منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

قانون الموازنة العامة لعام 2023: ما الجديد؟

كانون أول 2022

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

1.	المقدمة	4
2.	مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2023: الملامح وأبرز الملاحظات	5
3.	الخلاصة والتوصيات	11

1. المقدمة

تشارك الحكومات في جميع دول العالم بالنشاط الاقتصادي. وتعتبر الموازنة العامة وثيقة السياسة المالية التي تعكس أولويات الحكومة وكيفية تحقيق أهدافها للسنوات القادمة. فبالمحصلة، تقوم الحكومات بجمع الإيرادات (الضريبية وغير الضريبية) وإنفاقها لتوفير السلع والخدمات العامة، كالرعاية الصحية، والتعليم، والأمن والنظام، وغيرها من الخدمات. وبالتالي، تستخدم جميع الحكومات -وبدرجات متفاوتة من المشاركة والكفاءة- الموازنة العامة/ السياسة المالية للتأثير على الاقتصاد.

ويؤكد المنطق الاقتصادي على أنه، ما لم تكن السياسة المالية مواتية للنمو الاقتصادي والتنمية، فلن يتمكن القطاع الخاص من أن يصبح شريكًا فاعلاً في العملية التنموية. إذ أن السياسة المالية للحكومات هي التي تحدد إطار عمل القطاع الخاص. **ويكمن، السؤال هنا، حول خصائص الموازنة الجيدة؟ والسياسة المالية الحصيفة؟**

تعتبر الموازنة/ السياسة المالية جيدة في حال كانت قادرة على:

1. **تعزيز النمو الاقتصادي** الحقيقي والحد من الفقر وعدم المساواة (الدخل والفرص).
2. **تحسين كفاءة تخصيص الموارد وإنفاقها**. إذ يكمن تحقيق ذلك من خلال كفاءة وفعالية الإنفاق العام في توفير السلع والخدمات العامة.
3. **الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي**. حيث يتوجب على الموازنة العامة تسريع النمو الاقتصادي، عندما يكون النشاط الاقتصادي ضعيفا. كما، يتوجب على الحكومة أن تُبقي العجز المالي والدين العام ضمن مسارات مستدامة. وبخلاف ذلك، يصبح الدين العام سبباً رئيسياً لعدم استقرار الاقتصاد.
4. وتحتاج الحكومات إلى **مؤسسات عامة قوية وفعالة؛** فموظفي القطاع العام هم الذين يطورون البرامج ويقدمون الخدمات العامة. إضافة إلى دورهم الفاعل في دعم صانعي السياسات ومتخذي القرارات في الحكومة، من خلال تقديم التوصيات المستندة إلى الحقائق والأدلة.

وفي هذا السياق، أقرّ مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2023، في الـ 30 من تشرين الثاني لعام 2022. وحالياً، يتم مناقشة مشروع الموازنة العامة مع أعضاء مجلسي البرلمان.

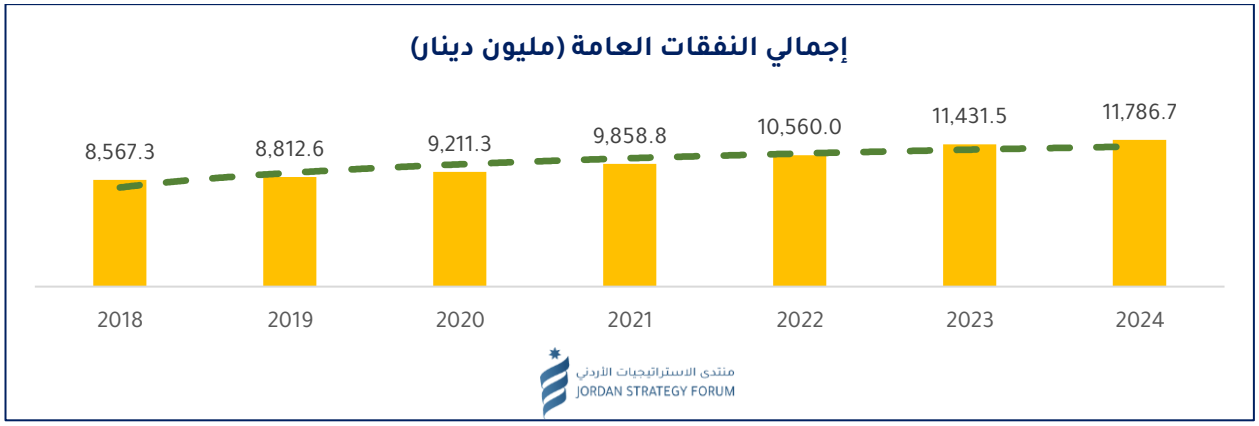
تهدف هذه الورقة، الصادرة عن منتدى الاستراتيجيات الأردني، إلى تسليط الضوء على أبرز ملامح مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2023، وأهم الملاحظات المتعلقة ببنوده، مع تقديم بعض التوصيات المتعلقة بالسياسة المالية.

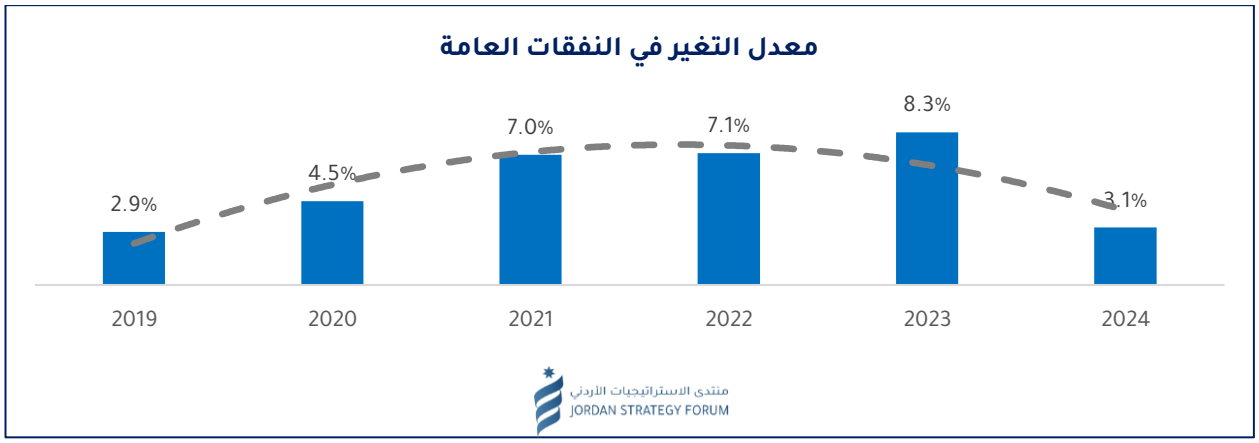
2. مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2023: الملامح وأبرز الملاحظات

بالنظر إلى مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2023، نورد أدناه بعض الملاحظات:

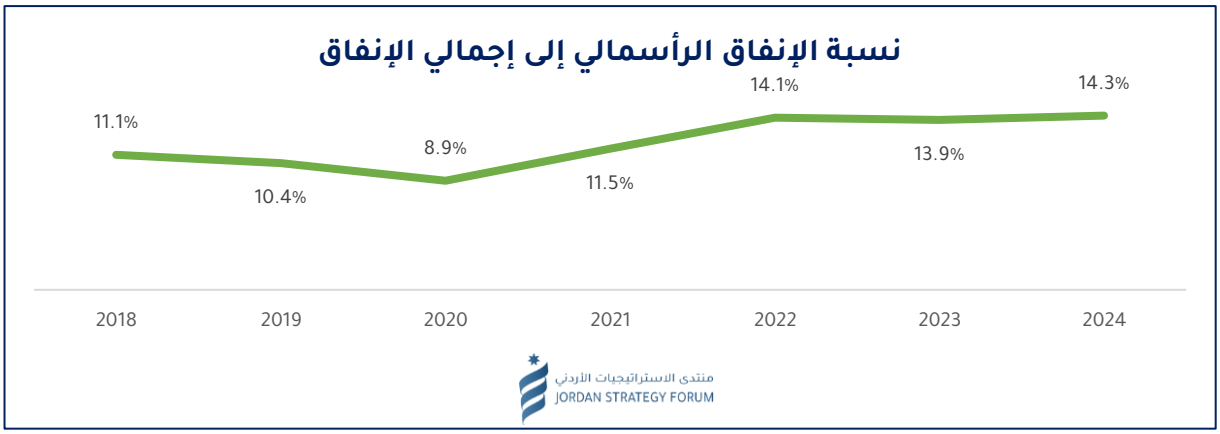
أولاً، فيما **يخص النفقات العامة**، لم يأت مشروع قانون الموازنة العامة 2023 بالشيء الجديد. فكما هو الحال في السنوات السابقة، من المتوقع أن:

1. يزداد إجمالي الإنفاق العام، بالقيمة الاسمية، على الأقل بنسبة نمو تبلغ 8.3%، أي من 10.6 مليار دينار في عام 2022، إلى 11.4 مليار دينار في عام 2023. **وبالنظر إلى الموازنات السابقة منذ العام 2019 وما سبقها، نجد بأن الزيادة جاءت كنسبة إضافية (أي موازنة تدريجية)**. هذا وتعتبر الموازنات التدريجية، موازنات تقليدية؛ حيث يتم إضافة زيادة معينة على حجم الإنفاق الفعلي للسنة التي سابقتها. فزيادة معدل الإنفاق العام بنسبة 8.3% في عام 2023، سوف يتبعها زيادة بسيطة في معدل النمو التأشيري بما يعادل 3.1% في العام 2024.

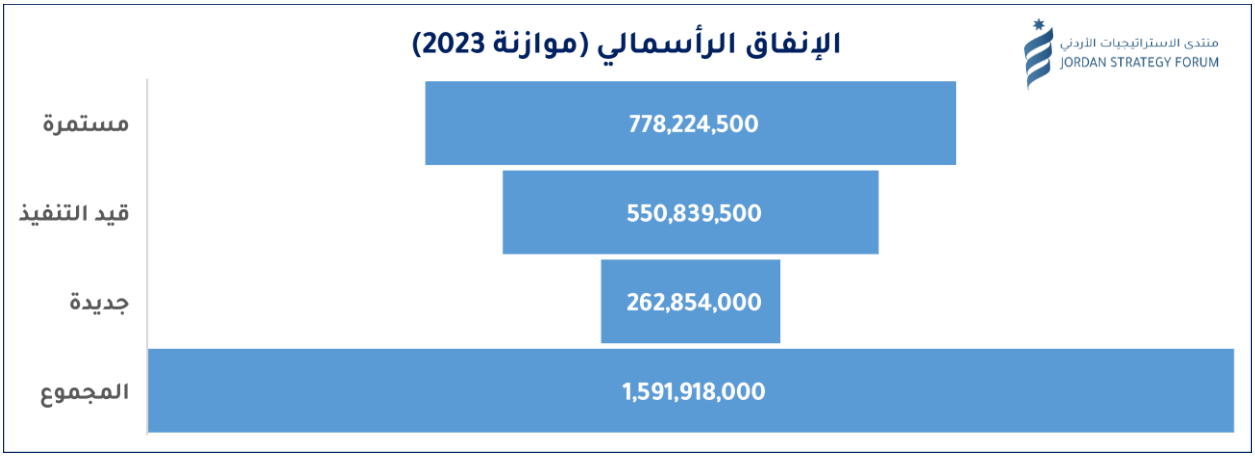




2. **تعتبر تقديرات النفقات الرأسمالية إلى إجمالي الانفاق العام مؤشرًا جيدًا**، حيث جاءت قريبة من نسبتها في العام 2022. ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 14.3% لعام 2024، وفق للتقديرات التأشيرية.



3. وفي سياق النفقات الرأسمالية، لا بد من الإشارة إلى مكونات هذه النفقات والتي تبلغ قيمتها حوالي 1,6 مليار دينار. إذ يشير مشروع قانون الموازنة لعام 2023 إلى أن الحكومة **قامت بتخصيص 262.9 مليون دينار لاستثمارات رأسمالية جديدة، و550.8 مليون دينار لمشاريع ملتزم بها/ قيد التنفيذ، و778.2 مليون دينار لمشاريع مستمرة.** وهنا لا بد من التنويه إلى أن عدد المشاريع الاستثمارية الرأسمالية "الجديدة" للسنة المالية 2023 يبلغ حوالي 199 مشروعًا. مما يعني أن متوسط حجم الاستثمار للمشروع الواحد يساوي 8 مليون دينار. أي أن **الانفاق الرأسمالي موزع وحجمه قليل**؛ كما هو الحال في الموازنات السابقة.

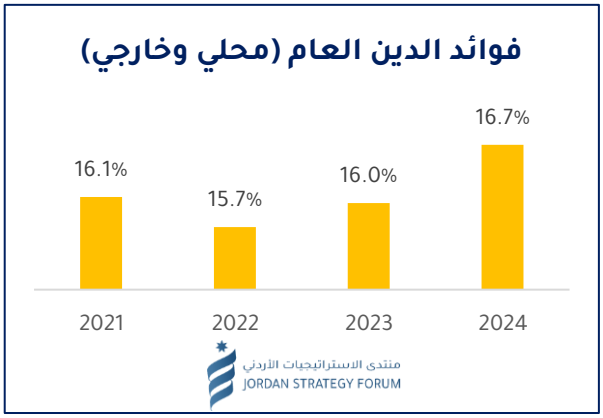


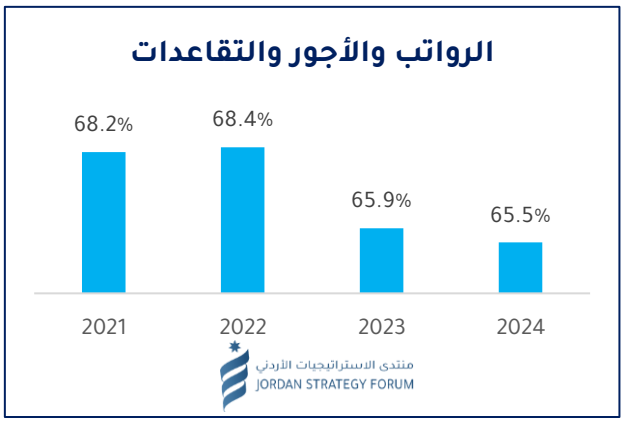
4. بناءً على التصنيف الاقتصادي للنفقات الجارية الفعلية للسنوات 2021 و2022، وموازنة 2023، والتقديرات التأشيرية للعام 2024، **يستحوذ عددًا محدودًا من البنود على النسبة الأعلى من إجمالي الانفاق**.

مكونات النفقات الجارية (مليون دينار)

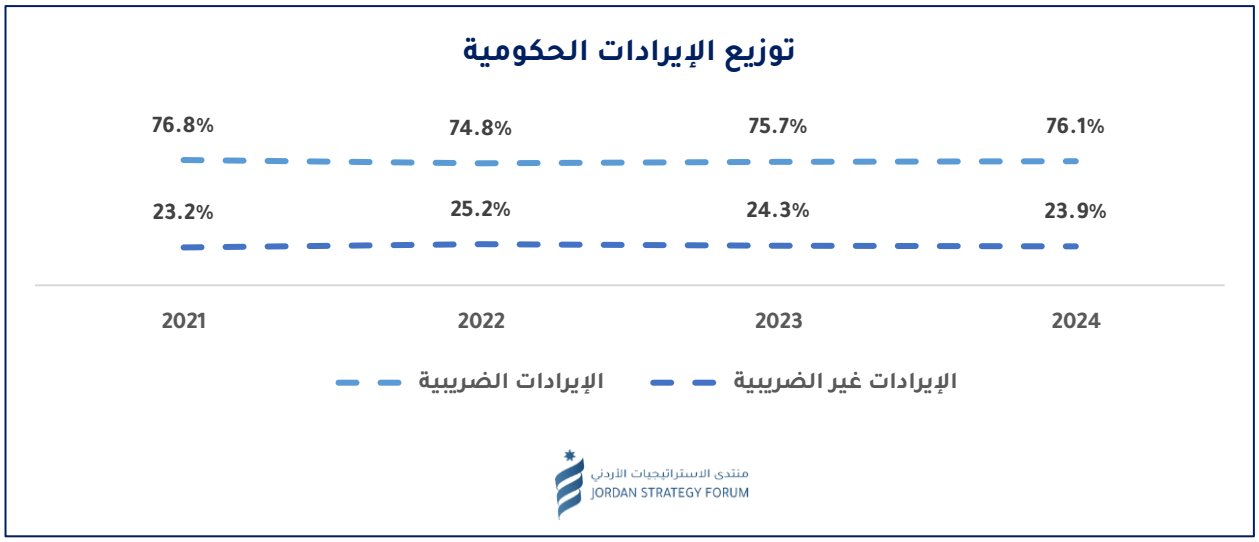
البند	2021	2022	2023	2024
إعانات لدعم السلع	55.0	60.0	277.0	277.0
مساعدات اجتماعية	287.9	349.1	378.7	379.2
أخرى	426.6	413.1	440.6	441.7
استخدام السلع والخدمات	598.5	619.9	677.2	697.2
فوائد الدين العام (الخارجية)	426.6	454.3	552.6	615.3
فوائد الدين العام (المحلية)	977.1	973.7	1,024.4	1,073.7
التقاعد والتعويضات	1,605.0	1,655.0	1,679.0	1,729.0
تعويضات العاملين	4,343.9	4,547.4	4,810.1	4,891.8
مجموع النفقات الجارية	**8,720.6**	**9,072.5**	**9,839.6**	**10,104.9**

حيث يشكل بند التقاعد وتعويضات العاملين حوالي 65% من إجمالي النفقات الجارية. وعند إضافة ما يتم إنفاقه على فوائد الدين العام (المحلي والأجنبي)، **تصل هذه النسبة إلى 82% من إجمالي النفقات الجارية**. كما تعكس الأرقام التأشيرية لعام 2024 توزيع مشابه لنفقات هذه البنود أيضا؛ مما يعني بأن الحكومة لا تملك حيزًا ماليًا كافيًا. خاصة وأن الموازنة لا زالت تعاني من بعض بنود النفقات الجارية التي يصعب تخفيضها. ومع ذلك، ورغم الزيادات الحالية في الأسعار العالمية لبعض السلع، فإن الزيادة في دعم السلع الغذائية الاستراتيجية من 60 مليون دينار في العام 2022 إلى 277 مليون دينار في العامين 2023 و2024، تعد أمرًا إيجابيًا **يساهم في الحماية الاجتماعية**. وفي هذا السياق، نأمل أن يتم صرف هذا المبلغ على الأسر المستحقة على شكل دعم نقدي.

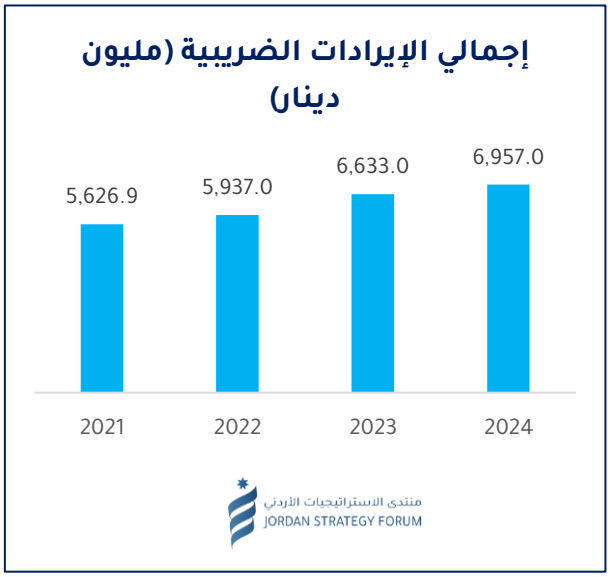


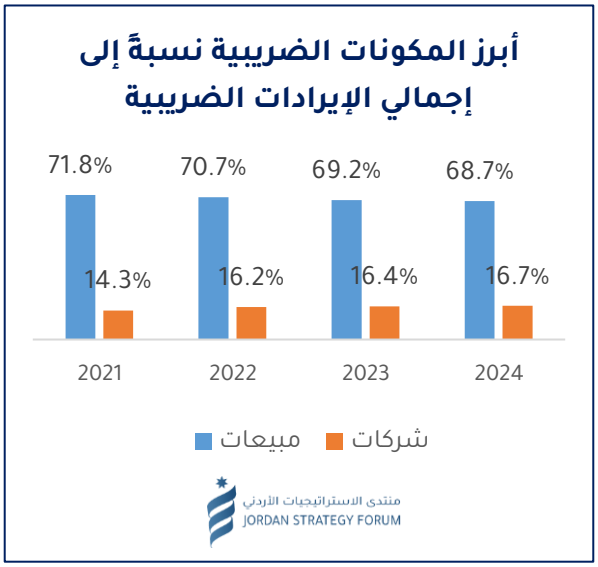


ثانيًا، من المتوقع أن تبقى **نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات العامة قريبة من معدلاتها السابقة**؛ حوالي 76%. وكذلك الحال بالنسبة إلى الأرقام التأشيرية لعام 2024.



1. فمن المتوقع أن يرتفع إجمالي الإيرادات الضريبية من 5.9 مليار دينار في عام 2022 إلى 6.6 مليار دينار في عام 2023. **وتعتبر نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الاردن منخفضة عند مقارنتها مع مختلف الدول في العالم**؛ والتي تتراوح بين 15% و16%. في حين تبلغ النسبة في المغرب وتونس (22%)، وبريطانيا (27%)، وفرنسا (31%)، والدنمارك (46%). وعليه، تجدر الإشارة إلى أن مصادر **الإيرادات الضريبية في الأردن لا زالت تعتمد بشكل كبير على ضريبة المبيعات**، التي تشكل حوالي 70% من إجمالي الإيرادات الضريبية. وهذه النسبة أعلى بكثير من دول أخرى كالمغرب (12%)، وتونس (13%)، والسويد (23%)، وألمانيا (29%) وإستونيا (41%)، وبلغاريا (43%). هذا، وتعتبر ضريبة المبيعات غير عادلة. كما أن ثاني أكبر مساهم في الإيرادات الضريبية هو قطاع الشركات.





2. من المتوقع **أن تبقى مساهمة مصادر الإيرادات الضريبية الأخرى كما هي**. وتشير الأرقام التأشيرية لموازنة عام 2024 بأنها ستبقى كذلك أيضا.

توزيعات أخرى لمصادر الإيرادات الضريبية

المصادر	2021	2022	2023	2024
التجارة والمعاملات الدولية	6.0%	4.5%	4.1%	4.2%
الموظفون والمستخدمون	4.1%	3.8%	4.0%	4.1%
الضرائب على الملكية	1.3%	1.7%	2.1%	2.1%
حساب المساهمة الوطنية	1.8%	1.7%	1.8%	1.9%
الأفراد	0.9%	1.1%	1.1%	1.2%
الضرائب على المنح	0.0%	0.3%	1.3%	1.2%

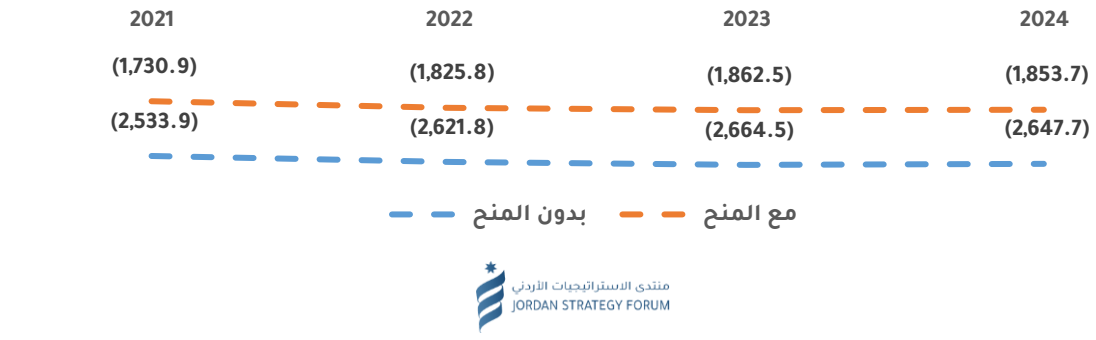
3. يمنح النظام الضريبي في الأردن "امتيازات ضريبية". ويشار إلى كلفتها على الموازنة باسم "النفقات الضريبية" أو (الإيرادات المفقودة). وبالاستناد إلى الموازنات السابقة، بلغت نسبة الامتيازات الضريبية (إلى الناتج المحلي الإجمالي) في الأردن 9% في العام 2020، و9.28% في العام 2021. **ومن المتوقع أن تحافظ نسبة النفقات الضريبية على ذات المستوى في الأعوام 2022، 2023، و2024**.

بناء على الملاحظات السابقة حول موازنة 2023 بشقيها النفقات والإيرادات، لا بد من طرح بعض التساؤلات حول **مدى قدرة النفقات العامة (الجارية والرأسمالية) على المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي الحقيقي؟** وفي ضوء مصادر الإيرادات الضريبية، **هل ستتمكن الحكومة من تحقيق العدالة الضريبية؟** أضف إلى ذلك، **كيف يمكن للحكومة أن تقوم بتحسين كفاءة تخصيص الموارد ضمن محدودية الحيز المالي**، خاصة وأن نسبة كبيرة من النفقات تذهب إلى بنود قليلة من الصعب تخفيضها كالتقاعد، وتعويضات العاملين، وفوائد الدين العام؟

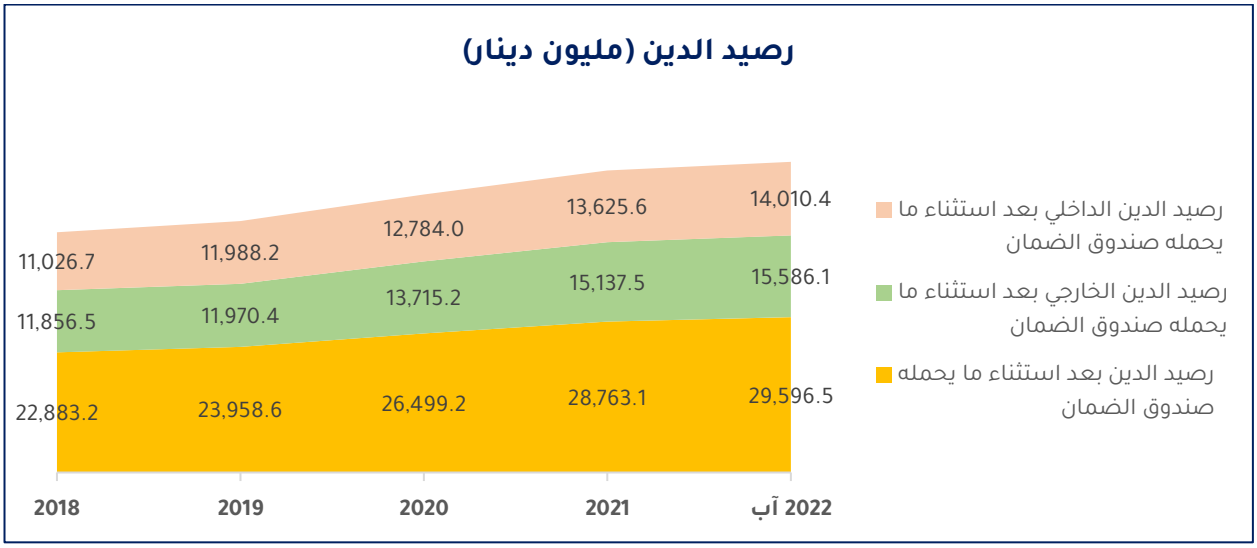
وبالنظر إلى المشاهدات أدناه، فمن غير المتوقع أن يساهم مشروع قانون الموازنة العامة في تحقيق نمو اقتصادي طموح:

أولا، نظرًا إلى تدني حجم الإيرادات الضريبية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، واستحواذ بنود محددة على النفقات الجارية، **فمن المتوقع أن يستمر العجز في الموازنة للعام 2023**، وكذلك في الموازنة التأشيرية لعام 2024.

العجز في الموازنة العامة (مليون دينار أردني)



ثانيا، لا يُتوقع أن ينخفض رصيد الدين العام للحكومة، حيث ان رصيد الدين بعد استثناء ما يحمله صندوق الضمان الاجتماعي (حتى آب 2022) البالغ 29,6 مليار دينار، يعادل 87% من القيمة الاسمية للناتج المحلي الإجمالي. ومن المتوقع أن تزيد موازنة العام 2023 الدين العام بمقدار 2.3 مليار دينار.



ثالثًا، ازدادت قيمة العجز قبل التمويل في موازنات الوحدات الحكومية من -383.2 مليون دينار للسنة المالية 2022 الى -795.2 مليون دينار للسنة المالية 2023، ومن المتوقع في موازنة السنة المالية 2023 أن تشكل سلطة المياه وشركة الكهرباء الوطنية ما يعادل 105.3% من هذا العجز . بمعنى آخر، فإن الخلاصة المجمعة لموازنات الوحدات الحكومية (باستثناء سلطة المياه وشركة الكهرباء الوطنية) تحقق وفراً مالياً بما قيمته 42 مليون دينار، في حين أن الخلاصة المجمعة لموازنات الوحدات الحكومية (مع سلطة المياه وشركة الكهرباء الوطنية) تحقق عجزاً مالياً يصل إلى 795 مليون دينار.

خلاصة موازنة الوحدات الحكومية للعام 2022

السنة	إجمالي الإيرادات	إجمالي الإنفاق	العجز
2021	923.6	1,200.3	-267.8
2022	953.7	1,336.9	-383.2
2023	671.4	1,466.6	-795.2
2024	668.8	1,531.3	-862.6

بناءً على الملاحظات المذكورة أعلاه، تحتاج الحكومة أن تحتوي معدلات الدين العام والعجز المالي لتُبقيها ضمن مسارات مستدامة؛ كي لا تصبح قضية الدين العام المصدر الرئيسي لعدم الاستقرار الاقتصادي.

3. الخلاصة والتوصيات

تجدر الإشارة إلى أن توقيت إصدار قانون الموازنة للعام 2023 يأتي ضمن مساعي الأردن نحو تنفيذ منظومة من التحديثات. حيث يتزامن مشروع قانون الموازنة العامة لهذه السنة مع إطلاق رؤية التحديث الاقتصادي، وخارطة طريق تحديث القطاع العام. **وعليه، من الضروري أن يعكس مشروع قانون الموازنة لعام 2023 أولويات تنفيذ مبادرات وتوصيات هذه الرؤى.** فعلى سبيل المثال، تتطلب رؤية التحديث الاقتصادي جلب استثمارات بنحو 41 مليار دينار أردني، في حين خصصت موازنة عام 2023 ما مجموعه 55 مليون دينار لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (قيد التنفيذ)، و45 مليون دينار لتمويل خارطة طريق إصلاح القطاع العام.

وقد يرى البعض، بأن موازنة العام 2023 توسعية، ولو بشكل هامشي؛ نظرا لارتفاع قيمة حجم الانفاق العام بنسبة 8.3% في موازنة عام 2023. أي بزيادة مقدارها 1.2% عن النسبة 7.1% في العام 2021. ويعتبر المبلغ المخصص لدعم السلع الغذائية الاستراتيجية والذي ارتفع من 60 مليون دينار في العام 2022، إلى 277 مليون دينار في الأعوام 2023 و2024 مشجعاً. إذ يعكس هذا البند زيادة في الدعم تتناسب مع واقع الحال، خاصةً في ظل ارتفاع أسعار بعض السلع والمنتجات عالمياً كالوقود والقمح.

وبالرغم مما ذكر أعلاه، نجد بأن قانون الموازنة العامة لعام 2023 لم يأتِ بجديد. بل حافظ في تقديراته لعام 2023، وأرقامه التأشيرية لعام 2024 على الوضع الاقتصادي الراهن والمتمثل بـ:

- العجز المستمر في الموازنة العامة
- الاعتماد الكبير على المنح الخارجية
- ارتفاع مستويات المديونية
- إيرادات ضريبية منخفضة (% الناتج المحلي الإجمالي)
- الاعتماد الكبير على ضريبة المبيعات (% إجمالي الإيرادات الضريبية)
- مستويات مرتفعة من النفقات الضريبية (الإيرادات الضائعة)
- تركّز النفقات الجارية ضمن بنود محددة
- ارتفاع مستويات الإيرادات والنفقات العامة بأشكال تدريجية أو بمعدلات متواضعة.

وفي ظل الظروف الراهنة، يرى البعض أن الحكومة لا تملك خيارا سوى الاستمرار في ذات السياسة المالية المتبعة سابقاً. بينما يجادل الطرف الآخر، بأنه يتوجب على الحكومة أن تتبنى سياسات مالية أفضل، تنعكس فعاليتها في إعداد الموازنات السنوية، خاصة في ظل إطلاق رؤية التحديث الاقتصادي وخارطة طريق تحديث القطاع العام.

وفي الواقع، تحتاج الحكومة أن تتبنى سياسة مالية تخدم عملية التخطيط بعيدة المدى، خاصةً في ظل التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي يواجها الأردن حاليًا، والتي يتلخص أبرزها في تحقيق معدلات نمو اقتصادي متواضعة، ومعدلات بطالة مرتفعة. وعليه، يوصي المنتدى **بأن تنظر الحكومة في السياسات التالية:**

1. **السياسة الضريبية:**
   أ. **إعادة النظر في النظام الضريبي الحالي** ليكون أكثر عدالة، والعمل على زيادة الإيرادات الضريبية نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي كما هو الحال في العديد من دول العالم.
   ب. **إعادة النظر في مكونات الإيرادات الضريبية**، إذ تعتبر إيرادات ضريبة المبيعات إلى إجمالي الإيرادات الضريبية أعلى بكثير مما هي عليه في العديد دول العالم، فهي ضريبة تثقل كاهل محدودي الدخل.
   ت. **إعادة النظر في النفقات الضريبية الحالية**، والعمل على تخفيضها حيثما أمكن كونها تمثل إيرادات ضائعة على الحكومة.
   ث. الاستمرار في **زيادة كفاءة التحصيل الضريبي**.

2. **إعادة النظر في الوضع الراهن لقطاعي المياه والطاقة،** والعمل على تبني نموذج أعمال أكثر كفاءة، مما سيرفع من كفاءة هذه القطاعات، ويخفض من الديون المتراكمة عليها.

3. العمل المستهدف والجماعي من قبل مختلف مؤسسات الدولة والقطاع الخاص **لجلب الاستثمارات الأجنبية، والمحافظة على الاستثمارات القائمة وتشجيعها على التوسع، وتمكين القطاع الخاص**، وتسريع تنفيذ المشاريع الاستراتيجية بالشراكة مع القطاع الخاص.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

ملاحظات منتدى الاستراتيجيات الأردني على مشروع قانون الموازنة العامة لسنـــة 2023

يحافظ مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2023 على سمات الموازنات السابقة:

زيادة الإنفاق العام والإيـرادات العامة ببعض النقاط المئوية (الموازنات التدريجية)

مجموع النفقات		مجموع الايرادات	
2022	2023	2022	2023
10,6 مليار دينار	11,4 مليار دينار	8,7 مليار دينار	9,6 مليار دينار

زيادة العجز المستمر في الموازنة مع المنح

2022	2023
1825,8 مليون دينار	1862,5 مليون دينار

استمرار الاعتماد على المنح الأجنبية

2022	2023
796 مليون دينار	802 مليون دينار

هيمنة ضريبة المبيعات على إجمالي الإيرادات الضريبية

2022	2023
70,7%	69,2%

الرواتب والتقاعد تمثـل نسبة كبيرة من الإنفاق الجاري

2022	2023
68.4%	65,9%

فوائد الدين تشكل جزءاً كبيـرًا مـن الإنفاق الجاري

2022	2023
16%	16%

الاستمرار في دعم السلع الغذائية الاستراتيجية

2022	2023
60 دينار	277 مليون دينار

المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2023

التاريخ: كانون الأول 2022

منتدى الاستراتيجيات الأردني

JORDAN STRATEGY FORUM

www.jsf.org

www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan