



غرفة تجارة عمان Amman Chamber of Commerce

تقرير تفصيلي حول
الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠١٣

إدارة الدراسات والتدريب
وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية

إعداد

مأمون صيدم

شباط ٢٠١٣

تقرير حول الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠١٣

مقدمة

قدرت الإيرادات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠١٣ بنحو (٦١٤٦) مليون دينار ، بزيادة مقدارها (٧٧٣) مليون دينار ، وبنسبة نمو بلغت (١٤,٣%) مقارنة مع (٥٣٧٣) مليون دينار لعام ٢٠١٢.

وقدرت من ضمنها الإيرادات المحلية بمبلغ (٥٢٩٦) مليون دينار ، بزيادة مقدارها (٥٤٣) مليون دينار ، وبنسبة نمو بلغت (١١,٤%) مقابل (٤٧٥٣) مليون دينار لعام ٢٠١٢.

اضافة الى المنح الخارجية التي قدرت بمبلغ (٨٥٠) مليون دينار، بارتفاع (٢٣٠) مليون دينار ، وبنسبة نمو بلغت (٣٧,١%) مقارنة مع (٦٢٠) مليون دينار في عام ٢٠١٢.

في حين قدرت النفقات العامة بنحو (٧٤٥٥,٧) مليون دينار ، بزيادة قيمتها (٤٠٩,٧) مليون دينار، وبنسبة نمو بلغت (٥,٨%) ، مقارنة مع (٧٠٤٦) مليون دينار في عام ٢٠١٢.

اما العجز المالي فمن المتوقع ان يبلغ ما مقداره (١٣٠٩,٧) مليون دينار، بانخفاض قيمته (٣٦٣,٣) مليون دينار ، وبنسبة تراجع بلغت (٢١,٧%) مقابل (١٦٧٣) مليون دينار لعام ٢٠١٢.

جدول رقم (١)

إيرادات ونفقات الموازنة العامة للعامين ٢٠١٢-٢٠١٣

الصنف	٢٠١٢	٢٠١٣	الفرق	نسبة التغير %
الإيرادات العامة ، ومنها:	٥٣٧٣	٦١٤٦	٧٧٣	١٤,٣
الإيرادات المحلية	٤٧٥٣	٥٢٩٦	٥٤٣	١١,٤
المنح الخارجية	٦٢٠	٨٥٠	٢٣٠	٣٧,١
النفقات العامة ، ومنها:	٧٠٤٦	٧٤٥٥,٧	٤٠٩,٧	٥,٨
النفقات الجارية	٦٣٤٠,٧	٦٢١٠,١	١٣٠,٦-	٢-
النفقات الرأسمالية	٧٠٥,٣	١٢٤٥,٦	٥٤٠,٣	٧٦,٦
العجز	١٦٧٣	١٣٠٩,٧	٣٦٣,٣	٢١,٧-

جاءت موازنة عام ٢٠١٣ ، في ظل ظروف واوضاع مختلفة كلياً عن السنوات السابقة ، من حيث عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي الذي تمر فيه المنطقة ، فما زالت التوترات الاقليمية سواء الاقتصادية او السياسية او الاجتماعية تلقي بظلالها القاتم على الاقتصاد الوطني الذي اصبح امام تحديات وصعوبات اقتصادية عديدة وغير مسبوقه في تاريخه السابق، كما لا تزال حالة عدم اليقين والوضوح السياسي والاقتصادي لبعض الانظمة العربية وخاصة الجمهورية العربية السورية تؤثر بشكل واضح على الاقتصاد الاردني ويظهر هذا بشكل واضح من خلال استضافة الاردن ما يقارب (٣٠٠) الف لاجئ سوري ، حيث يقدر الأثر المالي الاجمالي لنزوح اللاجئين السوريين على الاقتصاد الوطني خلال العامين الماضيين بنحو (٥٩٠) مليون دينار، والتي شكلت نحو (٣%) من الناتج المحلي الاجمالي ، مما يعني تحدياً اقتصادياً كبيراً بالنسبة للاقتصاد الوطني الذي لم يتعافى بعد من تبعات الازمة المالية العالمية التي عصفت بالعالم وبالمنطقة نهاية العام ٢٠٠٨ .

جدول رقم (٢)

خلاصة الموازنة العامة للعامين ٢٠١٢-٢٠١٣

مليون دينار

الصنف	اعادة تقدير	مقدر
	٢٠١٢	٢٠١٣
الإيرادات المحلية، منها:	٤٧٥٣	٥٢٩٦
الإيرادات الضريبية	٣٤٤٠	٣٧٧٠
الإيرادات غير الضريبية	١٣١٣	١٥٢٦
المنح الخارجية	٦٢٠	٨٥٠
إجمالي الإيرادات العامة	٥٣٧٣	٦١٤٦
النفقات الجارية، منها:	٦٣٠٤,٧	٦٢١٠,١
دعم المواد التموينية والمحروقات	٩١٠	٢٢٥
شبكة الامان الاجتماعي	١١٠	٣٠٠
النفقات الرأسمالية	٧٠٥,٣	١٢٤٥,٦
إجمالي النفقات العامة	٧٠٤٦	٧٤٥٥,٧
العجز بعد المنح	١٦٧٣	١٣٠٩,٧
العجز قبل المنح	٢٢٩٣	٢١٥٩,٧

أولاً: مرتكزات الموازنة العامة للعام ٢٠١٣:

ينص مشروع قانون الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠١٣ بان الحكومة ملتزمة بتطبيق البرنامج الوطني للإصلاح المالي والاقتصادي الهادف الى استعادة التوازن للمالية العامة والحفاظ على الاستقرار المالي، وذلك سعياً الى تحقيق مزيد من الانضباط المالي على المستويين الكلي والقطاعي.

كما نص مشروع القانون على انه وبالتوازي مع تنفيذ سياسات الانضباط المالي ومعالجة التشوهات في الموازنة العامة ، سوف تعطي اولويات الحكومة العمل على تعزيز شبكة الامان الاجتماعي من خلال تقديم الدعم لمستحقيه من المواطنين بدلا من تقديم الدعم للسلع.

وقد استندت تقديرات موازنه عام ٢٠١٣ الى جملة من المرتكزات وذلك على النحو التالي:

١- الالتزام بتطبيق البرنامج الوطني للإصلاح المالي والاقتصادي الهادف الى تمكين الاقتصاد الوطني من التعامل بكفاءة ومرونة مع الظروف والمستجدات الاقتصادية والسياسية الإقليمية منها والدولية.

٢- تعزيز شبكة الامان الاجتماعي من خلال ايصال الدعم لمستحقيه من ذوي الدخل المحدود والمتوسط بدلا من اسلوب الدعم المباشر للمشتقات النفطية.

٣- الاعتماد بصورة أكبر على الايرادات المحلية في تغطية النفقات الجارية مع رفع سوية الانفاق العام وتحسين مستوى انتاجيته.

٤- التركيز على المشاريع التنموية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي وذات الاولوية الوطنية وخاصة المتعلقة بقطاعات الطاقة والمياه وتنمية المحافظات.

٥- تعزيز اركان البيئة الاستثمارية المحلية من خلال استكمال التشريعات الهادفة الى تحفيز الاستثمارات المحلية واستقطاب الاستثمارات الخارجية بما يؤدي الى زيادة مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي في المملكة من خلال تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى في المملكة في القطاعات الرئيسية.

٦- ترسيخ مفاهيم المتابعة والتقييم والمساءلة لتحقيق الاستغلال الامثل للموارد المالية المتاحة وتعظيم المنافع والعوائد الاقتصادية والاجتماعية في سائر محافظات المملكة.

٧- المتابعة الحثيثة لتطورات الدين العام بالأرقام المطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الاجمالي وتبني خطة زمنية واضحة المعالم لإدارته والحفاظ على مستوياته ضمن الحدود الآمنة.

٨- تخصيص الموارد المالية المتاحة بما يكفل توزيع ثمار التنمية على سائر محافظات المملكة بشكل يحقق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص.

ثانيا: ملامح قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٣:

(أ) الإيرادات العامة:

قدرت الإيرادات العامة لعام ٢٠١٣ بنحو (٦١٤٦) مليون دينار، بزيادة قيمتها (٧٧٣) ملين دينار، مقابل (٥٣٧٣) مليون دينار لعام ٢٠١٢، وبنسبة نمو بلغت (١٤,٣%) ، وقد توزعت هذه الإيرادات وفقا لما يلي :

• الإيرادات المحلية:

قدرت الإيرادات المحلية في عام ٢٠١٣ بحوالي (٥٢٩٦) مليون دينار، بزيادة قيمتها (٥٤٣) مليون دينار مسجلة بذلك نمواً نسبته (١١,٤%) مقابل (٤٧٥٣) مليون دينار لعام ٢٠١٢، وقد جاءت هذه الزيادة محصلة لما يلي:

- **الإيرادات الضريبية** : تركزت الزيادة في الإيرادات المحلية ضمن بند الإيرادات الضريبية ، التي تشكل ما نسبته (٧١,٢%) من اجمالي الإيرادات المحلية وبما قيمته (٣٧٧٠) مليون دينار للعام ٢٠١٣، وبزيادة بلغت (٣٣٠) مليون دينار ، مقابل (٣٤٤٠) مليون دينار عام ٢٠١٢، وقد جاءت هذه الزيادة المتوقعة نتيجة ازدياد كل من الضرائب على الدخل والارباح ، والمتوقع ان تصل الى (٧٦٥) مليون دينار خلال عام ٢٠١٣، مقابل (٧١٥) مليون دينار عام ٢٠١٢، بارتفاع بلغ (٥٠) مليون دينار ، اما الضرائب على السلع والخدمات فمن المتوقع ان

تصل الى (٢٦١٠) مليون دينار عام ٢٠١٣، بارتفاع يبلغ (٢٨٠) مليون دينار ، مقابل (٢٣٣٠) مليون دينار عام ٢٠١٢.

- **الايرادات غير الضريبية:** فقد شكلت ما نسبته (٢٨,٨%) من اجمالي الايرادات المحلية المقدرة وبما قيمته (١٥٢٦) مليون دينار عام ٢٠١٣، مقابل (١٣١٣) مليون دينار عام ٢٠١٢، وقد جاءت هذه الزيادة نتيجة لتوقع ازدياد بند ايرادات بيع السلع والخدمات والايرادات المختلفة.

• **المنح الخارجية:**

قدرت المنح الخارجية في عام ٢٠١٣ بمبلغ (٨٥٠) مليون دينار ، بارتفاع بلغ (٢٣٠) مليون دينار، بنسبة نمو بلغت (٣٧,١%)، مقارنة مع (٦٢٠) مليون دينار في عام ٢٠١٢، وقد توزعت هذه المنح وفقا للجهات التالية:

- الاتحاد الاوروبي : ٦٢,٤ مليون دينار.
- الولايات المتحدة الامريكية : ١٣٠,٦ مليون دينار .
- الصندوق الخليجي للتنمية : ٦٥٧ مليون دينار.

(ب) **النفقات العامة:**

قدرت النفقات العامة في عام ٢٠١٣ بنحو (٧٤٥٥,٧) مليون دينار ، بزيادة قيمتها (٤٠٩,٧) مليون دينار ، بنسبة نمو بلغت (٥,٨%) مقابل (٧٠٤٦) مليون دينار في عام ٢٠١٢، وقد توزعت هذه النفقات على النحو التالي:

• **النفقات الجارية:**

قدرت النفقات الجارية في عام ٢٠١٣ بنحو (٦٢١٠,١) مليون دينار، بانخفاض قيمته (١٣٠,٦) مليون دينار ، وبنسبة تراجع بلغت (٢%) ، مقابل (٦٣٤٠,٧) مليون دينار في العام ٢٠١٢.

• **النفقات الرأسمالية:**

قدرت النفقات الرأسمالية في عام ٢٠١٣ بحوالي (١٢٤٥,٦) مليون دينار ، بارتفاع مقداره (٥٤٠,٣) مليون دينار وبنسبة نمو بلغت (٧٦,٦%) ، مقابل (٧٠٥,٣) مليون دينار في العام ٢٠١٢.

• العجز المالي:

وترتيباً على هذه التطورات في جانبي الإيرادات والنفقات ، يتوقع ان يبلغ العجز المالي بعد المنح لعام ٢٠١٣ ما مقداره (١٣٠٩,٧) مليون دينار ، بانخفاض بلغ (٣٦٣,٣) مليون دينار، مقابل (١٦٧٣) مليون دينار عام ٢٠١٢ .

اما العجز المالي قبل المنح فيتوقع ان يصل الى (٢١٥٩,٧) مليون دينار عام ٢٠١٣ ، مقابل (٢٢٩٣) مليون دينار عام ٢٠١٢ .

رابعاً : الخلاصة والمقترحات:

- لقد تم اعداد وبناء الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠١٣ بشكل متحفظ وواقعي وغير مبالغ فيه مقارنة مع بقية السنوات الماضية ، فقد تم الابقاء على حجم الموازنة العامة للدولة ضمن المستويات العامة التي كانت عليها في العام ٢٠١٢ .

- فيما يتعلق ببند النفقات العامة الذي يعتبر من اهم بنود الموازنة العامة للدولة التي يمكن ترشيدها والتحكم في انفاقها ، فقد تمثلت موازنه عام ٢٠١٣ في ضبط النفقات الجارية ورفع النفقات الرأسمالية ، حيث تراجعت النفقات الجارية الى (٦٢١٠,١) مليون دينار عام ٢٠١٣ بانخفاض قيمته (١٣٠,٦) مليون دينار وبنسبة تراجع بلغت (٢%) ،مقابل (٦٣٤٠,٧) مليون دينار عام ٢٠١٢ ، في حين تم التوسع في بند النفقات الرأسمالية ورفعها الى (١٢٤٥,٦) مليون دينار عام ٢٠١٣ وبزيادة بلغت (٥٤٠,٣) مليون دينار وبنسبة نمو (٧٦,٦%) ، وهذا من شأنه ان ينعكس ايجابا على النمو الاقتصادي ، شريطة ان تخصص هذه النفقات للمشاريع التي تؤدي الى تحقيق نمو وتشغيل عمالة بشكل أكبر، خاصة وان التوقعات تشير الى تمويل معظم هذه النفقات من خلال المنح المالية الموجهة لتلك المشاريع وليس على حساب زيادة عجز الموازنة.

- يلاحظ خلال السنوات الماضية التراجع الكبير الذي طرأ على حجم المنح والمساعدات الخارجية المقدمة لخزينة الدولة مقارنة مع حجم المساعدات والمنح التي كان يحصل عليها الاقتصاد الوطني بشكل فعلي ، حيث انه من المقدر أن يصل إلى الخزينة ما مقداره (٨٥٠) مليون دينار خلال العام ٢٠١٣ مقابل (٦٢٠) مليون دينار عام ٢٠١٢ ، بفارق بلغ (٢٣٠) مليون دينار وبما نسبته (٣٧,١%) ، وبغض النظر عما هو مقدر وصوله الى خزينة الدولة من منح ومساعدات ، فان الامر يتطلب بناء موازنات حقيقية تعتمد اولا واخيرا على الذات والابتعاد عن الافراط في تقدير ارقام غير واقعية قد تسبب مستقبلا ارباكا لصاحب القرار في البحث عن ملاحق للموازنة، مما يتطلب من الجهات المعنية البحث عن بدائل أكثر واقعية لتعويض هذه المساعدات التي شهدت أصلا تراجعا واضحا خلال السنوات الأخيرة.

● في ضوء تراجع حجم المنح والمساعدات ، فلا بد من التركيز على احتساب مؤشر العجز " قبل المنح" والابتعاد عن تقدير ارقام غير واقعية ومبالغ فيها بالنسبة لحجم المنح والمساعدات ، وضرورة تخصيص النفقات العامة للدولة بناء على الايرادات المحلية المتوقعة وليس اعتماداً على المنح والمساعدات وهذا من شأنه ان يؤدي الى ضبط عجز الموازنة بشكل افضل وتجنب اي اعباء مالية اضافية فيما لو لم يتم استلام قيمة المنح المتوقعة.

● هنالك ضرورة للتقيد بالبرنامج الوطني الشامل للإصلاح الاقتصادي وتحقيق الاهداف المرجوة منه ، وذلك من خلال معالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني لتنعكس بشكل ايجابي يؤدي بالوصول الى عجز مقبول في الموازنة العامة خلال السنوات المقبلة ، وازالة التشوهات الحالية في جانبي الايرادات والنفقات المتمثلة بعدم قدرة الايرادات المحلية على تغطية كامل قيمة النفقات الجارية، حيث ان الالتزام ببرنامج الإصلاح الوطني يعتبر خطوة هامة في الحفاظ على المكتسبات الوطنية.

● هنالك اختلاف وتباين في التوقعات والآراء الاقتصادية المستقبلية بشأن الاوضاع والظروف التي تمر بها المنطقة العربية، وأثرها على الاقتصاد الوطني، حيث ما زالت المنطقة العربية تعيش حالة من عدم الوضوح واليقين السياسي والاقتصادي خاصة لبعض الانظمة العربية الكبرى (مصر، سوريا ، العراق) . وفي نفس الوقت هنالك بعض التطورات والمؤشرات التي شهدتها الاقتصاد الوطني خلال الربع الاخير من العام الماضي تبعث على التفاؤل وتبشر بالخير في تخفيف حدة الضغوطات والتحديات الاقتصادية التي واجهها الاقتصاد الوطني خلال السنوات الماضية (كالاتفاق الاردني المصري الذي يتضمن التزام الجانب المصري بتوريد كميات كافية من الغاز المصري للتخفيف من فاتورة الطاقة ، والمساعدات الخليجية لتمويل مشاريع رأسمالية وتنموية في المملكة ، واعلان الحكومة العراقية عن اتفاق مع الاردن يتضمن مد انبوب لتصدير النفط العراقي عبر ميناء العقبة وتزويد شركة مصفاة الاردن بحاجتها من النفط الخام ، كذلك تذليل العقبات امام البضائع الاردنية المصدرة الى العراق).

إلا ان هذه المؤشرات والتطورات لا يمكن التعويل عليها مستقبلا في تحسن النمو الاقتصادي، حيث لا يمتلك الاردن أي ضمانات بالتزام الجانب المصري او العراقي بما تم الاتفاق عليه، او تحسن الاوضاع في سوريا ، او التزام الدول الخليجية بتقديم المنح. وفي نفس الوقت لا يعقل ان يبقى الاقتصاد الوطني مرهونا بشكل كبير لهذه التطورات ، خاصة في ظل حالة الاحتقان وعدم اليقين وازدياد التوترات الاقليمية وعدم الاستقرار ، الامر

الذي يتطلب الاعتماد على الذات والالتزام ببرنامج اصلاح وطني شامل قادر على معالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني ، وتعاون وتضافر الجهود بين القطاعين العام والخاص للعمل الجاد لوضع تصور مشترك يأخذ بعين الاعتبار التحديات والاطار التي يواجهها الاقتصاد الوطني بشكل عملي وفعال.