قانون ضريبة الدخل الجديد ومؤشر التنافسية العالمي

ما هو الرابط ؟!

آب ٢٠١٨

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 المحتويات

خلفية	4
مؤشر التنافسية العالمي	5
الأردن على مؤشر التنافسية العالمي	7
السياسة المالية في الأردن ومؤشر التنافسية العالمي: الرابط!	9
الملخص والتوصيات	10
المراجع	12

1. خلفية

خلال شهر حزيران من العام 2018 كلف جلالة الملك عبد الله الثاني الدكتور عمر الرزاز بتشكيل حكومة جديدة خلفاً للرئيس السابق الدكتور هاني الملقي، وقد كلف جلالة الملك الحكومة الجديدة برئاسة الرزاز بالعديد من المهام والأهداف التي يجب على الحكومة تحقيقها، ومن أبرز هذه المهام إطلاق حوار وطني للوصول إلى قانون ضريبة دخل جديد عادل ويساهم في تحقيق النمو الاقتصادي ويساعد في العمل على تحسين البنية التحتية والخدمات العامة المقدمة للمواطنين (الصحة، التعليم، النقل).

وفي سياق الحديث عن المهام التي كُلفت بها حكومة الرزاز والأهداف التي يجب عليها تحقيقها، يضع منتدى الاستراتيجيات الأردني بين يدي صناع القرار والسياسات في هذه الورقة مجموعة من مؤشرات قياس الأداء المرتبطة بقانون ضريبة الدخل والتي من المفترض أن يساهم هذا القانون في تحقيقها، حيث أن مؤشرات الأداء هذه تندرج ضمن المؤشرات الفرعية لمؤشر التنافسية العالمي.

2. مؤشر التنافسية العالمي

يصدر مؤشر التنافسية العالمي بشكل سنوي عن المنتدى الاقتصادي العالمي ويقيس هذا المؤشر أداء 137 دولة حول العالم بناءً على تنافسية اقتصاد كل منها. ويسعى المنتدى الاقتصادي العالمي من خلال هذا المؤشر إلى تقديم أداة محايدة وموضوعية تساعد الحكومات المختلفة حول العالم والمجتمع المدني للعمل سوياً لتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سبيل تحقيق التنمية والازدهار.

وبناءً على تقرير مؤشر التنافسية العالمي، فإن "التنافسية" تعرف على أنها "مجموعة المؤسسات والسياسات والعوامل التي تحدد مستوى إنتاجية اقتصاد معين، والتي بدورها تحدد إمكانية هذا الاقتصاد على تحقيق مستويات أعلى من الازدهار."

ويقوم المنتدى الاقتصادي العالمي بقياس مستوى إنتاجية وازدهار الدول من خلال قياس 114 مؤشر فرعي مشمول في مؤشر التنافسية العالمي، وتندرج هذه المؤشرات الفرعية ضمن أعمدة رئيسية وهي:

العمود الأول: المؤسسات

وهو معني بدراسة البيئة المؤسسية في دولة معينة من خلال تقييم الإطار التشريعي والإداري الذي يتعامل من خلاله الأفراد والمؤسسات والشركات والحكومات مع الثروة.

العمود الثاني: البنية التحتية

ان وجود بنية تحتية ذات كفاءة وكفاية هو أمر محوري لضمان الأداء الفعال للاقتصاد، كما أنه عامل مهم لتقييم وتحديد أنواع الأنشطة الاقتصادية التي يتمكن الاقتصاد من تطويرها في الدولة.

العمود الثالث: بيئة الاقتصاد الكلي

ان استمرار العجز المالي يقيد قدرة الحكومات في التفاعل والتعاطي مع الدورة الاقتصادية في الدولة ودورة الأعمال فيها، كذلك فإن الشركات العاملة في القطاع الخاص لن تتمكن من تسيير أعمالها بكفاءة في ظل وجود التضخم في الاقتصاد. بالمحصلة، لا يمكن للاقتصاد أن ينمو بشكل مستدام إلا إذا كانت بيئة الاقتصاد الكلي مستقرة.

العمود الرابع: الصحة والتعليم الأساسي

ان وجود قوة عاملة مؤهلة وممكنة من أداء عملها بكفاءة وعلى أكمل وجه وبإنتاجية مرتفعة وتتمتع بصحة جيدة أمر حيوي ومهم لتنافسية الاقتصاد وانتاجيته. ويدرس هذا العمود كم ونوع التعليم الأساسي الذي يتلقاه سكان الدول المشمولة في مؤشر التنافسية.

العمود الخامس: التعليم العالي والتدريب

ان جودة التعليم العالي والتدريب أمر أساسي ومهم لتطوير عمليات الإنتاج في الاقتصاد إلى مراحل متقدمة وأكثر تطوراً وتعقيداً.

العمود السادس: كفاءة أسواق السلع

ان وجود تنافس صحي وعادل في السوق، على المستويين المحلي والخارجي هو أمر مهم في قيادة وتوجيه كفاءة السوق، وبالتالي إنتاجية قطاعات الأعمال المختلفة في الاقتصاد، ومعنى وجود تنافسية في السوق هو ضمان أن الشركات الأكثر كفاءة والتي تقدم البضائع التي تلبي حاجة السوق هي التي تنمو وتزدهر.

العمود السابع: كفاءة سوق العمل

ان أسواق العمل يجب أن تتمتع بالمرونة الكافية التي تسمح بانتقال العمالة من نشاط اقتصادي إلى نشاط آخر بتكلفة منخفضة أولاً، والتي تسمح بتقلب الأجور وفقاً لميكانيكيات السوق الحر وبدون احداث اضطرابات أو إحداث اختلالات اجتماعية ثانياً.

العمود الثامن: درجة تطور السوق المالي

ان الاستثمارات التجارية أمر محوري ورئيسي لإنتاجية الدول، ولذلك فإنه من الضروري لأي اقتصاد وجود أسواق مالية متقدمة ومتطورة قادرة على تقديم وإتاحة التسهيلات المالية المطلوبة لاستثمارات القطاع الخاص من خلال عمليات إقراض البنوك، وأسواق الأوراق المالية التي تتمتع بتشريع قوي ومحكم، وأيضاً من خلال وجود للصناديق الاستثمارية بمختلف أنواعها وغيرها من المنتجات المالية الأخرى.

العمود التاسع: الاستعداد التكنولوجي

في ظل العولمة العالمية اليوم، تعتبر التكنولوجيا أمراً ذا أهمية متزايدة للشركات لكي تتمكن من المنافسة والازدهار. ويقيس عمود الاستعداد التكنولوجي ضمن مؤشر التنافسية العالمي قدرة الاقتصادات المختلفة على تبني التكنولوجيا المتوفرة والحديثة والمتطورة ضمن نشاطاتها الاقتصادية لتعزيز إنتاجية صناعاتها وقطاعات الأعمال المختلفة فيها.

العمود العاشر: حجم السوق

إن حجم السوق من أهم العوامل التي تؤثر على الإنتاجية، حيث أن الأسواق الكبيرة تساهم في اتاحة الفرصة للشركات ضمن السوق للاستفادة من اقتصاديات الحجم. وتاريخياً فقد كانت الأسواق المتاحة للشركات مقيدة بنطاق السوق المحلي الذي تنتمي له هذه الشركات للدول التي تعمل بها هذه الشركات، ولكن مع العولمة فإن الأسواق العالمية قد أصبحت بديلاً مجدياً لهذه الشركات عن الأسواق المحلية، خصوصاً في الدول صغيرة الحجم.

العمود الحادي عشر: درجة تطور الأعمال التجارية

ان درجة تقدم وتطور الأعمال التجارية تساعد في زيادة الكفاءة في إنتاج السلع والخدمات.

العمود الثاني عشر: الابتكار

على الرغم من أهمية تطوير مؤسسات الدولة والارتقاء بالبنى التحتية وتوسيعها، والتقليل من "عدم الاستقرار" في الاقتصاد الكلي وتطوير رأس المال البشري وغيرها من العوامل التي ذكرت أعلاه والتي بالنتيجة ستؤدي إلى مكاسب حقيقية لأي اقتصاد؛ إلا أن الابتكار هو أحد اهم العوامل في رفع مستوى المعيشة للمواطنين ضمن الاقتصادات المختلفة.

وفي سياق ما تم ذكره أعلاه حول مؤشر التنافسية العالمي والأعمدة التي يرتكز عليها هذا المؤشر؛ فإن هذه الأعمدة تندرج ضمن ثلاثة مؤشرات فرعية، وهي:

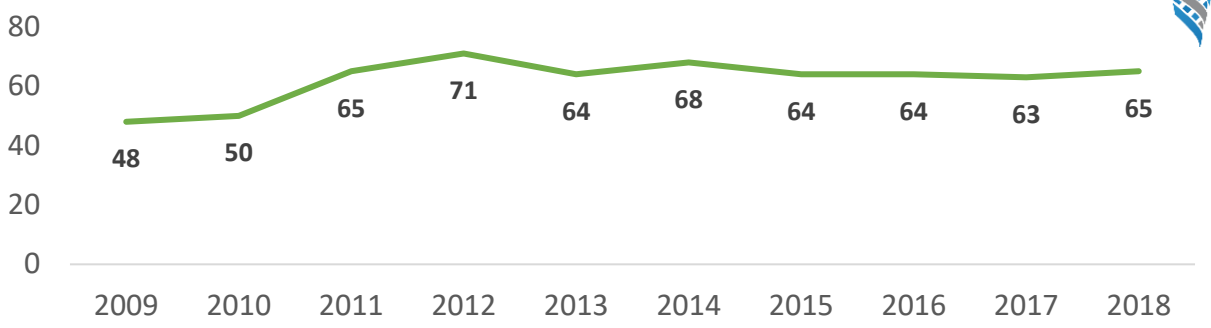
1. **المتطلبات الأساسية:** وتتضمن أعمدة البنية التحتية والمؤسسات وبيئة الاقتصاد الكلي والصحة والتعليم الأساسي.
2. **محسنات الكفاءة:** وتتضمن أعمدة التعليم العالي والتدريب وكفاءة أسواق السلع والخدمات ودرجة تطور السوق المالي والاستعداد التكنولوجي وحجم السوق.
3. **عوامل الابتكارودرجات التطور والتعقيد:** وتتضمن أعمدة تطور وتعقيد الأعمال التجارية والابتكار.

يعتبر العام 2018 الذكرى العاشرة للأزمة المالية العالمية التي حدثت في العام 2008، وهذه المناسبة تمنح تقرير مؤشر التنافسية العالمي أهمية في استقراء وتقييم الوضع الاقتصادي العالمي بعد انقضاء عشرة أعوام على الأزمة، وبينما يستمر الاقتصاد العالمي في التعافي بعد الأزمة إلا أن معدلات النمو الاقتصادي في العالم ما زالت أدنى من مستوياتها التاريخية، ومازال قادة العالم يبحثون عن السياسات الاقتصادية المناسبة والملائمة لتسريع عجلة النمو الاقتصادي واحداث تقدم في الأداء الاقتصادي لمختلف الدول حول العالم. ولهذا، فإن التنافسية في الاقتصاد تعتبر من الأمور الهامة والمسرعة لعجلة النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المختلفة.

3. الأردن على مؤشر التنافسية العالمي

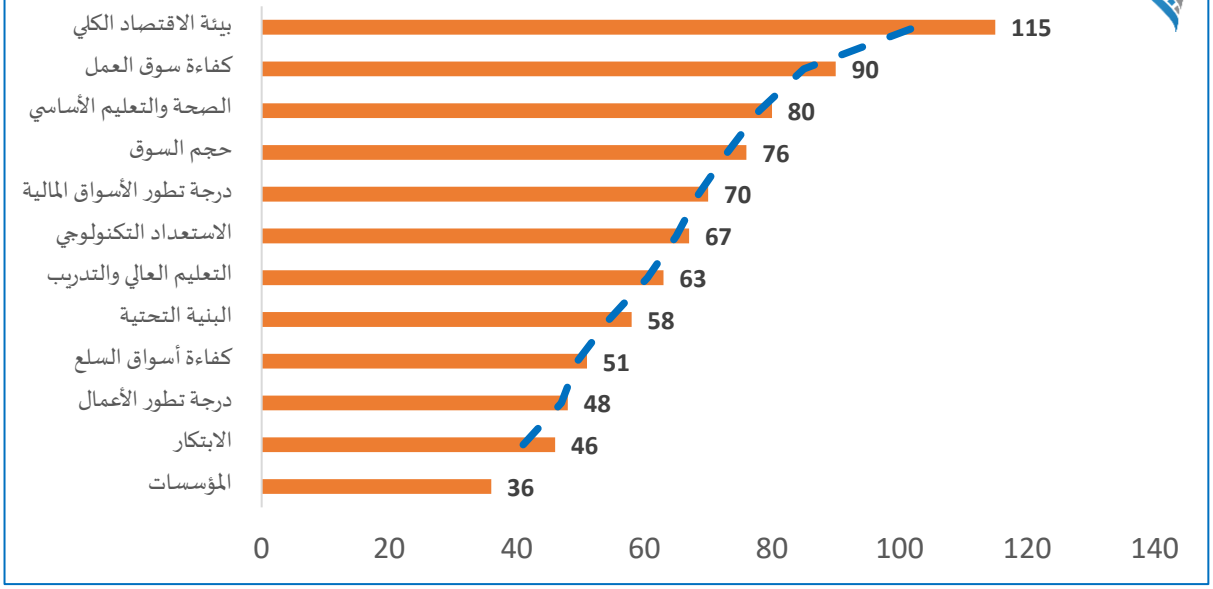
حل الأردن بالمرتبة 65 في تقرير مؤشر التنافسية العالمي 2017-2018، وقد تراجع الأردن مرتبتين في هذا التقرير عن التقرير الذي سبقه، ومع ذلك يعتبر ترتيب الأردن على مؤشر التنافسية العالمي شبه مستقر منذ العام 2013.

الشكل 1: تصنيف الأردن على مؤشر التنافسية العالمي (بين 137 دولة) (2018)



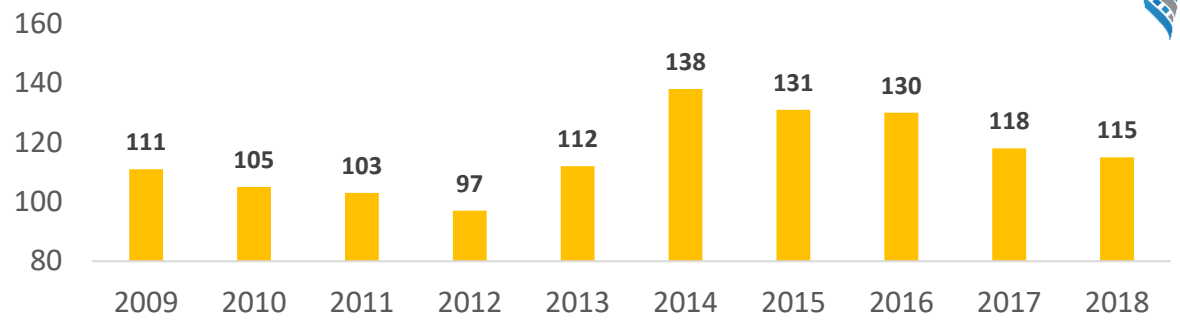
وعلى الرغم من الترتيب الجيد نسبياً للأردن على المؤشر الكلي، إلا أن ترتيب الأردن ضمن الـ 12 عموداً المشمولة في المؤشر يظهر نوعاً من التباين في الأداء في هذه الأعمدة والمؤشرات الفرعية المندرجة ضمنها (الشكل 2). فعلى سبيل المثال إذا نظرنا إلى ترتيب الأردن على عمود استقرار الاقتصاد الكلي؛ حل الأردن بالمرتبة 115 من بين 137 دولة المشمولة في المؤشر، وهذا يشير إلى أن هناك الكثير من العمل المطلوب على مستوى السياسات الاقتصادية والمالية لتحسين مرتبة الأردن على هذا المؤشر.

الشكل 2: تصنيف الأردن على مختلف أعمدة مؤشر التنافسية العالمي (بين 137 دولة)



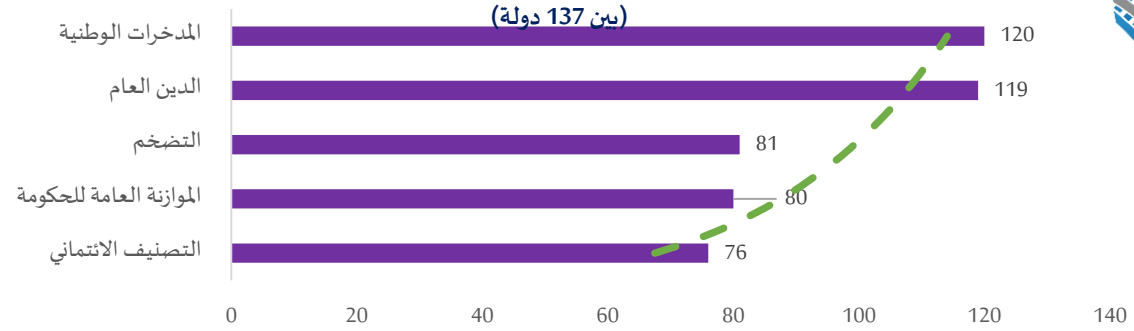
وعلى الرغم من أن ترتيب الأردن من حيث بيئة الاقتصاد الكلي متواضع جداً، إلا أنه من الضروري الإشارة إلى أن أداء الأردن في هذه المجال قد أظهر تحسناً ملحوظاً في السنوات الأخيرة، حيث تحسن ترتيب الأردن في هذا العمود من المرتبة 138 في العام 2014 إلى المرتبة 115 في العام 2018، أي خلال أربع سنوات فقط!

الشكل 3: ترتيب الأردن على مؤشر التنافسية العالمي (بين 137 دولة) من حيث بيئة الاقتصاد الكلي



هذا ويعزى تواضع تصنيف الأردن في عمود بيئة الاقتصاد الكلي إلى عوامل عدة منها؛ المدخرات الوطنية ومكونات الدين الحكومي (الشكل 4)، وبالنسبة لهذين العاملين فقد حل الأردن على المؤشر الفرعي للمدخرات الوطنية بالمرتبة 120 عالمياً، فيما حل بالمرتبة 119 عالمياً بالنسبة للدين الحكومي.

الشكل 4: ترتيب الأردن على المؤشرات الفرعية لبيئة الاقتصاد الكلي - مؤشر التنافسية العالمي (بين 137 دولة)



وبناءً على ما ذكر أعلاه، يمكننا ملاحظة الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لتطوير ترتيب الأردن على المؤشر الكلي والمؤشرات الفرعية لمؤشر التنافسية العالمي، وفي الواقع فإن التنافسية تعتبر مسألة محورية نظراً لثلاثة أسباب هامة، وهي:

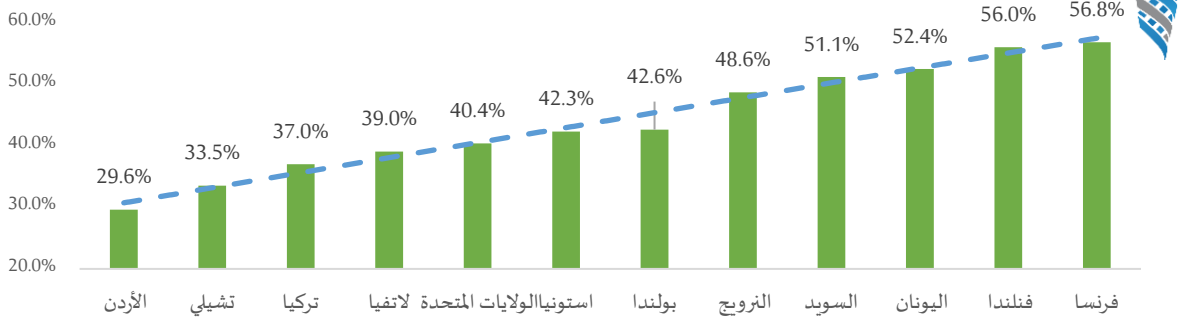
1- ان الدول ذات الإنتاجية الأعلى تتمكن من تعظيم ثرواتها، وتحقيق مستويات معيشة أفضل لمواطنيها، وضمان رفاهيتهم.
2- ان الدولة الأكثر إنتاجية تتمتع بتحقيق مستويات أعلى من العائد على الاستثمار، وهذه مسألة هامة للشركات التي تعمل ضمن هذه الأسواق لتحفيز استثماراتها المختلفة. وكذلك، فإن مستويات أعلى من الإنتاجية ضمن الاقتصاد سوف تنعكس على نتائج الاستثمارات الفي الخدمات العامة والبنية التحتية وغيرها بتحقيق مستويات أعلى من النمو الاقتصادي.
3- ان التنافسية تعني المزيد من الاستقرار والمتانة للاقتصاد، حيث انه إذا نظرنا إلى الدول التي كان أداؤها أفضل في مؤشر التنافسية العالمي في العام 2007 (أي قبل الأزمة المالية العالمية بسنة واحدة فقط)؛ سنجد بأنها الأقل تأثراً بالأزمة المالية العالمية.

4. السياسة المالية في الأردن ومؤشر التنافسية العالمي: الرابط!

في سياق كل ما ذكر أعلاه وفي سياق الحوار الوطني حول قانون ضريبة الدخل الجديد؛ يوصي منتدى الاستراتيجيات الأردني بإصلاح القوانين والأنظمة الضريبية في الأردن بما يؤدي للوصول إلى نظام ضريبي عادل وتصاعدي وغير معقد يساهم في تحقيق إيرادات كافية للدولة الأردنية لتحقيق الاستقرار في المالية العامة في الأردن. بالإضافة لذلك، فإن تحقيق إيرادات مالية إضافية للدولة يساعد الحكومة في خفض مستويات الدين العام، وتلبية حاجة الأردن من الاستثمارات الرأسمالية الضرورية في البنية التحتية والخدمات العامة.

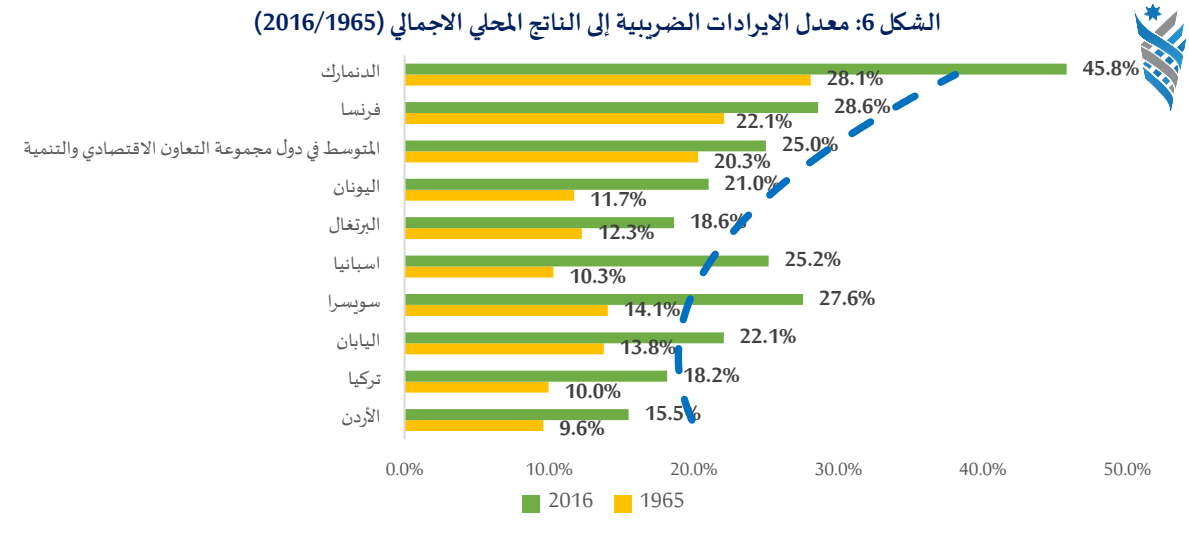
ان الأنظمة والقوانين الضريبية المعمول بها حالياً في الأردن تقيد قدرة الحكومة على لعب دور أكبر في الاقتصاد الوطني، فعلى سبيل المثال؛ ان معدل الانفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن أقل بكثير مما هو عليه في العديد من الدول الأخرى (الشكل5).

الشكل 5: معدل الانفاق العام إلى الناتج المحلي الاجمالي (2015-2016) في الأردن



ان زيادة الإيرادات الضريبية هي نتيجة طبيعية لتقدم الاقتصاد، وعادةً في الأردن فإننا نخطو إلى الخلف عند الحديث عن اصلاح الأنظمة الضريبية، وفي الحقيقة ان معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي ليس منخفضاً فقط في الأردن بل وفي العديد من الدول الأخرى، إلا أن المشكلة تكمن بأن هذا المعدل ينمو بشكل بطيء جداً في الأردن، فعلى سبيل المثال؛ بينما نما معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن بين العام 1965 والعام 2016 بنسبة 5.9% فقط، إلا أنه وبذات الفترة فإن هذا المعدل في دولة مثل اسبانيا قد نما بنسبة 15% (الشكل 6).

الشكل 6: معدل الايرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الاجمالي (2016/1965)



وضمن سياق أهداف النمو والتنمية، من الضروري التأكيد على أن السياسة المالية التي تتبعها الدولة لها تبعات قصيرة وطويلة الأمد؛

فعلى المدى القصير: يجب على الحكومات أن تكون قادرة على زيادة الإنفاق خلال الأداء الاقتصادي الضعيف، وعلى تخفيض الإنفاق خلال الاداء الاقتصادي الجيد (سياسة مالية مواجهة للدورة الاقتصادية Counter-Cyclical Fiscal Policy). وتبين الدراسات أن الدول التي يمكنها أن تتبنى مثل هذه السياسة تحقق معدلات نمو أعلى وأكثر استقراراً ومعدلات تضخم أقل. كما أنه وبحسب صندوق النقد الدولي 2017 هناك دلائل على أن تبني السياسة المالية المواجهة للدورة الاقتصادية تعزز من نمو القطاع الصناعي.

أما على المدى الطويل فيجب على الحكومات أن تستثمر "بكفاية" و "بكفاءة" في البنية التحتية البشرية والمادية وعليها المحافظة على مستويات العجز (ومستويات المديونية العامة) ضمن المستوى المقبول. وإن لم يتم ذلك فقد تصبح المالية العامة نفسها مصدراً لعدم الاستقرار الاقتصادي.

وفي هذا السياق، فإن تحسين الإيرادات العامة سوف يمكن الحكومة من الحفاظ على نمو اقتصادي أكثر استقراراً ومستويات أقل من التضخم، وتقليص العجز في الموازنة العامة وخفض مستوى الدين العام، كما سيمكن ذلك الحكومة من الاستثمار بشكل أكبر في الاقتصاد الأردني. وكل ذلك، سوف يساعد في تحسين تصنيف الأردن على العمود المتعلق ببيئة الاقتصاد الكلي في مؤشر التنافسية العالمي.

5. الملخص والتوصيات

على الرغم من الترتيب الجيد نسبياً للأردن على مؤشر التنافسية العالمي (الكلي)، إلى أن ترتيب الأردن فيما يتعلق بالمالية العامة للحكومة واستقرار الاقتصاد الأردني هو من أدنى التصنيفات على مستوى العالم. وقد أظهر ترتيب الأردن بعض التحسن في عمود استقرار بيئة الاقتصاد الكلي حيث تقدم الأردن من المرتبة 138 إلى المرتبة 115 عالمياً. وفي هذا السياق، من الضروري أخذ خطوات حازمة وجادة في سبيل تحقيق مستويات أعلى من الاستقرار في بيئة الاقتصاد الكلي، لما لذلك من أهمية في دفع عجلة النمو الاقتصادي، ولهذا يوصي منتدى الاستراتيجيات الأردني بما يلي:

1. ان قانون ضريبة الدخل الجديد يجب أن يساعد الحكومة في تحقيق إيرادات مالية كافية؛ لكي تتمكن من القيام بدورها الاقتصادي والتنموي المطلوب، وإذا لم ينجح القانون بذلك فإنه لا خيار أمام الحكومة إلا اللجوء للاقتراض لتمويل عجزها.
2. "ان البناء الناجح للدولة يتطلب وجود قيادة سياسية لديها رؤية لنظام ضريبي له خلفية وأهداف وثوابت وطنية يتفاعل معها المواطنون ودافعو الضرائب ويدعمونها وبالتالي يلتزمون بدفع هذه الضرائب. ويعتبر النظام الضريبي لبنة أساسية في عملية بناء الدولة، لذلك يجب ربطه باستراتيجية وطنية اقتصادية لتحقيق الرفاه والنمو الاقتصاديين. كما أن الضرائب التي تحصلها الحكومة يجب تبريرها لدافعيها وشرح أين يتم انفاقها بشفافية، وهو مطلب أي دافع ضرائب في العالم" (ماكس ايفرست فيليبس/ 2009).
3. ان القطاع العام هو أكبر مزود للخدمات في العالم، وأي تحسين في الخدمات العامة سوف يساهم في تحسين مستوى معيشة ملايين البشر، وان الخطوة الأولى لإرضاء متلقي هذه الخدمات هو معرفة حاجاتهم.
4. "ان الحكومة لا تستطيع تقديم أي خدمات بكفاءة، إذا كان لديها التزامات بدفعات فوائد دين مرتفعة الثمن" (المنتدى الاقتصادي العالمي).
5. يجب ان تأخذ الحكومة عمود بيئة الاقتصاد الكلي في مؤشر التنافسية العالمي على محمل الجد وأن تستخدمه كمؤشر لقياس الأداء فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية والمالية بشكل عام، وأن تعمل على زيادة الاستقرار في بيئة الاقتصاد الكلي لرفع مرتبة الأردن على هذا المؤشر وبالتالي زيادة تنافسية وانتاجية الاقتصاد الأردني.
6. ختاماً، وبناءً على النقطة السابقة، يعتبر قانون ضريبة الدخل المنتظر من حكومة الدكتور عمر الرزاز الخطوة الأولى على طريق الإصلاح المالي والاقتصادي في الأردن، حيث أنه إذا ساعد القانون في تحقيق إيرادات إضافية كافية للحكومة سيساهم ذلك في تقليص عجز الموازنة العامة وبالتالي الدين العام، والذي سيساعد في زيادة الاستقرار في الاقتصاد الكلي.

المراجع

Jordan Strategy Forum (2018), “The Jordanian Tax Law: A Need for a Fresh Vision”.

M. Everest-Phillips (2009), “State-Building Taxation for Developing Countries: Principles for Reform”, Development Policy Review.

Price Water House Coopers (2015), “The Road Ahead for Public Service Delivery”.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هاتف: ٦٤٧٦ ٦٥٦١ ٩٦٢+ فاكس: ٦٣٧٦ ٦٥٦١ ٩٦٢+
www.jsf.org info@jsf.org
@JSFJordan /JordanStrategyForumJSF