



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM



منصة استعادة الإنتاج والتشغيل
Recovery of Employment
And Production Platform

سلسلة استعادة الإنتاج والتشغيل | محور الفرص والابتكار

المالية العامة في الاردن: الدروس المستفادة من جائحة كورونا

9 حزيران 2020



سوق العمل والتشغيل

استعادة الإنتاج

الفرص والابتكار



جدول المحتويات

3	مقدمة
4	المالية العامة في الأردن: أبرز المشاهدات
11	الخلاصة والتوصيات

1. مقدمة:

اضطرت العديد من دول العالم لاتخاذ إجراءات متشددة لمنع تفشي جائحة كورونا، وحملت هذه الإجراءات معها العديد من التداعيات الاقتصادية والتي تفاوتت بحسب القطاع. وهذه التداعيات بدورها ترتب المزيد من الأعباء على الحكومات بسبب حاجتها للتعامل مع الظروف الاقتصادية المستجدة والتي نجم عنها تزايد معدلات البطالة وخروج عدد من المنشآت من السوق بسبب فقدان القدرة على الاستمرار لأسباب مالية او لضعف قدرتها التنافسية.

وقد دفعت أزمة كورونا العديد من الحكومات في العالم لتبني عدداً من السياسات والأدوات المالية والنقدية التي تساهم في احتواء العواقب الصحية والاقتصادية والإنسانية للجائحة، وهذا بدوره رتب ضغطاً على المالية العامة في العديد من الدول حول العالم، لا سيما الدول ذات الحيز المالي المحدود، وانطوى هذا الأمر على تحديين أساسيين:

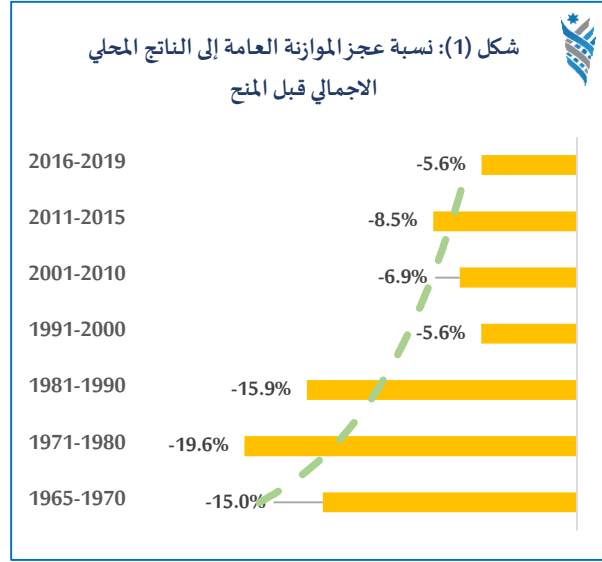
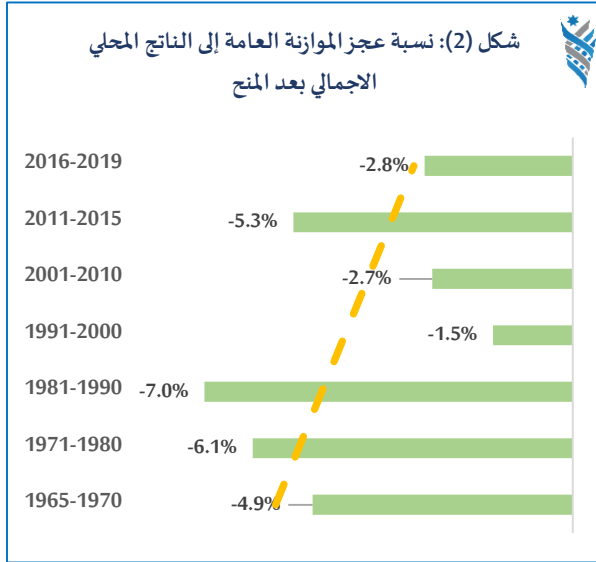
- 1- زيادة الضغوطات على الموازنة العامة نتيجة زيادة الانفاق وتراجع الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.
- 2- حاجة الحكومات لأدوات مالية جديدة لتجنب العجز المالي وضيق الحيز المالي، بما يجنب ارتفاع الدين العام بشكل لم يكن متوقعاً في العديد من الدول.

وبغض النظر عن الإطار الزمني للأزمة، فإن العالم سوف يتغلب على الجانب الصحي للأزمة، ولكن المجهول حتى اللحظة هو أثر الجائحة على السياسات العامة وكيف ستتغير المشاهد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية حول العالم من حيث السياسات المحلية والعلاقات الاقتصادية والسياسية بين دول العالم وصولاً إلى السلوكيات الاجتماعية والاقتصادية للأفراد والأسر.

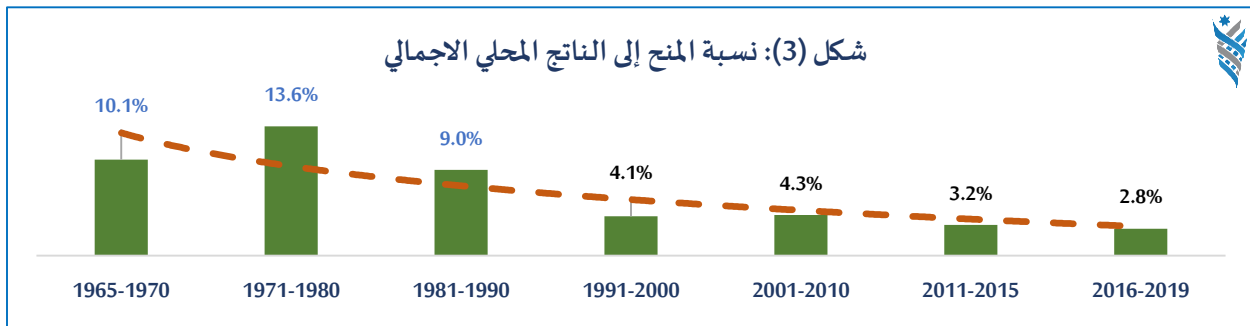
ومع انشغال الحكومات بالتعامل مع التحديات قصيرة المدى للأزمة إلا أنها يجب أيضاً ان تأخذ الآثار بعيدة المدى للأزمة بما قد تحمله من فرص خفية وغير ظاهرة. وفي هذا السياق، يحاول منتدى الاستراتيجيات الأردني في هذه الورقة النظر إلى السبل والفرص التي تمكن صناعات السياسات من تطوير السياسة المالية وجعلها أكثر كفاءة.

2. المالية العامة في الأردن: أبرز المشاهدات:

أ- عانى الأردن من عجز مستمر في الموازنة العامة لفترة طويلة من الزمن، حيث لم تشهد أي حكومة ومنذ العام 1965 أي فائض في موازنتها العامة. وقد تمكنت الحكومات في السنوات الأخيرة من تخفيض العجز وصولاً إلى متوسط عجز بعد المنح يعادل 2.8% من الناتج المحلي الإجمالي كما تبين الأشكال أدناه.

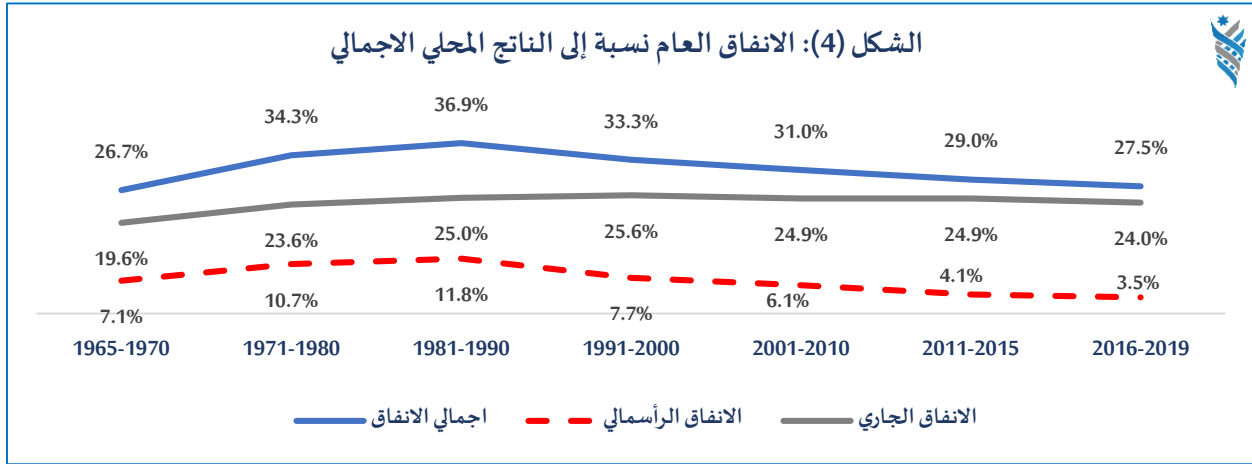


ب- تلقى الأردن من العام 1965 مبالغ كبيرة نسبياً من المساعدات، إلا أن هذه المساعدات بدأت تشح في السنوات الأخيرة لا سيما منذ العام 2001 كما يبين الشكل التالي.

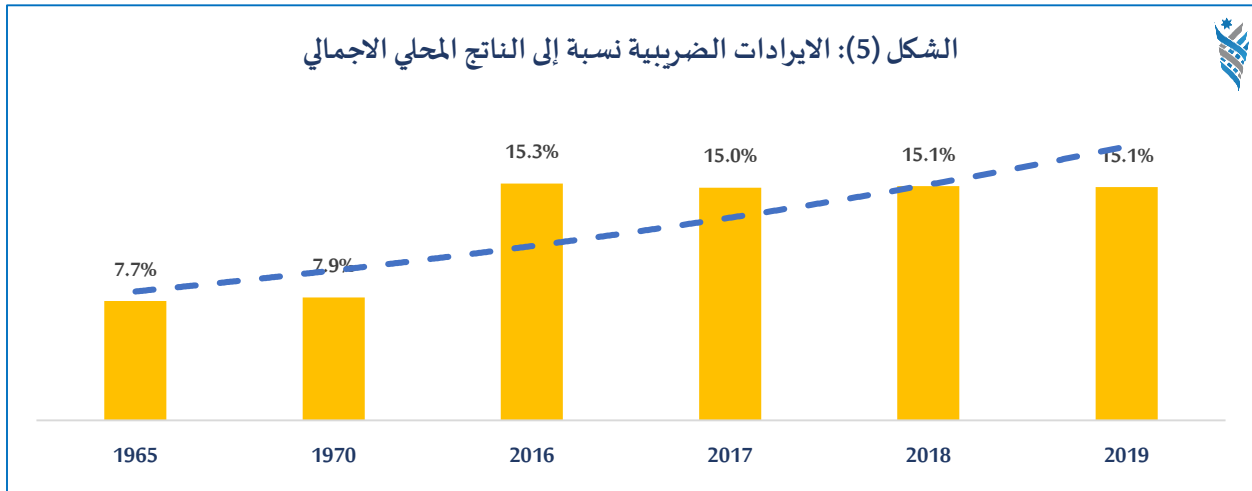


ج- بلغ متوسط إجمالي الانفاق العام (الجاري والرأسمالي) في الأردن نحو 27.5% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو من أدنى المعدلات منذ الثمانينيات وحتى اليوم، حيث شهدت الفترة (1965-1990) ارتفاعاً ملحوظاً في الانفاق العام في الأردن بشقيه الجاري والرأسمالي، إلا أن هذا الانفاق بدأ بالانخفاض بعد العام 1990، وهذا ما يفسر تراجع العجز في الموازنة العامة خلال الأعوام الأخيرة. ويلاحظ في هذا الإطار الانخفاض الكبير الذي طال النفقات الرأسمالية خلال العقدين

الأخيرين فيما استمرت النفقات الجارية عند ذات المستوى بما يعكس سهولة الاقتطاع من النفقات الرأسمالية لحساب النفقات الجارية التي تشكل الرواتب والأجور النسبة الأكبر منها. وكان لهذا السلوك في الانفاق تداعياته على سوية البنية التحتية وكذلك على تضخم فاتورة الأجور في القطاع العام.

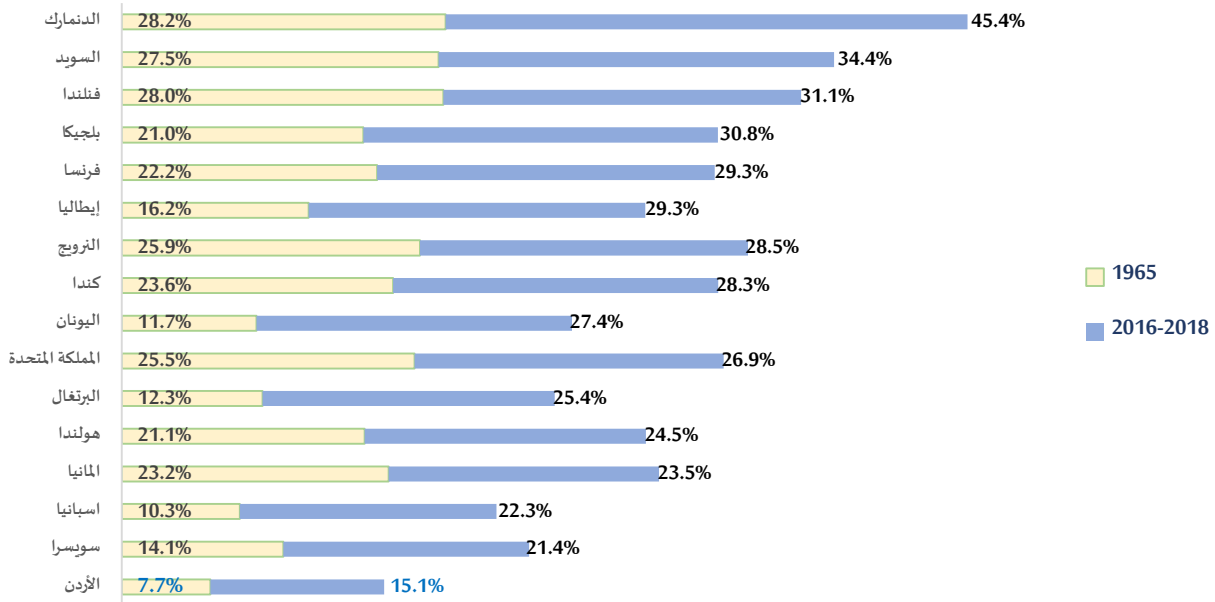


د- نجحت الحكومات الأردنية مؤخراً بزيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي وصولاً إلى 15.1% في العام 2019، ولم يكن الاعتماد على الضرائب في الأردن كبيراً تاريخياً نتيجة طبيعة الاقتصاد وأنماط الإنتاج التي كانت سائدة منذ بدايات تأسيس المملكة وحتى بداية التسعينيات.

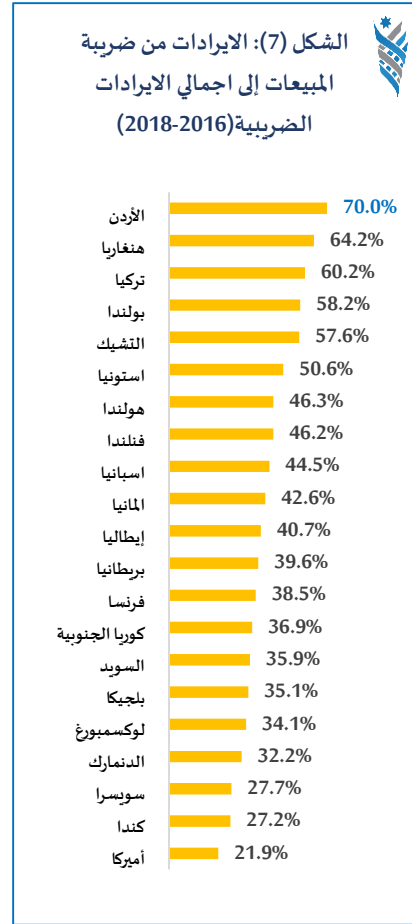
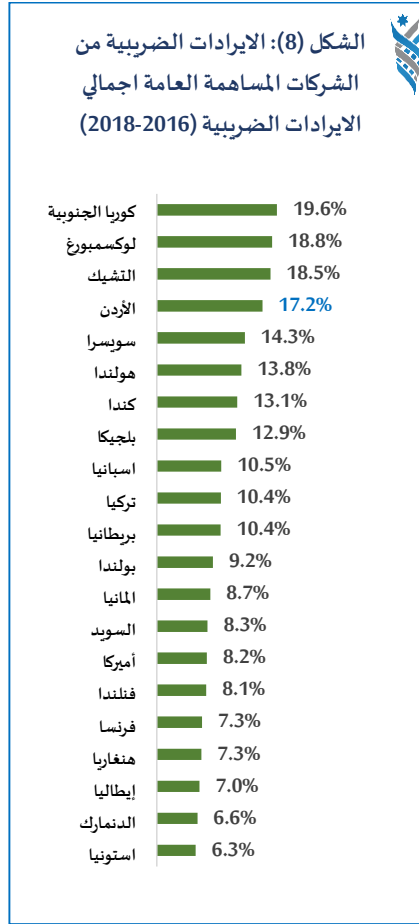
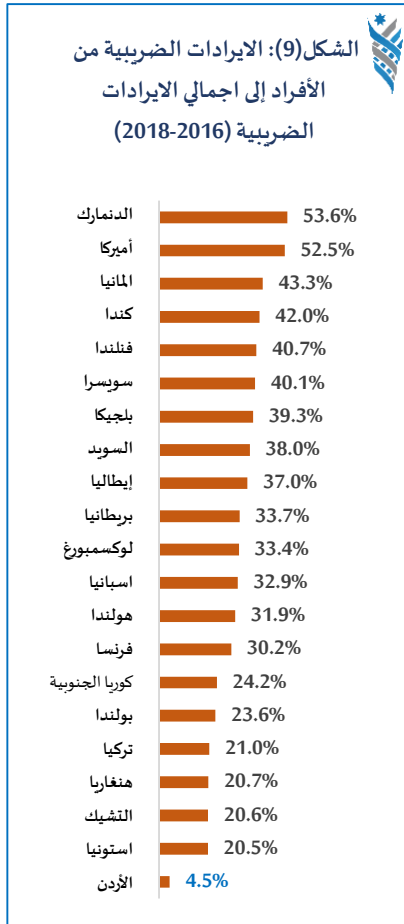


هـ- تعد نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن منخفضة نسبياً مقارنة بالعديد من دول العالم، حيث إن متوسط هذه النسبة في الأردن خلال الفترة 2016-2018 بلغ نحو 15.1% فيما كانت هذه النسبة تتجاوز الـ 25% في العديد من دول العالم وصولاً إلى 45.4% في الدنمارك. وهنا تجدر الإشارة إلى التركيز الكبير في الفئات التي تدفع الضريبة فعليا.

الشكل (6): نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة)



و- يعود انخفاض معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى مجموعة من الاختلالات في المنظومة الضريبية في الأردن؛ أولها، الاعتماد الكبير على ضريبة المبيعات حيث تشكل إيرادات ضريبة المبيعات نحو 70% من مجمل الإيرادات الضريبية، وتعد هذه النسبة مرتفعة مقارنةً بدول العالم. ثانياً، تعتمد الإيرادات الضريبية في الأردن بشكل كبير على الضرائب المفروضة على الشركات الكبرى (المساهمة العامة)، ويتأتى جزء كبير من هذه الضرائب من الضريبة المفروضة على دخل وأرباح البنوك. أخيراً، يعتمد النظام الضريبي الأردني بشكل ضعيف جداً على ضريبة الدخل المفروضة على الأفراد حيث تبلغ نسبة الإيرادات الضريبية من ضريبة الدخل على الأفراد 4.5%.

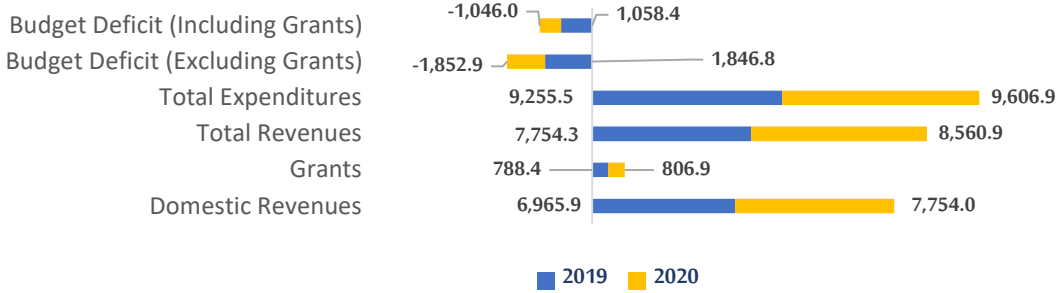


ستشهد أغلبية البلدان المتأثرة بجائحة كورونا تراجعاً في إيراداتها العامة، وسيتفاوت حجم التراجع بناءً على تركيبة الهياكل الضريبية للدول، وبذلك فإن الإيرادات الضريبية في الأردن ستشهد تراجعاً ويمكن أن يرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

- 1- تراجع الإيرادات الضريبية من الضرائب المفروضة على الاستهلاك (ضريبة المبيعات) نتيجة تراجع الاستهلاك خلال فترة الحظر وتراجع القدرة الشرائية نتيجة التداعيات الاقتصادية للجائحة.
- 2- تراجع الإيرادات من الضريبة المفروضة على دخل وأرباح الشركات نتيجة تراجع مستوى النشاط الاقتصادي وانكماش الاقتصاد نتيجة للأزمة.

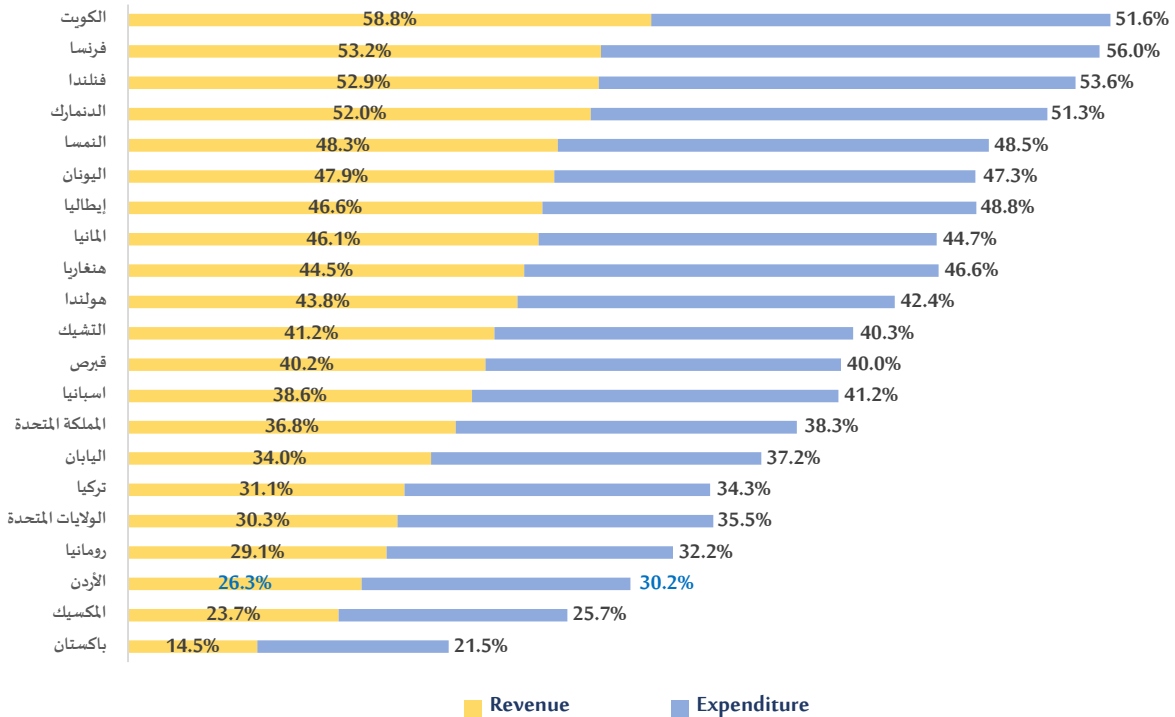
ز- أعدت موازنة العام 2020 بناءً على فرضيات الظروف الطبيعية ولم تأخذ بعين الاعتبار هذا الحجم من التطورات المصاحبة لفيروس كورونا وتحوله لجائحة. وتوقعت الموازنة أن تحقق الحكومة المركزية إيرادات عامة تقدر بنحو 8.6 مليار دينار وانفاقاً عاماً يقدر بـ 9.6 مليار دينار، وعجز بعد المنح بنحو 1.046 مليار.

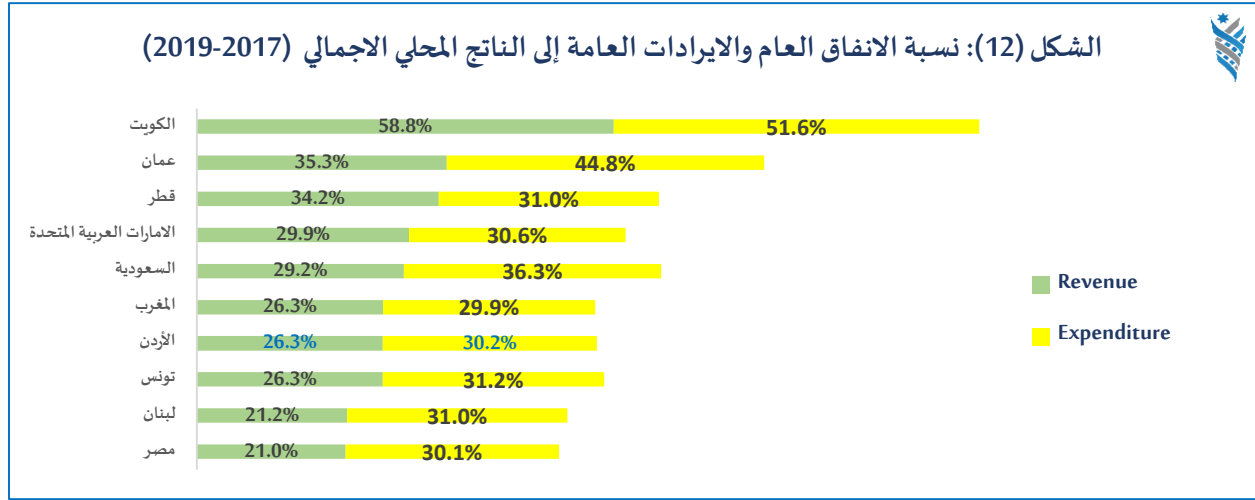
الشكل (10): البنود الرئيسية لموازنة العام 2020 (مليون دينار)



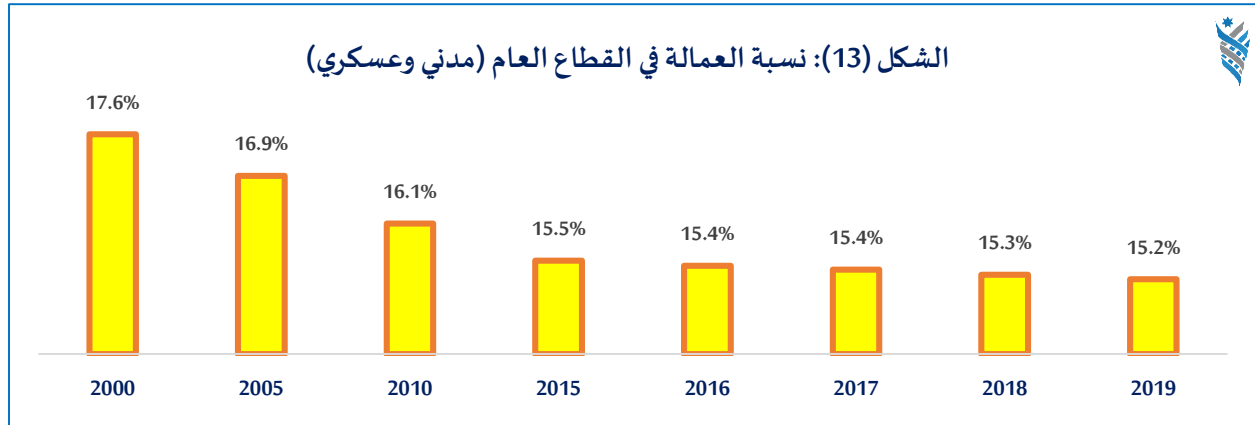
ح- بحسب قواعد بيانات صندوق النقد الدولي تعتبر معدلات الانفاق العام والايادات العامة نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة نسبياً في الأردن مقارنة بالعديد من دول العالم، الشكل أدناه يبين انخفاض هذه المعدلات في الأردن مقارنة بمجموعة من الدول العربية وغير العربية. وهذا يعني بأنه مع انخفاض الإيرادات العامة فإن ذلك يعيق تحسين كفاءة الانفاق العام.

الشكل (11): نسبة الانفاق العام والايادات العامة إلى الناتج المحلي الاجمالي (2019-2017)

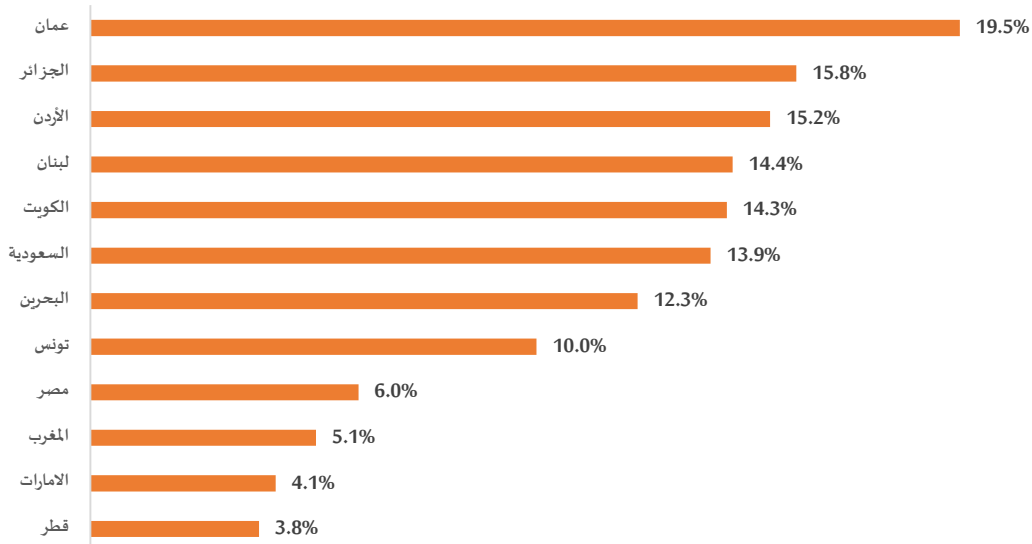




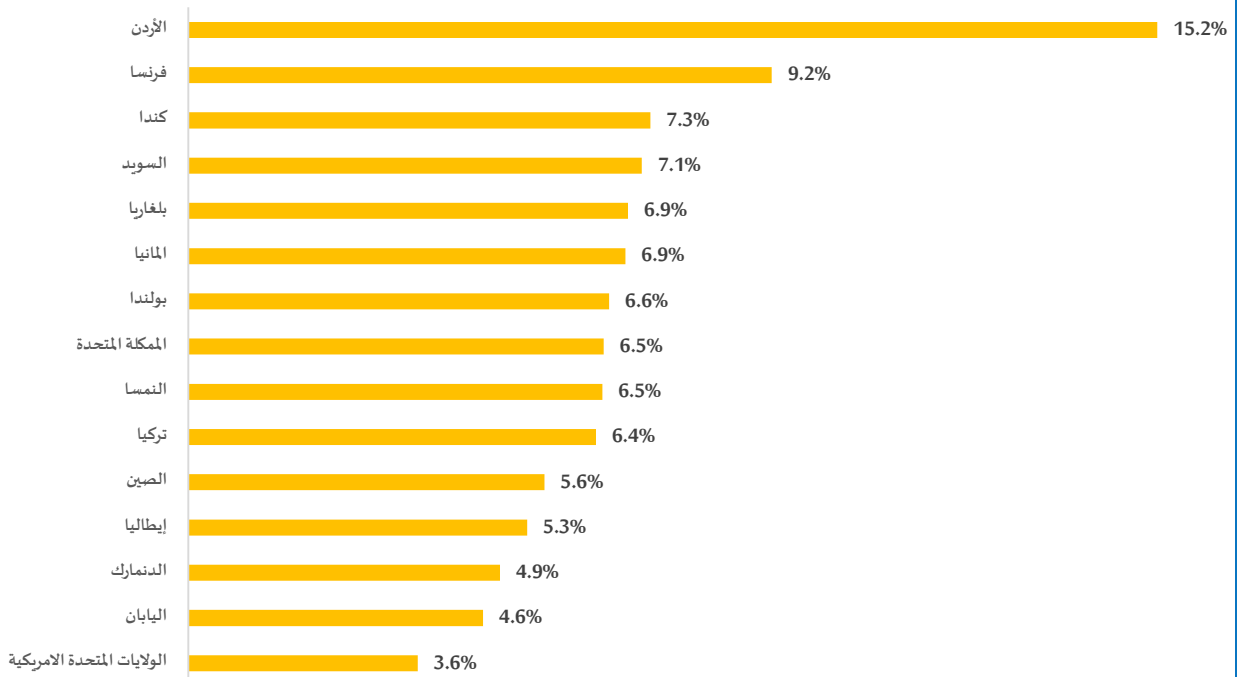
ط- تعد الكفاءة من اهم الخصائص التي يجب ان يتحلى بها الانفاق العام، وفي هذا السياق نرصد بعض أوجه الانفاق العام: بلغت نسبة موظفي القطاع العام بشقيه العسكري والمدني نحو 15.2% من اجمالي العمالة في العام 2019 منخفضةً من 17.6% في العام 2000. وهذا يعد من أسباب محدودة مساهمة الانفاق العام في تحقيق الأهداف التنموية، وتبرز الحاجة الى ضرورة إعادة هيكلة النفقات من جهة وتخصيصها لأغراض تنموية بعيدة المدى. وحال التفكير بزيادتها فيجب ان يتم ذلك بشكل مدروس ومحدد الأهداف سلفاً.



الشكل (14): نسبة العمالة في القطاع العام (مدني وعسكري) (الدول العربية)



الشكل (15): نسبة العمالة في القطاع العام (مدني وعسكري) (مجموعة من الدول)



3. الخلاصة والتوصيات:

تعتبر التطورات التكنولوجية والثورة الحالية في مجال الاتصالات والمعلومات فرصة لكل الحكومات وعلى كافة المستويات الإدارية لتطوير سبل تقديم الخدمات العامة، وبدت أهمية ذلك واضحة في ظل أزمة جائحة كورونا، حيث اثبتت الازمة بأن وجود خدمات حكومية إلكترونية يسهل وصول المواطنين والشركات للخدمات الحكومية بسرعة وبسهولة، كما أن التكنولوجيا تشكل فرصة لرفع كفاءة الإدارات الحكومية وتسريع العمليات وتقليل الهدر. كما ان توظيف الموارد التكنولوجية في الخدمات الحكومية يساعد في توجيه المزيد من القوة البشرية إلى مجالات أكثر ابتكارية ونتاجية.

وفي ذات السياق، أظهرت أزمة كورونا مدى الحاجة للإصلاحات المالية والإصلاحات الهيكلية في المنظومة الحكومية التي تساعد على رفع الكفاءة والإنتاجية ووقف الهدر، حيث أن ذلك يساهم في تسريع تعافي الاقتصاد وتعزيز منعته للصدمة غير المتوقعة مثل أزمة كورونا. كما أن التكنولوجيا تساعد في رفع كفاءة التحصيل الضريبي مما يقود بدوره لتوسيع القاعدة الضريبية وبالتالي زيادة معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي والذي أشرنا إلى انخفاضه سابقاً في هذه الورقة.

ان كل الإصلاحات المالية التي باتت ذات أولوية ملحة يجب ان تصب في خانة تعزيز الاعتماد على الذات ومنعة الاقتصاد وتقديم خدمات عامة أفضل للمواطنين والمستثمرين. ولتحقيق الاعتماد على الذات من المهم العمل على تعزيز قاعدة الإيرادات الضريبية والتي من المهم ان تتسم بالخصائص التالية:

- أ- العدالة الضريبية: يجب ان توزع الأعباء الضريبية بعدالة حسب قدرة المكلف على الوفاء بالدفع.
- ب- الشفافية والبساطة: يجب ان يكون النظام الضريبي واضحاً ومفهوماً وخالياً من التعقيدات التشريعية والاجرائية.
- ج- تنوع مصادر الدخل الضريبي: يجب ان يتسم النظام الضريبي بتنوع مصادره بحيث لا يعتمد على نوع واحد من المصادر الضريبية، وهذا يعزز منعة المالية العامة والإيرادات من أي صدمة اقتصادية.
- د- المرونة: من المهم ان يتسم النظام الضريبي بالمرونة الاقتصادية، بمعنى ان يرتبط نمو الإيرادات الضريبية ارتباطاً إيجابياً بالنمو الاقتصادي، بحيث ترتفع الإيرادات الضريبية مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي.
- هـ- الكفاءة: يجب ان يهدف النظام الضريبي إلى تحقيق إيرادات حكومية كافية تمكنها من الاستمرار في المشاريع التنموية ومشاريع الحماية الاجتماعية وتطوير خدمات الصحة والتعليم والنقل.

ختاماً، من المهم أن يصل الأردن إلى مالية عامة تتسم بالكفاءة في الانفاق والتحصيل الضريبي، وهذا يتطلب جهوداً حكومية في احداث إصلاحات هيكلية في أدوات السياسة المالية وآليات رسمها بالإضافة إلى ترسيم العلاقة التي تربط المواطن دافع الضرائب مع الحكومة بهدف تعزيز المسائلة والرقابة والمشاركة.



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

فاكس: +٩١٢ ٦٥١١ ٦٣٧٦

هاتف: +٩١٢ ٦٥١١ ٦٤٧٦

info@jsf.org

www.jsf.org



/JordanStrategyForumJSF



@JSFJordan