



ملخص سياسات



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

الدين العام في الأردن

آذار 2022

1. مقدمة:

أجبرت جائحة كورونا حكومات معظم دول العالم على تبني العديد من التدابير الاحترازية والأدوات المرتبطة بالسياسات المالية والنقدية لاحتواء الآثار الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على التداعيات التي خلفتها هذه الجائحة: مما أدى إلى انخفاض الإيرادات المحلية وارتفاع حجم النفقات العامة في مختلف الاقتصادات (المتقدمة، والناشئة، والنامية) وبدرجات متفاوتة: الأمر الذي ساهم في ارتفاع مستوى الدين العام، حيث وصل إلى مستويات قياسية لم يشهدها العالم من قبل.

وبالاستناد إلى التقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي "الراصد المالي لعام 2021"، من المتوقع أن يستمر حجم الدين العالمي ضمن مستوياته المرتفعة خلال العام الحالي 2022.

إجمالي الدين الحكومي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (2019 - 2022)				
العام	الاقتصادات النامية	اقتصادات الناشئة	الاقتصادات المتقدمة	
2019	44.2%	54.7%	103.8%	
2020	49.9%	64.0%	122.7%	
2021	50.2%	64.3%	121.6%	
¹ 2022	49.8%	65.8%	119.3%	

وفي الواقع، يمكن القول بأن الدور الأساسي للسياسات المالية المرتبطة بالإفناق العام والإيرادات العامة يتركز إلى دعم الاقتصاد المحلي، والحفاظ على الوظائف، وتمويل المشاريع التنموية، وتحقيق العدالة المجتمعية.

وكما هو الحال عند مختلف الحكومات العالمية، قامت الحكومة الأردنية بتبني العديد من الإجراءات المالية والنقدية للحد من التداعيات الاجتماعية والاقتصادية التي تسببت بها الجائحة: مما أدى إلى زيادة حجم الدين العام (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) من 95.2% في العام 2019 إلى 106.5% في العام 2020؛ وذلك لتغطية العجز المتزايد في الموازنة العامة نتيجة للتوسع في مستوى الإنفاق العام وتراجع قيمة الإيرادات المحلية.

أظهرت جائحة كورونا مدى أهمية تبني "برامج الدعم المالي" خلال فترة الركود الاقتصادي في عام 2020؛ إلا أنه من الضروري أيضاً تركيز الجهود الرامية إلى إعادة النظر جدياً في حجم الدين العام المتراكم، والتكاليف المترتبة عليه من حيث مزاحمة القطاع الخاص في سوق الائتمان المحلي، إضافة إلى الحيز المالي الضيق الذي تفرضه خدمة الدين العام على السياسة المالية ومستوى فعاليتها. ما يتطلب من المعنيين السعي نحو تحقيق التوازن ما بين المنفعة والتكلفة المترتبة للدين الحكومي المتراكم.

وفي سياق المذكور أعلاه، يسعى منتدى الاستراتيجيات الأردني، في ملخص السياسات هذا إلى تسليط الضوء على حالة الدين العام في الأردن، وتقديم بعض التوصيات التي تهدف إلى التخفيف من آثاره السلبية على الاقتصاد المحلي.

2. الدين العام الأردني: بعض المشاهدات

لوضع الدين العام في منظوره الصحيح، يمكن الإشارة إلى حجم الدين العام (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) كمقياس رئيسي لاحتساب مستوى الدين العام؛ حيث يشير انخفاض هذه النسبة إلى قدرة الدولة على تحمل الدين العام؛ في حين أن ارتفاع هذه النسبة يشير إلى احتمالية عجز الدولة عن تحمل تكاليف فوائد الدين العام وبالتالي اللجوء إلى إعادة هيكلة الدين العام.

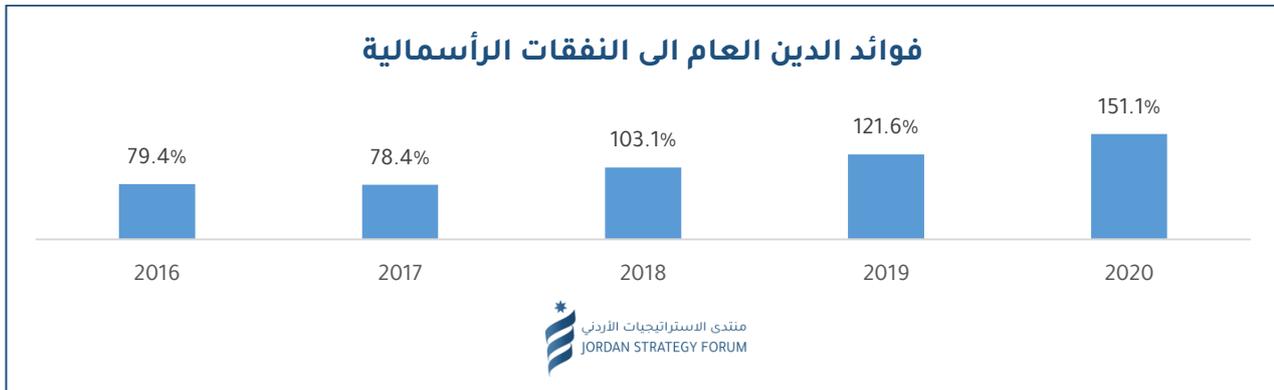
وفي هذا السياق، من الضروري الإشارة إلى أن "علم الاقتصاد" لم يحدد نسبة مثالية لمستوى المديونية، إلا أن البنك الدولي يؤكد على أن عتبة الدين العام يجب ألا تتعدى حاجز الـ 77% من الناتج المحلي الإجمالي، وفي حال تجاوزت المديونية هذه النسبة فمن الممكن أن يصبح الدين العام عائفاً نحو تحقيق النمو الاقتصادي.

فيما يلي: يمكن توضيح بعض الملاحظات حول الدين العام الأردني:

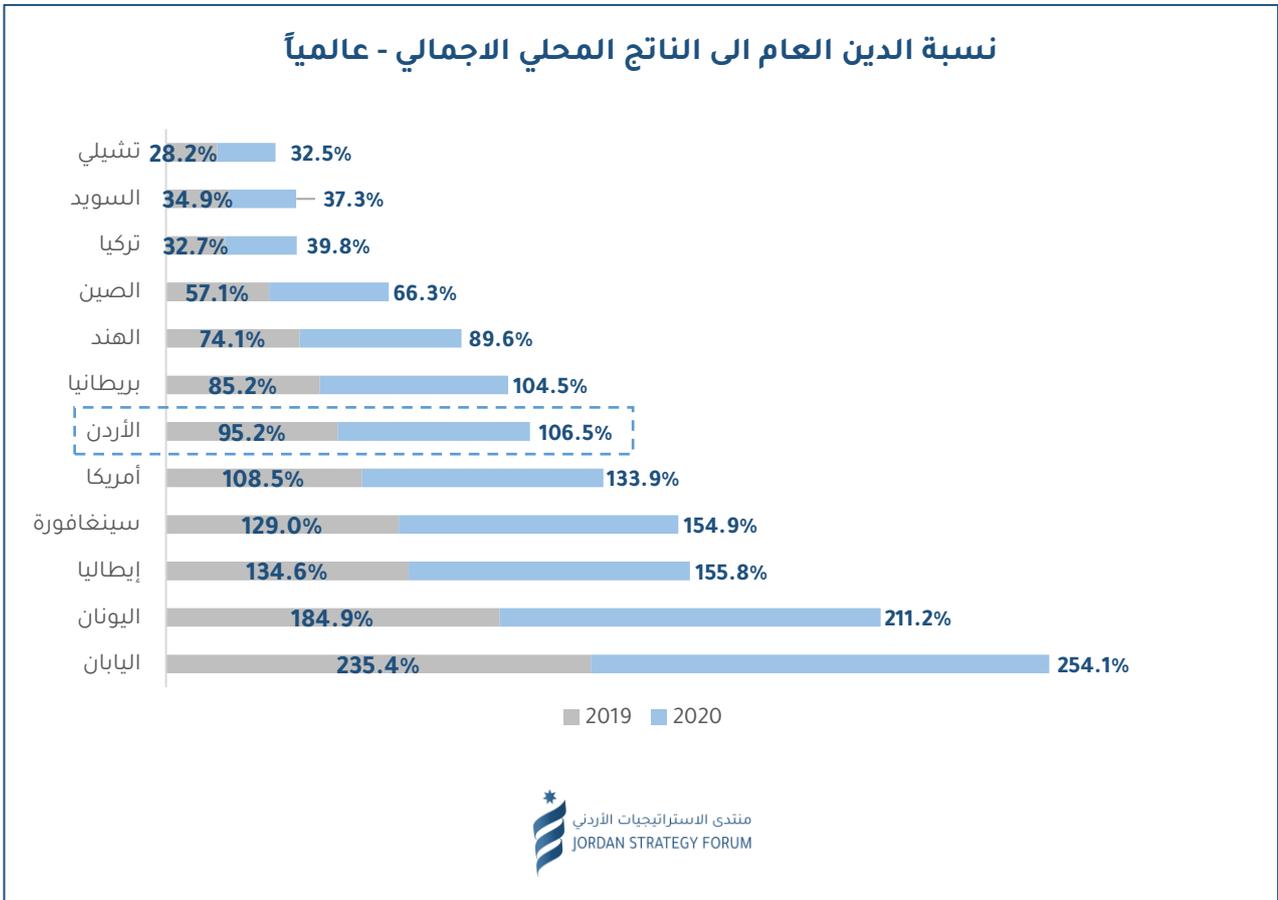
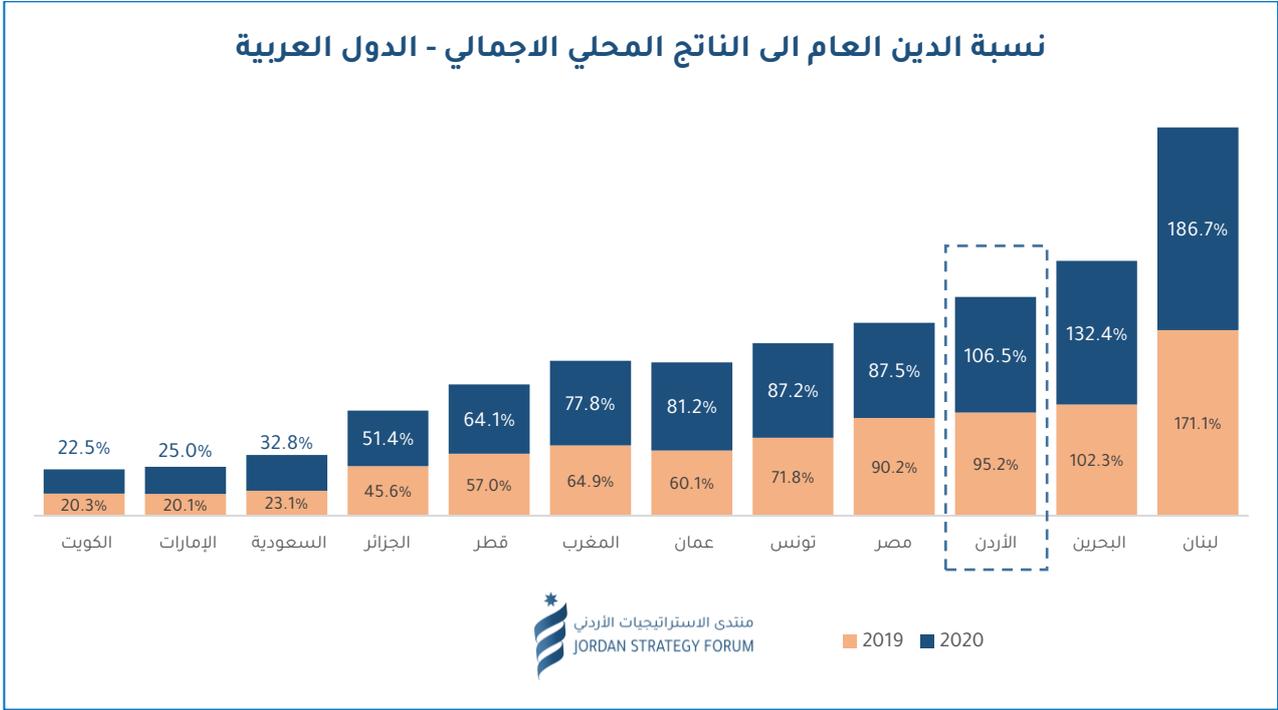
1. شهد الأردن ارتفاعاً تدريجياً في (نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي) منذ العام 2008، كما ساهمت التداعيات الاقتصادية لجائحة كورونا إلى زيادة هذه النسبة من 95.2% في العام 2019، إلى 106.5% في العام 2020. في نوفمبر 2021، بلغ إجمالي الدين العام 35.35 مليار دينار وهذا يعادل حوالي 3,200 دينار أردني لكل فرد في الأردن.



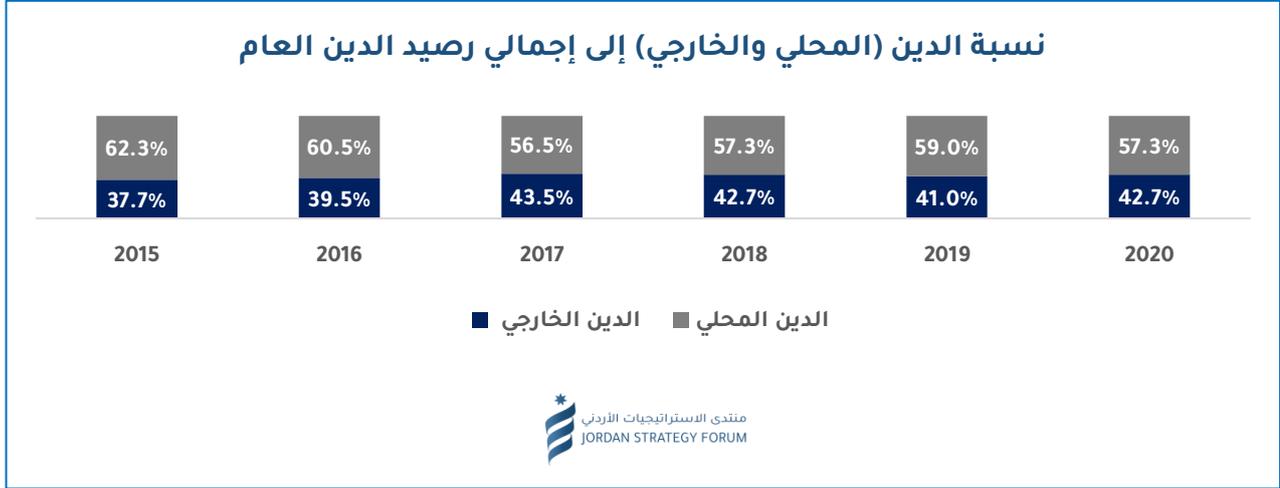
2. ارتفعت فوائد الدين العام للحكومة المركزية الى النفقات الرأسمالية من 79.4% في عام 2016 إلى 151.1% في عام 2020، وبقيمة 3 مليار دينار تقريباً.



3. تشير قاعدة بيانات البنك الدولي إلى أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن تعتبر مرتفعة نسبياً مقارنة بالدول الأخرى (إقليمياً، ودولياً).



4. ارتفعت نسبة الدين العام الخارجي (الأجنبي) إلى إجمالي رصيد الدين العام من 37.7% لعام 2015 إلى 42.7% لعام 2020. وتجدر الإشارة إلى أن تكلفة الدين العام المحلي أعلى من تكلفة الدين الخارجي، نظراً لقصر فترة السداد وارتفاع نسب الفائدة.



إن النظر بالتحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه الاقتصاد الأردني، يستوجب السؤال عن السياسات المالية المتاحة لخفض نسبة الدين العام، خاصة في ضوء الملاحظات **الثلاث أدناه والتي قد تؤثر سلباً على عبء الدين:**

1. ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام حول مدى تأثير ارتفاع أسعار الفائدة (عالمياً) على الوضع الراهن لمستوى الدين المحلي. إذ تشير التوقعات إلى نية المجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي لرفع أسعار الفائدة من 3 إلى 4 أضعاف خلال السنة المالية 2022، وكذلك في العام 2023. وهو ما قد ينعكس على شكل زيادة في قيمة فوائد الدين العام للأردن.
2. في العام 2020، أصدرت الحكومة الأردنية سندات يورو بقيمة 500 مليون دولار بنسبة 4.95% (بفترة استحقاق 5 سنوات)، و1.25 مليار دولار بنسبة 5.85% (بفترة استحقاق 10 سنوات). ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الأردنية اقترضت من "مستثمري القطاع الخاص"، وليس من المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. بمعنى آخر، لا بد من إدراك أن مستثمري القطاع الخاص يأخذون التصنيف الائتماني للدول بعين الاعتبار عند الاقراض، وبالتالي فإن انخفاض التصنيف الائتماني لدولة ما سيؤدي إلى ارتفاع تكلفة القروض. وهو ما يتطلب من الحكومة أن تراقب عن كثب مستوى الائتمان السيادي الأردني.
3. في المؤتمر الصحفي المنعقد بتاريخ 10 كانون الثاني 2022، أعلن وزير المالية الأردني أن قرار تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيدها على بعض السلع سيدخل حيز التنفيذ في غضون أيام قليلة من تاريخه. ولا شك بأن هذا القرار سيؤثر على الإيرادات مما سيكون له تأثير على الوضع الراهن للمالية العامة، وبالتالي على الدين العام. وهو ما يحتم ضرورة إجراء تقييم لطبيعة الأثر المحتمل للقرار.

تسعى الدول عادة إلى تبني عدد من الخيارات بهدف خفض نسب وحجم الدين العام لديها، إلا أن التحدي يكمن في التطبيق العملي. يوضح القسم التالي بعض هذه الخيارات وإمكانية تطبيقها بشكل عملي في حالة الأردن:

أ. تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة

بالرغم من كون تحقيق معدلات نمو مرتفعة يعتبر وسيلة لتقليل عبء الدين العام، إلا أن الاعتماد الكلي على هذا الخيار يعتبر ليس تحدياً صعباً. وهنا تُطرح عدة تساؤلات، فعلى سبيل المثال ماذا لو ارتفعت أسعار الفائدة على الدين العام بوتيرة أعلى من معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي؟ ماذا لو استمر ظهور متحورات جديدة في المستقبل القريب وغيرها من التحديات البيئية والإقليمية والاجتماعية؟

ب. زيادة الضرائب أو تخفيض النفقات العامة

نظراً للظروف الحالية وحاجة الاقتصاد الأردني إلى زيادة النفقات العامة -خاصة الرأسمالية منها- فإن الاعتماد على هذا الخيار يعد غير مجدٍ اقتصادياً، ولا يمكن اعتباره خياراً منطقياً، خاصة في ضوء ارتفاع معدلات البطالة والفقر، كما سيؤدي إلى الإضرار بالنمو الاقتصادي خلال هذه الفترة تحديداً.

ت. وضع سقف محدد لأسعار الفائدة وبالتالي الاقتراض بأسعار فائدة منخفضة

إن تبني هذه السياسة سيؤدي إلى انخفاض معدلات الادخار من قبل المستثمرين نظراً لأن العائد سيكون أقل من مستويات التضخم. إضافة إلى ذلك، ونظراً لكون سعر صرف الدينار الأردني ثابت مقابل الدولار الأمريكي، فإن هذه السياسة لا يمكن اعتبارها خياراً متاحاً أو حتى فعالاً.

ث. استخدام "إعادة التمويل"

نظراً للظروف الاقتصادية العالمية ومشكلة عبء الدين في العديد من دول العالم، من الصعب تطبيق هذا الخيار، لما يستدعيه من مفاوضات مطولة لإعادة تمويل الدين، وما يترتب عليه من احتمالية تقويض للاستقرار المالي.

ج. إزالة التشوهات في الانفاق الضريبي

من المعروف أن الأنظمة الضريبية في مختلف دول العالم (المتقدمة والنامية) تسعى إلى منح "امتيازات ضريبية" لبعض المستهلكين والمنتجين والمستثمرين؛ حيث يمكن اعتبار هذه الامتيازات على أنها "نفقات ضريبية" / Tax Expenditure؛ وبذلك فإن الحكومة تتخلى عن هذه الإيرادات من خلال السماح بإعفاءات مستحقة ضريبياً، إلا أن هناك بعض التشوهات في هذا الانفاق في حالة الأردن مما يستدعي إعادة النظر به كخيار معقول لتعزيز الإيرادات الحكومية وتخفيض الدين العام.

يستعرض القسم التالي شرحاً مفصلاً عن ماهية الانفاق الضريبي، وأهمية دراسة هذا الانفاق كخيار لخفض الدين العام في الأردن.

3. إعادة النظر بالإنفاق الضريبي (الامتيازات الضريبية)

يمكن أن تتخذ الامتيازات الضريبية عدة أشكال. على سبيل المثال، قد تُعفى بعض القطاعات من الضريبة تماماً، بينما يُفرض على قطاعات أخرى معدلات ضريبة منخفضة دون وجود مبرر واضح. كما قد يُحصل دافعي الضرائب على مخصصات مستهدفة لخفض التزاماتهم الضريبية. كتخفيض الفوائد التي تدفع على الرهن العقاري من الدخل الخاضع للضريبة. وكذلك قد يدفع المستهلكون معدلات ضريبية أقل على بعض السلع والخدمات المحددة.

بإيجاز، تأتي النفقات الضريبية -في جميع أنحاء العالم- ضمن أشكال مختلفة حيث يمكن أن تكون على شكل حوافز ضريبية للشركات، أو خصومات ضريبية للأسر، أو معدلات ضريبة أقل على بعض السلع والخدمات.

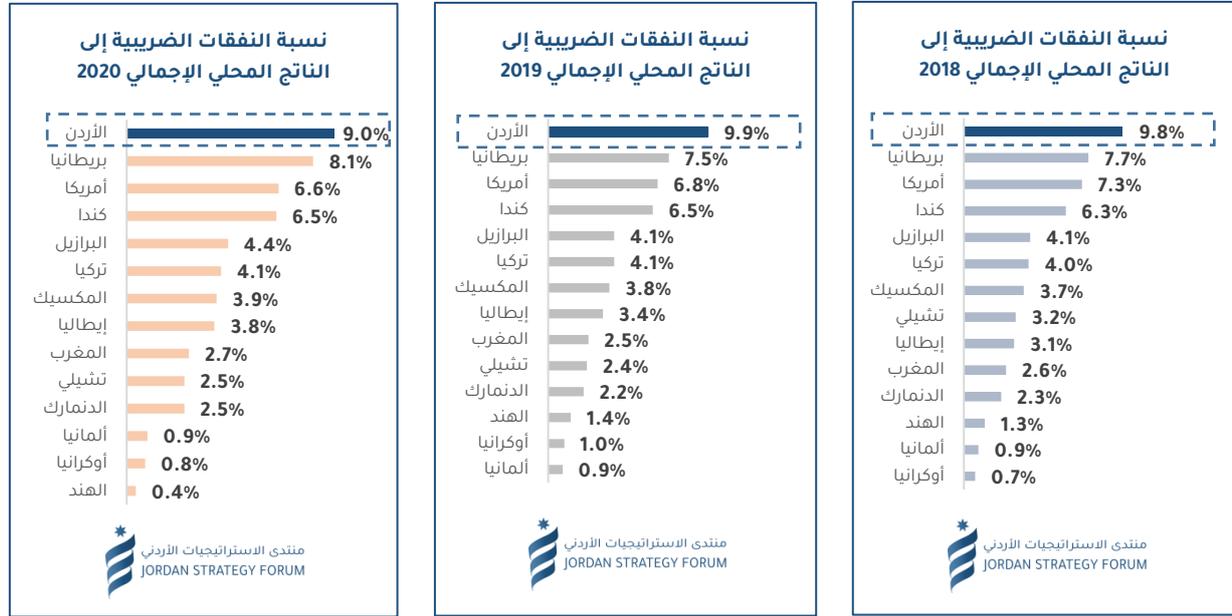
بغض النظر عن مصادر النفقات الضريبية، من الضروري التأكيد على أن سياسة النفقات الضريبية في الأردن يشوبها العديد من التثوهات التي تستدعي إعادة النظر بشمولية لهذه النفقات لتعزيز الإيرادات الحكومية وبالتالي المساهمة في خفض الدين العام:

1. تساهم النفقات الضريبية في تضيق مستوى القاعدة الضريبية، مما يزيد من التحديات أمام الدول التي يتواجد فيها قواعد ضريبية ضيقة بالأساس، نظراً لكبر حجم القطاع غير الرسمي، كما هو الحال في الأردن.
2. يمكن أن تؤدي النفقات الضريبية إلى حالة من عدم المساواة، استناداً إلى تفاوت معدلات الضريبة رغم تساوي حجم الدخل والأصول.
3. قد تشجع النفقات الضريبية على إعطاء إعفاءات ضريبية تقديرية وغير مبررة.
4. تزيد النفقات الضريبية من مستوى تعقيد قانون الضريبة مما يجعله مبهمًا؛ وبالتالي يزيد من تكلفة الامتثال الضريبي للأفراد والأعمال.
5. في بعض الأحيان، تعتبر النفقات الضريبية الطريقة البديلة للحكومة للتدخل في تشكيل الاقتصاد المحلي. إلا أنه، وكما هو الحال مع الإنفاق المباشر، يجب تعويض قيمة هذه النفقات إما من خلال رفع النسب الضريبية، أو تخفيض مستويات الإنفاق في مكان آخر.

استناداً لما تم ذكره أعلاه حول النفقات الضريبية، لا بد من الإشارة إلى تقرير قاعدة بيانات النفقات الضريبية العالمية الصادر حديثاً (GTED) عن مجلس السياسات الاقتصادية ومعهد التنمية الألماني، حيث يعتبر الأردن من أعلى دول عالم من حيث النفقات الضريبية أو ما يمكن اعتباره "إيرادات ضائعة" نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

علماً بأن التقرير قد تضمن دولتين عربيتين فقط الأردن والمغرب. وبالنظر إلى المغرب فقد كانت نسبة الإنفاق الضريبي إلى الناتج المحلي الإجمالي تساوي 2.7% وتعتبر هذه النسبة أقل بكثير من النسبة في الأردن والتي بلغت 9% أو ما يعادل 2.7 مليار دينار تقريباً.

وبالرجوع إلى العام 2020، نجد بأن أكبر مصادر الإنفاق الضريبي في الأردن تشكلت من ضريبة المبيعات على السلع والخدمات المحلية بنحو (3.42% من الناتج المحلي الإجمالي)، وضريبة المبيعات على السلع المستوردة بنحو (1.6% من الناتج المحلي الإجمالي)، والرسوم الجمركية (1.72% من الناتج المحلي الإجمالي).

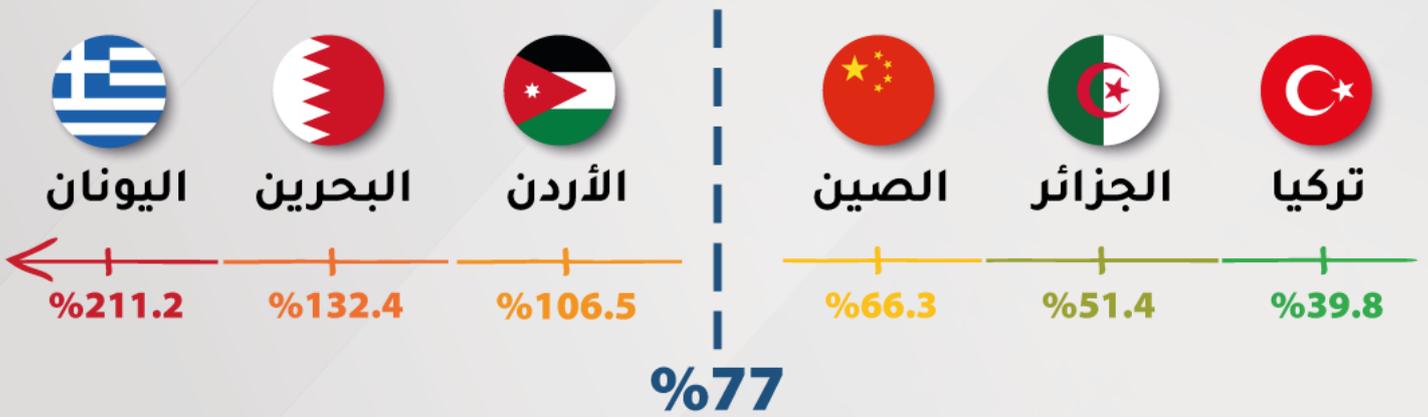


بعيداً عن التحديات الأخيرة التي سببتها جائحة كورونا، من المهم الإشارة إلى أن الحكومات الأردنية المتعاقبة واجهت العديد من التحديات لتغطية احتياجاتها التمويلية المتزايدة استجابة للمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما يجعل الحكومة ضمن حيز مالي ضيق لا تستطيع من خلاله تحمل "خسارة" إيرادات نتجت عن الإعفاءات الضريبية غير المدروسة.

4. التوصيات:

1. من الممكن أن تحقق النفقات الضريبية الغاية الأساسية من وجودها إذا ما تم **تصميمها بشكل منصف وفعال**؛ وذلك من خلال إعفاء السلع الرئيسية من ضريبة المبيعات؛ حيث يفرض واقع التحديات التي يواجهها الاقتصاد الأردني إلى ضرورة إعادة النظر في السياسات الضريبية من خلال تعزيز مستوى كفاءتها بالشكل السليم.
2. من أجل "إعادة بناء سياسات ضريبية بشكل أفضل" من المهم **إعادة تقييم جميع مصادر الإنفاق الضريبي في الأردن**؛ وإذا ما تم القيام بهذا على الوجه الصحيح والفعال، فإنه سيؤدي إلى تحصيل إيرادات ضريبية إضافية للدولة دون التأثير على الاستهلاك الكلي في الأجل القصير والمتوسط والطويل.
3. كما لا بد من الاستمرار في السعي نحو **الحصول على الدعم من المجتمع الدولي بمختلف أشكاله**. فعلى سبيل المثال، من خلال التعامل مع مجموعة العشرين ونادي باريس بشأن احتمال تجميد الديون مؤقتاً، والنظر في تخفيف الدين المستهدف على أساس مقايضة الدين من بعض المقرضين الدوليين والسعي إلى تخفيف عبء الدين العام. ومن الجدير بالذكر أن ارتفاع الدين العام في الأردن قابل للإدارة والاحتواء إذا ما تم اتخاذ الإجراءات الصحيحة من الآن.

ارتفع الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن



إذا تخطى الدين العام حاجز الـ 77% سيصبح عائقاً أمام تحقيق النمو الاقتصادي

حصة الفرد في الأردن من إجمالي الدين العام 3,200 دينار أردني.



تقدر الإيرادات الضائعة على الحكومة نتيجة الإعفاءات الضريبية غير المدروسة 2.7 مليار دينار تقريباً.



كيفية تخفيض الدين العام؟



إعادة تصميم
النفقات الضريبية



إزالة التشوه
الضريبي



طلب الدعم
الدولي



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

www.jsf.org

www.jsf.org  /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan