مشروع الموازنة العامة لعام 2020

هل سيساهم بتحقيق النمو المنشود

كانون اول – 2019

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

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

مقدمة 3

خلاصة لأبرز سمات مشروع قانون الموازنة لعام 2020 3

خلاصة لأبرز سمات مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 8

أهم الملاحظات على مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 10

1. مقدمة

قبل البدء في تحليل بيانات مشروعي قانوني الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 سواء في جانب تقديرات الإيرادات أو في جانب تقديرات النفقات وذلك من أجل الوقوف على مدى واقعية هذه التقديرات في ضوء المؤشرات الاقتصادية التي تم الاعتماد عليها والفرضيات التي تم الاستناد إليها، لا بد من الإشارة في هذا المجال وضعت الحكومة لدى شروعها في إعداد هذين المشروعين باعتبارها أن يكون لهما تأثير واضح في تحفيز الاقتصاد الوطني وتحسين أوضاع سوق العمل وبالتالي تحسين مستوى المعيشة للمواطنين. فمن المعلوم أن البلاد شهدت خلال السنوات الأخيرة تباطؤاً ملحوظاً في معدلات النمو الاقتصادي وارتفاعاً غير مسبوق في معدل البطالة الأمر الذي كان له انعكاسات سلبية على حياة المواطنين. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف المحوري تم تقدير الإيرادات المحلية في هذين المشروعين بعيداً عن فرض اية ضرائب جديدة وتقدير النفقات العامة لتشمل مخصصات أكبر للنفقات الاستثمارية التي تدفع وتيرة النشاط الاقتصادي بشكل فعال.

وإزاء ذلك، سوف يتم إجراء قراءة متمعنة لهذه التقديرات لكل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020.

2. خلاصة لأبرز سمات مشروع قانون الموازنة لعام 2020:

1. في جانب الإيرادات:

أ- تقدير الإيرادات المحلية في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020:

تم تقدير هذه الإيرادات لتبلغ (7754) مليون دينار بزيادة مقدارها (733) مليون دينار أو ما نسبته 10.4% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 وبانخفاض مقداره نحو (256) مليون دينار أو ما نسبته 3.2% عن مستواها المقدر في قانون موازنة عام 2019. ويذكر أن هذه الإيرادات لم تسجل في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير زيادة بأكثر من (76) مليون دينار أو ما نسبته 1.1% عن مستواها المتحقق في عام 2018.

ولدى النظر إلى مصادر الزيادة المقدرة في الإيرادات المحلية في عام 2020 يلاحظ أن هذه الزيادة هي محصلة لارتفاع الإيرادات الضريبية بمقدار (853) مليون دينار أو ما نسبته 17.8% من جهة وانخفاض الإيرادات غير الضريبية بمقدار (120) مليون دينار أو ما نسبته 5.4% عن مستوياتها المعاد تقديرها في عام 2019 من جهة أخرى. ومما ينبغي ذكره في هذا المجال أن التغييرات المقدرة أعلاه في الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية في مشروع قانون موازنة عام 2020 تعكس إعادة تصنيف جانب كبير من بند الإيرادات الأخرى الذي كان يندرج ضمن الإيرادات غير الضريبية إلى الإيرادات الضريبية. فوفقاً لبيانات مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020، انخفض بند الإيرادات الأخرى من نحو (521) مليون دينار حسب أرقام إعادة التقدير لعام 2019 إلى نحو (185.7) مليون دينار في عام 2020 أي بفارق مقداره نحو (335.3) مليون دينار تقريباً.

ولدى الاطلاع على مكونات الإيرادات الضريبية يلاحظ أن الزيادة المقدرة في عام 2020 متأتية من زيادة حصيلة ضريبة المبيعات بمقدار (592) مليون دينار وزيادة حصيلة ضريبة الدخل بمقدار (207) مليون دينار، وزيادة حصيلة ضريبة الجمارك بمقدار (48) مليون دينار. وأخيراً حصيلة الضرائب على الملكية بواقع (6) مليون دينار أو ما نسبته 17.6% و19.5% و17% و6.7% مقارنة بأرقام إعادة التقدير لعام 2019 لكل منهم على الترتيب. في المقابل، فإن الزيادة المتحققة في الإيرادات الضريبة عام 2019 وفقاً لأرقام إعادة التقدير لم تتجاوز (262) مليون دينار أو ما نسبته 5.8% عن مستواها الفعلي في عام 2018 في حين أنها تقل عن الزيادة التي قدرت لها والبالغة (475) مليون دينار في قانون موازنة عام 2019 بنحو (213) مليون دينار أو ما نسبته 44.8% تقريباً، وقد شمل الانخفاض جميع مصادر الإيرادات الضريبية دونما استثناء.

ب- المنح الخارجية:

قدر حجم المنح الخارجية في مشروع قانون موازنة عام 2020 بنحو (807) مليون دينار تقريباً مقارنة بنحو (804) مليون دينار في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير. ويزيد حجم المنح الخارجية المقدرة في عام 2020 عما قدر لها في قانون موازنة عام 2019 بنحو (207) مليون دينار. ويعود السبب الرئيسي وراء ذلك إلى زيادة المنح الخارجية الواردة من الولايات المتحدة الأمريكية بواقع (201) مليون دينار تقريباً عما كان مقدراً لها في قانون موازنة عام 2019. وتتوزع المنح الخارجية المتوقع ورودها إلى المملكة في عام 2020 على كل من الولايات المتحدة الأمريكية بواقع (538) مليون دينار لتشكل بذلك حوالي ثلثي الحجم الكلي للمنح الخارجية يليها المنح من الصندوق الخليجي للتنمية بواقع (119.7) مليون دينار ليحوز على ما نسبته 14.8% من المنح الكلية تلاه منح مخرجات قمة مكة المكرمة بواقع (70.1) مليون دينار أو ما نسبته 8.7% ثم المنح المتوقع ورودها من الاتحاد الأوروبي بواقع (53.4) مليون دينار أو ما نسبته 6.6% تقريباً ثم منح أخرى بمقدار (25.7) مليون دينار أو ما نسبته 3.2% تقريباً.

ج- وتأسيساً على كل ما تقدم، فإن الإيرادات العامة في عام 2020 (الإيرادات المحلية + المنح الخارجية) قدر لها أن تبلغ (8561) مليون دينار متجاوزة مستواها المعاد تقديره في عام 2019 بحوالي (736) مليون دينار أو ما نسبته 9.4%.

د- ومما ينبغي الإشارة إليه في هذا المضمار إلى أن الإيرادات المحلية المعاد تقديرها في عام 2019 انخفضت عن مستواها المقدر في قانون موازنة عام 2019 بنسبة 12.3% وقد شمل هذا الانخفاض الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية على حد سواء. فالإيرادات الضريبية سجلت انخفاضاً بما نسبته 9%. أما الإيرادات غير الضريبية فقد سجلت انخفاضاً بنسبة 18.8% وفقاً لأرقام إعادة التقدير لعام 2019 عن مستواها المقدر في قانون موازنة العام ذاته. ولدى النظر لدى بنود الإيرادات الضريبية يلاحظ أن جميع مكوناتها قد انخفضت حسب أرقام إعادة التقدير عام 2019 عما قدر لها في قانون موازنة ذلك العام. فضريبة المبيعات انخفضت بواقع (245) مليون دينار وضريبة الدخل بواقع (128) مليون دينار والرسوم الجمركية بواقع (82) مليون دينار والضرائب على الملكية بواقع (20) مليون دينار.

أما المنح الخارجية فقد ارتفعت حسب أرقام إعادة التقدير لعام 2019 بنحو (204) مليون دينار أو ما نسبته 34.0% عن مستواها المقدر في قانون الموازنة لعام 2019 والبالغ (600) مليون دينار. ويعود السبب وراء ذلك بشكل أساسي إلى ارتفاع المنحة

الأمريكية بواقع (191.2) مليون دينار أو ما نسبته 56.7% عن مستواها المقدر في قانون الموازنة العامة لعام 2017 والبالغ نحو (337) مليون دينار.

وإزاء كل ما تقدم، تراجعت الإيرادات العامة في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير بمقدار (785.3) مليون دينار أو ما نسبته 9.1% عن مستواها المقدر في قانون الموازنة العامة لعام 2019.

2. في جانب النفقـات:

أ- النفقات الجاريــة:

قدرت النفقات الجارية في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 بنحو (8383) مليون دينار بزيادة مقدارها (444.4) مليون دينار أو ما نسبته 5.2% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2019 وبحوالي (370.4) مليون دينار أو ما نسبته 4.6% عن مستواها المقدر في قانون الموازنة العامة لعام 2019.

وقد شملت زيادة النفقات الجارية في مشروع قانون موازنة عام 2020 معظم بنود هذه النفقات، فمخصصات الجهاز المدني ارتفعت بمقدار (43.5) مليون دينار ومخصصات الجهاز العسكري ارتفعت بحوالي (36.5) مليون دينار ومخصصات جهاز الأمن والسلامة العامة ارتفعت بمقدار (61.2) مليون دينار ومخصصات النفقات الأخرى ارتفعت بواقع (273.2) مليون دينار عن مستوياتها المعاد تقديرها في عام 2019. ومما يجدر ذكره في هذا المجال أن الزيادة الكبيرة في النفقات الأخرى والبالغة (273.2) مليون دينار، قد جاءت محصلة لارتفاع كل من مخصصات بند التقاعد والتعويضات بمقدار (88) مليون دينار وفوائد الدين العام بنحو (202.2) مليون دينار ومخصصات الجامعات الأردنية الحكومية بمقدار (18) مليون دينار ومخصصات صندوق المعونة الوطنية بمقدار (30) مليون دينار، ورصد (130) مليون دينار لإعادة هيكلة الرواتب من جهة ولانخفاض كل من مخصصات بند الدعم بما فيه الدعم النقدي ودعم الأعلاف بمقدار (45) مليون دينار ومخصصات المعالجات الطبية بواقع (35) مليون دينار ومخصصات لتسديد التزامات سابقة (115) مليون دينار من جهة أخرى. وهذا يدل على أن الزيادة المترتبة على إعادة هيكلة الرواتب قابلها تخفيضات في بند الدعم النقدي ودعم الأعلاف وفي بند المعالجات الطبية بلغت نسبتها 61.5% من هذه الزيادة. وهذا يعتبر اتجاها ايجابيا نظرا لأن الواقع العملي يشير إلى أن الاستفادة من مخصصات هذين البندين لا تقتصر على المواطنين غير المقتدرين فحسب بل تتعداها لتشمل بعض المقتدرين أيضا.

ب- النفقات الرأسماليــة:

قدرت النفقات الرأسمالية في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 بنحو (1425) مليون دينار بزيادة ملحوظة مقدارها (354.4) مليون دينار أو ما نسبته 33.1% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 وبنحو (182) مليون دينار أو ما نسبته 14.6% عن مستواها المقدر في قانون الموازنة العامة لعام 2019. وقد اشتملت النفقات الرأسمالية على نحو ألف مشروع رأسمالي موزعة بواقع (331.2) مليون دينار لمشاريع رأسمالية جديدة وحوالي (278.9) مليون دينار لمشاريع رأسمالية مستمرة

والباقي (814.9) مليون دينار لمشاريع رأسمالية قيد التنفيذ. ومن الجدير ذكره في هذا المجال أن نحو 61% من إجمالي النفقات الرأسمالية تم تخصيصه لغايات أشغال وإنشاءات ومباني وأجهزة وآليات ومعدات لشراء مركبات وآليات وتجهيز وتأثيث ولشراء مواد ولوازم وكذلك لشراء أراضي أيضاً. هذا بالإضافة إلى مخصصات لصيانة وإصلاحات المباني والمرافق ونفقات إدامة وتشغيل وكذلك للرواتب والأجور وللدراسات والأبحاث والاستشارات. ومن الجدير ذكره في هذا المجال أن من بين أبرز المشروعات الرأسمالية لعام 2020 هي مشاريع تنمية وتطوير البلديات بقيمة 220 مليون دينار ومشاريع إنشاء مدارس وغرف صفية بقيمة 106 مليون دينار، ومشروع الطريق الصحراوي بقيمة 71 مليون دينار ومشروع حافلات التردد السريع بقيمة 19.3 مليون دينار وكذلك استكمال مستشفى السلط الجراحي واستكمال إنشاء مستشفى الأميرة بسمة بقيمة 16.3 مليون دينار و10 مليون دينار لكل منهما على الترتيب. هذا بالإضافة إلى مشاريع لوحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمقدار (108) مليون دينار، هذا فضلا عن المشاريع الأخرى التي تخدم كافة القطاعات الاقتصادية ولا سيما مشاريع تركيب أنظمة الخلايا الشمسية واستبدال وحدات إنارة الشوارع في كافة بلديات ومخيمات المملكة وبرامج ونشاطات التعليم والتدريب المهني والتقني ومشاريع لتوفير فرص عمل لائقة ومنتجة للأردنيين.

وفي هذا السياق، من المفيد الإشارة إلى أن النفقات الرأسمالية المخصصة للمحافظات قد بلغت في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 نحو (240) مليون دينار في حين أن باقي المخصصات والبالغة حوالي (1185) مليون دينار فهي عبارة عن مشاريع تخدم المملكة عموماً. فوفقاً للبيانات المتاحة حازت محافظات إقليم الشمال على حوالي (78.2) مليون دينار أو ما نسبته 32.6% من إجمالي مخصصات محافظات المملكة، في حين حظيت محافظات إقليم الوسط بنحو (94.1) أو ما نسبته 39.2%، أما محافظات إقليم الجنوب فقد استأثرت بحوالي (67.7) مليون دينار أو ما نسبته 28.2%. ومن الجدير ذكره في هذا المجال أنه قدر أن يتم تمويل ما قيمته (71.2) مليون دينار لعدد محدد من المشاريع الرأسمالية في عام 2020 عن طريق القروض الخارجية مقابل نحو (14.3) مليون دينار في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير. ومن أهم الجهات الممولة لهذه المشاريع الرأسمالية هي كل من الصندوق السعودي للتنمية والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية.

ج-النفقات العامـــة:

وإزاء كل ما تقدم بلغت النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 نحو (9808) مليون دينار مرتفعة عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 بحوالي (769) مليون دينار أو ما نسبته 8.5%. وقد كان نصيب النفقات الجارية من هذا الارتفاع نحو (414) مليون دينار أو ما نسبته 53.9%، في حين حازت النفقات الرأسمالية على حصة مقدارها (354) مليون دينار أو ما نسبته 46.1% تقريباً.

3. عجز الموازنة قبل وبعد المنح الخارجية:

وتبعاً للتطورات في جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة المشار إليها فيما تقدم، قدر لعجز الموازنة قبل المنح الخارجية في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 أن يبلغ (2054) مليون دينار أو ما نسبته 6.4% من الناتج المحلي الإجمالي متجاوزاً مستواه المعاد تقديره في عام 2019 بحوالي (35.8) مليون دينار أو ما نسبته 1.8%. أما العجز بعد المنح الخارجية فقد قدر في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 بمقدار (1247) مليون دينار أو ما نسبته 3.9% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع عجز بلغ (1214) مليون دينار في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير متجاوزاً بذلك مستواه بنحو (32.6) مليون دينار أو ما نسبته 2.7%.

أما في عام 2019 فقد تجاوز عجز الموازنة العامة قبل المنح الخارجية حسب أرقام إعادة التقدير مستواه المقدر في قانون الموازنة العامة للعام ذاته بحوالي (772.7) مليون دينار ليصل إلى (2018.3) مليون دينار أو ما نسبته 6.5% مقابل نسبة مقدرة بنحو 4% من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى نحو مماثل، ارتفع عجز الموازنة العامة بعد المنح الخارجية حسب أرقام إعادة التقدير لعام 2019 عن مستواه المقدر في قانون الموازنة للعام ذاته بمقدار (569) مليون دينار أو ما نسبته 88.1% تقريباً، لترتفع بذلك نسبته للناتج المحلي الإجمالي إلى 3.9% مقارنة مع 2% في قانون الموازنة العامة لعام 2019.

3. خلاصة لأبرز سمات مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020:

تشير البيانات المجمعة لموازنات الوحدات الحكومية وفقاً لمشروع قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2020 إلى ما يلي:

1. مجموع الإيرادات:

قدر مجموع إيرادات هذه الوحدات البالغ عددها 25 وحدة حكومية نحو (1302) مليون دينار بتراجع مقداره (40) مليون دينار أو ما نسبته 3% تقريباً عن مستواه المعاد تقديره لعام 2019 وبحوالي (86.4) مليون دينار أو ما نسبته 6.2% عن مستواه المقدر في قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2019.

ويعزى السبب الرئيسي وراء تراجع هذه الإيرادات إلى الانخفاض المتوقع في إيرادات شركة الكهرباء الأردنية في مشروع قانون موازنة عام 2020 عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 بواقع (105) مليون دينار وكذلك عن مستواها المقدر في قانون موازنات الوحدات الحكومية للعام ذاته بواقع (116) مليون دينار.

ولدى إمعان النظر في التغيرات التي طرأت على إيرادات هذه الوحدات في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية يلاحظ أن إيرادات الجانب الأعظم من هذه الوحدات قد حققت زيادة في عام 2020 مقدارها نحو (87.8) مليون دينار عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019، وقد تراوحت الزيادة في حدها الأدنى بواقع 1% لدى صندوق التأمين الصحي المدني وبحدها الأعلى بواقع 43.7% لدى شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية. أما من حيث الأرقام المطلقة فكانت أكبر زيادة في الإيرادات لدى سلطة المياه بواقع (30) مليون دينار أو ما نسبته 41.2% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019.

في المقابل، سجلت إيرادات أربعة وحدات حكومية في عام 2020 تراجعاً بحوالي (127.8) مليون دينار عن مستواها المعاد تقديره لعام 2019 موزعة على كل من شركة الكهرباء الأردنية بواقع (105) مليون دينار والبنك المركزي الأردني بواقع (22) مليون دينار ثم شركة البريد الأردني بنحو (735) ألف دينار وشركة المطارات الأردنية بمقدار عشرة آلاف دينار.

2. مجموع النفقات العامة:

قدر مجموع النفقات العامة في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية بمقدار(1564) بزيادة مقدارها (133) مليون دينار أو ما نسبته 9.3% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2019. وقد بلغت الزيادة في نفقات ستة وحدات حكومية في عام 2020 نحو (121.6) مليون دينار أو ما نسبته 91.4% من مجموع الزيادة في نفقات سائر الوحدات الحكومية حسب أرقام إعادة التقدير في عام 2019. وقد حازت سلطة المياه على نحو (36.3) مليون دينار وشركة مياه الأردن (مياهنا) على نحو (29.4) مليون دينار

والبنك المركزي بحوالي (22.3) مليون دينار وصندوق التأمين الصحي المدني على حوالي (22) مليون دينار وشركة تطوير العقبة بمقدار (6) مليون دينار وشركة المجموعة الأردنية الحرة والمناطق التنموية بحوالي (5.6) مليون دينار.

ولدى النظر إلى هذه النفقات يتضح أن النفقات الجارية للوحدات الحكومية في عام 2020 والبالغة نحو (1068) مليون دينار تشكل حوالي 68.3% من مجمل نفقات هذه الوحدات، كما أنها تزيد عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 بحوالي (77.8) مليون دينار أو ما نسبته 7.8% تقريباً. أما النفقات الرأسمالية فقدرت بنحو (495.9) مليون دينار أو ما نسبته 31.7% من مجمل النفقات في عام 2020. وقد حازت النفقات الرأسمالية لسلطة المياه لوحدها على (263) مليون دينار أو ما نسبته 53% من مجموع النفقات الرأسمالية لجميع الوحدات الحكومية في عام 2020. تلاها شركة تطوير العقبة بمقدار (67.8) مليون دينار أو ما نسبته 13.7% تقريباً ثم شركة الكهرباء الوطنية بمقدار (46.2) مليون دينار أو ما نسبته 9.3%.

ولدى إمعان النظر في النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية لعام 2020، يلاحظ أن المشاريع الرأسمالية الجديدة لا تزيد قيمتها عن (11.4) مليون دينار أو ما نسبته 2.3% من إجمالي هذه النفقات البالغة نحو (495.9) مليون دينار، في حين تشكل قيمة المشاريع الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ الجانب الأعظم من هذه النفقات. وتستحوذ المشاريع الرأسمالية الجديدة البالغ عددها 14 مشروعاً لسلطة المياه وقيمتها (10.6) مليون دينار على ما نسبته 93.5% من قيمة المشاريع الرأسمالية الجديدة للوحدات الحكومية في عام 2020. وهذا يعني أن الجانب الأعظم من الوحدات الحكومية لم تتضمن موازناتها مشاريع رأسمالية جديدة.

3. العجز قبل التمويل المجمع للوحدات الحكومية في مشروع قانـون عام 2020:

قدر هذا العجز أن يصل إلى (262) مليون دينار متجاوزاً مستواه المعاد تقديره لعام 2019 بحوالي (173) مليون دينار أو ما نسبته 194.6% تقريباً. كما أنه تخطى مستواه المقدر في قانون موازنة عام 2019 بحوالي (150.1) مليون دينار أو ما نسبته 134.1% تقريباً. ويعزى السبب الرئيسي وراء الارتفاع الكبير في هذا العجز إلى العجز الملفت في شركة الكهرباء الوطنية والذي وصل إلى (113.8) مليون دينار مقابل عجز لم يتعدَ (7.5) مليون دينار حسب أرقام إعادة التقدير لعام 2019 ووفر مقدر بحوالي (3) مليون دينار وفقاً لقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2019.

4. أهم الملاحظات على مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020:

من خلال التحليل السابق لمشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 وكذلك مشروع قانون الموازنات للوحدات الحكومية للعام ذاته يمكننا أن نخلص إلى الملاحظات الهامة التالية:

1. استندت تقديرات الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 إلى عدد من المؤشرات الاقتصادية الكلية وعلى رأسها توقع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2020 بنسبة 2.2% ونمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية بنسبة 4%. وتعتبر هذه التوقعات مقبولة إلى حد كبير وذلك نظراً لأنها أخذت بعين الاعتبار المؤشرات الرئيسية لأداء الاقتصاد الوطني خلال العام الحالي عام 2019. حيث ارتفع الناتج الحقيقي خلال النصف الأول من هذا العام بنسبة 1.9% ويتوقع وصوله للعام كاملاً إلى 2% وتسجيل معدل التضخم نمواً طفيفاً خلال العشرة شهور الأولى من هذا العام بلغ ما نسبته 0.3% ونمو الصادرات بنحو 7.8% خلال الشهور التسعة الأولى من عام 2019 وانخفاض المستوردات بنسبة 5.3% لنفس الفترة الأمر الذي انعكس إيجابياً على عجز الميزان التجاري الذي انخفض بنسبة 13.7% ليصل إلى (5.7) مليار دينار خلال الشهور التسعة الأولى من عام 2019. وعلى نحو مماثل، سجل عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات خلال النصف الأول من عام 2019 تراجعاً بنسبة 33% لتهبط نسبته للناتج المحلي الإجمالي إلى 6.7% مقابل 10.4% في عام 2018 الأمر الذي انعكس إيجابياً على احتياطيات البنك المركزي من العملات الأجنبية التي ارتفعت خلال الشهور العشرة الأولى من هذا العام لتصل إلى (14.1) مليار دولار لتغطي بذلك مستوردات المملكة من السلع والخدمات لأكثر من سبعة شهور. في المقابل فإن النسبة العالية وغير المسبوقة لمعدل البطالة في البلاد والتي وصلت إلى 19.1% خلال الشهور التسعة الأولى من عام 2019 تعتبر أكبر التحديات التي ما زالت تواجه الاقتصاد الوطني.

2. المبالغة في تقدير الإيرادات المحلية في عام 2020 بشكل واضح، حيث أن زيادتها بنحو (733) مليون دينار أو ما نسبته 10.4% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 تعتبر زيادة لا تدعمها مبررات كافية. فالنمو الاقتصادي الإسمي بواقع 4% والأثر المالي المترتب على إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد وتحسين الإدارة الضريبية لا تكفي لتحقيق الزيادة المقدرة في هذه الإيرادات. فالإيرادات المحلية في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير لم تزد عن مستواها الفعلي في عام 2018 بأكثر من (76) مليون دينار أو ما نسبته 1.1% تقريباً. فلو افترضنا أن الإيرادات المحلية في عام 2020 ستنمو بنفس نسبة زيادة الناتج المحلي الإجمالي الإسمي المقدرة بـ 4%، فإن هذه الزيادة لا تتعدى (280) مليون دينار، ولو أضفنا إليها الأثر المالي المتوقع لقانون ضريبة الدخل حسب التقديرات الحكومية والبالغ نحو (240) مليون دينار، فإن الزيادة الكلية المتوقعة في الإيرادات المحلية لعام 2020 سوف تقل بما نسبته 29% تقريبا.

3.تعتمد الحكومة اعتماداً كبيراً على الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات العامة، حيث تشكل الإيرادات الضريبية في عام 2020 والبالغة نحو (5651) مليون دينار ما نسبته 72.9% تقريباً من إجمالي الإيرادات المحلية. وتستحوذ حصيلة الضريبة المتأتية من ضريبة المبيعات على ما نسبته 70% من الإيرادات الضريبية. ويعتبر الاعتماد الكبير للسياسة المالية على هذه الضريبة أمراً بحاجة ماسة لإعادة النظر كونها تعتبر ضريبة جبائية غير عادلة نظراً لأنها لا تميز بين الأغنياء والفقراء بل إنها تعامل الجميع معاملة واحدة على عكس ضريبة الدخل التي تراعي هذا الأمر، حيث أن الحصيلة المتأتية من ضريبة الدخل والأرباح لم تتعدَ ما نسبته 22.4% من الإيرادات الضريبية المقدرة في موازنة عام 2020، وهي مساوية تقريباً لنفس النسبة المسجلة في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير وذلك على الرغم من توقع زيادة حصيلة هذه الضريبة في عام 2020 بنسبة 19.5% عن مستواها في عام 2019 نتيجة الأثر المالي المترتب على تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد في عام 2020.

4.ولعل أبرز أوجه الاختلالات في الموازنة العامة للدولة هو استمرار عدم كفاية الإيرادات المحلية لتغطية النفقات الجارية للدولة وهذا يعتبر خلل هيكلي مزمن لأنه يعني أن الدولة تقترض ليس لتغطية نفقات استثمارية تنموية فقط بل أيضاً لتغطية جانب من نفقاتها الجارية. فوفقاً لبيانات مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 لم تتجاوز تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية ما نسبته 92.5% من النفقات الجارية. وهذا يعني أن الحكومة سوف تقترض في عام 2020 حوالي (629) مليون دينار لتغطية النفقات الجارية فقط. وهي بذلك تسير في نفس النهج السابق، حيث لم تتعدَ نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير ما نسبته 88.1% تقريباً الأمر الذي يعني أن الحكومة اقترضت حوالي (947.6) مليون دينار في عام 2019 لتغطية النفقات الجارية فقط. وبطبيعة الحال، فإن هذا الوضع يعتبر خللاً هيكلياً ينبغي معالجته بكل الوسائل المتاحة والتوقف عن استمراره.

5.تراجع مخصصات الحماية الاجتماعية في عام 2020 والمتمثلة بالدعم النقدي بما فيه دعم الأعلاف والمعالجات الطبية وصندوق المعونة الوطنية بنحو (50) مليون دينار أو ما نسبته 12% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير، حيث لم يتعدَ إجمالي هذه المخصصات (366) مليون دينار في عام 2020 مقابل (416) مليون دينار في عام 2019. وعلى كل حال، يمكن أن يعتبر هذا التراجع اتجاها إيجابياً نظراً لأن الاستفادة من هذه المخصصات من الناحية العملية لا تقتصر فعلياً على غير المقتدرين بل إنها تشمل المقتدرين أيضاً الأمر الذي يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة باقتصار الاستفادة من هذه المخصصات على غير المقتدرين فقط.

6.الارتفاع غير المسبوق في فوائد الدين العام في عام 2020، حيث تشير البيانات وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة إلى أن فوائد الدين العام (الداخلي+ الخارجي) سترتفع إلى نحو (1254) مليون دينار مسجلة ارتفاعاً قياسياً مقداره حوالي (202.5) مليون دينار أو ما نسبته 19.3% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019. ويذكر في هذا المجال أن الزيادة في هذا البند في عام 2019 لم تتجاوز (47.1) مليون دينار أو ما نسبته 4.7% عن مستواها الفعلي في عام 2018. وفي كل الأحوال، فإن الزيادة المنتظرة في حجم الدين العام خلال عام 2020 لا تبرر على الإطلاق هذا الارتفاع القياسي في بند فوائد الدين العام خلال عام 2020، إلا إذا كانت أرقام إعادة التقدير لعام 2019 أقل من مستواها الفعلي المنتظر بشكل كبير.

7. ومما يؤكد المبالغة في تقدير مخصصات بند فوائد الدين العام في عام 2020 هو تراجع حجم المصادر/ الاستخدامات في موازنة التمويل لنفس العام المذكور، حيث تشير بيانات مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 إلى أن حجم هذه المصادر/ الاستخدامات سيبلغ حوالي (6112) مليون دينار مسجلاً انخفاضاً عن مستواه في عام 2019 حسب أرقام إعادة التقدير بحوالي (1263) مليون دينار أو ما نسبته 17.1% تقريباً. علماً بأن الحجم الأكبر من هذه المصادر هو من القروض الداخلية والتي شهدت أسعار الفائدة عليها انخفاضاً خلال الفترة الأخيرة.

8. مبالغة في تقدير مخصصات بند التقاعد والتعويضات في مشروع قانون موازنة عام 2020، حيث تشير البيانات إلى أن هذه المخصصات سجلت ارتفاعاً بمقدار (88) مليون دينار أو ما نسبته 6.4% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019، علماً بأن نسبة الزيادة السنوية الاعتيادية في هذا البند تتراوح بين 2.8%-3%، وهذا يعني أن نسبة الزيادة المقدرة في عام 2020 تزيد بأكثر من ضعف مستواها المعتاد. ومما ينبغي ذكره في هذا المجال بأن المخصصات المرصودة لإعادة هيكلة الرواتب والبالغة (130) مليون دينار من المفروض أن تكون شاملة للموظفين المدنيين والعسكريين العاملين والمتقاعدين.

9. الاستمرار في إدراج بند تسديد التزامات سابقة ضمن بنود النفقات الجارية في موازنة عام 2020، حيث بلغ حجم هذا البند (70) مليون دينار، علماً بأنه يمثل نفقات تخص سنة أو سنوات سابقة وليس نفقة تخص موازنة عام 2020 وهذه مخالفة واضحة لمسلمات إعداد الموازنة، فمثل هذه المبالغ التي أصبحت تدرج ضمن بنود النفقات منذ عدة سنوات سابقة تتطلب إصدار ملاحق موازنة بدلاً من إدراجها في موازنة السنوات اللاحقة.

10. يعتبر التوجه الحكومي لزيادة المخصصات للمشاريع الرأسمالية في مشروع قانون موازنة عام 2020 توجهاً إيجابياً نظراً للتأثير الإيجابي الواضح لمثل هذه المشاريع على تعزيز وتحفيز النشاط الاقتصادي في المملكة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو هل بالإمكان إنفاق هذه المخصصات في عام 2020 وخاصة مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص والبالغة (108) مليون دينار كونها تجربة جديد. ومن الجدير ذكره أن القيمة المتوقعة التي سيتم إنفاقها على تنفيذ المشاريع الرأسمالية خلال عام 2020 سوف تكون بحدود (1282) مليون دينار أي بانخفاض مقداره نحو (143) مليون دينار تقريباً عن مستواها المقدر في قانون الموازنة العامة للعام المشار إليه أعلاه.

11. أما المنح الخارجية المقدرة في مشروع قانون موازنة عام 2020 والبالغة حوالي (807) مليون دينار تقريباً تعتبر تقديرات مقبولة نظراً لأنها مساوية تقريباً لمستواها حسب أرقام إعادة التقدير لعام 2019 وعليه سيتم اعتبارها منحاً مضمونة، علماً بأن التقديرات المتعلقة بالمنح الأمريكية عام 2020 تتضمن زيادة بنحو (10) ملايين دينار عن مستواها في عام 2019.

12. عجز الموازنة العامة قبل وبعد المنح الخارجية وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020:

في ضوء توقع انخفاض الإيرادات المحلية في عام 2020 بنحو (213) مليون دينار عن مستواها المقدر في مشروع قانون الموازنة العامة، فإن العجز قبل المنح وبعد المنح سيرتفع بهذا المقدار ليصل إلى (1460) مليون دينار بعد المنح الخارجية أو ما نسبته 4.6% من الناتج المحلي الإجمالي وإلى (2267) مليون دينار قبل المنح الخارجية أو ما نسبته 7.1% من الناتج المحلي الإجمالي.

بيد أن العجز المالي الأقرب للواقع في عام 2020 هو الذي يأخذ بعين الاعتبار عدم القدرة على إنفاق كامل النفقات العامة المقدرة في مشروع القانون وذلك على غرار السنوات الماضية. فلو افترضنا أن نسبة الإنفاق الفعلية في عام 2020 ستكون مساوية لما كانت عليه في عام 2018 وهي نحو 95% من الإنفاق المقدر، فإن حجم الإنفاق الفعلي المتوقع في عام 2020 سيكون في حدود (9320) مليون دينار منخفضاً عن مستواه المقدر بنحو (488) مليون دينار أو ما نسبته 5% تقريباً. وعليه فإن العجز المتوقع بعد المنح وقبل المنح الخارجية سينخفض بمقدار (275) مليون دينار ليصل إلى (972) مليون دينار بعد المنح الخارجية أو ما نسبته 3.1% من الناتج المحلي الإجمالي وإلى نحو (1779) مليون دينار قبل المنح الخارجية أو ما نسبته 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي. وبطبيعة الحال سوف يترتب على انخفاض عجز الموازنة قبل المنح الخارجية بواقع (275) مليون دينار عما هو مقدر له في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020 أن تنخفض موازنة التمويل في جانبي المصادر والاستخدامات بنفس هذا المقدار ليصل مجموع المصادر/ الاستخدامات إلى (5837) مليون دينار مقارنة بنحو (6112) مليون دينار أي بانخفاض نسبته 4.5% تقريباً.

13. ارتفاع الدين العام في عام 2020 بمقدار عجز الموازنة العامة بعد المنح الخارجية والمقدر وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة بنحو (1247) مليون دينار بالإضافة إلى عجز الوحدات الحكومية المقدر بنحو (262) مليون دينار ليصل بذلك غلى نحو (31.6) مليار دينار أو ما نسبته 98.5% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع (30.1) مليار دينار أو ما نسبته 96.7% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. ويذكر في هذا المجال أن حجم الدين العام في نهاية أيلول 2019 بلغ نحو (30.05) مليار دينار موزعاً واقع (12.5) مليار دينار للدين العام الخارجي وحوالي (17.55) مليار دينار للدين الداخلي أو ما نسبته 41.6% و58.4% لكل منهما على الترتيب. وهذا يدل على أن مخاطر ارتفاع حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في تزايد الأمر الذي ينبغي التنبه إليه وإيلائه مزيداً من الاهتمام لتخفيضه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

14. التقديرات التأشيرية للموازنة العامة لعامي 2021 و2022 تعتبر تقديرات متحفظة جداً قياساً بمستواها المقدر في مشروع قانون موازنة عام 2020، فالإيرادات المحلية في عام 2021 قدر لها أن ترتفع بنسبة 4.7% عن مستواها المقدر في عام 2020 وبنسبة 4.1% في عام 2020 عن مستواها التأشيري المقدر في عام 2021. أما النفقات العامة في عامي 2021 و2022 فقدر لها أن ترتفع بنسبة 3% سنوياً. ويذكر في هذا المجال أنه ينبغي عدم إظهار بند إعادة هيكلة الرواتب البالغ (130) مليون دينار في عام 2020 في موازنتي عامي 2021 و2022. فمن المفروض أن تنعكس الزيادة المقدرة في عام 2020 في بند الرواتب والتقاعد والتعويضات للأجهزة المدنية والعسكرية والأمن والسلامة العامة في عامي 2021 و2022، فإظهارها بهذا الشكل يعني أن هنالك إعادة هيكلة مرة أخرى للرواتب خلال عامي 2021 و2022.

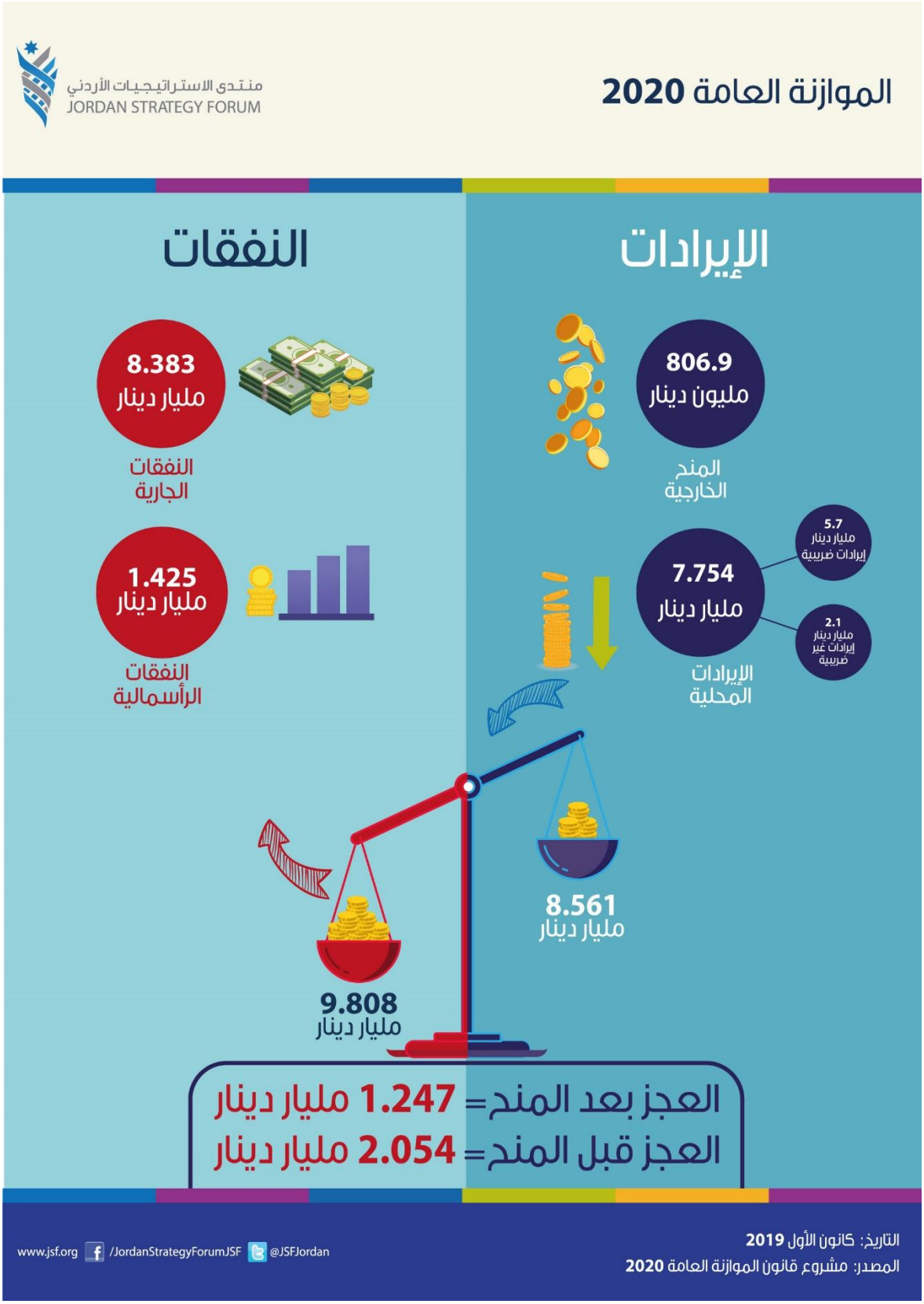
15. لدى إمعان النظر في البيانات المالية للوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 يتضح أن العجز المالي المقدر لهذه الوحدات يرجع بشكل أساسي إلى العجوزات المالية الكبيرة لدى كل من سلطة المياه بمقدار (261.8) مليون دينار وشركة الكهرباء الأردنية بواقع (113.8) مليون دينار وشركة مياه اليرموك بمقدار (11.3) مليون دينار ثم شركة البريد الأردني بمقدار (2.5) مليون دينار فشركة المطارات الأردنية بنحو (1.4) مليون دينار وأخيراً المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بواقع (138) ألف دينار. وهذا يعني أن مجموع عجوزات هذه الوحدات الحكومية تصل إلى حوالي (391) مليون دينار متجاوزاً مجموع العجز المسجل لجميع هذه الوحدات بمقدار (129) مليون دينار تقريباً.

16. يعزى الارتفاع الكبير في العجز المالي في موازنة شركة الكهرباء الوطنية والذي يتجاوز مستواه في عام 2019 بنحو (106) مليون دينار إلى الارتفاع غير المسبوق في كلفة مشترياتها للطاقة في عام 2020 نتيجة توجهها للاعتماد الكبير على وقود الصخر الزيتي وعلى غاز نوبل لإنتاج الكهرباء في العام القادم، حيث أن أسعارهما تفوق تكلفة الغاز المصري بشكل كبير للغاية.

17. واستناداً إلى ما سبق، يتضح أن 19 وحدة حكومية قدر لها أن تسجل في عام 2020 توازناً في موازناتها أو وفراً مالياً في موازناتها بنحو (129) مليون دينار. ويشكل مجموع الوفر المالي لكل من البنك المركزي البالغ (50.3) مليون دينار وشركة السمرا لتوليد الكهرباء بواقع (46.6) مليون دينار وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي بنحو (8.4) مليون دينار ما نسبته 81.6% تقريباً من الوفر المشار إليه أعلاه.

18. وإزاء كل ما تقدم من تحليل لأوضاع الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية في عام 2020، يمكن القول بأن الإيرادات المحلية في مشروع قانون الموازنة العامة التي يمكن أن تتحقق في عام 2020 لن تتجاوز نسبة نموها 7.4% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2019 على أبعد تقدير أي أن ارتفاعها لن يصل إلى نسبة 10.4% كما هو مقدر لها في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020. كما أن النفقات العامة التي من المتوقع أن يتم صرفها لن تزيد بأكثر عن 5.5% أي أنها لن تصل إلى مستواها المقدر في مشروع قانون الموازنة العامة والبالغ 8.5% عن مستواها حسب أرقام إعادة التقدير.

وعلى ضوء ذلك، فإن مساهمة الموازنة العامة وكذلك موازنات الوحدات الحكومية في تحفيز النشاط الاقتصادي في المملكة سوف يكون محدوداً. لذلك فإنه من المناسب أن يتوجه تركيز الحكومة خلال عام 2020 والأعوام القادمة إلى تحسين البيئة الاستثمارية المحلية بما يفضي إلى اجتذاب رؤوس الأموال الخارجية للاستثمار في المملكة وتشجيع الاستثمارات المحلية لزيادة تدفقاتها الاستثمارية في أوصال الاقتصاد الوطني وسائر قطاعاته الاقتصادية. وبغير ذلك من الصعب الوصول إلى النمو الاقتصادي المنشود الذي من شأنه تخفيض مستوى البطالة عن مستوياته المؤرقة وغير المسبوقة.

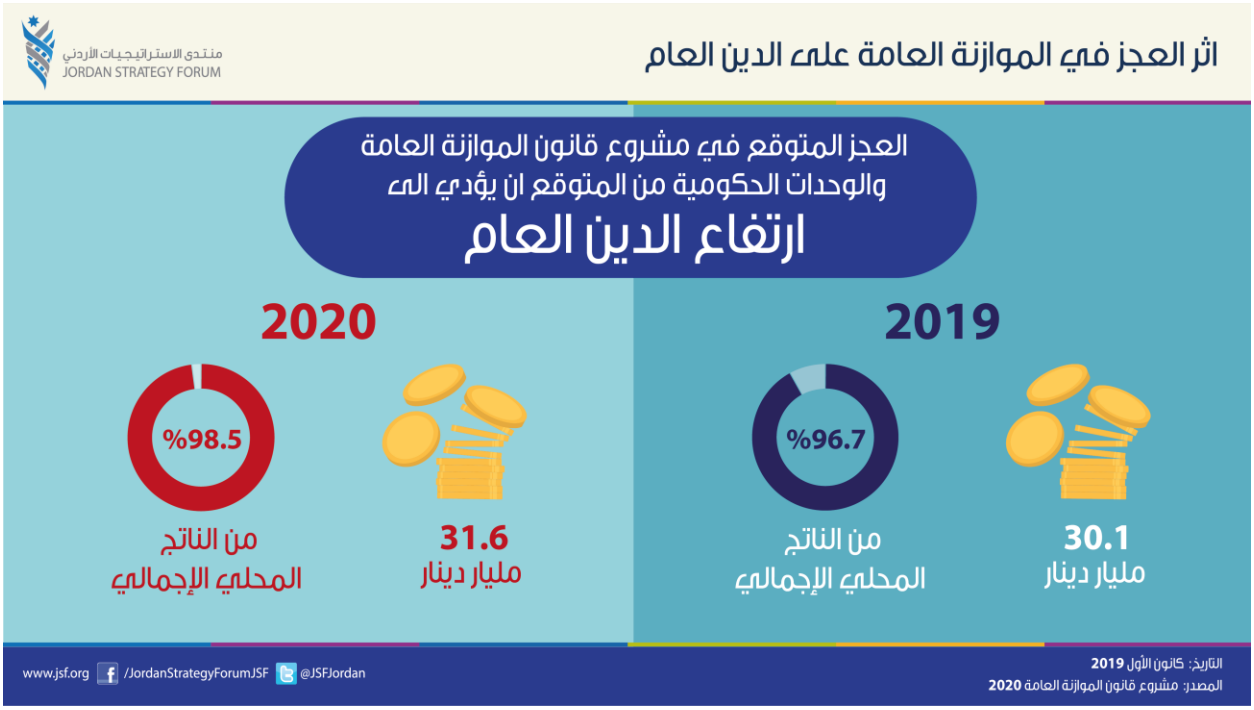

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
الموازنة العامة 2020
الإيرادات
النفقات
806.9
مليون دينار
المنح
الخارجية
7.754
مليار دينار
الإيرادات
المحلية
5.7
مليار دينار
إيرادات ضريبية
2.1
مليار دينار
إيرادات غير
ضريبية
8.561
مليار دينار
8.383
مليار دينار
النفقات
الجارية
1.425
مليار دينار
النفقات
الرأسمالية
9.808
مليار دينار
العجز قبل المنح= 2.054 مليار دينار
العجز بعد المنح= 1.247 مليار دينار
التاريخ: كانون الأول 2019
المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة 2020
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan

توزيع النفقات الرأسمالية 2020
منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
مشاريع مستمرة
278.9 مليون دينار
مشاريع جديدة
331.2 مليون دينار
مشاريع قيد التنفيذ
814.9 مليون دينار
%57.2
%19.6
%23.2
إجمالي النفقات الرأسمالية = 1.425 مليار دينار
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan
التاريخ: كانون الأول 2019
المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة 2020

التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية 2020
منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
مشاريع الطاقة
مشاريع المناطق التنموية والاستثمار ومشاريع أخرى
المشاريع السياحية
مشاريع قطاع المياه
%11.8
%26.2
%3.3
%58.7
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan
التاريخ: كانون الأول 2019
المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة 2020

عجز موازنات الوحدات الحكومية المجمعة

اثر العجز في الموازنة العامة على الدين العام



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هاتف: ٦٤٧١ ٦٥٦٦ ٩٦٢+ فاكس: ٦٣٧١ ٦٥٦٦ ٩٦٢+
www.jsf.org info@jsf.org
@JSFJordan /JordanStrategyForumJSF