



# مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨: قراءة في الماضي القريب، والحاضر، والمستقبل

كانون الأول ٢٠١٧



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 جمعية 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

4.....	الملخص التنفيذي
7.....	المقدمة
8.....	النفقات العامة
15.....	الإيرادات العامة
20.....	العجز المالي
22.....	مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018
24.....	الخلاصة والتوصيات
25.....	المراجع

## الملخص التنفيذي

إن ارتفاع النفقات الجارية في عام 2018 بالنسبة إلى 2017 جاء بشكل رئيسي بسبب:

- ارتفاع مخصصات استخدام السلع والخدمات حسب التصنيف الاقتصادي في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 197.3 مليون دينار أو بنسبة 56.1%، ويعود السبب إلى ذلك بشكل كبير لارتفاع بند المواد والخامات. قد يكون لهذا الارتفاع في هذا البند من النفقات الجارية ما يبرره، ولكنه بحاجة إلى توضيح وتبرير.
- ارتفاع مخصصات الفوائد الخارجية في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 245 مليون دينار إلى 343 مليون دينار أو بنسبة 40.0%.
- انخفاض مخصصات الاعانات لدعم السلع عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 135 مليون دينار إلى 20 مليون دينار أو بنسبة 85.0%، وهذا أمر جيد لأن الدعم يخلق تشوهات في الاقتصاد، وعادة يذهب إلى الفئات المستهدفة وغير المستهدفة.
- ارتفاع مخصصات الدعم النقدي لمستحقيه عن مستواها لعام 2017 من لا شيء إلى 171 مليون دينار، وهذا أمر جيد لأنه يستهدف الأردنيين
- ارتفاع مخصصات التقاعد والتعويضات في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 58 مليون دينار
- انخفاض مخصصات الرواتب والأجور والعلاوات في عام 2018 بمقدار 85 مليون دينار
- ارتفاع مخصصات مساهمات الضمان الاجتماعي في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 138 مليون دينار.

أما بالنسبة لإجمالي الرواتب والأجور والعلاوات، يوجد هناك العديد من التساؤلات حول انخفاض نسبة زيادة رواتب وأجور وعلاوات كل من موظفي وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة ووزارة الدفاع، حيث أن مهام هذه الوزارات والخدمات التي تقدمها قد ازدادت، وعليه، ولكي تسهم في تحسين هذه الخدمات للمواطنين يتوقع أن تزداد مخصصات هذه البنود في الموازنة.

أما بالنسبة للنفقات الرأسمالية، يشير تحليل المنتدى أن الانخفاض الحاصل فيها مقلق، ليس فقط بسبب الإزداد في عدد سكان المملكة (وتبعات اللجوء السوري)، بل أيضاً بسبب "التشتت" الحاصل في هذا الإنفاق، فيشير مشروع قانون الموازنة لعام 2018 إلى أن حجم الإنفاق الرأسمالي الذي يساوي 1152.9 مليون دينار موزع على 939

أقر مجلس الوزراء في جلسته التي عقدها يوم الأحد 2017/11/19 مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018، وخلال الأسابيع المقبلة، وبعد مناقشتها، من المتوقع إقرارها (مع أو بدون تعديلات) من قبل مجلس الأمة. وفي ضوء هذا الإقرار، والتحديات الاقتصادية الجمة التي تواجه الاقتصاد الأردني، أصدر منتدى الاستراتيجيات الأردني تحليله السنوي لقانون الموازنة العامة للعام 2018، كذلك تضمن التحليل إجابة على سؤال مهم وهو: **أين تقف الدولة الأردنية في سياستها المالية الحالية، وفي الماضي القريب وفي المستقبل؟**

فيغض النظر عن الجدال الدائر حول الموازنات السابقة وموازنة العام 2018، والسياسة المالية للدولة الأردنية، على جميع المعنيين أن ينظروا وبدقة إلى واقع حال إجمالي الإيرادات العامة وإجمالي النفقات العامة منذ سنوات وسنوات. فالعجز المتواصل في موازنات الحكومة، وبالمقابل ارتفاع المديونية الداخلية والخارجية، أدى إلى "تقييد" عملية رسم السياسة المالية وتنفيذها.

إن النمو الاقتصادي الحقيقي هو التحدي الرئيسي الذي يواجه أصحاب القرار في صناعة وتنفيذ السياسات الاقتصادية، حيث أن النمو القوي والمستقر والمستدام يعتبر الأداة الفعالة في تخفيض البطالة والفقر، وفي تحسين نوعية الحياة للمواطن بشكل عام. وبغض النظر عن العوامل المتعددة التي تؤثر على هكذا نمو، لا خلاف على الدور المحوري للسياسة المالية في التأثير على أداء الاقتصاد الوطني، وبالطبع، يؤكد منطق وعلم الاقتصاد على دور هذه السياسة في أي اقتصاد من اقتصادات العالم.

وفي تحليل المنتدى لجانب النفقات العامة، فُدر إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة بنحو 9093 مليون دينار متجاوزاً نظيره المعاد تقديره لعام 2017 بحوالي 572 مليون دينار أو ما نسبته 7.4% مقارنة بزيادة بلغت 518 مليون دينار في عام 2017 أو ما نسبته 6.5% عن مستواها في عام 2016. هذا وبلغ نصيب النفقات الجارية 7886 مليون دينار فيما بلغت حصة النفقات الرأسمالية 1152 مليون دينار.

وبالنسبة إلى النفقات الجارية، لا يمكن الحكم عليها بطريقة مطلقة، إذ لا بد من نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي. فنسبة النفقات الجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي ومنذ العام 2010 كانت حوالي 25%، وكذلك كان الحال للعام 2018 بحسب قانون الموازنة العامة.

المهم أيضاً ملاحظة أن الإيراد الضريبي من فئة القطاع الخاص باستثناء الشركات المساهمة (الأفراد) شكل 2.8% في العام 2010 و1.9% في العام 2016 من إجمالي الإيرادات الضريبية ومن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة إلى 1.6% فقط في العام 2018.

إن نسبة الإيرادات من ضريبة المبيعات في الأردن إلى إجمالي الإيرادات الضريبية (70%) هي أعلى بكثير من دول أخرى مثل تركيا (43.6%) وبولندا (31.8%) وفرنسا (24.5%). كذلك، وما هو أكثر أهمية، هو أن الوسط الحسابي للدخل الضريبي من جميع مؤسسات القطاع الخاص، باستثناء الشركات المساهمة والمشروع الكبرى (فئة الأفراد) في مجموعة الدول الصناعية يشكل 15%-20% من إجمالي الإيرادات الضريبية بينما تشكل هذه النسبة في الأردن فقط 1.9% (2016).

### وعليه يوصي المنتدى بما يلي

1. العمل على تقليل درجة الاعتماد على الضريبة العامة على السلع والخدمات وذلك ليس فقط لتحقيق تنوع أفضل في مصادر إيراداتها الضريبية، بل أيضاً لأن، ذوي الدخل القليل يدفعون ضريبة على السلع والخدمات أعلى من ذوي الدخل المرتفع وذلك نسبة إلى مستوى دخلهم (الأقل).
2. العمل على رفع الكفاءة في تحصيل الضرائب من فئة الأفراد (القطاع الخاص باستثناء الشركات المساهمة). فمن غير المعقول في أي اقتصاد بما فهم الأردني أن يساهم الموظفون والمستخدمون في إجمالي الإيرادات الضريبية بمبالغ أعلى من فئة الأفراد (القطاع الخاص باستثناء الشركات المساهمة).
3. العمل على تجنب اخضاع الشركات المساهمة إلى معدلات ضريبية مختلفة.

ويشير تحليل المنتدى إلى أن الفارق ما بين الإيراد الضريبي الفعلي والمتوقع في الأعوام 2015 و2016 يعتبر مرتفعاً (باستثناء الإيرادات الضريبية من الموظفين والمستخدمين ومن الشركات المساهمة). ولهذا من الضروري العمل على "تنبؤ الإيرادات الضريبية بشكل أفضل" وخاصة الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات).

وبالنسبة للعجز في الموازنة فقد قدر العجز الحالي في مشروع موازنة عام 2018 أن يهبط إلى نحو 543 مليون دينار أو ما نسبته 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي وذلك بعد المنح الخارجية مقارنة مع عجز معاد تقديره بنحو 752 مليون دينار أو ما نسبته 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. وقبل المنح الخارجية، قدر للعجز المالي أن يبلغ في عام 2018 نحو 1243 مليون دينار أو ما نسبته 4.1% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي مقابل عجز معاد تقديره بنحو 1587 مليون دينار أو

مشروعاً (مستمر، وقيود التنفيذ، وجديد). حيث يوصي المنتدى بالتركيز على المشاريع الرأسمالية محدودة العدد وضخمة الحجم والأكثر حيوية، والتي بإمكان المواطن أن يشعرها ويستمتع بخدماتها.

ولتعزيز الاستقرار في أداء الاقتصاد الأردني (التغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وفي التضخم)، من الضروري أن تبنى الحكومة سياسة مالية مواجهة للدورة الاقتصادية وليس العكس كما هو حاصل. ففي معظم الاقتصادات المتقدمة وفي العديد من الاقتصادات الناشئة، تزيد الحكومات انفاقها عندما ينخفض النمو الحقيقي وتخفف انفاقها الحقيقي عندما يزداد النمو فيها. وبالطبع، تشير النتائج العالمية إلى أن تبني السياسة المالية المواجهة للدورة الاقتصادية لا يعزز الاستقرار في أداء الاقتصاد فحسب، بل أيضاً النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي.

أما على جانب الإيرادات العامة، فقد قدرت الإيرادات العامة (المحلية) في مشروع موازنة عام 2018 بنحو 7796 مليون دينار بزيادة مقدارها 915.7 مليون دينار أو ما نسبته 13.3% عن مستواها في عام 2017. أما المنح الخارجية المقدرة بنحو 700 مليون دينار فتتخفف عن مستواها في عام 2017 بحوالي 135 مليون دينار أو ما نسبته 16.2%. وقد شكلت الإيرادات الضريبية حوالي 70% من إجمالي الإيرادات المحلية في عام 2016، حيث قدر لها أن ترتفع في عام 2018 بحوالي 626 مليون دينار أو ما نسبته 13.8% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2017، وأن السبب الرئيسي وراء هذه الارتفاع هو الازدياد المتوقع على الضريبة العامة على السلع والخدمات.

وعند احتساب نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (الجهد الضريبي) وخلال السنوات (2010 – 2018) كانت النسبة حوالي 15% ولم ترتفع التوقعات في العام 2018، وبالمقارنة مع دول أخرى فإن هذه النسبة تعتبر منخفضة.

وعليه، يوصي المنتدى أن تولي الحكومة موضوع الجهد الضريبي (إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي) الاهتمام الذي يستحقه لما له من أبعاد مهمة ومنها تعزيز قدرتها على تحقيق الاستقرار في أداء الاقتصاد الوطني من خلال تبني السياسة المالية المواجهة للدورة الاقتصادية، وزيادة وتركيز مشاريعها الرأسمالية في سلع وخدمات طالما المواطن الأردني حلم بها.

أما عن هيكل الإيرادات الضريبية، يشير تحليل المنتدى إلى أن الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات) تشكل نسبة مرتفعة من إجمالي الإيرادات الضريبية، ومن المتوقع أن تزداد هذه النسبة من 69.0% (2017) إلى 71.7% (2018). إضافة إلى ذلك، من

وبالنسبة صافي العجز قبل التمويل للوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018 فقد قدر بنحو 148 مليون دينار، مقارنة مع عجز بلغ 114 مليون دينار وفقاً للبيانات المعاد تقديرها لعام 2017. ويعتبر العجز قبل التمويل محصلة للموفورات التي تحققها عدد من الوحدات الحكومية والعجوزات التي يحققها عدد آخر من هذه الوحدات.

**إن العجز يتركز بشكل رئيسي في سلطة المياه حيث قدر في عام 2018 أن يبلغ 306 مليون دينار مقارنة مع 262 مليون دينار المعاد تقديره في عام 2017.**

كما تركز الوفر في عامي 2017 و2018 في هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وشركة تطوير العقبة حيث بلغ الوفر المعاد تقديره في عام 2017 نحو 46.0 مليون دينار و14.8 مليون دينار في كل منهما على الترتيب مقابل 52.8 مليون دينار و32.6 مليون دينار لكل منهما تبعاً في عام 2018. وأما بالنسبة لإيرادات الوحدات الحكومية، فقد قدر إجمالي إيرادات الوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنة عام 2018 بنحو 1664 مليون دينار مسجلاً ارتفاعاً عن مستواه المعاد تقديره في عام 2017 بنحو 141 مليون دينار أو ما نسبته 9%.

ومما هو جدير بالذكر أن نسبة وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية من مجمل الدعم الحكومي للوحدات قد بلغ 39% في عام 2018. هذا ويتوقع أن يكون هناك انخفاض في الفائض المتحقق من الوحدات الحكومية بحوالي 30 مليون دينار يرجع أهمه إلى انخفاض الفائض المحول من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بنحو 24 مليون دينار وانخفاض فوائض كل من شركة السمرا لتوليد الكهرباء ومؤسسة المواصفات والمقاييس وهيئة تنظيم الطيران المدني وشركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية.

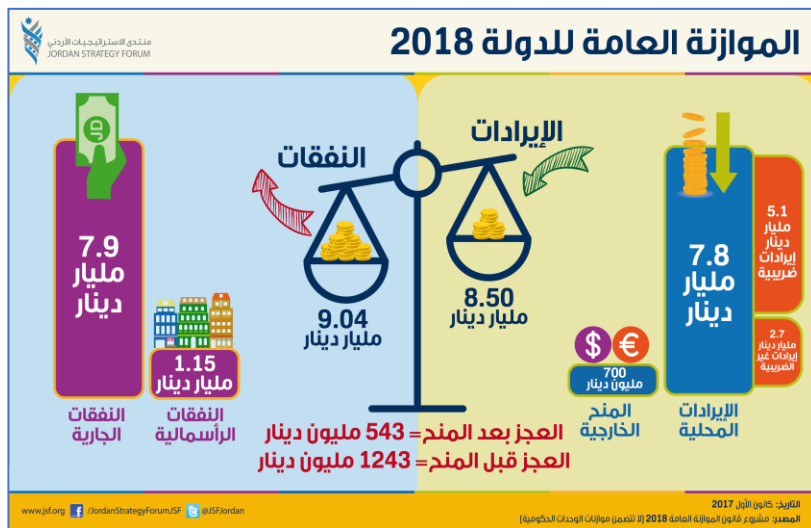
ما نسبته 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي في عام 2017. ونسبةً إلى إجمالي النفقات العامة والإيرادات العامة، من المتوقع أن تكون نسبة العجز قبل المنح 13.7% و 15.9% على التوالي.

**إن العجز المستمر في الموازنة أدى إلى أن يصل إجمالي الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي 93.5%، كما أن فوائد الدين العام إلى النفقات الرأسمالية وصلت إلى 93.3%، وهي نسبة عالية وتحرم الأردن من الإنفاق على المشاريع الرأسمالية، والتي بدورها تحسن الخدمات المقدمة للمواطنين. فقد بلغت مخصصات فوائد الدين العام مبلغاً قريباً جداً من مجمل النفقات الرأسمالية للعام 2018 وعليه فإنه من المؤسف أن خدمة المديونية أصبحت تشكل عبئاً مالياً ضخماً على موازنة الدولة حتى أصبحت تعادل حوالي 92%-95% من النفقات الرأسمالية.**

أما مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018، فقد مشروع القانون أن إجمالي النفقات العامة لموازنات الوحدات الحكومية البالغ عددها 57 وحدة حكومية في مشروع قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2018 بنحو 1812 مليون دينار مقابل 1637 مليون دينار معاد تقديره لعام 2017، أي بارتفاع بنحو 175 مليون دينار أو ما نسبته 11%.

وفيما يعنى بالنفقات، فيشير تحليل المنتدى إلى أن النفقات الجارية للوحدات الحكومية تشكل من مجمل النفقات في عام 2018 حوالي 1169 مليون دينار أو ما نسبته 64% من مجمل النفقات وذلك مقارنة مع 1081 مليون دينار معاد تقديره في عام 2017، أي بارتفاع مقداره حوالي 88 مليون دينار ونسبة 8% تقريباً.

كما تشكل النفقات الرأسمالية من مجمل النفقات في عام 2018 حوالي 644 مليون دينار أو ما نسبته 36% من مجمل النفقات مقارنة مع 556 مليون دينار معاد تقديره لعام 2017، أي بارتفاع مقداره نحو 87 مليون دينار أو ما نسبته 16% تقريباً.



## المقدمة

2018 (ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018)، وكما تشير الورقة الى العديد من الملاحظات حول السياسة المالية للدولة الأردنية بشكل عام.

يعرض منتدى الاستراتيجيات الأردني في هذه الورقة مايلي:

**في الجزء الأول**، نعرض أبرز ما جاء في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 من حيث النفقات العامة. كذلك، يحتوي هذا الجزء على تحليل تطور النفقات العامة خلال السنوات الأخيرة، وعلى بعض المقارنات مع عدد من دول العالم. فضلاً عن وزنها في موازنة الدولة من حيث النفقات، فلأهميتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، يسلط هذا الجزء الضوء على نفقات وزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة، ووزارة الدفاع أيضاً.

**في الجزء الثاني**، نعرض أهم ما جاء في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 من حيث الإيرادات العامة، وعلى تحليل تطور النفقات العامة خلال السنوات الأخيرة، وعلى بعض المقارنات مع عدد من دول العالم.

**الجزء الثالث**، يستعرض العجز في الموازنة.

**الجزء الرابع** : يهدف الى الإشارة الى أبرز الملاحظات على موازنة الوحدات الحكومية.

**وفي الجزء الخامس**، سوف يتم عرض موجز لأهم الملاحظات والتوصيات حول مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 وحول السياسة المالية في الماضي القريب والمستقبل.

من المعروف أن الاقتصاد الأردني يواجه العديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، ولتذكير أصحاب المصلحة والشأن، تشمل هذه التحديات النمو المتباطئ في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي، ومعدلات البطالة المرتفعة، ومستويات الفقر القائمة، والعجز المتواصل في الميزان التجاري. وكما لو كانت هذه التحديات ليست كافية، فان الاقتصاد الوطني يعاني وبشكل واضح من تداعيات الظروف الاقليمية لعدد من الدول الشقيقة المحيطة به، ومن العجز المالي المتواصل في موازنة الدولة ومن المديونية المتزايدة وتكاليف خدمتها.

النمو الاقتصادي الحقيقي هو التحدي الرئيسي الذي يواجه أصحاب القرار في صناعة وتنفيذ السياسات الاقتصادية، حيث أن **النمو القوي والمستقر والمستدام** يعتبر الأداة الفعالة في تخفيض البطالة والفقر، وفي تحسين نوعية الحياة للمواطن بشكل عام. وبغض النظر عن العوامل المتعددة التي تؤثر على هكذا نمو، لا يختلف اثنان على **الدور المحوري للسياسة المالية** في التأثير على أداء الاقتصاد الوطني، وبالطبع، يؤكد منطق وعلم الاقتصاد على دور هذه السياسة في أي اقتصاد من اقتصادات العالم.

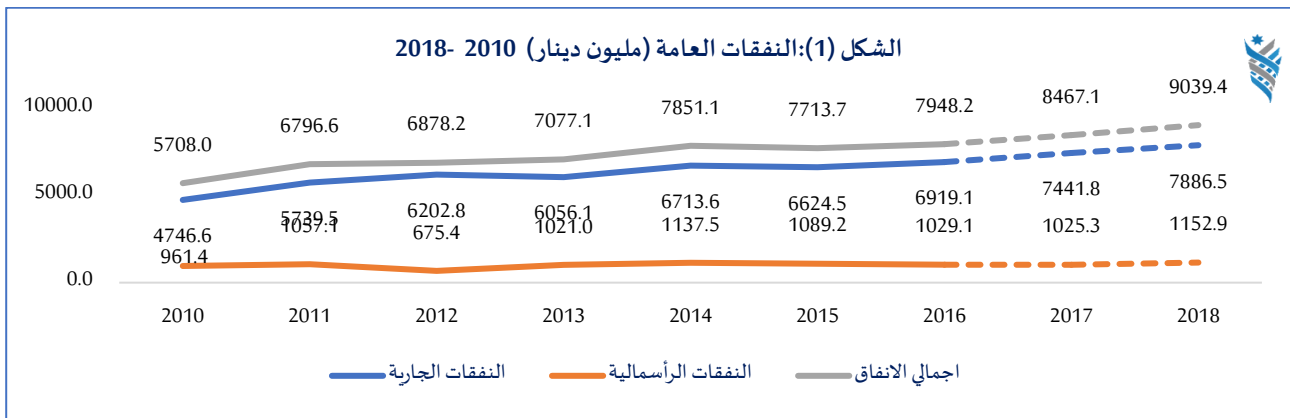
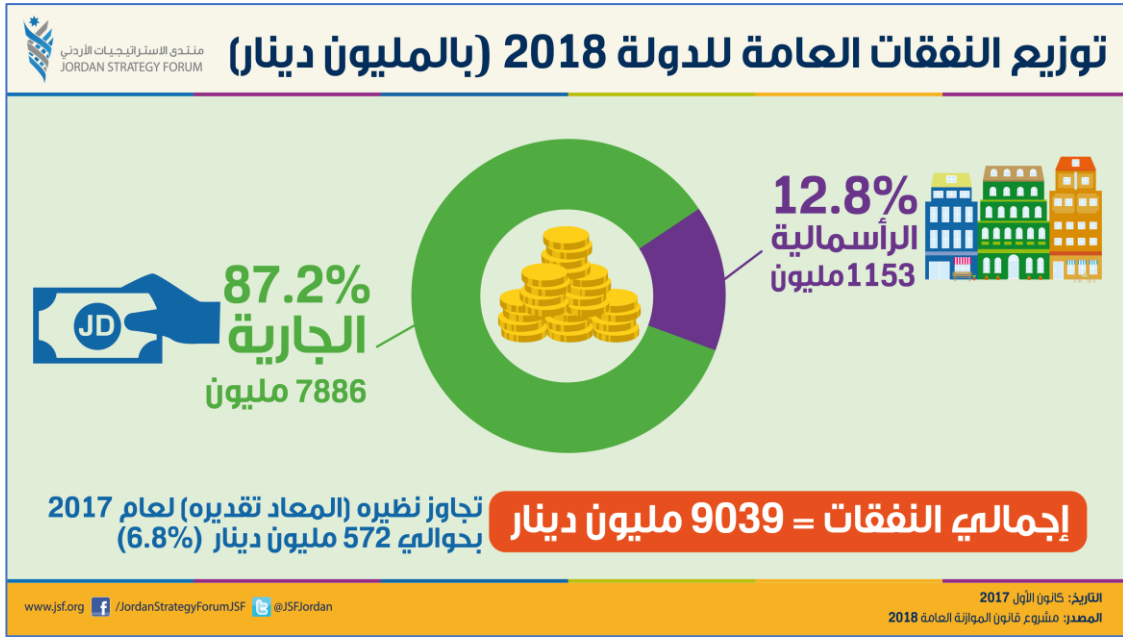
وفي ضوء أقرار مجلس الوزراء، في جلسته التي عقدها يوم الأحد 19/11/2017، مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018، وأهمية السياسة المالية والعجز السنوي في الموازنات العامة السابقة، والعجز المتوقع لعام 2018، نحتاج الى الاجابة على سؤال مهم للغاية لما له من أبعاد مفصلية في أداء الاقتصاد الأردني في الحاضر وفي المستقبل، وهذا السؤال هو: **أين تقف الدولة الأردنية في سياستها المالية الحالية، وفي الماضي القريب والحاضر والمستقبل؟**

وفي سياق الملاحظات المذكورة أعلاه، وللإجابة على سؤالنا العام، تأتي هذه الورقة لتحليل أبرز ما جاء في مشروع قانون الموازنة العامة لعام

## 1. النفقات العامة

2017 أو ما نسبته 6.5% عن مستواها في عام 2016. هذا وبلغ نصيب النفقات الجارية 7886 مليون دينار فيما بلغت حصة النفقات الرأسمالية 1152 مليون دينار.

قُدِّر إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة بنحو 9093 مليون دينار متجاوزا نظيره المعاد تقديره لعام 2017 بحوالي 572 مليون دينار أو ما نسبته 7.4% مقارنة بزيادة بلغت 518 مليون دينار في عام

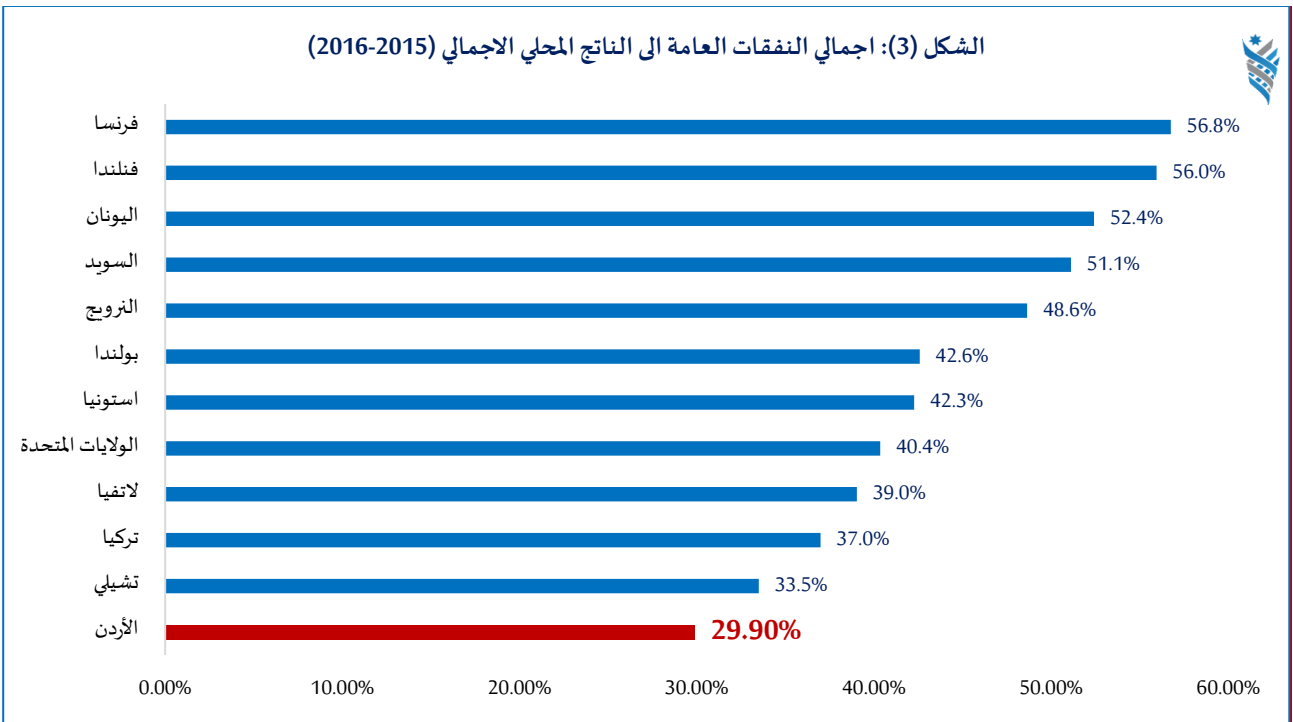
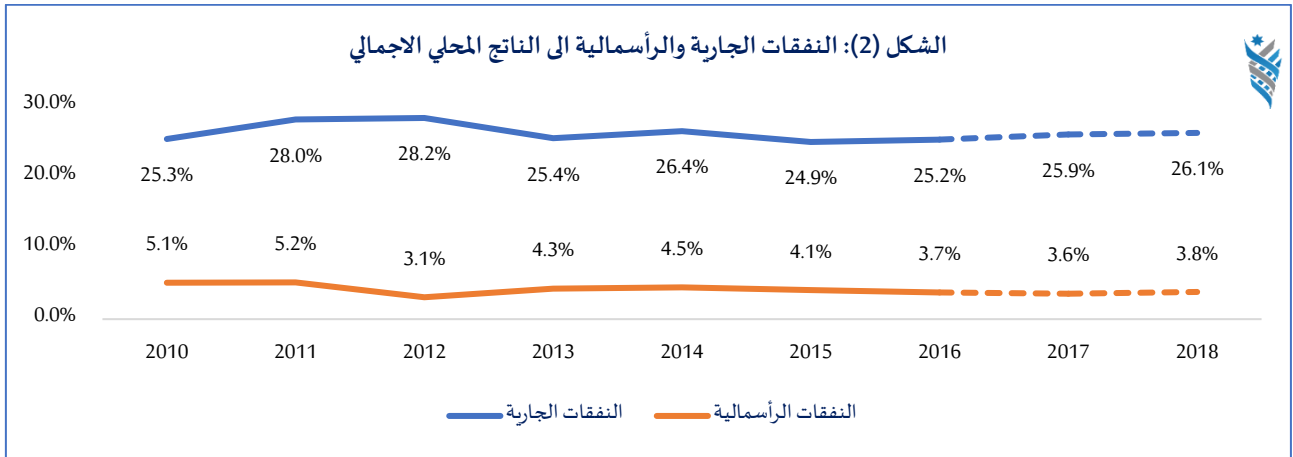


تنبو صندوق النقد الدولي للناتج المحلي الاجمالي للأعوام 2017 و 2018) أن تبقى هذه النسبة على ما هي عليه تقريبا (25.9% و 26.1%). أما النفقات الرأسمالية، فانخفضت من 5.1% من الناتج المحلي الاجمالي في العام 2010 الى 3.7% في العام 2016، ومن المتوقع أن تساوي 3.6% و 3.8% في الأعوام 2017 و 2018 على التوالي، إلا أن ما هو أكثر أهمية هو الانخفاض الكبير في هذه النسبة التي ما كانت عليه خلال الفترة 1970-1980 (15.0%) والفترة 1980-1990 (15.2%) والفترة 1990-2000 (8.4%) والفترة 2000-2005 (7.5%) وخلال الفترة 2005-2010 (6.9%).

ولكي نكون منصفين في تحليل تطور النفقات العامة، من الضروري أن تنسب النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية الى الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات الماضية. خلال الفترة 2010- 2018 كما هو مبين في الشكل (2).

وبالنسبة الى النفقات الجارية ونسبة الى الناتج المحلي الاجمالي، لا تشير النفقات الجارية الى أي تغيير يذكر عبر السنوات الماضية. فعلى سبيل المثال، كانت نسبة هذه النفقات الى الناتج المحلي الاجمالي تساوي 25.3% في العام 2010 و 25.2% في العام 2016، ومن المتوقع (بناء على





## 1.1 النفقات الرأسمالية

لماذا لا يتم "التركيز" على مشاريع رأسمالية محدودة العدد، وبالتالي ضخمة الحجم وأكثر حيوية لكي يشعر المواطن الأردني بها ويستمتع بخدماتها؟

إضافة إلى ما تقدم، من المهم أيضاً أن نرى ما هو الواقع النسبي للانفاق الجاري والانفاق الرأسمالي في الأردن بالنسبة إلى دول العالم، هل نحن ضمن الدول الأعلى؟ أم الأقل؟ أم في المتوسط؟

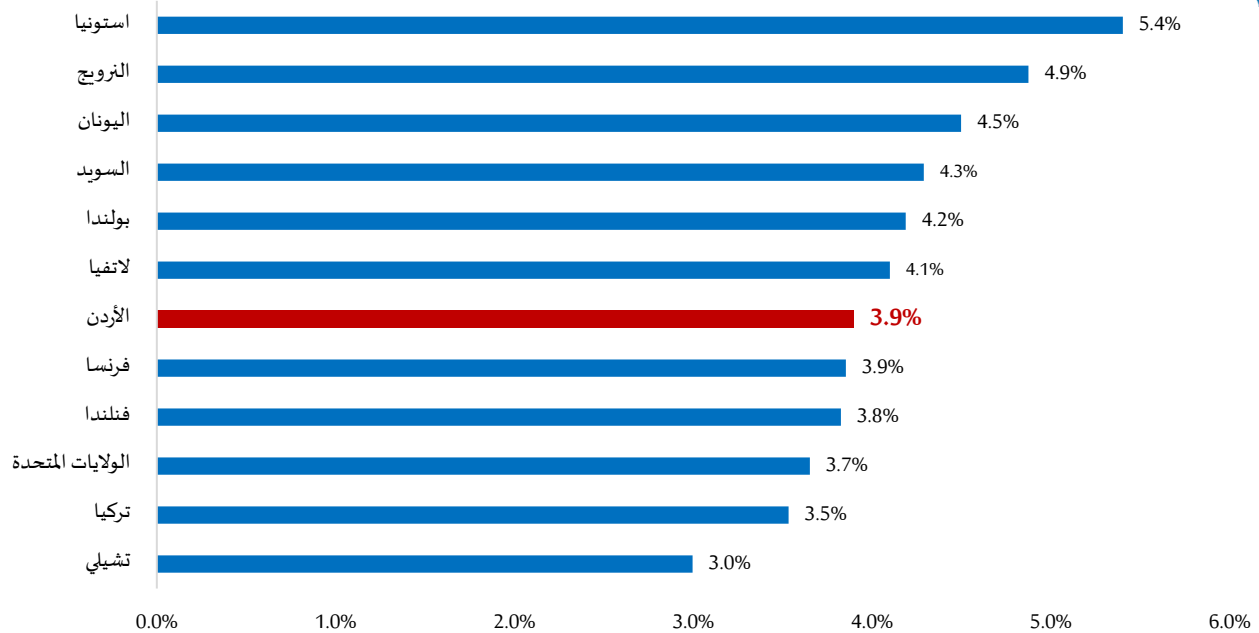
في هذا السياق، تشير المعلومات الرسمية إلى أن إجمالي الانفاق العام في المملكة أقل بكثير من العديد من دول العالم وكما يشير الشكل (4).

كذلك، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار الجاهزية ونوعية البنية التحتية والخدمات العامة الأعلى في هذه الدول مما هي عليه في الأردن، فنسبة الانفاق الرأسمالي في الأردن (3.9% من الناتج المحلي الإجمالي) هي نسبة غير جيدة وغير كافية لإحداث النمو الاقتصادي المطلوب ولمواجهة الطلب المستمر على الخدمات العامة والبنية التحتية في الأردن.

انخفضت النفقات الرأسمالية من 5.1% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2010 إلى 3.7% في العام 2016، ومن المتوقع أن تساوي 3.6% و3.8% في الأعوام 2017 و2018 على التوالي، إلا أن ما هو أكثر أهمية هو الانخفاض الكبير في هذه النسبة التي كانت عليه خلال الفترة 1980-1970 (15.0%) والفترة 1990-1980 (15.2%) والفترة 2000-1990 (8.4%) والفترة 2005-2000 (7.5%) وخلال الفترة 2010-2005 (6.9%).

إن الانخفاض في حجم الانفاق الرأسمالي مقلق ليس فقط بسبب الزيادة في عدد سكان المملكة (وتبعات اللجوء السوري)، بل أيضاً بسبب "التشتت" الحاصل في هذا الانفاق. فيشير مشروع قانون الموازنة لعام 2018 إلى أن حجم الانفاق الرأسمالي الذي يساوي 1152.9 مليون دينار موزع على 939 مشروع (مستمر، وقيد التنفيذ، وجديد). والجديد منها والأضخم هو إنشاء مدارس للتعليم الأساسي في محافظة الطفيلة والمرصود له 4,600,000 دينار، والجديد منها والأصغر هو استحداث مركز تنمية مجتمع محلي في الأزرق / محافظة الزرقاء والمرصود له 10,000 دينار. وهنا يطرح المنتدى تساؤلاً:

الشكل (4): النفقات الرأسمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي (2015-2016)



وعليه فإنه من الضروري العمل على زيادة نسبة إجمالي النفقات الرأسمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وكما ذكر سابقاً، من الضروري أيضاً التركيز على مشاريع رأسمالية محدودة العدد.

وكذلك الأمر خلال الفترات 2005-2016 (0.425+) و 2010-2016 (0.441+).

لتعزيز الاستقرار في أداء الاقتصاد الأردني (التغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وفي التضخم)، من الضروري أن تتبنى الحكومة سياسة مالية مواجهة للدورة الاقتصادية وليس العكس. وبالطبع، تشير النتائج العالمية إلى أن تبني السياسة المالية المواجهة للدورة الاقتصادية يعزز ليس فقط الاستقرار في أداء الاقتصاد، بل أيضاً النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي.

إضافة إلى ما تقدم، هناك ملاحظة جديرة بالذكر حول السياسة المالية بصفة عامة، ففي معظم الاقتصادات المتقدمة وفي العديد من الاقتصادات الناشئة، تتبنى الحكومات السياسة المالية "المواجهة للدورة الاقتصادية" (Counter-Cyclical Fiscal Policy) فتزيد الانفاق الحقيقي عندما ينخفض النمو الحقيقي وتخفيض الانفاق الحقيقي عندما يزدهر النمو فيها وذلك للحفاظ على أعلى درجة من الاستقرار في أداء الاقتصاد الكلي. ولو نظرنا إلى واقع السياسة المالية في الأردن ضمن هذا الإطار، نستطيع القول بأنها متماشية مع الدورة الاقتصادية (Pro-Cyclical Fiscal Policy) وليست مواجهة. على سبيل المثال، خلال الفترة 2000-2016، كانت العلاقة ما بين التغير في الانفاق العام الحقيقي والنمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي طردية (0.359+).

## 1.2 النفقات الجارية

4. ارتفاع مخصصات الدعم النقدي لمستحقيه عن مستواها لعام 2017 من لا شئ الى 171 مليون دينار، وهذا أمر جيد لأنه يستهدف الأردنيين حسب الآلية التي تم ذكرها في خطاب الموازنة لعام 2018.

5. ارتفاع مخصصات التقاعد والتعويضات في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 58 مليون دينار أو ما نسبته 4.6%.

6. انخفاض مخصصات الرواتب والأجور والعلاوات في عام 2018 بمقدار 85 مليون دينار أو ما نسبته 2.3% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017.

7. ارتفاع مخصصات مساهمات الضمان الاجتماعي في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 138 مليون دينار أو بنسبة 123.0%، ويعود سبب الارتفاع المتوقع الى سداد مستحقات الضمان الاجتماعي عن موظفين ما زالوا خاضعين لنظام التقاعد بأثر رجعي.

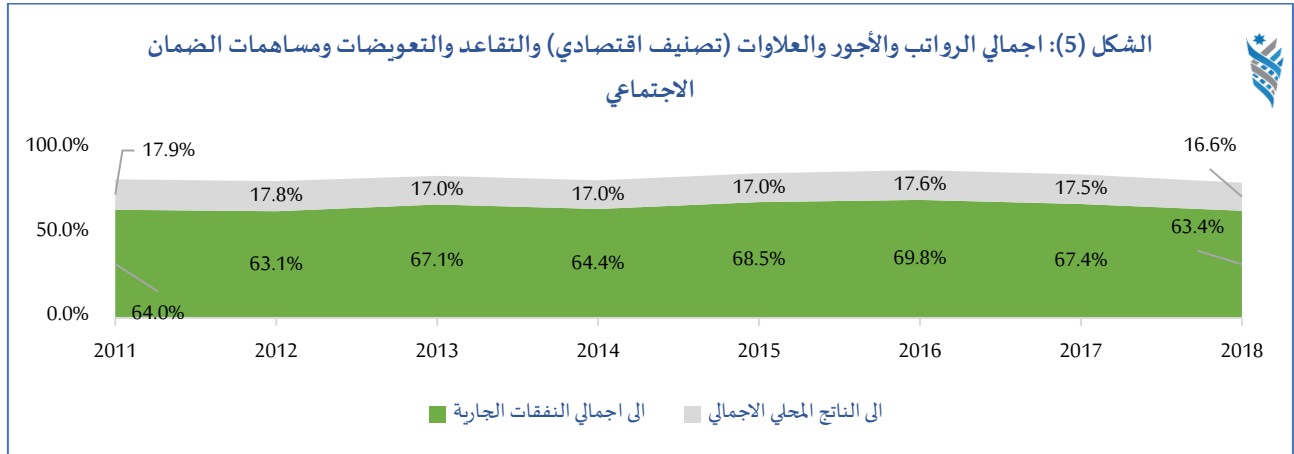
ولأن الرواتب والأجور والعلاوات والتقاعد والتعويضات ومساهمات الضمان الاجتماعي تشكل النسبة الأعظم من النفقات الجارية (17.6%) في العام 2016، والمتوقع 17.5% و 16.6% للأعوام 2017 و 2018، من الضروري النظر الى تطور هذا البنود خلال السنوات الماضية.

بلغت النفقات الجارية لعام 2018 المتوقعة حوالي 7886.5 مليون دينار، وبلغت الزيادة فيها عن مستواها المعاد تقديرها لعام 2017 حوالي 455 مليون دينار أو ما نسبته 5.98%. وقد جاء هذا الارتفاع بشكل رئيسي محصلة للبنود التالية:

1. ارتفاع مخصصات استخدام السلع والخدمات حسب التصنيف الاقتصادي في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 197.3 مليون دينار أو بنسبة 56.1%، ويعود السبب الى ذلك بشكل كبير لارتفاع بند المواد والخامات. قد يكون لهذا الارتفاع في هذا البنود من النفقات الجارية ما يبرره، ولكنه بحاجة الى توضيح وتبرير!

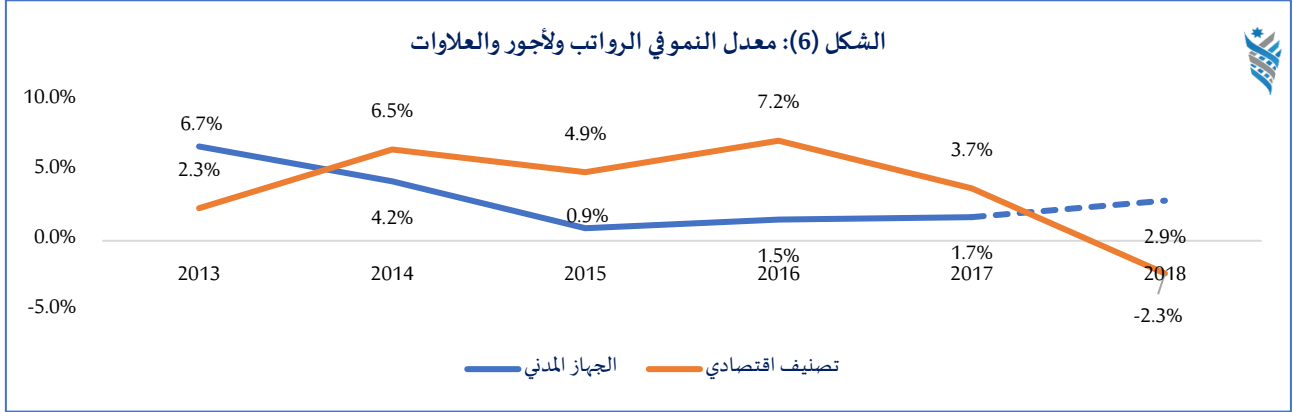
2. ارتفاع مخصصات الفوائد الخارجية في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 245 مليون دينار الى 343 مليون دينار أو بنسبة 40.0%. وكما سترى لاحقاً، هذا الارتفاع في نفقات خدمة الدين العام عائد الى الازدياد في المديونية الخارجية.

3. انخفاض مخصصات الاعانات لدعم السلع عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 135 مليون دينار الى 20 مليون دينار أو بنسبة 85.0%، وهذا أمر جيد لأن الدعم يخلق تشوهات في الاقتصاد، وعادة يذهب الى الفئات المستهدفة وغير المستهدفة.



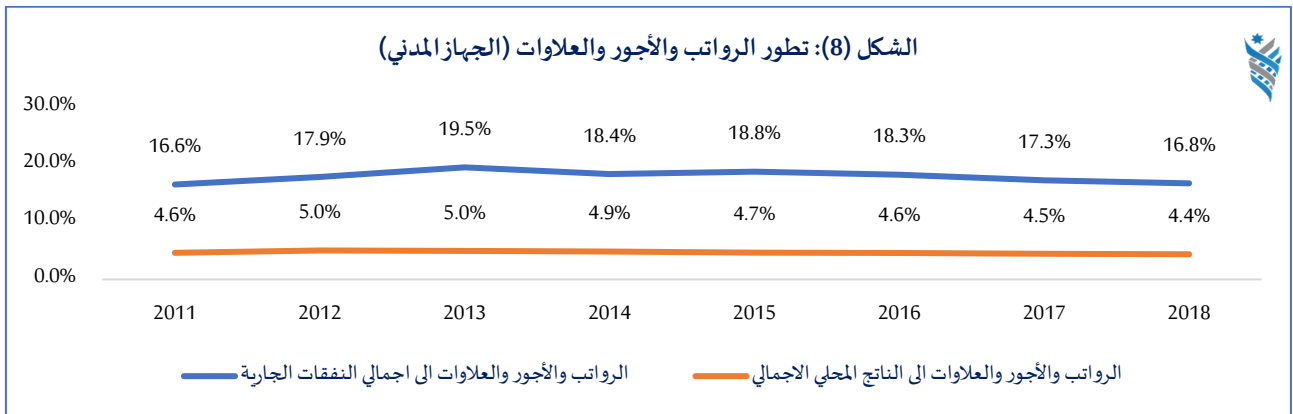
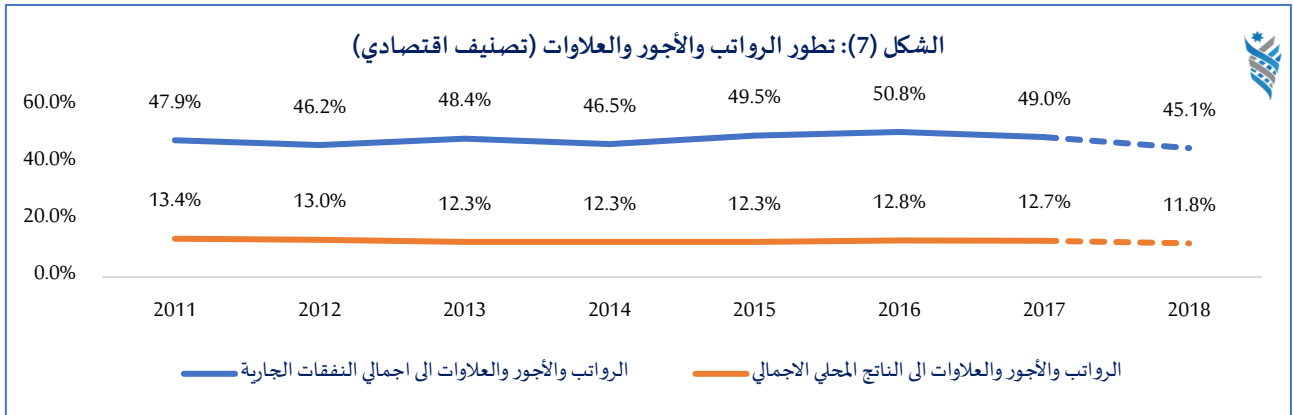
(2017) تعتبر معقولة خاصة مع تداعيات الظروف الإقليمية ، ولهذا،  
الانخفاض المتوقع في هذا البند من النفقات الجارية بما يعادل  
2.3% خلال العام 2018 بحاجة الى توضيح وتبرير!

أولاً: تشير البيانات الى أن إجمالي رواتب وأجور وعلوات الجهاز المدني  
لم تزداد الا بنسب معقولة خلال السنوات 2014-2017، ومن المتوقع  
أن تزداد بحوالي 2.9% فقط خلال العام 2018. أما عن إجمالي الرواتب  
والأجور والعلوات حسب التصنيف الاقتصادي والذي يضم الجهاز  
العسكري، فأيضاً معدل الارتفاع بما يعادل 7.2% (2016) و 3.7%



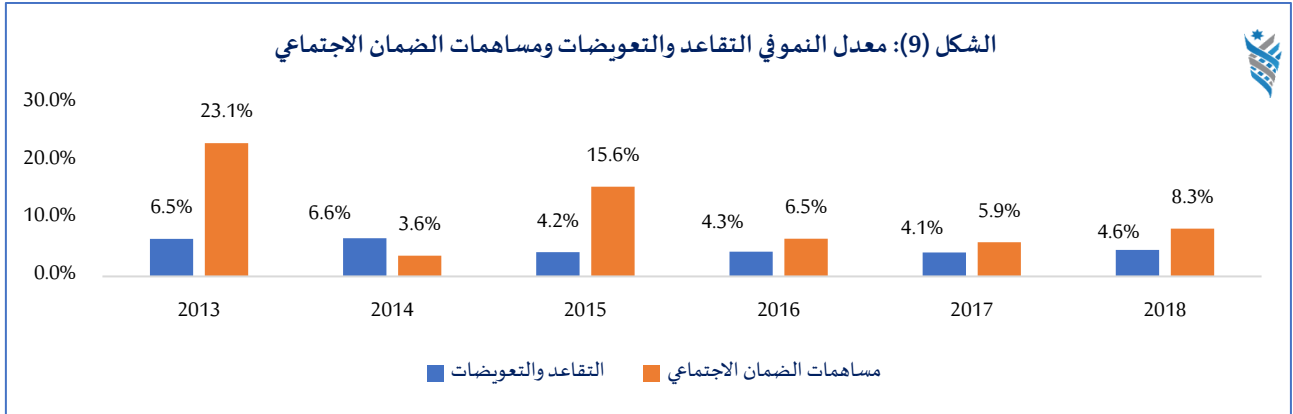
إجمالي الرواتب والأجور والعلوات (الجهاز المدني) الى إجمالي النفقات  
الجارية، فقد انخفض من 18.8% (2015) الى 18.3% (2016) ومن  
المتوقع أن ينخفض الى 16.8% (2018)، ومن المتوقع أن ينخفض هذا  
البند من النفقات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الى 4.4% (2018).

وبالمقابل، فإن إجمالي الرواتب والأجور والعلوات حسب التصنيف  
الاقتصادي الى إجمالي النفقات الجارية انخفض من 50.8% (2016)  
الى 45.1% (2018). كذلك، من المتوقع أن ينخفض هذا البند من  
النفقات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الى 11.8% (2018). أما عن



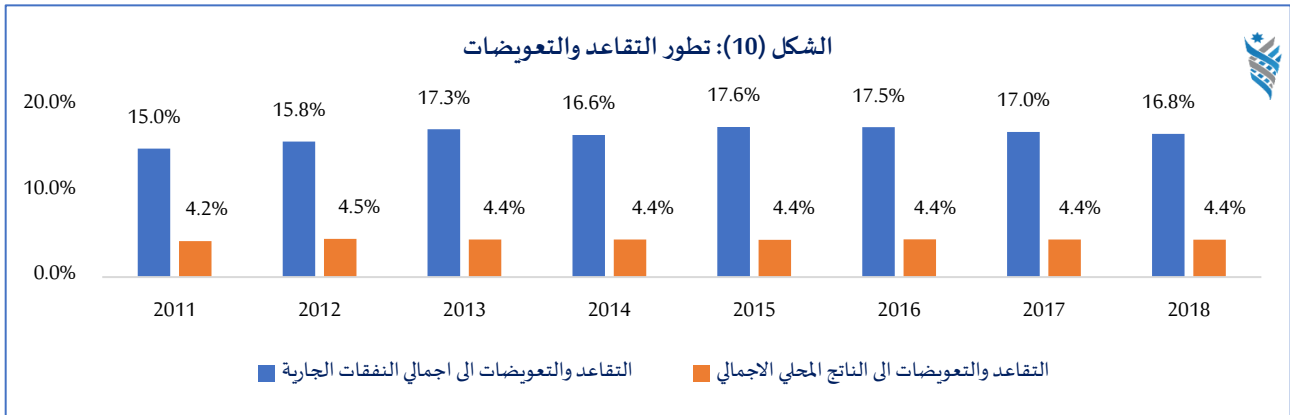
والتعويضات والتي كانت حوالي 1.2 مليار دينار (2016). بناء على هذا التغيير في القانون (الانضمام الى مؤسسة الضمان الاجتماعي)، من الضروري دراسة تطور هذا البند من النفقات العامة (التقاعد) وبرمجة قيم الانخفاض به وتحويلها الى استثمارات رأسمالية ذات ابعاد اقتصادية واجتماعية مهمة.

**ثانياً:** نسبة الى تطور نفقات الرواتب والأجور والعلاوات، مع أن فاتورة التقاعد والتعويضات ومساهمات الضمان الاجتماعي تعكس معدلات نمو أعلى، من المهم ملاحظة أنه ومنذ بداية العام 1995 (2003) اصبح جميع الموظفون الجدد في الدولة (الأجهزة الأمنية) منتسبون الى مؤسسة الضمان الاجتماعي، ومن أهم أبعاد هذه السياسة أز هذا القانون هو الانخفاض المتوقع (الى الصفر) لفاتورة التقاعد



نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي، من المتوقع أن يحافظ هذا البند من النفقات على ما كان عليه (4.4%).

أما عن اجمالي نفقات التقاعد والتعويضات، فأيضاً تشير البيانات الى انخفاضها من 17.6% من اجمالي النفقات الجارية (2015) الى 17.5% (2016)، ومن المتوقع أن تنخفض الى 16.8% مع نهاية العام 2018. أما



2018 يساوي 1.4%؟ وفي هذا السياق، من الضروري ملاحظة أن اجمالي عدد العاملين في هذه الوزارة هو 104177 شخص و 106309 شخص في الأعوام 2014 و 2018 على التوالي.

**ثالثاً:** هل من المعقول أن تزداد رواتب وأجور وعلاوات العاملين في وزارة الصحة الحقيقية المتوقعة لعام 2018 ب 0.81% فقط؟ هل من المعقول أن يكون المعدل السنوي لهذه النسبة خلال الفترة 2014-2018 يساوي 3.6%؟ وفي هذا السياق، من الضروري ملاحظة أن اجمالي عدد العاملين في هذه الوزارة هو 33223 شخص و 35434 شخص في الأعوام 2014 و 2018 على التوالي.

نسبة الى ما تقدم من ملاحظات حول النفقات الجارية، ونظراً لوزنها في موازنة الدولة من حيث النفقات الجارية، ولأهميتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، من المفيد ابراز، وعلى شكل تساؤلات، أهم ما جاء في النفقات الجارية (الرواتب والأجور والعلاوات) لوزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة، ووزارة الدفاع.

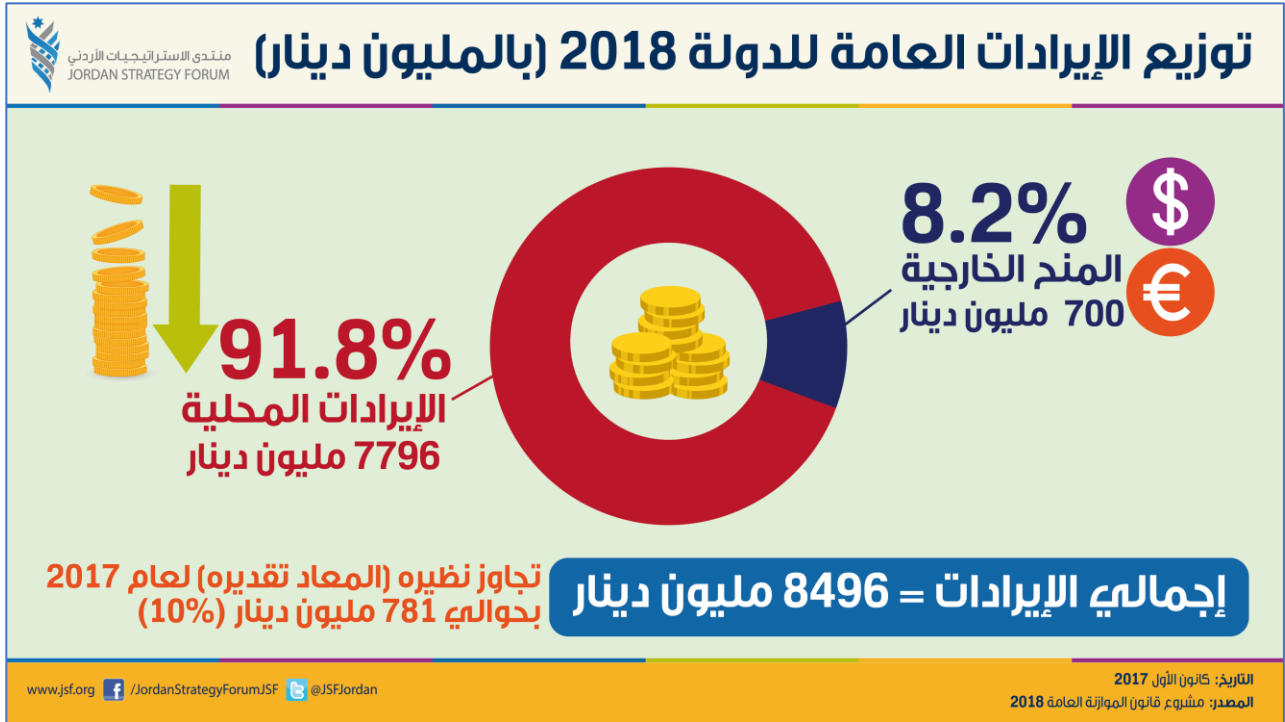
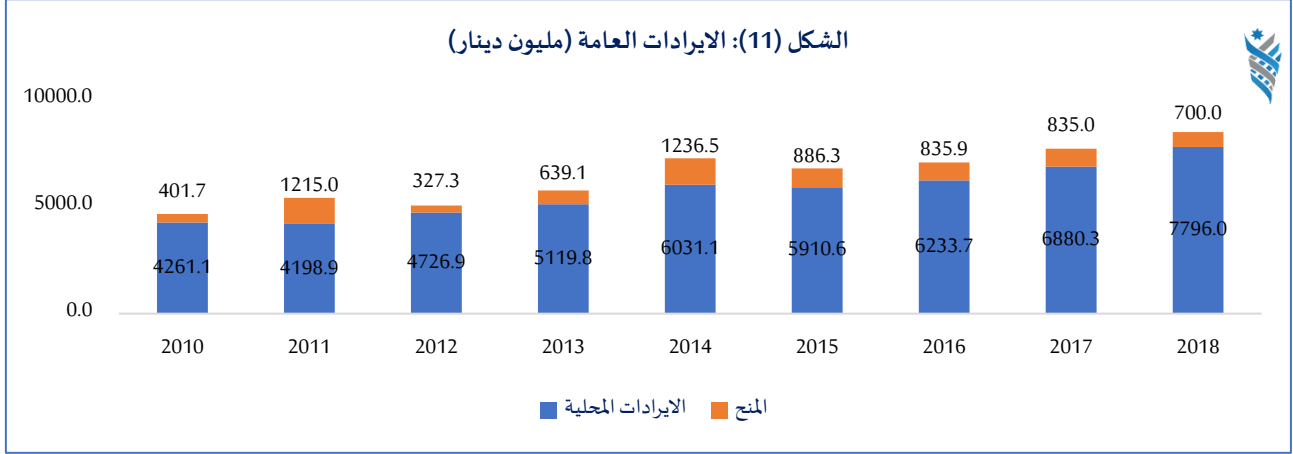
**أولاً:** هل من المعقول أن تزداد رواتب وأجور وعلاوات وزارة الدفاع الحقيقية المتوقعة لعام 2018 ب 0.154% فقط؟

**ثانياً:** هل من المعقول أن تزداد رواتب وأجور وعلاوات العاملين في وزارة التربية والتعليم الحقيقية المتوقعة لعام 2018 ب 1.4% فقط؟ هل من المعقول أن يكون المعدل السنوي لهذه النسبة خلال الفترة 2014-

## 2. الإيرادات العامة

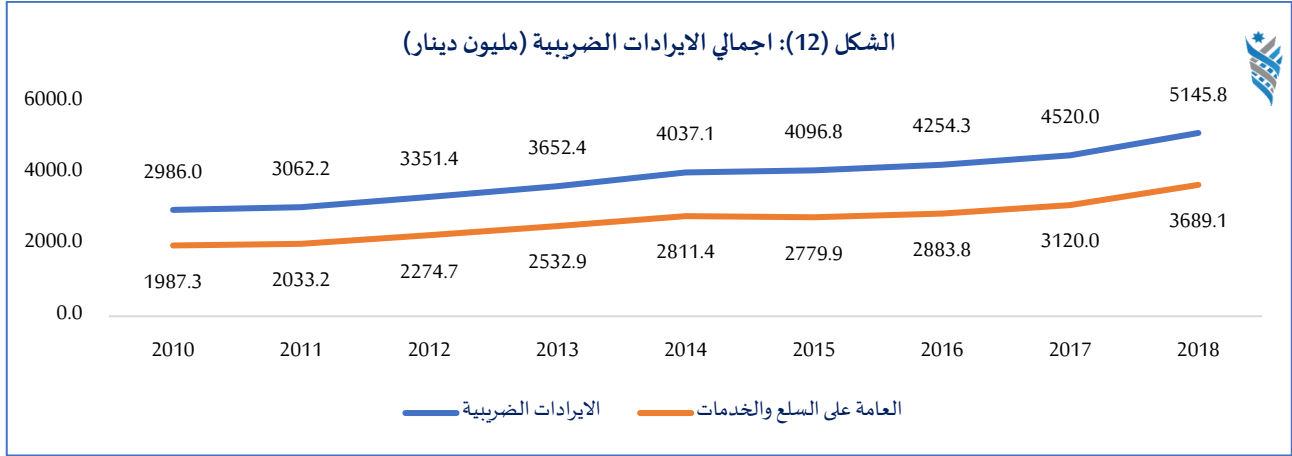
الخارجية المقدرة بنحو 700 مليون دينار فتنخفض عن مستواها في عام 2017 بحوالي 135 مليون دينار أو ما نسبته 16.2%.

مقابل النفقات العامة، قدرت الإيرادات العامة (المحلية) في مشروع موازنة عام 2018 بنحو 7796 مليون دينار بزيادة مقدارها 915.7 مليون دينار أو ما نسبته 13.3% عن مستواها في عام 2017. أما المنح



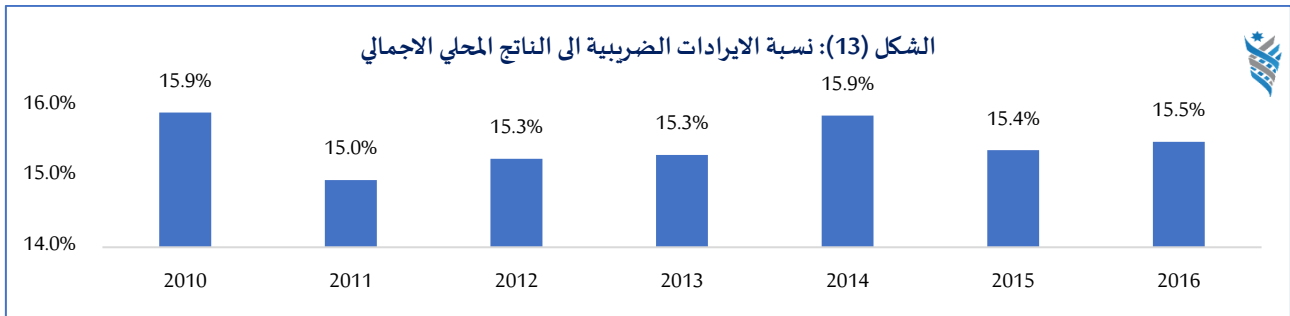
نسبته 13.8% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2017، وان السبب الرئيسي وراء هذه الارتفاع هو الازدياد المتوقع على الضريبة العامة على السلع والخدمات.

وفيما يتعلق بمكونات الإيرادات المحلية، فيلاحظ ان الإيرادات الضريبية، والتي شكلت نحو 70% من اجمالي الإيرادات المحلية في عام 2016، قدر لها أن ترتفع في عام 2018 بحوالي 626 مليون دينار أو ما



خلال الفترة 2010-2016، ونسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي، لا تشير الإيرادات الضريبية إلى أي تغير يذكر. فعلى سبيل المثال، كانت نسبة هذه الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الاجمالي خلال هذه الفترة تتراوح حول 15.0%.

ولكي نتمكن من الحكم على تطور الإيرادات الضريبية، من الضروري أن تنسب إلى الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات الماضية.

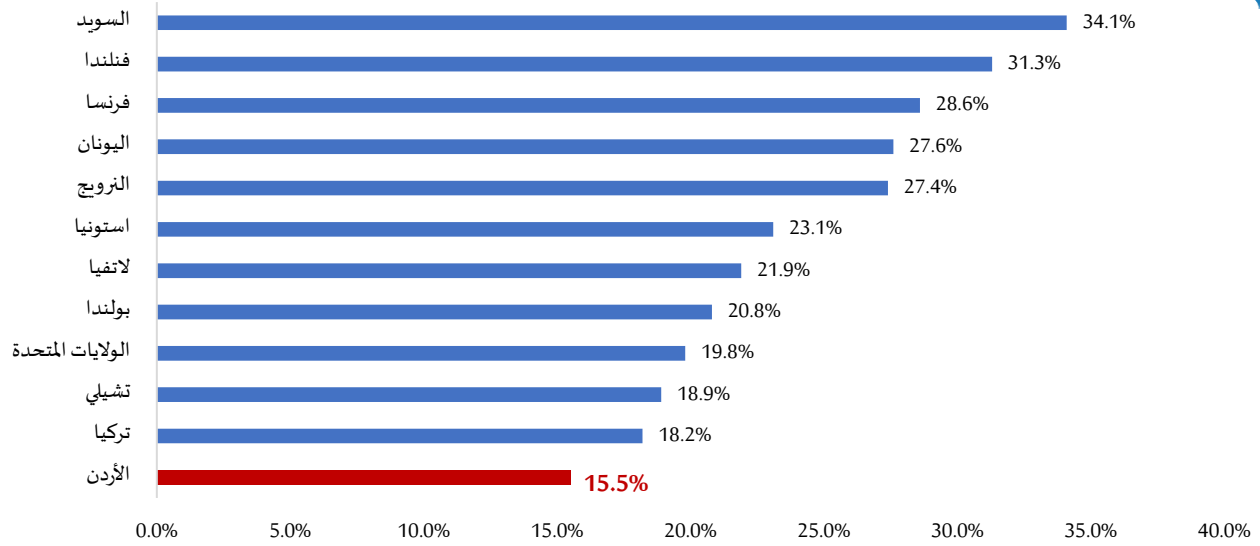


للدورة الاقتصادية والتقلب السنوي في قيمة المنح الخارجية، من الضروري العمل على رفع نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الاجمالي.

وفي هذا السياق، تشير البيانات الرسمية إلى أن اجمالي الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الاجمالي في المملكة أقل من العديد من دول العالم. وفي ضوء عدم قدرة الحكومة على تبني سياسة مالية مواجهة



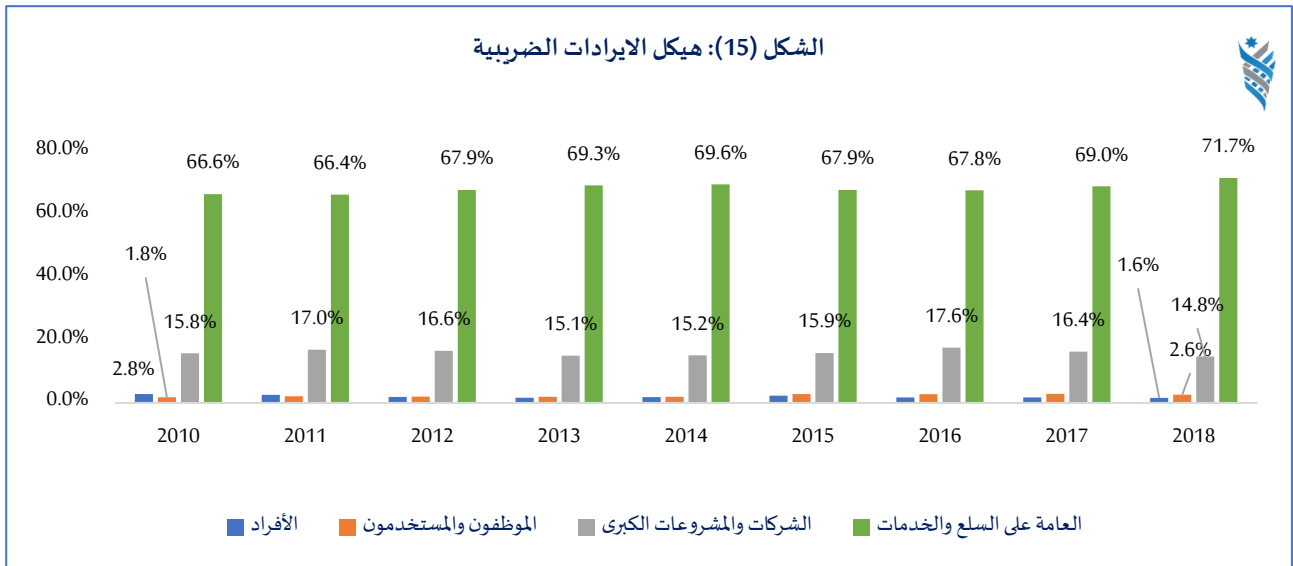
الشكل (14): الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2016



باستثناء الشركات المساهمة والمشاريع الكبرى (فئة الأفراد)، شكل 2.8% (2010) من إجمالي الإيرادات الضريبية فقط و1.9% في عام 2016 ومن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة إلى 1.6% فقط في العام 2018.

أما عن هيكل الإيرادات الضريبية، من المفيد ملاحظة أن الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات) تشكل نسبة مرتفعة من إجمالي الإيرادات الضريبية، ومن المتوقع أن تزداد هذه النسبة من 69.0% (2017) إلى 71.7% (2018). إضافة إلى ذلك، من المهم أيضا ملاحظة أن الإيراد الضريبي من جميع مؤسسات القطاع الخاص،

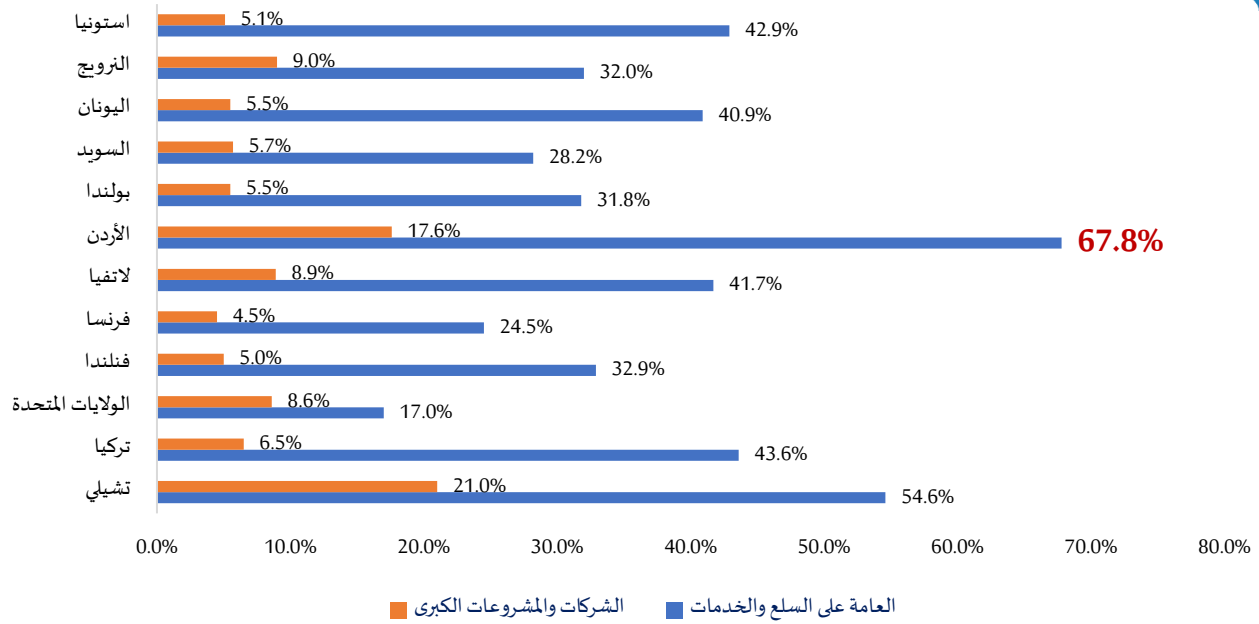
الشكل (15): هيكل الإيرادات الضريبية



كذلك، تشير البيانات الرسمية إلى أن هيكل الإيرادات الضريبية في الأردن مختلف عن ما هو عليه في العديد من دول العالم. شكلت الضريبة العامة على السلع والخدمات 67.8% من إجمالي الإيرادات الضريبية (2016) وهذه النسبة أعلى بكثير من ما هي عليه في تركيا (43.6%) وبولندا (31.8%) وفرنسا (24.5%). كذلك، والأكثر أهمية، هو أن الوسط الحسابي للدخل الضريبي من جميع مؤسسات القطاع الخاص، باستثناء الشركات المساهمة والمشاريع الكبرى (فئة الأفراد) في مجموعة الدول الصناعية يشكل 15%-20% من إجمالي الإيرادات الضريبية بينما تشكل هذه النسبة في الأردن فقط 1.9% (2016).

كذلك، تشير البيانات الرسمية إلى أن هيكل الإيرادات الضريبية في الأردن مختلف عن ما هو عليه في العديد من دول العالم. شكلت الضريبة العامة على السلع والخدمات 67.8% من إجمالي الإيرادات الضريبية (2016) وهذه النسبة أعلى بكثير من ما هي عليه في تركيا (43.6%) وبولندا (31.8%) وفرنسا (24.5%). كذلك، والأكثر أهمية، هو أن الوسط الحسابي للدخل الضريبي من جميع مؤسسات القطاع الخاص، باستثناء الشركات المساهمة والمشاريع الكبرى (فئة الأفراد) في مجموعة الدول الصناعية يشكل 15%-20% من إجمالي الإيرادات الضريبية بينما تشكل هذه النسبة في الأردن فقط 1.9% (2016).

الشكل (16): هيكل الإيرادات الضريبية لعام 2016



والمستخدمون في اجمالي الإيرادات الضريبية بمبالغ أعلى من فئة الأفراد (القطاع الخاص باستثناء الشركات المساهمة)!  
3. العمل على تجنب اخضاع الشركات المساهمة الى معدلات ضريبية مختلفة. على سبيل المثال، لماذا معدل الضريبة 35% من أرباح هذا القطاع و25% من أرباح ذلك القطاع؟

إضافة الى ما تقدم من ملاحظات حول اجمالي الإيرادات الضريبية وهيكلها، من المفيد ملاحظة أن الفارق ما بين القيم التي تنشر في قانون الموازنة (المقدر) والفعلي مثير للاهتمام. فعلى سبيل المثال، لو نظرنا الى تفاصيل الإيرادات الضريبية المقدرة والمعاد تقديرها لعام 2017، للاضطلاع التالي:

نوع الإيراد الضريبي	المقدر	المعاد تقديره	التباين
الأفراد	95.9	80.0	95.9 - 80.0 = 15.9
الموظفون والمستخدمون	127.5	130.0	127.5 - 130.0 = -2.5
الشركات المساهمة	822.6	740.0	822.6 - 740.0 = 82.6
العمامة على السلع والخدمات	3195.0	3120.0	3195.0 - 3120.0 = 75.0
مجموع الإيرادات الضريبية	5201.0	4520.0	5201.0 - 4520.0 = 681.0

بناء على ما تقدم من ملاحظات حول نسبة الإيرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي، ومكونات الإيرادات الضريبية، من المعقول جدا اقتراح ما يلي:

1. العمل على تخفيض نسبة الاعتماد على الضريبة العمامة على السلع والخدمات (المبيعات) وذلك للتنوع الأفضل لمصادر الإيرادات الضريبية. كذلك، في ظل الضريبة العمامة على السلع والخدمات، ونسبة الى دخلهم، يدفع الأقل دخلا ضريبة أعلى من ذوي الدخل الأعلى أو المرتفع.
2. العمل على رفع الكفاءة في تحصيل الضرائب من فئة الأفراد (القطاع الخاص باستثناء الشركات المساهمة). فمن غير المعقول في أي اقتصاد بما فيهم الأردني أن يساهم الموظفون

كذلك، من الضروري التنويه إلى أن هذا المبلغ (450 مليون دينار) هو السبب الرئيسي وراء ارتفاع الإيرادات الضريبية من المعاد تقديره للعام 2017 والبالغ 4520 مليون دينار إلى 5145.8 مليون دينار للعام 2018. بمعنى آخر، "الالتزام بالإصلاحات الضريبية" والمقصود بها "رفع إعفاءات ضريبة المبيعات" أصبح أمر أكثر أهمية من السابق.

إضافة إلى هذه الملاحظات، لو نظرنا إلى تفاصيل الإيرادات الضريبية المقدرة والمعاد تقديرها للأعوام 2015 و 2016، لاستطعنا ملاحظة ما يلي:

1. هناك "عدم دقة" في توقع الإيراد الضريبي من الأفراد بما يعادل - 16.58% مما كان متوقع، وكذلك الأمر في توقع الإيراد الضريبي من الموظفون والمستخدمون، والشركات المساهمة، ومن الضريبة العامة على السلع والخدمات.
2. المعاد تقديره من هذه المصادر الضريبية الرئيسية لا يفسر الفارق ما بين مجموع الإيرادات الضريبية المقدرة والمعاد تقديرها. في حقيقة الأمر، هذا الفارق يعود إلى الـ 450 مليون دينار التي كانت ضمن الإيرادات المقدرة لعام 2017 والتي لم يتم تحصيلها لأن الحكومة لم تتخذ الإجراءات الضريبية الإصلاحية آنذاك.

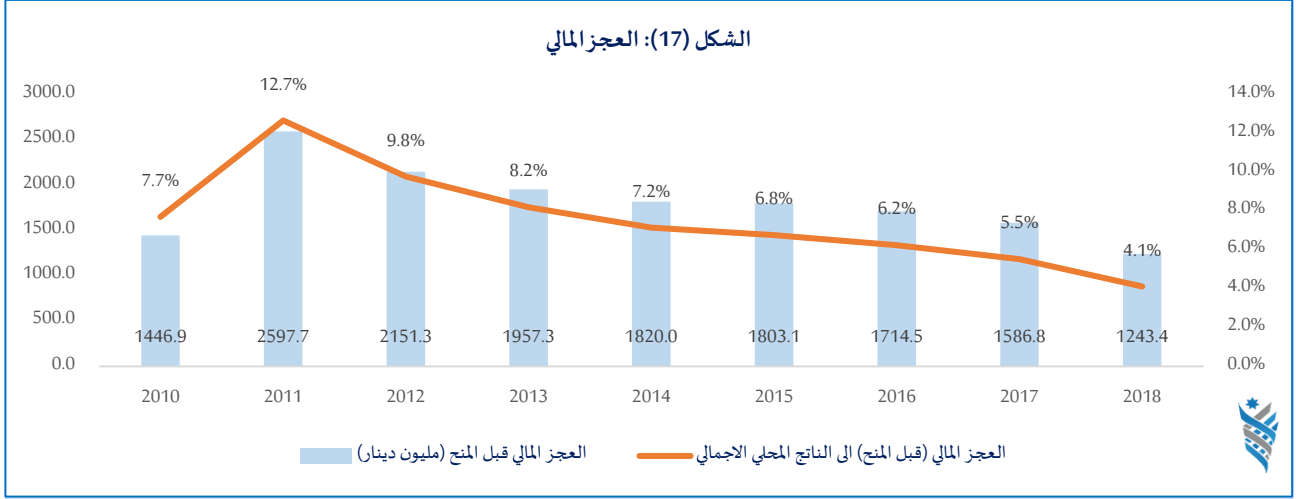
التباين		نوع الإيراد الضريبي
2016	2015	
-32.86%	-17.04%	الأفراد
+5.98%	-3.04%	الموظفون والمستخدمون
-1.34%	+0.28%	الشركات المساهمة
-6.34%	-7.33%	العامة على السلع والخدمات
-7.45%	-6.25%	مجموع الإيرادات الضريبية

باستثناء الإيرادات الضريبية من الموظفون والمستخدمين ومن الشركات المساهمة، الفارق ما بين الإيراد الضريبي الفعلي والمتوقع في الأعوام 2015 و 2016 يعتبر مرتفع، ومن الضروري العمل على "تنبؤ الإيرادات الضريبية بشكل أفضل" وخاصة الضريبة العامة على السلع والخدمات.

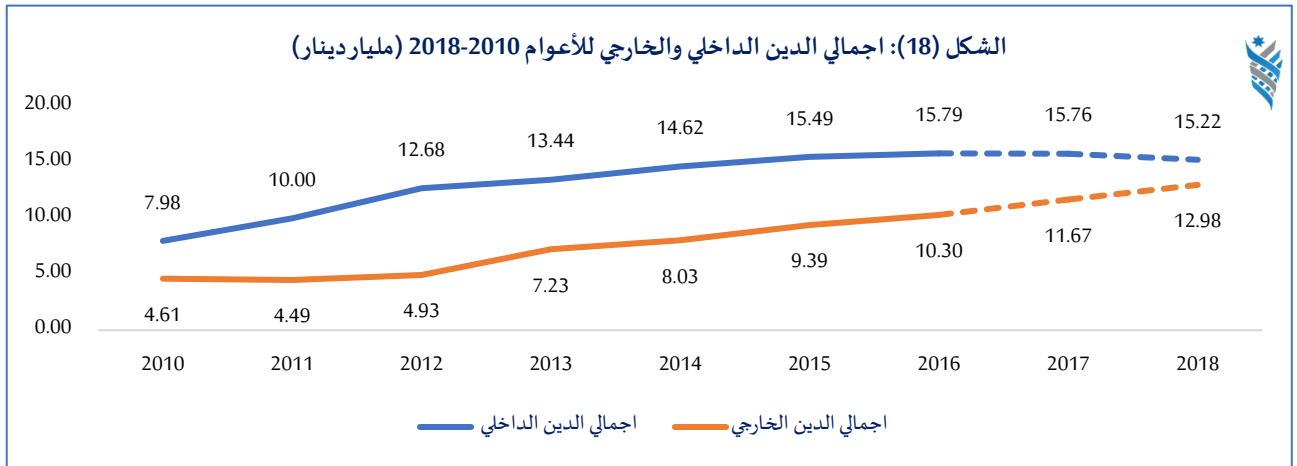
### 3. العجز المالي

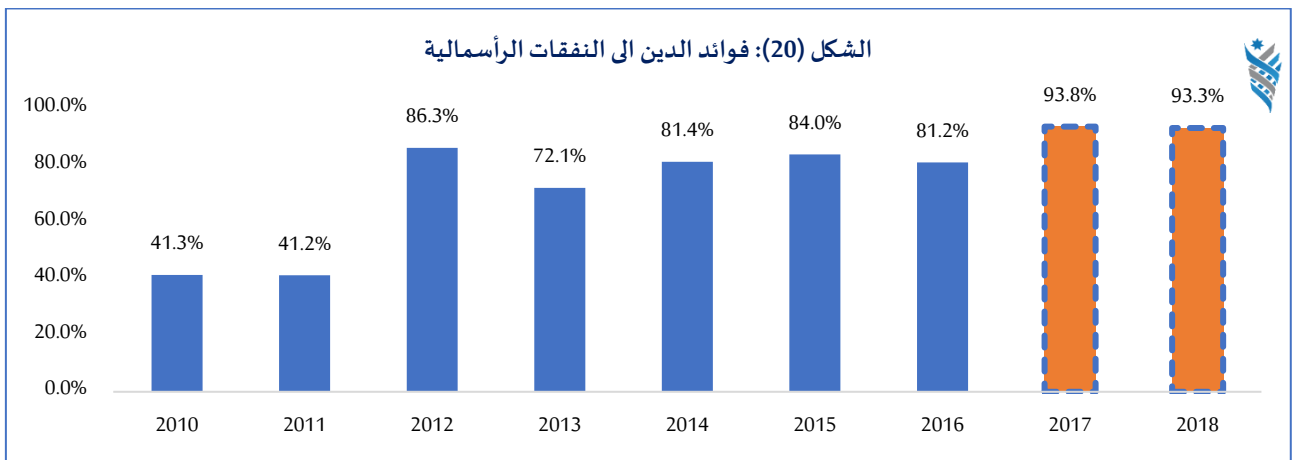
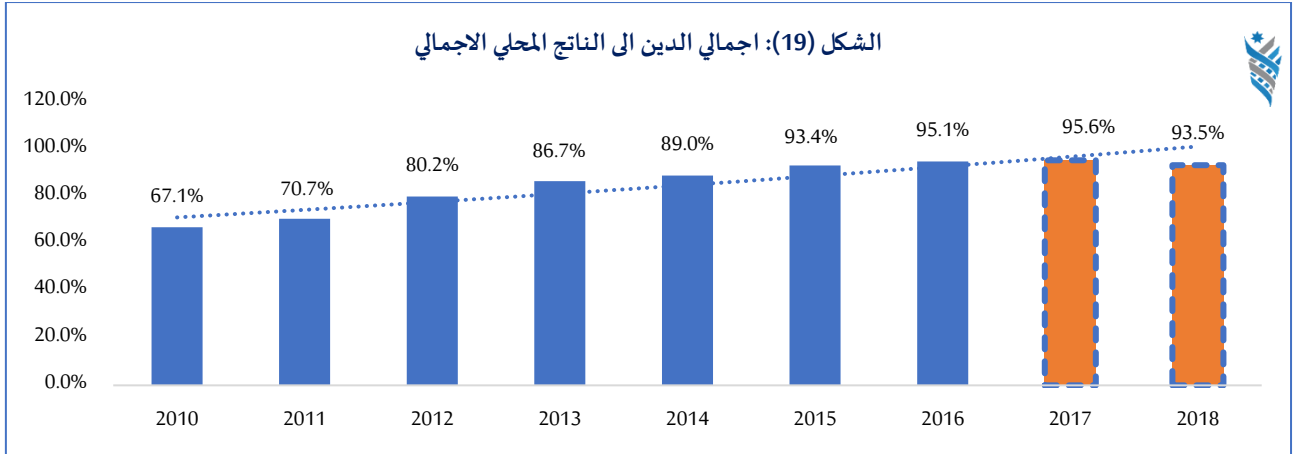
الاسمي. وقبل المنح الخارجية، قدر للعجز المالي أن يبلغ في عام 2018 نحو 1243 مليون دينار أو ما نسبته 4.1% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي مقابل عجز معاد تقديره بنحو 1587 مليون دينار أو ما نسبته 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي في عام 2017.

وترتبطا على ما تقدم، قدر العجز الحالي في مشروع موازنة عام 2018 أن يهبط إلى نحو 543 مليون دينار أو ما نسبته 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي وذلك بعد المنح الخارجية مقارنة مع عجز معاد تقديره بنحو 752 مليون دينار أو ما نسبته 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي



وكما هو متوقع، أدى العجز المتواصل في موازنات الحكومة (قبل وبعد المنح الخارجية) الى الازدياد في المديونية، وفي خدمة الدين العام. على سبيل المثال، من المتوقع أن يزداد اجمالي الدين الخاجي من 10.3 مليار (2016) الى 11.67 مليار (2017) ووالى 12.98 مليار دينار (2018). أما الدين المحلي، فمن المتوقع أن ينخفض من 15.79 مليار دينار (2016) الى 15.22 مليار دينار مع نهاية العام 2018. وفي هذا السياق، من المؤسف أن خدمة المديونية أصبحت تشكل عبئا ماليا ضخما على موازنة الدولة حتى أصبحت تعادل حوالي 92%-95% من النفقات الرأسمالية!





## 4. مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018

ويشير التصنيف الاقتصادي للنفقات الجارية للوحدات الحكومية لعام 2018 أن:

**مجموعة تعويضات العاملين** لديها قدرت بنحو 384 مليون دينار مشكلة ما نسبته 33% من مجموع النفقات الجارية وذلك مقابل 367 مليون دينار في عام 2017 المعاد تقديره.

**مصاريف الكهرباء** لهذه الوحدات في عام 2018 بنحو 124 مليون دينار مشكلة ما نسبته 11% من مجموع النفقات الجارية للوحدات المذكور.

**الفوائد البنكية** فقدت بنحو 190 مليون دينار مشكلة ما نسبته 16% من مجموع النفقات الجارية

**مصروفات السلع والخدمات** قدرت بنحو 327 مليون دينار مستحوذة على ما نسبته 28.0% من مجموع النفقات الجارية لعام 2018 مقارنة مع نحو 305 مليون دينار أو ما نسبته 28.2% في عام 2017 المعاد تقديره.

أما النفقات الرأسمالية فتتوزع بشكل أساسي على **مصاريف الإدامة والتشغيل وعلى صيانة وإصلاح المباني والمرافق**، حيث قدر لهذا البند أن يصل إلى 236 مليون دينار في عام 2018 مقارنة مع 208 مليون دينار معاد تقديره في عام 2017 مشكلة بما نسبته 36.6% و 37.4% من إجمالي الانفاق الرأسمالي للعامين المذكورين تبعاً. **والمصاريف على الأشغال والإنشاءات** فقدت بنحو 309 مليون دينار في عام 2018 مقارنة مع 242 مليون دينار معاد تقديره في عام 2017 مشكلة بما نسبته 48.1% و 43.6% من إجمالي الانفاق الرأسمالي للعامين المشار إليها على الترتيب.

### النفقات العامة

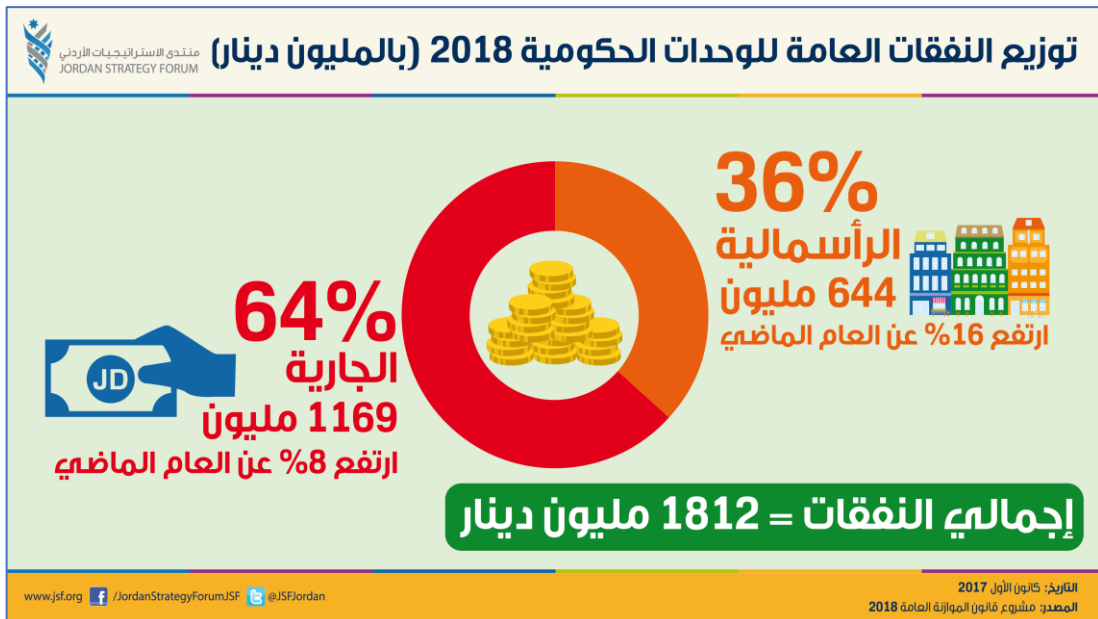
قدر إجمالي النفقات العامة لموازنات الوحدات الحكومية البالغ عددها 57 وحدة حكومية في مشروع قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2018 بنحو 1812 مليون دينار مقابل 1637 مليون دينار معاد تقديره لعام 2017، أي بارتفاع بنحو 175 مليون دينار أو ما نسبته 11%.

### توزيع النفقات

تشكل **النفقات الجارية** من مجمل النفقات في عام 2018 حوالي 1169 مليون دينار أو ما نسبته 64% من مجمل النفقات وذلك مقارنة مع 1081 مليون دينار معاد تقديره في عام 2017، أي ارتفاع مقداره حوالي 88 مليون دينار وبنسبة 8% تقريباً.

تشكل **النفقات الرأسمالية** من مجمل النفقات في عام 2018 حوالي 644 مليون دينار أو ما نسبته 36% من مجمل النفقات مقارنة مع 556 مليون دينار معاد تقديره لعام 2017، أي بارتفاع مقداره نحو 87 مليون دينار أو ما نسبته 16% تقريباً.

يبلغ حجم موازنات قطاع المياه وقطاع الكهرباء في عام 2018 ممثلاً بسلطة المياه وشركة مياه الأردن (مياهنا) وشركة مياه اليرموك وشركة الكهرباء الوطنية وشركة السمراء لتوليد الكهرباء حوالي 891 مليون دينار أو ما نسبته 49% من مجموع موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018 البالغ نحو 1812 مليون دينار، مقارنة مع 794 مليون دينار أو ما نسبته 48% لعام 2017 المعاد تقديره.



المقدم لجميع الوحدات الحكومية التي تتلقى دعماً حكومياً في عام 2018.

قدر أن تقوم بعض الوحدات الحكومية بتحويل فائض للخرينة في عام 2018 مقداره حوالي 139 مليون دينار مسجلاً بذلك انخفاضاً يقدر بحوالي 30 مليون دينار أو ما نسبته 18% عن مستواه المعاد تقديره في عام 2017.

الفائض المتحقق في عام 2018 في عدد من الوحدات الحكومية يأتي بشكل رئيسي من :

- 55 مليون دينار- هيئة تنظيم قطاع الاتصالات
- 20 مليون دينار- شركة تطوير العقبة
- 12 مليون دينار - هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن
- 10 مليون دينار - سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

ويعزى السبب الرئيسي وراء انخفاض الفائض في عام 2018 عن مستواه المعاد تقديره في عام 2017 إلى هبوط الفائض المحول من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بنحو 24 مليون دينار وانخفاض فوائض كل من شركة السمرا لتوليد الكهرباء ومؤسسة المواصفات والمقاييس وهيئة تنظيم الطيران المدني وشركة المجموعة الاردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية.

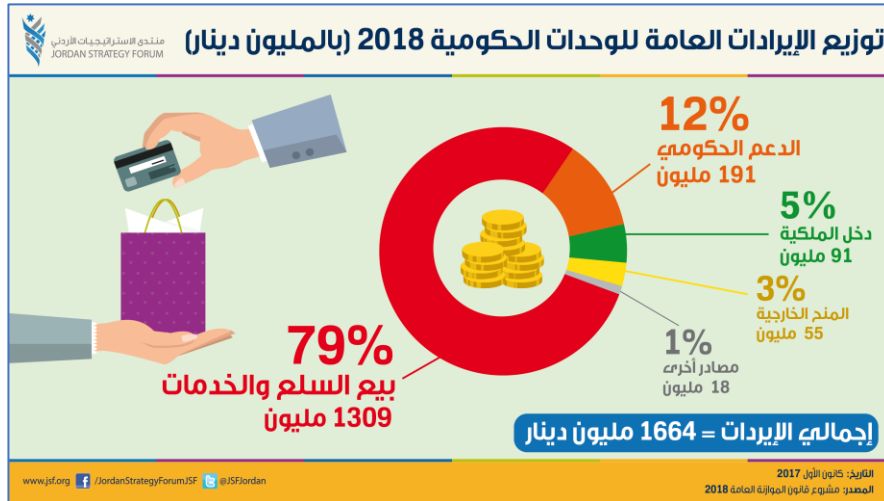
## الإيرادات العامة

قدر إجمالي إيرادات الوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنة عام 2018 بنحو 1664 مليون دينار مسجلاً ارتفاعاً عن مستواه المعاد تقديره في عام 2017 بنحو 141 مليون دينار أو ما نسبته 9%. أما لعامي 2019 و 2020 فقدر لهذه الإيرادات أن تنخفض بنحو 32 مليون دينار في عام 2019 لتعود للارتفاع في عام 2020 بنحو 17 مليون دينار.

وبالنظر إلى أبرز مصادر إيرادات الوحدات الحكومية، يلاحظ أنها تتأني من مصادر متعددة وفي مقدمتها:

**إيرادات بيع السلع والخدمات** والتي قدرت في مشروع موازنة عام 2018 أن تبلغ **1309 مليون دينار** لتشكّل 79% من مجمل إيراداتها. **الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية** لنفقاتها الجارية والرأسمالية البالغ في عام 2018 نحو **191 مليون دينار** وإيرادات دخل الملكية بواقع 91 مليون دينار والمنح الخارجية بواقع 55 مليون دينار .

كانت نسبة وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات 39% من مجمل الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية في عام 2018. حازت سلطة المياه ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون ومؤسسة التدريب المهني وهيئة الطاقة الذرية الأردنية وهيئة تنظيم النقل البري، على ما مجموعه 89 مليون دينار أو ما نسبته 47% من مجمل الدعم الحكومي



يتركز العجز بشكل رئيسي في سلطة المياه حيث قدر في عام 2018 أن يبلغ 306 مليون دينار مقارنة مع 262 مليون دينار المعاد تقديره في عام 2017.

تركز الوفر في عامي 2017 و 2018 في هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وشركة تطوير العقبة حيث بلغ الوفر المعاد تقديره في عام 2017 نحو 46.0 مليون دينار و 14.8 مليون دينار في كل منهما على الترتيب مقابل 52.8 مليون دينار و 32.6 مليون دينار لكل منهما تبعاً في عام 2018.

## صافي العجز قبل التمويل

قدر صافي العجز قبل التمويل للوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018 بنحو 148 مليون دينار، مقارنة مع عجز بلغ 114 مليون دينار وفقاً للبيانات المعاد تقديرها لعام 2017. ويعتبر العجز قبل التمويل محصلة للمفوقات التي تحققها عدد من الوحدات الحكومية والعجزات التي يحققها عدد آخر من هذه الوحدات.

## 5. الخلاصة والتوصيات

**رابعاً:** من أهم الأمور التي يجب مراعاتها والعمل على تحسينها هي معدل الارتفاع في إجمالي رواتب وأجور وعلاوات وزارة الدفاع، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة. من غير المعقول أن لا تحافظ الدولة الأردنية على دخل هذه الفئة المهمة من فئات المجتمع الأردني.

**خامساً:** وللعمل على حل الملاحظات المذكورة أعلاه (وغيرها)، وفي المستقبل القريب، على الحكومة أن تولي موضوع الجهد الضريبي (إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي) الاهتمام الذي يستحقه لما له من أبعاد مهمة ومنها تعزيز قدرتها على تحقيق الاستقرار في أداء الاقتصاد الوطني من خلال تبني السياسة المالية المواجهة للدورة الاقتصادية، وزيادة وتركيز مشاريعها الرأسمالية في سلع وخدمات طالما المواطن الأردني حلم بها.

**سادساً:** ليعمل على تخفيض نسبة الاعتماد على الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات) وذلك لتنوع أفضل لمصادر الإيرادات الضريبية. كذلك، في ظل الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات)، ونسبة إلى دخلهم، يدفع الأقل دخلاً ضريبة أعلى من ذوي الدخل الأعلى أو المرتفع.

**سابعاً:** العمل على رفع الكفاءة في تحصيل الضرائب من فئة الأفراد. من غير المعقول في أي اقتصاد بما فهم الأردني أن يساهم الموظفون والمستخدمون في إجمالي الإيرادات الضريبية بمبالغ أعلى من فئة الأفراد!

**ثامناً:** العمل على تجنب إخضاع الشركات المساهمة إلى معدلات ضريبية مختلفة. على سبيل المثال، لماذا معدل الضريبة 35% من أرباح هذا القطاع و 25% من أرباح ذلك القطاع؟

**تاسعاً:** باستثناء الإيرادات الضريبية من الموظفين والمستخدمين ومن الشركات المساهمة، الفارق ما بين الإيراد الضريبي الفعلي والمتوقع في الأعوام 2015 و 2016 يعتبر مرتفع، ومن الضروري العمل على "تنبؤ" الإيرادات الضريبية بشكل أفضل" وخاصة الضريبة العامة على السلع والخدمات (المبيعات).

لأن الاقتصاد الأردني يواجه العديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، ومن أهمها النمو المتباطئ في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ومعدلات البطالة المرتفعة، ومستويات الفقر القائمة، والعجز المتواصل في الميزان التجاري، وتداعيات الظروف الإقليمية لعدد من الدول الشقيقة المحيطة به، والعجز المالي المتواصل في موازنة الدولة، والمديونية وتكاليف خدمتها المتزايدة، جاءت هذه الورقة لتحليل أبرز ما جاء في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 (ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018)، وإلى ابداء الملاحظات والتوصيات حول السياسة المالية للدولة الأردنية بشكل عام.

بناء على دراسة مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018، والسياسة المالية في الفترة الماضية القريبة، تم التوصل إلى العديد من الملاحظات ومن أهمها ما يلي:

**أولاً:** يتسم مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 في زيادة في هذا البند من النفقات (الإيرادات) وفي انخفاض ذلك البند من النفقات (الإيرادات).

**ثانياً:** من الملاحظات الجيدة حول مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 انخفاض مخصصات الإعانات لدعم السلع عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 135 مليون دينار إلى 20 مليون دينار أو بنسبة 85.0%، وارتفاع مخصصات الدعم النقدي لمستحقيه عن مستواها لعام 2017 من لا شيء إلى 171 مليون دينار.

**ثالثاً:** من الملاحظات غير الجيدة حول مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 ارتفاع مخصصات استخدام السلع والخدمات حسب التصنيف الاقتصادي عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 بنحو 197.3 مليون دينار أو بنسبة 56.1%، وهذا الارتفاع في هذا البند بحاجة إلى توضيح وتبرير! أما عن ارتفاع مخصصات الفوائد الخارجية في عام 2018 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2017 من 245 مليون دينار إلى 343 مليون دينار، فهو امر غير مفاجئ مع وجود عجز متواصل في الموزونات السابقة.





## 6. المراجع

1. مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2018 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2018.
2. مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017.
3. مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2016 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2016.
4. مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2015 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2015.
5. النشرات المالية الشهرية، وزارة المالية، الأردن.
6. قاعدة بيانات البنك الدولي.
7. قاعدة بيانات Eurostat، الاتحاد الأوروبي.



منتدى الاستراتيجيات الأردني  
JORDAN STRATEGY FORUM

فاكس: +٩١٢ ٦٥١١ ٦٣٧٦

هاتف: +٩١٢ ٦٥١١ ٦٤٧٦

info@jsf.org

www.jsf.org

 /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan