آفاق الاقتصاد الأردني 2015

Konrad Adenauer Stiftung

التقرير الإقتصادي المتخصص
كانون الثاني 2015

مقومات الإصلاح الإقتصادي المطلوب

يصدر عن شركة التجمع الإستشاري للتطوير المالي والإداري "إسناد"
بدعم من مؤسسة كونراد اديناور محدود التوزيع وغير مخصص للبيع

isnaad consulting

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
ملخص تنفيذي	2
أولا: المشهد الاقتصادي الأردني بين يدي العام 2015	3
ثانيا: سيناريوهات الاقتصاد العالمي 2015	5
ثالثا: المشهد الاقتصادي العربي 2015	7
رابعا: آفاق الاقتصاد الاردني 2015	8
- الاقتصاد الاردني في إطار الموازنة العامة وتوقعات الحكومة للعام 2015	8
- سيناريوهات الاقتصاد الاردني 2015	18
خامسا: الاصلاح الاقتصادي المطلوب	20
الملحق الاحصائي	23

ملخص تنفيذي

للسنة الثالثة على التوالي تُقدم إسناد للاستشارات قراءة استشرافية للاقتصاد الأردني بين يدي العام الجديد. حيث يسعى هذا التقرير على غرار العام الماضي الى تقديم مراجعة عامة لمشهد الاقتصاد الأردني بين يدي العام 2015 في ظل قراءة متأنية للمشهد العالمي والمشهد الإقليمي. وقد قدم هذا التقرير قراءة كاملة لما قدمه منتدى الاستراتيجيات العالمي في اجتماعه في دبي حول أوضاع وسيناريوهات الاقتصاد العالمي والاقتصاد في المنطقة العربية. وقد تم في ظلال ذلك تقديم قراءة واضحة لحالة الاقتصاد الاردني في ظل تلك المعطيات الدولية والاقليمية إضافة الى الاوضاع القائمة محليا. حيث يقدم التقرير بداية قراءة للمشهد الأردني في للفترة 2014/2013 والإسقاطات المتوقعة لذلك المشهد على سنة 2015. كما بادر التقرير بقراءة تحليلية للموازنة العامة للدولة الأردنية، حكومة ومؤسسات مستقلة، مع التركيز على تحليل الفرضيات التي قامت عليها الموازنة ودراسة تحليلية لكافة بنود موازنة الحكومة وموازنة الوحدات الحكومية وانعكاس ذلك كله على الاقتصاد الأردني. وقد تناول التقرير بنود النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة بالتحليل والدراسة وعرض لأهم النتائج على المؤشرات الكلية للاقتصاد الوطني.

وكما سبق في تقرير العامين الماضيين، يقدم التقرير قراءة لآفاق الاقتصاد الأردني في سنة 2015 والتي تشير الى توقع تحسن المستوى الكلي للمؤشرات العامة للاقتصاد الأردني، باستثناء تلك المتعلقة بالمالية العامة والمديونية الكلية للبلاد. وتشير التوقعات الى إمكانية تحقيق معدل نمو لا يقل عن 4 % في العام القادم وفق السيناريو المتحفظ. في حين يشير السيناريو المتفائل الى إمكانية تحقيق معدل نمو متفائل يصل الى 5 % وهو معدل يتوافق مع التوقعات العالمية لنمو اقتصادات المنطقة من الاقتصاد غير النفطي. ويشير السيناريو المتشائم الى إمكانية تحقيق نمو حقيقي يصل الى 3.5 % وذلك ضمن معطيات محددة تناولها التقرير في كل من السيناريوهات المشار اليها. بيد أن المحدد الرئيس لتحقيق نمو حقيقي في الاقتصاد الأردني يعتمد بشكل كبير على تحسين بيئة سوق العمل والأعمال في الفترة القادمة وخلال سنة 2015 عبر سياسات تيسيرية كلية تدعم حركة الاستثمار وتحقن الاقتصاد بمبالغ مالية عبر المنحة الخليجية ومن خلال استثمارات حقيقية محركها الأساس سياسات حكومية موجهة نحو جانب العرض ومحفزة له ومساندة لحركته. والأمل أن تسعى الحكومة الى انتهاج سياسات كلية تشاركية بالتوافق والتعاون التام مع القطاع الخاص وبالشراكة الحقيقية معه. ويُقدم هذا التقرير للمرة الاولى تصور عام حول سياسات الاصلاح المطلوبة للأردن في الفترة الحالية، وهي اجتهادات من واقع الاقتصاد الاردني ومسيرته السابقة وإمكاناته الكامنة.

وختاما، يأتي هذا التقرير ضمن ثلاثة تقارير ستقوم مؤسسة كونراد اديناور بدعمها وتمويل تقديمها للمجتمع الاقتصادي في الاردن عبر ورشات عمل متخصصة لمناقشتها من قبل المختصين. ومن هنا فإن شركة إسناد تتقدم بجزيل الشكر لمؤسسة كونراد اديناور والقائمين عليها وخاصة الدكتور اوتمار أورينغ الممثل المقيم للمؤسسة في الاردن.

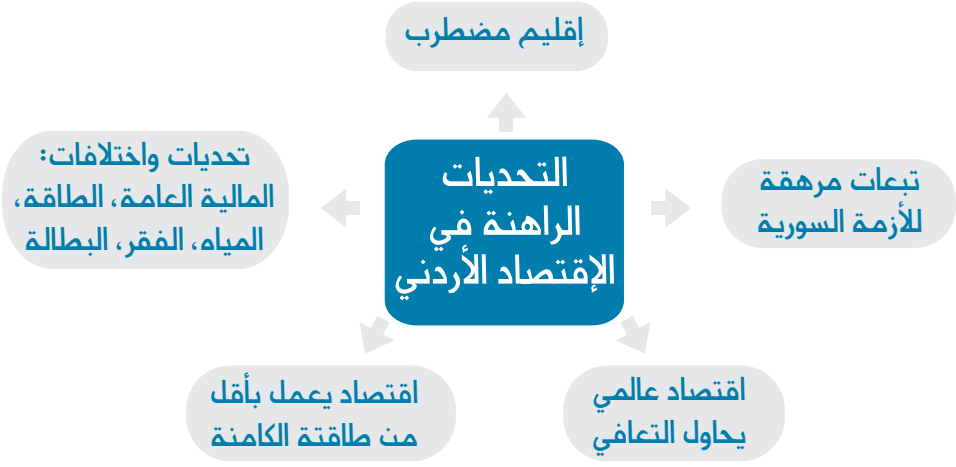
أولا: المشهد الاقتصادي الأردني بين يدي 2015

خلاصة الاوضاع الاقتصادية 2014/2013

استمر الوضع العام للاقتصاد الاردني أكثر تأثرا بما يحدث في المنطقة والعالم وقد سجل الاقتصاد الاردني مجموعة من الانجازات الفعلية في مجال النمو الاقتصادي وضبط العجز المالي والاحتياطيات الاجنبية والبطالة وذلك وفقا للأرقام الرسمية. بيد أن الاقتصاد استمر بتسجيل العديد من التحديات والتشوهات الاقتصادية خاصة في مجال المديونية العامة والعجز التجاري ومؤشرات الفقر.

ويوضح الشكل رقم (1) أدناه فضاء الاقتصاد الاردني والتحديات التي يواجهها هذا الفضاء والتي يمكن القول أنها بدأت منذ نهاية سنة 2010 حتى الوقت الحالي مع قرب انتهاء سنة 2014. ولعل من الواضح أن أهم التحديات التي تعصف بالاقتصاد الاردني اليوم هي الإقليم المضطرب الذي يعيش في نسقه الاقتصاد الاردني وخاصة التبعات المرهقة التي تولدها الازمة السورية من جهة وتطورات الازمة في العراق حيث بات كلاهما يعانيان من حالة من عدم الاستقرار ما انعكس بشكل واضح على التجارة الخارجية للأردن وعلى إمكانيات جذب الاستثمارات وتوسيع السوق خاصة وأن حالة عدم التأكد وعدم اليقين التي تولدها كلا الازمتين تنعكس بشكل واضح على الاقتصاد الاردني. ناهيك عن ما تتركه أزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الاردني والتي قدرت كلفتها الصافية على مدى السنوات 2011-2014 بما يزيد عن خمس مليارات دينار اردني[1] أما على الصعيد الدولي فمن الواضح أن تبعات الازمة في أوروبا تضيف الى تبعات الازمة الاقليمية خاصة وأن منطقة اليورو تشكل احد أهم اللاعبين في التجارة الخارجية الأردنية وبوزن نسبي يصل الى نحو الثلث. ذلك إضافة الى ما شهدته الولايات المتحدة الامريكية من تبعات كبرى نتيجة الازمة المالية العالمية. والاخيرة باتت على مدى العقد الماضي احد أهم الشركاء التجاريين للأردن. وخاصة منذ توقيع اتفاقية التجارة الحرة مع أمريكا في بداية العقد الماضي من هذا القرن.

الشكل رقم (1) التحديات الراهنة. محليا واقليميا ودوليا



1 لمزيد من التفاصيل حول الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الاردني راجع خالد الوزني. 2014. الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني والمجتمعات المستضيفة. شركة إسناد للاستشارات ومؤسسة كونراد أديناور- الأردن.

بيد أن الاشارات الأولية اليوم تبشر بأن كلا الفضاءين الأوروبي والأمريكي يشهدان تحسناً ملموساً يوحي بأن سنة 2014 هي نهاية تبعات الازمة بما يؤسس لانطلاقة أفضل مع العام 2015. وإن كان ذلك بشكل بطيء. يتواءم ذلك كله مع تحديات اقتصادية داخلية متراكمة منذ ما يقرب من سبع سنين. ويأتي على رأس ذلك تحديات العجز المالي، والمديونية العامة، وعجز الميزان التجاري، والفقر والبطالة. وتواضع معدلات النمو. ويوضح الجدول رقم (1) أدناه اهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للأردن خلال الفترة 2009-2014.

جدول رقم (1) أهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للأردن 2010-2014

المؤشر	2010	2011	2012	2013	2014 (تقديرات موازنة 2015)
نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي (%)	2.3	2.6	2.7	2.8	3.5
العجز المالي للحكومة والمؤسسات المستقلة بعد المساعدات (مليار دينار)	1.1	1.4	2.5	2.5	2.6
العجز المالي بعد المساعدات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي %	5.6	6.8	12	7.9	8.6
الدين العام الإجمالي قيمة (مليار دينار)	11.4	13.1	16.5	19.2	21.4
نسبة إلى الناتج (%)	61	65	78	80	85
نسبة البطالة (%)	12.5	12.9	12.2	12	11.8

المصدر: تم تجميعها من مصادر رسمية

أما على صعيد النمو الاقتصادي فقد بات من الواضح ان تبعات أزمة اللجوء السوري والازمة السورية التي عصفت بالاقتصاد الاردني منذ منتصف العام 2011 قد أثرت بشكل ملموس على توقعات النمو الحقيقي وعلى ما تحقق منه. فمما لا شك فيه أن ارهاصات الأزمة السورية وتطورات الازمة في العراق إضافة الى مجموعة من الصدمات والتحديات المحلية والإقليمية والدولية انعكست بما لا يضع مجالا للشك على أداء المؤشرات الكلية للاقتصاد الوطني. وتشير الإحصاءات الواردة في الجدول (3) أدناه الى تواضع النمو الاقتصادي الحقيقي منذ بداية العام 2011 مقارنة بمتوسطات النمو الحقيقي خلال الفترات السابقة بما فيها فترة الازمة المالية العالمية بين العام 2008-2010 . ولعل استمرار الآثار السلبية للازمة المالية العالمية وأزمة المنطقة الأوروبية وتبعات التطورات التي تشهدها الساحة العراقية والازمة السورية كرست بشكل كبير حالة الركود الاقتصادي التي تمر بها البلاد وانعكست بشكل واضح على معدلات النمو المتحقق حتى نهاية سنة 2013.

جدول (2) نمو الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق الثابتة

الفترة	معدل النمو الحقيقي (%)
2007-2005	8.24 (متوسط)
2008-2010	4.96 (متوسط)
2011-2013	2.70 (متوسط)
2014	3.30 (أولية)
2015	4.50 (تقديرات الموازنة)

المصدر: حسابات التقرير من تقارير ونشرات رسمية، سنوات مختلفة

هذا وقد اظهرت الارقام للربع الثاني من العام 2014 بان الناتج المحلي نما بنسبة 2.8 % مقارنة بنفس الفترة من سنة 2013. والجدير بالذكر هنا أن صندوق النقد الدولي يتوقع أن يصل النمو الحقيقي للعام 2014 الى نحو 3.3 % وذلك ضمن المراجعة الاخيرة التي قام بها الصندوق خلال شهر أيلول 2014. علما بأن الارقام التقديرية للموازنة العامة لسنة 2014 توقعت أن يصل النمو الحقيقي في الاقتصاد الى نحو 3.5%. هذا وقد شهدت معظم القطاعات الاقتصادية نموا حقيقيا خلال الربع الثاني من عام 2014 حيث حقق قطاع الماء والكهرباء اعلى معدل نمو. حيث بلغ 11.2%. ومن ثم قطاع تجارة الجملة والتجزئة والفنادق والمطاعم بمعدل نمو 7.1 %. كما حقق قطاع منتجو الخدمات الخاصة التي لا تهدف الى الربح وتخدم العائلات بمعدل نمو بلغ 6.5% ومن ثم قطاع الخدمات الاجتماعية والشخصية بمعدل نمو مقداره 4.7 %. وصافي الضرائب على المنتجات بمعدل نمو 3.6 % في حين سجل قطاع الانشاءات معدل نمو 3.2% تلاه قطاع المالية والتأمين والعقارات وخدمات الاعمال 2.9% ومن ثم قطاع الصناعات الاستخراجية وقطاع الصناعات التحويلية بمعدل 1.6% و 1.3% على التوالي .

ثانيا: سيناريوهات الاقتصاد العالمي 2015

في إطار النظر الى المشهد الاقتصادي العالمي والاقليمي انعقد في دبي منتدى الاستراتيجيات العالمي وقد توصل الى مجوعة من السيناريوهات والتحديات التي تحدد مسار الاقتصادات العالمية والاقليمية خلال الفترة القادمة ويمكن تلخيص اهم ما توصل اليه ذلك الاجتماع الهام بعدة نقاط. فمن ناحية تشير التوقعات أن اهم تسعة سيناريوهات محتملة على صعيد العالم في 2015 تتلخص في الشكل التالي:-

من الواضح أن الاقتصاد العالمي يتجه خلال سنة 2015 نحو تحسن حذر في المنطقة الاوروبية وتحسن افضل في الولايات المتحدة الامريكية وكذلك الامر بالنسبة لأمريكا اللاتينية والهند والصين. وتشير التوقعات الى تحول الاقتصادات الناشئة الى ملاذات آمنة للعديد من المستثمرين في ظل حالة عدم التوقع والركود الذي تحاول القارة الاوروبية وأمريكا الخروج منه ببطء شديد. ولعل التوقعات الاساسية ضمن السيناريوهات السابقة تتمثل في النقاط التالية:

- أن الزيادة في انتاج الطاقة في الولايات المتحدة وانخفاض مستويات البطالة الى اقل معدلاتها منذ نهاية التسعينات من القرن الماضي. واستقرار سوق العقارات السكنية يمكن أن تقود التعافي القادم في الاقتصاد الامريكي.

- من المتوقع أن تزدهر اقتصادات دول امريكا اللاتينية. وخاصة تلك المطلة على المحيط الهادئ. ومن المأمول أن تقود كل من البرازيل والارجنتين وفنزويلا ذلك الازدهار.

- بالرغم من التقلبات السياسية في المحيط الاوروبي والذي يواجه وضع الشراكة الفرنسية الالمانية وتوقعات انسحاب بريطانيا من ذلك الاتحاد وبروز نجم الاحزاب الشعبية في القارة الاوروبية، بيد أن المأمول أن يكون عام 2015 بداية التحول نحو النمو الحقيقي الذي يقوده الصناعات وتوليد الوظائف وتحسن مستويات المعيشة.

- يبقى القرار في استمرار العقوبات على روسيا بفعل أزمة أوكرانيا بيد الرئيس الروسي بوتين، بيد أن التوقعات أن تترك الازمة ايجابيات اقتصادية بين أوروبا وروسيا خاصة وأن الاخيرة هي المصدر الاساس للغاز في القارة الاوروبية.

- من المتوقع أن تشهد الدول الافريقية نموا متسارعا، بيد أن التشوهات والاختلالات الاقتصادية اضافة الى الآثار السلبية لمرض ايبولا والسيطرة عليه ستبقى تحديات كبرى أمام الاقتصاد الافريقي.

- من المتوقع أن تؤتي الاصلاحات الاقتصادية أكلها في الهند عبر العودة الى زيادة بطيئة نسبيا في النمو وارتفاع أكثر استدامة في الانتاج.

- من المتوقع أن يستمر الاقتصاد الصيني، كثاني أكبر الاقتصادات العالمية، محط انظار المستثمرين، في الوقت الذي تسعى اليه القيادات الصينية نحو اصلاحات اقتصادية تؤمن الاستقرار المالي وتكافح الفساد.

- تتجه الانظار نحو الاقتصادات الناشئة كملاذات آمنة في ظل الركود المستمر في القارة الاوروبية والعالم المتقدم. ومن المتوقع أن تكون هنغاريا والفلبين والمكسيك على رأس تلك الملاذات الآمنة في سنة 2015.

وبالرغم من التوقعات الايجابية في معظم مناطق العالم فما زال التوقع باستمرار حالة الركود الاقتصادي قائم على المستوى العالمي وبمعدلات تجعل العام 2015 استمرار طبيعي للازمة العالمية التي بدأت منذ نهاية 2008 وتعمقت منذ سنة 2009. وتشير التوقعات العالمية وفقا للمؤشرات الدولية الى أن الاقتصاد العالمي سينمو في حدود 3.9 % خلال العام 2015 وهو نمو يتوقع أن يستمر على نفس المنوال خلال السنوات الخمس التالية كما يوضح ذلك الجدول رقم (م3) في الملحق. ومن الواضح أن نمو الدول المتقدمة لن يتجاوز 2.3% خلال العام القادم مقابل 5.3 % للدول النامية ونحو 4.5% لدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا. وتشير الجداول (م4-م7) الى أن الاستثمار والاستهلاك الخاص سيقودان عملية النمو الاقتصادي خلال سنة 2015، كما أن الواضح أن اسعار النفط ستستمر بالانخفاض على مدى العام 2015 والسنوات الخمس التالية. بيد أن الانخفاض سيكون اقل حدة بعد العام 2015. اما بالنسبة للتجارة العالمية واسعار الدولار فمن الواضح ان تذبذبا متواضعا في اسعار الدولار، نحو الانخفاض، سيكون سمة سنة 2015 في حين سيكون نمو التجارة العالمية في حدود 5 % تقريبا على مدى العام القادم . ومن المتوقع أن تشهد اسعار المواد الاستهلاكية تراجعا طفيفا خلال سنة 2015، وعليه فإن معدلات التضخم ستكون في نسبها الدنيا على مدى العام.

ثالثا: المشهد الاقتصادي العربي 2015

يرى المنتدى الاستراتيجي العالمي أن اهم عشرة سيناريوهات محتملة في العالم العربي خلال العام 2015 تتمحور حول مقومات متعددة تتمثل في التأثر بالاقتصاد العالمي، والمخاوف من اسعار الطاقة، والوضع في سوريا، والحرب على تنظيم الدولة، والوضع العراقي، والقضية الفلسطينية، والوضع في الاقتصاد المصري، وتطور اقتصادات مجلس التعاون الخليجي، وقضية اللاجئين في المنطقة، وأخيرا وليس آخر مدى اندماج ايران في الاقليمي. ويوضح الشكل التالي

من السيناريوهات المشار اليها اعلاه يمكن القول أن المعطيات الاقتصادية لسنة 2015 في العالم العربي ستتأثر بشكل كبير بالمحاور التالية:-

- تطور حركة الاقتصاد العالمي وخاصة في المنطقة الاوروبية التي من المتوقع أن تسجل معدلات نمو تتجاوز 2.3 % في المتوسط، ومن المأمول أن يشكل العام 2015 بداية الانطلاقة الجديدة لمنطقة اليورو بعد ما يقرب من خمس سنوات من الانتكاسات الاقتصادية بدأتها اليونان منذ نهاية العام 2009.

- ازدهار النفط الصخري للولايات المتحدة، وانعكاس ذلك على صادرات واسعار النفط في المنطقة العربية. بيد أن المتوقع أن ترتد اسعار النفط الى نحو 80 دولار مع نهاية العام مع احتمالية ان تبقى الاسعار ما دون 60 دولار على مدار النصف الاول من العام 2015 ما يشكل تحديا للدول المصدرة للنفط وآثارا ايجابية على الدول العربية المستوردة للنفط. بيد أن المحصلة النهائية على المنطقة تبدو ايجابية في مجال نمو الناتج المحلي والانتاج.

- تبقى الحرب الاهلية في سورية التحدي الاكبر أمام المنطقة خاصة بعد تطورها من حرب وازمة داخلية الى قضية عالمية بدخول تنظيم الدولة كجزء من معطيات الازمة السورية. كما هو الحال في العراق. ومن المتوقع أن تتراجع حدة الحرب في سورية ضد النظام في ظل تشتت قوى المعارضة وظهور مكون جديد تمثل في تنظيم الدولة الذي بات عدو عالمي وليس معارض محلي لنظام غير مرغوب فيه دوليا.

- قد تشكل الحرب على تنظيم الدولة عامل محفز ومساعد على التعاون الاقليمي الايراني السعودي والتركي ويضع حد للاختلاف بين هذه القوى، ما قد يشكل بادر لتنشيط حركة الاقتصاد الاقليمي وبشكل اكثر ايجابية عن ما هو متوقع.

- الازمة العراقية قد تشهد انفراجة داخلية في اطار التعاون بين الفرقاء على أن القضية الاساسية هو استقرار العراق أمام تنظيم الدولة، ولعل ذلك سيعيد جزء من الاستقرار الى اقليم كردستان وقد يساعد الى عودة العراق الى عملية الانتاج النفطي والتعاون الاقتصادي التجاري العربي.

- من المتوقع أن يتعافى الاقتصاد المصري خلال سنة 2015. كما أن منطقة مجلس التعاون الخليجي ستبقى محط انظار المستثمرين وخاصة في السعودية والامارات وقطر. مما يعني تحسن معدلات النمو الاقتصادي للمنطقة لما تشكل مصر ومنطقة الخليج العربي من محور اساس في اقتصاد المنطقة العربية.

- تبقى ازمة اللاجئين السوريين هي الاكثر تأثيرا على العديد من دول المنطقة وخاصة لبنان والاردن. حيث تستقبل كلاهما ما يقرب من مليوني لاجئ سوري من اصل ثلاثة ملايين لاجئ خارج سورية. وستة ملايين نازح داخل سورية. ولعل ذلك يؤثر بشكل سلبي على اقتصادات كل من لبنان والاردن.

- من المرجع التوصل الى اتفاق نووي كامل مع رقابة صارمة بين أيران والعالم المتقدم. وقد يفتح ذلك المجال الى اندماج اكبر لإيران مع الاقتصاد العربي والعالمي وقد يشكل ذلك اثر ايجابي اقتصادي على المنطقة وايران على حد سواء .

وفي المحصلة فإن التقارير الدورية تشير. كما هو موضح من الجدول (م3) في الملحق أن المنطقة العربية ستسجل اعلى معدلات نمو متوقعة مقارنة مع الدول المتقدمة والمعدل العالمي. حيث من المتوقع أن يصل النمو الحقيقي في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقا الى نحو 4.5 % لسنة 2015 مقابل 2.3% للدول المتقدمة ونحو 3.9% كمتوسط عالمي. ويوضح الجدول رقم (م5) في الملحق أن النمو المتوقع للمنطقة. وضمن الدول النامية سيتجاوز 5% خلال الفترة 2016-2019. وعليه وفي ظل نمو سكاني بحدود 2.6% فإن الدخل الفردي في المنطقة سينمو خلال الفترة حتى نهاية 2019 بنحو 2.4% في المتوسط سنويا.

رابعا: آفاق الاقتصاد الاردني 2015

في اطار ما تقدم من مراجعة لاوضاع الاقتصاد العالمي والاقتصاد الاقليمي سيتم تناول حالة الاقتصاد الاردني لسنة 2015 عبر محورين اساسيين هما موازنة الدولة لسنة 2015 والتوقعات والسيناريوهات المتوقعة للاردن خلال العام القادم. وهو ما سيتم تناوله بالترتيب فيما تبقى من هذا الجزء من هذه الدراسة.

1.الاقتصاد الاردني في إطار الموازنة العامة وتوقعات الحكومة للعام 2015

يوضح الشكل رقم (2) أدناه مرتكزات بناء الموازنة العامة للدولة في الاردن والتي تتمثل في ثلاث اعمدة اساسية هي: الفرضيات العامة للمؤشرات الاقتصادية الكلية. وفرضيات إعداد الموازنة العامة. وفرضيات إعداد موازنة الوحدات الحكومية.

الشكل رقم (2) مرتكزات إعداد الموازنة العامة للدولة

1.1 فرضيات ومرتكزات إعداد الموازنة العامة للدولة للعام 2015

أوضح خطاب الموازنة الذي قدمه وزير المالية أمام مجلس النواب بتاريخ 23/11/2014 أن الأطر العامة التي قام عليها مشروعي الموازنة العامة للدولة وموازنة الوحدات الحكومية يمكن تلخيصها فيما يلي:-

a) تتوقع الحكومة أن يسجل نمو الناتج المحلي الاجمالي GDP الحقيقي 4% في سنة 2015 وأن يصل النمو الاسمي الى نحو 7.7% في ذات العام. وهي نسبة يمكن تحقيقها بالنظر الى أن الارقام الرسمية تشير الى نمو يتجاوز 3 % في العام 2014.

b) تتوقع الحكومة أن لا يتجاوز التضخم خلال العام 2015 مقاسا بالرقم القياسي لأسعار المستهلك نسبة 2.4 % وهي نسبة قد تتحقق في حال استمرت اسعار النفط والمواد الاساسية في التراجع عالميا. بيد أن هناك مؤشرات أخرى في السوق العالمية تجعل من الصعب استمرار حالة التراجع في اسعار المواد الاساسية، وخاصة الغذائية منها، في ظل الظروف الجوية العالمية الصعبة التي يمر بها العالم، كما أن هناك من يرى بصعوبة استمرار تراجع اسعار النفط خلال العام القادم، ما قد يؤدي الى عودتها الى الارتفاع خلال النصف الثاني من العام 2015.

c) أشار خطاب الموازنة الى أن من المتوقع أن تنمو الصادرات السلعية بنسبة 3.8 % للعام 2015 وأن تتراجع المستوردات السلعية بنسبة 1.6% في ذات العام. أما الحساب الجاري فمن المتوقع حسب تقديرات الموازنة أن لا يتجاوز في العام 2015 نسبة 2.8 % من الناتج المحلي الاجمالي. وهنا يمكن الاشارة الى صعوبة تحقيق أي من النسب السابقة في ظل عدم تحسن الوضع الاقتصادي للصادرات الاردنية الاساسية في قطاع الصناعة التعدينية أو التحويلية وما تواجهه الصناعة الاردنية في مجال اسعار الطاقة والنفاذ الى الاسواق العالمية. أما في مجال تراجع المستوردات السلعية فمن الصعب تحقق ذلك في ظل الزيادة المضطردة في السكان جراء اللجوء السوري المتزايد الى الاردن، حيث تشير الاحصاءات الى استقبال ما يزيد عن 155 الف لاجئ سوري جديد خلال الشهور العشر الاولى من العام 2014 خلافا لما يزيد عن مليون لاجئ ومقيم سوري مما أوصل عدد السوريين المقيمين في الاردن الى ما نحو 1.4 مليون شخص، أي ما يقرب من 20 % من عدد سكان الاردن.

d) تم بناء أرقام الموازنة على اساس أن سعر برميل النفط سيكون عند 100 دولار أمريكي، وهو افتراض تحفظي في ظل الإشارات بأن اسعار النفط ستنخفض ما دون 60 دولار للبرميل خلال الشهور الست الأول من السنة، مع احتمال ارتدادها مرة أخرى في النصف الثاني من العام.

e) تفترض الحكومة أن تصل المنح الخارجية للحكومة الى نحو 1128 مليون دينار وللوحدات الحكومية الى نحو 176 مليون دينار. وفي ظل الارقام المحققة في العامين الماضيين يمكن القول بإمكانية تحقق هذه الفرضيات في العام 2015.

f) تؤكد الحكومة التزامها في عدم إصدار ملاحق موازنة إلا في الحالات ذات الضرورة القصوى. وقد التزمت الحكومة بذلك خلال العامين الماضيين.

g) الاستمرار في سياسة ضبط النفقات التشغيلية وخاصة في مجال المحروقات والكهرباء والماء والهاتف ومصاريف السفر وشراء السيارات والأثاث.

2.1 نظرة تحليلية لفرضيات وبنود للموازنة العامة للحكومة المركزية 2015

يوضح الجدول رقم (م1) في المحلق ملخص فصول الموازنة العامة للسنة المالية 2015 وقد ارتكزت أهم فرضيات الموازنة العامة للحكومة المركزية للعام 2015 على النقاط التالية:-

a) نمو الإيرادات المحلية بنسبة 9 % عن العام 2014 وبحيث تنمو الايرادات الضريبية بنسبة 9.4% عن العام 2014 وذلك كنتيجة لإقرار المشروع الجديد لضريبة الدخل والذي تم قبل نهاية سنة 2014 وبطريقة غير متوقعة وغير منطقية. ويشكل ذلك زيادة في متحصلات ضريبة الدخل بنحو 130 مليون دينار في العام 2015. وذلك في إطار اتفاق الحكومة مع صندوق النقد الدولي لتحسين ايرادات ضريبة الدخل بالمبلغ المشار اليه.

b) تتوقع الحكومة أن تصل المنح الخارجية الى نحو 1128 مليون دينار بانخفاض قدره 37 مليون عن العام السابق. وتشير الى أن نحو 800 مليون دينار هي حصيلة المنحة الخليجية وما تبقى من الدول الاخرى وعلى رأسها الولايات المتحدة الامريكية. وقد بات بند المنح الخارجية يشكل ما بين 15-20 % من اجمالي الايرادات العامة للبلاد. ما يشكل مخاطرة حقيقية في ظل صعوبة استدامة مثل تلك الايرادات والتي تأتي لتمويل نفقات جارية سيصعب تمويلها مستقبلا في حال تراجعت تلك المنح. ما سيضغط بشكل كبير على عجز الموازنة في المستقبل.

c) من المتوقع أن ترتفع النفقات الجارية بشكل طفيف وبنسبة 2.9 % في العام 2015 مقابل زيادة وصلت الى نحو 11% في سنة 2014. وقد تركزت الزيادة في زيادة تكاليف المعيشة للعاملين في الحكومة. ويشكل ذلك ضغطا كبيرا للنفقات. بيد أن ذلك يعني زيادة الضغوط على تحقيق اهداف ونشاطات الحكومة وتحقيقها لمؤشرات الاداء المطلوبة.

d) تتوقع الموازنة العامة أن تنمو النفقات الرأسمالية بنسبة 5 % مقابل نمو وصل الى 9 % في العام 2014. وتشير بيانات الموازنة الى بنود النفقات الرأسمالية سيتم انفاقها بنسبة 49 % (نحو 581 مليون دينار) على مشاريع مستمرة. وبنسبة 45 % (نحو 530 مليون دينار) على مشاريع قيد التنفيذ. ويبقى اقل من 6 % (نحو 64 مليون دينار) فقط لمشاريع جديدة. ولعل ذلك يشير الى أننا أمام موازنة ليست تنموية بل موازنة انكماشية هدفها الاساس تحقيق اكبر خفض ممكن في النفقات وتحقيق اقل عجز مالي ممكن. على حساب نفقات التنمية وتحريك عجلة الاقتصاد.

e) تتوقع الموازنة العامة أن ينخفض العجز المالي بنحو 223 مليون دينار وبنسبة 24 % عن العام 2014، وبذلك يصبح العجز المالي للحكومة المركزية نحو 2.5 % من الناتج المحلي الاجمالي للبلاد.

ويوضح الجدولين رقم (3و4) أدناه تحليل لبنود النفقات العامة والايرادات العامة لموازنة الحكومة المركزية لسنة 2015. ويمكن الإشارة هنا الى النقاط التالية حول بنود النفقات العامة والايرادات العامة المتوقعة للعام 2015:-

a) أن النفقات الجارية تشكل نحو 86 % من اجمالي النفقات الكلية للحكومة المركزية ويشكل كل من بند نفقات الجهاز المدني والعسكري ونفقات التقاعد والتعويضات وفوائد الدين العام نحو 74 % من اجمالي النفقات العامة للحكومة وهي بذلك تصل الى نحو 87 % من اجمالي النفقات الجارية. ومن الصعب الحديث عن أي تخفيضات يمكن اقتراحها في هذه النفقات فجميعها نفقات مستحقة غير قابلة للتفاوض أو التخفيض، ما يعني أن جل النفقات الجارية غير خاضع لاستخدام الحق الدستوري للنائب بتخفيض النفقات.

b) النسبة المتبقية من النفقات الجارية والبالغة نحو 13 % يصعب القول بالدعوة الى تخفيضها حيث أنها تتعلق بالبعد الاجتماعي للمواطنين من حيث دعم المواد الغذائية والمحروقات ودعم الجامعات والمعالجات الطبية والمعونات المتكررة.

c) المحصلة هنا أن النفقات الجارية للحكومة المركزية والتي نمت بشكل محدود للعام 2015 وبنسبة 2.9 % فقط غير قابلة للتخفيض في ظل هيكلها المشار اليه أعلاه وفي الجدول رقم (3).

d) تشير بنود النفقات الرأسمالية الى تراجع قيمة المشاريع الجديدة الى نحو 64 مليون دينار للعام 2015 مقابل ما يزيد عن 100 مليون دينار للعام المنصرم. في حين أن النسبة الاكبر من النفقات الرأسمالية تتوزع بين مشروعات مستمرة بنسبة 49 % من اجمالي النفقات الرأسمالية ومشروعات قيد التنفيذ بنسبة 46 %. وعليه فإن الأثر النهائي سيتمثل في تراجع الدور التنموي للحكومة خلال العام 2015 بالرغم من نمو النفقات الرأسمالية بنسبة 24 % عن العام 2014.

e) اما في مجال الايرادات العامة فالملاحظ هنا أن النسبة الاكبر من تحقيق النمو في الايرادات العامة والبالغ 9 % يأتي في بنود الايرادات الضريبية التي تشكل نحو 59 % من اجمالي الايرادات الكلية ويأتي على رأس ذلك ايرادات ضريبة المبيعات التي تشكل نحو 69 % من اجمالي الايرادات الضريبية ونحو 48% من اجمالي الايرادات المحلية.

جدول رقم (3) تحليل النفقات العامة للموازنة العامة للعام 2015 (مليون دينار)

البند	القيمة	قيمة الزيادة	نسبة النمو %	النسبة الى النفقات الكلية	ملاحظات
النفقات الجارية	6922	193	2.9	%	
الجهاز المدني	1806	115	6.8	86	26% من النفقات الجارية
الجهاز العسكري	1987	79	4	22	29% من النفقات الجارية
النفقات الاخرى منها:	3128	0	0	25	
- التقاعد والتعويضات	1165	55	5	39	17% من النفقات الجارية
- فوائد الدين العام	1020	12 -	1 -	14	15% من النفقات الجارية
- تعويض دعم المحروقات	180	30 -	-14	13	
- دعم المواد التموينية	225	0	0	2	
- دعم الوحدات الحكومية	118	86 -	-42	3	
- المعالجات الطبية	155	0	0	1.5	
- دعم الجامعات الأردنية	57	0	0	2	
- المعونة النقدية المتكررة	89	89	--	1	
النفقات الرأسمالية	1175	248	24	1	
مشاريع مستمرة	581	131	30	14	49% من النفقات الرأسمالية
مشاريع قيد التنفيذ	530	275	87	7	45 % من النفقات الرأسمالية
مشاريع جديدة	64	154 -	58 -	7	6% من النفقات الرأسمالية
مجموع النفقات العامة	8096	920	13	1 100	جميع النسب اعلاه مقربة الى الواحد صحيح وعليه قد لا يكون المجموع 100%

f) من الملاحظ أن زيادة ضريبة الدخل تبلغ نحو 130 مليون دينار وبنسبة نمو 17 % عن العام المنصرم، بيد أن تلك الزيادة مرتبطة بشكل اساسي باقرار مشروع قانون ضريبة الدخل من قبل مجلس الامة، وقد تم ذلك قبل نهاية العام 2014!!! بيد أن تحقيق ذلك يرتبط بتحقق ايرادات حقيقية خلال سنة 2015 عبر بند ضريبة الدخل وهو ما لا يمكن تحققه سوى في بند الاجور والتي تقتطع من المنبع وبالمعدلات الجديدة منذ بداية العام الا أن ضرائب الشركات لن تتحق الا في سنة 2016، ويستثني من ذلك ما يمكن ان تحصل عليه الحكومة من دفعات مقدمة على ضريبة سنة 2015 والمفترض أن تسدد خلال الثلث الاول من العام 2016.

g) وتثير النقطة السابقة حول زيادة ضريبة الدخل الجدل حول عدم إدراج أي مبالغ اضافية لضريبة الدخل من خلال توسيع القاعدة الضريبية عبر مكافحة حالات التهرب الضريبي التي اشارت الحكومة الحالية الى انها تتجاوز مبلغ 800 مليون، كما، أنه لا يشمل أي تسويات متوقعة للمتأخرات الضريبية التي تتجاوز المليار دينار وفقا لتصريحات الحكومة واعترافها في اتفاقية صندوق النقد الدولي.

جدول رقم (4) تحليل الإيرادات العامة للموازنة العامة 2015 (مليون دينار)

البند	القيمة	قيمة الزيادة	نسبة النمو %	النسبة الى الإيرادات الكلية %	ملاحظات
الإيرادات المحلية	6280	516	9	85	
الإيرادات الضريبية:	4370	375	9	59	- زيادة ضريبة الدخل ترتكز على إقرار قانون الضريبة الجديد ولا تسعى لمكافحة التهرب الضريبي - تشكل ضريبة المبيعات 69% من اجمالي الايرادات الضريبية و48% من الايرادات المحلية
- الضرائب على الدخل والأرباح	880	130	17	12	
- الضرائب على الملكية	140	10	8	2	
- الضرائب على السلع والخدمات	3000	210	8	40	
- الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية	350	25	8	5	
الإيرادات غير الضريبية:	1910	141	8	26	رقم الايرادات المختلفة تضاعف عن العام الماضي وهو بحاجة الى ايضاح من الحكومة.
- عائدات التقاعد	19	0	0	0.003	
- ايرادات دخل الملكية	294	-279	-49	4	
- ايرادات بيع السلع والخدمات	1014	138	16	14	
- الغرامات والجزاءات والمصادرات	54	2	4	0.05	
- الإيرادات المختلفة	529	281	113	11	
المنح الخارجية	1128	-41	-4	15	
مجموع الإيرادات العامة	7408	475	7	100	

h) يشير الجدول رقم (4) أعلاه الى أن هناك زيادة تتجاوز 110 % في بند الايرادات المختلفة. ويبدو أن ذلك مرتبط بزيادة في بعض الرسوم المختلفة التي أشار اليها وزير المالية في خطاب الموازنة. فقد ارتفع بند الايرادات المختلفة بنحو 281 مليون دينار ليشكل بذلك نحو 11 % من الايرادات الكلية للحكومة أو نحو 28 % من اجمالي الايرادات غير الضريبية.

i) تكمن المحصلة النهائية للبنود السابقة من النفقات العامة والايرادات العامة للحكومة المركزية في زيادة تغطية الايرادات المحلية للنفقات الجارية من نحو 86 % في العام 2014 الى 91 % في العام 2015 وهي نتيجة مهمة تساعد على المزيد من الاعتماد على الذات. كما تشير البيانات السابقة الى أن نسبة تغطية الايرادات العامة للنفقات العام ستصل في سنة 2015 الى نحو 92 % مقابل 88 % في سنة 2014 وهو ايضا تطور ملموس خاصة وأن تلك النسبة لم تتجاوز 82 % في العام 2013. ولعل التركيز على مبدأ ضبط وتخفيض النفقات تجسد في تحقيق تلك النسب. بيد أن من المفيد الاشارة هنا الى أن ذلك يؤدي ايضا الى القصور في تنفيذ العديد من المشاريع الحكومية وتضغط الانفاق على المشروعات الصحية والتعليمية والاجتماعية التي تهم المواطن وتسعى الى تقديم الخدمات اليه. ما يعني تراجع مؤشر أداء الحكومة في تقديم الخدمات الحكومية المختلفة.

3.1 نظرة تحليلية خاصة لموازنة الوحدات الحكومية (المؤسسات المستقلة)

يوضح الجدول رقم (م2) في الملحق خلاصة موازنة الوحدات الحكومية لسنة 2015. وقد ارتكزت أهم فرضيات الموازنة العامة للوحدات الحكومية للعام 2015 على النقاط التالية:-

a) يتوقع أن تصل الايرادات الصافية للوحدات الحكومية بعد خصم المنح الخارجية والدعم الحكومي الى 580 مليون دينار بزيادة قدرها 151 مليون دينار وبنسبة نمو 35 % عن سنة 2014 وفقا لأرقام إعادة التقدير في الموازنة. بيد أن من المفيد الاشارة هنا الى أن ما تم تحققه من ايرادات تلك المؤسسات للعام 2014 لم يتجاوز 61 % من المقدر في ذلك العام. حيث قدرت ايراداتها في موازنة 2014 بنحو 710 ملايين دينار ويتوقع مشروع موازنة 2015 أن يتحقق نحو 430 مليون دينار منها فقط. بانخفاض بلغ نحو 30 % عن المقدر.

b) من المتوقع في ظل ما سبق أن تصل نسبة تغطية الايرادات الكلية للنفقات الجارية نحو 73 % مقابل 87 % عن سنة 2014 وهو تراجع واضح يتنافى مع فرضية استقلالية تلك المؤسسات وعدم زيادة اعباؤها على موازنة الدولة والمديونية.

c) من المتوقع أن تصل خسائر شركة الكهرباء الى نحو 780 مليون دينار خلال سنة 2015 هو عجز يشكل نحو 78 % من اجمالي عجز الوحدات الحكومية البالغ 997 مليون دينار تقريبا. علما بأن الحكومة الحالية عرضت في موازنة سنة 2014 خسائر متوقعة لشركة الكهرباء بمبلغ 713 مليون دينار بيد أن الرقم الذي تحقق تجاوز مليار ومئة مليون دينار. ما يشير الى الفشل في التعامل مع ملف الطاقة وبشكل ملموس خلال السنتين السابقتين.

d) يتوقع أن تنمو النفقات الاجمالية للمؤسسات المستقلة بنحو 6 % وهو نمو يتجاوز نمو النفقات العامة للموازنة الحكومية. ومن المتوقع أن يشكل الانفاق الجاري النسبة الاكبر من نمو النفقات الكلية للوحدات الحكومية.

e) يتوقع أن تقترض الوحدات الحكومية نحو 1.8 مليار دينار اردني منها نحو 694 مليون لغايات تسديد قروض داخلية وخارجية.

ويوضح الجدولين (5) و(6) أدناه تحليل للأرقام الكلية الإجمالية لموازنة الوحدات الحكومية للعام 2015. هذا ويمكن إدراج الملاحظات التالية حول ذلك الملخص:-

a) أن إجمالي الإيرادات للوحدات الحكومية يشمل دعم حكومي بمبلغ 175 مليون دينار بزيادة قدرها 17 مليون دينار ونسبتها نحو 7 % عن العام 2013. كما تشمل الايرادات ومنح خارجية بمبلغ 59 مليون دينار تقريبا بانخفاض مليون دينار عن السنة السابقة. ما يعني أن حقيقة صافي الإيرادات المباشرة لتلك الوحدات هي 580 مليون دينار بعد استبعاد المنح الخارجية وليس 813 مليون دينار كما جاء في الموازنة. وفي ظل نفقات جارية من المُقدر أن تصل الى 1104 مليون دينار ونفقات رأسمالية تصل الى نحو 707 مليون دينار للعام 2015. فأن العجز المالي المتوقع للعام 2015 يصبح 1232 مليون دينار بدون دعم الحكومة والمنح الخارجية ونحو 998 مليون دينار بعد إدراج الدعم الحكومي وتحقق المنح الخارجية.

جدول رقم (5) تحليل نفقات الوحدات الحكومية للعام 2015 (مليون دينار)

البند	القيمة	قيمة الزيادة	نسبة النمو %	النسبة الى النفقات الكلية %
النفقات الجارية	1104	1	0	61
- تعويضات العاملين	389	66	20	21
- استخدام السلع والخدمات	526	34	7	29
- فوائد القروض الداخلية والخارجية	161	-11	-7	9
النفقات الرأسمالية	707	94	15	39
مجموع النفقات	1811	115	7	100

جدول رقم (6) تحليل إيرادات الوحدات الحكومية للعام 2015 (مليون دينار)

البند	القيمة	قيمة الزيادة	نسبة النمو %	النسبة الى الإيرادات الكلية %
صافي الإيرادات المحلية	580	150	35	71
- ايرادات بيع السلع والخدمات	1060	89	10	130
- الفرق بين مبيعات ومشتريات الكهرباء	-587	250	26	-72
- ايرادات دخل الملكية	70	21	75	9
- ايرادات مختلفة	36	121 -	69 -	4
الدعم والمنح	234	16	5	29
- دعم حكومي	175	17	7	22
- منح خارجية	59	1 -	0.01 -	7
مجموع الإيرادات	813	253	55	100

b) تصل نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية للوحدات الحكومية نحو 45% تقريبا وذلك مقابل 10 % للعام 2014. ما يشكل تقدما ملموسا في مفهوم استقلالية الوحدات الحكومية إلا أن هذه النسبة ما زالت في حد ذاتها نسبة متدنية للغاية وتتنافى مع مبدأ استقلالية تلك المؤسسات. بيد أن تلك النسبة ترتفع الى نحو 53 % في حال أضيف لها رقمي الدعم الحكومي والمنح الخارجية مقابل 25% في العام الماضي. وعليه فإن نحو 47 % من عمل الوحدات الحكومية يعتمد على المديونية بشكل أساسي.

c) من الواضح أن الخسائر المتوقعة لشركة الكهرباء الأردنية للعام 2015 ما زال يشكل العبء الأكبر على موازنة الوحدات الحكومية. حيث تشكل تلك الخسائر مبلغ 780 مليون دينار تقريبا، أي ما يقرب من 78 % من العجز الكلي لموازنة الوحدات الحكومية. بيد أن من المفيد الإشارة هنا الى أن تلك الخسائر وصلت الى ما يزيد عن 1.1 مليار دينار خلال العام 2014 اي ان من المتوقع أن تنخفض تلك الخسائر بنحو 320 مليون دينار وبنسبة 30 % تقريبا عن العام 2014. وهو تطور قد يكون من الممكن تحققه في ظل تراجع اسعار الوقود الثقيل إضافة الى تأكيد الحكومة لاستمرار التزامها برفع اسعار الكهرباء بنحو 15% في العام 2015 بغض النظر عن تراجع اسعار النفط. وذلك تماشيا مع السياسات التي اتخذتها الحكومة برفع أسعار الكهرباء منذ العام 2013 واستمرار ذلك الى العام 2017 حيث يتوقع أن تسترد الحكومة كامل كلفة إنتاج الكهرباء في ذلك العام وفقا لاتفاق الحكومة مع صندوق النقد الدولي.

d) يتوقع أن لا ترتفع النفقات الجارية للوحدات الحكومية بأكثر من مليون دينار خلال سنة 2015 وهو توجه نحو ضبط نفقات تلك الوحدات بشكل كبير.

e) من المتوقع أن ترتفع النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية بمبلغ 94 مليون دينار خلال العام 2015 وبنسبة نمو تصل الى نحو 15% عن المعاد تقديره للعام 2014.

f) تحقق بعض المؤسسات المستقلة وفرا سيتم تحويله للحكومة سيصل الى نحو 125 مليون دينار للعام 2105، وبزيادة بنحو 8 ملايين دينار اي بنحو 7 % عن العام 2014. وعليه فإذا ما تم تخفيض ذلك المبلغ من الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية والبالغ نحو 175 مليون دينار، فإن صافي الدعم الذي ستحصل عليه الوحدات الحكومية من الموازنة العامة سيصل الى نحو 50 مليون دينار.

يشير جدول رقم (م2) في الملحق الى أن الوحدات الحكومية ستقوم باقتراض مبلغ يصل الى نحو 1.7 مليار دينار محليا ونحو 105 مليون دينار كقروض خارجية. علما بأنها ستسدد نحو 646 مليون دينار من القروض المحلية المستحقة، وما يقرب من 48 مليون دينار من القروض الخارجية المستحقة عليها. وعليه فإن صافي ما ستضيفه المؤسسات المستقلة الى مديونية المملكة سيبلغ نحو 1.1 مليار خلال سنة 2015 وهو مبلغ يصل الى نحو 62 % من صافي الزيادة في المديونية العامة للدولة في العام 2015.

في إطار ما تقدم يشير جدولي المقارنة رقم (7) ورقم (8) الوضع المالي للمملكة مشكلا مجموع الوضع المالي لكل من الموازنة العامة للحكومة المركزية والوحدات الحكومية، أي المؤسسات المستقلة. ويظهر من الجدول رقم (7) أن محصلة الموازنتين تشير الى أن العجز المالي الكلي سينخفض بمبلغ 877 مليون دينار بعد المنح بين العامين 2014-2015 وهي نسبة انخفاض محورية تصل الى نحو 34%. أما العجز المالي قبل المنح فمن المتوقع أن ينخفض بمبلغ مليار دينار وبنسبة تصل الى نحو 25%. ولعل ذلك دلالة هامة على التأثر الكبير وانكشاف الاقتصاد الاردني على بند المنح الخارجية في تمويل مسيرة التنمية والنفقات الجارية في البلاد. على صعيد آخر يشير الجدول (7) الى أن المديونية العامة الصافية للدولة سترتفع بما يقارب ملياري دينار خلال العام 2015 وهي مديونية ستسعى الى تغطية العجز المالي الكلي ويتوقع أن يتم تغطيتها مناصفة بين الديون الداخلية والخارجية، مع توقع اللجوء الى كفالة الولايات المتحدة في الاقتراض من سوق اليورو بوند بهدف تخفيف كلفة الاقتراض الخارجية. هذا ومن المتوقع أن تستمر المديونية عند نسبة 85 % من الناتج المحلي الاجمالي في العام 2015 وذلك بالرغم من أن توقعات اتفاقية صندوق النقد الدولي مع الحكومة الاردنية كانت تتنبأ بأن تبدأ المديونية بالانخفاض الى نحو 80 % اعتبار من سنة 2015.

جدول رقم (7) مقارنة موازنة الدولة في الأردن 2013-2014 (مليون دينار)

البند	الحكومية			الوحدات الحكومية			المجموع		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
الايرادات العامة	5759	6933	7408	507	429	814	6266	7362	8222
- المحلية	5120	5764	6280	198	114	580	5318	5878	6860
- المنح الخارجية	639	1169	1128	309	315	234	948	1484	1362
النفقات العامة	7077	7844	8096	1711	1716	1812	8788	9560	9908
- جارية	6056	6728	6922	1163	1103	1104	7219	7831	8026
- رأسمالية	1021	1116	1175	548	613	707	1569	1729	1882
العجز المالي									
- بعد المنح	1318	911	688	950	1119	998	2522	2563	1686
- قبل المنح	1957	2080	1816	1269	1454	1232	3470	4047	3048
صافي الدين العام (مليار دينار)							19.2	21.4	23.1
نسبة من الناتج المحلي الإجمالي							80%	85%	85%
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي							24260	25407	27520

وتشير بيانات الجدول رقم (8) أدناه الى أهم المؤشرات المقارنة للوضع المالي والموازنة العامة للمملكة خلال الفترة 2013-2015. ويتضح بشكل جلي النقاط التالية:-

a) اعتماد الموازنة بشكل كبير على نمو الايرادات المحلية من الضرائب وبنسبة كبيرة في العام 2015 مقارنة بالعام 2014 بزيادة تجاوزت 7 نقاط مئوية. وهي حقيقة تجسد توجهات الحكومة الحالية نحو سياسات انكماشية مالية اعتمدت على رفع معدلات الضرائب والرسوم والايرادات غير الضريبية. وقد استخدمت الحكومة كافة الوسائل ونجحت في تمرير قانون ضريبة الدخل الجديد بهدف تحقيق ما يزيد عن 130 مليون دينار اضافية من ضريبة الدخل. من غير المتوقع ان يتحقق ذلك نظرا لآن الاساس أن يتحقق جل المبلغ المشار اليها في العام 2016 وليس في العام الحالي.

جدول رقم (8) مقارنة بعض المؤشرات الرئيسية في الموازنة 2013-2015

البند	الحكومية			الوحدات الحكومية			المجموع		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
نمو الايرادات									
- المحلية	10.5	12.6	8.9	146	-42.4	408	18.5	9	16.7
- العامة	23	20.4	6.8	35	-15	89	29.3	10.3	11.7
نمو النفقات العامة	4	10.8	3.2	21.7	0	5.6	7.3	11.6	3.6
نمو النفقات الجارية	01. -	11.1	2.9	9.3	-5.2	0	0.01	9.5	2.5
نمو النفقات الرأسمالية	51	9.3	5.3	53.2	11.8	15.3	51.9	20.9	8.8
تغطية الايرادات المحلية للنفقات الجارية	84.5	85.6	90.7	17.0	10.3	52.5	78.1	78	85
تغطية الايرادات العامة للنفقات العامة	81.3	88.4	91.5	29.6	25.1	44.9	78.4	77.5	82.3
العجز المالي الى الناتج المحلي الاجمالي	5.5	3.5	2.5	3.9	4.3	3.6	7.9	8.6	6.1
- بعد المنح	8.2	8.1	6.5	5.2	5.6	4.4	11.9	14.4	11.9
- قبل المنح									

b) شكلت نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية للعام 2015 تقدما ملموسا في توقعات العام 2015 حيث من المتوقع أن ترتفع النسبة الى نحو 85 % مقابل 78 % حسب أرقام إعادة التقدير للعام 2014 وهو استمرار للتطور الايجابي في هذا الشأن. كما أن ذلك ينسجم مع الالتزامات الخاصة باتفاقية صندوق النقد الدولي. ولعل التحدي الأكبر يكمن في إمكانية تحقق نمو الإيرادات المحلية، وخاصة الضرائب في ظل الأوضاع الانكماشية الكلية السائدة، في حين أن المخرج الأساسي هنا يأتي في توسيع القاعدة الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي الذي يتجاوز 800 مليون دينار وفقا للتصريحات الرسمية لوزارة المالية، إضافة الى تحصيل جزء من المتأخرات الضريبية البالغة 1.7 مليار دينار وفقا لتقديرات الحكومة.

c) تشير بيانات الجدول (8) الى أن نسبة تغطية الايرادات العامة للنفقات العامة سيرتفع من نحو 77% سنة 2014 الى ما يزيد عن 82 % في العام 2015 وهو تقدم ملموس ايضا، بيد أنه ما زال يعني أن هناك اعتماد بنحو 18 % على القروض الخارجية في تغطية نفقات الدولة وهو مؤشر يعني صعوبة التخفيف من حدة المديونية الخارجية وأثرها السلبي على الاقتصاد الوطني.

d) يوضح فصل التمويل في الموازنة العامة الى إجمالي القروض المقدر للعام 2015 سيصل الى نحو 6.168 مليار دينار أردني للحكومة المركزية وما يقرب من 1.761 للمؤسسات المستقلة، اي بمجموع مديونية اضافية تبلغ نحو 7.929 مليار دينار. بيد أنه سيتم من خلالها تسديد ديون سابقة تصل الى نحو 4.823 مليار داخليا وما يقرب من 1.430 مليار ديون خارجية ليصبح صافي المديونية المضافة لهذا العام نحو 1.676 وذلك لتغطية العجز المالي للحكومة والمؤسسات المستقلة.

من المتوقع أن تضيف الحكومة الى المديونية الداخلية نحو 700 مليون للحكومة المركزية وما يقرب من مليار دينار للوحدات الحكومية. أي أن الحكومة ستكون المقترض الاكبر من الجهاز المصرفي خلال العام 2015، ما يشكل مزاحمة كبيرة للفوائض المتاحة للاقتراض أمام القطاع الخاص.

2- سيناريوهات الاقتصاد الاردني 2015

في اطار ما تقدم يمكن الحديث عن سيناريوهات الاقتصاد الاردني ضمن مسارات التوقعات المحلية والعالمية والاقليمية. ويوضح الجدول رقم (9) أدناه سيناريوهات حساب النمو الحقيقي للناتج المحلي الاجمالي للاردن باستخدام ثلاث سيناريوهات اساسية هي متفائلة ومتحفظة ومتشائمة. ويمكن تلخيص معطيات السيناريوهات السابقة بالنقاط التالية:-

أ. يقوم السيناريو المتفائل على المعطيات التالية:-

a. تحسن الحالة العراقية وعودة التجارة الى طبيعتها مع العراق.
b. انخفاض حدة اللجوء السوري الى الاردن الى أدنى نسب ممكنة وعدم استقبال اكثر من 50 الف لاجئ على مدى سنة 2015.
c. تحسن الاوضاع في المنطقة الاوروبية وتحقيق معدلات النمو المتوقعة والتي تتجاوز 2.3 %.
d. تحسن الاقتصاد الامريكي واستمرار حالة التعافي على مدى العام 2015.
e. عدم تجاوز اسعار النفط 60 دولار للبرميل في المتوسط على مدى العام.
f. نمو النفقات الحكومية وفق توقعات الحكومة في الموازنة 2.9 %.

في ظل المعطيات السابقة من المتوقع ان تصل نسبة النمو الحقيقي في الاقتصاد الاردني ما يقرب من 5 % وذلك على اساس نمو الاستهلاك الخاص والتكوين الرأسمالي الثابت بنسب تتجاوز 6 % ونمو النفقات الحكومية بالنسبة المقررة في الموازنة اي بنسبة 2.9 % وعدم نمو التجارة الخارجية بأكثر من 1 %.

ب. يقوم السيناريو المتحفظ على المعطيات التالية:-

a. تأخر تحسن الحالة العراقية الى النصف الثاني من السنة وبالتالي تأخر عودة التجارة الى طبيعتها مع العراق.
b. استمرار وضع اللجوء السوري الى الاردن ولكن بمعدلات مقبولة واستقبال نحو 100 الف لاجئ على مدى سنة 2015.
c. التحسن البطيء للاوضاع في المنطقة الاوروبية وتحقيق معدلات النمو أقل من المتوقعة في التقديرات العالمية.
d. تأخر تحسن الاقتصاد الامريكي الى النصف الثاني من العام وتباطؤ حالة التعافي على مدى العام 2015.
e. عودة اسعار النفط الى الارتفاع في النصف الثاني من السنة وبمتوسط يتجاوز 80 دولار للبرميل على مدى العام.
f. نمو النفقات الحكومية وفق توقعات الحكومة في الموازنة 2.9 %.

في ظل المعطيات السابقة فأن "مؤشر أسناد" يشير الى معدل نمو حقيقي قد يصل الى نحو 4 % على مدى العام 2015 مع إعطاء الوزن الاكبر في النمو للاستهلاك الخاص وبنسبة تتجاوز 7 % وبنسبة اقل للاستثمار والتجارة الخارجية، مع بقاء فرضية نمو النفقات الحكومية وفقا لما وضعته الحكومة ضمن موازنة سنة 2015.

ج. يقوم السيناريو المتشائم على المعطيات التالية:-

a.استمرار الحالة العراقية وعدم عودة التجارة الى طبيعتها مع العراق.

b.استمرار التدفق الكبير للجوء السوري الى الاردن وبمعدل 250 لاجئ يوميا.

c.عدم تحسن الاوضاع في المنطقة الاوروبية.

d.تباطؤ تعافي الاقتصاد الامريكي.

e.عودة اسعار النفط الى معدلات تفوق 80 دولار في المتوسط على مدى العام.

f.نمو النفقات الحكومية وفق توقعات الحكومة في الموازنة 2.9%.

في ظل المعطيات السابقة فمن المتوقع أن لا يحقق الاقتصاد الاردني نموا يتجاوز الوضع القائم في سنة 2014 وبالتالي فإن النمو المتوقع لسنة 2015 في هذا السيناريو سيصل الى نحو 3.5 % مع إعطاء الوزن الاكبر للاستهلاك الخاص دون غيره من مكونات نفقات الناتج المحلي الاجمالي للمملكة.

جدول رقم (9) النمو الحقيقي حسب السيناريوهات المفترضة (مؤشر إسناد) لعام 2014

المؤشر	سيناريو متفائل	سيناريو متحفظ	السيناريو المتشائم
النمو الحقيقي المتوقع للناتج المحلي الإجمالي %	5	4	3.5

مما تقدم يمكن القول أن معطيات مكونات الحسابات القومية الأردنية في مجال الاستهلاك الخاص والعام والاستثمار وصافي الحساب التجاري تشير الى إمكانية استمرار حالة التحسن في الوضع العام والى تحقيق معدلات نمو لا تقل عن تلك المتوقعة من قبل الموازنة العامة للدولة. بل أن المتوقع أن لا يصل النمو الحقيقي للعام 2015 الى ما يقرب من 4 % في حال تحسن الوضع العام لاقتصاد المنطقة ومع بداية تعافي اقتصادات منطقة اليورو والاقتصاد الامريكي بشكل جيد. بيد أن استمرار السياسات الانكماشية للحكومة قد يحد من إمكانية تحقيق معدلات نمو أكبر من ذلك وبالتالي فإن النمو المتوقع سيقع بين السناريو المتحفظ والمتشائم. ولعل المحدد الرئيس لتحقيق نمو حقيقي في الاقتصاد الأردني يعتمد بشكل كبير على تحسين بيئة سوق العمل والأعمال في الفترة القادمة وخلال العام 2015 عبر سياسات تيسيرية كلية تدعم حركة الاستثمار وتحقن الاقتصاد بمبالغ مالية عبر المنحة الخليجية ومن خلال استثمارات حقيقية محركها الأساس سياسات حكومية موجهة نحو جانب العرض ومحفزة له ومساندة لحركته. والأمل أن تسعى الحكومة من خلال الرؤية العشرية للاقتصاد الوطني والتي تقوم الحكومة بإعدادها الان الى انتهاج سياسات كلية تشاركية بالتوافق والتعاون التام مع القطاع الخاص وبالشراكة الحقيقية معه. وهو ما افتقده الاقتصاد الأردني على مدى السنوات الثلاث الماضية. والمأمول يتم استقطاب استثمارات خارجية وتحفيز الاستثمارات القائمة بما يساعد على تحقيق السيناريو الوسطي الذي يؤدي الى نمو كلي حقيقي يزيد عن 4 % ونمو في دخل الفرد يصل الى نحو 2 % وهو ما يفتقده الاقتصاد الأردني منذ العام 2011. وفي النهاية فإن تحقق السيناريو المتفائل يعتمد بشكل كبير على تحسن الاوضاع الكلية في المنطقة العربية خلال العام 2015 وهو أمر يصعب التكهن به في ظل تراجع اسعار النفط واستمرار الحالة العراقية والسورية على ما هي عليه إضافة الى عدم وجود اشارات واضحة بتحسن الاقتصاد المصري. وفي النهاية فإن التوقعات المبدئية تشير الى امكانية نمو الاقتصاد الاردني خلال العام 2014 بما يزيد عن 3.3 % وبالتالي فإن تحقق السيناريو المتحفظ وبمعدل نمو 4 % هو الاقرب الى الواقع خلال العام 2015.

خامسا: الاصلاح الاقتصادي المطلوب

تعود تجربة الاردن مع برامج الاصلاح الاقتصادي الى العام 1990 حينما انخرط في أول برنامج للاصلاح الاقتصادي عقب الازمة الاقتصادية المعروفة في نهاية عقد الثمانينات من القرن المنصرم، وذلك بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبناء على طلب الدائنين حينئذ بغية حصول الاقتصاد على شهادة حسن السير والسلوك من صندوق النقد الدولي كشرط مسبق لأي مفاوضات لإعادة جدولة مديونيته التي تجاوزت في حينه نحو 180 % من الناتج المحلي الاجمالي للبلاد. وقد انقطع ذلك البرنامج بعد فترة وجيزة بفعل ازمة الغزو العراقي للكويت، في حين كان من المفترض أن يستمر لمدة 18 شهرا حتى نهاية العام 1992. بيد أن الاردن عاد للتفاوض على برنامج اصلاح جديد في العام 1991 وحصل بعدها على ذلك البرنامج باتفاق مع الصندوق والبنك الدوليين وليغطي الفترة 1992-1998. وقد أمتد أمد ذلك البرنامج لفترات عدة حتى تخرج الاردن رسميا من برامج الصندوق والبنك الدوليين قرابة نهاية سنة 2004، بعد تجربة استمرت لما يصل الى نحو خمس عشرة سنة. وبالرغم أنه ليس من المطلوب اليوم الحديث عن تلك البرامج ونتائجها واسباب امتدادها، بيد أن من المفيد الملاحظة أن الاردن لم يستطع أن يحقق نتائج مرضية في جانب تحريك عجلة الاقتصاد وإعادة العجلة للدورة الاقتصادية الا بعد أن امتد البرنامج الى ما بعد الفترة الاصلية والتي كان من المفترض أن تنتهي سنة 1998. ولعل السبب الرئيس في ذلك هو اعتماد برامج الاصلاح الاقتصادي لمؤسستي بريتن وودز، الصندوق والبنك الدوليين، على السيطرة على جانب الطلب بغية كبح جماح العجز المالي وضبط المديونية دون الاهتمام بشكل واضح أو سليم بجانب العرض الذي من خلاله يمكن للاقتصاد أن يتوسع وأن يعمل ضمن أطر من جذب الاستثمارات وتوليد الوظائف وتحريك عجلة النمو، وهي قضايا لا تؤرق القائمين على البنك والصندوق بالقدر الذي يؤرقهما ولوج البلاد التي يخططان لها برامجهما الى عتبة ضبط الانفاق وتخفيض العجز وتقليل المديونية وجباية المزيد من الايرادات الضريبية والرسوم، ما يسهم في النهاية في تسديد ديون تلك الدول لمجموعة الدائنين والتي على رأسها المؤسستين الدوليتين. فهم بذلك يضمنان قيام الدولة بتسديد ما حصلت عليه من قروض منهما. وقد لزم الاردن ما يزيد عن ست سنوات اضافية بعد انقضاء مرحلة البرنامج الاول ليستطيع بعدها من الخروج من دوامة الضبط المالي وتكميش الاقتصاد الى آفاق تحريك عجلة الاقتصاد وجذب الاستثمارات الاجنبية وتحفيز الاستثمارات المحلية. ولعل اليوم كالأمس فقد انخرط الاردن منذ نحو عامين في اتفاقية مع صندوق النقد الدولي تضمن بالدرجة الاولى تحقيق ضبط لجانب الطلب والمزيد من الايرادات الضريبية وتشير على استحياء الى جانب العرض وضرورة تحريك عجلة الاقتصاد وتحفيز الاستثمار. بيد أن الشواهد على ارض الواقع تشير بجلاء الى نتيجة صفرية للاتفاقية التي عجزت حتى عن تقديم برنامج اصلاح حقيقي وركزت بشكل اساس على ضبط جانب الطلب وموازنة الدولة وحالة المديونية. ولعل الشواهد على ارض الواقع تشير الى أن ما تحقق لم يتجاوز زيادة المديونية من 16 مليار دينار عام 2012 الى ما يقارب 22 مليار دينار للعام 2014 واستمرار العجز المالي المجمع للحكومة والوحدات الحكومية عند معدلات غير آمنة مرتفعا من 7.9 % من الناتج المحلي الاجمالي للعام 2013 الى 8.6 % للعام 2014. وبالرغم من تحسن الاحتياطيات الاجنبية بنحو 4 مليارات دولار عن الفترة الماضية، إلا أن المتابع لذلك يعلم أن جميع روافد الزيادة جاءت من مصادر غير آمنة وغير مستدامة، فقد تحقق نحو 2.2 مليار دولار من قروض مكفولة من الولايات المتحدة وهي واجبة السداد خلال السنوات الخمس القادمة، وتحقق الجزء الباقي منها من أموال المنحة الخليجية والمساعدات الاخرى التي وردت بسبب أزمة اللاجئين السوريين. وعليه فإن السؤال الذي يطرح نفسه اليوم، وبعد هذه المقدمة الطويلة المستحقة، ما هي متطلبات الاصلاح الاقتصادي في المرحلة الراهنة وهل نحن أمام جهود حقيقية للوصول الى ذلك الاصلاح المطلوب والمستحق؟

والحقيقة الماثلة اليوم أن الاصلاح الاقتصادي في الاردن ما زال "فرضية غائبة"!!! وبداية لابد من القول أن للاصلاح حقائق ومتطلبات يجب الركون اليها والايمان بها لكي يحقق هذا الاصلاح نتائجه ويعطي أكله وتنضج ثماره. وأول هذه الحقائق تتمثل في ان الاصلاح عملية مستمرة تدرجية مراحلية. أي أن الاصلاح لا يقف عند حد الانتهاء من برامج التصحيح الهيكلي التي تفرضها المؤسسات الدولية أو عند حكومة بعينها أو عند أي برنامج أو اجندة وطنية أو رؤية عشرية، فهو عملية دائمة متطورة تقوم على مراحل محددة وتتدرج ضمن برامج معينة. والحقيقة الثانية أن الاصلاح عملية تشاركية تشاورية تحتاج الى انخراط اطراف الانتاج كافة، حكومة واصحاب عمل وعمال. وكذلك تتم بالتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني سواء تلك التي تمثل القطاع الخاص من غرف تجارة وصناعة.

أو تلك التي تمثل التيارات السياسية والحزبية، أو مؤسسات المجتمع المدني غير الربحية أو الجامعات أو حتى الجهات المستقلة من خبراء متخصصون. والحقيقة الثالثة تتمثل في أن للإصلاح بعدين احدهما تثبتي آني والآخر هيكلي مستقبلي، ما يعني أن للإصلاح آثار أنية تثبيتية يلمسها المواطن في الاجل القصير ويشعر بنتائجها وآثار هيكلية تحتاج الى وقت ليرى الجميع آثارها ونتائجها ذلك أنها تسعى الى تغير هيكلي في بنية الدولة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية فيها، كما هو الحال في عملية تطوير واصلاح التعليم والذي تحتاج نتائجه الى عقد من الزمان لتؤتي ثمارها وتعطي نتائجها. وأخيرا وليس آخرا، هناك حقيقة أن الاصلاح عملية تطورية وليست ثورية، Evolutionary but not Revolutionary Process، فهو يتطور وبشكل مرحلي تدريجي وفقا حالة الاقتصاد واحتياجاته، وهو عملية تواؤمية يراعي ظروف كل مرحلة أو دورة اقتصادية ويتواءم معها. ففي فترات الركود والانكماش يحتاج الاصلاح أن يراعي احتياجات توسيع جانب الطلب وتحفيز الاقتصاد وليس تشديد السياسات وزيادة الضرائب وفرض الرسوم الاضافية، فزيادة الحصيلة الضريبة تتم عبر توسيع القاعدة الاقتصادية وتحفيز الاستثمارات بما يساعد على التوسع وخلق فرص عمل جديدة وتحويل جيش العاطلين عن العمل من متلقين للمعونات الى دافعين للضرائب والرسوم المختلفة من حصيلة ما يدخل عليهم من نتاج وظائفهم واعمالهم. أما في حالة التوسع والازدهار فإن الاصلاح يسعى الى ضبط جماح التوسع الحكومي والاسراف ويوازن بين حاجات المجتمع ومتطلبات الانفاق الحكومي المنضبط بعيدا عن الرعوية والدعم غير المستحق. وعليه فإن الاصلاح بهذا المفهوم هو عملية تنظر الى جانبي الاقتصاد، العرض والطلب، ولا تركز على ضبط مستويات الطلب دون الانتباه الى ضرورة توسيع قاعدة الاقتصاد وتحفيز جانب العرض، وفقا سياسات تشجيعية وليس سياسات تقوم على مبادئ الكرم الحكومي والمنة والتودد الى قطاعات دون غيرها.

ضمن الحقائق السابقة يتضح أن مسيرة الاصلاح الاقتصادي كانت دوما قاصرة في الاردن عن تحقيق المتطلبات الاساسية لعملية الاصلاح الذي يولد استدامة النشاط الاقتصادي ويؤدي الى نتائج ملموسة على الاقتصاد وعلى المواطن. ففي جميع المراحل الاصلاحية منذ العام 1990 تجرع المواطن مرارة دواء الاصلاح، بيد أن ما انتهى اليه الوضع هو تفريط الحكومات بمكتسابات الاصلاح وادخال الاقتصاد في دوامة تؤدي دوما الى الرجوع الى تجرع أدوية أكثر مرارة من تلك التي تجرعها المواطن سابقا. وتعوم المسؤولية دوما نظرا لعدم استقرار الحكومات وعدم وجود اطار مؤسسي لمحاسبة المقصرين أو المفرطين في العملية الاصلاحية للاقتصاد الوطني. وبالنظر الى الاتفاق الاخير الذي وقعته الحكومة في تموز من سنة 2012 مع صندوق النقد الدولي بغية الحصول على قرض يتجاوز 2 مليار دولار امريكي، فقد تعهدت الحكومة بحزمة من الاجراءات ديدنها وشعارها ضبط جانب الطلب ضمن سياسات تسعى للمزيد من الضرائب والرسوم وتركز اساسا على رفع اسعار الكهرباء والمياه، مع الاشارة على استحياء الى ضرورة تحفيز النمو وتشجيع الاستثمار. وقد جاء الجانب الاول من المعادلة، جانب ضبط الطلب، ضمن مصفوفة من الاجراءات الواضحة في مجال رفع اسعار الكهرباء، وتخفيف الدعم عن الغاز، وتعويم اسعار المشتقات النفطية ورفع الضرائب المفروضة عليها، وجميع ذلك وفقا فترات زمنية محددة ومنهجة. أما الاهداف المتعلقة بتحفيز النمو وتشجيع الاستثمار، سياسات جانب العرض، فقد جاء ضمن شعارات عامة وغير محددة لا من الناحية الزمنية ولا من الناحية الاجرائية.

وفي إطار ما تقدم فلعل المخرج الوحيد هو في صياغة برنامج اصلاح اقتصادي وطني بمشاركة كافة الجهات ذات العلاقة من مختصين من القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، يكون ديدنها تحفيز جانب العرض وتشجيع الاستثمار وإعادة النظر بكافة الاجراءات العامة التي تشكل أكبر خطوط حمراء أمام أي مستثمر وطني كان أو اجنبي. ويكون البدء بدراسة كافة الملاحظات التي ترد على البيئة الاستثمارية في الاردن وذلك في تقرير التنافسية العالمية، الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، وتقرير البدء بالأعمال، الصادر عن مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي، ومن ثم صياغة السياسات التي تؤدي الى التعامل مع كافة النقاط السلبية التي باتت تلك التقارير ترددها عاما بعد عام حتى انخفضت مرتبة الاردن في التقارير الدولية من 48 عام 2008 الى 68 عام 2013. أي بتراجع مضطرد انحدر بالأردن نحو عشرون درجة على سلم التنافسية العالمية والاقليمية.

كما يتطلب بند إصلاح جانب العرض ضرورة عدم المساس بمستويات الضرائب القائمة، في ظل حالة الركود الاقتصادي الذي تمر به البلاد والمنطقة، اضافة الى ضرورة عدم المساس باستقرار التشريعات المتعلقة بالضرائب، كما يستدعي الامر حسن تطبيق قانون الاستثمار ووضعه موضع التنفيذ، مع ضرورة إعطاء الصلاحيات اللازمة للتعامل مع قضايا وتحديات المستثمرين وفق منظومة تؤدي الى شعور المستثمر أن هناك جهة ترعى مصالحة بشكل جاد وحقيقي وعملي. كما يستدعي تنشيط جانب العرض إنشاء صندوق سيادي باستخدام أموال المنحة الخليجية، وبمساهمة فاعلة من كبرى المؤسسات المالية، وخاصة البنوك الكبرى، وكبار المستثمرين من رجال الاعمال وبمبلغ لا يقل عن مليار دولار امريكي، تساهم بنصفه المنحة الخليجية ويكتتب في النصف الآخر من الشركاء المشار اليهم. على أن يعمل ذلك الصندوق على ثلاث محاور أو جبهات رئيسية، الاولى تمويل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وخاصة في المحافظات خارج عمان وضمن معدلات عائد معقولة ومناسبة، والثانية تمويل والدخول كرأس مال مضارب في المشاريع الريادية للشباب، مع اعطاء اهتمام خاص للمرأة، مع تحفيز الشباب على التقدم لتلك المشاريع وتقديم تمويل مجز للمشاريع التي يتم تأهيلها، والثالثة دخول الصندوق كمستثمر مالي في سوق الاوراق المالية بهدف تنشيطه من جهة وتحرير بعض الاموال لصالح مستثمرين أو ممتلكي اسهم اردنيين باتو عالقين باسهم ولا يجدون من يشتريها بسعرها الدفتري، ما يعني حقن الاقتصاد بمبالغ مالية تساعد عل تحرير القوة الشرائية للعديد من علقوا بالسوق الاسهم ولم يجدو مخرجا أو مؤلا.

اما على صعيد جانب الطلب، فإن على الحكومة أن تكون جادة في ضبط مستوى نفقات المؤسسات المستقلة وأن تقوم فورا بإلغاء العديد من الهيئات والوزارات والشركات التي باتت عبءً كبيرا على الاقتصاد الوطني، فما الحاجة الى وزارة نقل في ظل وجود خمس هيئات لتنظيم النقل الجوي والبري والبحري، اليس من الادعى أن تكون هناك هيئة واحدة لتنظيم قطاع النقل في الاردن ومن ثم الغاء الوزارة والهيئات الاخرى. وما الحاجة الى وزارة طاقة وهناك اربع أو ثلاث هيئات لتنظيم قطاع الطاقة في الاردن، الا يمكن أن ينظم هذا القطاع الهام بكفاءة عالية بهيئة واحدة فعالة دون الحاجة الى الوزارة وجميع الهيئات الاخرى، وكذا الامر في الاتصالات، والسياحة والعمل والمناطق التنموية، والاخيرة فرخت شركات ومؤسسات ونفقات لا داعي لذكرها. وفي جانب الطلب ايضا، فإن برنامج الاصلاح الحقيقي يجب أن يسعى الى توسيع القاعدة الضريبة وتحصيل أكبر قدر ممكن من التهرب الضريبي والذي وصل حسب التصريحات الرسمية الى ما يفوق المليار دولار امريكي. يضاف الى ذلك ضرورة تفعيل المادة 111 من الدستور عبر ادخال مفهوم التصاعدية الحقيقي على كل من ضرائب الدخل والمبيعات، وبمعدلات محفزة للاستثمار والاقتصاد وليس طاردة له. وفي جانب الطلب ايضا لا بد لبرنامج الاصلاح أن يسعى الى ترشيد مفهوم المعونات والدعم بما يحقق شعار الوصول الى الفئات المستهدفة. أما في جانب الطاقة، وهي التي يشكل عبؤها نحو ثلثي العجز المالي المعلن، فإن الحلول تكمن في سرعة الانتهاء من ميناء الغاز، ودعم مبادرات القطاع الخاص نحو الطاقة البديلة، وهي مبادرات تخضع لمزاجية الحكومة ولمعيقاتها، بل إن بعض القطاعات يتم تعطيل لجوئها الى الطاقة البديلة لأنها باتت تدفع رسوم كهرباء بأسعار تصل الى ضعفي الكلفة ما يجعلها الممول الرئيس للدعم المقدم لبعض الجهات والمستهلكين الافراد. ولعل سوء إدارة ملف الطاقة والكهرباء على مدى السنوات السابقة هو من يتحمل العبء الحقيقي للعجز المالي وليس مستهلكي الكهرباء في المملكة والذي بات 90% منهم يدفع تعرفة كهرباء تفوق المتوسط الاقليمي والعالمي لأسعار وكلف توليد الكهرباء.

وختاما، فإن برنامج الاصلاح المطلوب في المرحلة الحالية الحرجة يجب أن يكون نتاج عمل فريق، فلا يستطيع احد أن يدعي أنه قادر لوحده على صياغة برنامج اصلاح حقيقي للبلاد. وعلى الحكومة أن تبدأ اليوم بتشكيل خلية انقاذ واصلاح اقتصادي وطني حتى نتمكن من عبور ما تبقى من العقد الثاني من هذا القرن وقد تحسنت أحوال الاقتصاد وعادت الدماء الى عروق الاقتصاد الوطني الذي ادخلته الحكومات المتعاقبة على مدى السنوات السبع الماضية الى غرفة الانعاش ولم تتمكن من معالجته أو اخراجه منها حتى الان. الاصلاح الاقتصادي في الاردن ما زال فريضة غائبة يتحمل وزره الحكومات المتعاقبة بيد أن من يحمل على ظهره محصلة هذا التقصير هو المواطن العادي الذي يدفع الضرائب ولا يرى نتائج ملموسة في مؤشرات النمو والتنمية، ولعل أكبر البراهين على ذلك تواضع النمو الحالي، وارتفاع عبء المديونية، وتزايد العجز المالي نسبة وقيمة، وتراجع فرص العمل، وازدياد جيوب الفقر. فإن كان الحال كذلك بعد عامين من ما يُسمى ببرنامج الاصلاح، فما هو حالنا إن بقي الاصلاح على هذه الشاكلة لعامين آخرين؟!!!

الملحق الإحصائي

الجدول رقم (م1)

خلاصة الموازنة العامة لسنة 2015

المبلغ (مليون دينار)	البيان	المبلغ (مليون دينار)	البيان
	الإيرادات		النفقات
6280	الإيرادات المحلية	6922	النفقات الجارية
4370	الإيرادات الضريبية	1806	الجهاز المدني
1910	الإيرادات غير الضريبية	1987	الجهاز العسكري
		3129	النفقات الأخرى منها :
1128	المنح الخارجية	1165	التقاعد والتعويضات
		1020	فوائد الدين العام
		180	**تعويضات دعم المحروقات**
		225	دعم المواد التموينية
		118	دعم الوحدات الحكومية
		155	المعالجات الطبية
		57	دعم الجامعات الأردنية الحكومية
		90	المعونة النقدية المتكررة
		1175	النفقات الرأسمالية
		581	مشاريع مستمرة
		530	مشاريع قيد التنفيذ
		64	مشاريع جديدة
7408	مجموع الإيرادات العامة	8096	مجموع النفقات العامة
688	عجز الموازنة		
موازنة التمويل			
المبلغ (مليون دينار)	المصادر	المبلغ (مليون دينار)	الاستخدامات
18	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	668	تسديد عجز الموازنة
395	قروض مؤسسات لدعم الموازنة	850	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
1241	قروض اخرى	80	إطفاء سندات دين البنك المركزي
		533	إطفاء سندات اليورو
4 514	القروض الداخلية	4017	إطفاءات الدين الداخلي
6168	المجموع	6168	المجموع

الملحق الإحصائي

الجدول رقم (م2)

خلاصة الموازنة المجمعة للوحدات الحكومية للعام 2015

المبلغ (مليون دينار)	البيان	المبلغ (مليون دينار)	البيان
	الإيرادات		النفقات
1060	إيرادات بيع السلع والخدمات	1104	النفقات الجارية منها:
587-	خسارة شركة الكهرباء الوطنية	389	تعويضات العاملين
70	إيرادات دخل الملكية	526	استخدام السلع والخدمات
36	إيرادات مختلفة	161	فوائد القروض الداخلية والخارجية
175	دعم حكومي		
59	منح خارجية	707	النفقات الرأسمالية:
		486	تمويل داخلي*
		58	دعم حكومي
		105	قروض خارجية
		59	منح خارجية
814	مجموع الإيرادات	1812	مجموع النفقات
998	صافي العجز قبل التمويل		
موازنة التمويل المجمعة			
المبلغ (مليون دينار)	المصادر	المبلغ (مليون دينار)	الاستخدامات
126	مجموع الوفر قبل التمويل	1124	مجموع العجز قبل التمويل
105	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	646	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة
1656	مسحوبات القروض الداخلية	48	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
277	استخدام احتياطيات لتسديد الالتزامات	101	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة
		236	احتياطيات لتسديد التزامات
		0.6	قروض الإسكان الممنوحة للموظفين
		9	أخرى
2164	المجموع	2164	المجموع

الملحق الإحصائي

الجدول رقم (م3)

معدلات النمو الحقيقية 2012-2019

السنة	2012	2013	2014	2015	2019
العالم	3.2	3.0	3.6	3.9	3.9
الدول المتقدمة	1.4	1.3	2.2	2.3	2.1
الدول النامية	5.0	4.7	4.9	5.3	5.3
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	4.1	2.2	3.2	4.5	4.4

المصدر: صندوق النقد الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، نسيان 2014

الجدول رقم (م4)

معدل نمو مكونات الناتج المحلي الإجمالي للدول المتقدمة 2012 – 2015 %

السنة	2012	2013	2014	2015
الاستهلاك الخاص				
	1.2	1.3	1.9	2.1
الاستهلاك الحكومي				
	0.3	-0.1	0.4	0.4
التكوين الرأس مالي الإجمالي (الاستثمار)				
	1.9	0.9	3.4	4.0
التجارة الخارجية(الصادرات-الواردات)				
	0.4	0.3	0.3	0.2

المصدر: صندوق النقد الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، نسيان 2014

الملحق الإحصائي

الجدول رقم (م5)

ملخص لأهم المؤشرات العالمية الكلية 2012-2019 %

السنة	2012	2013	2014	2015	2015-2012	2019-2016
النمو العالمي	3.2	3.0	3.6	3.9	3.4	3.9
النمو لدول المتقدمة	1.4	1.3	2.2	2.3	1.8	2.3
النمو لدول النامية	5.0	4.7	4.9	5.3	5.0	5.4
حجم التجارة العالمية	2.8	3.0	4.3	5.3	3.9	5.7
الأسعار العالمية بالدولار						
النفط	1.0	-0.9	-0.1	-6.0	-1.5	-3.0
أسعار المستهلك						
الدول المتقدمة	2.0	1.4	1.5	1.6	1.6	1.9
الدولة النامية	6.0	5.8	5.5	5.2	5.6	4.9
معدلات الفائدة						
قصيرة الأجل	-1.1	-1.1	-1.1	-1.0	-1.1	1.3
طويلة الأجل	0.1	0.8	1.0	1.5	0.9	2.3
الدين الخارجي						
الدول النامية	24.1	24.4	24.4	24.3	24.3	23.7
خدمة الدين						
الدول النامية	8.3	8.6	8.5	8.5	8.5	8.5

المصدر: صندوق النقد الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان 2014

الملحق الإحصائي

الجدول رقم (م6)

ملخص نمو التجارة العالمية وأسعارها 2012-2015 %

السنة	2012	2013	2014	2015
التجارة العالمية	2.8	3.0	4.3	5.3
الأسعار و العملات				
الدولار	-1.8	-0.8	-0.2	-0.4
حقوق السحب الخاصة	1.2	0.0	-1.6	-1.3
حجم التجارة من الصادرات				
الدول المتقدمة	2.1	2.3	4.2	4.8
الدول النامية	4.2	4.4	5.0	6.2
حجم التجارة من الواردات				
الدول المتقدمة	1.1	1.4	3.5	4.5
الدول النامية	5.8	5.6	5.2	6.3

المصدر: صندوق النقد الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان 2014

الجدول رقم (م7)

ملخص نمو التجارة العالمية في الغذاء والنفط 2012-2015 %

السنة	2012	2013	2014	2015
التجارة العالمية بالدولار				
النفط	1.0	-0.9	-0.1	-6.0
الغذاء	-2.4	1.1	-5.3	-5.9
التجارة العالمية بحقوق السحب الخاصة				
النفط	4.1	-0.1	-1.3	-6.9
الغذاء	0.6	1.9	-6.6	-6.8
التجارة العالمية باليورو				
النفط	9.3	-4.1	-2.9	-7.7
الغذاء	5.7	-2.1	-8.1	-7.5

المصدر: صندوق النقد الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان 2014

Konrad Adenauer Stiftung

آفاق الاقتصاد الأردني 2015

إسناد للإستشارات
صندوق بريد: 2225 عمان 11821، الأردن
هاتف: 96265544420+
فاكس: 96265544430+
www.issnaad.com

مؤسسة كونراد اديناور - مكتب عمان
صندوق بريد: 831025 عمان 11183، الأردن
هاتف: 96265929777+
فاكس: 96265933087+
www.kas.de/amman

issnaad consulting