وأنظمة
تعمل على جذب
الاستثمارات.

خامساً: التوصيات

في مجال السياسة المالية

- التسريع في التطبيق العملي الفعلي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) للوحدات الحكومية ضمن الموازنة.
- وضع ضوابط مالية على إنفاق الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (Fiscal Rules) وخاصة في مجال نمو النفقات.
- إعادة النظر ببعض بنود الإنفاق الجاري والرأسمالي، مثل بند "النفقات الأخرى".
- اقتصار النفقات الرأسمالية على النفقات التي تؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي الحكومي، ونقل بند "الأصول غير المالية" الموجود في النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية، ونقل أي نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية، وخاصة المرتبطة بإدارة المباني والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة.
- اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة في إجراء التوقعات في جانب النفقات والإيرادات، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية. كذلك تحليل أثر الإنفاق على النتائج.
- إجراء دراسة حقيقية لمعرفة جدوى نقل الوحدات الحكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، بهدف الوصول إلى حلول لضبط نفقات تلك الوحدات وتخفيضها، ولألا تشكل هذه الوحدات عبئاً جديداً على الخزينة المركزية، إذ لوحظ أن معظم نفقات تلك الوحدات ازدادت بعد عملية النقل.
- استكمال هيكلية الوحدات الحكومية التي ضُمَّت للموازنة، وذلك في ضوء أن نقل عدد من الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة كان شكلياً، ولم يسهم بأي تحسن في نفقات الوحدات المضافة، ومن الأفضل أن يكون النقل مربوطاً بدمج هيكلية لتلك المؤسسات.
- العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج.
- تعزيز اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الخارجي، لتخفيض كلفة الاقتراض، مع ضرورة اتخاذ إجراءات مثل التحوط ضد تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياساتٍ للتخفيف من آثارهما لتخفيض النفقات.
- تخفيض حصة الدين الذي يحين أجل استحقاقه خلال سنة واحدة، وتعزيز الأطر

القانونية وتفعيل إصدار الصكوك الإسلامية وغيرها من السندات غير التقليدية (مثل السندات لصغار المدخرين) لتنويع مصادر التمويل وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الحكومي. وكذلك بذل المزيد من الجهود لإعادة هيكلة الديون الخارجية والداخلية بما يساعد في تخفيض كلف القروض (الحصول على شروط أفضل للقروض).

- ضرورة وجود خطة موثقة ومدروسة تبين إجراءات ضبط النفقات ويجري تحديثها دورياً تبعاً للمستجدات.
- إعادة النظر في المسميات الوظيفية داخل الوحدات الحكومية المستقلة وتوحيدها ضمن مسميات عامة، وتوحيد سلم الرواتب فيها لوجود تفاوت كبير في ما بينها، وخاصة في بنود العلاوات الإضافية.
- إنشاء قسم في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو في ديوان المحاسبة، يُعنى بدراسة كفاءة إنفاق أموال دافعي الضرائب ويعمل بأسلوب العينة، على غرار ما هو متبع في العديد من الدول المتقدمة.
- ترشيد استهلاك الكهرباء والمحروقات، واستخدام أساليب وأدوات لتوفير الطاقة، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء والمياه.

في مجال السياسة النقدية

- توسيع البنك المركزي لمظلة الشركات المشمولة ضمن برنامجه لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

في مجال السوق المالي

- أهمية زيادة الاهتمام الحكومي في سوق رأس المال الوطني والتنسيق بين الجهات ذات العلاقة في السوق مثل هيئة الأوراق المالية والبنك المركزي ووزارتي الصناعة والتجارة والمالية ودائرة مراقبة الشركات.
- تعزيز السيولة في السوق من خلال الدعم الحكومي وحث البنوك التجارية وصندوق استثمار أموال الضمان على زيادة استثماراتهم في السوق.
- أهمية تعزيز الاستثمار المؤسسي في السوق من خلال منح الحوافز وإلغاء الضريبة على صناديق الاستثمار، إضافة إلى حث البنوك والمؤسسات المالية الاستثمارية على إنشاء صناديق الاستثمار المشترك بجميع أنواعها.

- إلغاء أو تخفيض الضريبة التي فرضت على عمليات التداول مطلع عام 2019.
- تقديم الحوافز والتسهيلات لتشجيع عمليات اندماج الشركات المساهمة العامة وشركات الوساطة المالية.
- تعزيز استقلالية بورصة عمان ومؤسسات السوق، وتقديم الدعم اللازم لها لتنفيذ خططها الاستراتيجية، وتمكينها من استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها، وتعزيز مركزها المالي في ظل الظروف التي يواجهها السوق بسبب جائحة كورونا وانخفاض أحجام التداول في السوق، من خلال إعفاء البورصة من بعض النفقات المفروضة عليها وإعادة النظر بحصصها من عمولات التداول.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتشجيع وتعزيز سوق السندات وصكوك التمويل الإسلامية من خلال إجراءات منها حصر تداول السندات الحكومية من خلال بورصة عمان، وتشجيع تمويل المشاريع من قبل القطاعين العام والخاص من خلال إصدار الصكوك وإزالة المعوقات أمام إصدار هذه الصكوك.
- تعزيز الالتزام بقواعد حوكمة الشركات لما لهذا الأمر من أهمية في تعزيز الثقة في السوق.

