



ورقة سياسات



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

الديون السيادية: ما هي؟ ما تداعياتها؟ ولماذا
تتخلف بعض الاقتصادات عن السداد؟

تموز 2022



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	المقدمة
6	الديون السيادية والتصنيف الائتماني السيادي: بعض المشاهدات
12	بعض المقترحات للحد من عجز الموازنة والدين العام مستقبلاً
17	الإنفوجرافيك

1. المقدمة

لا شك بأن جائحة كورونا كان لها تأثير كبير على الاقتصاد العالمي. فقد أدى الانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي إلى ارتفاع كبير في مستويات الدين العام؛ نتيجةً لازدياد مستوى الإنفاق العام للحد من تداعيات الجائحة والذي قابله انخفاض في الإيرادات العامة. وتشير قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي في تحديثها الأخير لعام 2021، بأنه "مع اجتياح الفيروس لدول العالم، ارتفع الدين العالمي في عام 2020 إلى 226 تريليون دولار، أي بما يعادل 256% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي في تلك الفترة. كما شكل الاقتراض من قبل الحكومات أكثر من نصف هذه النسبة بقليل، وقد قفز الدين العام العالمي بنسبة 20%، وهي أكبر زيادة في الدين العام (خلال عام واحد فقط) منذ الحرب العالمية الثانية".

دين الحكومة المركزية الى الناتج المحلي الاجمالي					
الدولة	2019	2020	الدولة	2019	2020
اليابان	199.2%	221.1%	عُمان	60.5%	81.2%
سنغافورة	128.5%	155.4%	المغرب	65.1%	75.4%
لبنان	171.1%	150.4%	قطر	62.3%	72.1%
البحرين	102.1%	129.7%	النمسا	52.5%	62.8%
الولايات المتحدة	93.1%	119.0%	الجزائر	45.8%	55.6%
بريطانيا	84.3%	103.5%	المانيا	37.4%	44.9%
فرنسا	81.1%	93.4%	تركيا	30.8%	35.9%
البرازيل	82.5%	92.9%	الدنمارك	26.4%	34.6%
تونس	74.2%	89.7%	تشيلي	28.2%	32.5%
الأردن	78.0%	88.0%	السعودية	22.8%	32.5%
العراق	45.1%	84.2%	الكويت	11.6%	11.7%

المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

وفي سياق مستويات الدين العام العالمي، من المؤسف أنه مع انحسار حالة عدم اليقين المرتبطة بكوفيد-19، شهد العالم الغزو الروسي لأوكرانيا والذي أدى إلى مفاقمة حالة عدم اليقين مرة أخرى. ونتيجة لذلك، فإن اقتصادات الدول الناشئة والبلدان منخفضة الدخل التي تستورد الطاقة والغذاء ستتأثر سلبًا بالزيادات الأخيرة في الأسعار. كما سيؤدي استمرار الاتجاه المتصاعد في الأسعار إلى الضغط على سياسات المالية العامة لتلك الدول بما ينعكس سلبًا على آفاق النمو في هذه البلدان.

من المتوقع أن يختلف التأثير المالي لارتفاع أسعار السلع الأساسية من دولة إلى أخرى. إذ تظهر التداعيات في هذه الحالة على الدول المستوردة للغذاء والطاقة من خلال نموها الاقتصادي وإيراداتها العامة. وبطبيعة الحال، فإن أثر ارتفاع الأسعار سيعود بالفائدة على الدول المصدرة للطاقة والغذاء. بعبارة أخرى، إذا استمرت مستويات أسعار النفط العالمية وأسعار التجزئة بالارتفاع خلال الفترة المتبقية من عام 2022، فإن الاقتصادات الناشئة ومنخفضة الدخل "ستواجه جولة أخرى من التداعيات المالية الكبيرة" (صندوق النقد الدولي).

ومع استمرار حالة عدم اليقين التي يشهدها العالم نتيجة لتداعيات الأزمة الروسية الأوكرانية والتي ساهمت بطبيعة الحال في ارتفاع معدلات التضخم العالمية نتيجة للارتفاعات الأخيرة في أسعار السلع (الفحم، والنفط الخام، والغاز الطبيعي، وغيرها)، وتعطل سلاسل التوريد العالمية، والارتفاع في أسعار الفائدة، فمن المحتمل أن تتأثر قدرة بعض الدول عن سداد ديونها (السيادية).

وعندما لا تستطيع دولة ما سداد دائئها (الأصل و/ أو الفائدة)، فإنها تتخلف عن سداد ديونها السيادية. وبعبارة أكثر تحديداً، تُعرّف مؤسسة "Standard & Poor's" التخلف عن سداد الديون السيادية بأنه **"فشل المُلتزم في الوفاء بأصل الدين أو سداد الفائدة في تاريخ الاستحقاق (أو خلال فترة السماح المحددة) الواردة في الشروط الأصلية لإصدار الدين"**.

بالنسبة للقروض المصرفية، "تعتبر الجهة المستدينة متخلفة عن سداد الدين في حال عدم تسوية مدفوعات خدمة الدين المخطط لها في تاريخ الاستحقاق، أو إعادة جدولة أصل الدين و/أو ترتيب الفائدة من قبل الدائنين بشروط أقل تفضيلاً من تلك الخاصة بالقرض الأصلي."

بالنسبة للسندات الحكومية وأذونات الخزينة المطروحة سواء بالعملة المحلية أو الأجنبية، "تعتبر الجهة المستدينة متخلفة عن سداد الدين في حال تخلفها عن دفع خدمة الدين المجدولة حسب تاريخ الاستحقاق، أو عند إعادة جدولتها لأصل الدين أو الفائدة بترتيب مع الدائنين بشروط أقل تفضيلاً من تلك الخاصة بالقرض الأصلي."

2. الديون السيادية والتصنيف الائتماني السيادي: بعض المشاهدات

في سياق الديون السيادية، لا بد من الإشارة إلى أن المؤسسات العالمية الثلاث، Standard & Poor's، Moody's و Fitch Ratings) تقيّم مخاطر الائتمان السيادي للدول بهدف تحديد قدرة هذه الدول على تغطية التزاماتها المالية. في الواقع، يحدد التصنيف الائتماني لبلد ما قدرته على الوصول إلى الأموال في أسواق الدين (المقرضين) دولياً ومحلياً، ومن الجدير ذكره بأن التصنيف الائتماني يؤثر على تكلفة الاقتراض للبلد أيضاً.

تعتمد مؤسسات الائتمان الثلاث، عدداً من المعايير لتقييم قدرة الحكومات السيادية على تغطية التزاماتها المالية. على سبيل المثال، يستند تحليل الائتمان السيادي لمؤسسة Standard & Poor's على خمس ركائز:

التقييم المؤسسي

يعكس هذا التقييم "وجهة النظر حول كيفية تأثير المؤسسات الحكومية وصنع السياسات على أساسيات الائتمان السيادية من خلال توفير التمويل العام المستدام، وتعزيز النمو الاقتصادي المتوازن، والاستجابة للصدمات الاقتصادية أو السياسية".



التقييم الاقتصادي

يتضمن هذا التقييم "وجهة النظر حول مستويات الدخل في البلد من خلال نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يشير إلى إمكانية الاعتماد على الإيرادات الضريبية وقواعد تمويلية أخرى يمكن الاعتماد عليها، والتي تدعم بشكل عام الاستدامة المالية والنمو الاقتصادي المستقر".



التقييم الخارجي

يعكس هذا التقييم "وجهة النظر حول وضع عملة دولة سيادية ما في المعاملات الدولية، والسيولة الخارجية للبلد والتي تمثل مؤشراً على قدرة الاقتصاد على توليد النقد الأجنبي اللازم لتلبية احتياجات القطاعين العام والخاص، والموقف الخارجي للبلد، والذي يظهر أصول وخصوم المقيمين (بالعملة الأجنبية والمحلية على حد سواء) بالنسبة لباقي دول العالم".



التقييم المالي

يعكس هذا التقييم "وجهة النظر حول استدامة عجز الدين السيادي وعينه. ويأخذ هذا التقييم بعين الاعتبار المرونة المالية، والاتجاهات المالية طويلة الأجل وأوجه الضعف، وهيكل الديون والوصول إلى التمويل، إضافة إلى المخاطر المحتملة الناشئة عن الالتزامات الطارئة



التقييم النقدي

يأخذ هذا التقييم في الاعتبار "مصادقية السياسة النقدية والتي يتم قياسها من خلال اتجاهات التضخم على مدى الدورة الاقتصادية وتأثير السياسة النقدية الموجهة نحو السوق على الاقتصاد الحقيقي، والتي إلى حد كبير تعتمد على عمق وتنوع النظام المالي للبلد وسوق رأس المال".



ولقياس هذه الركائز الخمس، تستخدم مؤسسة "Standard & Poor's" العديد من المؤشرات بما في ذلك نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، النمو في الاستثمار، معدل البطالة، نمو مؤشر أسعار المستهلك (التضخم)، نسبة العجز في الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي، نسبة الإيرادات

الحكومية العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، نسبة نفقات الفوائد الحكومية العامة إلى الإيرادات، نسبة إجمالي الدين الحكومي العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، الدين العام قصير الأجل نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، الديون بالعملة الأجنبية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وغيرها الكثير.

وتضع مؤسسة "Standard & Poor's" أوزاناً للمؤشرات المستخدمة في التصنيف الائتماني للبلدان: حيث يكون لكل مؤشر درجة تتراوح من AAA إلى D، وتكون الدرجة الأعلى هي AAA، والأدنى D.

تصنيفات Standard & Poor's			
التصنيف	المرتبة	التصنيف	المرتبة
BB+	درجة غير استثمارية	AAA	الأفضل
BB		AA+	
-BB		AA	
B+	متغير بشكل ملحوظ	-AA	جودة عالية
B		A+	
-B		A	
CCC+	مخاطر مرتفعة	-A	جودة عالية / مرتفعة
CCC		BBB+	
-CCC		BBB	
CC	متغير للغاية	-BBB	جودة عالية / منخفضة
D	متعثر		

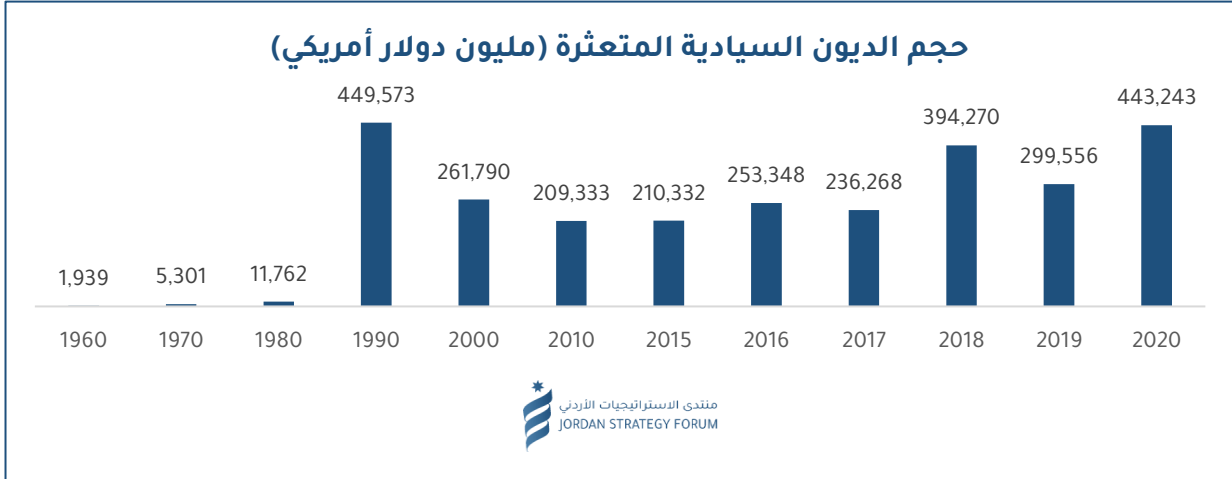
تشير النتائج، بناءً على أحدث تصنيف لمخاطر الائتمان السيادية لمؤسسة "Standard & Poor's" في نيسان 2022، إلى أن تصنيف ألمانيا (ودول أخرى) هو الأفضل (AAA). هذا وحصلت كل من الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية على تصنيفات متقدمة. فيما كانت التصنيفات الائتمانية لكل من المغرب والأردن متواضعة، بينما جاء تصنيف لبنان في فئة "المتعثر". علماً بأن الأردن نجح مؤخراً في عملية إصدار سندات يورو بوند في الأسواق المالية العالمية بقيمة 650 مليون دولار في 2022/6/8، وقد أشار محافظ البنك المركزي الأردني¹ إلى أن حجم الطلب المرتفع للإصدار يعكس ثقة المستثمرين العالميين في السياسات المالية والنقدية في الأردن.

التصنيف الائتماني لبعض الدول (نيسان 2022)							
الدولة	التصنيف	الدولة	التصنيف	الدولة	التصنيف	الدولة	التصنيف
ألمانيا	AAA	تشيلي	A	المغرب	BB+	غانا	B-
الولايات المتحدة	AA+	السعودية	A-	اليونان	BB	موزمبيق	CCC+
الإمارات	AA	تايلند	BBB+	بنغلادش	BB-	بيلا روسي	CCC
قطر	AA-	إيطاليا	BBB	الأردن	B+	---	CCC-
الكويت	A+	قبرص	BBB-	مصر	B	روسيا	CC
						لبنان	D

¹ خلال لقائه مع أعضاء منتدى الاستراتيجيات الأردني بتاريخ 28.6.2022

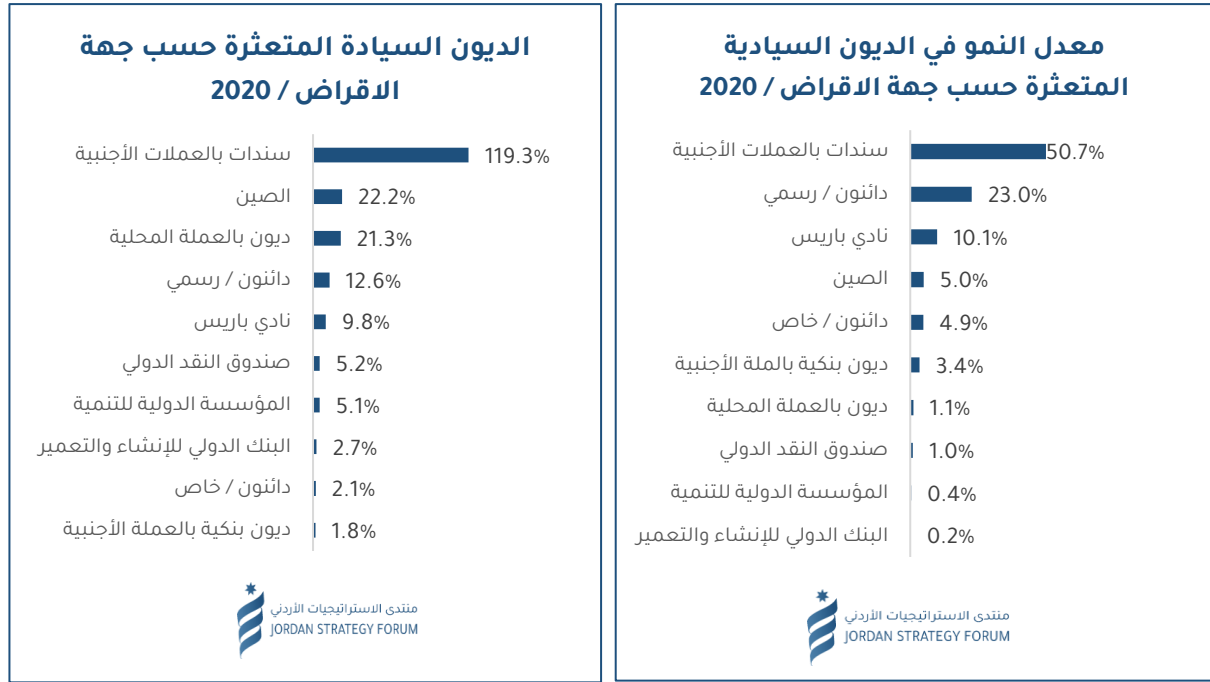
إضافة إلى الملاحظات المذكورة أعلاه، من الضروري الإشارة إلى أن حالات التعثر عن سداد الديون السيادية ليست استثنائية. واستنادًا إلى "قاعدة بيانات الديون السيادية"، التي يحتفظ بها بنك كندا وبنك إنجلترا، يمكن تحديد عدد من الملاحظات المثيرة للاهتمام:

أولاً، منذ عام 1960، تخلفت 147 حكومة عن الوفاء بالتزاماتها. وقد ارتفع إجمالي الديون السيادية المتعثرة في العام 2020 بنحو 48% عن مستواه في عام 2019: أي من 299.6 مليار دولار في العام 2019، إلى 443.2 مليار دولار، في عام 2020.



ثانياً، في عام 2020، كان أعلى معدل نمو في الديون السيادية المتعثرة حسب جهة الإقراض 50.7% (السندات بالعملة الأجنبية)، حيث بلغت نسبة الديون المتعثرة للسندات بالعملات الأجنبية المتعثرة 119.3% في عام 2020؛ وهذا الارتفاع عائد إلى "حالات التخلف عن السداد من جانب الأرجنتين، ودولة بليز، والإكوادور، وسورينام، والتخلف عن السداد لأول مرة من قبل لبنان، ومقدار أكبر من متأخرات الفائدة من قبل فنزويلا وبورتوريكو".

كذلك، من المثير للاهتمام ملاحظة أنه منذ عام 2000، ازدادت مساهمة الحكومة الصينية في سوق الديون العالمية، حيث بلغت نسبة الديون الصينية المتعثرة 22.2% في عام 2020.



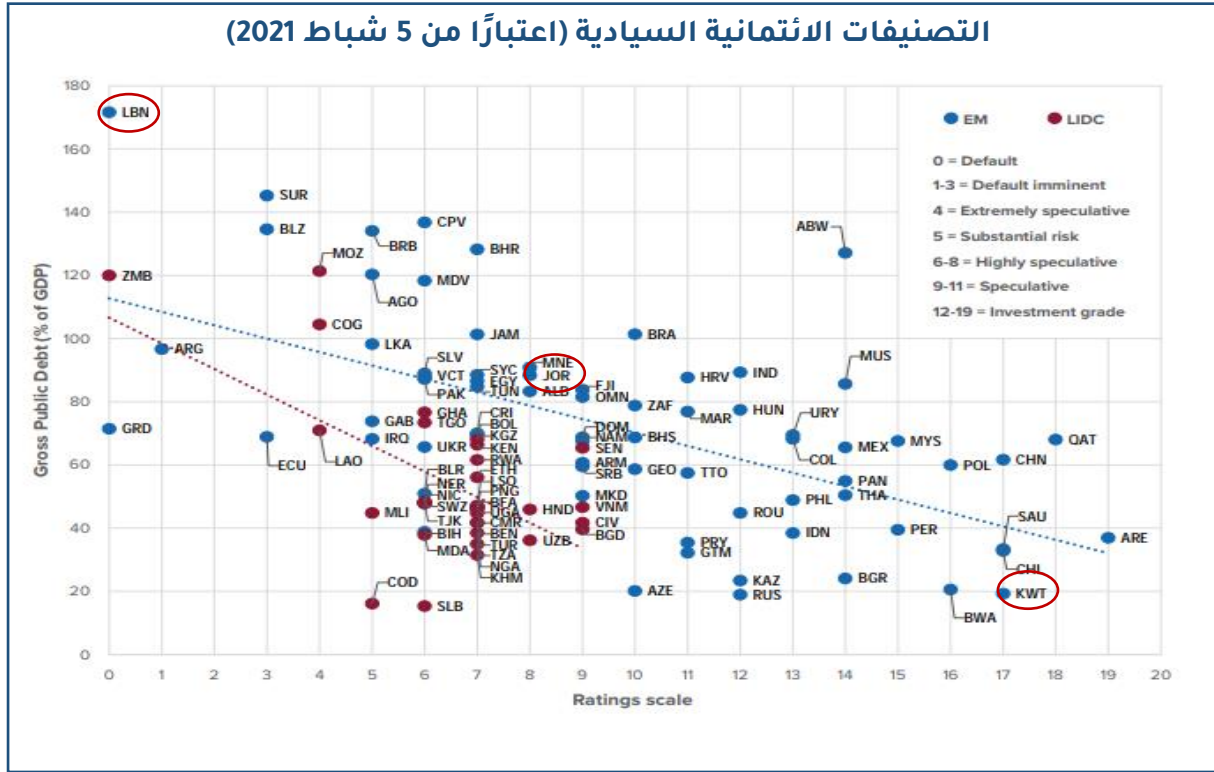
ثالثاً، في عام 2020 والأعوام السابقة أيضاً، كانت **مبالغ التعثر بالعملات المحلية متواضعة الحجم**. وفي العام 2020 تحديداً، كانت الزيادة في هذا المصدر (21.3%) تعود إلى حد كبير إلى إعادة هيكلة ديون العراق قصيرة الأجل إلى ديون بأجل استحقاق طويلة الأجل ومعدلات فائدة أقل. ضمن هذا السياق، من المهم ملاحظة أن حالات التعثر بالعملة المحلية أقل تكراراً من حالات التعثر بالعملات الأجنبية، والسبب في ذلك يعود إلى أن الحكومات لها قدرة أعلى على سداد ديونها بالعملة المحلية، فضلاً على أن الضرائب تُدفع بالعملة المحلية، كما تستطيع الحكومات، في معظم الأحيان، الاقتراض من أسواق رأس المال المحلية، إضافة إلى قدرتها -بدرجات متفاوتة- على طباعة النقد. ولجميع هذه الأسباب، تصنف وكالات الائتمان السيادي الدولية عادة الدين بالعملة المحلية "أعلى درجة أو درجتين" من تصنيفه بالعملات الأجنبية.

وفيما يتعلق بالملاحظات الثلاث المذكورة أعلاه، لا بد من الوقوف عند سؤالين رئيسيين: **ما الذي يحدد "احتمالية" التعثر السيادي؟ وما هي تكاليف التعثر؟**

فيما يتعلق بالعوامل المساهمة في احتمالية تعثر الدول عن سداد ديونها، تشير معظم الأدبيات الاقتصادية والأوراق البحثية والتقارير والوثائق المنشورة عن أساتذة الجامعات والمنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، إلى عدم وجود عامل واحد يؤثر في احتمالية تعثر دولة ما عن السداد. بل إن هناك عدة مؤشرات اقتصادية مهمة تستخدمها مؤسسة "Standard & Poor's" في تقييم قدرة الدولة على السداد، يذكر منها: نسبة إجمالي الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، نسبة الدين إلى الصادرات، نسبة الدين الخارجي من الاحتياطيات الأجنبية، نسبة الدين قصير الأجل إلى الاحتياطيات، إضافة إلى عدم الاستقرار السياسي وضعف القدرة المؤسسية في تسيير السياسة المالية، الصدمات الخارجية مثل ارتفاع أسعار الفائدة أو ارتفاع أسعار السلع، وغيرها من العوامل التي تؤثر على تخلف الدولة عن سداد الدين.

وفي سياق العوامل التي تؤثر على احتمالية التخلف عن سداد الدين السيادي، يمكن الإشارة إلى ورقة العمل التي نشرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (مواطن ضعف الديون السيادية في الاقتصادات النامية / 2021). والتي تم فيها مقارنة التصنيفات الائتمانية السيادية مقابل إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لـ 105 دول نامية، و73 من الاقتصادات الناشئة، و32 دولة من

البلدان الأقل تطوراً. ويشير الشكل إلى أنه كلما ارتفعت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، انخفض مقياس التصنيف السيادي علماً بأن تصنيف الأردن يأتي متوسطاً على هذا الشكل.



أما فيما يتعلق بتكاليف التخلف عن السداد، فلها عدة أشكال مختلفة، وهي مرتبطة في الغالب بانخفاض النمو الاقتصادي. على سبيل المثال، قد يؤدي ارتفاع الدين العام إلى خفض تراكم رأس المال والنمو الاقتصادي نتيجة لارتفاع معدلات الفائدة طويلة الأجل، وانخفاض معدلات الادخار، علاوة على مزاحمة الاستثمار الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يخلق الدين العام المرتفع حالة من عدم اليقين بشأن السياسة المالية، كما أنه يعوق قدرة الحكومة على الاستجابة لأي أزمات مستقبلية، بل ويجبر الحكومة على اعتماد تدابير مالية انكماشية والتي تفرض نفسها بطبيعة الحال.

قد تتخلل علاقة المستثمرين الأجانب والمحليين أيضاً ببعض الشكوك المرتبطة بقدرة الدولة التي تتخلف عن سداد ديونها الخارجية، إضافة إلى التساؤل حول توفيرها ما يكفي من العملات الأجنبية لحماية سعر الصرف والحفاظ على قيمة العملة المحلية. وفي سياق متصل، من المهم التأكيد على أن اتباع السياسة النقدية الانكماشية والصارمة (لحماية العملة الوطنية) قد يأتي على حساب خفض الطلب المحلي والسيولة في النظام المالي على المدى القصير على الأقل.

ومن المهم الإشارة أيضاً، إلى تقرير مراقبة الديون السيادية العالمي والذي نشر في العام 2022 (Germany) . ويذكر هذا التقرير أن "135 دولة من أصل 148 دولة شملها الاستطلاع مثقلة بالديون".

فيما يلي أهم النتائج المتعلقة ببعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمشمولة في التقرير:

1. أظهر الاقتصاد اللبناني أضعف أداء من حيث المعايير الخمسة لمستوى الدين، خاصة في معيار الدين الخارجي لعائدات الصادرات والذي وصل إلى 1376.8%.

مستويات ديون بعض الدول / 2020					
خدمة الدين / الصادرات	الدين الخارجي / الصادرات	الدين الخارجي / الناتج المحلي الإجمالي	الدين العام / الإيرادات العامة	الدين العام / الناتج المحلي الإجمالي	
53.4%	323.7%	37.4%	502.8%	90.0%	مصر
27.6%	337.4%	44.2%	386.0%	85.4%	الأردن
252.0%	1376.8%	212.0%	939.5%	150.4%	لبنان
13.5%	171.4%	59.1%	265.2%	75.4%	المغرب
19.6%	247.3%	107.4%	325.1%	89.7%	تونس
0.7%	20.1%	3.7%	176.5%	55.6%	الجزائر
35.3%	291.3%	132.7%	239.0%	60.0%	جورجيا
41.4%	207.5%	61.3%	135.3%	39.5%	تركيا

2. أما من حيث مستويات المخاطر، فيعتبر الاقتصاد اللبناني في "ضائقة ديون" حسب المعايير الخمسة لمستويات الدين. أما الأردن، فقد حصل على تصنيف "عالي" المخاطر في نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي، ونسبة الدين العام الى الإيرادات العامة، ونسبة الدين العام الى اجمالي الصادرات.

مستويات المخاطر في بعض الدول					
خدمة الدين / الصادرات	الدين الخارجي / الصادرات	الدين الخارجي / الناتج المحلي الإجمالي	الدين العام / الإيرادات العامة	الدين العام / الناتج المحلي الإجمالي	
ضائقة	ضائقة	منخفض	ضائقة	عالي	مصر
عالي	متوسط	متوسط	عالي	عالي	الأردن
ضائقة	ضائقة	ضائقة	ضائقة	ضائقة	لبنان
منخفض	متوسط	متوسط	متوسط	عالي	المغرب
متوسط	عالي	ضائقة	عالي	عالي	تونس
منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	متوسط	الجزائر

بايجاز، ارتفعت قيمة الديون السيادية المتخلفة عن السداد بنسبة 48% في عام 2020، وهذا وفاقت هذه النسبة الازدياد في إجمالي الدين العام العالمي (13%). في حين أن العوامل التي تؤثر على احتمالية التخلف عن سداد الديون السيادية كثيرة، فإن أهمها هو "الدين العام المرتفع". وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن النمو الاقتصادي الحقيقي والقوي والمستدام هو العامل الذي يخفض من احتمالية التخلف عن سداد الديون السيادية، حيث أن هذا النمو سيؤدي تلقائياً إلى خفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي. وبالنظر إلى الظروف الحالية التي يمر فيها الاقتصاد العالمي (التضخم، وارتفاع أسعار الفائدة، والغزو الروسي لأوكرانيا، والتوقعات المتواضعة لنسب النمو عالمياً ومحلياً)، فمن المرجح ألا ينخفض عبء الدين العام في الأردن، وإذا انخفض فسوف يكون الانخفاض بطيئاً. وبالتالي لا بد أن تنظر الحكومة بجديّة إلى العجز المستمر في الموازنة وأن تتجنب ما يوصف بـ "تحيز العجز".

3. بعض المقترحات للحد من عجز الموازنة والدين العام مستقبلاً

لتحسين وتمكين إطار الدولة المالي، ولتعزيز قدرتها على تحمل الديون واستدامتها، ولزيادة مصداقية السياسة المالية، يقترح منتدى الاستراتيجيات الأردني النظر في المقترحات التالية:

1. ضرورة إعادة النظر في مصادر الإيرادات الضريبية:

1. تعتبر نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن منخفضة مقارنة بالمستوى الدولي، حيث تتراوح ما بين 15% - 16%.

2. تعتبر نسبة ضريبة المبيعات إلى إجمالي الإيرادات الضريبية في الأردن مرتفعة جداً مقارنة بالمستوى الدولي، حيث تشكل هذه النسبة حوالي 72%.

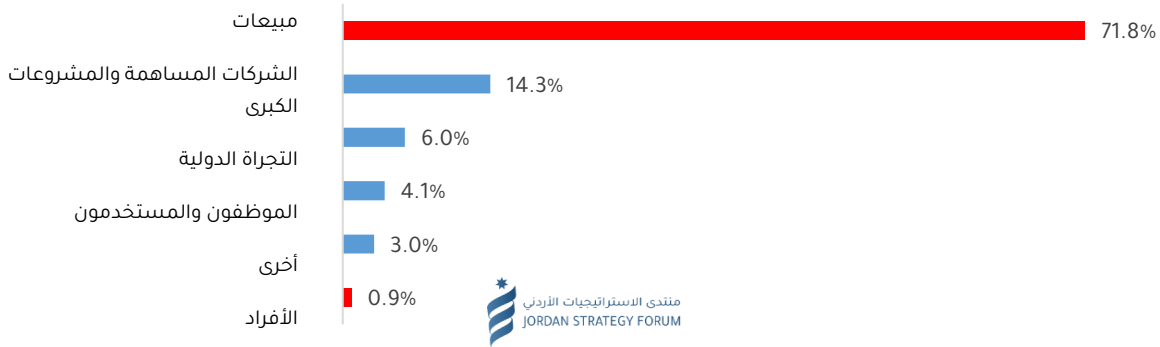
مصادر الإيرادات الضريبية (بالمليون دينار)				
2021	2020	2019	2018	مصادر الضريبة
4,038.70	3,533.90	3,302.40	3,184.60	مبيعات
802.8	773.8	785.7	762.3	الشركات المساهمة والمشروعات الكبرى
338	274.4	276.6	292.9	التجارة الدولية
228.3	211.4	190.4	149.9	الموظفون والمستخدمون
170.6	112.5	81.6	93	أخرى
48.5	52.6	44.1	52.9	أفراد
5,626.90	4,958.60	46,80.8	4,535.60	إجمالي الإيرادات الضريبية
18.60%	16.00%	14.80%	14.90%	نسبة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي

3. تعتبر نسبة الضرائب من "الأفراد" نسبة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية في الأردن

منخفضة للغاية، حيث تشكل هذه النسبة 0.9% من إجمالي الإيرادات الضريبية فقط.

من المهم الإشارة إلى أن بند "الأفراد" يشير إلى مؤسسات القطاع الخاص خارج قطاع الشركات المساهمة والمشاريع الكبرى، حيث تشمل مجموعة من المنشآت مثل عيادات الأطباء، مكاتب المحاماة، البقالات، المؤسسات التعليمية الخاصة، مكاتب المقاول، كراجات السيارات، الصيدليات، وغيرها الكثير. وفي هذا السياق، من غير المنطقي أن تكون الضرائب من "الموظفون والمستخدمون بأجر" أعلى منها من "الأفراد".

التركيب النسبي للإيرادات الضريبية لعام 2021



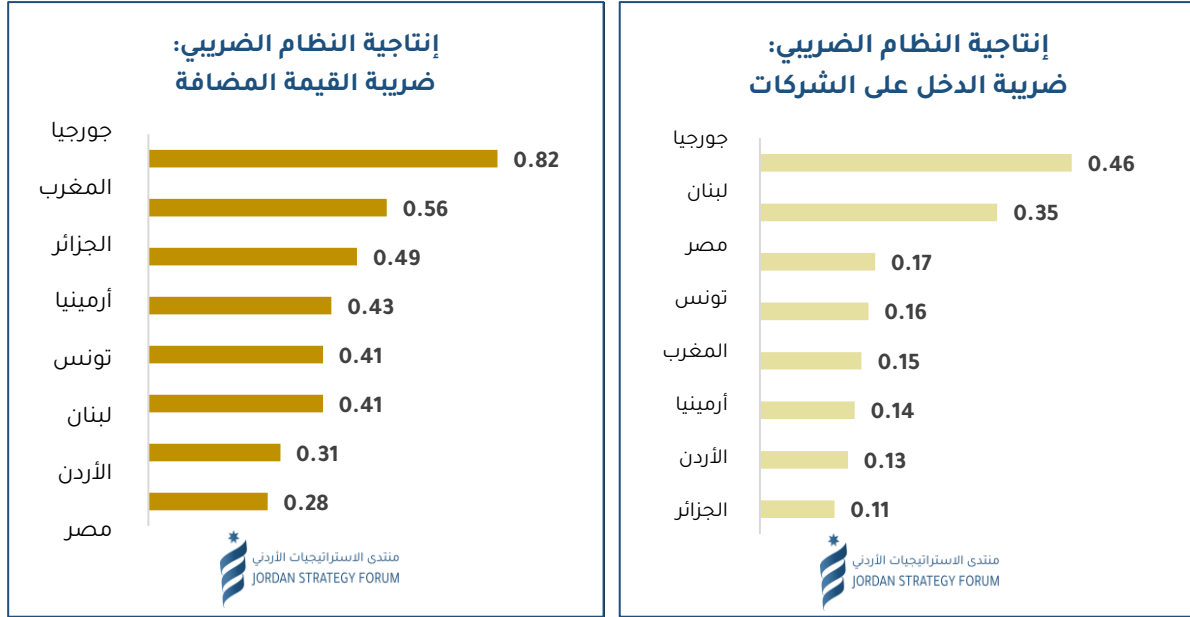
4. من المعروف أن الأنظمة الضريبية في جميع البلدان (المتقدمة والنامية) تمنح "امتيازات ضريبية" لبعض المستهلكين والمنتجين، حيث يشار إلى تكلفة الموازنة لهذه الامتيازات بمسمى "النفقات الضريبية" أو "الإيرادات الضائعة".

استنادًا إلى قاعدة بيانات **النفقات الضريبية العالمية (GTED)**، في عامي 2019 و2020، كانت الإيرادات الضائعة نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن تساوي 9.9% و9.0% على التوالي (حوالي 2.7 مليار دينار) وهذه النسبة أعلى بكثير من ألمانيا (0.9%)، وتشيلي (2.5%)، والمغرب (2.7%)، وإيطاليا (3.8%)، وتركيا (4.1%). من المعروف والبدیهي أن النفقات الضريبية تؤدي إلى عدم المساواة بين دافعي الضرائب، وتزيد من تعقيد قانون الضريبة.

5. أصدر صندوق النقد الدولي تقريره حول الأردن في كانون الثاني 2021، حيث يسلط التقرير الضوء على عدد من "أوجه القصور الهيكلية" في النظام الضريبي، ومن أهمها ما يلي:

- **الاختلاف في معدلات الضريبة المفروضة على مختلف القطاعات والشركات**، حيث يشير التقرير إلى أن "المعاملة الضريبية التفضيلية هي قاعدة وليست استثناء، حتى على مستوى الشركات الفردية والمنتجات"، وهذا ما يسمى بـ "الشبكة المعقدة للأنظمة التفضيلية التي تعقد إدارة الضرائب".

- استنادًا للعديد من الأنظمة الضريبية التفضيلية، فإن "إنتاجية النظام الضريبي منخفضة". على سبيل المثال، تعد إنتاجية ضريبة دخل الشركات منخفضة (الإيرادات لكل نقطة من المعدل نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي). وبالمثل، فإن إنتاجية ضريبة المبيعات منخفضة (نسبة عائدات ضريبة المبيعات إلى إجمالي الاستهلاك النهائي صافي إيرادات ضريبة المبيعات مقسومة على معدل ضريبة المبيعات العامة).



بناءً على الملاحظات الخمسة المذكورة أعلاه، هناك حاجة ملحة للنظر إلى الضرائب التي يدفعها "الأفراد"، وإدارة الإعفاءات الضريبية بشكل أفضل، وإزالة الفروقات في معدلات الضرائب داخل وعبر مختلف القطاعات الاقتصادية، إضافةً لإعادة النظر في النفقات الضريبية.

يحتاج الاقتصاد الأردني إلى نظام ضريبي معاصر وعادل ومتنوع سهل الإدارة ويدر إيرادات كافية للحكومة. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ما قاله "جوزيف شومبيتر" (1883-1950)، وهو اقتصادي من النمسا متخصص في مجال الضرائب.

"روح الشعب، ومستواه الثقافي، وبنيته الاجتماعية ... كل هذا وأكثر، مكتوب في التاريخ المالي لأي بلد... تعتبر المالية العامة واحدة من أهم نقاط الانطلاق لتحقيق ما هو مرغوب فيه لأي مجتمع".

2. تبني قواعد مالية:

تفرض القواعد المالية على السياسة المالية قيوداً طويلة الأجل من خلال تحديد المجاميع التراكمية للموازنة. حيث إنه بغياب الحدود المالية، تصبح عملية إعداد الموازنة أوتوماتيكية ومتزايدة وبنسب تهدف إلى تلبية "المطالب" التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق بما يفاقم من العجز. إن الهدف الأساسي من القواعد المالية هو احتواء ضغوط زيادة الإنفاق، وضمان المسؤولية المالية.

هناك العديد من الأشكال المختلفة للقواعد المالية، فمن الممكن لهذه القواعد أن تضع حداً للدين العام (تحديد نسبة %X من الناتج المحلي الإجمالي)، وتقييد حجم عجز الموازنة (سقف عجز بنسبة %X من الناتج المحلي الإجمالي، أو حتى نسبة %X فائض من الناتج المحلي الإجمالي)، وتحد من الإنفاق (أي الإنفاق العام أقل من نسبة %X من الناتج المحلي الإجمالي، أو النمو الحقيقي لسقف

الإنفاق الجاري بنسبة X%)، **وقواعد الإيرادات العامة** (أي الإيرادات العامة بنسبة X% من الناتج المحلي الإجمالي).

في الفترة الأخيرة، بدأت مجموعة من الدول باعتماد القواعد المالية. في عام 2021، اعتمدت 105 دول قاعدة مالية واحدة على الأقل (IMF / 2022). وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى مجموعة من الملاحظات التي وردت في ورقة تم نشرها مؤخراً من قبل صندوق النقد الدولي) حول أحدث الاتجاهات والأداء للقواعد المالية والمجالس المالية خلال جائحة COVID-19 (شباط 2022).

- فقد ازداد متوسط عدد القواعد المالية في الدول من قاعدتين الى ثلاثة.
- حوالي 70% من البلدان التي تمتلك قواعد مالية، لديها قاعدة دين مقترنة بحدود تشغيلية على المجموع التراكمي للموازنة السنوية.
- أصبحت قواعد الإنفاق شائعة الاستخدام واعتمادها متزايداً، وغالباً ما يتم تحديدها كحد أقصى لنمو الإنفاق السنوي. وهذا يعني أن قواعد الإيرادات ما زالت أقل استخداماً، مما يعكس جزئياً حقيقة أن الحكومات لديها سيطرة أقل على الإيرادات السنوية. كما أنه غالباً ما تحدد قواعد الإيرادات سقوفاً لنسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة (مثل بلجيكا) لتجنب المزيد من الزيادات الضريبية، في حين يتم وضع القواعد -في كثير من الأحيان- كحد أدنى في البلدان منخفضة الدخل لتشجيع حشد الإيرادات.
- أن حوالي ثلاثة أرباع الاقتصادات المتقدمة لديها قواعد مالية للإنفاق، في حين أن "أقل من ثلث الاقتصادات الناشئة والنامية تبنت قواعد الإنفاق (البرازيل، ومنغوليا، وباراغواي)، مما يعكس نية تلك الدول إلى تمويل الازدياد في النفقات من خلال حشد الإيرادات. كما تعتبر القواعد المالية الخاصة بالدين شائعة، بشكل خاص، في الاقتصادات النامية".

إن النظر في اعتماد القواعد المالية مع بعض المرونة للتعامل مع تقلبات الدورة الاقتصادية أمر في غاية الأهمية.

3. تأسيس مجلس مالي:

"المجلس المالي" هو كيان عام مستقل، غير حزبي، له "تفويض قانوني أو تنفيذي يهدف إلى تعزيز استدامة المالية العامة من خلال تقييم الخطط والأداء المالي، وتقييم الاقتصاد الكلي وتوقعات الموازنة، ومراقبة تنفيذ القواعد المالية، وتقدير التكاليف. وبالإضافة، إلى تعزيز الشفافية والاستقرار المالي" (صندوق النقد الدولي).

توجهت العديد من البلدان وبشكل متزايد إلى إنشاء مجالس مالية في الفترة الأخيرة. ففي نهاية عام 2021، أنشأت 49 دولة مجالس مالية، وهو ضعف عدد المجالس المالية في عام 2010 وثالث أكبر زيادة مقارنةً بأخر تحديث في عام 2016 (صندوق النقد الدولي / 2022).

الدول التي يوجد بها مجلس مالي					
1. أستراليا	9. كولومبيا	17. فرنسا	25. أيرلندا	33. هولندا	41. جنوب أفريقيا
2. النمسا	10. كوستاريكا	18. جورجيا	26. إيطاليا	34. بنما	42. كوريا
3. جزر البهاما	11. كرواتيا	19. ألمانيا	27. كينيا	35. بيرو	43. إسبانيا
4. بلجيكا	12. قبرص	20. اليونان	28. لاتفيا	36. البرتغال	44. السويد
5. البرازيل	13. جمهورية التشيك	21. غرينادا	29. ليتوانيا	37. رومانيا	45. أوغندا
6. بلغاريا	14. الدنمارك	22. هنغاريا	30. لوكسمبورغ	38. صربيا	46. المملكة المتحدة
7. كندا	15. إستونيا	23. إيران	31. مالطا	39. سلوفاكيا	47. الولايات المتحدة الأمريكية
8. تشيلي	16. فنلندا	24. أيسلندا	32. المكسيك	40. سلوفينيا	48. أوروغواي
49. فيتنام					

تتنوع المجالس المالية في أشكالها المؤسسية، بينما يرتبط بعضها بالجانب التشريعي (مكاتب الموازنة لدى البرلمان)، يرتبط البعض الآخر بالسلطة التنفيذية، وفي بعض البلدان، تعتبر المجالس المالية كيانات قائمة بذاتها. بغض النظر عن الشكل، فإن المجالس المالية، على عكس هيئات التدقيق المستقلة، **”تساهم في تخطيط وصياغة السياسات، وتركز بشكل أكبر على التقييم الاقتصادي وتحليل السياسات، كما أنها تتحقق فيما إذا كان قد تم اتباع الإجراءات القانونية أو المتعلقة بالموازنة، ولكن بدرجة أقل”** (صندوق النقد الدولي / 2022).

خصائص المجلس المالي

الاستقلالية: المجلس المالي هو هيئة من الخبراء والمهنيين الذين يعملون على الإشراف والتوجيه وتوفير المشورة فيما يتعلق بالسياسات والخطط والاداء المالي.

الدور الاستشاري في سياسات المالية العامة: يساعد وزارة المالية واللجان التشريعية على فهم أهداف السياسة المالية على المدى المتوسط وكيفية تحقيقها بشكل أفضل. كما يمكن لمجالس المالية العامة تحسين دقة تنبؤ الأرقام المتوقع تحقيقها من خلال التحقق من صحة التوقعات الاقتصادية الكلية والمالية في عملية اعداد الموازنة. وعند وضع القواعد المالية يمكن تكليف المجالس المالية بمسؤوليات مراقبة الامتثال للقواعد المالية، ويمكن أن تساعد في تقييم الأثر المالي لتدخلات الحكومات لضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل.

تنسيق السياسات المالية: عندما تتولى الإدارات المحلية أو المؤسسات العامة السلطة على السياسات المالية، يمكن للمجالس المالية أن تلعب دور المنسق فيما بينها.

يمكن للمجلس المالي المستقل تحسين الأداء المالي من خلال الحد من التأثير السياسي على الجوانب الفنية لصياغة السياسة المالية. بعبارة أخرى، يمكن للمجلس المالي أن يضع توقعات للاقتصاد الكلي، ويقدم افتراضات أو توقعات للمتغيرات الرئيسية التي تستند إليها الموازنة، إضافة إلى وضع توقعات مستقلة للإيرادات والنفقات، وتقييم الآثار طويلة الأجل لمبادرات الضرائب والإنفاق.

وبالنظر لأهمية دور المجلس المالي، من المقترح أن تنظر الحكومة بجدية إلى هذا الخيار، فهو يساعد الحكومة على تحقيق التمويل الحكومي المستدام، خاصة وأن **الأدلة الدولية تشير إلى أن البلدان التي**

لديها مجالس مالية هي أكثر نجاحًا في الحد من الوقوع في الأخطاء نتيجة التنبؤات غير الدقيقة للموازنة أو التحيز للعجز. كما أنها تعزز قدرتها على الامتثال لحدود قواعد المالية العامة.



تعريف التخلف عن سداد الديون السيادية: "فشل الملتزم في الوفاء بأصل الدين أو سداد الفائدة في تاريخ الاستحقاق (أو خلال فترة السماح المحددة) الواردة في الشروط الأصلية لإصدار الدين".

معايير مؤسسة "ستاندرد آند بورز" لتقييم قدرة الحكومات السيادية على تغطية التزاماتها المالية:



التصنيف الائتماني لبعض الدول (نيسان 2022)

ضعيف

الأفضل

D CC CCC- CCC CCC+ B- B B+ BB- BB BB+ BBB- BBB BBB+ A- A A+ AA- AA AA+ AAA



لبنان

D



روسيا

CC



مصر

B



الأردن

B+



المغرب

BB+



السعودية

A-



الإمارات

AA



المانيا

AAA

هناك ضرورة لتعزيز إدارة المالية العامة في نفقاتها وإيراداتها للحفاظ على مستويات معقولة من الدين العام



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

www.jsf.org

www.jsf.org  /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan