



منتدى الاستراتيجيات الأردني  
JORDAN STRATEGY FORUM

# من يمول الموازنة العامة؟ (ملخص تنفيذي) تموز، 2013

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



## 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	القسم الأول: مقدمة .....
4	القسم الثاني: الإيرادات العامة.....
5	القسم الثالث: الأعباء الضريبية: على من يقع حملها؟ .....
6	الجدول 1 - ضرائب الاستهلاك مقسومةً على الدخل لكل شريحة .....
6	الجدول 2 - العبء الضريبي لكل شريحة من ضرائب السلع والخدمات.....
7	القسم الرابع: سياسات مقترحة .....
7	القسم الخامس: المصادر.....
8	ملحق: ملخص الموازنة العامة (2011 – 2013) .....

## القسم الأول: مقدمة

فهم مصادر تمويل الموازنة العامة يعتبر من أول الخطوات باتجاه تخفيض عجز الموازنة. فكيف لبلد يفتقر إلى الموارد والمحدود في مداخله مثل الأردن، أن يوفر الأموال اللازمة لتقديم خدماته العامة والتقدم في مسيرته التنموية دون حشد الأموال اللازمة من مواطنيه؟

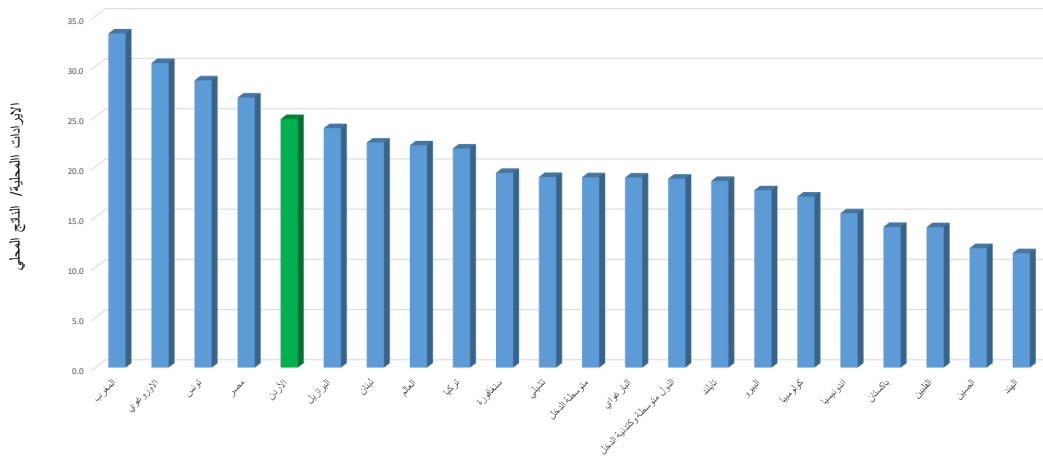
المشكلة لا تقتصر فقط على مصادر تمويل الموازنة وأوجه إنفاقها، بل في قدرتها على توزيع الدخل والمنافع بعدالة أكبر بين شرائح المجتمع. يتطرق هذا البحث إلى هذا الموضوع عن طريق محورين: مدى صحة الانطباعات والهواجس التي تعتبر أن الاقتصاد يحمل من الرسوم والضرائب ما يتجاوز طاقته وقدراته، وهل أعباء تمويل الموازنة العامة تتوزع بعدالة وبالشكل المطلوب على كافة شرائح المجتمع.

يتشكل هيكل هذه الورقة مما يلي: القسم الثاني يغطي تفاصيل الإيرادات العامة ومقارنتها بدول أخرى. القسم الثالث يتناول موضوع الأعباء الضريبية في حين يقدم القسم الرابع سياسات مقترحة.

## القسم الثاني: الإيرادات العامة

يعتبر الأردن من الدول التي لها إيرادات عالية نسبة للنتاج المحلي الإجمالي مقارنة لدول مشابهة في ظروفها للأردن (محدودة في دخلها وثرواتها الوطنية). حيث تشكل الإيرادات المحلية ما يقارب 24.8% من الناتج المحلي الإجمالي حيث يعلوها من الدول العربية مصر وتونس. وهذه النسبة عالية مقارنة مع دول أخرى مثل الهند، الصين، تركيا، ودول أخرى كما يوضح الشكل أدناه.

الشكل 1 - نسبة الإيرادات المحلية إلى الناتج المحلي الإجمالي



لا يوجد معايير معتمدة للحدود المثلى من الرسوم والضرائب، بل يكون المنهج الأفضل هو مقارنة الدولة بدول تقترب معها في ظروفها الاقتصادية ومستوياتها التنموية. يجب الأخذ بعين الاعتبار أن الدول الغنية في مواردها الطبيعية تميل إلى فرض أعباء ضريبية أقل من تلك الفقيرة بالموارد. حيث



يوضح الشكل 1: موقع الأردن نسبة لدول أخرى مشابهها في ظروفها! ويوضح أيضاً أن من بين كل مائة دولار حققها الاقتصاد الأردني في عام 2009، استحوذت الخزينة العامة على نحو 24.8 دولار على شكل رسوم وضرائب متنوعة.

على مدار العشرين سنة الماضية (1992-2011) بلغت مساهمة المساعدات الخارجية في مجمل الإيرادات العامة ذروتها في 2003 حين وصلت إلى 36% في حين وصلت إلى أدنى مستوياتها في عامي 2007 و2010 حين وصلت إلى 8.6%. تذبذب مستويات المساعدات الخارجية وعدم استقرارها (نتيجة لتبعيتها للاعتبارات والمتغيرات السياسية) يبرز الجانب الأهم من الإيرادات العامة ألا وهو الإيرادات المحلية. ترتبط الإيرادات المحلية بواقع وأداء الاقتصاد المحلي وتعنى بها كافة شرائح المجتمع. تنقسم الإيرادات المحلية إلى قسمين: ضريبية وغير ضريبية.

تعتبر الإيرادات الضريبية من أهم الأدوات التي تلجأ إليها معظم الدول لتمويل جانب من ميزانياتها. تنقسم الضرائب في طبيعتها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة. الضرائب المباشرة التي يدفعها الخاضعون لها للحكومة مباشرة مثل ضريبة الدخل. الضرائب غير المباشرة هي الضرائب التي يتولى مسيطر ما تحصيلها نيابة عن الحكومة مثل ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية.

شكلت الإيرادات الضريبية ما معدله 62% من إجمالي الإيرادات العامة خلال أعوام 2011-2013. يتركز معظم الإيرادات الضريبية على هيئة ضرائب غير مباشرة على السلع والخدمات المبيعة في الأسواق المحلية حيث تشكل 68% من إجمالي الإيرادات الضريبية و49% من إجمالي الإيرادات المحلية في عام 2012. في حين شكلت العوائد الضريبية على المعاملات الخارجية نحو 6%. هذا يعني أن نصف الإيرادات المحلية مصدرها السلع والخدمات التي تباع في الأسواق المحلية. أما الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح فشكلت 15% من إجمالي الإيرادات المحلية. يلاحظ أن 85% من الضرائب على الدخل والأرباح تأتي من 708 شركة في حين ضرائب الدخل تشكل 4% فقط من إجمالي الإيرادات المحلية وهي من أدنى النسب في العالم.<sup>1</sup>

### القسم الثالث: الأعباء الضريبية: على من يقع حملها؟

يتركز جزء كبير من الإيرادات الضريبية في إيرادات الضرائب على السلع والخدمات التي تستحوذ على نسبة أعلى من دخل الفئات الأقل دخلاً ونسبة أقل من الفئات أعلى دخلاً. يعزى ذلك إلى كون الاستهلاك (والذي يعتبر الوعاء التحصيلي لمثل هذه الضريبة) يشكل نسبة أعلى من دخول الفئات الأقل دخلاً. استناداً إلى مخرجات مسح نفقات ودخل الأسرة لعام 2010 فأن تقدير الضرائب التي يتحملها كل خميس من السكان في الأردن يظهر وجود ارتباط طردي بين النسبة التي تشكلها الضريبة من إنفاق المستهلكين وبين مستويات دخولهم. تتمثل هذه الأعباء الضريبية على النحو التالي (تصاعدياً):

<sup>1</sup> الدول التي تشملها المقارنة يقل حجم الربح فيها عن 10%

<sup>2</sup> يوضح الجدول في الملحق أرقام الموازنة العامة في أعوام 2011-2013

## الجدول 1 - ضرائب الاستهلاك مقسومة على الدخل لكل شريحة

الشريحة	ضرائب الاستهلاك مقسومة على الدخل <sup>3</sup>
الخُميس الأول	13.6%
الخُميس الثاني	14.4%
الخُميس الثالث	15.1%
الخُميس الرابع	15.4%
الخُميس الأخير	14.4%
المتوسط	14.6%

من خلال النظر على نسبة مساهمة كل شريحة من شرائح السكان في الحصيلة السنوية من الضرائب المفروضة على السلع والخدمات، يلاحظ أن أعباء هذه الضريبة تتوزع طردياً مع مستوى الدخل. حيث تساهم أغنى 40% من الأسر في الأردن بـ 55% من هذه الضرائب. يوضح الجدول أدناه نسبة العبء لكل شريحة:

## الجدول 2 - العبء الضريبي لكل شريحة من ضرائب السلع والخدمات

الشريحة	مساهمة الضرائب الشريحة من
الخُميس الأول	12.0%
الخُميس الثاني	15.0%
الخُميس الثالث	18.0%
الخُميس الرابع	22.0%

<sup>3</sup>شكل العلاقة القائمة بين الدخل والضرائب المدفوعة على الإنفاق يعزى الى ارتفاع نسبة استهلاك الأسر مع ارتفاع مستويات الدخل

33.0%	الخُميس الأخير
100.0%	المجموع

مصادر تمويل الإيرادات المحلية يتشارك بها الأفراد والشركات على حد سواء. حيث تأخذ الضرائب على السلع والخدمات تناسباً طردياً مع مستوى الدخل للأفراد في حين تشكل الضرائب على الأرباح معظم إيرادات الضرائب على الدخل والأرباح (78% من إجمالي الإيرادات).

### القسم الرابع: سياسات مقترحة

تذبذب حجم المساعدات الخارجية وتقلب مستويات مساهمتها في تمويل الإيرادات العامة يؤكد بدوره على ضرورة إعادة النظر في سياسات توظيف هذه المساعدات. يجب أن يتم اقتصار استخدامات المساعدات الخارجية على المشاريع الاستثمارية العامة ذات الأولوية بدلاً من النفقات الجارية واعتماد مفهوم الإيرادات المحلية والعجز قبل المساعدات كمؤشرات رئيسية للسياسة المالية.

يجب دراسة هيكل الإنفاق العام ومحاولة الربط بين حجم الأعباء التي تفرضها الموازنة العامة على مختلف مكونات النسيج الاقتصادي ومستوى الخدمات المقدمة لهم. حيث يجب إعادة هيكلة الإيرادات العامة بشكل يزيد من دورها في إعادة توزيع الدخل والمنافع الاقتصادية بي مستهلكين ومنتجين وغيرها من مكونات نسيج الاقتصاد الوطني. فتجاهل هذا المعيار أدى إلى زيادة تركيز الإيرادات في الضرائب غير المباشرة وجعلها أقل اعتماداً على مستويات الدخل ومؤشرات القدرة على الدفع.

### القسم الخامس: المصادر

1 – "من يمول الموازنة العامة؟"، حازم رحاطة. 2013.

2 – جداول الموازنة العامة. دائرة الموازنة العامة.

<http://www.gbd.gov.jo>

ملحق: ملخص الموازنة العامة (2011 – 2013)

ملخص الموازنات العامة للحكومة الأردنية (2011 – 2013)						
السنة						البند (بالألف دينار)
2013 (E)		2012 (A)		2011 (A)		
%	الرقم	%	الرقم	%	الرقم	
100.0	6,146,0	100.0	5,810,0	100.0	5,208,7	إجمالي الإيرادات
%	00	%	00	%	02	
86.2	5,296,0	85.0	4,940,0	91.6	4,768,7	الإيرادات المحلية
%	00	%	00	%	02	
61.3	3,770,0	61.1	3,547,1	64.6	3,367,3	الإيرادات الضريبية
%	00	%	26	%	53	
12.4	765,000	12.6	734,267	13.8	720,289	ضرائب الدخل والأرباح
%		%		%		
1.8%	110,000	1.4%	79,292	1.5%	79,588	ضرائب على الملكية
42.5	2,610,0	42.1	2,444,4	44.1	2,298,8	ضرائب السلع والخدمات
%	00	%	67	%	26	
4.6%	285,000	5.0%	289,100	5.2%	268,650	ضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
24.8	1,526,0	24.0	1,392,8	26.9	1,401,3	الإيرادات غير الضريبية
%	00	%	74	%	49	
0.4%	24,000	0.4%	23,900	0.4%	22,900	عائد التقاعد
5.5%	339,758	5.0%	289,828	6.2%	322,373	إيرادات دخل ملكية



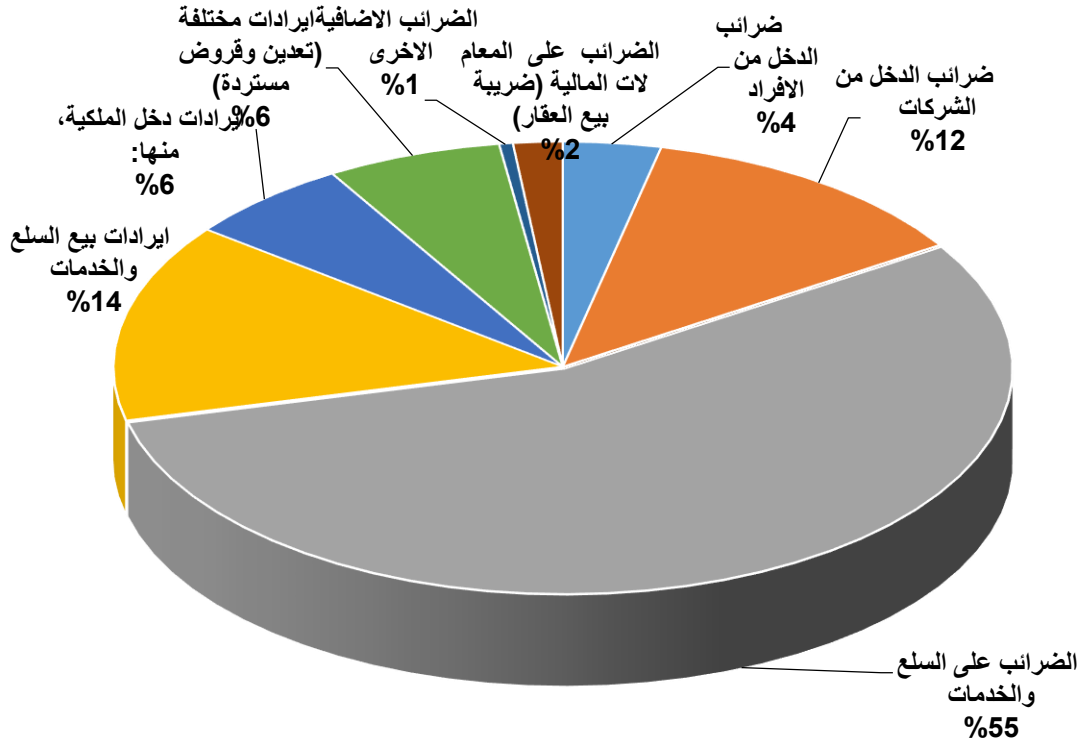


13.1		12.1		13.5		ايرادات بيع السلع والخدمات
%	806,900	%	701,709	%	702,325	
0.8%	47,000	0.8%	44,191	1.3%	65,352	الغرامات والرسوم
5.0%	308,342	5.7%	333,246	5.5%	288,399	الايادات المختلفة
13.8		15.0				الإيرادات الخارجية
%	850,000	%	870,000	8.4%	440,000	
100.0	7,455,7	100.0	6,837,4	100.0	6,369,0	النفقات العامة
%	52	%	91	%	43	
83.3	6,210,1	85.4	5,839,0	83.9	5,344,8	النفقات الجارية
%	40	%	00	%	46	
21.0	1,563,1	20.6	1,409,1	20.3	1,291,1	الجهاز المدني
%	90	%	71	%	51	
23.7	1,767,2	28.4	1,939,9	27.8	1,768,4	الجهاز العسكري
%	00	%	00	%	54	
38.6	2,879,7	36.4	2,489,9	35.9	2,285,2	النفقات الاخرى
%	50	%	29	%	41	
14.3	1,068,0	14.6		13.5		التقاعد والتعويضات
%	00	%	999,000	%	858,000	
10.7						فوائد الدين العام
%	800,000	8.0%	545,000	7.7%	489,000	
3.0%	225,000	6.6%	450,000	5.3%	340,000	دعم المواد التموينية والمحروقات



2.6%	196,295	2.9%	195,478	2.9%	183,908	دعم الوحدات الحكومية
4.0%	300,000	0.0%	-	0.0%	-	شبكة الأمان الاجتماعي
3.9%	290,455	4.4%	300,451	6.5%	414,333	أخرى
16.7%	1,245,612	14.6%	998,491	16.1%	1,024,197	النفقات الرأسمالية
7.2%	539,482	7.9%	540,189	6.2%	397,676	مشاريع مستمرة
5.1%	383,842	5.9%	400,408	7.9%	505,608	مشاريع قيد التنفيذ
4.3%	322,288	0.8%	57,894	1.9%	120,913	مشاريع جديدة
(1,309,752)		(1,027,491)		(1,160,341)		العجز بعد المساعدات
(2,159,752)		(1,897,491)		(1,600,341)		العجز قبل المساعدات

## الشكل 2 – مكونات الإيرادات المحلية لعام 2011





## منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

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



منتدى الاستراتيجيات الأردني  
JORDAN STRATEGY FORUM