موازنة العام 2021: التكيف مع جائحة كورونا وما بعدها

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 المحتويات

مقدمة 4

الاقتصاد الأردني والسياسة المالية 5

بإيجاز 12

1. المقدمة

شكلت جائحة كورونا أزمة اجتماعية واقتصادية غير مسبوقة، ولا زالت حالة الترقب تسود العالم حول عودة الحياة لما كانت عليه قبل ظهور الجائحة وخلو العالم من فيروس كورونا، ومن المؤكد ان الأثار الاجتماعية والاقتصادية ستتعمق وربما تتفاقم خلال الفترة القادمة وهو ما يحتّم التحوط والاستعداد لذلك، لا سيما في ظل عدم وجود حلول سريعة خلال فترة الشهور القليلة المقبلة والتي تترافق مع إعداد موازنة العام 2021.

وعلى الرغم من صعوبة التنبؤ بتصور واضح ومحتمل للوضع الاقتصادي خلال الفترة القادمة، إلا أن أغلب الدراسات تشير إلى ان تعطل العديد من القطاعات الاقتصادية سيؤدي بالنتيجة إلى إغلاق بعض الشركات أو إشهار إفلاسها وبالتالي فقدان المزيد من الوظائف (زيادة معدلات البطالة)، الأمر الذي سينجم عنه ضغوط مالية كبيرة على الأفراد والشركات، وما يترتب على ذلك من ضغوطات على موازنات الحكومات.

لقد أجبرت جائحة كورونا كافة الحكومات حول العالم على اتخاذ العديد من السياسات النقدية والإجراءات المالية الاحترازية بهدف احتواء التداعيات الاجتماعية والاقتصادية السلبية الناجمة عن فيروس كورونا، وهذه السياسات ستؤدي إلى زيادة الضغط على الموازنات العامة لكافة الدول بشكل عام، والدول ذات "الحيز المالي" المحدود على وجه الخصوص؛ **الأمر الذي سيؤدي إلى ظهور تحديين رئيسيين وهما:**

1. زيادة الإنفاق الحكومي وانخفاض الإيرادات العامة، سينجم عنه تفاقم عجز الموازنة.
2. عجز الموازنة الآخذ في الازدياد سينجم عنه زيادة في مستويات الدين العام.

ولوضع المشكلة ضمن سياقها الواقعي، يجب الإقرار بأن الاقتصاد الأردني يواجه العديد من التحديات قبل ظهور جائحة كورونا، إلا أن هذه الجائحة أدت إلى تفاقم الأزمة في الأردن والمتمثلة بتواضع مستويات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة (خاصة بين فئة الشباب)، إضافة إلى العجز المستمر في الموازنة العامة، وزيادة مستويات الدين العام.

بناءً على ما سبق، وفي سياق مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2021، من المتوقع تعمق التحديات الاجتماعية والاقتصادية في الأردن، كما ستتعرض المالية العامة لضغوط أكثر حدة من قبل؛ حيث أن هذه الضغوط (المتراكمة) ستجبر الحكومة على اتخاذ بعض الخيارات الصعبة في إعادة تخصيص مواردها وسياساتها المالية.

يهدف منتدى الاستراتيجيات الأردني في ورقة السياسات هذه إلى إلقاء الضوء على موازنة 2021.

أولاً: سيتم استعراض بعض الملاحظات العامة حول الاقتصاد الاردني والسياسة المالية خلال السنوات الماضية (مع الأخذ بعين الاعتبار أثر جائحة كورونا على الاقتصاد والمالية العامة في الأردن).

ثانياً: تقديم بعض التوصيات بهدف تعزيز قدرة صاحب القرار على بناء تصور أوسع لموازنة 2021.

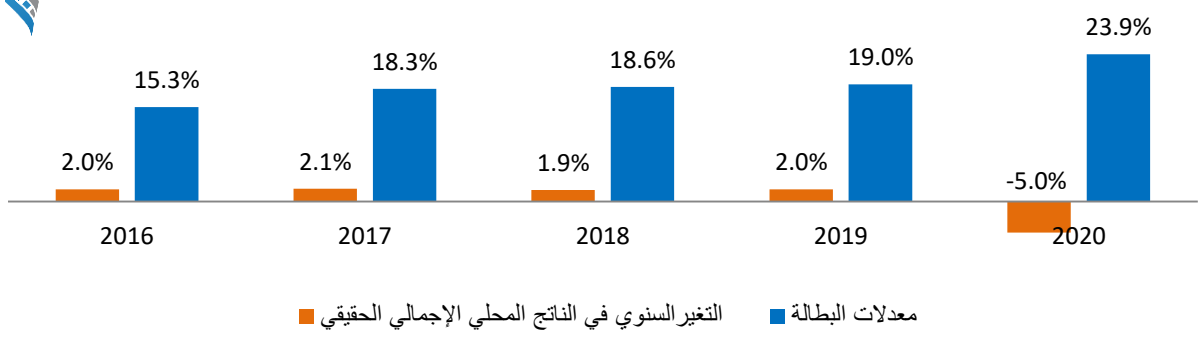
2. الاقتصاد الأردني والسياسة المالية

يواجه الاقتصاد الأردني العديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، وفاقمت تداعيات جائحة كورونا هذه التحديات، وفيما يلي بعض المشاهدات على أداء الاقتصاد الأردني والسياسة المالية خلال السنوات الماضية، والأثر الناجم عن جائحة كورونا:

1- يعتبر النمو الاقتصادي الحقيقي والمستدام الأداة الفاعلة في تخفيض معدلات البطالة والفقر وفي تحسين نوعية الحياة للمواطنين بشكل عام. وبالنظر إلى معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس الأخيرة، يلاحظ بأنها لا تساهم بشكل فعال في تخفيض معدلات البطالة، بل على عكس فإن معدلات البطالة أخذة في التزايد.

ولا شك بأن جائحة كورونا والتداعيات الناجمة عنها ستؤدي إلى تراجع معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي، حيث تشير توقعات صندوق النقد الدولي إلى انخفاض معدل النمو الحقيقي في الأردن إلى **(-5%)** في نهاية عام 2020، مما يعني زيادة في معدلات البطالة بنهاية 2020 لمستويات غير مسبوقة، حيث ارتفعت معدلات البطالة بالفعل من **(19%)** في الربع الأول إلى **(23.9%)** في الربع الثالث من عام 2020، ومن المرجح أن تزداد هذه النسبة في الربع الأخير من عام 2020.

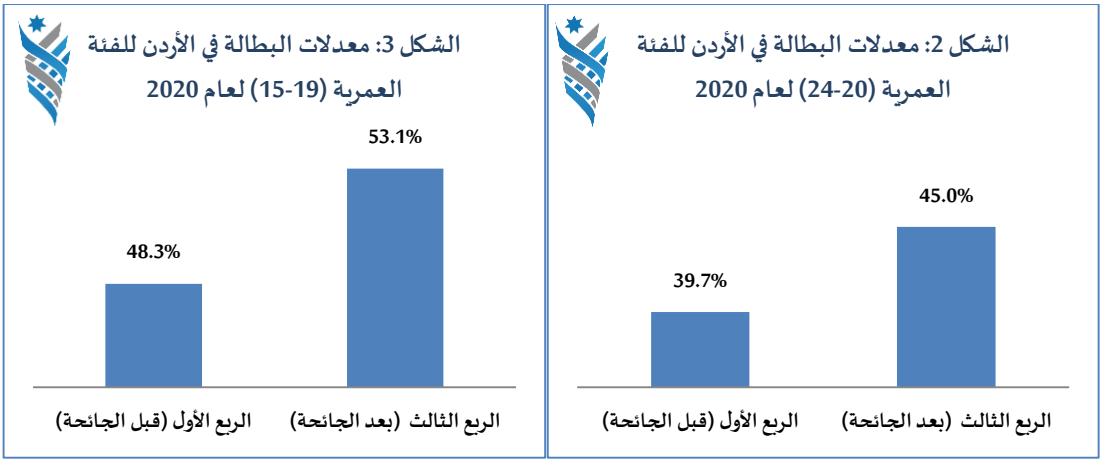
الشكل 1: أداء الإقتصاد الأردني الكلي (2016 - 2020)



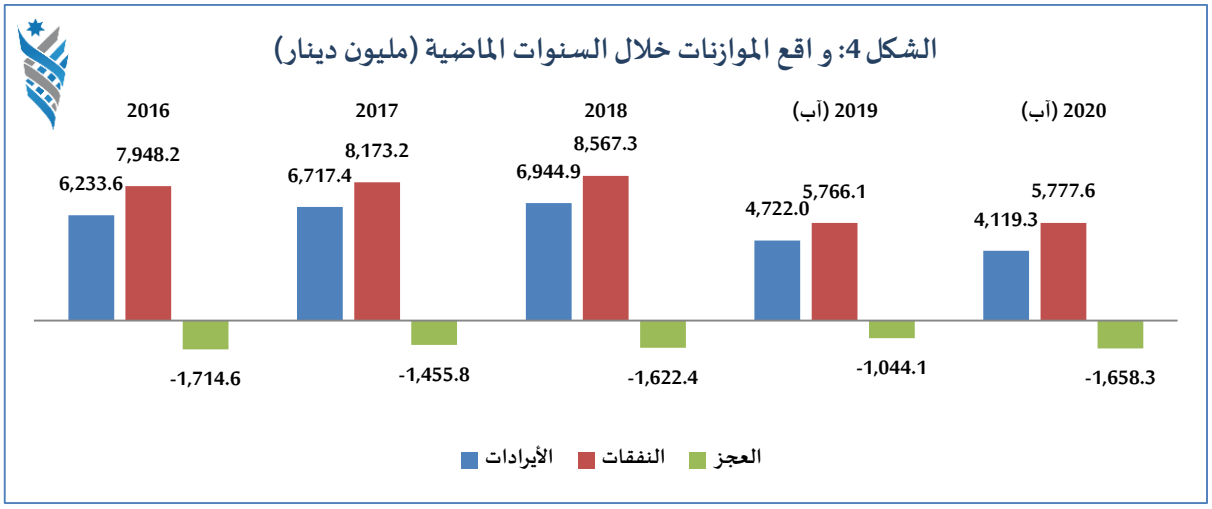
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة.

تجدر الإشارة إلى أن التغير في الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020 بني على أساس تقديرات صندوق الدولي، كما أن معدل البطالة لعام 2020 بناءً على أخر تحديث لمستويات البطالة في الأردن (الربع الثالث).

2- وبالنسبة إلى معدلات البطالة بين الشباب، فيلاحظ ارتفاع هذه النسبة (قبل تداعيات جائحة كورونا)، مما يعني زيادة في معدلات البطالة بين فئة الشباب إلى مستويات غير مسبوقة بنهاية عام 2020 (بعد تداعيات جائحة كورونا)، وذلك نتيجة للأثر السلبي المترتب على أداء الاقتصاد وتداعيات جائحة كورونا على الشركات والأفراد.

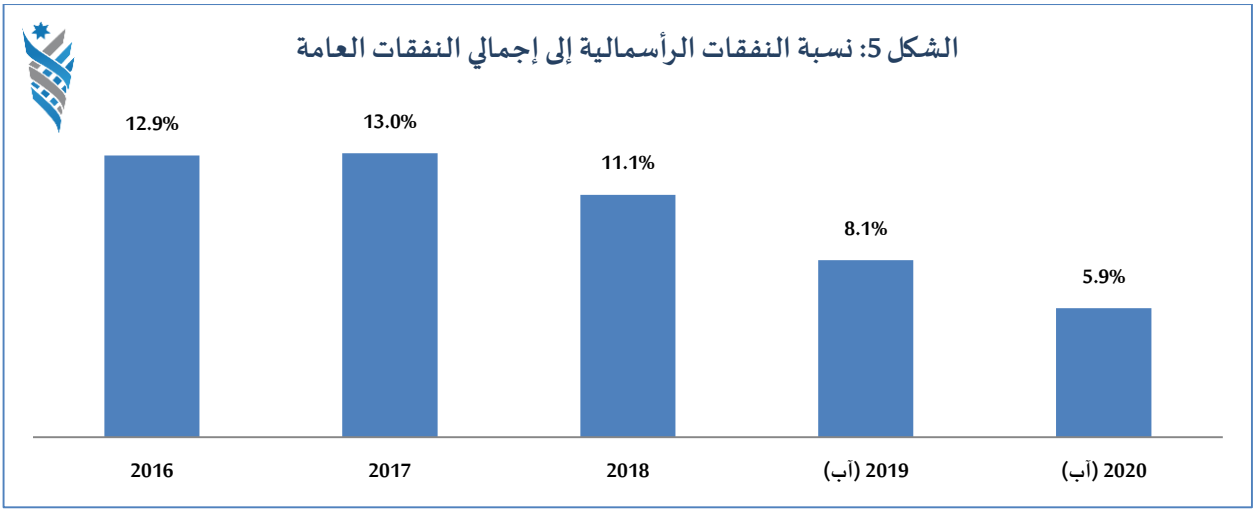


3- فيما يتعلق بالسياسة المالية، من المعروف أن العجز في الموازنة العامة يعتبر سمة دائمة للحكومات الأردنية المتعاقبة منذ عدة سنوات. إلا أن العجز في موازنة 2020 كان مختلفاً. حيث ارتفع عجز الموازنة لعام 2020 (باستثناء المنح الخارجية) من 1.044 مليار دينار أردني (كانون الثاني -آب 2019) إلى 1.658 مليار دينار أردني (كانون الثاني -آب 2020)، مما يشير إلى إمكانية توسع هذا العجز بنهاية عام 2020.



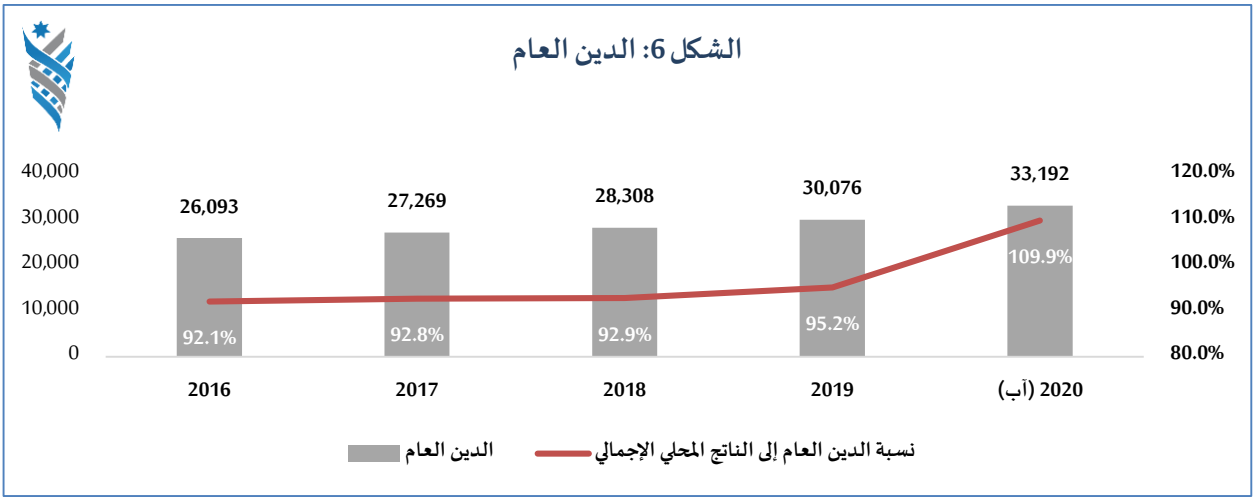
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

4- وتشير البيانات المتاحة من وزارة المالية إلى تناقص النفقات الرأسمالية كنسبة من إجمالي الإنفاق العام خلال السنوات الأخيرة من 8.1٪ (كانون الثاني -آب 2019) إلى 5.9٪ (كانون الثاني -آب 2020)، وهو ما يعتبر مؤشراً سلبياً، نظراً لحاجة الإقتصاد الأردني إلى مشاريع تنموية تساهم بتعزيز منعة الاقتصاد.



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

5- في السنوات الأخيرة، كانت نسبة الدين العام -بما في ذلك مديونية الضمان الاجتماعي على الحكومة-إلى الناتج المحلي الإجمالي تتراوح حول (92٪ -95٪)؛ وكانت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019 (95.2٪)، وبسبب ما نجم عن جائحة كورونا تجاوزت هذه النسبة 109٪ بنهاية آب لعام 2020، ومن المرجح أن ترتفع هذه النسبة بنهاية عام 2021، نظراً لكونها موازنة توسعية.



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

بناءً على ما سبق من ملاحظات، يمكن القول إن الاقتصاد الأردني ما زال يشهد معدلات نمو متواضعة خلال السنوات الماضية، ومن المتوقع أن يشهد نمواً (سالباً) بحلول نهاية عام 2020، وبالتالي، ارتفاع معدلات البطالة (خاصة بين الشباب). علاوة على ذلك، مع أي سياسة مالية توسعية (زيادة في النفقات العامة مقابل زيادة غير كافية في الإيرادات) من المرجح أن يزداد الدين العام. الأمر الذي سينجم عنه تفاقم عجز الموازنة العامة وارتفاع مستمر في نسبة الدين العام الى الناتج المحلي.

سينجم عن جائحة كورونا تفاقم التحديات الاقتصادية التي تواجه الاقتصاد الأردني بحلول نهاية عام 2020 –وربما-في عام 2021. مما يطرح تساؤلاً حول ما الذي يتوجب على الحكومة اتخاذه في قانون الموازنة العامة لعام 2021؟ وللإجابة على هذا التساؤل، يتطلب ذلك دراسة ثلاث قضايا إضافية:

1. العلاقة بين التغيرات السنوية في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والإنفاق العام.
2. مكونات الإنفاق العام.
3. الإيرادات الضريبية ومكوناتها.

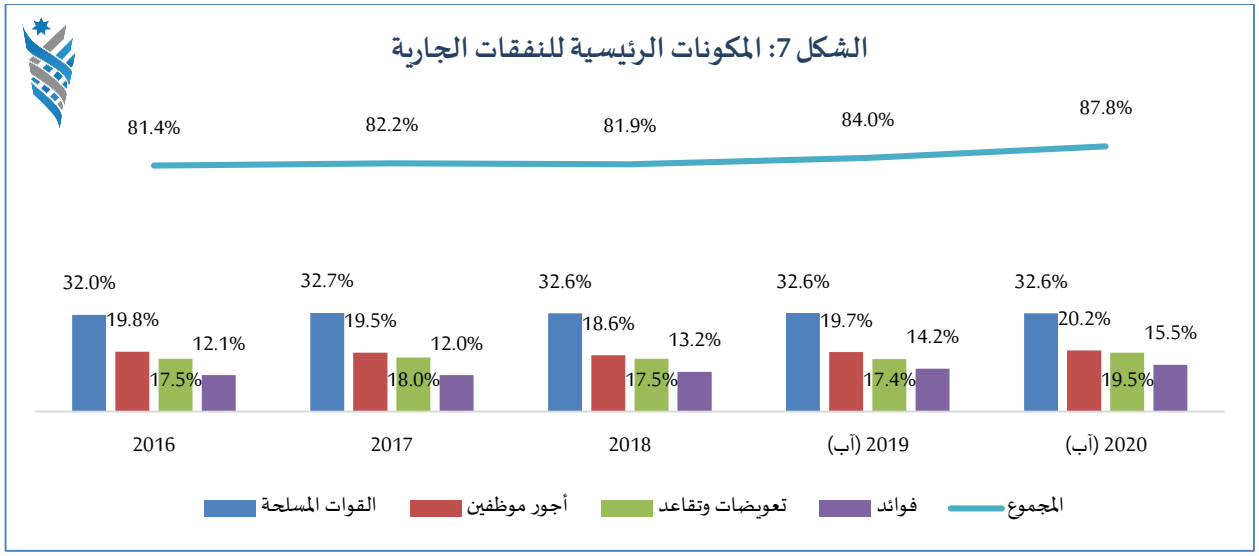
1) وفقا لبعض التقديرات الإحصائية والدراسات كانت العلاقة (معامل الارتباط) بين التغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتغير السنوي في إجمالي الإنفاق العام الحقيقي في الأردن تساوي (+0.488 خلال الفترة 1970-2019) و (+0.332 خلال الفترة 2000-2019). وهو ما يعني ان زيادة الانفاق العام تنعكس بنسب متفاوتة على الناتج المحلي.

اعتمدت الحكومات الأردنية المتعاقبة "سياسة مالية مسايرة للتقلبات الدورية"، بمعنى أن الحكومة تنفق أكثر خلال الفترات التي كانت تشهد نمو أعلى، وتنفق أقل خلال فترات التي تشهد تراجع مستويات النمو بسبب تراجع الإيرادات وضعف الأدوات المتاحة لتعزيز الانفاق؛ هذه الحقيقة "مؤسفة" لأن الجانب قصير المدى لأي سياسة مالية يتطلب أن يكون لدى أي حكومة القدرة على زيادة الإنفاق أثناء تراجع او ضعف معدلات النمو الاقتصادي أو ما يوصف بفترات الركود.

ولتعزيز الاستقرار في أداء الاقتصاد الأردني (التغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي والتضخم)، من الضروري أن تتبنى الحكومة سياسة مالية معاكسة للدورة الاقتصادية وليس العكس –كما هو حاصل-ففي معظم الاقتصادات المتقدمة تزيد الحكومات انفاقها عندما ينخفض النمو الاقتصادي وتخفض انفاقها او تقوم بتثبيته عندما يزدهر النمو فيها؛ حيث أن تبني السياسة المالية (المعاكسة للدورة الاقتصادية) لا يعزز الاستقرار الاقتصادي فحسب، بل يعزز أيضاً النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي.

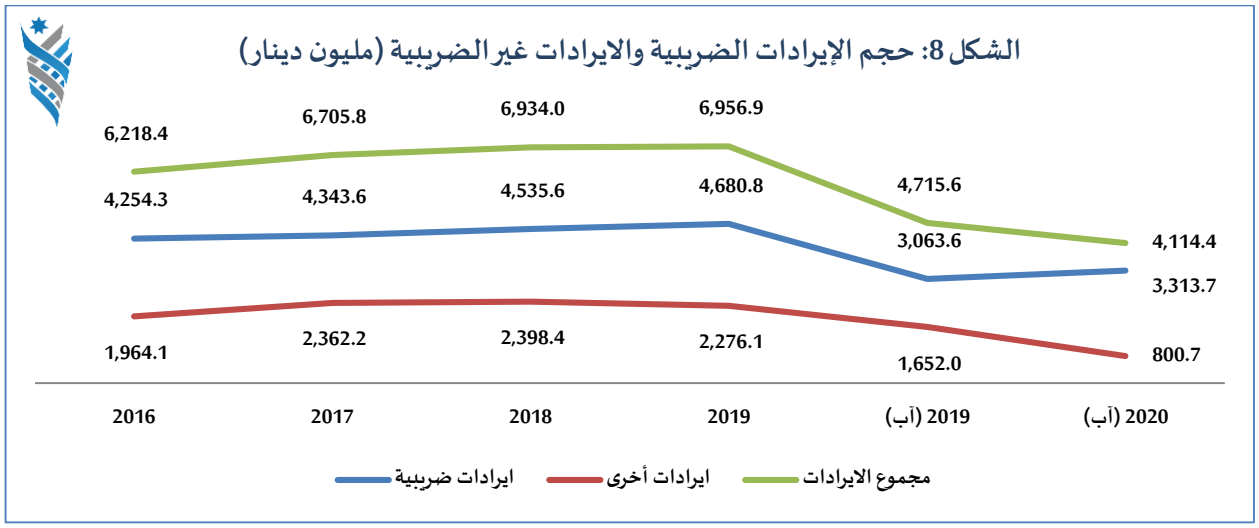
2) بنود قليلة من النفقات تشكل النسبة الأكبر من إجمالي النفقات الجارية في الأردن.

شكل الإنفاق على الأجور لموظفي القطاع العام وتعويضات المتقاعدين وفوائد الدين العام (المحلي والأجنبي) ونفقات الدفاع حوالي 82٪ من إجمالي النفقات الجارية خلال الفترة ما بين (2016-2018). وارتفعت هذه النسبة من 84.0٪ (كانون الثاني -آب 2019) إلى 87.8٪ (كانون الثاني -آب 2019)، مما يشير إلى أن الحكومة لا تمتلك مساحة كبيرة أو هامش مريح في إعادة تخصيص مواردها المالية أو أولويات سياساتها.



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

3) ارتفعت الإيرادات الضريبية وغير الضريبية (الأخرى) بشكل ثابت خلال الفترة ما بين (2016 – 2019). وبالنظر إلى تداعيات جائحة كورونا على مجموع الإيرادات، يلاحظ انخفاض مجموع الايرادات من 4.7 مليار دينار (كانون الثاني -آب 2019) إلى 4.1 مليار دينار (كانون الثاني -آب 2020).



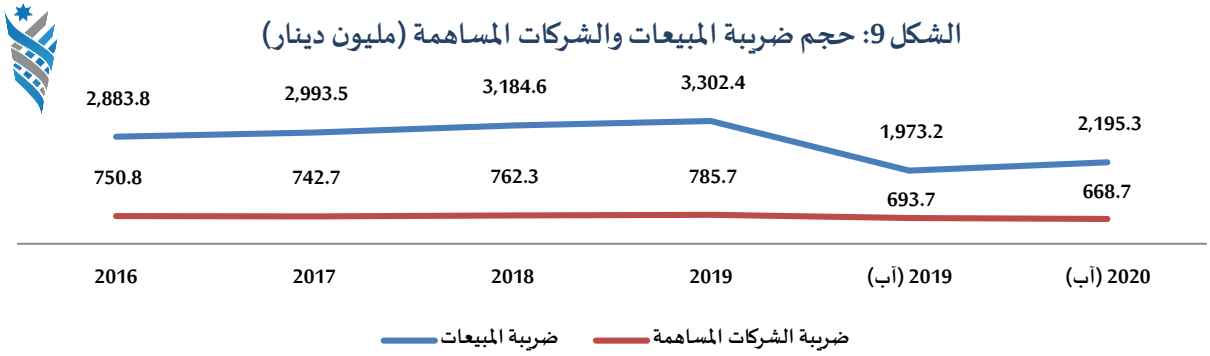
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

ويعود السبب في انخفاض إجمالي الإيرادات الحكومية إلى تراجع الإيرادات غير الضريبية (ايرادات أخرى) بنحو 851 مليون دينار أردني (1.652 مليار دينار إلى 800.7 مليون دينار)؛ وتشمل مصادر هذا التراجع في الإيرادات غير الضريبية إلى تراجع النشاط الاقتصادي الناجم عن جائحة كورونا من خلال ايرادات بيع السلع والخدمات (تسجيل الأراضي، ورسوم رخص، وطوابع واردات)؛ وايرادات دخل الملكية (الفوائض المالية، فوائد قروض مستردة)؛ وايرادات مختلفة (بدل خدمات جمركية، وعائدات التعدين).

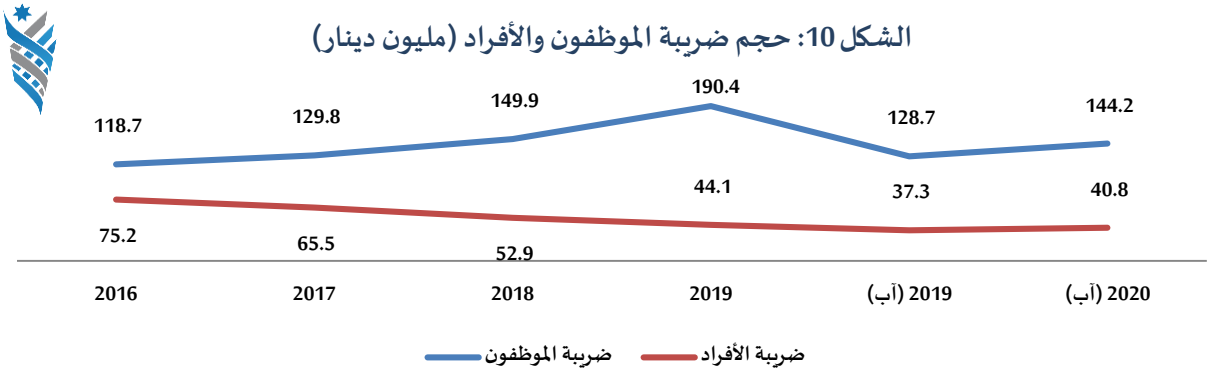
بالمقابل، فقد ارتفع إجمالي الإيرادات الضريبية من 3.1 مليار دينار أردني (كانون الثاني -آب 2019) إلى 3.3 مليار دينار أردني (كانون الثاني -آب 2020).

4) زادت إيرادات ضريبة المبيعات بشكل مستمر خلال الفترة 2016 -2019، لكن المثير للاهتمام هو ارتفاع ضريبة المبيعات من 1.973 مليار دينار أردني خلال الفترة (كانون الثاني -آب 2019) إلى 2.195 مليار دينار أردني (كانون الثاني -آب 2020). وبالنسبة لضريبة الشركات المساهمة يلاحظ بأن عائداتها الضريبية لم تتغير بشكل كبير وبقيت ثابتة إلى حد ما؛ في حين زادت الضريبة على الموظفين بمقدار 15.5 مليون دينار خلال الفترة ما بين (كانون الثاني -آب 2019) و (كانون الثاني -آب 2020).

الشكل 9: حجم ضريبة المبيعات والشركات المساهمة (مليون دينار)



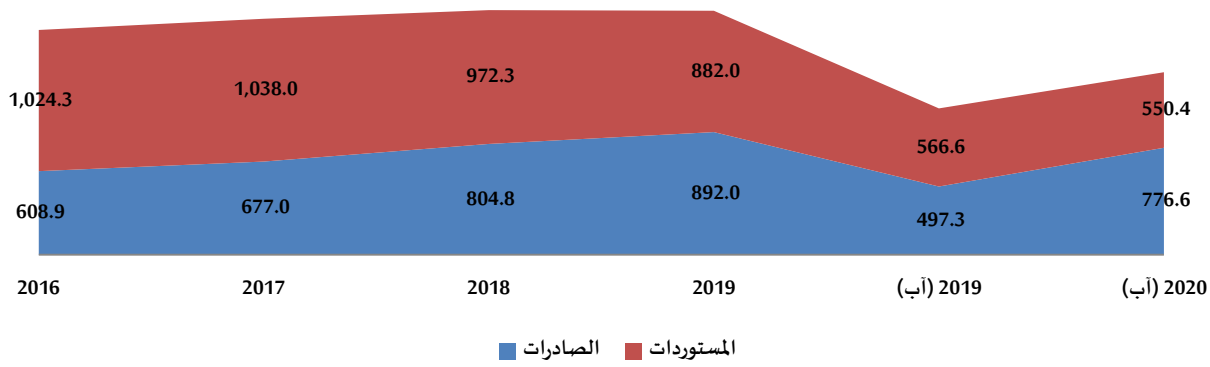
الشكل 10: حجم ضريبة الموظفون والأفراد (مليون دينار)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

5) من الجدير بالذكر أنه خلال الفترة (كانون الثاني -آب 2019) و (كانون الثاني -آب 2020)، ارتفعت إيرادات ضريبة المبيعات من السلع المحلية من 497.3 مليون دينار أردني إلى 776.6 مليون دينار أردني. في حين انخفضت إيرادات ضريبة المبيعات على السلع المستوردة من 556.6 مليون دينار أردني إلى 550.4 مليون دينار. مما يشير إلى زيادة الطلب على السلع المحلية خلال الأشهر الثمانية الأولى من عام 2020، مما يعني زيادة الاعتماد على السلع المحلية خلال جائحة كورونا.

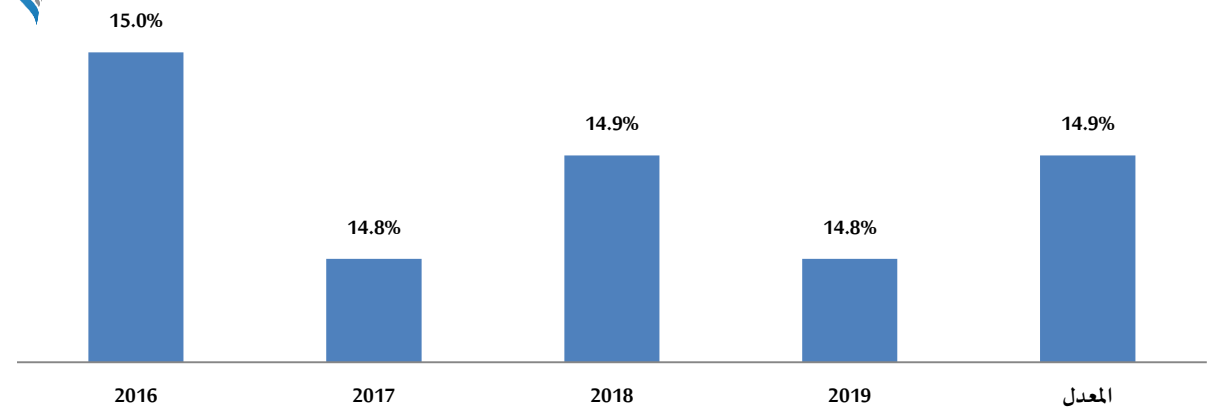
الشكل 11: ضريبة المبيعات على البضائع (مليون دينار)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

6) وبالنظر إلى معدل الإيرادات الضريبية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (14.9٪)، تعد هذه النسبة منخفضة وفقاً للتقرير الصادر عن لجنة المساعدات الإنمائية (ODA) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ حيث أشار التقرير إلى أن من بين 124 دولة مؤهلة للحصول على المساعدة الإنمائية الرسمية فإن أكثر من الثلث (أي 46 دولة) لديها نسب ضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي أقل من (15٪). وتعتبر هذه النسبة "معيارًا للأداء الفعال للدولة ولتعزيز التنمية الاقتصادية" (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية / أزمة فيروس كورونا (COVID-19) على تمويل التنمية / يونيو 2020). وتعد نسبة الضريبة في الأردن إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل بكثير من الكثير من الدول التي تتبنى سياسات اجتماعية مثل الدنمارك على سبيل المثال.

الشكل 12: إجمالي الايرادات الضريبية (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة

3. بإيجاز:

لا ينبغي لأحد أن يقلل من شأن تحديات النمو الاقتصادي الحقيقي ومعدلات البطالة التي تواجه الاقتصاد الأردني، حيث لم تتمكن معدلات النمو المتواضعة التي شهدها الاقتصاد الأردني –خلال السنوات الماضية-من خفض معدلات البطالة. كذلك من الضروري الإشارة إلى افتراض دقة تنبؤات صندوق النقد الدولي حول انخفاض النمو الاقتصادي بنسبة (-5%) بنهاية 2020، ما يعني زيادة غير مسبوقة في معدلات البطالة.

ولا شك بأن جائحة كورونا ستزيد من معدلات البطالة الحالية في الأردن بشكل أكبر (خاصة بين فئة الشباب). مما يحتم على أصحاب القرار والمعنيين بضرورة النظر إلى معدلات البطالة التي ستظهر في نهاية عام 2020 -وربما في عام 2021، بشكل جدي ومختلف عما سبق، الأمر الذي يتطلب بذل جهد أكبر في تحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام يكسر حلقة البطالة المرتفعة في الأردن.

كما يجب أن يسعى قانون الموازنة العامة لعام 2021 إلى تحقيق نمو اقتصادي مستدام مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على توفير الخدمات العامة (مثل الصحة والتعليم) وحماية فئات الدخل المنخفض، مما يتطلب التخطيط على المديين القصير والبعيد لتحقيق الغاية المنشودة:

على المدى القصير، يجب أن تكون الموازنة العامة توسعية، الأمر الذي من شأنه أن يجعل الموازنة مواجهة للدورة الاقتصادية، وذلك من خلال:

1. تخصيص موارد مالية إضافية لقطاعي الصحة والتعليم.
2. تخصيص موارد إضافية للخدمات الاجتماعية (صندوق المعونة الوطنية).
3. تخصيص موارد إضافية إلى الاستثمار الرأسمالي العام.

لا شك بأن هذه الإجراءات (قصيرة الأجل) ستزيد من مستويات العجز في الموازنة العامة، حتى وإن حققت الحكومة مستويات أعلى من الكفاءة والترشيد في إنفاقها العام. وفي ظل الظروف الحالية، لا بد من ازدياد العجز في الموازنة العامة ومستويات الدين العام في سبيل تحقيق انتعاش اقتصادي لتحريك عجلة الاقتصاد بعدما تسببت جائحة كورونا بنوع من الركود الاقتصادي، مع إعطاء الأولية للدين المحلي بهدف تنشيط البنوك المحلية.

على المدى البعيد، يتطلب الجانب البعيد 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. مما 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. هناك اختلالات في الإيرادات الضريبية؛ حيث أن (70٪) من إجمالي الإيرادات الضريبية تنبع من ضريبة المبيعات، وتعد هذه النسبة هي واحدة من أعلى النسب في العالم وهو ما يستوجب التعديل والعلاج.
3. يدفع الموظفون والمستخدمون (الموظفون برواتب شهرية) ضرائب أكثر من الأفراد (أصحاب المنشآت) من المقاولون والأطباء والمحامون وأصحاب المطاعم وأصحاب المتاجر وأصحاب المدارس الخاصة 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:

عادل: يضمن أن يكون العبء الضريبي عادلًا.

شفاف وبسيط: يكون القانون معقدًا، ويتجنب الاستثناءات العشوائية

متنوع: يشمل تنويع مصادر الضرائب وألا تهمين ضريبة من مصدر واحد على إجمالي الدخل من الضرائب (كضريبة المبيعات).

مرن: يجب أن يكون القانون مرنًا فيما يحققه، عندما يزداد الدخل القومي بنسبة معينة، فان النظام الضريبي المرن يحقق ازدياد في نسبة الايرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي بنسبة (مرونة ضريبية كافية).

كافية: وأخيرًا، يجب أن يوفر القانون موارد كافية للحكومة حتى تصبح قادرة على أداء أنشطتها التنموية، ويؤدي الى توفير الخدمات العامة "الكافية" و "الفعالة" (مثل الصحة، والنقل، والتعليم، وغيرها) والى النمو الشامل خاصة في فترات الأزمات.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

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