

مخرفة تجارة عمان

إدارة الدراسات والتدريب
وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية

تقرير حول

الموازنة العامة للدولة
للسنة المالية ٢٠٠٩

إعداد

صبري الخصيب

رئيس وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية

كانون أول ٢٠٠٨

” قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ ”

أنهى مجلس الأمة الإجراءات المتعلقة بإقرار مسودة قانون الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠٠٩، بعد أن مر بمراحل مناقشاته المختلفة في مجلسي النواب والأعيان. حيث تم إقرار القانون بتاريخ ٤/١٢/٢٠٠٨، بعد أن أبدى المجلس بعض الملاحظات والمقترحات التي سيتم التطرق إليها لاحقاً في التقرير.

أولاً: استند قانون الموازنة على عدة ركائز أساسية، أهمها:

- الالتزام بنهج الإصلاح والتحديث.
- ترسيخ أركان الاستقرار المالي والنقدي، وتعزيز القدرة على الاعتماد على الذات ضمن إطار يضمن الاستمرار في النهج الإصلاحي لحماية المنجزات والمكتسبات والبناء عليها من خلال ضبط عجز الموازنة وضبط الإنفاق العام وخاصة الجاري منه لتهبط نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من (٤٣%) في عام ٢٠٠٨ إلى (٤١.١%) في عام ٢٠٠٩.
- تبني منظومة أمان اجتماعي تحمي المواطنين وخاصة ذوي الدخل المتدني والمحدود من خلال زيادة رواتب العاملين في الجهازين المدني والعسكري والمتقاعدين عن طريق ربط الرواتب بالتضخم والأداء، والاستمرار في دعم مادة الخبز، ودعم مادة الكاز وتقديم دعم نقدي لصغار مربي الثروة الحيوانية، وزيادة مخصصات منتفعي صندوق المعونة الوطنية ومخصصات برامج التغذية المدرسية ومبادرة سكن كريم لعيش كريم، وتوسعة مظلة التأمين الصحي وإعداد خارطة للخدمات الصحية، وتنفيذ مشاريع تنموية وخدمية في مناطق جيبوب الفقر، وزيادة علاوة المعلمين بنسبة ٥%، حيث تبلغ فاتورة الدعم للنواحي الاجتماعية ضمن مشروع الموازنة حوالي (٧٣٠) مليون دينار، إضافة إلى أن اثر زيادة الرواتب لهذا العام تقدر بنحو (٣٥٠) مليون دينار.
- دعم منظومة الأمن الغذائي، حيث بلغت مخصصات قطاع الزراعة في موازنة عام ٢٠٠٩ حوالي (١٥٢) مليون دينار وبزيادة نسبتها (٦٠%) عن عام ٢٠٠٨ من خلال مشاريع زراعة الأعلاف ودعم مربي الثروة الحيوانية ودعم زراعة المحاصيل الحقلية والزراعة المحمية وتنمية المراعي في البادية الأردنية والشروع في إنشاء مطار الشونة الجنوبية الذي سيشكل منفذاً تصديرياً للمنتجات

الزراعية في منطقة الأغوار، إضافة إلى إعفاء مدخلات الإنتاج الزراعي من الضرائب والرسوم الجمركية ودعم المزارعين من خلال شراء القمح والشعير بأسعار مشجعة تزيد عن الأسعار العالمية والتوسع في استخدام المياه غير التقليدية في الإنتاج الزراعي واستخدام أساليب الحصاد المائي في المراعي ومشاريع التصنيع الغذائي وتشجيع الصادرات الزراعية وتطوير المشاتل الحرجية.

- تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني في جذب الاستثمار وزيادة الإنتاجية، حيث بلغت المخصصات المباشرة لهذا المحور حوالي (٧٠) مليون دينار من أبرزها مشاريع المناطق التنموية في محافظات المملكة، ورصد (١٥٠) مليون دينار بالإضافة إلى المبالغ المرصودة في موازنة سلطة المياه والمقدرة بحوالي (٢٦٠) مليون دينار لتنفيذ مشاريع استراتيجية كبرى في قطاعي الطاقة والمياه.
- ترسيخ مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص وتوزيع مكتسبات التنمية على كافة محافظات المملكة.
- ترسيخ مبادئ اللامركزية والمشاركة الشعبية في صنع القرارات وضرورة تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية لدراسة توصيات لجنة الأقاليم والخروج بتشريع جديد لتطوير أساليب وآليات الممارسة الديمقراطية.
- ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والمحاسبة من خلال إصدار تقارير دورية ومستمرة حول تطور سير العمل في البرنامج الاقتصادي والاجتماعي.
- الاستثمار في تنمية الموارد البشرية، فقد خصص مشروع الموازنة حوالي (٦٢٠) مليون دينار لتنفيذ المشاريع الواردة في هذا المحور.

ثانياً: الملامح الرئيسية لموازنة عام ٢٠٠٩:

أولاً: قدرت الإيرادات المحلية بمبلغ (٤٧٨٣) مليون دينار، بزيادة نسبتها (١١.٨%) عن مستواها المقدر في العام ٢٠٠٨ والبالغ في حينه (٤٠٦١) مليون دينار، وهي نسبة تنسجم إلى حد كبير مع معدل النمو المتوقع في الناتج المحلي خلال العام ٢٠٠٩.

ثانياً: قدرت المساعدات الخارجية بمبلغ (٦٨٤) مليون دينار، وبحجم مقارب لما حصلت عليه المملكة في العام الحالي ٢٠٠٨ والبالغ (٤٤٠) مليون دينار.

ثالثاً: قدرت النفقات الجارية بمبلغ (٤٧٩٠) مليون دينار، بزيادة لم تتجاوز نسبتها (٣.٣%) عن مستواها في العام ٢٠٠٨ والبالغ (٤١٠١) مليون دينار، ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن نمو هذه النفقات بهذه النسبة المتواضعة والتي تقل عن معدل التضخم المتوقع في العام ٢٠٠٩ يأتي ضمن التوجهات الوطنية لضبط وترشيد هذا النوع من الإنفاق إلى حدوده الدنيا، حيث يتوقع أن تتراجع نسبة هذه النفقات للناتج المحلي الإجمالي من (٣٤.٩%) في العام ٢٠٠٨ إلى (٣٢%) في العام ٢٠٠٩، على الرغم من شمول هذه النفقات لكافة المخصصات المتعلقة بإجراءات تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي سواء تلك التي تم تنفيذها في العام الحالي ٢٠٠٨ أو تلك التي سيتم تنفيذها خلال العام القادم.

رابعاً: قدرت النفقات الرأسمالية بمبلغ (١٣٦٥) مليون دينار، لتشكل ما نسبته (٩%) من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة مماثلة لما تم رصده في موازنة العام ٢٠٠٨، في حين بلغت النفقات الرأسمالية للعام ٢٠٠٨ حوالي (١١٢٤) مليون دينار.

خامساً: وعليه فإن حجم الإيرادات العامة يُقدر بنحو (٥٤٦٧) مليون دينار والنفقات العامة بنحو (٦١٥٦) مليون دينار، ليبلغ بذلك عجز الموازنة العامة للعام ٢٠٠٩ حوالي (٦٨٩) مليون دينار أو ما نسبته (٤.٦%) من الناتج المحلي الإجمالي، أما العجز قبل المساعدات فقد قدر بنحو (١٣٧٣) مليون دينار أو ما نسبته (٩.٢%) من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع.

ثالثاً: أبرز توصيات اللجنة المالية والاقتصادية بمجلس النواب حول قانون الموازنة:

- ضرورة قيام الحكومة بالاهتمام في فتح أسواق جديدة أمام الصادرات الوطنية وخاصة الشبيهة بأسواق الولايات المتحدة الأمريكية مثل كندا، وكذلك زيادة الدعم والحوافز المقدمة للقطاعات التصديرية الواعدة.
- ضرورة إعادة النظر في هيكل الإنفاق العام ووقف غير الضروري منه بهدف الحفاظ على نسبة مقبولة لعجز الموازنة العامة.
- العمل على تخفيض ما نسبته (١٠%) من النفقات الجارية باستثناء (بند الرواتب) لحساب تغطية بند العجز وتعويض انخفاض الإيرادات المقدرة في ظل تأثير المملكة بالأزمة المالية العالمية، إضافة إلى تحديث وتطوير الإدارة المالية ضمن رؤية واضحة وأهداف محددة وخطط عمل مبرمجة زمنياً، بحيث يتم تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج والعمل على تحديد سقف للإنفاق العام لا يتجاوز الهدف المنشود.
- طالبت اللجنة النيابية البنك المركزي بان يحث البنوك التجارية على تخفيض أسعار الفوائد لتوفير قدر كاف من السيولة المالية لتحريك عجلة النشاط الاقتصادي في المملكة.
- عدم اعتماد الحكومة على السوق المحلي في زيادة حجم الاقتراض وبخاصة الداخلي، حيث لوحظ مؤخراً أن الحكومة تزامم القطاع الخاص على الاقتراض مما أدى إلى نقص السيولة وارتفاع أسعار الفوائد، والتأكيد على ضرورة أن تقدم الحكومة لمجلس النواب خطة للتعامل مع القروض المحلية والخارجية خلال المرحلة القادمة دون التأثير على النشاط الاقتصادي في المملكة.
- ضرورة العمل على تعزيز منعة وسلامة الجهاز المصرفي وتحسين مستوى كفاءته وزيادة التنسيق بين السياسة المالية والنقدية بما يضمن تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة، وضرورة إسراع الحكومة في تنفيذ المشاريع الحكومية الكبرى ومن أبرزها مشروع جر مياه الديسي إلى عمان، ومشروع نقل ميناء العقبة، ومشروع خط سكة الحديد بين عمان والزرقاء، ومشروع قناة البحرين (البحر الميت - البحر الأحمر) بالإضافة إلى مشروع توسعة مطار الملكة علياء الدولي، علاوة على معالجة مشكلة الفقر والبطالة بأسلوب يختلف عن معالجته في الحكومات السابقة، حيث من الضروري طرح حلول متوسطة وطويلة المدى لمعالجة هاتين المشكلتين وبالسريعة الممكنة.
- رأت اللجنة أن المقترح المقدم من الحكومة بشأن زيادة رواتب الموظفين المدنيين والعسكريين عاملين ومتقاعدين بنسبة (٧%) ليس كافياً، وطالبت اللجنة الحكومة إعادة النظر بهذه النسبة على أن لا تقل عن (١١%) أو تقديم مبلغ نقدي مقطوع للموظفين.

- طالبت اللجنة بان تقوم الحكومة بإيجاد آلية لدعم (مادة الكاز) تكفل من خلالها إيصال الدعم لمستحقيه لشريحتي الفقراء وذوي الدخل المحدود، والتزامها بعدم رفع أسعار (الكهرباء) على المواطنين، إضافة إلى العمل على رصد المخصصات اللازمة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية لقطاع الزراعة، والعمل على إعفاء كافة مستلزمات الزراعة وخاصة في إدخال التكنولوجيا الحديثة، وتفعيل دور مركز البحوث الزراعي والإرشاد الزراعي، وزيادة الرقعة الزراعية التي تقوم الحكومة بزراعتها حالياً وتنوع الحبوب فيها وزيادة حصة الأعلاف لمربي الثروة الحيوانية وخفض أسعارها خاصة في ظل تراجع أسعار الأعلاف عالمياً.
- ضرورة العمل على زيادة التنسيق بين الجهات الحكومية واشراك القطاع الخاص فيما يتعلق بتحديد مخرجات التعليم وبما ينسجم مع متطلبات السوق وتنويع الاستثمارات في المملكة، والعمل على تشكيل لجنة متخصصة مشتركة من القطاعين العام والخاص لتحقيق هذه الغاية، وتفعيل دور وزارة الصناعة والتجارة ومديرية مراقبة الأسواق في شأن أسعار السلع الأساسية بما يكفل حماية المواطنين من الاحتكار وعدم عكس انخفاض الأسعار العالمية على السلع الأساسية المباعة في السوق المحلي، على أن تبقى ضمن الأسعار المعقولة بين هامشية الكلفة والربح، وان تستخدم الوزارة كافة الصلاحيات المخولة إليها في القانون عند الضرورة.
- العمل على دعم المؤسسات الاستهلاكية (المدنية والعسكرية) والتي لعبت دوراً مهماً في خلق توازن في أسعار السلع للمواطنين، إضافة إلى زيادة عدد الأسواق الشعبية والتي تحتاج إلى المزيد من التنظيم لتؤدي دورها بشكل فاعل لتحقيق غاياتها بوصولها إلى المواطنين في مختلف مناطق المملكة.
- تفعيل دور مؤسسة تشجيع الاستثمار والعمل على بذل المزيد من الجهود وتفعيل أدوات الاستثمار لجذب المزيد من الاستثمارات الخارجية، وخاصة الخليجية التي تبحث عن مناطق آمنة للاستثمار جراء الأزمة المالية العالمية.
- ضرورة العمل على توسعة مظلة التأمين الصحي لتشمل (٣٠٠) ألف منتفع جديد بحلول عام ٢٠٠٩، إضافة إلى العمل على زيادة حجم الدعم المقدم للمواطنين (سكن كريم لعيش كريم)، خاصة في ظل تراجع أسعار مدخلات البناء من الاسمنت والحديد، لتمكين الشرائح المستهدفة من الاستفادة من المساكن، بحيث لا تشكل عبئاً على المواطنين.
- ضرورة قيام الحكومة بتوفير الدعم المالي للجامعات الرسمية وخاصة جامعات (مؤتة والطفيلة والحسين) لحاجتهم الماسة للدعم، ضماناً لاستمرارية بقاء رسالتها، وتحسين أوضاع الهيئات التدريسية فيها للمحافظة على نوعية مخرجاتها التعليمية.

- ضرورة إعادة الاعتبار للمعلم الذي يمثل الأداة الرئيسة لتطوير المجتمع وأبنائه من خلال تقديم علاوة سنوية (5%) وان تكون على راتبه الأساسي وبشكل مستمر.
- ضرورة العمل على زيادة مخصصات وزارة الداخلية وأجهزة (الدفاع المدني، والأمن العام، وقوات الدرك)، لتمكينها من القيام بتنفيذ مشاريعها والواردة ضمن خططها التنفيذية لعام 2009.

رابعاً: أبرز توصيات لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأعيان:

- ضرورة استمرار الحكومة في تطبيق أعلى درجات الشفافية ومصارحة الرأي العام حول تطورات الأزمة المالية العالمية وأثارها على الأردن.
- التأكيد على أهمية التزام الحكومة بالخطوط العامة للسياسة التقليدية التي تؤكد على الحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار، وكذلك ربط أي إجراءات أو قرارات أو تعليمات متعلقة بأسعار الفوائد أو نسب السيولة، بالتغيرات في نسب التضخم، للمحافظة على مصداقية البنك المركزي الأردني وقراراته.
- ضرورة استمرار هيئة الأوراق المالية بتنفيذ كل الإجراءات الرقابية اللازمة للتأكد من سلامة شركات الوساطة المالية العاملة في السوق الأردني، وبذل جهودها لإطلاع المستثمرين على أوضاع الشركات المدرجة في سوق عمان المالي.
- ضرورة المحافظة على أموال المواطنين كأساس للأمن الاقتصادي والاجتماعي، والتأكيد على أهمية دور الهيئات الرقابية في تحقيق هذا الهدف. وتدعو اللجنة، إلى قيام أعلى درجات التنسيق بين تلك الهيئات، وخصوصاً في هذه الفترة حفاظاً على أموال المواطنين ومكافحة استغلال بعض المتعاملين في السوق المالية لصغار المستثمرين.
- إن الأوضاع المالية والاقتصادية العالمية، تتطلب تطبيق سياسة نقدية شفافة تعطي الإجراءات المتخذة مصداقية عالية. لذلك، فإن اللجنة توصي بالمحافظة على استقرار سعر صرف الدينار، والاستمرار ببناء احتياطات المملكة من العملات الأجنبية، ولكن بحدود معقولة؛ إذ لا يضر الوضع النقدي والمالي والاقتصادي أن تكون تلك الاحتياطات في حدود سبعة إلى ثمانية مليارات دولار، كما أن ارتفاعها عن ثمانية مليارات دولار لا يحسب في باب الإنجاز الاقتصادي، ولا انخفاضه عنها إخفاقاً. فالمتغيرات في العالم متسارعة، والتقلبات في أسعار الفائدة قد تزيد أو تنقص من هذه الاحتياطات، من دون أن يؤثر ذلك على المركز المالي والنقدي والاقتصادي للمملكة.

- توصي اللجنة بأن يبقى الحد من التضخم أولوية السياسة المتعلقة بتحديد سعر الفائدة ونسب الاحتياطي الإلزامي مع مراعاة توفير السيولة اللازمة لتمويل متطلبات الاقتصاد الوطني.
- توصي اللجنة بضرورة استمرار قيام البنك المركزي بمهامه الرقابية على البنوك حفاظاً على مراكزها المالية ومثانتها، وتنسيق أعماله الرقابية مع الهيئات الرقابية الأخرى العاملة في سوق رأس المال مثل هيئة الأوراق المالية وهيئة التأمين.
- لاحظت اللجنة أن إجمالي الموازنة العامة للعام ٢٠٠٩ وصل إلى ما نسبته ٤٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذه نسبة مرتفعة جداً إذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار برامج الخصخصة وإعطاء القطاع الخاص فرصة الاستثمار في مشاريع البنية التحتية. ففي الوقت الذي يتم التوجه فيه نحو القطاع الخاص، تبقى حصة الحكومة من الاقتصاد الوطني مرتفعة جداً. لذلك توصي اللجنة بضرورة دراسة هذه الظاهرة بجدية؛ إذ أن المطلوب، في هذه المرحلة من تطور اقتصادنا، إعادة رسم دور الحكومة الاقتصادي لتكون حكومة مبدعة قادرة على تنظيم القطاعات الاقتصادية المختلفة، ومراقبة أدائها من دون أن تكون اللاعب الأكبر في الاقتصاد الوطني. وهذا يتطلب دراسة الهيكل التنظيمي والمؤسسي لأجهزة الحكومة وصلاحيات الوزارات والمؤسسات والدوائر والهيئات وصولاً إلى هيكل تنظيمي ومؤسسي فاعل قادر على الإبداع، بعيداً عن تغول البيروقراطية وازدواج الصلاحيات وتعارضها بين الدوائر المختلفة.
- توصي اللجنة بضرورة دراسة أية إعفاءات جمركية أو ضريبية جديدة، دراسة متأنية، أخذة بعين الاعتبار تأثير هكذا إعفاءات على عجز الموازنة، مقارنة بتأثيرها على النشاط الاقتصادي وحقيقة الفائدة المرجوة من تطبيقها.
- توصي اللجنة بأن تقوم الحكومة بمراجعة النفقات باستمرار وترشيدها وتخفيض الممكن منها حتى لا تلجأ، ولا تضطر لاحقاً، إلى إصدار ملاحق للموازنة لتغطية النفقات الإضافية.
- ضرورة وضع برنامج إصلاح اقتصادي ومالي وطني يضع أهدافاً واضحة للحد من التضخم، وتخفيض العجز إلى نسبة ٣ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، والمحافظة على الاستقرار النقدي، وتطوير أدوات السياسة المالية لتصبح أدوات تفاعلية إيجابية تخدم الاقتصاد الوطني لا وسيلة للجباية في ظل صعوبات تحصيل الضرائب من المكلفين.
- توصي اللجنة بضرورة وضع برنامج للاقتراض يخضع طلب التمويل الحكومي لدراسة تضمن التأكد من نسب السيولة لدى البنوك والاحتياجات التمويلية للمشاريع الكبرى.
- توصي اللجنة بضرورة قيام الحكومة بمراجعة مخرجات " الأجنحة الوطنية" في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والموضوعية الحالية، ومن ثم وضع

- برنامج وطني للإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، تمهيداً لوضع خطة تنفيذية تحقق أهداف الإصلاح المنشود، وضمن فترة زمنية معقولة.
- يؤكد خطاب مشروع قانون الموازنة على أن موازنة ٢٠٠٩ صممت بشكل يكفل ترسيخ أركان الاستقرار المالي والنقدي وتعزيز القدرة على الاعتماد على الذات. تجد اللجنة أن هناك ضرورة لتعريف مفهوم الاعتماد على الذات، ليكون هذا المفهوم أحد أهداف برنامج الإصلاح الوطني. وتوصي اللجنة، بأن يتحدد مفهوم الاعتماد على الذات بكونه يساوي زيادة الإيرادات المحلية على النفقات الجارية، وبحيث ينمو الفارق مع الزمن ليصبح كافياً لتمويل جزء من النفقات الرأسمالية من مصادر الموازنة الذاتية.
 - ترى اللجنة أن هبوط أسعار العديد من السلع - وخاصة المدعومة منها - يمثل فرصة لإجراء دراسة حول إمكانية استبدال دعم السلع بدعم مباشر يُدفع لمستحقيه، فمن شأن ذلك أن يزيل التشوهات في موازنة الدولة ويضمن وصول الدعم إلى الفئات الأكثر فقراً. وتوصي اللجنة قيام الحكومة، بإجراء مثل هذه الدراسة وعرض مخرجاتها للنقاش العام وصولاً إلى إجماع وطني حول أفضل السبل لتحقيق آليات ديناميكية واقتصادية للدعم الاجتماعي للسلع.
 - توصي بأن تقوم الحكومة بوضع استراتيجية شاملة للنهوض بالقطاع الزراعي، بما في ذلك استعمالات الأراضي واستخدامات المياه وإدخال التكنولوجيا الحديثة في الزراعة من خلال تطوير أعمال الإرشاد الزراعي وتوعية المزارعين ووضع خطط لتسويق المنتجات الزراعية.
 - توصي اللجنة بإيلاء موضوع الاستثمار أهمية قصوى، والتركيز على طرح مشاريع ذات جدوى بعيدة المدى للاقتصاد الوطني، واجتذاب القطاع الخاص الأردني والمحلي والأجنبي للاستثمار فيها. ولا بد هنا من قيام الحكومة باستخدام الوسائل اللازمة لتوجيه الاستثمارات المتاحة ذات العائد المجزي نحو زيادة إنتاجية الاقتصاد الوطني وتنويع واستمرارية الاستثمارات على كل من المدى المتوسط والبعيد.
 - توصي اللجنة بإيلاء تشجيع الاستثمار في مجالات الجيل الثالث من الاتصالات المحمولة، ومشاريع توسعة مصفاة البترول الأردنية، وفي مجالي الطاقة والمياه، أولوية قصوى من خلال طرح المشاريع على القطاع الخاص المحلي للاستثمار فيها ووضع أساليب تمويلية جديدة لحث هذا القطاع على المساهمة في مشاريع البنية التحتية.
 - توصي اللجنة بوضع سياسة شفافة وواضحة لدعوة جميع المهتمين من القطاع الخاص المحلي والعربي والأجنبي للمشاركة في عملية بناء القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني وتنفيذ مشاريع البنية التحتية اللازمة لذلك.

- توصي اللجنة، الحكومة، باعتماد استراتيجية وطنية تحدد الجدوى النسبية للاستثمار في محافظات المملكة المختلفة، واتخاذ الإجراءات وتنفيذ مشاريع البنية التحتية اللازمة للاستفادة من الميزة النسبية لكل محافظة ومنطقة، بحيث يكون الاستثمار في أي منها ذا عائد مرتفع يشجع القطاع الخاص على الاستثمار فيها على أن يعتمد تحديد الميزة النسبية على الطبيعة الجغرافية للمحافظة وتوفر الأماكن السياحية أو المواد التعدينية أو العمالة فيها. كما توصي اللجنة، الحكومة، بتدريب أبناء المناطق على المهارات وتزويدهم بالخبرات المناسبة مع الميزات النسبية لمناطقهم وذلك لضمان توفير فرص عمل مناسبة لهم، وحفزهم، بالتالي، على دعم النشاط الاستثماري في مناطقهم.
- توصي اللجنة بإجراء تقييم لسياسات تنمية الموارد البشرية لمعرفة مدى فاعليتها في تمكين الطالب ليكون قادراً على دخول سوق العمل من خلال الفرص المتاحة.
- أن الأوضاع الاقتصادية العالمية ستفرض تنافساً شديداً بين المنتجين والمصدرين في العالم، مما يستدعي دراسة حلقة القيمة المضافة في عملية الإنتاج من حيث النوعية والإنتاجية والتكلفة. لذلك، توصي اللجنة بالنظر إلى هذا الأمر بموضوعية تتجاوز المصالح الخاصة لأطراف الإنتاج إذ لا فائدة من إنتاج سلع بتكلفة مرتفعة لا مجال لتسويقها أو إنتاج سلع لا تصل إلى المستوى المطلوب من حيث مواصفاتها.
- المحافظة على التنظيم المؤسسي للوزارات المعنية بالشأن الاقتصادي، بحيث تكون وزارة المالية المعنية بالسياسة المالية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي المعنية بالاستثمار طويل المدى، ووزارة الصناعة والتجارة المعنية بالاستثمار قصير الأجل والنشاط الاقتصادي، والبنك المركزي المعنية بالسياسة النقدية. وتؤكد اللجنة ضرورة المحافظة على هذه المؤسسية، خاصة في ظل الظروف الاقتصادية المتوقعة في العام القادم.
- تؤكد اللجنة أنه في الحالات التي ربما تجد فيها الحكومة، ضرورة اقتصادية ملحة في مساعدة أي مشروع إنمائي قد يتعثّر - بسبب ظروف الركود الاقتصادي العالمي - أن تستخدم ، في سبيل تحقيق ذلك الهدف، أدوات السياسة المالية أو السياسة الاستثمارية، وعدم اللجوء إلى استخدام أدوات السياسة النقدية، حفاظاً على سلامة الجهاز المصرفي ومثاقنته.
- لاحظت اللجنة أن العمالة الوافدة ما زالت المستفيد الأكبر من فرص العمل المستخدمة في الاقتصاد الوطني. وهو ما يتطلب تقييماً شاملاً لبرامج مكافحة البطالة. كما لاحظت اللجنة أن مشاريع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب تستهلك الجزء الأكبر من الأموال المخصصة للتدريب المهني. كذلك تؤكد اللجنة على أهمية إعادة النظر بالتدريب المهني ببعده المؤسسي ومضمونه.

- تؤكد اللجنة أن سياسة ربط الأجور بالتضخم، ربما كانت مبررة في العام ٢٠٠٨ بسبب تغيير سياسة دعم السلع إلى سياسة الدعم المباشر لمستحقيه، وربما تكون مبررة بعض الشيء في مشروع موازنة العام ٢٠٠٩ بسبب ظروف التضخم في الأرباع الثلاثة الأولى من العام ٢٠٠٨. ولكن مع نهاية العام ٢٠٠٨ بدأ التضخم بالانحسار وانخفضت نسبة التضخم بنقطتين خلال شهر تشرين الأول من هذا العام. وترى اللجنة، بناء عليه، أن اعتماد سياسة ربط الأجور بالتضخم دون الأخذ بعين الاعتبار الإنتاجية والأداء، سياسة لها عواقب سلبية.
- ترى اللجنة، ضرورة الإسراع في وضع قانون لحماية المستهلك وذلك من أجل استكمال المنظومة التشريعية التي تؤكد حقوق المستهلك وحمايته من خلال ضمان حق حصوله على السلع والخدمات بجودة عالية وبأسعار مطابقة لآليات التسعير المنضبطة.
- تشيد اللجنة بقرار الحكومة منح علاوة قيمتها بالمئة للمعلمين في العام ٢٠٠٩ وتجده، في الوقت نفسه، أنه بات من الضروري تحسين أوضاع المعلمين بصورة جذرية من خلال رصد المخصصات اللازمة لذلك في موازنة العام ٢٠١٠ حيث يشكل هذا الإنفاق أولوية قصوى تعلق على العديد من أوجه الإنفاق في الموازنة.
- أظهر تقرير التنافسية الصادر عن البنك الدولي، تراجع الأردن إلى المرتبة ١٠١ من أصل ١٨٠ دولة. وقد وضعت الحكومة خطة عمل لمعالجة هذا التراجع. وترى اللجنة ضرورة تنفيذ هذه الخطة بالسرعة الممكنة، بما في ذلك الإسراع في إخراج قانون معلومات الائتمان إلى حيز التنفيذ.
- وبخصوص الأزمة المالية العالمية، توصي اللجنة بما يلي:

١- متابعة المستجدات الاقتصادية العالمية من قبل لجنة من المتخصصين، يتم تشكيلها بصورة مؤسسية، للتوصية إلى الحكومة، بصورة دورية، باتخاذ الإجراءات الاحترازية اللازمة لتلافي المصاعب المحتملة، وتمكين الاقتصاد الأردني من تحقيق النمو المستهدف.

٢- الطلب بصورة رسمية وضمن آلية محددة، الى ممثلي القطاعات الاقتصادية المختلفة، وخاصة ممثلي قطاعي السياحة والتصدير، تقديم توصياتهم، أولاً بأول، لمعالجة التحديات التي قد تواجه القطاعات الاقتصادية الوطنية، في حال استمرار الركود في الاقتصاد العالمي، ووضع هذه التوصيات موضع التنفيذ بالسرعة الممكنة.

٣- مراجعة السياسات النقدية والمالية والاستثمارية، لتصب، في مجملها، في عملية تحفيز النشاط الاقتصادي من خلال تخفيض أسعار الفوائد ونسب الاحتياطي الإلزامي ومعايير المحاسبة والتدقيق والمراقبة، ومنح الإعفاءات

الجمركية والضريبية للقطاعات التي قد تتضرر نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية.

٤- تشكيل لجنة عليا من وزراء، المالية، والصناعة والتجارة، والتخطيط والتعاون الدولي ومحافظ البنك المركزي، تكلف بمتابعة أداء الاقتصاد الأردني، بأبعاده الماكروية، وتنسيق السياسات المالية والنقدية والاستثمارية، لتحقيق الأهداف المتوقعة في مشروع الموازنة عام ٢٠٠٩ من حيث الحفاظ على تقديرات نمو الناتج المحلي الإجمالي ونسبة التضخم.

٥- إن الركود الاقتصادي العالمي، وتراجع إيرادات الدول المستقبلية للعمالة الأردنية، قد يدفعان هذه الدول إلى وقف استقبال العمالة الأردنية أو حتى إلى الاستغناء عن عاملين أردنيين موجودين فعلاً لديها، ما يستدعي قيام وزارة العمل بدراسة هذه الاحتمالات واقتراح الحلول الممكنة لمعالجتها.

خامساً: الخلاصة والاستنتاجات:

لاشك أن قانون الموازنة للعام ٢٠٠٩ يتضمن العديد من الايجابيات والسلبيات التي يمكن تحديدها في حال تحليل بنود الموازنة بشكل منطقي محايد.

فقد تضمن قانون الموازنة ضغطاً لحجم الإنفاق العام، حيث انخفضت النسبة التي يشكلها حجم الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى نحو (٤١%)، في حين بلغت هذه النسبة خلال العام الحالي ٢٠٠٨ نحو (٤٣%)، وينص القانون كذلك على تخصيص مبالغ كبيرة لتمويل برامج اجتماعية عديدة تهدف إلى إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يضمن تحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية والضريبية.

وبالرغم من الجهود الحثيثة التي أولتها الحكومة الأردنية للخروج بقانون موازنة عصري ينسجم مع المتغيرات الوطنية والإقليمية والدولية، إلا أن القانون يتضمن العديد من الثغرات وارتفاع مستوى التقدير الإيجابي المتوقع سواء من حيث حجم الإيرادات القائمة على الجباية الجمركية والضريبية، أو من حيث المنح والمساعدات المتوقعة خلال العام ٢٠٠٩، وكذلك من حيث النمو الاقتصادي المتوقع في مختلف المجالات وخاصة ما يتعلق منها بنمو الصادرات التي أصبح جلياً أن تحقيقها يشكل صعوبة كبيرة نظراً لانخفاض الطلب العالمي بشكل عام على مختلف السلع والخدمات وانخفاض أسعارها.

فقد تضمن قانون الموازنة توقعاً لازدياد الإيرادات بنسبة (١٠%) تمهيداً لتغطية الزيادة الطبيعية في النفقات الرأسمالية والجارية، إلا أن التحليل المنطقي للوضع الاقتصادي الحالي يدل على صعوبة تحقيق هذه الزيادة في الإيرادات، حيث تعتمد الإيرادات المحلية على التحصيلات الجمركية والضريبية بشكل أساس، ونظراً لانخفاض أسعار السلع عالمياً وانعكاسها محلياً، فمن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى انخفاض الإيرادات الجمركية والضريبية، وبالتالي انخفاض الإيرادات المحلية بشكل ملحوظ، مما سيعمل على خلق عجز ما بين حجم الإيرادات المحلية وحجم النفقات الرأسمالية والجارية الواردة في قانون الموازنة، وعليه فانه من الضروري أن تقوم الحكومة بالأخذ بعين الاعتبار توصية مجلس النواب التي تنص على تخفيض وضغط حجم النفقات الجارية بنسبة لا تقل عن (١٠%) عما هو وارد في قانون الموازنة حتى تتمكن الإيرادات الفعلية التي سوف تتحقق خلال العام ٢٠٠٩ من تغطية حجم النفقات بشكل فعال ودون تحقيق عجز في الموازنة يمكن أن ينجم عنه إصدار ملاحق تكميلية للموازنة يمكن أن تؤدي إلى إقبال كاهل الحكومة والمواطن في آن واحد من جهة، أو قيام الحكومة بالبحث عن مصادر ضريبية جديدة لتغطية هذا العجز من جهة أخرى.

وينص قانون الموازنة كذلك على تحصيل ما قيمته (٦٨٤) مليون دينار كمنح ومساعدات خارجية، إلا أن الوضع الاقتصادي وتداعيات الأزمة المالية العالمية لا يشير إلى أي تفاؤل بتحقيق هذا المستوى من المساعدات والمنح الخارجية، حيث بدأت الدول المانحة وأهمها دول الخليج والدول الأوروبية والولايات المتحدة تعاني من ظروف اقتصادية صعبة سوف تؤدي إلى تغيير سياساتها المتبعة في مجال منح المساعدات وتخفيضها بشكل يتلائم مع السلبيات المتوقعة من هذه الأزمة، وبالتالي فمن المتوقع أيضاً أن يتحقق بعض العجز في بند المساعدات والمنح الخارجية الوارد في قانون الموازنة لصعوبة تغطيته بالحجم المنصوص عليه في القانون.

أما بخصوص المديونية، فقد اعتمد قانون الموازنة على نسبة كبيرة من الاقتراض الداخلي المتمثل بالاعتماد على البنوك والمؤسسات المالية المحلية، وهذا الأمر له شقان أحدهما إيجابي والآخر سلبي، أما الإيجابي فيتمثل بتقليل الاعتماد على المديونية الخارجية وتخفيف عبء خدمة الدين الخارجي وفوائد المرتفعة، وأما السلبي فيتمثل بزيادة الضغط على سياسات التمويل الداخلي والتشدد في منح الائتمان للقطاع الخاص الذي يعتبر ركيزة النمو الاقتصادي الوطني، وقد لوحظ في الفترة الأخيرة قيام البنوك الأردنية بفرض تشديدات غير مسبوق في مجال منح التمويل للقطاع الخاص، مما سيؤثر سلباً على عجلة النمو الاقتصادي واحتمال تراجعها.

كما ان هنالك ضعفاً في هيكلية النفقات الرأسمالية الواردة في قانون الموازنة والتي يتكون معظم بنودها من نفقات ذات سمة جارية كالرواتب والأثاث والإستثمارات

وغيرها، وعليه فإن هذا الإنفاق الضخم لن يكون له أي مردود أو عائد مجد يتناسب مع حجمه.

وأخيراً، فمن الضروري أن تكون بنود الموازنة قد إستندت إلى تحليل واقعي وعملي للظروف الاقتصادية التي تحيط بالمملكة والعالم أجمع، وأن تكون منسجمة مع الواقع الفعلي لحجم النمو الاقتصادي الذي سيتحقق في المملكة خلال العام ٢٠٠٩، بحيث تكون موازنة قائمة على أسس صحيحة بعيدة عن التفاؤل المفرط أو التشاؤم غير الموضوعي.