منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي 2013

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للاستفسار يرجى الاتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعيةً غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن
ت: 6476 566 6 962+
ف: 6376 566 6 962+

جدول المحتويات

متى برزت أهمية السياسات المالية في الاردن؟ وما هي أهم أدواتها؟ 4

ما هي العوامل التي أثرت على الانفاق الحكومي؟ 4

ما هي اسباب نمو الانفاق الحكومي الجاري في الاردن؟ 4

كيف تطورت فاتورة الاجور مقارنة مع النمو الاقتصادي والتضخم؟ 4

الشكل (1): فاتورة الاجور الحقيقية للفترة من 2000–2013 (متوقع) 5

كيف يؤثر الدعم على هيكل الانفاق العام في الاردن؟ وماهي السلع والخدمات المستفيدة من الدعم؟ 6

ما هو أثر ارتفاع فاتورة الدعم على الموازنة العامة والعجز؟ 6

الشكل (2): مكونات الانفاق الجاري 7

ماهي التطورات التي طرأت على الانفاق الرأسمالي؟ وماهي طبيعة علاقته مع النمو الاقتصادي؟ 7

ماهي أهم التحديات التي تواجه النمو في الانفاق الحكومي؟ وما هو أثرها على الموازنة؟ 8

الشكل (3): النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والايرادات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي 8

هل يوجد علاقة بين العجز المالي والدورة الاقتصادية؟ والى ماذا يشير ذلك؟ 9

كيف اثرت السياسات المالية التوسعية على العجز المالي؟ 9

الشكل (4): النمو الحقيقي وعجز الموازنة 9

الشكل (5): الاتجاه الدوري للسياسة المالية 10

هل يؤثر الانفاق الحكومي على النمو الاقتصادي؟ وماهي طبيعة العلاقة بينهما؟ 10

كيف تتأثر متغيرات السياسة المالية بالدورة الاقتصادية؟ وما هي علاقة النفقات الحكومية بذلك؟ 11

ماهي أفضل ادوات السياسة المالية التي تساهم في تحسين فاعلية السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية؟ 11

هل يؤثر الاقتصاد المفتوح على الانفاق الرأسمالي؟ كيف؟ 11

كيف يؤثر العجز المالي على النمو الاقتصادي؟ 12

هل ساهمت السياسات المالية في الحد من أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي. 12

متى برزت أهمية السياسات المالية في الاردن؟ وما هي أهم أدواتها؟

برزت أهمية السياسات المالية في الاردن بعد الازمة الاقتصادية العالمية بحيث أصبح من الضروري تدخل الحكومة للحفاظ على الاقتصاد المحلي وضمان أداء الاقتصاد بصورة أكثر فاعلية. وفي سياق ذلك، يظهر الانفاق الحكومي كأحد أهم أدوات السياسة المالية والتي تعبر عن تدخل الحكومة بشكل مباشر لإدارة العجلة الاقتصادية وضمان توازن الاداء الاقتصادي.

ما هي العوامل التي أثرت على الانفاق الحكومي؟

تأثر الانفاق الحكومي العام والمتمثل بالإنفاق الجاري والانفاق الرأسمالي في الاردن بالعديد من العوامل منها عدم القدرة على اعادة هيكلة القطاع العام بالصورة الفعّالة، واصلاح شبكة الامان الاجتماعي مما اثر على برامج تعزيز الاصلاح المالي وذلك من خلال ارتفاع فاتورة الاجور، وزيادة قيمة الدعم الحكومي المقدم لبعض السلع والخدمات وخصوصاً تمويل فاتورة الطاقة في السنتين الاخيرتين بعد عملية انقطاع الغاز المصري بسبب الاجواء السياسة في المنطقة او ما سمي بتداعيات الربيع العربي، اضافة الى وجود بعض انواع التحويلات التي ادت الى زيادة العجز المالي والتقليل من المصادر المالية المتاحة للاستثمار الرأسمالي العام. نتيجة لذلك لم يتمكن الاردن من خفض حصة الانفاق الجاري من الناتج المحلي الاجمالي بل على العكس تماماً استمرت بالارتفاع.

ما هي اسباب نمو الانفاق الحكومي الجاري في الاردن؟

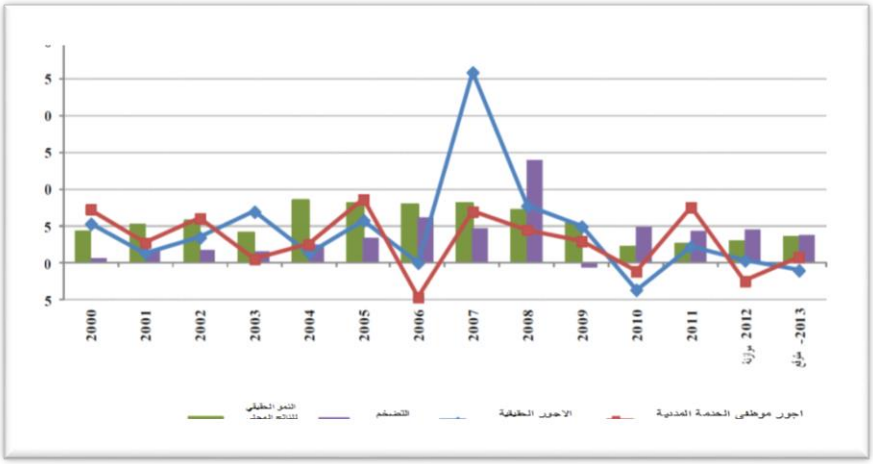
تميز الانفاق الحكومي الجاري في الاردن بالنمو السريع خلال الفترة 1990–2012 وذلك نتيجة لزيادة فاتورة الأجور والتقلبات في فاتورة الدعم الاستهلاكي. حيث زادت فاتورة الاجور (تعويضات العاملين وتعويضات العسكريين) في الاعوام السابقة بنسبة تجاوزت معدلات النمو الحقيقي في المملكة خاصة في بداية عام 2006. وبالرغم من أن الحكومة قد اقرت سياسة وقف التعيين وملء المناصب الشاغرة فقط، الا ان وجود بعض الاستثناءات في بعض القطاعات كالتعليم والصحة أدت الى التقليل من فاعلية تطبيق هذه السياسة وارتفاع فاتورة الاجور.

كيف تطورت فاتورة الاجور مقارنة مع النمو الاقتصادي والتضخم؟

نمت فاتورة الاجور كجزء من الانفاق الحكومي الجاري بوتيرة كبيرة مقارنة بالنمو في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي ومستويات التضخم. كما أن مخصصات الانفاق

الحكومي على الجهاز العسكري تعد مرتفعة مقارنة مع دول الشرق الاوسط وشمال افريقيا (MENA). حيث يبلغ الانفاق الحكومي على الجهاز العسكري في الاردن 9.6% من الناتج المحلي الاجمالي مقابل 6% في دول الشرق الاوسط وشمال افريقيا، الامر الذي يشكل خللاً واضحاً في تركيبة وهيكل النفقات العامة. ويبين الشكل التالي تطور فاتورة الاجور الحقيقة مقارنة بمعدلات التضخم ومعدلات النمو الاقتصادي الحقيقي.

الشكل (1): فاتورة الاجور الحقيقية للفترة من 2000–2013 (متوقع)



نلاحظ من الرسم اعلاه ارتفاع فاتورة الاجور في عام 2007 بنسبة كبيرة مقارنة مع السنوات السابقة وذلك نتيجة لارتفاع مخصصات الجهاز العسكري وفاتورة التقاعد ورواتب الجهاز المدني وذلك بسبب الزيادة الطبيعية السنوية في هذه النفقات والزيادة التي طرأت على رواتب العاملين والمتقاعدين في الجهازين المدني والعسكري ضمن شبكة الأمان الاجتماعي. إلا أنه ونتيجة الى الظروف المالية المتأتية من الازمة العالمية فقد اتخذت الحكومة الاردنية العديد من التدابير التي تهدف الى ضبط الانفاق العام وخاصة الانفاق الجاري والذي تشكل الاجور والرواتب النسبة الاكبر منه مما ادى الى انخفاض هذه القيمة في السنوات اللاحقة.

كما وتشكل العلاوات التي تعد جزء من الرواتب المدفوعة لموظفي الخدمة المدنية نسبة عالية من فاتورة الاجور اذ تضيف هذه العلاوات 2.5 مرة فاتورة الاجور وتصنف ضمن عشرة مجموعات، وتشكل تكاليف المعيشة الجزء الاكبر من هذه العلاوات، تليها علاوات اضافية، وعلاوات أساسية، والمكافئات. وفي المتوسط فقد بلغت نسبة هذه الكلف من اجمالي فاتورة أجور الخدمة المدنية في عامي 2010–2011 37%، 16%، 9%، 3% على التوالي.

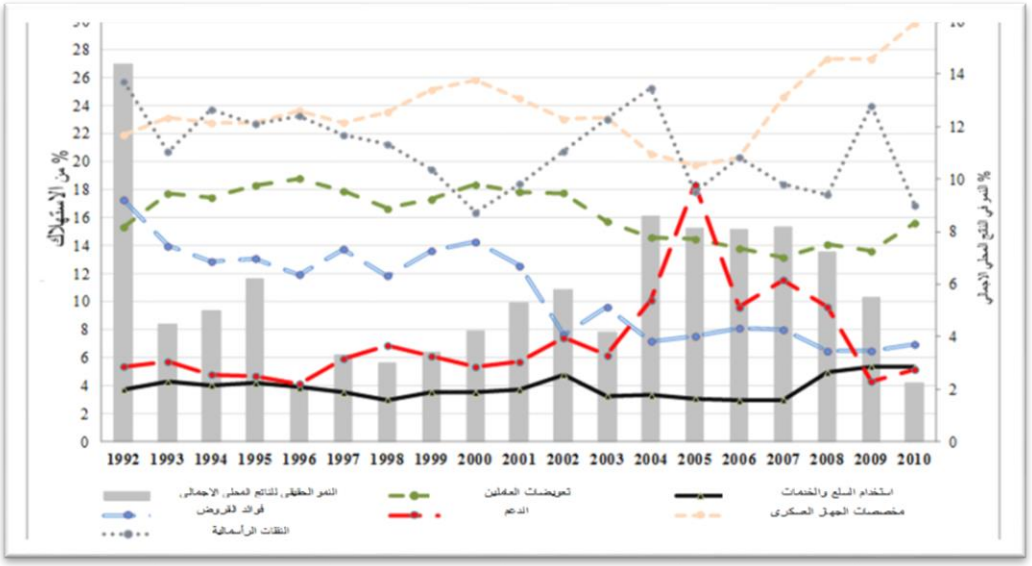
كيف يؤثر الدعم على هيكل الانفاق العام في الاردن؟ وماهي السلع والخدمات المستفيدة من الدعم؟

يشكل الدعم بمختلف انواعه جزءً كبيراً من مشكلة اختلال هيكل الانفاق العام في الاردن وذلك رغم ما له من اثار ايجابية على الاسر الاردنية وتحسين مستويات ونوعية الحياة للمواطن الاردني. حيث تقدم الحكومة الدعم المباشر لبعض السلع الغذائية كالقمح المستورد والشعير الذي يستخدم كعلف للحيوانات، كما تقدم دعماً لبعض المنتجات البترولية كالغاز المنزلي (الاسطوانة). أما الخدمات التي تستفيد من الدعم الحكومي فتتمثل بالدعم المقدم لقطاع الكهرباء والمتمثل بتغطية الخسائر المترتبة على شركة الكهرباء الوطنية والتعرفة المنخفضة التي يستفيد منها القطاع المنزلي. اضافة الى الدعم المقدم الى قطاع المياه والذي يوجه بشكل مباشر لدعم برامج المشاريع الرأسمالية الى جانب دعم التعرفة المقدم على فاتورة الاستهلاك المنزلي.

ما هو أثر ارتفاع فاتورة الدعم على الموازنة العامة والعجز؟

يساهم ارتفاع فاتورة الدعم في زيادة الضغط المباشر على الموازنة، وزيادة قيمة العجز المالي خلال السنوات السابقة وذلك نتيجة التقلبات في أسعار السلع العالمية وارتفاع كلفة تقديم الخدمات المدعومة، كذلك قرارات الحكومة المتعلقة في تضمين او استثناء بعض السلع من الدعم خاصة المتعلقة بالمنتجات البترولية. وفيما يلي يبين الشكل التالي التغيرات التي حدثت على مكونات الانفاق الجاري.

الشكل (2): مكونات الانفاق الجاري



ماهي التطورات التي طرأت على الانفاق الرأسمالي؟ وماهي طبيعة علاقته مع النمو الاقتصادي؟

الانفاق الحكومي الرأسمالي والذي يهتم بنفقات تكوين رأس المال الثابت من أجل توسيع الطاقة الانتاجية وتحقيق النمو الاقتصادي، فقد تباينت نسبته من الناتج المحلي الاجمالي. حيث وصل اعلى معدلاته خلال الفترة من 1990–1995 بمتوسط 9.2% واقل معدلاته خلال الفترة من 2005–2010 بمتوسط 6.8%، وتراجع خلال العامين الماضيين 2011 و2012. تعد العلاقة بين الانفاق الاستثماري والنمو الاقتصادي علاقة طردية بحيث يتم تخفيضه في حالة النمو الاقتصادي المنخفض وزيادته في حال الازدهار الاقتصادي. على ذلك فقد لجأت الحكومات المتعاقبة الى خفض النفقات الرأسمالية بدلاً من تخفيض النفقات المتكررة (النفقات الجارية) باعتبارها الاداة الاساسية للسياسات المالية وتنفيذ برامج الضبط المالي. وتكمن المشكلة الاخرى في طبيعة تركيبة الانفاق الرأسمالي والتي تظهر في بعض بنودها كنفقات جارية بطبيعتها الامر الذي يعني عدم تحقيق الانفاق الرأسمالي الغاية المرجوة منه وهي دفع عجلة النمو الاقتصادي.

ماهي أهم التحديات التي تواجه النمو في الانفاق الحكومي؟ وما هو أثرها على الموازنة؟

تعد مشكلة الايرادات المحلية للحكومة من التحديات التي تقف في وجه الاقتصاد لمواكبة النمو في الانفاق الحكومي. وتعد الايرادات الحكومية للاقتصاد الاردني موسمية في طبيعتها وتتبع الدورة الاقتصادية السائدة. وتعتبر ضريبة المبيعات المصدر الرئيسي للإيرادات الحكومية المحلية. وقد وصل متوسط هذه الايرادات خلال الفترة من 2000–2012 37.1 % من اجمالي الإيرادات المحلية. تلتها من حيث الاهمية الرسوم الجمركية والرسوم غير الضريبية (رسوم تسجيل الاراضي والطوابع) بنسبة 14.3 % و15.3 % من اجمالي الايرادات المحلية على التوالي.

انخفضت نسبة الايرادات المحلية من الناتج المحلي الاجمالي خلال العشرين عام الماضية من 29.9% في الفترة 1990–1995 الى 26.6% في الفترة من 2005–2010 كما هو مبين في الشكل أدناه. ونتيجة لهذا الانخفاض فقد فشلت الايرادات المحلية في تغطية النفقات المتكررة مما ادى الى وجود عجز مالي مزمن، حيث يرجع الاقتصاديين اسباب هذا العجز الى كل من أولاً: وجود قاعدة ضريبية ضيقة، ثانياً: ايرادات ضائعة نتيجة وجود عدد كبير من الاعفاءات الضريبية على السلع والخدمات، ثالثاً: ضعف الانضباط المالي الى جانب مسايرة الاتجاهات الدورية للسياسات المالية.

الشكل (3): النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والايرادات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي

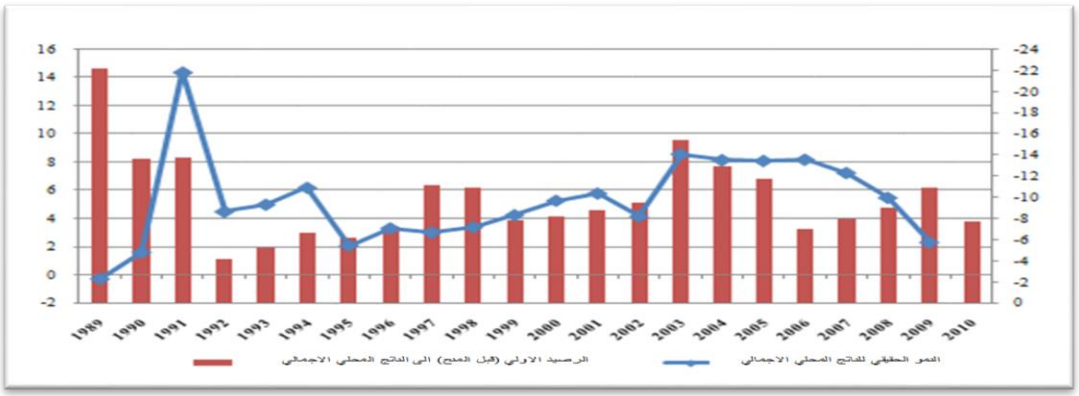
هل يوجد علاقة بين العجز المالي والدورة الاقتصادية؟ والى ماذا يشير ذلك؟

بدراسة اتجاه النمو في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي والعجز المالي قبل المنح، نجد ان هناك علاقة ايجابية قوية بين العجز المالي والدورة الاقتصادي حيث قدر معامل الارتباط فيما بينهما (7.7 %)، ويشير معامل الارتباط الى السياسة المالية التوسعية التي اعتمدتها الحكومة خلال فترة الازدهار الاقتصادي. ولم تعتمد هذه السياسات التوسعية على زيادة الانفاق الرأسمالي (الاستثماري) وانما اعتمدت على زيادة الانفاق الحكومي الجاري والذي تمثل بزيادة الدعم الاستهلاكي وزيادة الاجور. وقد قامت الحكومة الاردنية باتخاذ هذه التدابير من اجل تجنب ردود الفعل الشعبية خاصة في اوقات زيادة مستويات التضخم والبطالة.

كيف اثرت السياسات المالية التوسعية على العجز المالي؟

أدت السياسات المالية التوسعية الى ارتفاع مزمن في العجز المالي حيث بلغ متوسط الزيادة في العجز المالي خلال الفترة من 1990–1995 (2.7%)، ومتوسط الزيادة خلال الفترة من 1996–2012 (6.3%) وقد بلغت هذه الزيادة في العجز المالي ذروتها في الفترة 2001–2005 بمتوسط زيادة (8.3%). اضافة الى ذلك فقد بلغ متوسط النسبة السنوية للتغير في الانفاق العام الى النسبة السنوية للإيرادات المحلية (1.5%) في العشرين عام الماضية، حيث يؤكد ارتفاع هذه النسبة أن السياسة المالية في الاردن هي سياسة توسعية ومسايرة الى الاتجاه الاقتصادي ويتضح ذلك من خلال الشكلين التاليين.

الشكل (4): النمو الحقيقي وعجز الموازنة



الشكل (5): الاتجاه الدوري للسياسة المالية

هل يؤثر الانفاق الحكومي على النمو الاقتصادي؟ وماهي طبيعة العلاقة بينهما؟

لتحليل أثر الانفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في الاردن، تم استخدام نموذج احصائي متخصص هو الانحدار الذاتي للمتجه الهيكلي (Structural Vector Autoregressive model (SVAR)). وباستخدام معاملات هذا النموذج وبتطبيق دالة الاستجابة (Impulse response function) التي تمكن من قياس ردة فعل الناتج المحلي الاجمالي لنتائج السياسة المالية لا سيما الانفاق الجاري (المتكرر) والانفاق الرأسمالي نجد ان الانفاق الرأسمالي والانفاق الجاري على حد سواه يتبعان بدرجات مختلفة الدورة الاقتصادية في المدى المتوسط. وبذلك تعد العلاقة بين الانفاق الحكومي والنمو الاقتصادي علاقة تبادلية بحيث تؤدي زيادة الانفاق الحكومي الى زيادة الطلب الكلي وبالتالي الاسهام بشكل فعّال في تحقيق النمو الاقتصادي.

كما لوحظ ان الانفاق الجاري له أثر ايجابي على الناتج المحلي الاجمالي. الا ان حجم هذا الاثر يعد قليل نوعاً ما مقارنة مع تأثير الانفاق الرأسمالي. ويعود هذا الاثر الايجابي الى اهم عناصر الانفاق الجاري والمتمثلة في الاجور والرواتب والانفاق الحكومي على السلع والخدمات. حيث ان زيادة الرواتب والاجور تزيد من الاستهلاك الخاص والذي يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج، أو زيادة الادخار الخاص والذي يؤول الى زيادة الطلب على السلع الاستثمارية التي تدعم عجلة النمو الاقتصادي. من جهة اخرى، زيادة الانفاق العام على السلع والخدمات تعزز الاستهلاك المباشر والذي يدعم زيادة الانتاج من جهتين: (أ) زيادة مباشرة في الاستهلاك العام، (ب) زيادة

في الانتاجية خاصة إذا تم ربط هذه النفقات مع نفقات الصيانة والتي من شأنها تحسين نوعية الخدمات وبالتالي زيادة نسبة ربحية استثمارات البنية التحتية.

كيف تتأثر متغيرات السياسة المالية بالدورة الاقتصادية؟ وما هي علاقة النفقات الحكومية بذلك؟

تتبع العديد من المتغيرات الاقتصادية بشكل متوازي اتجاه الدورة الاقتصادية حيث تأخذ الاستثمارات العامة اتجاه مشترك يسود معظم الدول النامية في فترات النمو الاقتصادي المرتفع وكذلك تميل الايرادات المحلية بشكل تلقائي لتسهيل القيود المفروضة على تمويل الاستثمارات العامة والذي يؤدي الى زيادة الانفاق الحكومي الرأسمالي. اضافة الى ذلك تظهر النفقات الحكومية الجارية علاقة ايجابية مع زيادة الانتاج ومع تدابير السياسة التوسعية كزيادة الدعم والتحويلات النقدية في فترات النمو الاقتصادي الا انها تتمتع

ماهي أفضل ادوات السياسة المالية التي تساهم في تحسين فاعلية السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية؟

ويعد الانفاق الرأسمالي من أهم الادوات التي تساهم في نمو السياسات التي تتماشى بشكل معاكس مع الدورات الاقتصادية والتي تعد فعّالة في المدى المتوسط. حيث يمكن استخدام الانفاق الرأسمالي لموازنة التباطؤ في الانشطة الاقتصادية الناتجة عن الانخفاض في الطلب الداخلي او الخارجي. كما ويعتمد أثر الانفاق الاستثماري (الرأسمالي) على الناتج المحلي الاجمالي على تسرب الانفاق الرأسمالي على شكل ادخار او استيراد، كذلك يعتمد على نوعية الانفاق العام والاجراءات المؤسسية المتبعة.

هل يؤثر الاقتصاد المفتوح على الانفاق الرأسمالي؟ كيف؟

يعد المصدر الرئيسي لتسرب الانفاق الرأسمالي هو ان الاقتصاد الاردني اقتصاد مفتوح يعتمد على استيراد السلع كمدخلات انتاج وكاستهلاك نهائي، مما يجعله عرضة الى قيود جديدة في الاسواق المالية (سعر الفائدة الحقيقي). أما المصدر الثاني فيتعلق بالأمور الادارية، حيث تواجه العديد من المعوقات في عدة مراحل من نظام ادارة الاستثمارات العامة في البلد. هذا طبعاً يؤثر سلباً على كفاءة هذه الاستثمارات.

كيف يؤثر العجز المالي على النمو الاقتصادي؟

فيما يتعلق بأثر العجز المالي على النمو الاقتصادي فقد لوحظ ان زيادة العجز المالي تؤثر سلبياً على الناتج المحلي الاجمالي علماً بان هذا التأثير يتفاقم مع مرور الوقت. ومع ذلك فإن الزيادة المستمرة في العجز المالي وعدم وجود خطط ضبط مالي ستؤدي الى تعميق خسائر الانتاج نتيجة صغر حجم الحيز المالي الذي سيتم خلقه وزيادة حجم الدين العام.

هل ساهمت السياسات المالية في الحد من أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي.

وبناءً على نتائج تحليل أثر الانفاق الحكومي على النمو الاقتصادي نستنتج ان الاخفاق في ايجاد الضوابط المالية سيكون له عواقب سلبية على الانشطة الاقتصادية. وفي سياق ذلك فان السياسات المالية المسايرة للوضع الاقتصادي والتي تم اعتمادها في العقد الماضي قد ادت الى التقليل من قدرة المملكة على تجاوز مرحلة الركود في الدورات الاقتصادية.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف 6476 566 6 962+

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM