منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

قراءة سريعة في مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية 2022

كانون الأول 2021

www.jsf.org www.jsf.org

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: +962 6 566 6476
ف: +962 6 566 6376

جدول المحتويات

مقدمة 4

التحديات الاقتصادية قبل جائحة كورونا وبعدها 5

موازنة 2022: بعض الملاحظات 8

الخلاصة 13

1. مقدمة

بدأ وباء كورونا باجتياح العالم في أواخر العام 2019، وفي ذات الوقت الذي كانت تُعد فيه الحكومات موازناتها للعام 2020. مما دفع بالعديد من الدول لاتخاذ عدد من الإجراءات الاحترازية لاحتواء الفيروس والحد من آثاره الصحية والإنسانية، والتي تبعها تبني سياسات من شأنها التخفيف على القطاعات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار النقدي والمالي. ومع أن الجهود البحثية المكثّفة قد تمكّنت من تطوير لقاحات مضادة للفيروس وبدأت فعليا بتوفيرها بكميات كبيرة لتساهم في التخفيف من انتشار هذا الوباء، إلا أن ظهور بعض المتحورات من الفيروس، مثل متحور أوميكرون سريع الانتشار والذي ظهر في نهاية العام 2021، قد يعطّل من فرص التعافي في الاقتصادي العالمي.

ومع اقتراب العام 2022، لا زالت حالة عدم اليقين تلقي بظلالها على الاقتصاد العالمي، وتؤثر على الحكومات عند إعداد موازناتها للعام 2022. والأردن ليس بمعزل عن ذلك، فقد فاقمت جائحة كورونا من التحديات التي كان يواجهها الاقتصاد الأردني منذ أعوام والمتمثلة بتواضع مستويات النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة، وزيادة مستويات الدين العام، علاوة على العجز المستمر في الموازنة العامة.

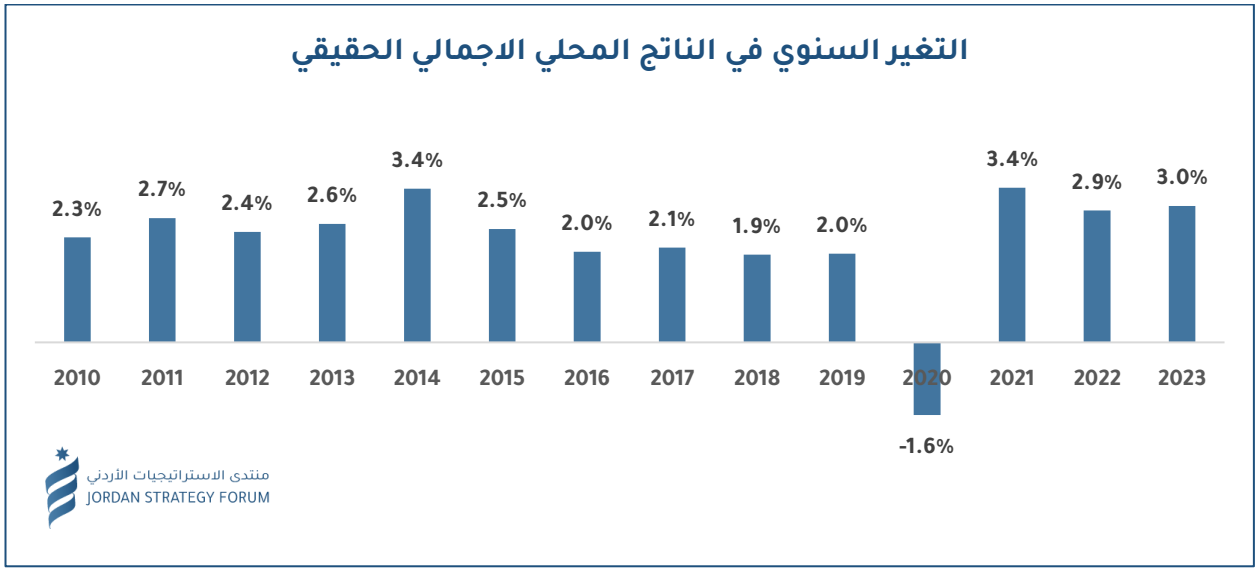
وفي ضوء إقرار مجلس الوزراء، برئاسة رئيس الوزراء الدكتور بشر الخصاونة، لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2022 تمهيدا لإحالته إلى مجلس الأمة لاستكمال إجراءاته الدستورية، يقوم منتدى الاستراتيجيات الأردني من خلال هذا التقرير في وضع موازنة 2022 في سياقها الاقتصادي الأردني، والتعليق عليها، وتقديم بعض الاقتراحات التي تهدف إلى تحسين بعض بنودها بما يصب في مصلحة الاقتصاد الوطني.

2. التحديات الاقتصادية قبل جائحة كورونا وبعدها

من المعلوم بأن الحكومات تقرّر وبانتظام مقدار وأوجه الإنفاق، وكذلك كيفية تمويل هذا الانفاق، وهو ما يسمى بالسياسة المالية، والتي تعتبر الموازنة السنوية الأداة الرئيسية التي تعلن عنها الحكومات. فالسياسة المالية هي الوسيلة التي تعدّل بها الحكومة إنفاقها وإيراداتها من أجل التأثير في الاقتصاد الوطني على المديين القصير والطويل.

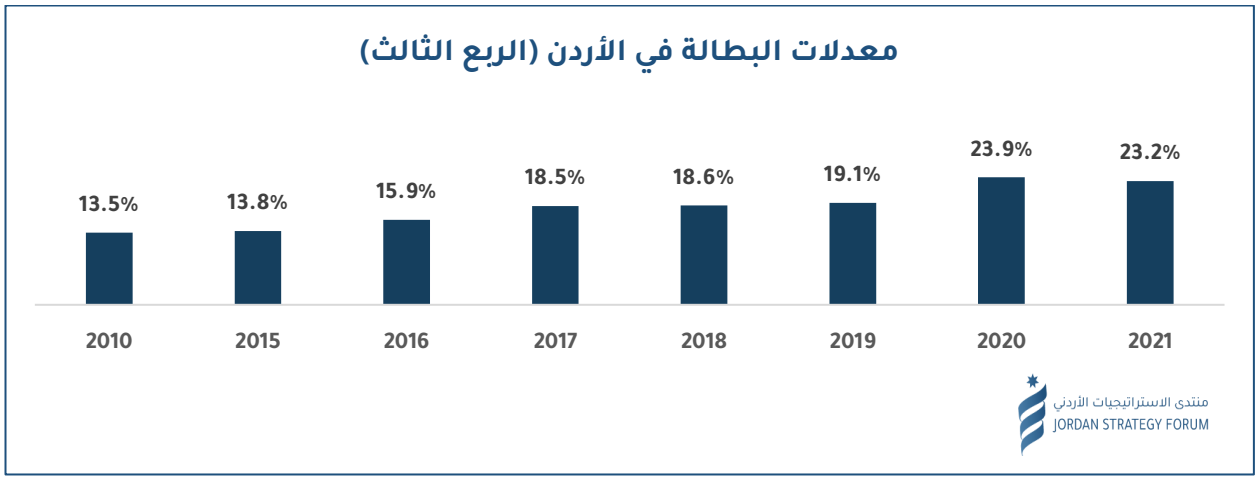
وفيما يلي بعض المشاهدات حول أداء الاقتصاد الأردني وتحدياته، والأثر الناجم عن جائحة كورونا.

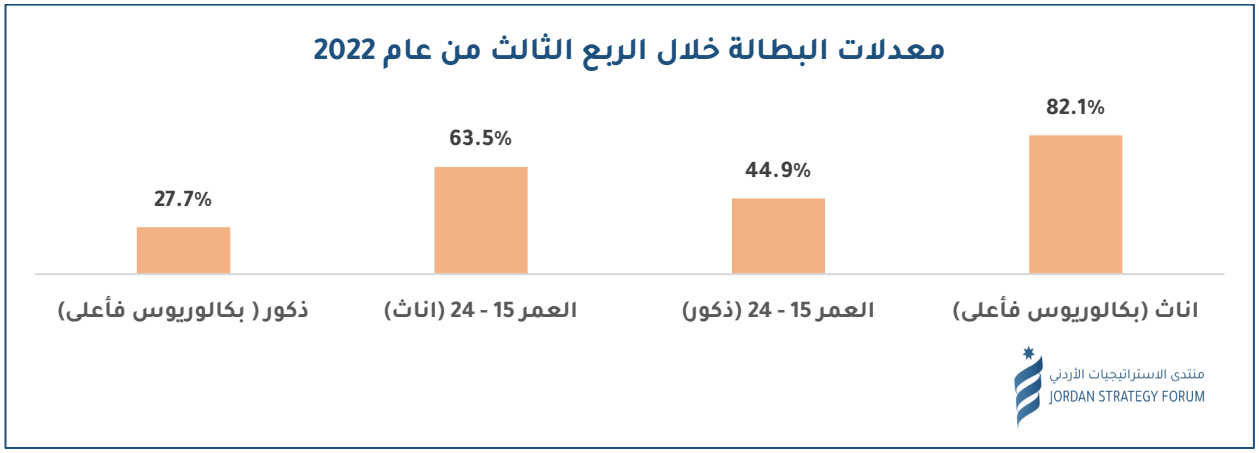
1. يعتبر النمو الاقتصادي الأداة الفاعلة في تخفيض معدلات البطالة والفقر، وفي تحسين نوعية الحياة للمواطنين بشكل عام. وبالنظر إلى معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة 2010 - 2019، يلاحظ بأنها كانت متواضعة. هذا ويتوقع صندوق النقد الدولي، بعد أن تراجع الاقتصاد الأردني بما يعادل -1.6% في عام 2020، أن ينمو بنسبة 3.4% و2.9% و3.0% في الأعوام 2021 - 2023 على التوالي.



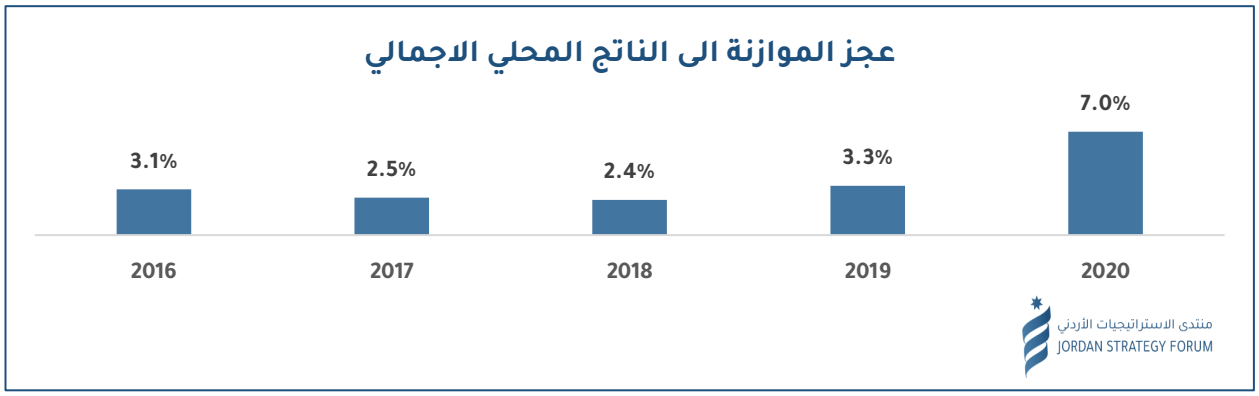
2. لم تساهم معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة 2010 -2019 كثيرا في تخفيض معدلات البطالة[1]. بل على العكس، ازدادت النسبة من 13.5% خلال الربع الثالث من عام 2010 إلى 19.1% خلال الربع الثالث من عام 2019. ومع تعمّق الأثار الاقتصادية للجائحة، ازدادت نسبة البطالة لتصل الى 23.9% خلال الربع الثالث من عام 2020، رغم انخفاضها إلى نسبة 23.2% في الربع الثالث من عام 2021. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة بشكل استثنائي ومقلق، خاصة إذا ما نظرنا إلى معدلات البطالة بين الشباب وفئة المتعلمين من الاناث بالتحديد.

[1] دائرة الاحصاءات العامة



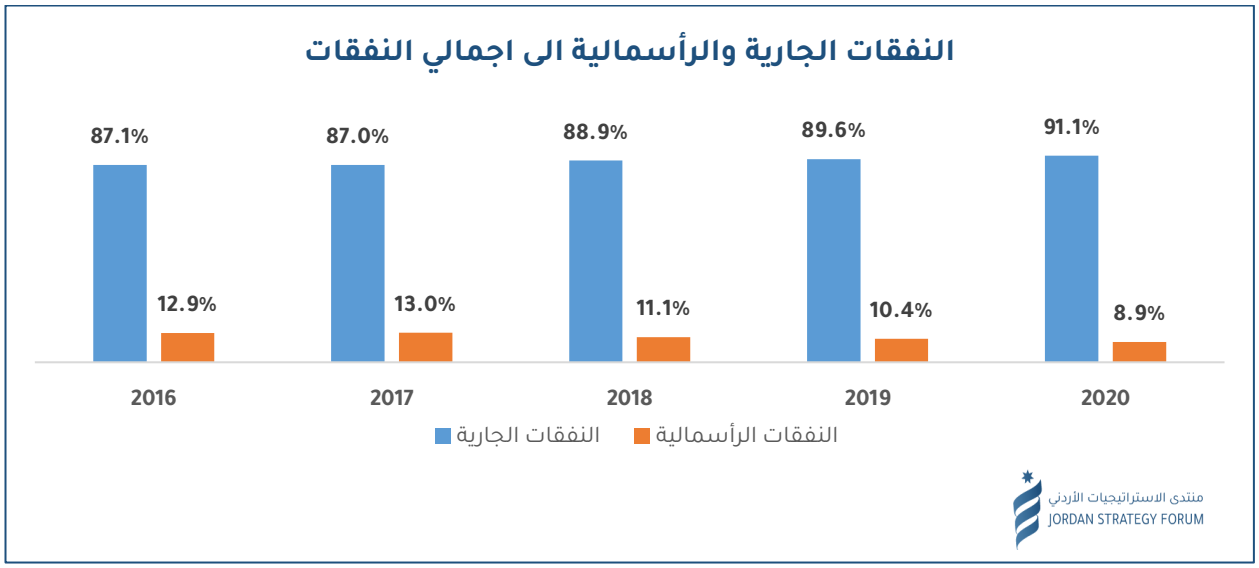


3. أما فيما يتعلق بالسياسة المالية، فمن المعروف بأن العجز في الموازنة العامة لا زال مستمرا ومنذ عقود. فقد كانت الإيرادات العامة على الدوام أقل من النفقات، ولم يتبدل هذا الحال في السنوات الأخيرة (2016 - 2019). بل على العكس من ذلك، فقد تسببت جائحة كورونا بانخفاض حاد في الايرادات العامة غير الضريبية، وازدياد في عجز الموازنة الى الناتج المحلي الاجمالي من 3.3% في عام 2019 الى 7% في عام 2020.

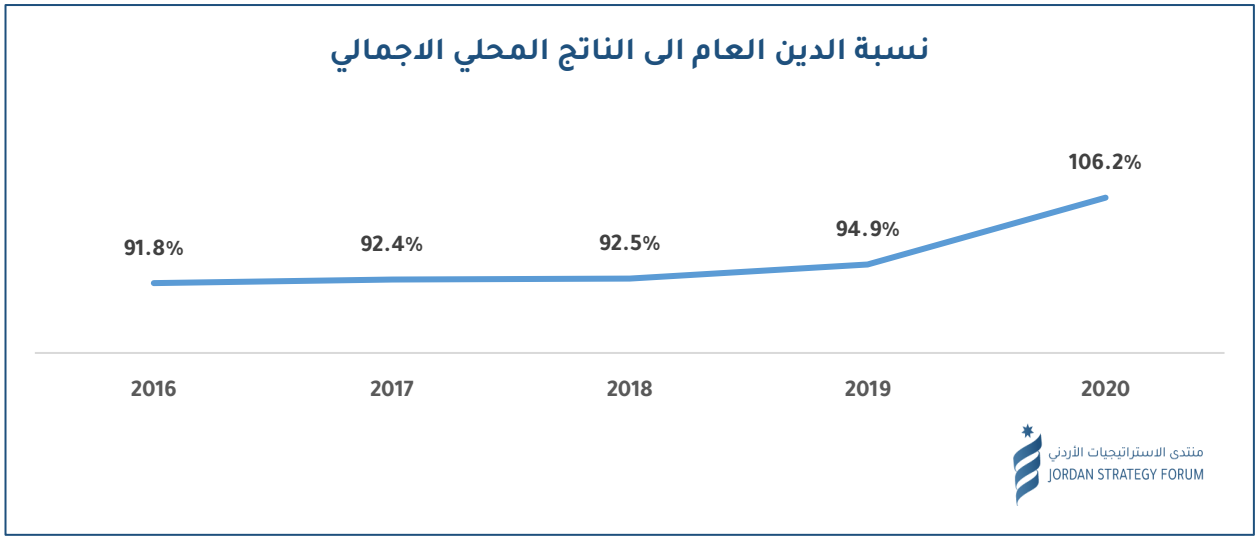


4. كما لم تشهد النفقات الرأسمالية أي تحسّن على إجمالي النفقات العامة، بل إن النسبة قد استمرت بالانخفاض عن مستواها في الأعوام 2016 و2017. وقد انعكس هذا الانخفاض بشكل

سلبي على الناتج المحلي الإجمالي. في حين حافظت النفقات الجارية -والتي تموّل في العديد من بنودها بعض الاستهلاكات غير الضرورية- على مستواها خلال الأعوام الماضية.



علاوة على معدلات النمو المتواضعة، ومعدلات البطالة غير المسبوقة، والعجز في الموازنة؛ فقد كان الدين العام في الأردن مرتفعاً ومتزايداً قبل جائحة كورونا.

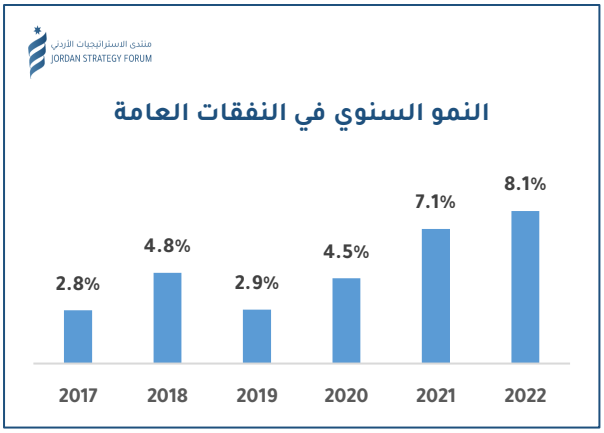


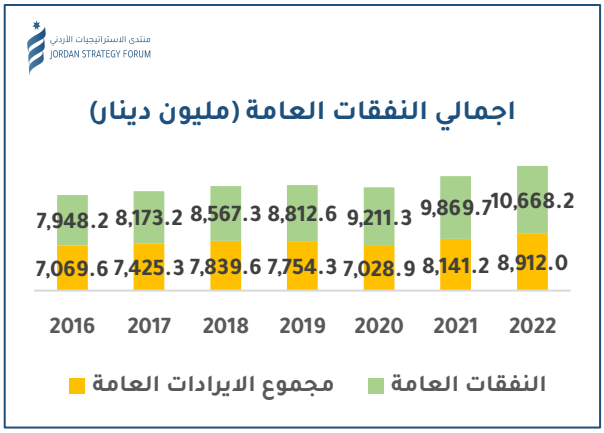
بعد الانكماش الحاد في حجم الاقتصاد الأردني في عام 2020 جراء جائحة كورونا، تشير التوقعات الاقتصادية إلى عودة معدلات نمو الاقتصاد الأردني إلى مستويات متواضعة ودون الطموح، كما كانت عليه قبل الجائحة. وعليه، فمن المتوقع أن تبقى معدلات البطالة مرتفعة (رغم الانخفاض الذي حصل خلال الربع الثالث من هذا العام) مالم يحقق الاقتصاد الأردني مستويات غير مسبوقة في النمو الفعلي.

3. موازنة 2022: بعض الملاحظات

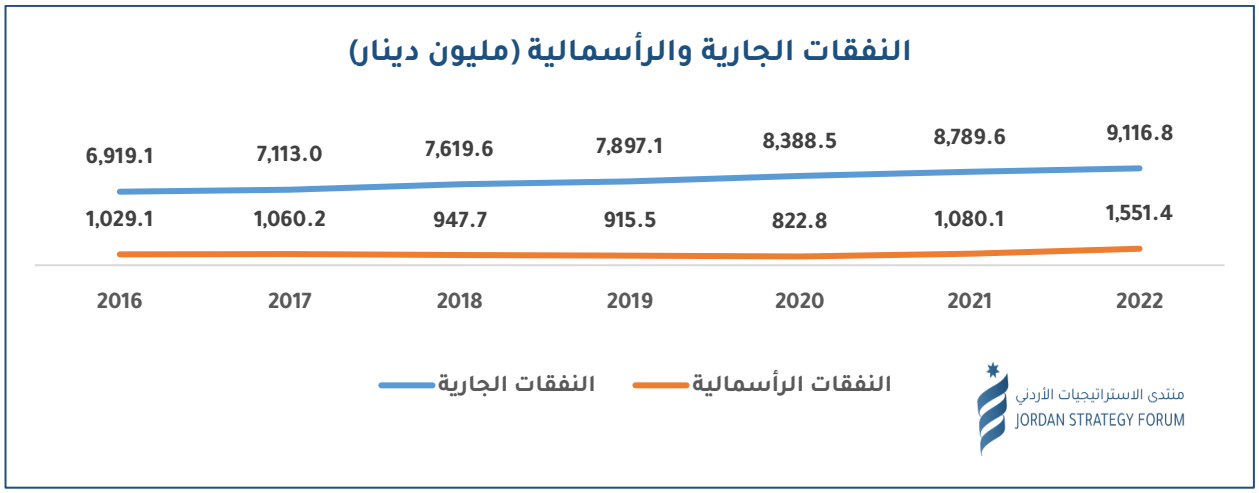
تعتبر السياسة المالية عاملاً أساسياً في تحسين كفاءة تخصيص الموارد وتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، وذلك من خلال تحديد الإيرادات والنفقات ومصادر تمويلها، والمتمثلة بالموازنة العامة. وبالاستناد إلى موازنة العام 2022، يدرج منتدى الاستراتيجيات الأردني فيما يلي بعض الملاحظات حولها:

أولاً، يظهر من موازنة العام 2022 بأنها موازنة توسعية الى حد ما. فقد أشارت إلى التوقع بزيادة الانفاق العام بنسبة 8.1%، وهي نسبة أعلى مما كانت عليه في العام 2021 (معاد تقديره)، أو حتى في الأعوام 2017 - 2019.

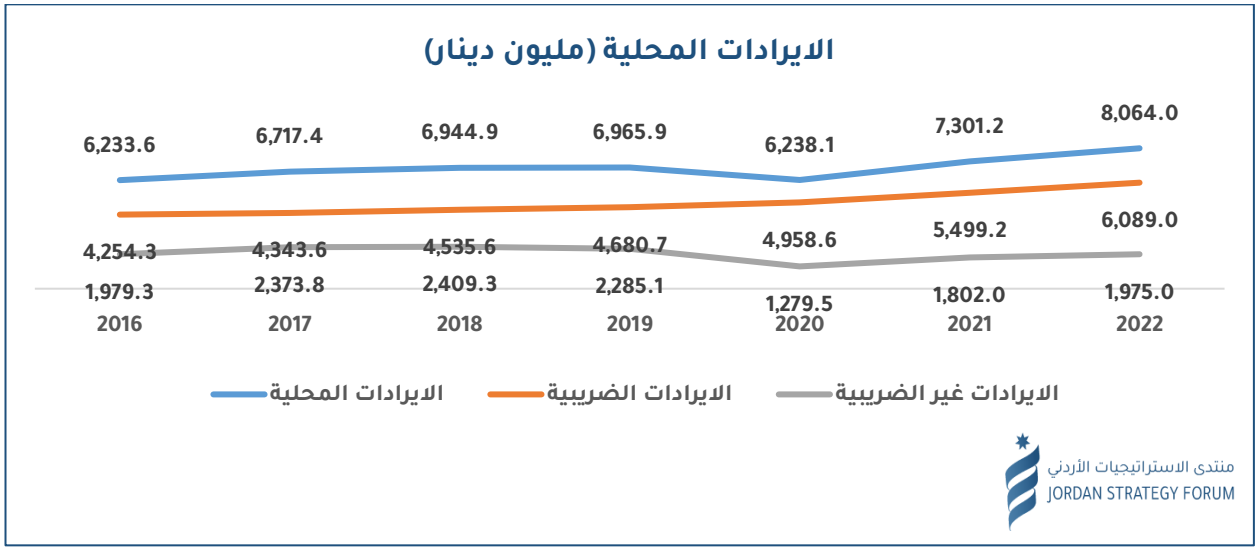




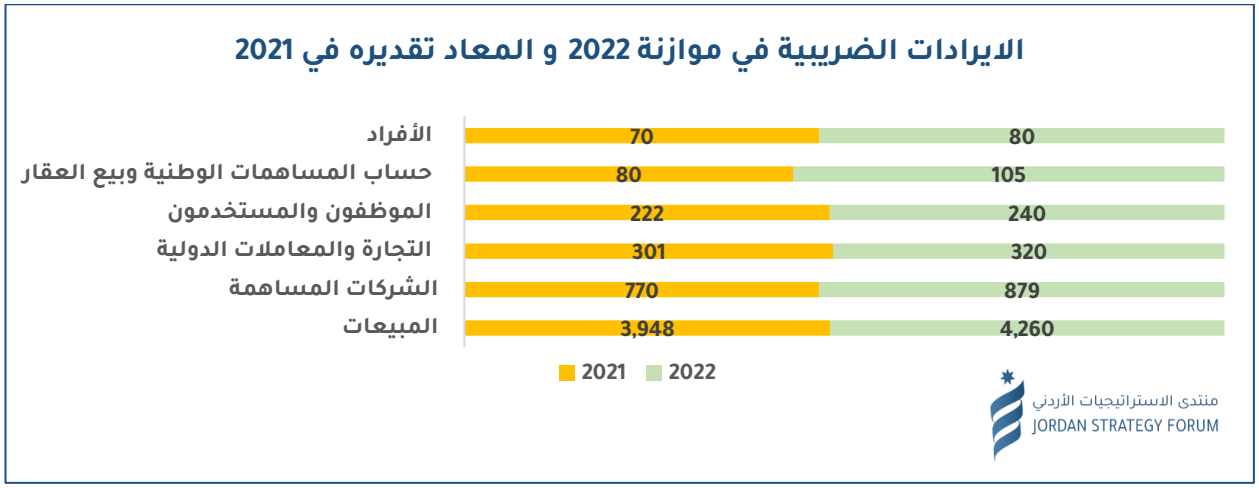
ثانيا، من المتوقع أن تزداد النفقات الرأسمالية من 1,080.1 مليون دينار (معاد تقديره) في عام 2021 الى 1,551.4 مليون دينار في عام 2022، أو بنسبة 43.6%، وهذا مؤشر إيجابي فيما يخص أولويات الانفاق. أما النفقات الجارية، فمن المتوقع ارتفاعها من 8,789.6 مليون دينار في عام 2021 الى 9,116.8 مليون دينار في العام 2022 أو بنسبة 3.7%.



ثالثاً، لتمويل الزيادة في مجموع النفقات العامة في الموازنة، تتوقع الحكومة أن ترتفع ايراداتها المحلية من 7,301.2 مليون دينار الى 8,064.0 مليون دينار في عام 2022 أو بنسبة 10.4%. وتعتبر هذه النسبة طموحة وقد لا تتحقق في ظل ضبابية المشهد الاقتصادي.



رابعا، لتمويل الزيادة في النفقات العامة، تعتمد موازنة العام 2022 على زيادات مماثلة في جميع مصادر الايرادات الضريبية. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن تزداد الايرادات الضريبية من الأفراد أو القطاع الخاص (باستثناء الشركات المساهمة والمشاريع الكبيرة) مثل المقاولين والأطباء، والمحامين وغيرهم، من 70 مليون دينار في عام 2021 الى 80 مليون دينار في عام 2022.

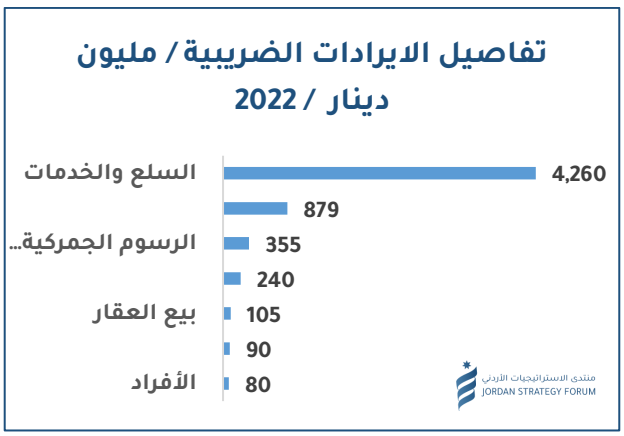


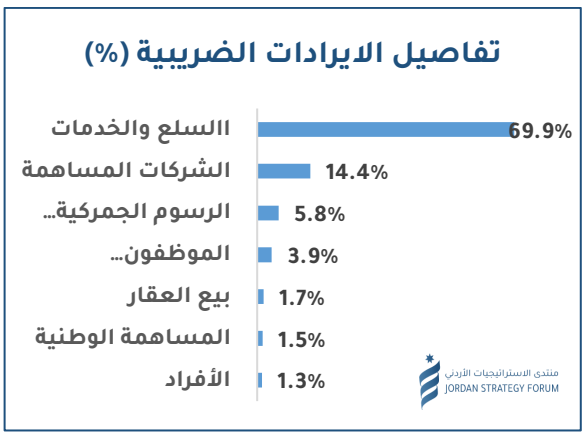
وقد تسببت جائحة كورونا في ازدياد عجز الموازنة العامة من 1,058.3 مليون دينار (2019) الى 2,182.4 مليون دينار (2020). وفي حين أن عجز الموازنة في عام 2021 أقل من مستواه في العام 2020، إلا أنه من المتوقع أن يرتفع مرة أخرى، ولو بنسبة قليلة (1.6%)، في العام 2022.

وكما هو متوقع، أدى العجز المتواصل في موازنات الحكومة (قبل وبعد المنح الخارجية) الى ازدياد فوائد الدين العام من 1.243 مليار دينار في عام 2020 الى 1.452 مليار دينار في عام 2021 (اعادة تقدير)، والانخفاض البسيط الى 1.428 مليار دينار في عام 2022 أو بنسبة 1.7%. وفي هذا السياق، من

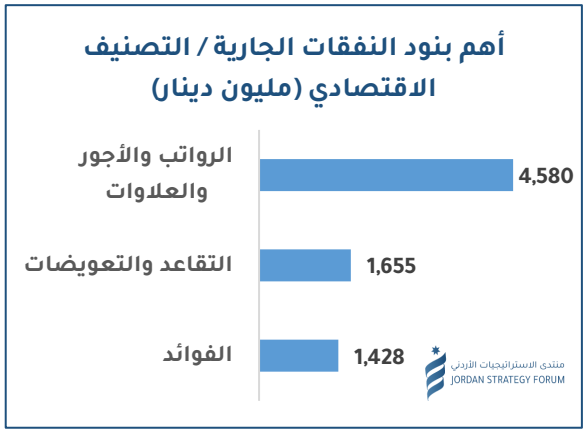
الضروري الانتباه الى أن فوائد الدين العام شكّلت حوالي 13.5% من إجمالي النفقات العامة في عام 2020.

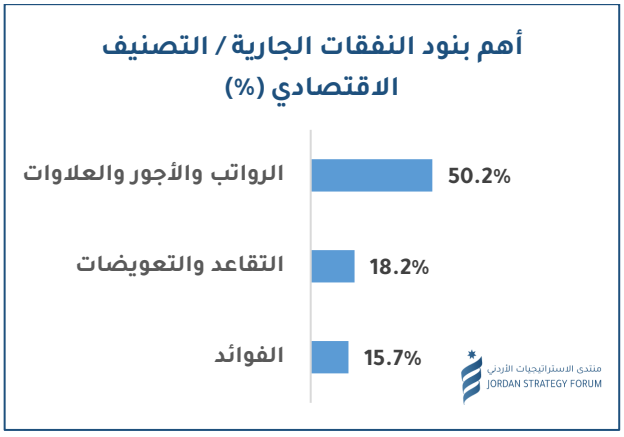
خامساً، لم تأت الموازنة بأي أمر جديد؛ حيث لا زالت الايرادات من ضريبة المبيعات هي المصدر المهيمن على الايرادات الضريبية. أضافة إلى ذلك، لا زالت الموازنة تعتمد على المنح الخارجية، حيث من المتوقع أن يشكل هذا المصدر 10.5% من مجموع الايرادات المحلية.





سادساً، كما في السنوات السابقة؛ لا زالت بعض البنود (الرواتب، والتقاعد، والفوائد) تشكل النسبة الأعلى (84.1%) من اجمالي النفقات الجارية.



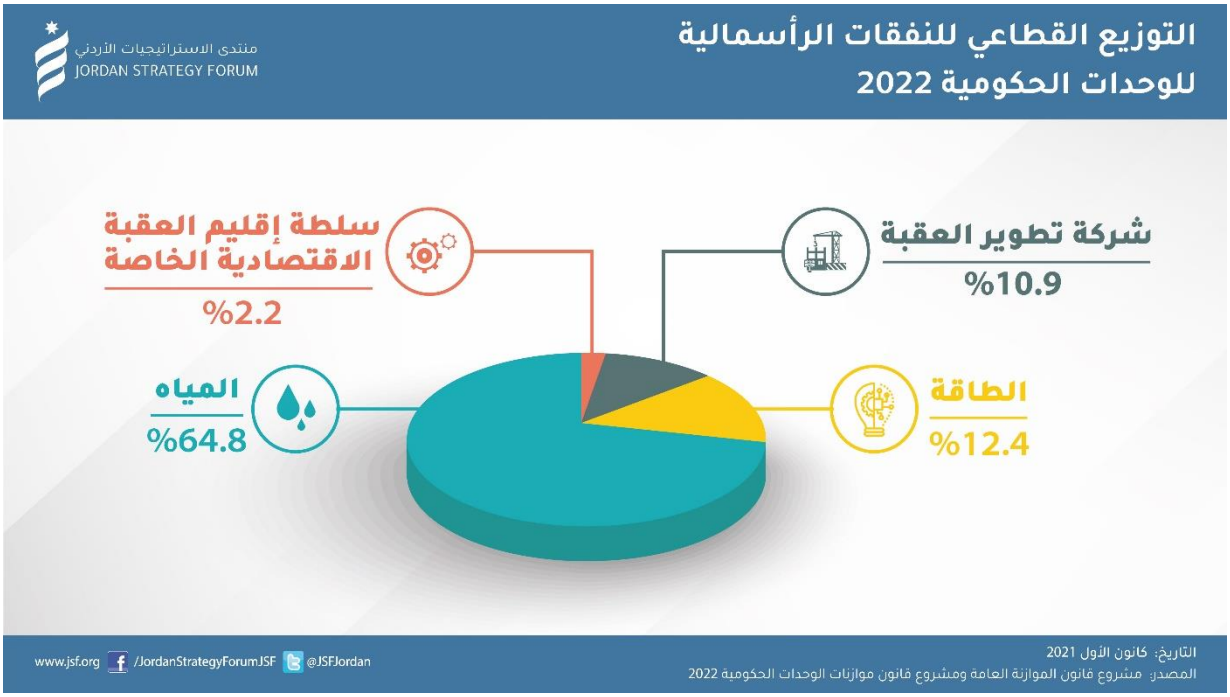


بالنظر إلى موازنة الوحدات الحكومية للعام 2022، يدرج منتدى الاستراتيجيات الأردني فيما يلي بعض الملاحظات حولها:

أولاً، قُدّر إجمالي إيرادات الوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنة عام 2022 بنحو 860.5 مليون دينار مسجلاً بذلك انخفاضاً عن مستواه المعاد تقديره في عام 2020 بنحو 99.9 مليون دينار، أو ما نسبته 10.4%. ويعزى السبب الرئيسي وراء هذا الانخفاض إلى انخفاض إيرادات شركة الكهرباء الوطنية من 125.4 مليون دينار في عام 2020 الى -29.1 مليون دينار في عام 2021 (اعادة تقدير)، والى -211.5 مليون دينار في عام 2022. وفي هذا السياق، من الضروري ملاحظة أن الخسائر المتراكمة لشركة الكهرباء الوطنية قد ازدادت من 4.920 مليار دينار في عام 2019 الى 4.982 دينار في عام 2020، ومن المتوقع لهذه الخسائر أن تزداد أيضا في عام 2021.

ثانياً، قُدّر إجمالي النفقات العامة لموازنات الوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2022 بنحو 1,513 مليون دينار مقابل 1,325 مليون دينار معاد تقديره لعام 2021، أي بارتفاع بنحو 188 مليون دينار أو ما نسبته 14.2%. وتشكّل **النفقات الجارية** من مجمل النفقات في عام 2022 حوالي 1,009 مليون دينار، أو ما نسبته 66.6% من مجمل النفقات بالمقارنة مع 948.5 مليون دينار معاد تقديره في عام 2021؛ أي بارتفاع مقداره حوالي 88 مليون دينار وبنسبة 6.4% تقريباً. هذا وتشكّل **النفقات الرأسمالية** من مجمل النفقات في عام 2022 حوالي 504.6 مليون دينار، أو ما نسبته 33% من مجمل النفقات مقارنة مع 376.2 مليون دينار معاد تقديره لعام 2021؛ أي بارتفاع مقداره نحو 128.4 مليون دينار، أو ما نسبته 34% تقريباً.

التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية 2022



عجز موازنات الوحدات الحكومية المجمعة

4. الخلاصة:

واقعياً، وعلى المدى القصير، تعتبر الموازنة العامة لعام 2022 توسعية الى حد ما، وهذا ليس بالأمر الجديد، إذ كانت العديد من الموازنات السابقة توسعية. ومع ذلك فإن موازنة العام 2022 تحتوي على قائمة من المشاريع الرأسمالية "الجديدة" ومن أهمها نفقات المشاريع الممولة من المنح (80 مليون دينار)، والنفقات الصحية لجائحة كورونا (110 مليون دينار)، ودعم برنامج التشغيل الوطني (80 مليون دينار)، وبرنامج دعم وتطوير الصناعة (30 مليون دينار). إضافة إلى المشاريع "قيد التنفيذ" بين القطاعين العام والخاص (60 مليون دينار).

ومن الأمور الايجابية في موازنة العام 2022 تخصيص موارد إضافية للحماية الاجتماعية من خلال صندوق المعونة الوطنية. اذ ارتفعت النفقات من 148.4 مليون دينار في عام 2020 الى 204 مليون دينار (معاد تقديره)، والى 244 مليون دينار في موازنة عام 2022.

لا شك بأن هذه الإجراءات ستزيد من مستويات العجز في الموازنة العامة، وهذا ليس بالأمر الجديد، حتى وإن تمكّنت الحكومة من تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة والترشيد في الإنفاق العام. ففي ظل الظروف الحالية، لا بد من تقبّل ازدياد العجز في الموازنة العامة، ومستويات الدين العام من أجل تحقيق انتعاش اقتصادي لتحريك عجلة الاقتصاد بعدما تسببت جائحة كورونا بنوع من الركود الاقتصادي.

يتطلب الأمر على المدى الطويل، توفير خدمات عامة "كافية" و "وبكفاءة" لخدمة الاقتصاد الوطني والمواطن الأردني والقطاع الخاص مع ضرورة الحفاظ على نسب معقولة في مستوى العجز في الموازنات ومستويات الدين العام، وإلا فإن السياسة المالية ستصبح مصدرًا لعدم استقرار الاقتصاد الكلي. وهذا يتطلب ضرورة إعادة النظر في العديد من الأمور المالية ومن أهمها:

1. **العمل على زيادة الجهد الضريبي**: وهو نسبة الايرادات الضريبية الى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تتراوح في الأردن ما بين 15% الى 16%، وهي نسبة تعتبر منخفضة إذا ما قورنت مع معظم دول العالم وخاصة المتقدمة منها. وعليه، يوصي منتدى الاستراتيجيات الأردني الحكومة أن تولي هذا الموضوع الاهتمام الذي يستحقه لما له من ابعاد مهمة في تعزيز قدرتها على تحقيق الاستقرار في أداء الاقتصاد الوطني من خلال تبني سياسة مالية عصرية، وزيادة مشاريعها الرأسمالية والتركيز فيها على تقديم السلع والخدمات التي طالما حلم المواطن الأردني بها.

2. **تعديل الاختلالات في الإيرادات الضريبية:** ما زالت الإيرادات من ضريبة المبيعات تشكل حوالي 70% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتستوجب هذه الحقيقة التعديل والعلاج، من أجل تحقيق تنويع أفضل في مصادر الايرادات الضريبية، وتحقيق مستوى أعلى من العدالة في توزيع الضرائب وخاصة في ظل الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات)، والتي تعتبر ضريبة أعلى على الأقل دخلاً، من ذوي الدخل العالي أو المرتفع نسبة الى دخلهم.

3. **الاستمرار بالعمل على رفع كفاءة تحصيل الضرائب من فئة "الأفراد":** يساهم الموظفون والمستخدمون في اجمالي الايرادات الضريبية بمبالغ أعلى من فئة "الأفراد" أو القطاع الخاص (باستثناء الشركات المساهمة والمشاريع الكبيرة) مثل المقاولين والأطباء، والمحامين، وأصحاب المطاعم، وأصحاب المتاجر، وأصحاب المدارس الخاصة، وآخرين، وهو ما يعكس خللاً في الجهد الضريبي ومدى عدالته.

4. **الحفاظ على الدقة في "تنبؤ الايرادات الضريبية وغير الضريبية"** كما حصل في عام 2021.

5. **العمل على تجنب اخضاع شركات القطاع الخاص وبمختلف أنواعها (المساهمة وغير المساهمة) الى معدلات ضريبية متفاوتة:** حيث أن معدل الضريبة على هذه الشركات متباين دون وجود أسس ومعايير واضحة، حتى أن بعضها قد يخضع للإعفاءات الضريبية دون أسباب وجيهة.

6. **العمل على تقييم كفاءة الانفاق والإطار المؤسسي:** من خلال تعزيز وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية للمساهمة في وضع أولويات الانفاق، بحيث يتم الانتقال الى ما يعرف بمبدأ "الموازنة المستجيبة لحاجات وأولويات المجتمعات المحلية" التي يفترض ان تخدمها النفقات العامة.

7. **الربط ما بين الضرائب المحصلة ونوعية الخدمات التي يقدمها القطاع العام:** وذلك في القطاعات الأكثر أهمية بالنسبة لدافعي الضرائب مثل البنية التحتية، والتعليم، والصحة.

8. **أن تتبنى الحكومة سياسة شاملة ومعاصرة لتطوير قطاع الطاقة** بشقيه الطاقة التقليدية والمتجددة من أجل رفع كفاءة هذا القطاع لما له من أثر مهم على باقي القطاعات الاقتصادية وكذلك الدين العام.

توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني
لتطـوير السيـاسـة الماليـة في الـأردن
منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
العمل على زيادة الجهد الضريبي
العمل على تجنب إخضاع شركات القطاع الخاص بمختلف أنواعها الى معدلات ضريبية متفاوتة
تعـديل الاختـلالات في الإيـرادات الضريبية وتنويعها
العمل على تقييم كـفـاءة الإنـفـاق والإطار المؤسسي
رفع كفاءة تحصيل الضرائب من فئـة "الأفراد" (القطاع الخاص باسـتثنـاء الشركات المساهمة)
الربط ما بين الضرائب المحصلة ونوعية الخدمات التي يقدمها القطاع العام
الحفاظ على الدقة في "تنبؤ الإيرادات الضريبية وغير الضريبية"
أن تتبنى الحكومة سياسة شاملة ومعاصرة لتطوير قطاع الطاقة
التاريخ: كانون الأول 2021
المصدر: تقرير منتدى الاستراتيجيات الأردني بعنوان: "قراءة سريعة في مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية 2022"
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan

منتدى الاستراتيجيات الأردني

JORDAN STRATEGY FORUM

www.jsf.org

www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan