منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

تحليل مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017

كانون الأول 2016

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الإستراتيجيات الأردني. للإستفسار يرجى الإتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org)
أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

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+

قائمة المحتويات

الملخص 5
أولاً: تحليل لمشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 8
ثانياً: مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 16
ثالثاً: أبرز الملاحظات على مشروع الموازنة العامة ومشروع موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 ... 21

تحليل لمشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017

تناقش هذه الورقة مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 حيث أعدت الحكومة هذين المشروعين وتم اصدارهم في 2016/11/28.

وتأتي هذه الورقة لتحليل أبرز ما جاء في هذين المشروعين ولتسليط الضوء على الإيرادات والنفقات الحكومية ومقارنتها مع عام 2016، كما تبين العجز في كلتا الموازنتين . وتقارن هذه الورقة ما بين الوازنة المطروحة وبحسب مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 مع موازنة الأعوام السابقة . كما تشير هذه الورقة الى أبرز الملاحظات على الموازنة العامة المطروحة وعلى موازنة الوحدات الحكومية.

الملخص

مشروع قانون الموازنة العامة

ان اجمالي **النفقات العامة** للموازنة العامة قدر بنحو 8946 مليون دينار متجاوزا نظيره المعاد تقديره لعام 2016 بحوالي 621 مليون دينار أو ما نسبته 7.5 %، مقارنة بزيادة بلغت في عام 2016 حوالي 602 مليون دينار أو ما نسبته 7.8% عن مستواها في عام 2015. وبلغ نصيب **النفقات الجارية** 7629 مليون دينار فيما بلغت حصة النفقات الرأسمالية 1317 مليون دينار، حيث ان الزيادة المسجلة في عام 2017 هي نتيجة لزيادة النفقات الجارية بواقع 472 مليون دينار أو ما نسبته 6.6% وزيادة النفقات الرأسمالية بنحو 149 مليون دينار أو ما نسبته 12.8% عن مستويهما في عام 2016. وبتفحص ما يسمى "تسديد الزامات سابقة" فقد سجل هذا البند ارتفاعا ملحوظا بواقع 210 مليون دينار او ما نسبته 140% عن مستواه في عام 2016. ويذكر في هذا الصدد أن هذه المخصصات لا تعتبر نفقات تخص عام 2017 وانما هي عبارة عن تسديد ديون سابقة متراكمة.

أما فيما يتعلق **بالنفقات الرأسمالية** فتوزعت على النحو التالي: 467 مليون دينار للمشاريع الرأسمالية المستمرة وحوالي 545 مليون دينار للمشاريع الرأسمالية قيد التنفيذ، أما المشاريع الرأسمالية الجديدة فقد حظيت بحوالي 305 مليون دينار. ويذكر في هذا الصدد أن نحو 791 مليون دينار أو ما نسبته 60% من النفقات الرأسمالية لعام 2017 موجهة لغايات المباني والانشاءات و 180 مليون دينار أو ما نسبته 13.7% موجهة لتمويل نفقات ادامة وتشغيل وصيانة المباني والمرافق العامة.

في المقابل، قدرت **الايرادات العامة** في مشروع موازنة عام 2017 بنحو 8119 مليون دينار بزيادة مقدارها 891 مليون دينار أو ما نسبته 12.3% عن مستواها في عام 2016. و يلاحظ ان الايرادات المحلية المقدرة بحوالي 7342 مليون دينار تتخطى مستواها في عام 2016 بحوالي 1011 مليون دينار أو ما نسبته 16% وهي نسبة مرتفعة وملفتة للنظر. اما المنح الخارجية المقدرة بنحو 777 مليون دينار فتنخفض عن مستواها في عام 2016 بحوالي 120 مليون دينار أو ما نسبته 13.4%. أما فيما يتعلق بتوزيع الايرادات المحلية بين ايرادات ضريبية وايرادات غير ضريبية فيلاحظ ان الايرادات الضريبية التي تشكل نحو 70.8% من الايرادات المحلية في عام 2017 ترتفع عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016 بحوالي 865 مليون دينار أو ما نسبته 20% تقريبا وهي نسبة ارتفاع غير مسبوقة مما يعني بالتالي ارتفاع جامح في العبء الضريبي على المكلفين.أما الايرادات غير الضريبية فقدر لها أن ترتفع في عام 2017 بحوالي 146 مليون دينار أو ما نسبته 7.3% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016.

وترتيبا على ما تقدم، قدر **العجز الحالي** بعد المنح الخارجية لعام 2017 ان يبلغ 827 مليون دينار او ما نسبته 2.8% من الناتج المحلي الاجمالي الاسمي المقدر بنحو 29560 مليون دينار مقارنة مع عجز بلغت نسبته 4% في عام 2016. وقبل المنح الخارجية قدر للعجز ان يبلغ نحو 1604 مليون دينار او ما نسبته 5.5% من الناتج مقارنة مع 7.2% من الناتج المحلي الاجمالي في عام 2016 والبالغ 27972 مليون دينار.

مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017

ان اجمالي **النفقات العامة لموازنات الوحدات الحكومية** البالغ عددها 57 وحدة حكومية قدر بنحو 1782 مليون دينار بارتفاع مقداره 42 مليون دينار او ما نسبته 2.4% عن مستواه في عام 2016. وتشكل النفقات الجارية في عام 2017 حوالي 1125 مليون دينار أو ما نسبته 63.1% من مجمل النفقات فيما تشكل النفقات الرأسمالية 657 مليون دينار أو ما نسبته 36.9%.

في المقابل، قدر **اجمالي ايرادات الوحدات الحكومية** في مشروع قانون موازنة عام 2017 بنحو 1666 مليون دينار مسجلاً هبوطاً عن مستواه المعاد تقديره في عام 2016 بنحو 44 مليون دينار أو ما نسبته 2.6%.

ومن أبرز مصادر إيرادات الوحدات الحكومية إيرادات بيع السلع والخدمات والتي قدرت في مشروع موازنة عام 2017 أن تبلغ 1376 مليون دينار لتشكل 82.6% من مجمل إيراداتها، تلا ذلك الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية لنفقاتها الجارية والرأسمالية البالغ في عام 2017 نحو 154.7 مليون دينار والمنح الخارجية بواقع 53.4 مليون دينار.

و قدر صافي العجز قبل التمويل للوحدات الحكومية في عام 2017 بنحو 116.1 مليون دينار أو ما نسبته 0.4% من الناتج المحلي الاجمالي مقارنة مع عجز بلغ 30.2 مليون دينار أو ما نسبته 0.1% في عام 2016.

وتخلص القراءة المتأنية لمشروع قانون الموازنة العامة ولمشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 الى جملة من الملاحظات:

- المبالغة الكبيرة في تقدير الايرادات الضريبية لعام 2017 حيث قدر لها ان ترتفع بنسبة 20% عن مستواها في عام 2016 جراء عزم الحكومة على اتخاذ اجراءات اصلاحية ضريبية بحصيلة 450 مليون دينار وفقا لبرنامج الاصلاح حالي والهيكلي مما يزيد من العبء الضريبي بشكل ملحوظ. وحتى لو تم استبعاد اثر هذه الاجراءات فان الايرادات الضريبية ترتفع بنسبة 9.6% وهي نسبة مرتفعة وتفوق نسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي الاسمي البالغة 5.7% بواقع 3.9 نقطة مئوية وهي نسبة غير واقعية في ضوء الواقع العملي خلال السنوات الماضية.
- تضمنت موازنة عام 2017 تحت مسمى تسديد التزامات سابقة 360 مليون دينار ومبلغ 390 مليون دينار لعام 2018 و 245 مليون دينار لعام 2019 وكانت قد ادرجت 150 مليون دينار تحت هذا المسمى في عام 2016 اي ما مجموعه 1145 مليون دينار. وهذا المبلغ عبارة عن نفقات تخص موازنات سنوات سابقة لعام 2016،وهذه المبالغ لا تخص موازنات السنوات اللاحقة وهي المتأخرات من الاعوام السابقة

- لم يحظ البعد الاجتماعي بالاهتمام والرعاية الكافية في المخصصات المرصودة لهذا الجانب الهام، حيث لم تطرأ زيادة تذكر في موازنة عام 2017 في هذا المجال، كما اغفل مشروع قانون الموازنة العامة الاشارة الى معدل البطالة المستهدف خلال عام 2017 والسنوات القليلة القادمة، فهذا المعدل تجاوز المستويات الآمنة ولم يرد في الموازنة ما يشير الى تبني الحكومة لبرامج عملية لمكافحة هذه الظاهرة
- إن معدلات النمو الاقتصادي المتوقعة حسب خطاب مشروع الموازنة العامة لعام 2017 لا تستند الى مقومات ودعائم قوية من شأنها تخفيض نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي الى 77% في عام 2021.
- ضرورة قيام الحكومة بربط تنفيذ المشروعات الرأسمالية والبرامج التنموية الجديدة في حال وجود مصادر مالية لتمويلها عن طريق غير الاقتراض و/أو تحميل الفئات الفقيرة والمتوسطة لتبعاتها.
- يجب التركيز بشكل كبير ومكثف لتطبيق منهجية" الموازنة الموجهة بنتائج الأداء" والتي تهدف الى المتابعة والتقييم والمساءلة وفق مؤشرات قياس واضحة. مما سيؤدي الى الكفاءة في العمل والانتاج بدلا من زيادة حجم الانفاق العام وعدم المسائلة عن الكفاءة.

ويبين الشكل (1) ملخص لهيكل الموازنة العامة لعام 2017

أولاً: تحليل لمشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017

1. النفقات العامة:

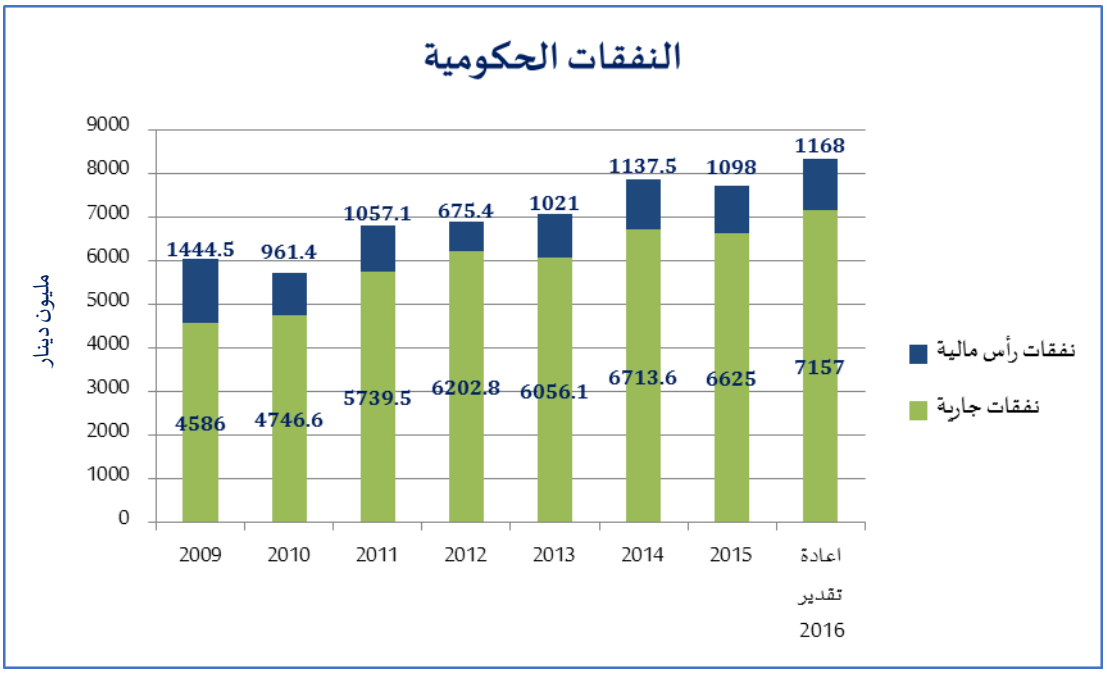
قدر إجمالي النفقات العامة لعام 2017 بنحو 8946 مليون دينار متجاوزاً نظيره المعاد تقديره لعام 2016 بحوالي 621 مليون دينار أو ما نسبته 7.5% ثم لتتواصل نموها بنسبة 6.4% في عام 2018 و 4.9% في عام 2019.

وبالنظر إلى توزيع الزيادة في إجمالي النفقات البالغة 621 مليون دينار في عام 2017، وتعتبر نسبة الزيادة في إجمالي النفقات العامة لعام 2017 والبالغة 7.5% عن مستواها في عام 2016 نتيجة لارتفاع النفقات الجارية بنسبة 6.6% ولارتفاع النفقات الرأسمالية بنسبة 12.8% عن المعاد تقديره لعام 2016.فيلاحظ بأن :

- النفقات الجارية تبلغ 472 مليون دينار أو ما نسبته 76% من مجمل هذه الزيادة
- النفقات الرأسمالية 149 مليون دينار أو ما نسبته 24% من مجمل هذه الزيادة

ا

يبين الشكل (2) النفقات العامة بالمليون دينار للأعوام 2009- 2016



2. **النفقات الجارية:**

بلغت النفقات الجارية حوالي 7630 مليون دينار لعام 2017 ، وبلغت الزيادة فيها عن مستواها في عام 2016 حوالي 472 مليون دينار وهي مقسمة كما يلي :

أ. زيادة مخصصات الجهاز المدني بنحو 56 مليون دينار أو ما نسبته 2.8% عن مجمل نفقاته المعاد تقديرها لعام 2016 والبالغة نحو 2030 مليون دينار

ب. ارتفاع مخصصات الجهاز العسكري بحوالي 118 مليون دينار أو ما نسبته 5.3% عن نفقاته المعاد تقديرها لعام 2016، وهي بكل الأحوال زيادة مبررة في ظل الأوضاع الأمنية السائدة في دول المنطقة. ويذكر في هذا الصدد أن الجانب الأعظم من هذه المخصصات هي عبارة عن رواتب وأجور للعاملين في هذين الجهازين بالإضافة إلى المصاريف التشغيلية.

ج. أما النفقات الأخرى والتي تتكون من جملة من أوجه النفقات فقد سجلت في عام 2017 ارتفاعاً مقداره حوالي 298 مليون دينار أو ما نسبته 10.2% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016.

وقد جاء هذا الارتفاع بشكل رئيسي محصلة لما يلي:

أ. ارتفاع مخصصات التقاعد والتعويضات في عام 2017 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016 بنحو 70 مليون دينار أو ما نسبته 5.7%.

ب. ارتفاع مخصصات بند فوائد الدين العام في عام 2017 بنحو 81 مليون دينار أو ما نسبته 8.8% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016.

ج. ارتفاع مخصصات بند تسديد التزامات سابقة بمقدار 210 مليون دينار أو ما نسبته 140% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016. ويذكر في هذا الصدد أن هذه المخصصات لا تعتبر نفقات لعام 2017 وإنما هي عبارة عن تسديد ديون سابقة متراكمة.

د. ارتفاع مخصصات بند دعم الوحدات الحكومية في عام 2017 بنحو 1.9 مليون دينار أو ما نسبته 1.6% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016.

هـ. ارتفاع مخصصات بند المعونة النقدية المتكررة بنحو 1.5 مليون دينار أو ما نسبته 1.7% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016.

و. انخفاض مخصصات بند المعالجات الطبية في عام 2017 بمقدار 55 مليون دينار أو ما نسبته 35.5% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016. ويذكر في هذا الصدد أن جانباً كبيراً من مخصصات بند تسديد التزامات سابقة يعود إلى بند معالجات طبية.

ز. انخفاض مخصصات دعم المواد التموينية في عام 2017 بمقدار 11.5 مليون دينار أو ما نسبته 6.0% عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016.

3. النفقات الرأسمالية:

بلغت النفقات الرأسمالية حوالي 1317 مليون دينار لعام 2017 ، موزعة بواقع:

أ. 467 مليون دينار أو ما نسبته 35.4% للمشاريع الرأسمالية المستمرة

ب. 545 مليون دينار أو ما نسبته 41.4% للمشاريع الرأسمالية الملتزم بها وقيد التنفيذ

ج. 305 مليون دينار أو ما نسبته 23.2% للمشاريع الرأسمالية الجديدة

ووفقاً للتصنيف الاقتصادي للنفقات الرأسمالية، يكشف التحليل المعمق لهذه النفقات بشكل أساسي أن:

أ. حوالي 180 مليون دينار موجهة لتمويل نفقات ادامة وتشغيل وصيانة وإصلاح المباني والمرافق العامة

ب. حوالي 36.3 مليون دينار للدراسات والأبحاث والاستشارات

ج. حوالي 43.2 مليون دينار لاستملاكات الأراضي

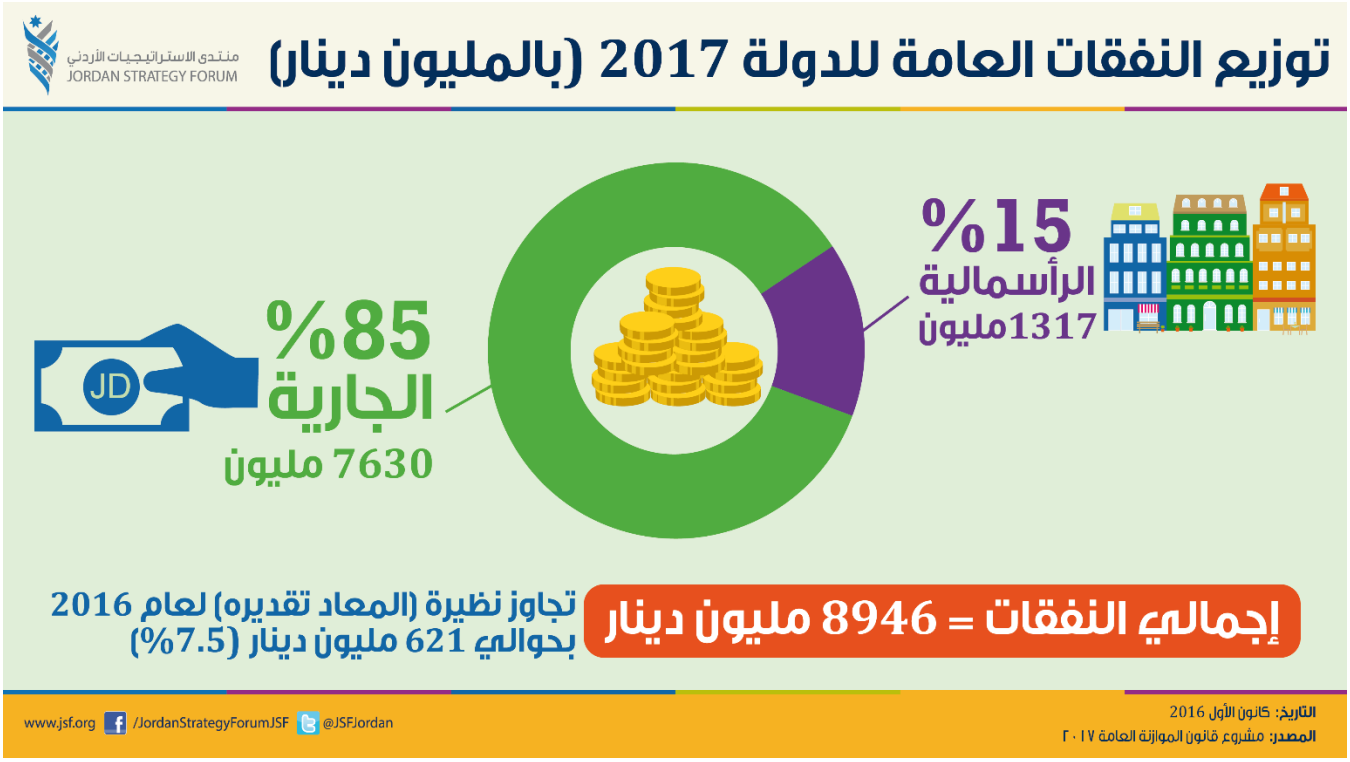
د. حوالي 4.6 مليون دينار تعويضات للعاملين من رواتب وأجور

هـ. 791 مليون دينار للمباني والإنشاءات منها 578.1 مليون دينار للأشغال والإنشاءات و 162 مليون دينار لشراء الأجهزة والآليات والمعدات و 26.2 مليون دينار لشراء المركبات والآليات و 4.4 مليون دينار للتجهيز والتأثيث و 20 مليون دينار لشراء مواد ولوازم.

من توزيع النفقات الرأسمالية لعام 2017 جغرافياً على مستوى المملكة، يلاحظ أن :

نحو 465.2 مليون دينار أو ما نسبته 35.3% مخصصة لإقامة مشاريع رأسمالية على المستوى الوطني.

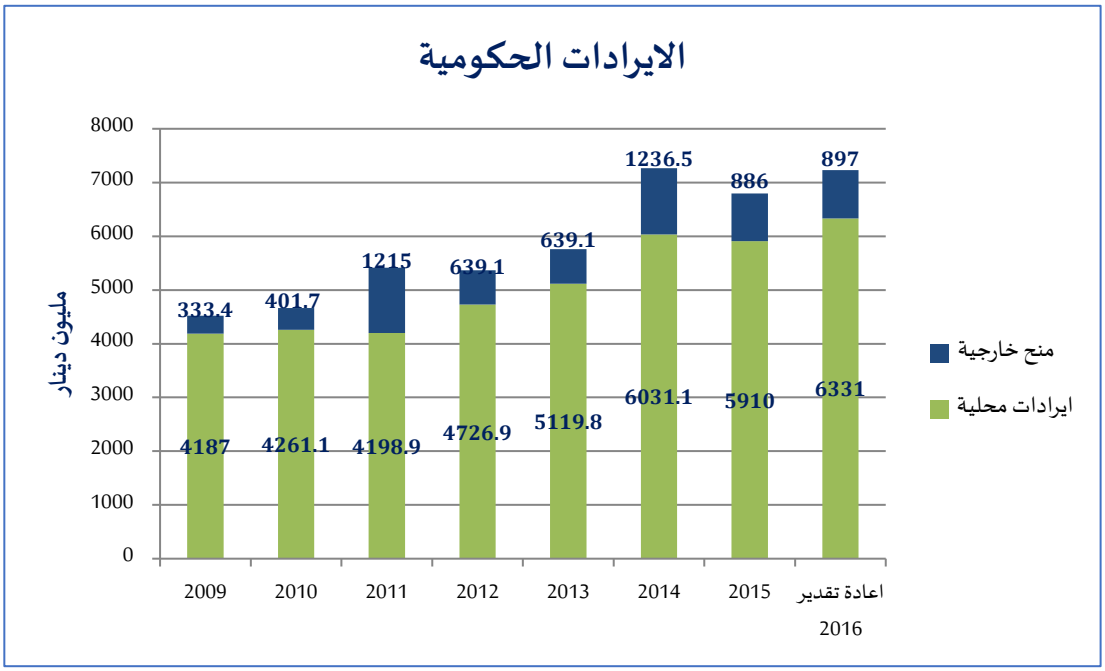
استحوذت محافظات العاصمة ومحافظة اربد ومحافظة معان، على نحو 312.5 مليون دينار أو ما نسبته 23.8%، أما المبلغ المتبقى ومقداره 539.2 مليون دينار أو ما نسبته 40.9% فتوزع على المحافظات التسعة الباقية حازت الحصة الأعلى محافظة البلقاء بواقع 79.5 مليون دينار والحصة الأدنى لمحافظة جرش بواقع 45.9 مليون دينار.


توزيع النفقات العامة للدولة 2017 (بالمليون دينار)
منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
%15
الرأسمالية
1317مليون
%85
الجارية
7630 مليون
JD
إجمالي النفقات = 8946 مليون دينار
تجاوز نظيرة (المعاد تقديره) لعام 2016
بحوالي 621 مليون دينار (7.5%)
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan
التاريخ: كانون الأول 2016
المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠١٧

4. الإيرادات العامة:

قدرت الإيرادات العامة في مشروع موازنة عام 2017 أن تبلغ 8119 مليون دينار متجاوزة مستواها المعاد تقديره لعام 2016 بنحو 891 مليون دينار أو ما نسبته 12.3%، لتواصل ارتفاعها بشكل ملحوظ في عام 2018 بنسبة 16.2% عن مستواها المقدر في مشروع قانون موازنة عام 2017، ثم لتواصل ارتفاعها في عام 2019 بنسبة 8.5% عن مستواها المقدر في عام 2018. ومن الجدير بالإشارة في هذا المجال أن نسب النمو المقدرة تعتبر نسب مرتفعة بشكل ملفت سواء كان ذلك بالنسبة للإيرادات الضريبية أو للمنح الخارجية لعام 2018 التي قفزت من 777 مليون دينار إلى 1176 مليون دينار سيما وأنه بات واضحاً أن إمكانية الحصول على منح خارجية أصبحت صعبة مقارنة بما كان عليه الوضع قبل عدة سنوات مضت.

يبين الشكل (3) الإيرادات العامة بالمليو ن دينار للأعوام 2009- 2016



ولدى تحليل تقديرات الإيرادات العامة في مشروع قانون موازنة عام 2017 يلاحظ أن:

- قدرت أن تبلغ الإيرادات المحلية 7342 مليون دينار متخطية مستواها المعاد تقديره لعام 2016 بنحو 1011 مليون دينار أو ما نسبته 16%

- قدرت أن تبلغ المنح الخارجية 777 مليون دينار منخفضة عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016 بنحو 120 مليون دينار أو ما نسبته 13.4%.

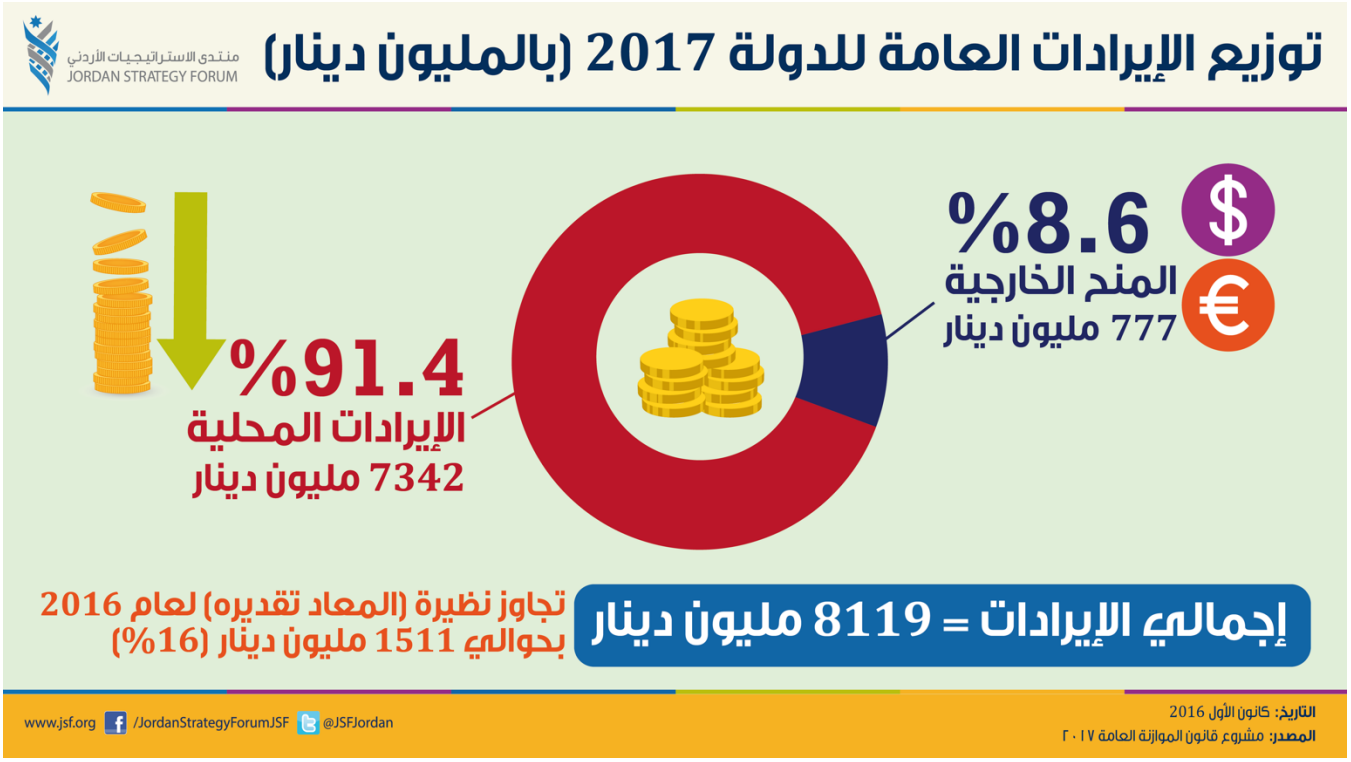
يذكر أن المنح الخارجية لعام 2017 ترد من الصندوق الخليجي للتنمية بواقع 392 مليون دينار ومن الولايات المتحدة الأمريكية بنحو 287 مليون دينار ومن الاتحاد الأوروبي بحوالي 74 مليون دينار ومنح أخرى بحوالي 24 مليون دينار.

أما فيما يتعلق بتوزيع الإيرادات المحلية بين إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية فيلاحظ أن :

- الإيرادات الضريبية التي تشكل نحو 70.8% من الإيرادات المحلية في عام 2017 ترتفع عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016 بحوالي 865 مليون دينار أو ما نسبته 20% تقريباً وهي نسبة ارتفاع غير مسبوقة مما يعني بالتالي ارتفاع جامح في العبء الضريبي على المكلفين.
- الإيرادات غير الضريبية فقدر لها أن ترتفع في عام 2017 بحوالي 146 مليون دينار أو ما نسبته 7.3% عن مستواها المعاد تقديره في عام 2016.

هيكل الإيرادات الضريبية

- الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات) المقدرة في عام 2017 بنحو 3195 مليون دينار تشكل ما نسبته 61.4% من مجمل الإيرادات الضريبية المقدرة بنحو 5201 مليون دينار.
- الضرائب على الدخل والأرباح المقدرة بنحو 1046 مليون دينار أو ما نسبته 20.1%.
- الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الجمارك) المقدرة بنحو 360 مليون دينار أو ما نسبته 6.9%
- الضرائب على الملكية البالغة 150 مليون دينار أو ما نسبته 2.9% من مجمل الإيرادات الضريبة.
- ضرائب أخرى غير محددة تمثل حصيلة إجراءات ضريبية إصلاحية سيتم اتخاذها وفقاً لبرنامج الإصلاح المالي والهيكل المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي مقدارا 450 مليون دينار أو ما نسبته 8.6% من مجمل الإيرادات الضريبية المقدرة لعام 2017.


توزيع الإيرادات العامة للدولة 2017 (بالمليون دينار)
منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM
%8.6
المنح الخارجية
777 مليون دينار
%91.4
الإيرادات المحلية
7342 مليون دينار
إجمالي الإيرادات = 8119 مليون دينار
تجاوز نظيرة (المعاد تقديره) لعام 2016
بحوالي 1511 مليون دينار (16%)
www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan
التاريخ: كانون الأول 2016
المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠١٧

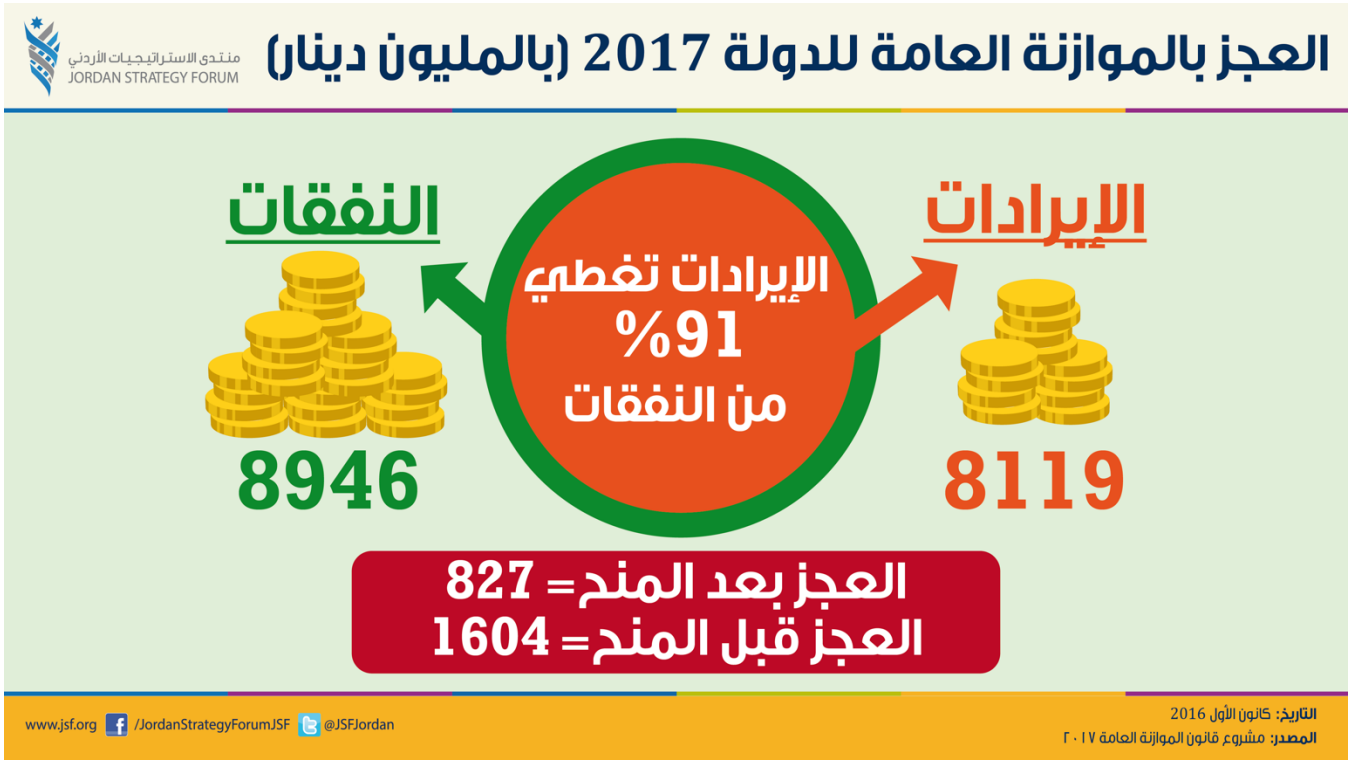
5. العجز المالي:

بعد المنح الخارجية

قدر العجز المالي في مشروع موازنة عام 2017 أن يهبط إلى نحو 827 مليون دينار أو ما نسبته 2.8% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي البالغ 29560 مليون دينار وذلك بعد المنح الخارجية مقارنة مع عجز معاد تقديره بنحو 1097 مليون دينار أو ما نسبته 4% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

قبل المنح الخارجية

قدر للعجز المالي أن يبلغ في عام 2017 نحو 1604 مليون دينار أو ما نسبته 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي وذلك قبل المنح الخارجية مقابل عجز معاد تقديره بنحو 1994 مليون دينار أو ما نسبته 7.2% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي في عام 2016.



ثانياً: مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017

1. النفقات العامة:

قدر إجمالي النفقات العامة لموازنات الوحدات الحكومية البالغ عددها 57 وحدة حكومية في مشروع قانون موازنات هذه الوحدات لعام 2017 بنحو 1782 مليون دينار مقابل 1740 مليون دينار معاد تقديره لعام 2016، أي بارتفاع بنحو 42 مليون دينار أو ما نسبته 2.4%.

توزيع النفقات:

تشكل **النفقات الجارية** من مجمل النفقات في عام 2017 حوالي 1125 مليون دينار أو ما نسبته 63.1% من مجمل النفقات وذلك مقارنة مع 1093 مليون دينار معاد تقديره في عام 2016، أي ارتفاع مقداره حوالي 32 مليون دينار وبنسبة 2.8% تقريباً.

تشكل **النفقات الرأسمالية** من مجمل النفقات في عام 2017 حوالي 657 مليون دينار أو ما نسبته 36.9% من مجمل النفقات مقارنة مع 647 مليون دينار معاد تقديره لعام 2016، أي بارتفاع مقداره نحو 10 مليون دينار أو ما نسبته 1.5% تقريباً. ويبين الشكل (4)

يبلغ حجم موازنات قطاع المياه وقطاع الكهرباء في عام 2017 ممثلاً بسلطة المياه وشركة مياه الأردن (مياهنا) وشركة مياه اليرموك وشركة الكهرباء الوطنية وشركة السمراء لتوليد الكهرباء حوالي 861 مليون دينار أو ما نسبته 48.3% من مجموع موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 البالغ نحو 1782 مليون دينار، مقارنة مع 852 مليون دينار أو ما نسبته 49% لعام 2016 المعاد تقديره.

ويشير التصنيف الاقتصادي للنفقات الجارية للوحدات الحكومية لعام 2017 أن :

- **مجموعة تعويضات العاملين** لديها قدرت بنحو 375 مليون دينار مشكلة ما نسبته 33.3% من مجموع النفقات الجارية وذلك مقابل 361 مليون دينار في عام 2016 المعاد تقديره.
- **مصاريف الكهرباء** لهذه الوحدات في عام 2017 بنحو 127 مليون دينار مشكلة ما نسبته 11.3% من مجموع النفقات الجارية للعام المذكور. أ
- **الفوائد البنكية** فقدرت بنحو 167 مليون دينار مشكلة ما نسبته 14.8% من مجموع النفقات الجارية

- **شراء السلع والخدمات واللوازم المتنوعة** قدرت بنحو 311 مليون دينار مستحوذةً على ما نسبته 27.6% من مجموع النفقات الجارية لعام 2017 مقارنة مع نحو 299 مليون دينار أو ما نسبته 27.4% في عام 2016 المعاد تقديره.

أما النفقات الرأسمالية فتتوزع بشكل أساسي على **مصاريف الإدامة والتشغيل وعلى صيانة وإصلاح المباني والمرافق**، حيث قدر لهذا البند أن يصل إلى 232 مليون دينار في عام 2017 مقارنة مع 224 مليون دينار معاد تقديره في عام 2016 مشكلة بما نسبته 35.3% و 34.6% للعامين المذكورين تباعاً. و**المصاريف على الأشغال والإنشاءات** فقدرت بنحو 300 مليون دينار في عام 2017 مقارنة مع 294 مليون دينار معاد تقديره في عام 2016 مشكلة بما نسبته 45.7% و 45.4% للعامين المشار إليها على الترتيب.

أما فيما يتعلق بتوزيع النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية في عام 2017 حسب محافظات المملكة، فتشير البيانات إلى أن مخصصات المستوى الوطني قدرت بنحو 288 مليون دينار أو ما نسبته 43.8% من إجمالي النفقات الرأسمالية البالغة 657 مليون دينار. فيما حازت المحافظات على 369 مليون دينار كان النصيب الأعلى لمحافظة العقبة بواقع 70 مليون دينار والحصة الأدنى لمحافظة عجلون بواقع 7.5 مليون دينار.

2. الإيرادات العامة:

قدر إجمالي إيرادات الوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنة عام 2017 بنحو 1666 مليون دينار مسجلاً هبوطاً عن مستواه المعاد تقديره في عام 2016 بنحو 44 مليون دينار أو ما نسبته 2.6%. أما لعامي 2018 و 2019 فقدر لهذه الإيرادات أن ترتفع بنحو 7 مليون دينار و 36 مليون دينار للعامين المذكورين على التوالي.

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

- **إيرادات بيع السلع والخدمات** والتي قدرت في مشروع موازنة عام 2017 أن تبلغ **1376 مليون دينار** لتشكل 82.6% من مجمل إيراداتها
- **الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية** لنفقاتها الجارية والرأسمالية البالغ في عام 2017 نحو **154.7 مليون دينار** والمنح الخارجية بواقع 53.4 مليون دينار.
- كانت نسبة وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات 55.1% من مجمل الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية في عام 2017.
- حازت مؤسسة الإذاعة والتلفزيون ومؤسسة التدريب المهني وهيئة الطاقة الذرية الأردنية وهيئة تنظيم النقل، على ما مجموعه 58.5 مليون دينار أو ما نسبته 37.8% من مجمل الدعم الحكومي المقدم لجميع الوحدات الحكومية التي تتلقى دعماً حكومياً في عام 2017.
- قدر أن تقوم بعض الوحدات الحكومية بتحويل فائض للخزينة في عام 2017 مقداره حوالي 121.5 مليون دينار مسجلاً بذلك انخفاضاً يقدر بحوالي 88.6 مليون دينار أو ما نسبته 42.2% عن مستواه المعاد تقديره في عام 2016.

الفائض المتحقق في عام 2017 في عدد من الوحدات الحكومية يأتي بشكل رئيسي من :

- 50 مليون دينار- هيئة تنظيم قطاع الاتصالات
- 12.3 مليون دينار-شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية
- 10 مليون دينار - صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني
- 8.9 مليون دينار - هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن.

ويعزى السبب الرئيسي وراء انخفاض الفائض في عام 2017 عن مستواه في عام 2016 إلى هبوط الفائض المحول من هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بنحو 35 مليون دينار وانخفاض فوائض كل من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وهيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن وسلطة العقبة الاقتصادية الخاصة.

3. صافي العجز قبل التمويل:

قدر صافي العجز قبل التمويل للوحدات الحكومية في مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 بنحو **116.1** مليون دينار أو ما نسبته 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة مع عجز بلغ 30.2 مليون دينار أو ما نسبته 0.1% من الناتج وفقاً للبيانات المعاد تقديره لعام 2016. ويعتبر العجز قبل التمويل محصلة للوفورات التي يحققها عدد من الوحدات الحكومية والعجوزات التي يحققها عدد آخر من هذه الوحدات.

يتركز العجز بشكل رئيسي في سلطة المياه حيث قدر في عام 2017 أن يبلغ 294 مليون دينار مقارنة مع 289 مليون دينار المعاد تقديره في عام 2016.

تركز الوفر في عامي 2016 و 2017 في شركة الكهرباء الوطنية وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات حيث بلغ الوفر المعاد تقديره في عام 2016 نحو 143.7 مليون دينار و 87.9 مليون دينار في كل منهما على الترتيب مقابل 90.4 مليون دينار و 33.5 مليون دينار لكل منهما تباعاً في عام 2017.

ثالثاً: أبرز الملاحظات على مشروع الموازنة العامة ومشروع موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017

هناك العديد من الملاحظات على مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 ، وذلك على النحو التالي:

1. تستند تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة وكذلك مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للعام 2017 إلى أرقام إعادة التقدير لعام 2016، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال يتعلق بمدى دقة أرقام إعادة التقدير للإيرادات والنفقات للعام السابق أي لعام 2016 والتي تم الاستناد إليها خاصة وإن البيانات الفعلية المنشورة لغاية الآن هي للشهور التسعة الأولى من عام 2016. وحيث أن سنة 2016 أوشكت على الانتهاء وأصبحنا على مشارف العام الجديد 2017 فكان من الادق توفير بيانات مالية أحدث من ذلك ، فإن البيانات الأحدث من شأنها تعزيز الثقة بالتحليلات الاقتصادية المتعلقة بالموازنة العامة الجديدة.
فعلى سبيل المثال، تظهر بيانات الشهور التسعة الأولى من عام 2016 أن إجمالي النفقات العامة للموازنة بلغ 5640 مليون دينار بمتوسط شهري بلغ 627 مليون دينار. وحسب بيانات إعادة التقدير لعام 2016 فإن إجمالي الإنفاق خلال الشهور الثلاثة الأخيرة من عام 2016 سوف يبلغ 2685 مليون دينار بمتوسط شهري مقداره حوالي 895 مليون دينار أو بارتفاع مقداره حوالي 268 مليون دينار أو ما نسبته 42.7% عن متوسط الإنفاق الشهري خلال الشهور التسعة الأولى من هذا العام، والواقع أن هذا الارتفاع مبالغ فيه وقد لا يجد طريقه إلى التحقيق.

2. القيمة الكبيرة في تقدير الإيرادات الضريبية لعام 2017، حيث قدر لها أن ترتفع بنسبة 20% تقريباً عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016. ففي عام 2017 تعتزم الحكومة اتخاذ إجراءات إصلاحية ضريبية جديدة وفقاً لبرنامج الإصلاح المالي والهيكلي تقدر حصيلتها بنحو 450 مليون دينار، وتظل قيمة الإيرادات مرتفعة حتى لو تم استبعاد أثر هذه الإجراءات، حيث سترتفع الإيرادات الضريبية بنسبة 9.6% وهي نسبة تقارب ضعف نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي البالغة 5.7% في عام 2017 وفقاً للأرقام المعتمدة من قبل الحكومة.
وللتدليل على صحة ذلك، فإن نسبة نمو الإيرادات الضريبية في عام 2016 وفقاً لإعادة التقدير عن مستواها في عام 2015 بلغت 5.8% وهي نسبة مقاربة لنسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي في عام 2016 والبالغة نحو 5%. وبطبيعة الحال فإن من شأن مثل هذه المبالغة التأثير سلبيا على عجز الموازنة العامة، وتوسيع نطاق الانحراف السلبي عن التقديرات.

3. وترتيباً على المبالغة في تقدير الإيرادات المحلية وخاصة الضريبية منها ، ولرأب الفجوة التي من الممكن حصولها، من المتوقع أن تقوم الحكومة ب :

- تبدأ بإصدار تعاميم لترشيد الإنفاق العام كما جرت العادة عليه خلال السنوات الماضية.
- تتخذ الحكومة قرارات عاجلة بتأجيل تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة والبطء في تنفيذ المشروعات الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ على غرار معظم السنوات الماضية،
- الانتقال إلى بعض أوجه النفقات الجارية وهي بطبيعة الحال مجالاتها محدودة نظراً لأن النفقات الجارية في مجملها نفقات عسيرة التخفيض وذات مرونة ضعيفة للغاية للحد منها كونها عبارة عن رواتب وأجور وتعويضات تقاعدية وفوائد ديون داخلية وخارجي

4. تضمنت موازنة الأعوام الثلاثة القادمة تحت مسمى تسديد التزامات سابقة في بند النفقات الجارية مايلي:

العام	تسديد التزامات سابقة (مليون دينار)
2016	**150**
2017	**360**
2018	**390**
2019	**245**
المجموع	**1145**

- أي أن 1145 مليون دينار عبارة عن نفقات تخص سنوات قبل عام 2016 وهذا المبلغ عبارة عن نفقات تخص موازنات سنوات سابقة لعام 2016،وهذه المبالغ لا تخص موازنات ونفقات السنوات اللاحقة وهي المتأخرات من الاعوام السابقةوكان من الأجدى أن تصدر الحكومات السابقة ملاحق موازنة لتغطيتها على مدار السنوات الأربع الماضية بمقدار المتأخرات عن كل عام من الأعوام السابقة.

5. البعد الاجتماعي في مشروع الموازنة العامة لسنة 2017 لم يأخذ الاهتمام والرعاية الكافية في المخصصات المرصودة لهذا الجانب الهام، فمخصصات صندوق المعونة الوطنية هي نفسها لم يطرأ عليها زيادة تذكر، والمعالجات الطبية انخفضت بمقدار 55 مليون دينار عن مستواها في عام 2016، والبطالة تفاقمت ولم يرد في الموازنة ما يشير إلى تبني برامج لمكافحة هذه الظاهرة والتي ينبغي علينا مواجهتها ومعالجتها .

6. زيادة النفقات العامة بمقدار 621 مليون دينار أو ما نسبته 7.5% في عام 2017 عن مستواها المعاد تقديره لعام 2016. وفي مقابل زيادة حجم الانفاق لم نرى وسائل لزيادة كفاءة هذا الإنفاق لأن زيادة الانفاق سوف ينعكس سلباً على زيادة حجم المديونية العامة .

إن تراكمات العجوزات المالية في الموازنة العامة ما هي إلا عبارة عن حجم الدين العام الذي تجاوز مستواه الحدود الآمنة وعلينا التشديد بأن زيادة كفاءة الانفاق هي من أولوياتنا الوطنية

ينبغي التركيز بشكل كامل ومكثف على الامتثال لتطبيق مضمون الموازنة الموجهة بنتائج الأداء والتي تهدف الى تحقيق أقصى منافع ممكنة من الموارد المحدودة المتاحة والتأكيد على قضايا المتابعة والتقييم وفق مؤشرات قياس واضحة ومحددة

بالاطلاع على إنجازات الوزارات والوحدات يظهر جليا بأن الموازنة ليست موجهه بنتائج أداء الوزارات والا كيف لبعض الوزارات التي لم تحسن من أداءها ولم تحقق مؤشرات أداءها أن تطالب بزيادة لموازناتها وأن تحصل على ذلك؟

7. يجب التأكيد على أهمية ربط تنفيذ المشروعات الرأسمالية والبرامج التنموية الجديدة ضمن الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية لعام 2017 في حال وجود مصادر مالية لتمويلها عن طريق غير الاقتراض و/ أو تحميل الفئات الفقيرة والمتوسطة تبعاتها.

8. أشارت وثيقة مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 إلى أن الموازنة العامة لعام 2019 سوف تظهر وفراً بعد المنح الخارجية بمقدار 257 مليون دينار أو ما نسبته 0.8% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي رغم تراجع المنح الخارجية في العام المذكور عن مستواها في عام 2018 بمقدار 264 مليون دينار أو ما نسبته 22.5%.

9. توقعات معدلات النمو الاقتصادي في المملكة التي يستند اليها مشروع موازنة العام القادم متفائلة ولا تمتلك المقومات والدعائم المقنعة لتحقيق مثل هذه المعدلات المرتفعة للنمو الاقتصادي الحقيقي البالغ 3.3% في عام 2017 و 3.8% في عام 2018 و 4% في عام 2019. وبالتالي علينا أن لا نتوسع بالانفاق معتمدين على نسب النمو هذه في ظل العجز المتراكم والمديونية الكبيرة.

10. ان معدل التضخم المتوقع في عام 2017 والبالغ 1.9% فانه لا يتماشى مع توجهات الحكومة الرامية الى رفع معدلات الضريبة بشكل ملحوظ، الأمر الذي من شأنه توقع ارتفاع معدل التضخم بنسبة تتجاوز المعدل المتوقع بشكل واضح.