منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

من يمول الموازنة العامة؟

نيسان، 2013

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للاستفسار يرجى الاتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

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

تمويل الموازنة العامة: بين الواقع والانطباعات 4
الايرادات العامة: هل تحمِل الاقتصاد الاردني ما لا يطيق؟ 4
الأعباء الضريبية: على من يقع حملها؟ 6
السياسات والخيارات 11

تمويل الموازنة العامة: بين الواقع والانطباعات

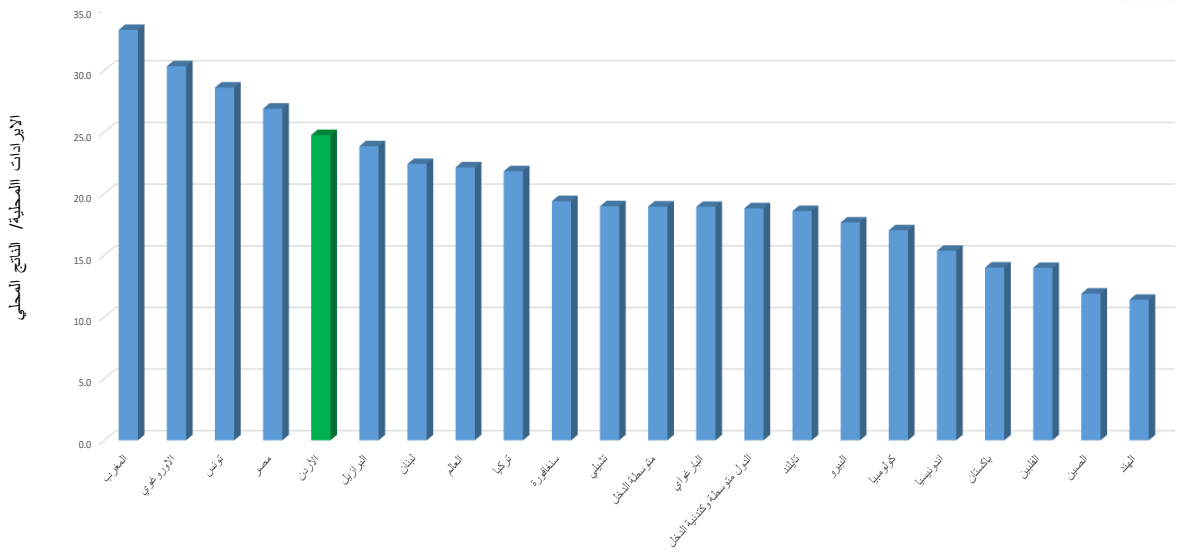
- ما العلاقة المالية القائمة بين الحكومة والمواطنين، فالكثير ينظر الى هذه العلاقة على انها علاقة يشوبها الكثير من الاختلالات والقليل من العدالة، علاقة مصلحية تنظر الحكومة فيها الى المواطن على انه مصدرا للدخل قبل ان يكون محلا للرعاية ومتلقي للخدمات، تفرض عليه الواجبات قبل ان تعرفه بالحقوق، الغني الاولى بالرعاية من الفقير، تنظر فيه الحكومة الى الإيرادات على انها فقط مصدرا لتمويل الانفاق قبل ان تكون أداة لتوزيع الدخول، وهكذا.
- وهناك من يتساءل كيف لبلد يفتقر الى الموارد والمحدود في مداخيله مثل الاردن، أن يوفر الاموال اللازمة لتقديم خدماته العامة والتقدم في مسيرته التنموية دون حشد الاموال اللازمة من مواطنيه، فهل من سبيل اخر؟ فالأردن على سبيل المثال ليس كدول الخليج التي تتمتع بموارد مالية ضخمة تجعلها في غنى عن مساهمات شعوبها. وهناك من يرى ان المشكلة لا تقتصر فقط على مصادر تمويل الموازنة واوجه انفاقها، وانما في قدرتها على إعادة توزيع الدخل والمنافع بعدالة أكبر بين شرائح المجتمع.
- ان هذه الهواجس والانطباعات والاختلاف في وجهات النظر حول هذا الموضوع تدفعنا بكل تأكيد للبحث عن اجابات واضحة لعدد من التساؤلات التي قد تسهم بدورها في ازالة اللغط القائم حول الاعباء التي تلقيها الموازنة العامة للدولة على جيوب المستهلكين والمنتجين على حد سواء والخروج بانطباع عام حول مدى العدالة التي تحيط بالسياسة التمويلية للموازنة العامة. ولعل البحث عن اجابات واضحة لهذه التساؤلات والانطباعات يتطلب منا البحث في محوريين اساسين، الاول يتمثل في مدى صحة الانطباعات والهواجس التي تعتبر ان الاقتصاد الوطني يحمل من الرسوم والضرائب والاشكال الاخرى من المساهمات ما يتجاوز طاقاته وقدراته؟ والثاني يتعلق بالبحث بشكل اساسي فيما اذا كانت اعباء وكاهل المصادر التمويلية للخزينة العامة تتوزع بعدالة وبالشكل المناسب والمطلوب على الشرائح المختلفة للمجتمع.

الايرادات العامة: هل تحمِل الاقتصاد الاردني ما لا يطيق؟

- لا توجد معايير معتمدة للحدود المثلى من الرسوم والضرائب التي يستطيع الاقتصاد الوطني التعاطي معها بإيجابية. وعلى الرغم من ذلك، فقد يكون المنهج الافضل للخروج بتصور عام حول الاعباء التي تحملها السياسة التمويلية لاقتصاد بلد ما، هو مقارنتها بمجموعة من الدول التي تقترب معها الى حد ما في ظروفها الاقتصادية ومستوياتها التنموية مع الاخذ بعين الاعتبار ان الدول الغنية في مواردها الطبيعية تميل الى فرض اعباء ضريبية اقل من تلك الفقيرة بالموارد.

- فاذا ما أردنا التعرف **حجم الأعباء المالية التي تفرضها الحكومة الاردنية على القاطنين على أراضيها من افراد وشركات ومؤسسات** نقارن هنا حجم الإيرادات المحلية للموازنة العامة في الأردن مع حجمها في دول أخرى تتصف أيضا بمحدودية دخولها من مواردها وثرواتها الوطنية، هذا مع ضرورة مراعاة التعامل مع هذه المؤشرات منسوبة الى الناتج المحلي لهذه الدول باعتبار ان هذا الاخير هو بمثابة الوعاء التحصيلي للإيرادات المحلية ومؤشرا على قدرة الاقتصادات على الدفع والتمويل.
- ففي عام 2009، تظهر المؤشرات التي تم جمعها وفقا للاعتبارات أعلاه ان حجم الأعباء التي يتحملها المواطنين والمقيمين وقطاع الاعمال في الأردن تعتبر مرتفعة نسبيا مقارنة بالدول التي تتقارب معه في مستوى الدخل (دول متوسطة الدخل)[1]. فمن بين كل مائة دولار حققها الاقتصاد الأردني في العام 2009، استحوذت الخزينة العامة على نحو 24.8 دولار منها على شكل رسوم وضرائب متنوعة، في حين لا تتجاوز حصة الخزينة العامة من الناتج نفسه أكثر من 22.4 دولار في لبنان، و21.8 دولار في تركيا، و15.4 دولار في اندونيسيا، و11.9 دولار في الصين وليس أكثر من 11.4 دولار في الهند . وفي اتجاه اخر هنالك من الدول العربية من تقتطع مبالغ أكثر من ناتجها المحلي المتحقق في اقتصادياتها لصالح موازناتها العامة، ففي مصر على سبيل المثال يبلغ نصيب الموازنة العامة من الرسوم والضرائب وغيرها من أوجه الإيرادات نحو 26.9% من قيمة ناتجها السنوي ونسبة أكثر من ذلك في تونس تبلغ نحو 28.6%، واعلى من ذلك في المغرب والتي تشكل فيها الإيرادات المحلية نحو ثلث ناتجها المحلي.

الإيرادات المحلية لمجموعة من الدول كنسبة من الناتج الإجمالي في عام

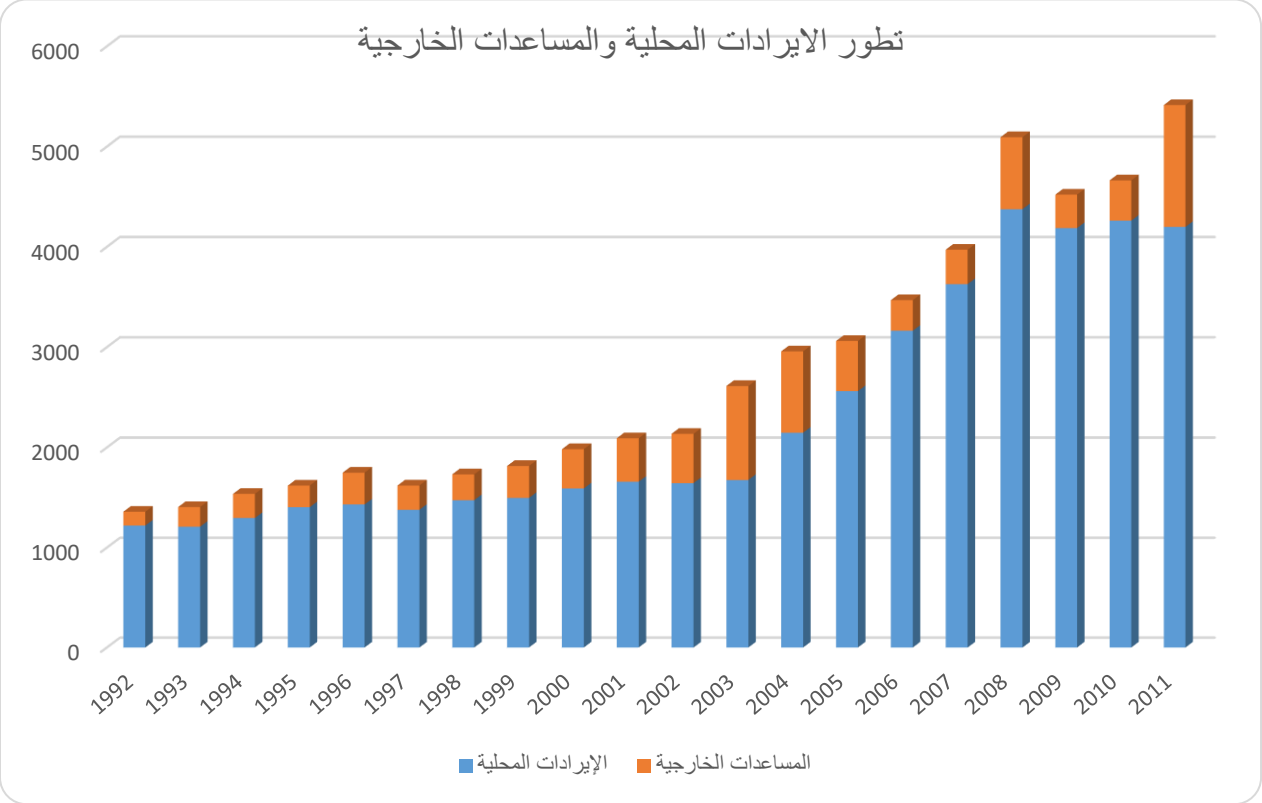


المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، 2009

1 الدول التي تشملها المقارنة يقل حجم الريع فيها عن 10% من ناتجها المحلي.

الأعباء الضريبية: على من يقع حملها؟

- والسؤال التالي والأهم في هذا المجال هو من **يتحمل هذه الأعباء؟ فهل الضرائب والرسوم وغيرها من الإيرادات في الأردن تثقل كاهل المستهلكين ام المنتجين، الاغنى ام الافقر، وهكذا؟**
- ولابد من التمييز بداية بين الايرادات المحلية والايرادات الخارجية المتمثلة بالمساعدات والاعانات الخارجية التي تتذبذب من سنة الى أخرى. فعلى مدار عشرين سنة ماضية (1992–2011) بلغت مساهمة المساعدات الخارجية في مجمل الإيرادات العامة ذروتها في عام 2003 حيث وصلت الى حوالي 36%، في حين بلغت أدنى مساهمة لها في عامي 2007 و2010 حيث لم تشكل المساعدات الخارجية في هاذين العامين أكثر من 8.6%.[2]



- ان تذبذب المساعدات الخارجية وعدم استقرارها نتيجة لتبعيتها الشديدة للاعتبارات والمتغيرات السياسية ومحدودية نسب مساهماتها في الإيرادات العامة على المدى الطويل، تدفعنا الى البحث في الجانب الأهم من الإيرادات العامة الا وهو الإيرادات المحلية التي ترتبط الى حد كبير بواقع وأداء الاقتصاد المحلي وتعنى بها كافة شرائح المجتمع. ولغاية التعرف على الأعباء التي تفرضها هذه الإيرادات على الاقتصاد والمجتمع، فان ذلك يتطلب البحث في تركيبة الإيرادات المحلية ومحاولة التعرف على طبيعتها، مصادرها ومن هم دافعيها. وهنا، لابد من التمييز بين نوعين من الإيرادات، النوع الأول يتمثل بالإيرادات الضريبية والأخر بالإيرادات غير الضريبية. **فالإيرادات الضريبية** هي حصيلة اهم

[2]

الأدوات التي تلجأ اليها معظم دول العالم لا سيما محدودة الموارد منها لتمويل جانب من ميزانياتها، والضرائب كما هو معروف تتخذ مجموعة من المسميات والاشكال والتصانيف، فمنها ما يفرض على أساس نسبي من المصدر الذي تشمله(Proportional Taxes) ، ومنها ما يفرض على أساس نقدي مقطوع عن كل وحدة من الوحدات الخاضعة لها.(Excise Taxes) كما وتختلف الضرائب في اشكالها ومسمياتها، وتتفاوت أيضا في تأثيراتها، فالضرائب المباشرة تطلق على تلك الضرائب التي يدفعها الخاضعون لها مباشرة الى الحكومة او السلطات الضريبية، كتلك التي تقتطع من مصادر الدخل من أجور ورواتب وارباح، اما غير المباشرة فتتمثل بالضرائب التي يتولى وسيط ما تحصيلها نيابة عن السلطات الضريبية، فضريبة المبيعات والرسوم الجمركية على سبيل المثال هي المبلغ الإضافي الذي يضيفه المنتج او التاجر الى سعر السلعة ليورد بعد ذلك للحكومة، ومنهم من يدعي بان تسمية غير المباشرة مرتبط بالحالات التي يستطيع فيها الخاضع لها تحميلها بشكل غير مباشر لطرف اخر (Pass Through). اما الإيرادات غير الضريبية وهي الوجه الثاني من أوجه تمويل الموازنات الحكومية، فتشمل على اشكال أخرى ومتنوعة من الأدوات التي تتفاوت بشكل كبير بين دولة وأخرى وفقا للطبيعة والخصوصية التي تحيط بكل منها. ولعل اهم ما يعنينا في هذا المجال هو القاء الضوء على الأهمية التي تشكلها هذه المصادر وعلى من يقع عبئها في نهاية المطاف.

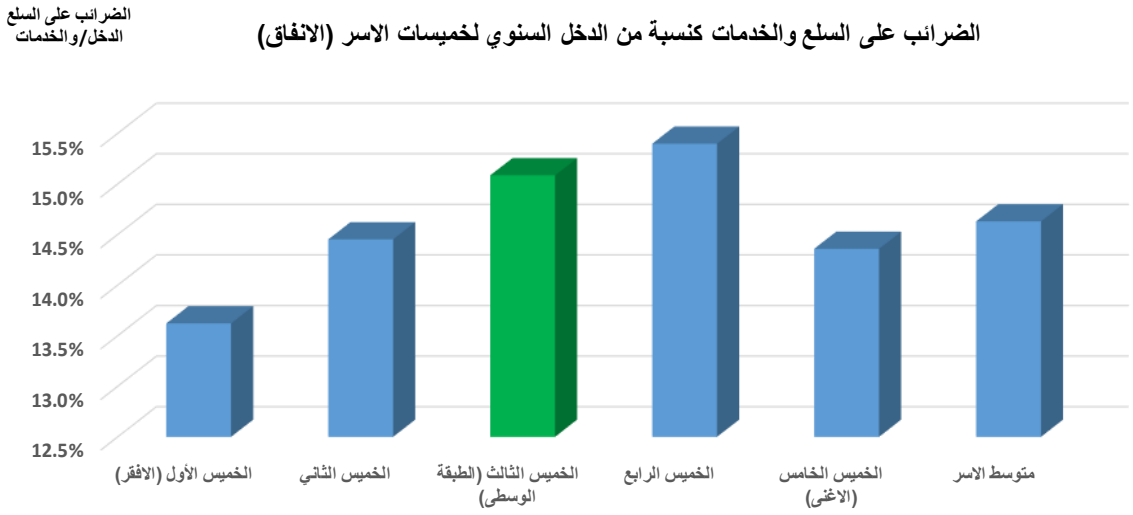
- فمراجعة الهيكل التمويلي لموازنة الدولة يظهر بشكل واضح تركز الإيرادات المحلية المركزية بشكل أساسي في الإيرادات المتأتية من فرض الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات المباعة في الأسواق المحلية بما يشمل ذلك الرسوم المفروضة على السلع المستوردة من الأسواق الخارجية (الضرائب والرسوم الجمركية). ففي عام 2011 شكلت إيرادات ضريبة السلع والخدمات ما نسبته 48% من اجمالي الإيرادات المحلية فيما شكلت العوائد الضريبية على المعاملات الخارجية نحو 7% مما يعني ان أكثر من نصف الإيرادات المحلية مصدرها السلع والخدمات التي تباع في الأسواق المحلية. اما الضرائب المباشرة على الدخول والارباح، فقد شكلت في العام ذاته نحو 16% من اجمالي الإيرادات المحلية والضرائب على المعاملات العقارية ساهمت بنحو حوالي 2%، لتشكل بذلك حصيلة الإيرادات الضريبية غير المباشرة مجتمعة نحو 73% من اجمالي الإيرادات المحلية المتحققة خلال العام.

- ان تركز الإيرادات المحلية في الضرائب غير المباشرة يضعنا بتصور مبدئي حول توزيع الأعباء والفئات الأكثر مساهمة في تمويل الموازنة العامة. وفي هذا المجال، فقد يكون من الضروري تناول مفهومين أساسيين، الأول يتمثل في الأعباء التي تتركها مثل هذه الضرائب على الفئات المختلفة من المجتمع، والثاني يتمثل في حجم مساهمة كل من هذه الفئات في حصيلة هذه النوع من الضرائب. وابتداء بالمفهوم الأول، فان تحليل توزيع كل من مستويات استهلاك ودخول الفئات المختلفة من المجتمع قد يكون المنهج الأفضل للتعرف على حجم العبء الذي يقع على كل من هذه الفئات، حيث ان التعرف على حجم استهلاك كل شريحة من شرائح الدخل يمكننا من تقدير الضرائب الاستهلاكية التي

تتحملها ومن ثم احتساب النسب التي تشكلها هذه الضرائب من اجمالي دخولها الجارية، وهذا ما يضعنا بدوره بصورة عن الأعباء النسبية التي تتحملها كل شريحة من شرائح المجتمع، على اعتبار ان مفهوم العبء يرتبط اساسا بالقدرة على الدفع (الدخل).

- فبالاستناد الى مخرجات مسح نفقات ودخل الاسرة لعام 2010 فان تقدير الضرائب التي يتحملها كل خُميس من السكان (حسب معيار الانفاق) يظهر الى حد ما وجود ارتباط طردي بين النسبة التي تشكلها الضريبة من إنفاق المستهلكين وبين مستويات دخولهم. فعلى سبيل المثال تشكل الضرائب التي تتقاضها الحكومة على السلع والخدمات نحو 13.6% من الدخل السنوي للخميس الافقر من السكان (الخميس الأول) لترتفع تدريجيا حتى تصل الى نحو 15.1% من الدخل السنوي للطبقة الوسطى من السكان، واعلى من ذلك عند الخميس الرابع من السكان حيث تستحوذ على نحو 15.4% من دخلها السنوي، الا انها تنخفض بعد ذلك عند الشريحة الاغنى من السكان اذ لا تشكل الضرائب التي تتحملها هذه الشريحة لقاء انفاقها الاستهلاكي اكثر من 14.4% من متوسط دخلها السنوي وهي نسبة تقل عن نسبتها عند الطبقة الوسطى من السكان.[3] وبطبيعة الحال فان أبرز ما يفسر شكل العلاقة القائمة بين الدخل والضرائب المدفوعة على الانفاق الاستهلاكي هو ارتفاع نسبة استهلاك الاسر مع ارتفاع مستويات دخولها.

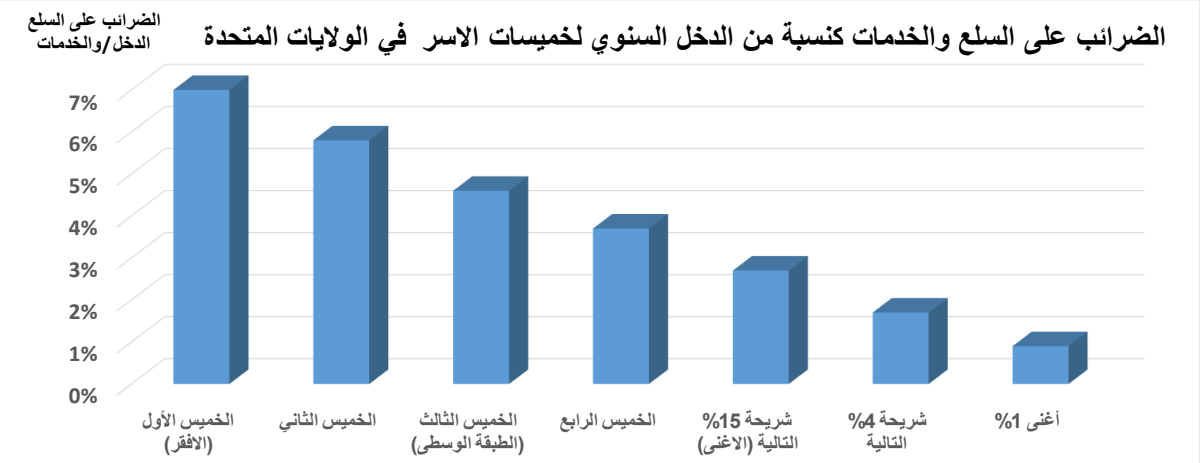
الضرائب على السلع والخدمات كنسبة من الدخل السنوي لخميسات الاسر (الانفاق)



- هذه الحقيقة المستنتجة حول العبء النسبي للضرائب المفروضة على السلع والخدمات تبدو مختلفة الى حد ما عن واقعها في دول أخرى، فضرائب السلع والخدمات هي من الضرائب الاستهلاكية التي يترتب على فرضها في العديد من الدول **استحواذها على نسبة اعلى من دخل الفئات الأقل دخلا ونسبة اقل من الفئات الأعلى دخلا**، وذلك كون الاستهلاك والذي يعتبر الوعاء

[3] قد تنخفض نسب الضرائب المقدرة للشرائح الأقل دخلا من السكان وذلك لارتفاع نسبة انفاقها على المواد الغذائية والتي يعفى بعضها من بعض اشكال الضرائب والرسوم المفروضة على السلع والخدمات. وعلى اية حال فان حجم الانخفاض في هذه النسب قد لا يتجاوز 1.5 نقطة مئوية، وذلك كون الفرق بين نسبة إنفاق أفقر شريحة على المواد الغذائية واغنى شريحة هو في حدود 10 نقاط مئوية.

التحصيلي لمثل هذه الضريبة يشكل نسبة اعلى من دخول الفئات الأقل دخلا ولهذا صنف هذا النوع من الضرائب بالتنازلية (Regressive Taxes). فعلى سبيل المثال، في دراسة أجريت حول الأعباء النسبية التي تنتج عن ضرائب المبيعات في الولايات المتحدة، تبين ان هذه الضرائب تستحوذ على جانب أكبر من دخول الشرائح الأقل دخلا من السكان مقابل نسب استحواذ اقل عند الفئات الاغنى من السكان. فاذا ما تجاهلنا التفاوت القائم بين البلدين في حجم ضرائب الاستهلاك، فان شكل العلاقة بين هذا النوع من الضرائب ودخول المستهلكين تبدو في الأردن في وضع أفضل (تصاعدية) مقارنة بدولة متقدمة مثل الولايات المتحدة (تنازلية).

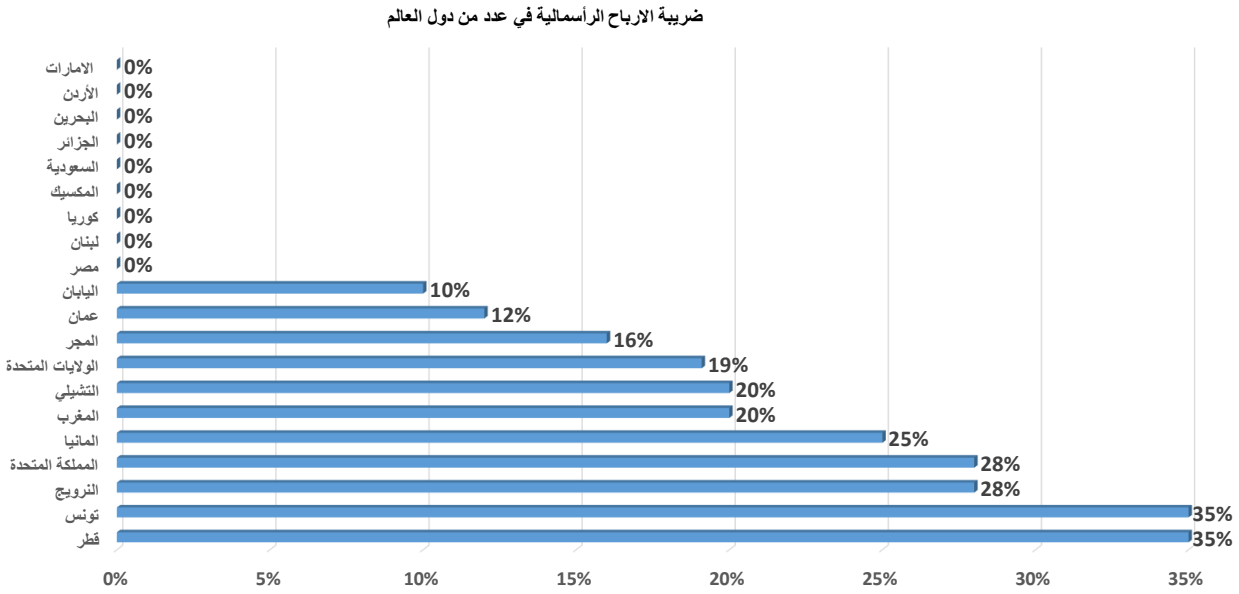


المصدر: ITEP، Who Pays? The distributional analysis of the tax system in all 50 states

- اما **بالنسبة** لنسبة مساهمة كل شريحة من شرائح السكان في الحصيلة الكلية السنوية من الضرائب المفروضة على السلع والخدمات، فيمكن الاستنتاج من واقع بيانات نفقات الاسر في عام 2010، ان المساهم الاكبر في هذه الضرائب هي الشريحة التي تمثل اغنى 20% من السكان حيث تقدر مساهمتها بنحو 33% من الضرائب الاستهلاكية المحصلة في عام 2010، تليها شريحة الخميس الرابع من السكان والتي ساهمت لوحدها ما نسبته 22% من هذا النوع من الضرائب، وهذا ما يعني ان اغنى 40% من الاسر في المملكة يقع على عاتقها المساهمة بنحو 55% من هذه الضرائب. اما الطبقة الوسطى من السكان فتبلغ مساهمتها بنحو 18% من الايرادات السنوية للضرائب المفروضة على الاستهلاك، مقارنة بحوالي 12% للشريحة الافقر من السكان (الخميس الأول).
- فماذا إذا عن المصادر التمويلية الأخرى للإيرادات المحلية؟ فالضرائب المفروضة على الدخل والارباح والتي تمول نحو 16% من الإيرادات المحلية، فيمثل الجانب الأكبر منها (نحو 78%) حصيلة الضرائب المستقطعة من أرباح الشركات لا سيما البنوك والمصارف، فيما تشكل النسبة المتبقية قيمة ما يدفعه الافراد من ضرائب عن مداخيلهم، معظمهم من الشريحة الاغنى من السكان (الخميس الخامس) وذلك لان الإعفاءات الشخصية التي يتضمنها القانون الجديد للضريبة والبالغ نحو 24 الف

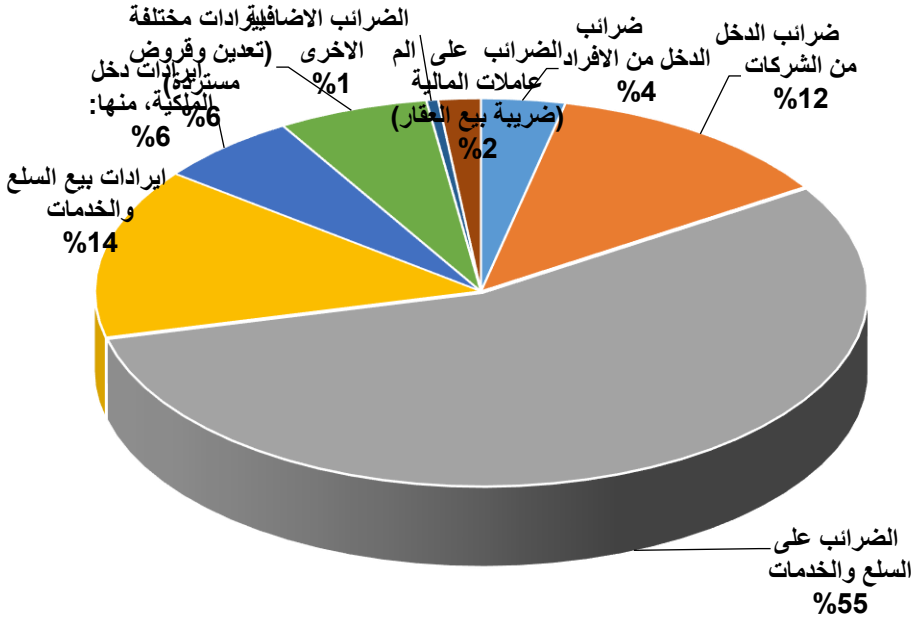
دينار للآسرة الواحدة تتجاوز الدخول الجارية لجميع الشرائح السكانية، مما يعني ان نسبة قليلة من الاسر الاغنى في المجتمع قد تخضع لمثل هذه الضريبة.

- كما لايزال النظام الضريبي في الأردن يعفي الأرباح التي تتحقق من بيع الموجودات الرأسمالية كالأسهم والسندات من ما يسمى بضريبة الارباح الرأسمالية (Capital Gains) وهي الضريبة التي أصبحت تطبق على نطاق واسع في الدول المتقدمة ولكن على نطاق محدود في منطقة الشرق الاوسط. فتونس وقطر على سبيل المثال تفرضان ضريبة مقدارها 35% على الأرباح الرأسمالية، و20% في المغرب و12% في مصر، في حين لا تطبق هذه الضريبة في عدد من دول المنطقة ومنها، لبنان، الجزائر، السعودية، البحرين والامارات. والسؤال هنا هل تتوفر لدى دائرة الضريبة الإمكانات الفنية والإدارية لتقدير وتحصيل ضريبة الأرباح الرأسمالية بكفاءة وعدالة؟ وهل فرض ضريبة أرباح رأسمالية يحتم على الحكومة الغاء ضرائب أو رسوم أخرى لتجنب الازدواجية كرسوم نقل الملكية العقارية والبالغة 10% من قيمة العقار؟



- اما فيما يتعلق بمصادر تمويل الايرادات غير الضريبية للموازنة العامة، فيتمثل أبرزها بإيرادات بيع السلع والخدمات التي شكلت في عام 2011 نحو 14% من الإيرادات المحلية، وهذه الإيرادات تمثل بشكل أساسي إيرادات طوابع الواردات وهي شكل من اشكال الرسوم التي تفرض على الافراد والشركات في المعاملات الحكومية وتمثل أيضا ورسوم تسجيل الأراضي والعقارات التي يتحملها المشتري للعقارات. كما تشمل الإيرادات على إيرادات دخل الملكية والتي ساهمت في عام 2011 بحوالي 6% من الإيرادات المحلية شكلت الفوائض المالية للمؤسسات التي تخضع لقانون الفوائض المالية نحو 86% منها. اما البند الأخير من الإيرادات غير الضريبية فيشمل على إيرادات مختلفة لعل أبرزها عوائد التعدين التي

تتقاضاها الحكومة من الشركات الاستخراجية التي تتولى استغلال الموارد الطبيعية في المملكة، الا ان نسبة مساهمة هذه النوع من الإيرادات محدود للغاية ولا يتجاوز1.2%.



- وفي ضوء المراجعة السريعة لتركيبة الإيرادات غير الضريبية للموازنة العامة، فانه يمكن الادعاء بأن مصادر تمويل هذه الإيرادات يتشارك بها الافراد والشركات على حد سواء لاسيما الشق الأول منها والمتمثل بإيرادات بيع السلع والخدمات، علما بان هذا النوع من الرسوم يأخذ طابع الإيرادات غير المباشرة والتي قد تحمل اعباءها في نهاية المطاف الى الافراد. كما تظهر بيانات المالية العامة مساهمة لا بأس بها من قبل المؤسسات والهيات المشمولة بقانون الفوائض المالية ومساهمة محدودة من الشركات المستفيدة من استغلال الموارد الوطنية (عوائد التعدين). أما ضريبة الدخل على الافراد فتشكل 4% من الإيرادات المحلية وتعد هذه من أدنى النسب في العالم.

السياسات والخيارات

- ان ما يظهره التحليل السريع لهيكل الإيرادات العامة وتطورها على مدار السنوات الماضية من تذبذب ملحوظ ومربك في حجم المساعدات الخارجية وتقلب مستويات مساهماتها في تمويل الإيرادات العامة من سنة الى اخرى، يؤكد بدوره على ضرورة إعادة النظر في سياسات توظيف المساعدات الأجنبية كأن يتم اقتصار استخداماتها على المشاريع الاستثمارية العامة ذات الأولوية واعتماد مفهوم الإيرادات المحلية والعجز قبل المساعدات كمؤشرات رئيسة للسياسة المالية.

- تبقى هناك حاجة لدراسة هيكل الانفاق العام ومحاولة الربط بين حجم الأعباء التي تفرضها الموازنة العامة على مختلف مكونات النسيج الاقتصادي ومستوى الخدمات المقدمة لهم، فالأساس هنا ليس فقط ما تفرضه الموازنة العامة من أعباء على الاقتصاد الوطني، وانما أيضا فيما تقدمه في المقابل من امتيازات وخدمات للاقتصاد والمجتمع ومدى مساهمتها في إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع.

✓ . هناك حاجة لاعتماد الأثار التوزيعية (Distributional Impact) كمؤشر أساسي يتم الاستناد اليه عند الشروع برسم السياسات او التشريعات ذات العلاقة بأدوات تمويل الموازنة العامة وأوجه انفاقها، وقد تكون هناك حاجة لإعادة هيكلة الايرادات العامة بشكل يزيد من دورها في إعادة توزيع الدخول والمنافع الاقتصادية بين مكونات نسيج الاقتصاد الوطني من مستهلكين ومنتجين وافراد وانشطة وغيرها. فتجاهل هذا المعيار أدى الى زيادة تركز الإيرادات في الضرائب والرسوم غير المباشرة وجعلها اقل اعتمادا على مستويات الدخل ومؤشرات القدرة على الدفع.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف.6476 566 6 962+

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM