الموازنة العامة للسنة المالية 2021: ما بين كوفيد-19 واستعادة عجلة النمو

كانون الأول 2020

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

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+

جدول المحتوى

المقدمة 4

الاقتصاد الأردني: نظرة عامة 5

موازنة 2021: بعض الملاحظات 8

التحليل القطاعي لموازنة 2021 16

الخلاصة والتوصيات 20

1. المقدمة

اندلعت جائحة كورونا مباشرة بعد أن بدأت الحكومات في شتى أنحاء العالم في تنفيذ موازناتها العامة لعام 2020، ومنذ بداية عام 2020 شهد العالم أزمة صحية غير مسبوقة، حيث أثرت جائحة كورونا على غالبية الاقتصادات في العالم، والتي انعكست ضمن إجراءات احترازية متعددة في سياساتها النقدية والمالية بهدف التخفيف من وطأة التداعيات الناجمة عن هذه الجائحة، الأمر الذي أدى إلى دخول العالم في ركود اقتصادي وتراجع كبير في معظم الأنشطة الاقتصادية، إضافة إلى زيادة العجز في الموازنات العامة لعام 2020.

ومع حالة عدم اليقين العالية الناتجة عن جائحة كورونا، حان الوقت لإعداد الموازنات العامة لعام 2021، وبالرغم من عدم وضوح الرؤية وصعوبة استشراف المستقبل فيما يخص المدة الزمنية التي سيستغرقها الاقتصاد العالمي للتعافي من هذه الأزمة أو موعد انتهاء الأزمة التي لا تزال تضرب أنحاء مختلفة في العالم، وتؤثر على حركة النشاط الاقتصادي ومعدلات التجارة والاستثمار، يتوقع أن يشهد الاقتصاد العالمي انكماشاً بنسبة (3%) خلال العام الحالي، وذلك فقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي. إلا أن هناك تفاؤل حذر حول آفاق نموه المستقبلية مع تخفيف الإجراءات الاحترازية والعودة للأوضاع الطبيعية بنسبة (5.8%) خلال عام 2021، خاصة مع الاعلان عن توفير بعض اللقاحات وبكميات ستساهم بتخفيف حدة انتشار الوباء.

لم يكن الاقتصاد الأردني بمعزل عن آثار الأزمة وتداعياتها، فالأردن وبحكم علاقاته الاقتصادية يتأثر بالأحداث والظروف العالمية، وبالرغم من الأثر السلبي على توقعات النمو الاقتصادي في الأردن وما يصاحبه من تفاقم في عجز الموازنة عن المخطط له مع التزام الحكومة بمستويات إنفاق أعلى بهدف دعم الاقتصاد المحلي، فإن النظرة المستقبلية تبدو أقل حدةً عما كان متوقعاً خلال النصف الأول من العام الحالي خاصة بعد العودة التدريجية للنشاط الاقتصادي والانحسار التدريجي في انتشار الفيروس.

وفي هذا السياق، اقر مجلس الوزراء، برئاسة رئيس الوزراء بشر الخصاونة (29 تشرين ثاني) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2021، تمهيدا لإحالته الى مجلس النواب لاستكمال الإجراءات الدستورية المطلوبة.

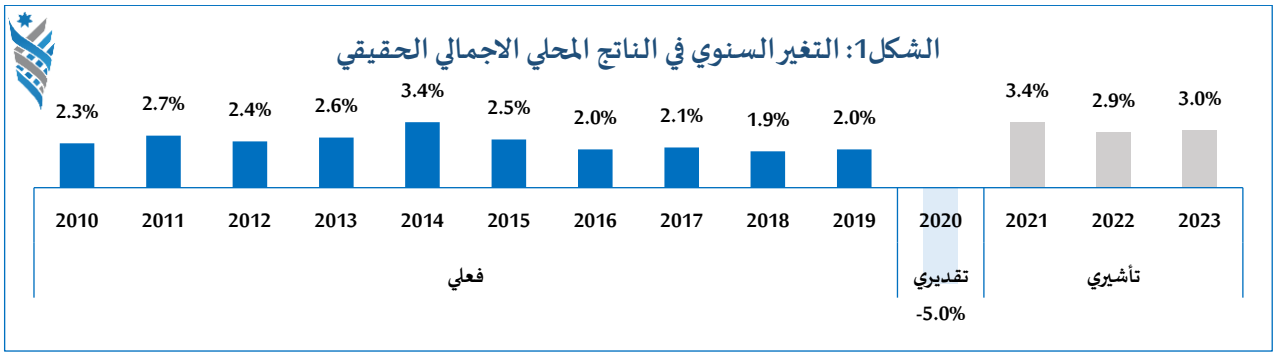
ولإبداء بعض الملاحظات حول هذا المشروع، يجب الإقرار بأن الاقتصاد الأردني يواجه العديد من التحديات قبل ظهور جائحة كورونا، إلا أن هذه الجائحة أدت إلى تفاقم هذه التحديات والمتمثلة بتواضع مستويات النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة، إضافة إلى العجز المستمر في الموازنة العامة، وزيادة مستويات الدين العام.

بناءً على ما سبق، تهدف هذه الورقة إلى وضع موازنة 2021 ضمن سياقها الاجتماعي والاقتصادي الأردني، وتقديم بعض التوصيات التي تهدف إلى تحسين بعض بنودها بما في ذلك مصلحة للاقتصاد الوطني.

2. الاقتصاد الأردني: نظرة عامة

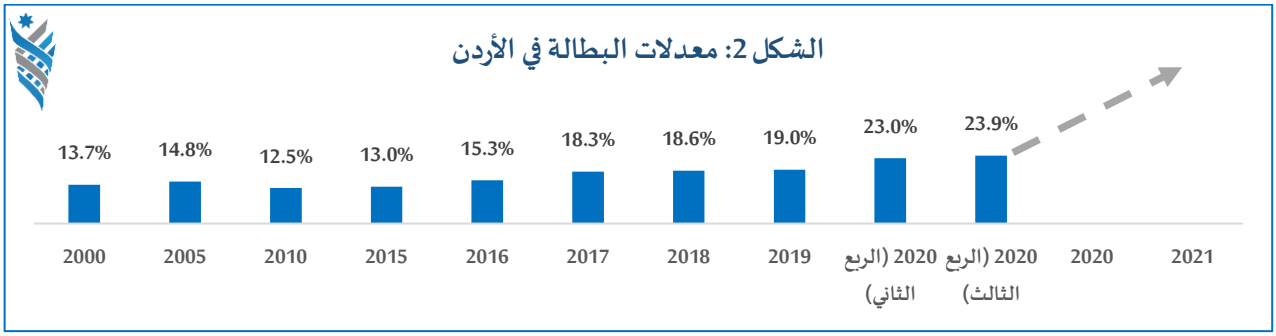
يعد الاقتصاد الأردني واحداً من اقتصادات الشرق الأوسط المفتوح على العالم الخارجي، وهو يعاني بشكل واضح وجلي من تداعيات الأزمات التي تحدث دولياً وإقليمياً ومحلياً؛ وبالتالي فهو يتأثر بالعديد من التداعيات والأزمات التي تؤثر فيه بشكل كبير، كما وأضافت جائحة كورونا عبئاً أكبر على الاقتصاد الأردني، ويمكن تلخيص أهم التحديات التي يعاني منها الاقتصاد الأردني على النحو التالي:

1) النمو الاقتصادي الحقيقي: يعتبر النمو الاقتصادي هو الأداة الفاعلة في تخفيض معدلات البطالة والفقر وفي تحسين نوعية الحياة للمواطنين بشكل عام. وبالنظر إلى معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال السنوات الأخيرة، يلاحظ بأنها كانت ولا زالت متواضعة. ويتوقع صندوق النقد الدولي بأن يتراجع الاقتصاد الأردني بما يعادل (5-%) في عام 2020 وينمو بنسبة 3.4% و2.9% و3.0% في الأعوام 2021 – 2023 على التوالي.



المصدر: صندوق النقد الدولي، تقرير افاق الاقتصاد.

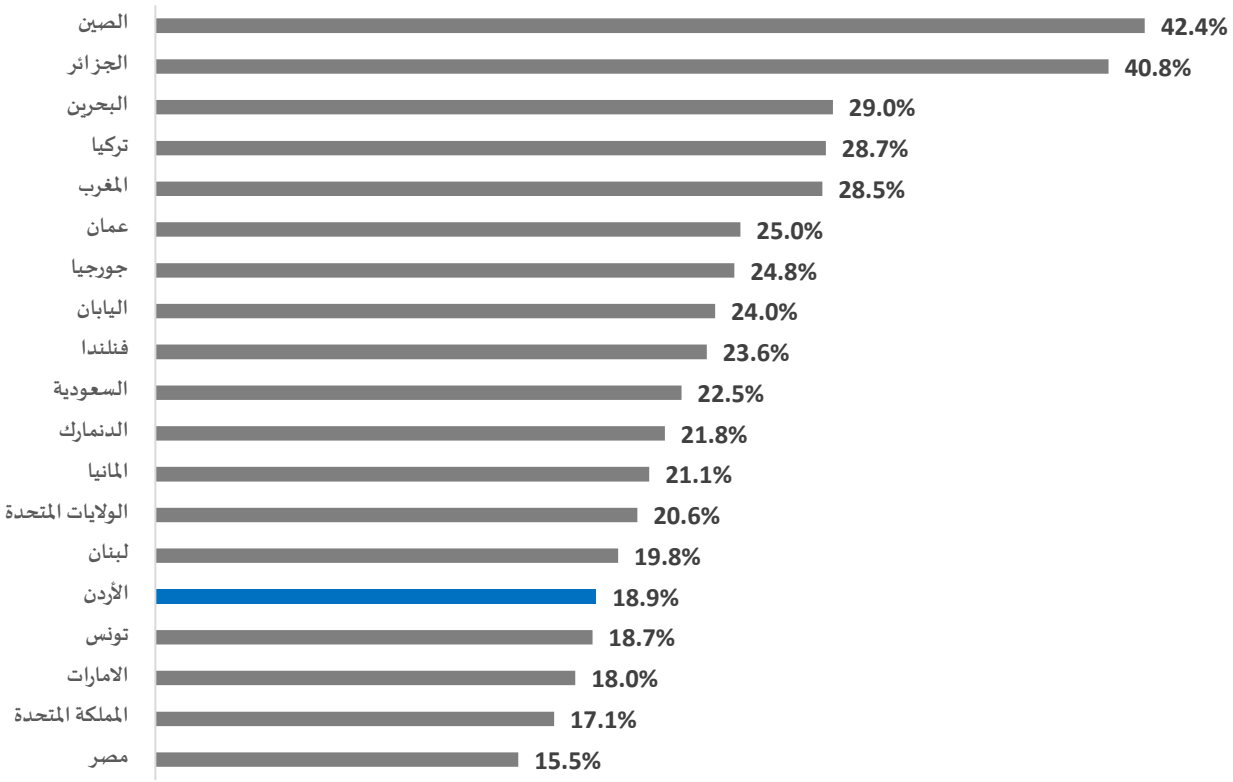
2) البطالة: تعد معدلات البطالة في الأردن مرتفعة بشكل عام، وتشكل عبئاً كبيراً على الحكومات المتعاقبة، حيث أن معدلات البطالة كانت مرتفعة لفترات زمنية طويلة، إلا أن أزمة جائحة كورونا أدت إلى تفاقم هذا التحدي؛ ومن المرجح أن تزداد معدلات البطالة في الربع الأخير من عام 2020، ولربما خلال العام 2021 إن لم يتم وضع حلول فعلية وجذرية لهذه المشكلة.



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

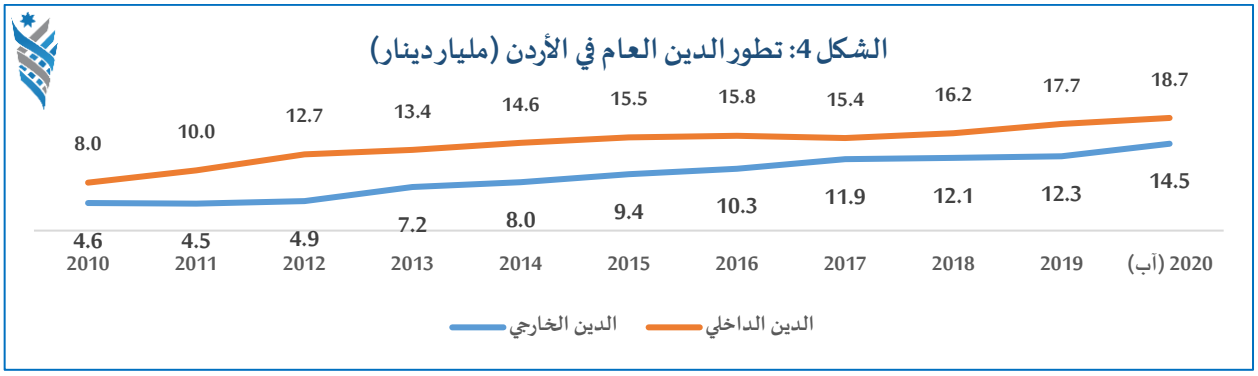
3) رأس المال الثابت: مقارنة بالعديد من الدول الأخرى، تعد نسبة إجمالي تكوين رأس المال الثابت إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن منخفضة، حيث تعكس هذه النسبة ما يتم تخصيصه للغايات الاستثمارية ولغايات ادامة مرافق البنية التحتية، ولتعزيز مستويات النمو وتوليد فرص العمل. مما يوجب على أصحاب القرار البحث في سبل تخصيص جزء من الموارد وتسهيل إجراءات الاستثمار للمساهمة برفع نسبة التكوين الرأسمالي والحد ما أمكن من الاستهلاك غير الضروري خصوصا خلال الفترة الحالية.

الشكل 3: اجمالي تكوين رأس المال الثابت (نسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي)
2019 - 2017



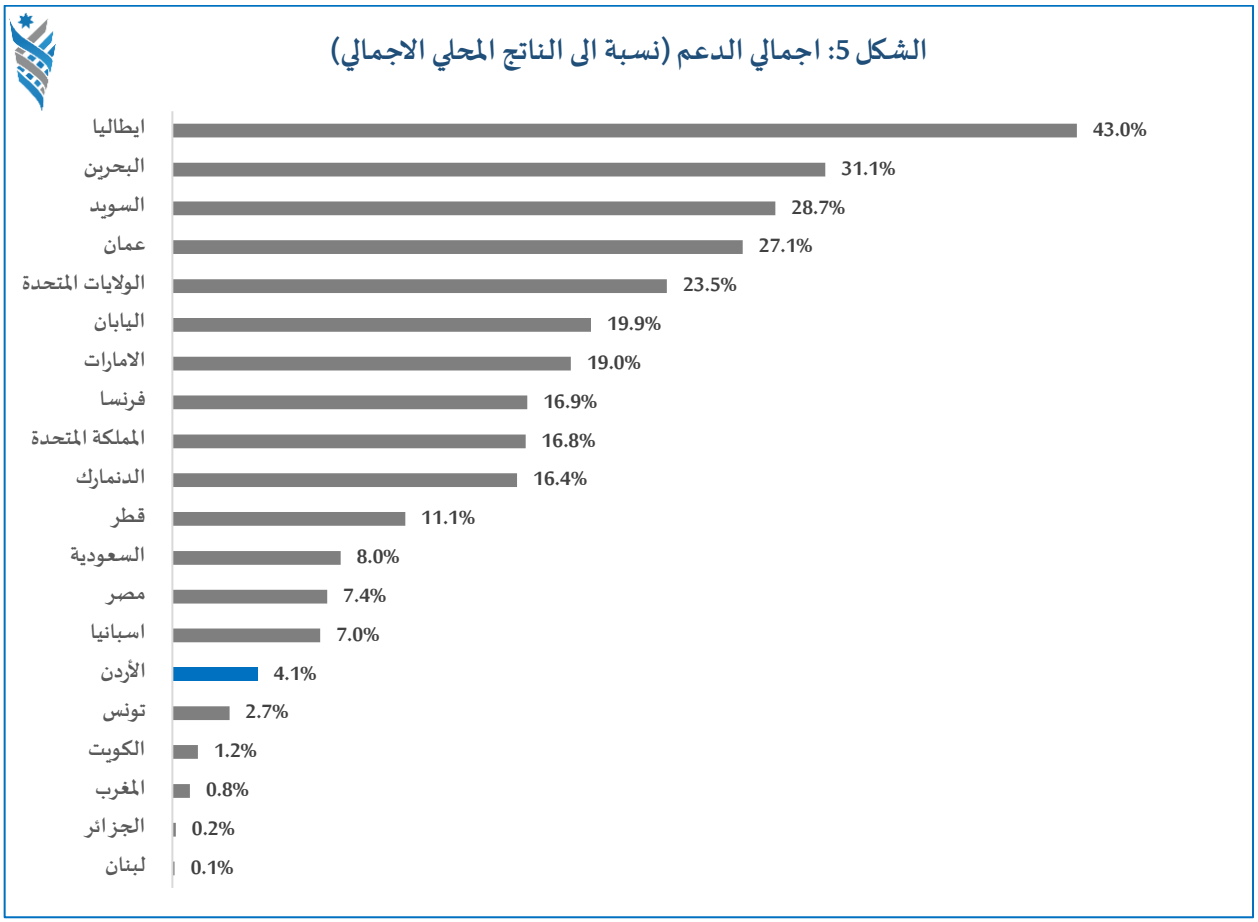
المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

4) الدين العام: ارتفعت نسبة الدين العام في الأردن خلال السنوات الأخيرة نتيجة لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة ولتمويل القروض المكفولة لشركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه؛ وإذا ما افترضنا أن الناتج المحلي الإجمالي سيشهد انخفاضا بما يعادل (5-٪) في العام 2020، فحتى مع ثبات الدين العام عند مستواه في آب 2020، فهذا يعني أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي سترتفع إلى 110.6%.



المصدر: وزارة المالية

5) تمويل الانفاق الطارئ: تسببت جائحة كورونا والاغلاق العام في مختلف دول العالم إلى تنفيذ اجراءات مالية غير اعتيادية، وبالرغم من هذه الاستجابات، فان الجائحة كشفت عن الفروقات الكبيرة في قدرة الاقتصادات على تمويل الانفاق الطارئ. ففي بعض الاقتصادات كان حجم هذه الاجراءات ضخم بكل معنى الكلمة وفي البعض الآخر، متدني أو حتى غير موجود. فعلى سبيل المثال، بلغت قيمة الدعم في ايطاليا 43.0% من الناتج المحلي الاجمالي بينما بلغت هذه النسبة في الأردن 4.1%؛ وتتألف هذه الاجراءات من إنفاق اضافي أو ايرادات ضائعة وتخفيضات ضريبية مؤقتة، وضخ سيولة اضافية من خلال تخفيض الاحتياطي النقدي الالزامي، واعادة هيكلة قروض الأفراد والشركات التي تأثرت بتداعيات الفيروس، وغيرها.



المصدر: قاعدة بيانات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأمم المتحدة / أداة تتبع السياسات)

3. موازنة 2021: بعض الملاحظات

على كل حكومة أن تقرر وبانتظام ما يجب إنفاقه وأوجه هذا الإنفاق. وعلى كل حكومة أن تقرر كيفية تمويل نفقاتها. هذا هو جوهر السياسة المالية، وأداة السياسة المالية هي الموازنة. وبالاستناد إلى موازنة العام 2021، هناك عدد من الملاحظات التي تستحق الاهتمام.

1) افتراضات الموازنة

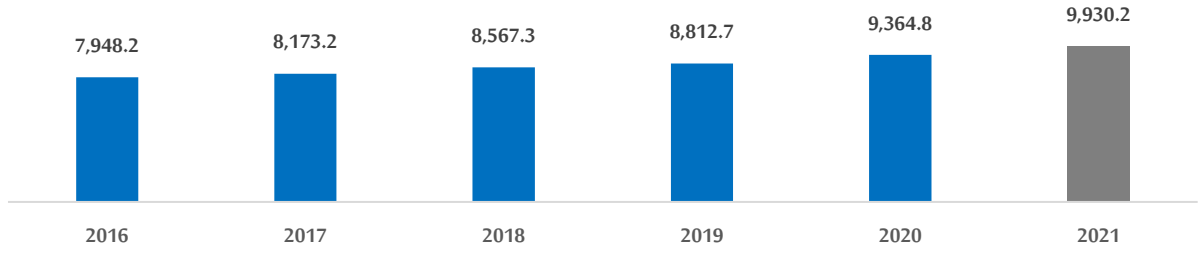
تم اعداد موازنة عام 2021 في ظل تفشي جائحة كورونا وتأثيراتها المتزايدة والمتلاحقة التي ادت الى تأثير كبير ومستمر في الأوضاع والافتراضات الاقتصادية والمالية، حيث تم وضع الفرضيات على أساس استمرار الوضع الوبائي جزئياً، ما يعني إعادة النظر ببعض بنود الموازنة –إن اقتضى-الوضع الوبائي.

وبنيت موازنة عام 2021 على أساس حجم نمو للناتج المحلي الإجمالي بنسبة (2.5%) خلال العام المقبل (3.5 نمو اسمي)، حيث قدرت الإيرادات بموازنة 2021 بمبلغ (7 مليارات و875 مليون دينار)، منها (7 مليارات و298 مليون دينار) من الايرادات المحلية و (577 مليون دينار) من المنح الخارجية، في حين قدر اجمالي النفقات في عام 2021 بنحو (9 مليارات و930 مليون دينار) بنسبة نمو بلغت نحو (6%) مقارنة مع عام 2020 مما يخلق عجز مقداره 2 مليار و55 مليون دينار بعد المنح.

2) النفقات العامة

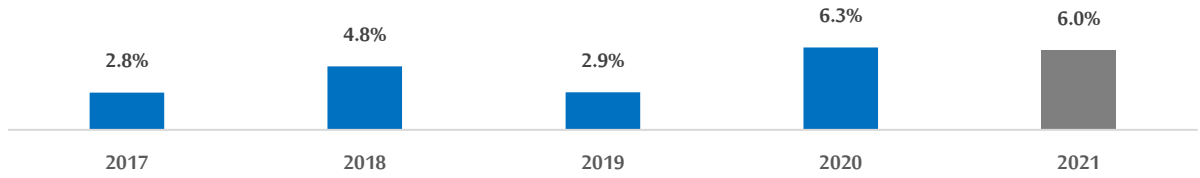
نسبة الى السنوات الأخيرة، من الواضح أن موازنة العام 2021 ليست توسعية. في الواقع، من المتوقع زيادة الانفاق العام بنسبة (6.0%) وتعد هذه النسبة أقل مما التزم به عام 2020 والمقدر بحوالي (6.3%)، إلا أن نسبة الزيادة في النفقات العامة تعتبر معقولة في ظل ظروف الجائحة.

الشكل 6: إجمالي النفقات العامة (مليون دينار)



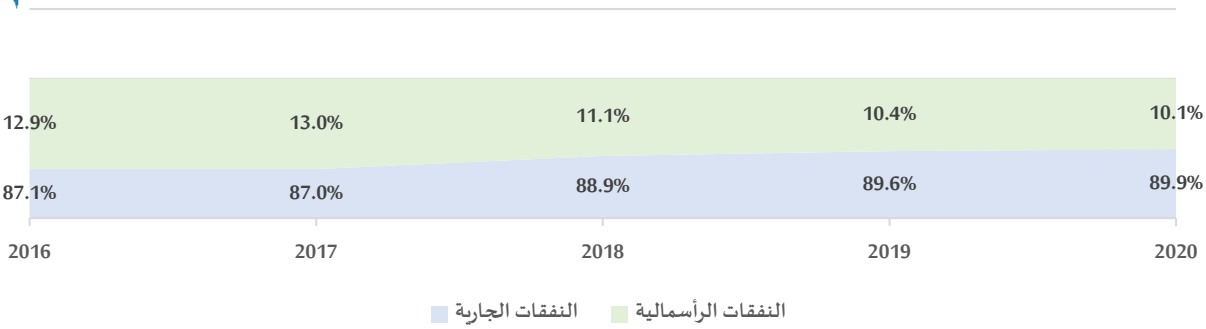
المصدر: وزارة المالية

الشكل 7: نسبة النمو السنوي لإجمالي النفقات العامة



ويلاحظ ايضاً انخفاض نسبة النفقات الرأسمالية الى اجمالي النفقات العام لما لها من إثر إيجابي متوقع على الناتج المحلي الإجمالي، بينما حافظت النفقات الجارية التي تمول في كثير من جوانبها بنود استهلاك ليست ضرورية على مستواها.

الشكل 8: النفقات الجارية والرأسمالية الى اجمالي النفقات العامة



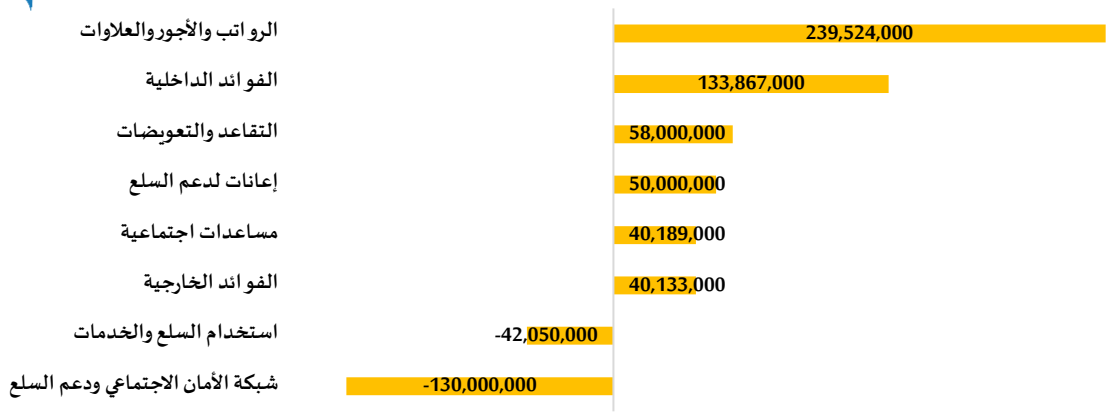
المصدر: وزارة المالية

3) مكونات النفقات العامة

أ) النفقات الجارية:

سيشهد بند الرواتب والأجور والعلاوات زيادة مقدارها حوالي 235.5 مليون دينار أردني. كذلك، من المتوقع أن تزداد فوائد الدين العام بما يعادل 133.9 مليون دينار (الدين الداخلي) و40.1 مليون دينار (الدين الخارجي). هذا وتم الغاء بند شبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع (130 مليون دينار) الذي عمل به في العام 2020 واستبداله ببند اعانات لدعم السلع بما يعادل 50 مليون دينار فقط، وزيادة بند المساعدات الاجتماعية بما يعادل 40.2 مليون دينار. هذه التفاصيل تشير الى أن بند "دعم الفقير" تم تخفيضه بما يعدل 34.8 مليون دينار ولكن سيرافق ذلك سياسة استهداف أكثر وضوحا ومن شأن ذلك تعزيز الوصول الى الفئات المستهدفة.

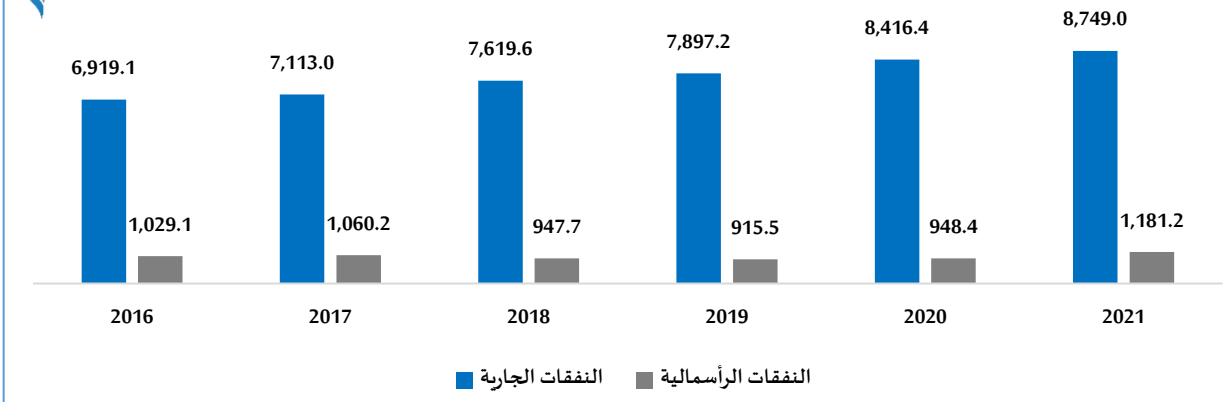
الشكل 9: أهم بنود النفقات الجارية / دينار (التغير ما بين 2020 و 2021)



ب) النفقات الرأسمالية:

من المتوقع أن تزداد النفقات الرأسمالية بما يعادل 24.5% أو من حوالي 984.4 مليون دينار في عام 2020 الى 1.1812 بليون دينار في عام 2021 وهذا مؤشر إيجابي فيما يخص أولويات الانفاق، أما النفقات الجارية فمن المتوقع ارتفاعها من 8.4 مليار دينار الى 8.7 مليار دينار أو بنسبة 4%.

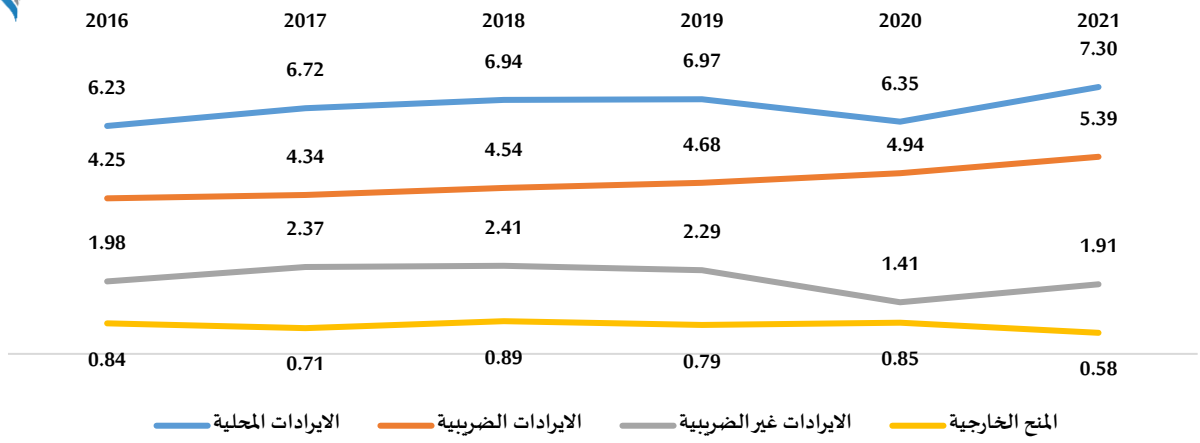
الشكل 10: النفقات الجارية والرأسمالية (مليون دينار)



4) الايرادات العامة:

لتمويل الزيادة في مجموع النفقات العامة في الموازنة بنسبة 6.0% في عام 2021، تتوقع الحكومة أن ترتفع ايراداتها المحلية من 6.35 مليار دينار الى 7.30 مليار أو بنسبة 15.0%. وتعتبر هذه نسبة طموحة وليس من الأكيد كيف ستتحقق في ظل ضبابية المشهد الاقتصادي وضعف القدرة على التنبؤ بمعدلات النمو، أما عن المنح الخارجية، فمن المتوقع أن تنخفض من 850 الى 580 مليون دينار وهذا يعكس التغير في أولويات الدول المانحة والظروف الاستثنائية التي تمر بها تلك الدول.

الشكل 11: الايرادات المحلية والمنح الخارجية (مليار دينار)

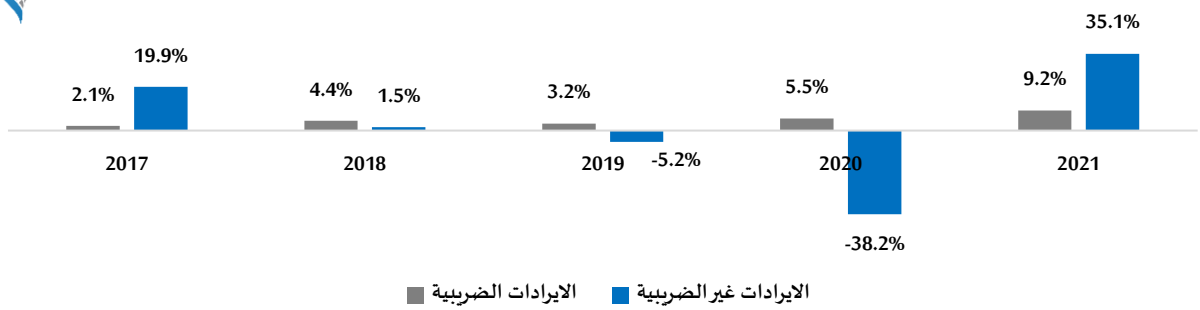


5) مكونات الإيرادات العامة

أ) الإيرادات غير الضريبية:

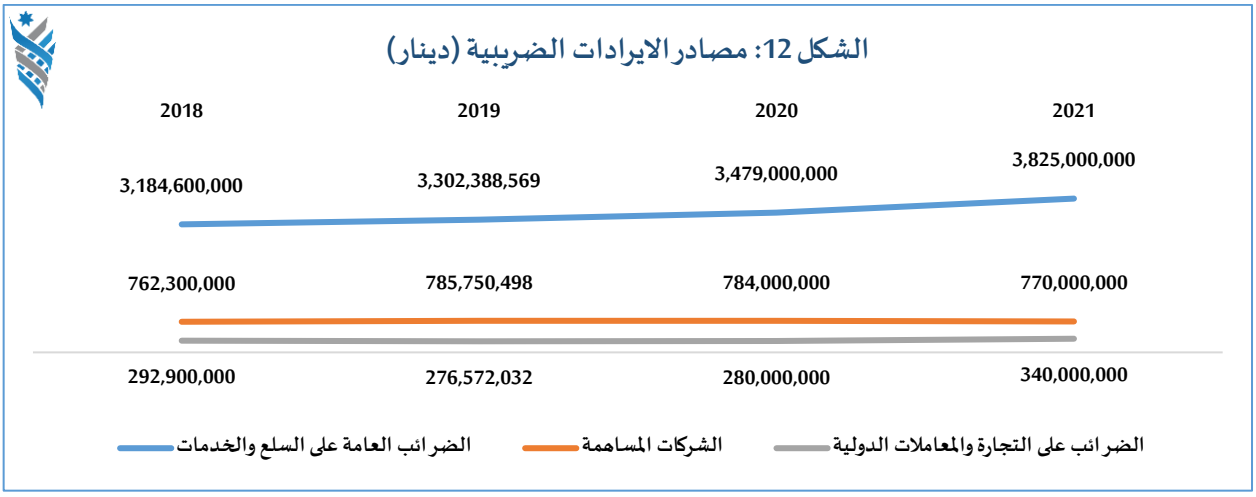
بالنظر إلى تداعيات جائحة كورونا على الإيرادات المحلية خلال العام 2020، يلاحظ انخفاض مجموع الايرادات غير الضريبية بما يعادل 38.2%، ومن أهم البنود التي انخفضت الايرادات منها هي عوائد الحكومة من مطار الملكية علياء، ورسوم تسجيل الأراضي، ورسوم جوازات السفر، ورسوم طوابع الواردات، ورسوم تصاريح العمل، والايرادات الناجمة عن قانون توريد واردات الدوائر والوحدات الحكومية، وبند الايرادات الأخرى ويتوقع ان ارتفاعها خلال مشروع موازنة العام المقبل. أما عن الايرادات الضريبية، فقد ازدادت بما يعادل 9.2% ومن أهم البنود التي أدت الى هذا الارتفاع هي ضريبة المبيعات على السلع المحلية والمستوردة.

الشكل 12: الايرادات الضريبية وغير الضريبية

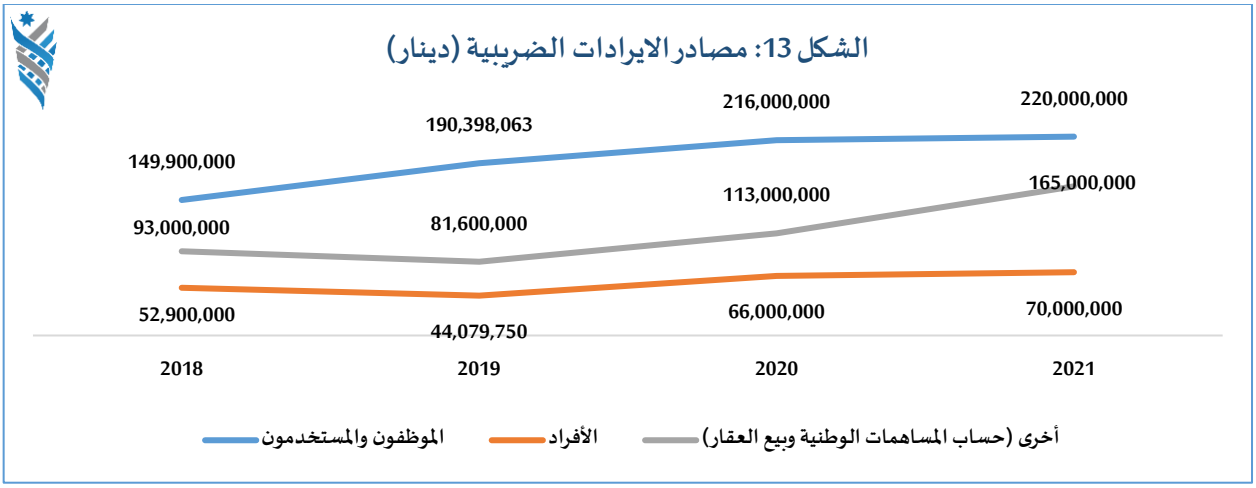


ب) الإيرادات الضريبية:

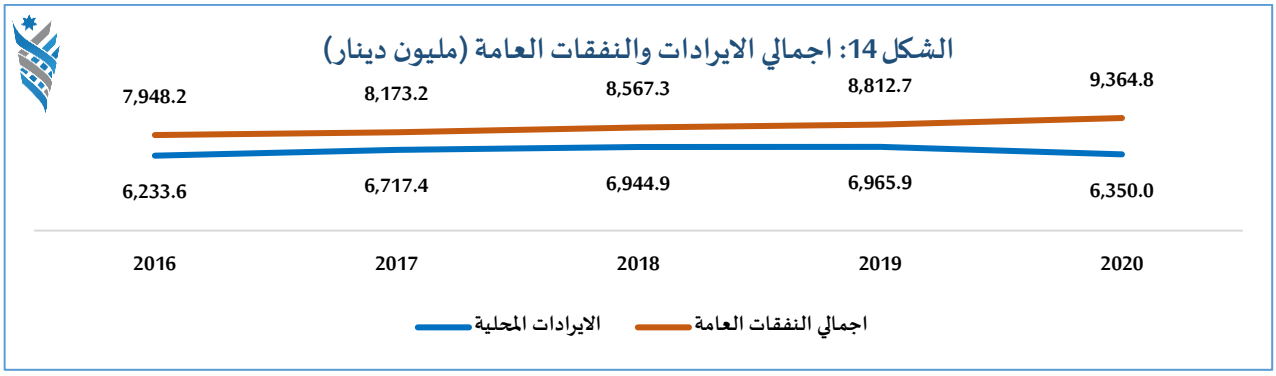
لتمويل الزيادة في النفقات العامة، تعتمد موازنة العام 2021 على زيادات مماثلة في جميع مصادر الايرادات الضريبية. ضريبة المبيعات: من 3479 مليون دينار في عام 2020 إلى 3825 مليون دينار في عام 2021. ضريبة التجارة والمعاملات الدولية: من 280 مليون دينار في عام 2020 إلى 340 مليون دينار في عام 2021.

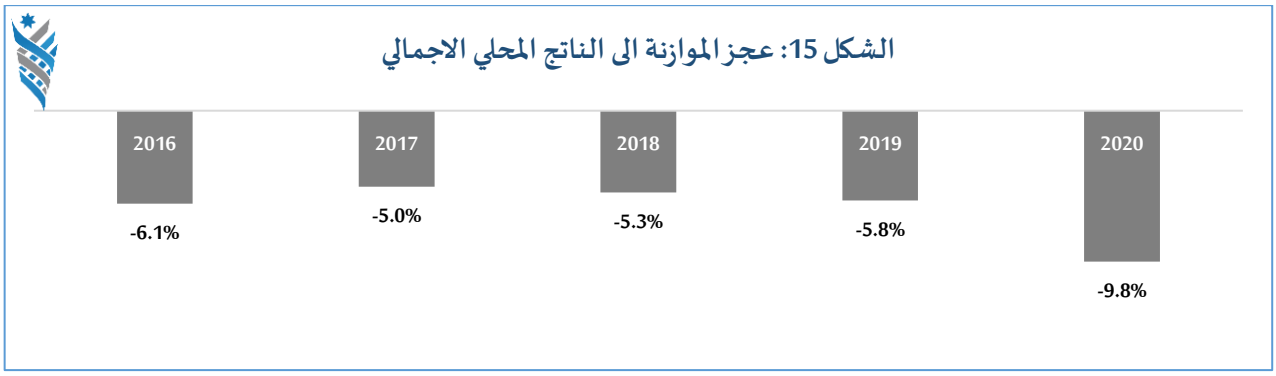


ضريبة الدخل من الموظفين والمستخدمين: من 216 مليون دينار في 2020 إلى 220 مليون دينار في عام 2021. ضريبة الدخل من الأفراد (القطاع الخاص خارج قطاع الشركات المساهمة والمشروعات الكبرى): من 66 مليون دينار في عام 2020 إلى 70 مليون دينار في عام 2021. ضريبة الدخل من حساب المساهمات الوطنية وبيع العقار: من 113 مليون دينار في 2020 الى 165 مليون دينار في عام 2021.

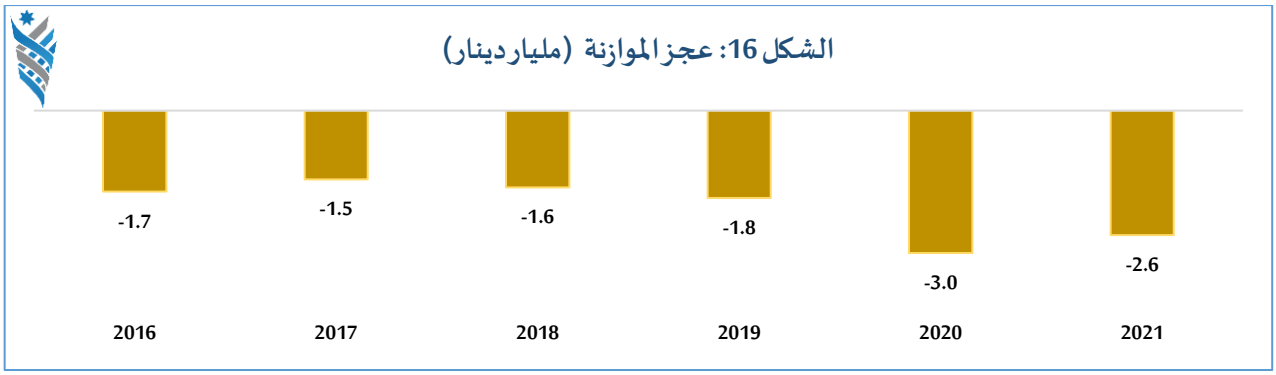


6) عجز الموازنة: من المعروف أن العجز في الموازنة يعتبر سمة دائمة منذ عقود. وكانت الإيرادات المحلية دائماً أقل من الإنفاق العام، ولم يتغير هذا في السنوات الأخيرة (2016 – 2019)، بل على العكس من ذلك، سببت جائحة كورونا في انخفاض حاد في الايرادات العامة غير الضريبية، ومع الانخفاض المتوقع في نمو الناتج المحلي الاجمالي بما يعدل -5%، فهذا يعني أن عجز الموازنة الى الناتج المحلي سيرتفع من -5.8% الى -9.8% مع نهاية العام 2020.





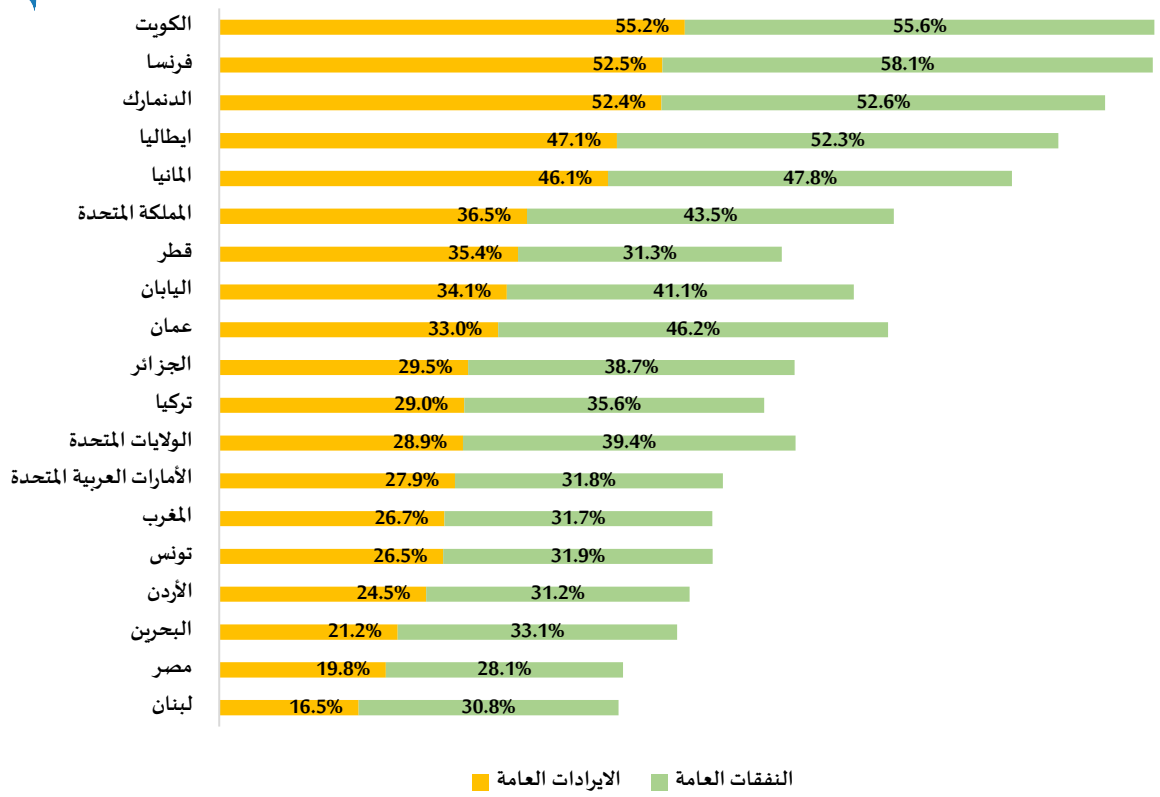
تسببت جائحة كورونا في اتساع عجز موازنة العام 2020 من 1.8 مليار (2019) الى 3.0 مليار دينار (2020). وفي حين أن عجز موازنة عام 2021 أقل من عام 2020، إلا أنه مرتفع مقارنة بالسنوات (2016 – 2019)، ويفضل تمويل هذا العجز من السوق المحلي.



نسبة الى جميع الملاحظات المشار اليها أعلاه، وخاصة التي تتعلق بالعجز المتواصل في موازنات الدولة الأردنية، من الضروري الإشارة الى أمرين:

1. تشير قاعدة بيانات الصندوق الدولي الى أن الايرادات العامة والنفقات العامة نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي في الأردن متدنية عما هو عليه في العديد من دول العالم.

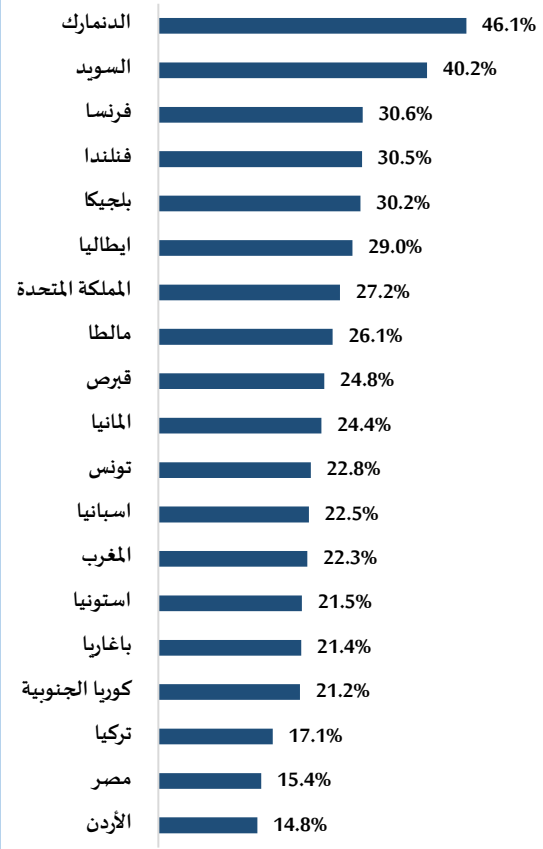
الشكل 17: الايرادات العامة والنفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي (2018 - 2020)



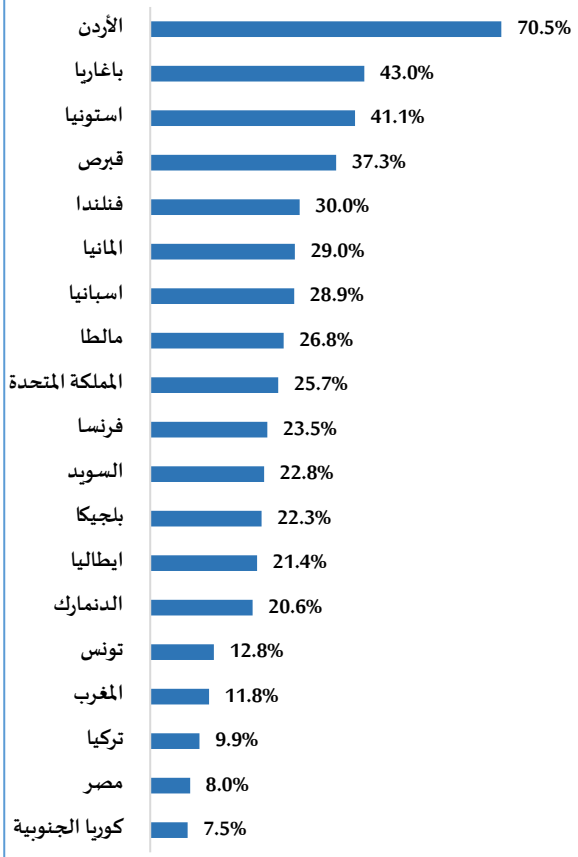
المصدر: قاعدة بيانات الصندوق الدولي

2. تشير قاعدة بيانات دول الاتحاد الأوروبي ومجموعة الدول الصناعية أن الجهد الضريبي في الأردن متدني جدا. في عام 2019، كانت نسبة الايرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي تساوي 14.8% وهي اقل وبكثير من الجهد الضريبي في الدنمارك (46.1%)، وأقل مما هي عليه حتى في مصر (15.4%). اضافة الى ذلك، من الضروري ملاحظة أن الإيرادات الضريبية الناجمة عن ضريبة المبيعات تشكل 70.5% من اجمالي الإيرادات الضريبية وهذه النسبة أعلى وبكثير من العديد من الدول؛ تجدر الإشارة إلى أن هناك أكثر من منهجية تستخدم لحساب العبء الضريبي والجهد الضريبي.

الشكل 18: الايرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي



الشكل 19: ايرادات ضريبة المبيعات الى اجمالي الايرادات الضريبية



المصدر: قاعدة بيانات دول الاتحاد الأوروبي ومجموعة الدول الصناعية

4. التحليل القطاعي لموازنة 2021

تعتبر موازنة 2021 مختلفة بكل المقاييس عن الموازنات السابقة، وذلك في ضوء ارتفاع معدلات البطالة بشكل غير مسبوق وتراجع معدلات نمو الاقتصاد الحقيقي، وزيادة الدين العام والفوائد المترتبة عليه والتي أثقلت كاهل الحكومة، حيث قدرت نسبة فوائد الدين العام بحوالي (14.6%) من إجمالي موازنة 2021؛ مما يتطلب من الحكومة التعامل مع موازنة 2021 ضمن معطيات محدودة تتداخل فيها الأولويات بشكل بالغ الدقة .

تسببت جائحة كورونا خلال عام 2020 بإلحاق الضرر ببعض القطاعات التي تساهم بتعزيز منعة الاقتصاد الأردني من حيث مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من جهة، وبأعداد العاملين ضمن هذه القطاعات من جهة أخرى. الأمر الذي يتطلب ضرورة دعم هذه القطاعات بشكل استثنائي خلال الفترة القادمة بهدف إنعاش الاقتصاد الأردني وإعادة تعافي هذه القطاعات.

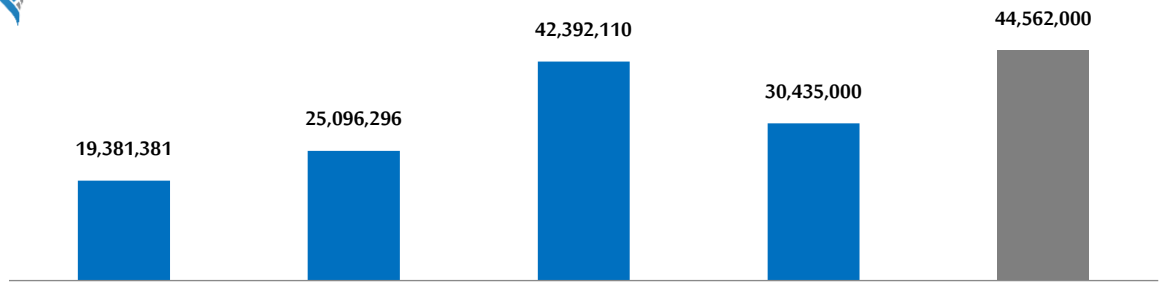
ولتحديد القطاعات المتضررة والقطاعات ذات الأهمية بإنعاش الاقتصاد الأردني، تم شمول الوزارات والدوائر الحكومية التابعة لكل قطاع على النحو التالي :

- قطاع السياحة: (وزارة السياحة، دائرة الآثار العامة، سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي)
- قطاع الصحة: (وزارة الصحة، المؤسسة العامة للغذاء والدواء)
- قطاع العمل: (وزارة العمل، صندوق التنمية والتشغيل، مؤسسة التدريب المهني)
- قطاع التنمية الاجتماعية: (وزارة التنمية الاجتماعية، صندوق المعونة الوطنية)
- قطاع الاستثمار: (هيئة الاستثمار، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية)
- قطاع الزراعة: (وزارة الزراعة)

ولمعرفة زيادة الحكومة بموازنة 2021 للقطاعات المذكورة أعلاه، تم الافتراض بأن الإنفاق الرأسمالي هو المعيار لكونه الحيز الذي تملكه الحكومة لتمويل كل قطاع خلال السنوات السابقة ومقارنته بموازنة 2021، كما هو مبين أدناه :

أ) قطاع السياحة: يعتبر قطاع السياحة من أكثر القطاعات تضرراً بجائحة كورونا، نتيجة لوقف حركة المطارات عالمياً، بالإضافة لتخوف السياح المحليين من التنقل تجنباً للإصابة بعدوى فيروس كورونا. وبالنظر إلى النفقات الرأسمالية المقدرة بموازنة 2021، يلاحظ ارتفاع النفقات الرأسمالية بنسبة 46% مقارنة بموازنة 2020.

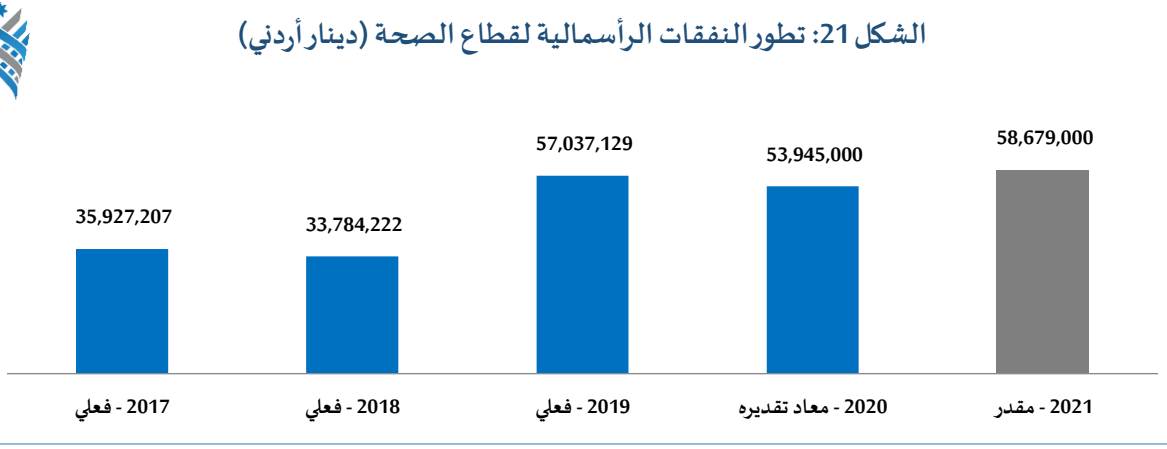
الشكل 20: تطور النفقات الرأسمالية لقطاع السياحة (دينار أردني)



المصدر: دائرة الموازنة العامة

ب) قطاع الصحة: يعد القطاع الصحي هو القطاع الأبرز خلال جائحة كورونا حيث تعرض القطاع لضغط غير مسبوق بسبب تفشي فيروس كورونا وتبعاته، مما يتطلب التمويل لإعادة تعافي وهيكلة القطاع ليراعي شروط الاستدامة والقابلية للتحديث. وبالنظر إلى النفقات الرأسمالية المقدرة لموازنة 2021، يلاحظ تقارب موازنة 2021 للسنتين الأخيرتين، ما يشير إلى عدم تخصيص الحكومة زيادة استثنائية لقطاع الصحة.

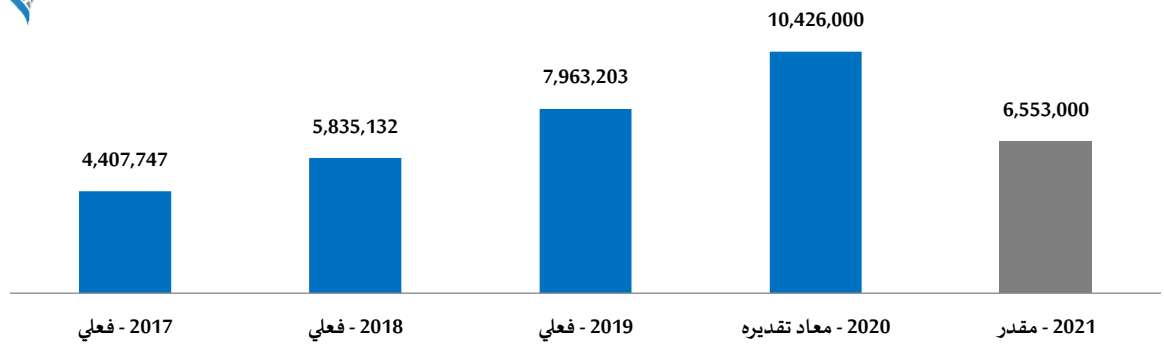
الشكل 21: تطور النفقات الرأسمالية لقطاع الصحة (دينار أردني)



المصدر: دائرة الموازنة العامة

ت) قطاع العمل: انعكس الإغلاق الجزئي والكلي لعمل المنشآت بسبب جائحة كورونا على العديد من القوى العاملة في الأردن، وتسبب بتردي سوق العمل وزيادة معدلات البطالة بشكل مطرد. وبالنظر إلى موازنة 2021 لدعم قطاع العمل، يلاحظ تدني النفقات الرأسمالية لعام 2021 مقارنة بالسنوات السابقة، مما يتطلب إعادة النظر بالموازنة المقدر لقطاع العمل.

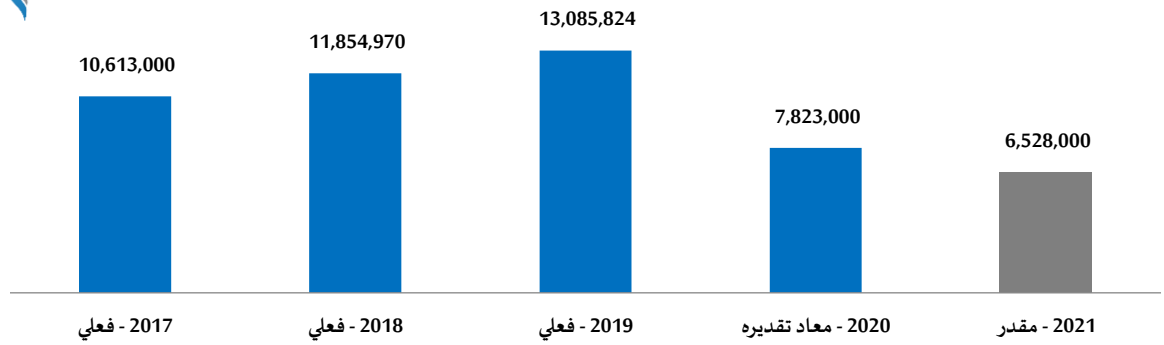
الشكل 22: تطور النفقات الرأسمالية لقطاع العمل (دينار أردني)



المصدر: دائرة الموازنة العامة

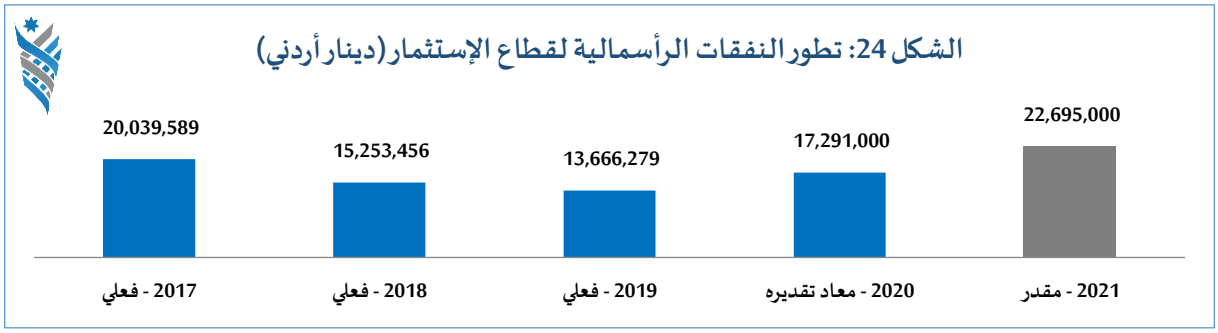
ث) قطاع التنمية الاجتماعية: لا شك بأن جائحة كورونا أثرت على العديد من فئات المجتمع وخاصة العاملين بالقطاع غير الرسمي (عمال المياومة)، وتسببت بإلحاق الضرر على دخل العديد من الأسر ذات الدخل المحدود، مما يعني زيادة معدلات الفقر في الأردن إن لم يتم معالجة هذه الفجوة. وبالنظر إلى موازنة 2021 لدعم قطاع التنمية الاجتماعية، يلاحظ انخفاض الموازنة المقدرة لعام 2021 لدعم قطاع التنمية الاجتماعية بالمقارنة بالسنوات السابقة؛ مما يثير تساؤلاً حول خطة الحكومة بدعم الأسر المتضررة وذات الدخل المحدود بسبب جائحة كورونا للسنة القادمة.

الشكل 23: تطور النفقات الرأسمالية لقطاع التنمية الإجتماعية (دينار أردني)



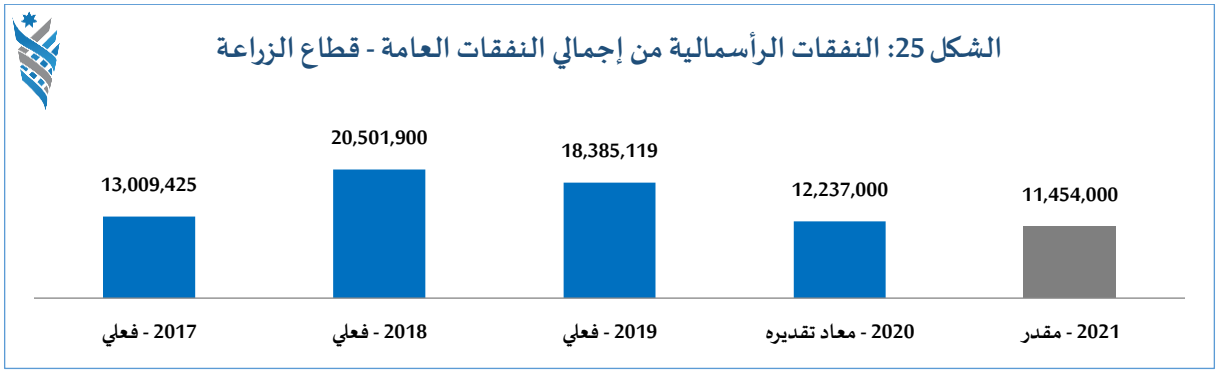
المصدر: دائرة الموازنة العامة

ج) قطاع الاستثمار: تكمن أهمية الموازنة للعام القادم بكيفية إنعاش الاقتصاد الأردني، ويتطلب ذلك استثمارات فعالة وحقيقية تزيد من فرص العمل وتحريك عجلة الاقتصاد. وبالنظر لموازنة 2021 لدعم قطاع الاستثمار، يلاحظ زيادة الموازنة المقدرة بنسبة (31%) مقارنة بموازنة 2020.



المصدر: دائرة الموازنة العامة

ح) قطاع الزراعة: برزت أهمية القطاع الزراعي خلال جائحة كورونا بعد أن تسببت هذه الجائحة بتعطيل سلسلة توريد الغذاء، وهو ما دفع العديد من الدول المستوردة للغذاء إلى الاعتماد على التكنولوجيا لتحقيق الاكتفاء الذاتي من المحاصيل التي كانت تستوردها. وبالنظر إلى موازنة 2021 لدعم القطاع الزراعي، يلاحظ بأنها لم تراعي جانب الإنفاق الرأسمالي لدعم القطاع الزراعي، حيث كانت قيمة النفقات الرأسمالية للقطاع الزراعي هي الأقل مقارنة بالسنوات الأخيرة، على الرغم من الدعوات الرسمية لتعزيز الاستثمارات في القطاع.



المصدر: دائرة الموازنة العامة

تجدر الإشارة إلى أن الحكومة قامت بتخصيص بعض البرامج من موازنة 2021 لوزارة المالية متعلقة بدعم الاقتصاد الأردني وزيادة دعم الأفراد المتضررين بسبب جائحة كورونا، كما هو مبين أدناه:

- مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص بقيمة (85,000,000 دينار)
- برنامج دعم العاملين في القطاعات المتضررة بقيمة (60,000,000 دينار)
- تحفيز الاستثمار بقيمة (52,000,000 دينار)
- مشروع دعم المؤسسات والبرامج التنموية بقيمة (3,500,000 دينار)
- صندوق تنمية المحافظات بقيمة (3,000,000 دينار)

إن مراجعة النفقات الرأسمالية لا تعكس بوضوح أولويات التنمية الاقتصادية بشكل واضح، ومن الضروري تهيئة المناخ الملائم لاستقطاب استثمارات القطاع الخاص.

5. الخلاصة والتوصيات

لن يكون من السهل أو من الممكن للعديد من الدول مثل الأردن أن تتبنى سياسة مالية توسعية في ظل الجهد الضريبي المتدني، وهذا يقود الى بعض الخلاصات:

1. على الحكومة الأردنية أن تفكر مليًا في كيفية تصميم سياسة مالية فعالة وأن يتم العمل على تحديد الأولويات ولا سيما فيما يخص الانفاق الرأسمالي.

2. فرضت جائحة كورونا تحديات سياسية فريدة من نوعها. من الصعب توقيت أي سياسة مالية توسعية وفعالة قبل السيطرة على انتشار الفيروس ورفع إجراءات الإغلاق، والتخلص من الفيروس بالكامل.

3. يجب إيلاء أهمية كبيرة للنفقات الاجتماعية، وخاصة في بعض القطاعات غير الرسمية التي تأثرت كثير بالجائحة ولا يوجد مظلات رسمية ترعاها، بعد ذلك لا بد من التفكير بأدوات مالية لمساعدة بعض القطاعات حتى لا تخرج من السوق نهائيا من خلال سياسات تحفيز مالي يجري تصميمها بالتعاون مع القطاع الخاص، على ان لا تكون المبالغ التي ستخصص لتلك الغاية منح بل قروض ميسرة وضمن إطار زمني واضح.

وهذا يتطلب التخطيط على المديين القصير والطويل لتحقيق الغاية المنشودة:

على المدى القصير، واقعيا فإن الموازنة العامة ليست توسعية بما فيه الكفاية لتحفيز النمو بالقدر الكافي. من الضروري التفكير في تخصيص موارد إضافية للخدمات الاجتماعية (صندوق المعونة الوطنية)، والنظر في تخفيض ضريبة المبيعات على السلع المحلية وزيادتها على بعض السلع المستوردة. كذلك، ولأن الحكومة لا تملك موارد مالية كافية، من الضروري أن تحشد الموارد من القطاع الخاص لدعم مشاريع الشراكة في عدة قطاعات وبسرعة وبكفاءة وبدون تردد. هذه هي الطريقة الوحيدة "المؤكدة" لتعزيز النمو الاقتصادي الحقيقي، وتخفيض البطالة، وبالتالي تعزيز إجمالي الإيرادات الضريبية.

لا شك بأن هذه الإجراءات (قصيرة الأجل) ستزيد من مستويات العجز في الموازنة العامة، نظراً لحاجتها لموارد مالية إضافية. وفي ظل الظروف الاستثنائية التي يعيشها الاقتصاد المحلي، لا بد من تقبل ازدياد العجز في الموازنة العامة ومستويات الدين العام في سبيل تحقيق انتعاش اقتصادي للعام القادم، يسعى لتحريك عجلة الاقتصاد بعدما تسببت جائحة كورونا بنوع من الركود الاقتصادي، مع ضرورة إعطاء الأولوية للدين المحلي.

على المدى البعيد، يتطلب الجانب طويل المدى توفير خدمات عامة "كافية" و "فعالة" مع ضرورة الحفاظ على تقليل مستوى العجز في الموازنات ومستويات الدين العام، وإلا فإن السياسة المالية ستصبح مصدرًا لعدم استقرار الاقتصاد الكلي. وهذا يتطلب ضرورة إعادة النظر في قانون الضريبة الحالي والسعي إلى اتخاذ تدابير علاجية.

1. تعتبر نسبة الايرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي 15% منخفضة، مما يتطلب العمل على زيادة هذه النسبة.

2. تعديل الاختلالات في الإيرادات الضريبية. إذ أن تشكيل الإيرادات من ضريبة المبيعات 70% من اجمالي الايرادات الضريبية يستوجب التعديل والعلاج.

3. هناك اختلاف في الضرائب على الدخل حيث يدفع الموظفون والمستخدمون (الموظفون برواتب شهرية) ضرائب أكثر من الأفراد أو القطاع الخاص خارج الشركات المساهمة والمشاريع الكبيرة مثل المقاولون والأطباء، والمحامون، وأصحاب المطاعم، وأصحاب المتاجر، وأصحاب المدارس الخاصة، وآخرون وهو ما يعكس خللا في الجهد الضريبي ومدى عدالته.

4. في الوقت الذي تسعى فيه الحكومة إلى تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة في إنفاقها، يجب العمل على قانون ضريبة يضمن العدالة في العبء الضريبي، وتجنب الاستثناءات العشوائية، ومرنا ومستجيبا للاحتياجات التنموية ويوفر إيرادات تساعد على الاستدامة المالية على المدى الطويل.
5. إعادة النظر ببعض بنود النفقات الرأسمالية ذات الأثر المحدود على النمو والعمل وفقاً لأولويات واضحة، وتقوم على شراكة حقيقية بين الفاعلين الاقتصاديين.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

Tel: +962 6566 6476 Fax: +962 6566 6376
info@jsf.org www.jsf.org
/JordanStrategyForumJSF @JSFJordan