موازنة العام 2020
مدى واقعيتها وارتباطها بالنمو

كانون اول – 2019

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

موازنة 2020: بعض الملاحظات 8

ما هي مصادر الزيادة في الإيرادات المحلية لعام 2020؟ هل هي واقعية؟ 10

1. مقدمة:

على كل حكومة أن تقرر وبانتظام مقدار ما تنفقه وأوجه ذلك الانفاق، وعلى كل حكومة أيضاً أن تقرر كيفية تمويل نفقاتها. هذه هي السياسة المالية، وأداتها الرئيسية هي الموازنة السنوية التي تعلنها الدول.

لا ينبغي لأحد أن يقلل من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب والنفقات العامة. السياسة المالية هي الوسيلة التي تعدل بها الحكومة إنفاقها وإيراداتها للتأثير على الاقتصاد الوطني على المدى القصير والطويل. وهنا يمكن ايراد بعض الملاحظات العامة:

أ) يجب أن تهدف السياسة المالية إلى تحقيق معدلات قوية ومستدامة للنمو الاقتصادي. وهذا لا يمكن تحقيقه بغياب الاستقرار في الاقتصاد على المستوى الكلي. لذلك، ينبغي استخدام التدابير المالية مثل الضرائب والاقتراض العام وتمويل العجز بشكل صحيح حتى لا يتأثر الإنتاج والاستهلاك وتوزيع الدخل سلبًا.

ب) ينبغي أن تهدف السياسة المالية إلى الحد من البطالة. ولهذا السبب، تنفق الحكومات على أمور اجتماعية واقتصادية متنوعة. وينبغي أن تساعد هذه النفقات في إيجاد المزيد من فرص العمل وفي تعزيز الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد.

ت) للحد من عدم المساواة، تستثمر الحكومات في العديد من القنوات الإنتاجية التي تعود بالفائدة على الفئات ذات الدخل المنخفض. لذلك، يمكن أن يؤدي الإنفاق العام الذي يتم التخطيط إليه جيدًا إلى تنمية رأس المال البشري، والذي بدوره يكون له آثار إيجابية على توزيع الدخل. هذا، ويمكن للدين العام المرتفع أن يعيق النمو الاقتصادي.

وفي سياق الملاحظات المذكورة أعلاه، يهدف منتدى الاستراتيجيات الأردني، في ورقة السياسات هذه، إلى إلقاء الضوء على موازنة العام 2020.

1. أولاً، سيتم إيجاز بعض الملاحظات العامة حول الاقتصاد الأردني والسياسة المالية خلال السنوات الماضية لتكون بمثابة خلفية لموازنة العام 2020.

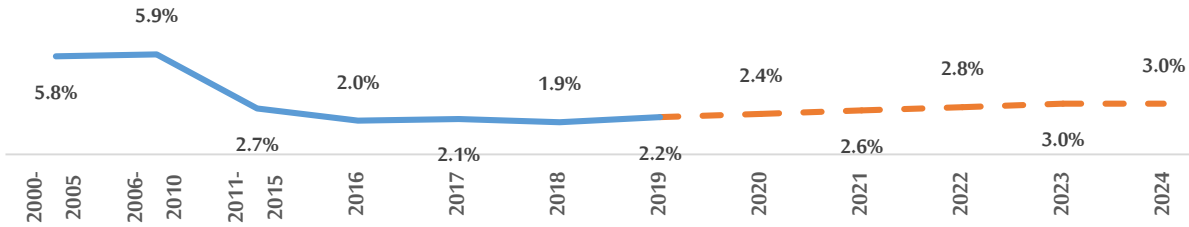
2. ثانيا، سيتم إيجاز عدد من الملاحظات حول موازنة العام 2020.

2.الاقتصاد الأردني والسياسة المالية:

إذا كان توظيف السياسة المالية ينبغي أن يعزز النمو الاقتصادي والتنمية، ويحافظ على استقرار الاقتصاد الكلي، ويحسن عملية تخصيص الموارد، ويحد من البطالة والفقر، نحتاج إلى طرح الأسئلة التالية: ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه الأردن؟ وما هي التحديات التي تواجه السياسة المالية؟

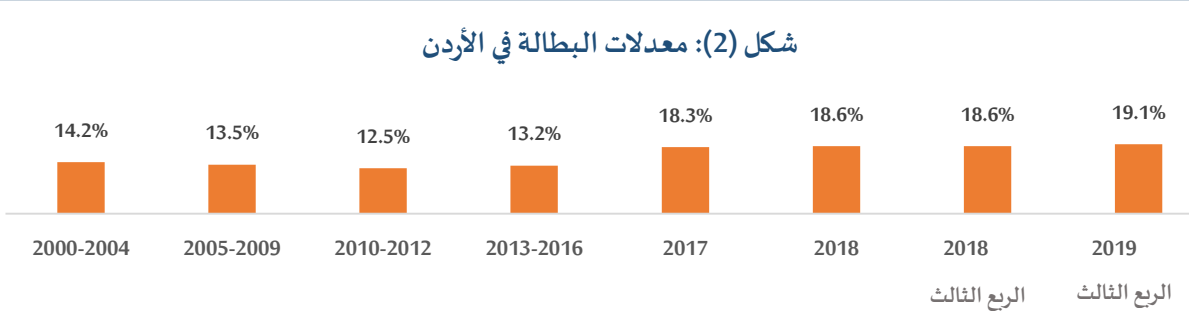
1) أولاً، منذ عام 2011، حقق الاقتصاد الأردني نموًا اقتصاديًا "ضعيفًا". كذلك يمكن ملاحظة أن معدلات النمو المتوقعة لصندوق النقد الدولي ضعيفة أيضًا (تقرير صندوق النقد الدولي / الاردن / أيار 2019).

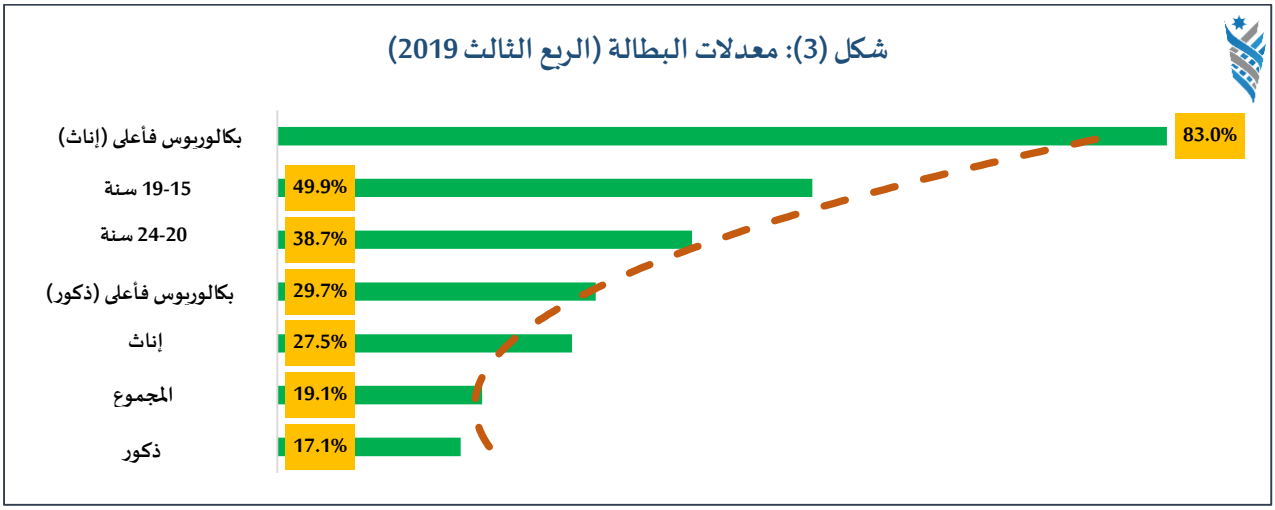
شكل (1): التغير السنوي في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي



2) ثانياً، معدل البطالة مرتفع ويتزايد. ومن حيث توزيع معدل البطالة حسب الجنس والعمر والتعليم فالتحدي يعتبر كبيراً. في الواقع، فإن معدل البطالة بين الإناث الحاصلات على درجة البكالوريوس أو أعلى يساوي 83.0٪ (دائرة الاحصاءات العامة).

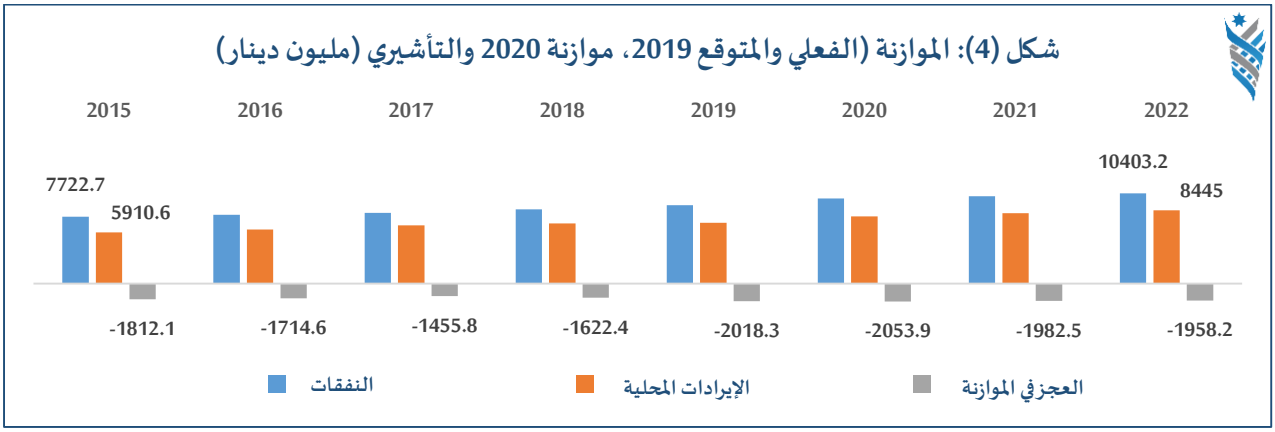
شكل (2): معدلات البطالة في الأردن

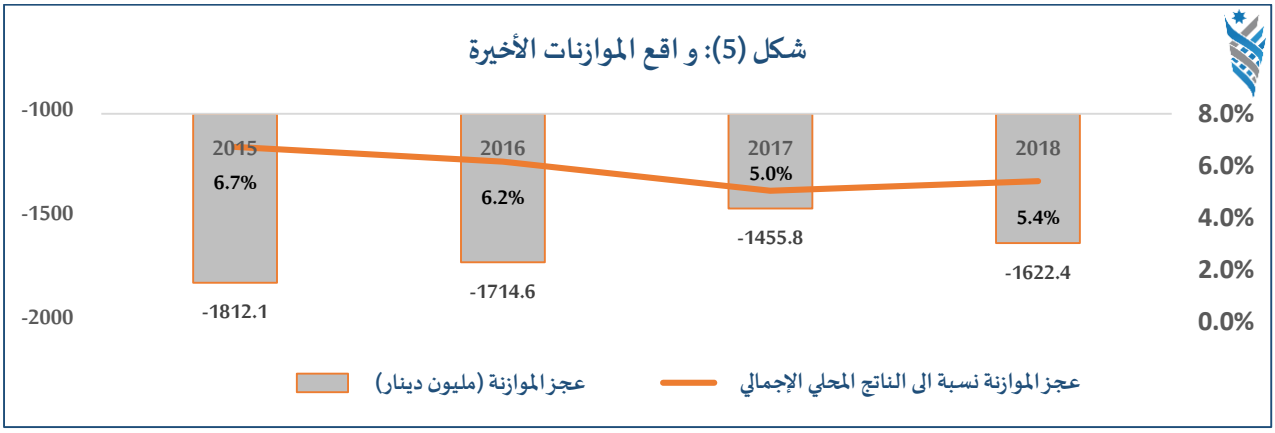




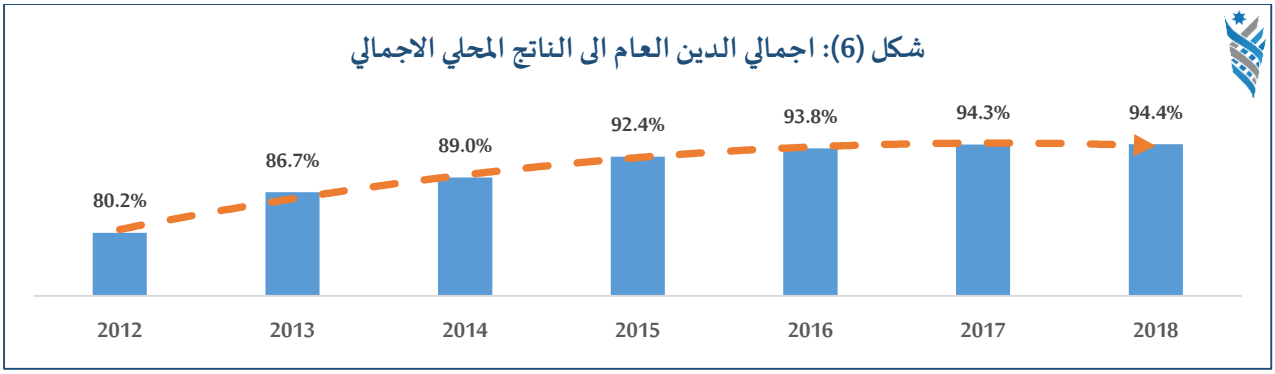
3) ثالثًا، فيما يتعلق بالسياسة المالية، من المعروف أن العجز في الموازنة يعتبر سمة دائمة منذ عدة سنوات. حيث كانت الإيرادات المحلية دائماً أقل من الإنفاق العام، ولم يتغير هذا في السنوات الأخيرة (2015-2019) وليس من المتوقع أن يتغير في المستقبل القريب (2020-2022).

خلال الفترة 2015-2018، تذبذب معدل عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي بين 6.7٪ كحد أقصى في عام 2015 و5.0٪ كحد أدنى في عام 2017.





رابعاً، كما هو متوقع، ينعكس العجز في الموازنة على ارتفاع الدين العام المحلي والأجنبي عاماً بعد عام.



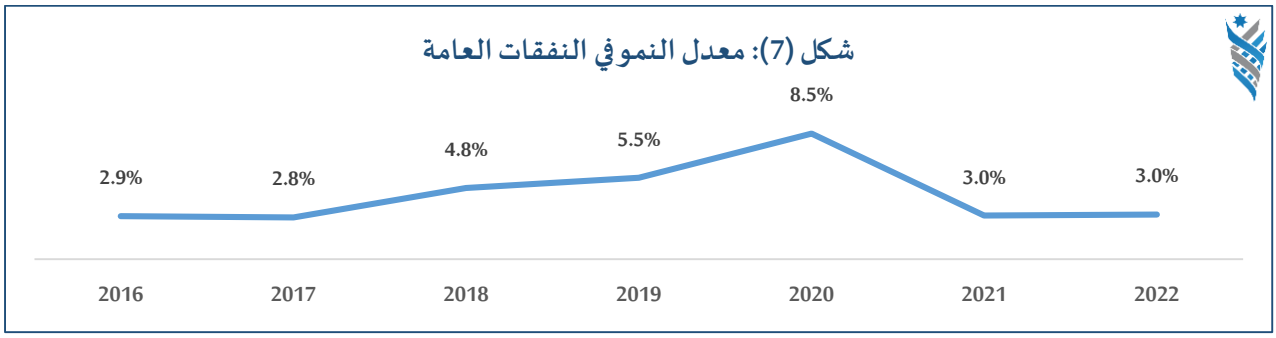
بناءً على الملاحظات المذكورة أعلاه، يمكن تلخيص سياق موازنة عام 2020 على النحو التالي:

يبدو أن التوقعات الاقتصادية تشير إلى استمرار نمو متواضع في الناتج المحلي الاجمالي، وبالتالي، من المتوقع أن يتراوح معدل البطالة حول نفس المعدل الحالي. علاوة على ذلك، مع أي سياسة مالية توسعية (زيادة في النفقات العامة مقابل زيادة غير كافية في الإيرادات)، من المرجح أن يزداد الدين العام. بمعنى آخر، من غير المرجح بأن يتجاوز النمو الاقتصادي النمو في الدين العام خلال عام 2020.

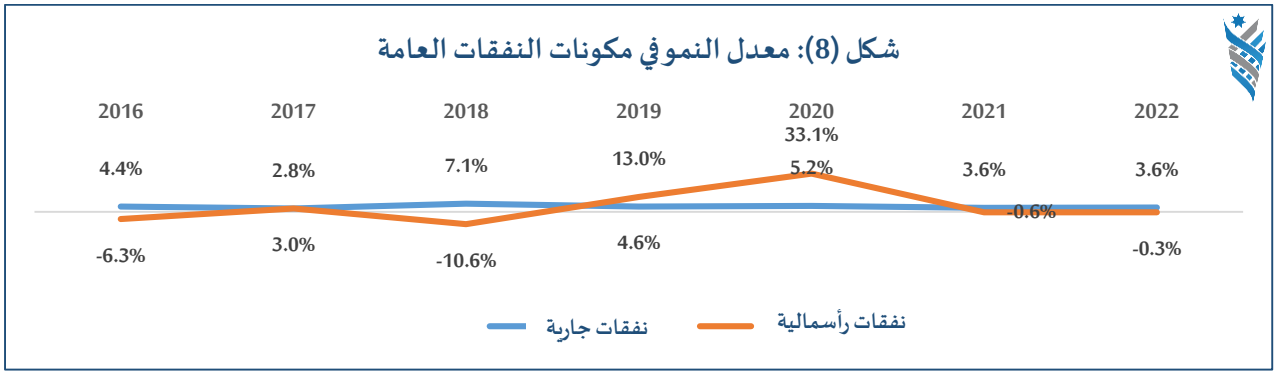
3. موازنة 2020: بعض الملاحظات

كما هو مذكور في المقدمة، يجب على كل حكومة أن تقرر وبانتظام ما يجب إنفاقه وأوجه هذا الإنفاق. ويجب على كل حكومة أن تقرر كيفية تمويل نفقاتها. هذا هو جوهر السياسة المالية، وأداة السياسة المالية هي الموازنة. استنادًا إلى موازنة العام 2020، هناك عدد من الملاحظات التي تستحق الاهتمام:

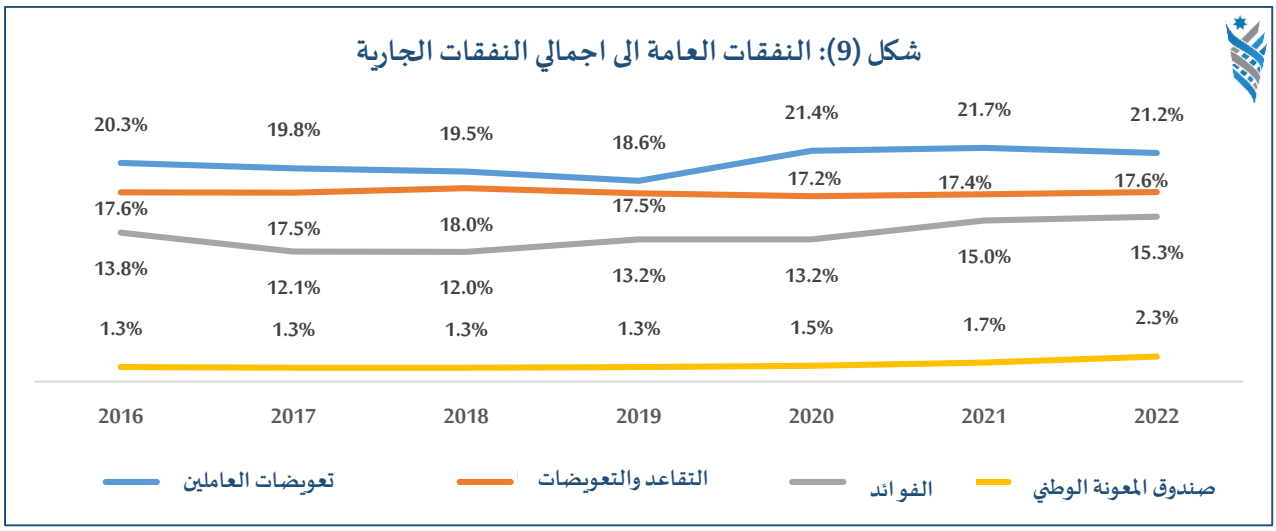
1) أولاً، بالنسبة للسنوات الأخيرة، من الواضح أن موازنة العام 2020 توسعية. في الواقع، من المتوقع زيادة الإنفاق العام بنسبة 8.5 ٪ في عام 2020.



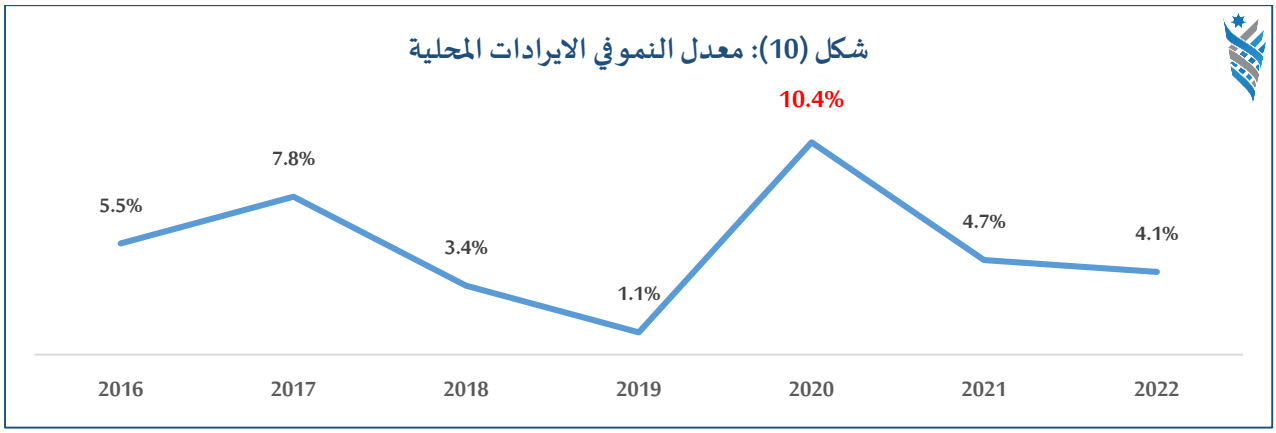
2) ثانياً، من المشجع ملاحظة أن موازنة العام 2020 تستهدف زيادة الإنفاق الرأسمالي بنسبة 33.1٪، وهذا أكبر بكثير من الزيادة في الإنفاق الجاري (5.2٪). ومع ذلك، يمكن ملاحظة أن القيم الإرشادية للإنفاق الرأسمالي 2021 و2022 ستنخفض بنسبة 0.6 ٪ و0.3 ٪ على التوالي.



3) ثالثًا، بالنسبة إلى النفقات الجارية، ستشهد تعويضات الموظفين (بما في ذلك إعادة هيكلة رواتب وأجور القطاع العام للفترة 2020-2022 زيادة مقدارها حوالي 130 مليون دينار أردني سنوياً)، وهي أعلى زيادة تحققت في السنوات الأخيرة. كذلك، من المتوقع أن تزداد فوائد الدين العام من 13.2٪ من الإنفاق الجاري (2020) إلى 15.0٪ في 2021 و15.3٪ في 2022.



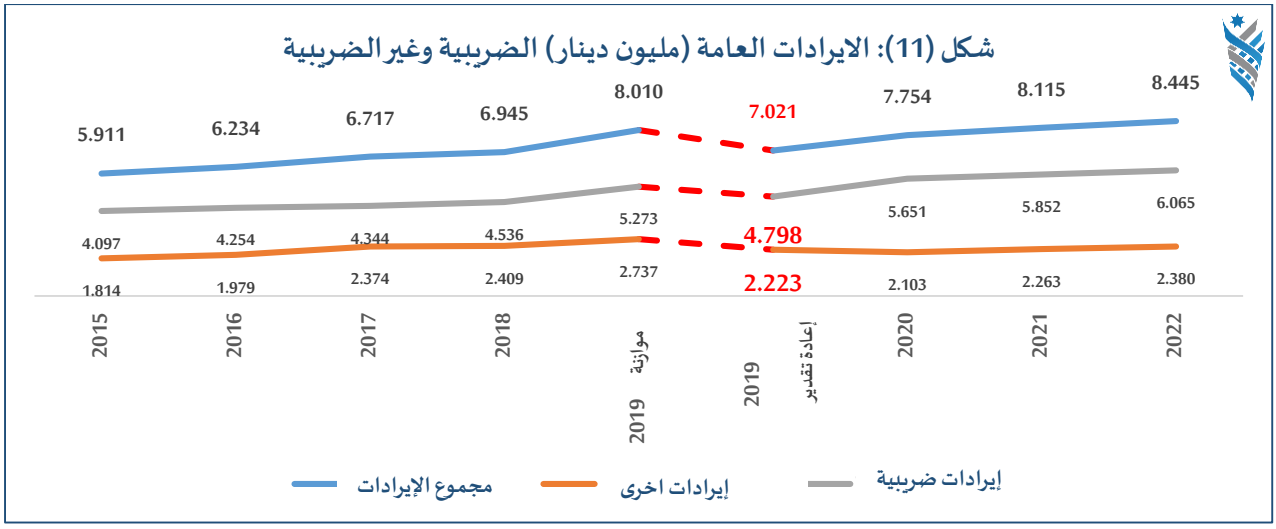
4) رابعا، لتمويل الزيادة في مجموع النفقات العامة في الموازنة بنسبة 8.5٪ في عام 2020، تتوقع الحكومة أن ترتفع الإيرادات المحلية بنسبة 10.4٪ في عام 2020.



4. ما هي مصادر الزيادة في الإيرادات المحلية لعام 2020؟ هل هي واقعية؟

1) أولاً، تجدر الإشارة إلى أن مصادر الإيرادات العامة في موازنة العام 2019 "أعلى" من الأرقام التي أعيد تقديرها. وهذا ينطبق على كل من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

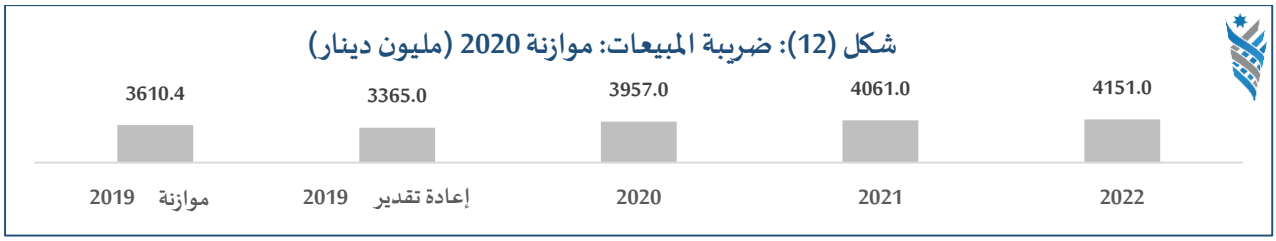
ان الفارق الاجمالي ما بين ما تم تحديده في الموازنة (2019) وما أعيد تقديره يساوي 989 مليون دينار (8.010 مليار دينار – 7.021 مليار دينار) ويعتبر هذا التباين كبير بالفعل! وضمن هذا السياق (التباين)، من المهم أيضًا ملاحظة أن موازنة العام 2020 تفترض أن إجمالي الايرادات الضريبية سوف تزداد من حوالي 4.798 مليار دينار في عام 2019 إلى 5.651 مليار دينار في عام 2020 (17.8%).

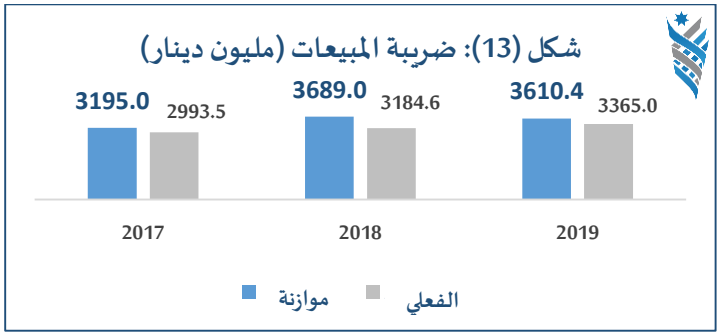


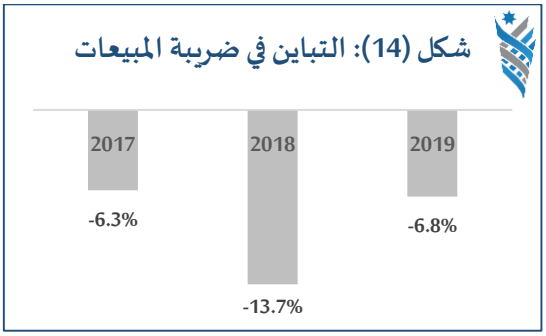
2) ثانياً، بناءً على موازنة العام 2020، فإن مصادر الزيادة في إجمالي الإيرادات الضريبية هي:

1) ضريبة المبيعات: من المتوقع أن تزداد ايرادات الضريبة العامة على السلع والخدمات من 3365 مليون دينار في عام 2019 إلى 3957 مليون دينار في عام 2020 أو بنسبة قدرها 17.6٪. ومن المعلوم ان ضريبة المبيعات تشكل 70٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية. بالنظر إلى التباين الكبير (الفرق بين الموازنة والفعلي المتحقق مقسوما على اجمالي حجم الموازنة) في 2017 و2018

و2019، لا يمكن التقليل من أهمية توخي "الدقة" في تقدير الإيرادات المتوقعة لعام 2020، إذ انه وعلى مدى سنوات خلال الفترة 2017-2019، كانت المبالغ المتوقعة أقل من المبالغ الفعلية.

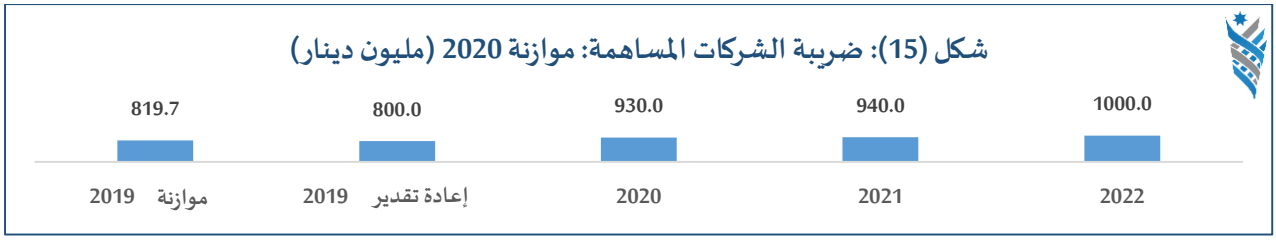


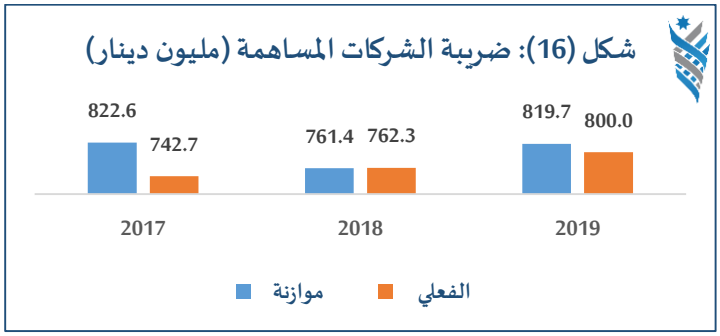


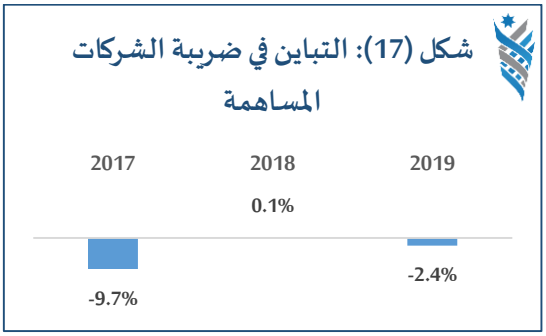


2) ضريبة الشركات: من المتوقع أن تزداد من 800 مليون دينار في عام 2019 إلى 930 مليون دينار في عام 2020 أو بنسبة قدرها 16.3٪. وتشكل ضريبة الدخل من الشركات المساهمة والمشروعات الكبرى 16.5٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية.

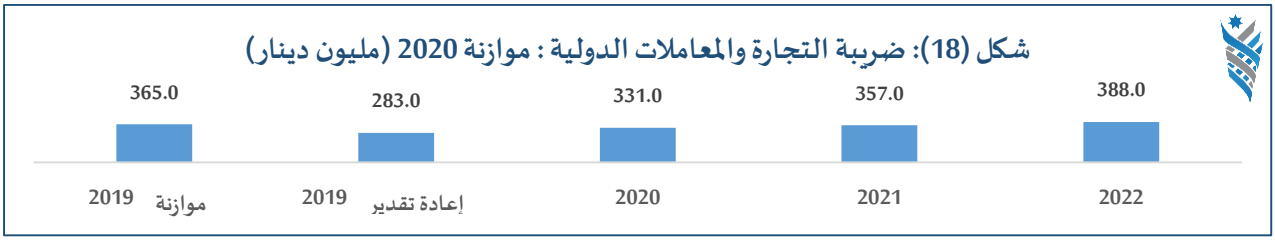
ومرة أخرى وبالنظر إلى التباين الكبير في الأعوام 2017 و2018 وعام 2019، تجدر الإشارة إلى أهمية "الدقة" في تقدير الإيرادات المتوقعة لعام 2020 المدرجة في الموازنة.

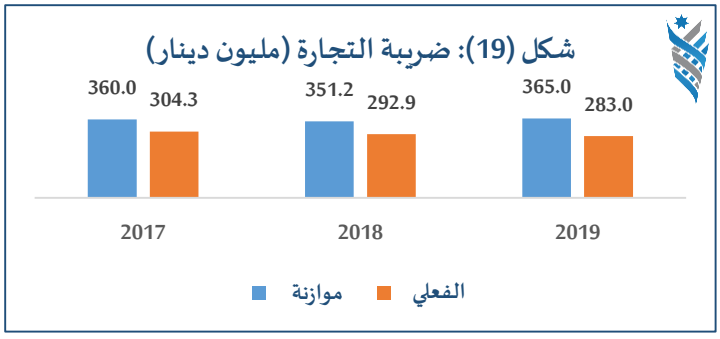


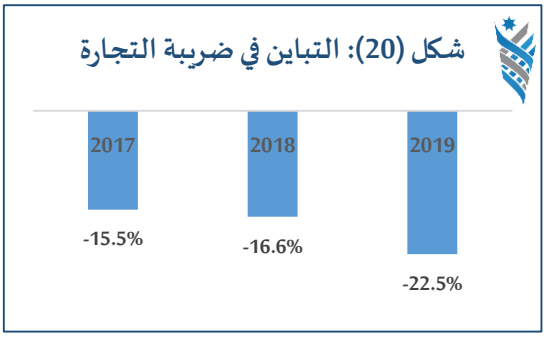




3) الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية: من المتوقع أن تزداد من 283 مليون دينار في عام 2019 إلى 331 مليون دينار في عام 2020 أو بنسبة قدرها 17.0٪. الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية تشكل 5.9٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية. ومن الواضح ان هناك تفاؤلا كبيرا في زيادة التحصيلات من هذا البند بحيث ترتفع الإيرادات من 283 مليون دينار أردني في عام 2019 إلى 331 مليون دينار أردني في عام 2020 (48 مليون دينار أردني).

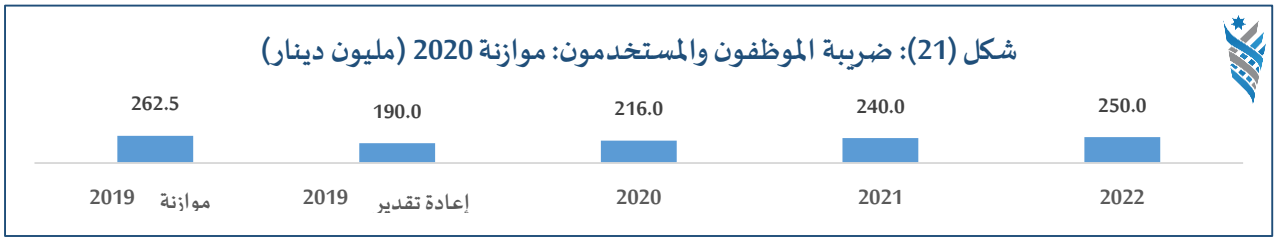




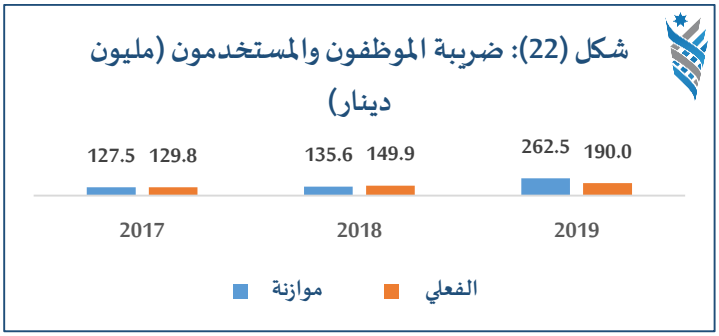


4) ضريبة الدخل من الموظفين والمستخدمين: من المتوقع أن تزداد من 190 مليون دينار أردني في عام 2019 إلى 216 مليون دينار أردني في عام 2020 أو بزيادة قدرها 13.7٪، علما ان ضريبة الدخل على الموظفين والمستخدمين تشكل ن 3.8٪ فقط من إجمالي الإيرادات الضريبية.

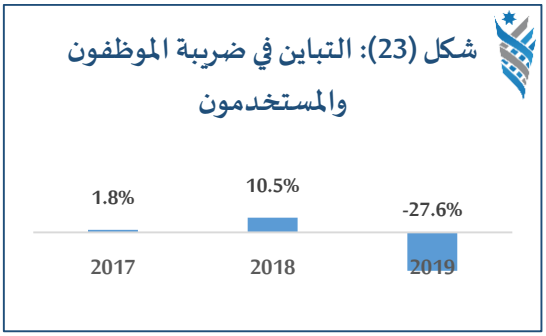
وبالنظر إلى التباين الكبير في عام 2019، تجدر الإشارة إلى أهمية "دقة" ما هو متوقع من هذا المصدر الضريبي في موازنة عام 2020.



شكل (21): ضريبة الموظفون والمستخدمون: موازنة 2020 (مليون دينار)



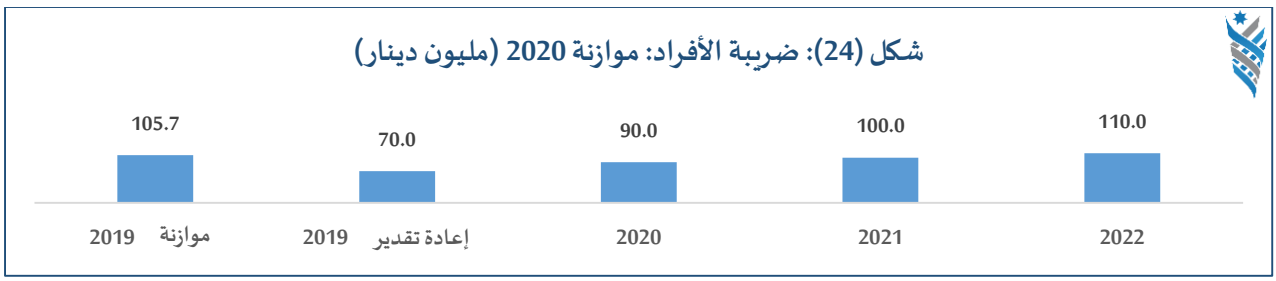
شكل (22): ضريبة الموظفون والمستخدمون (مليون دينار)



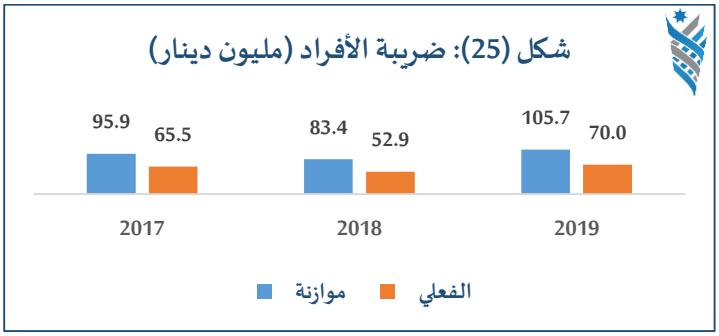
شكل (23): التباين في ضريبة الموظفون والمستخدمون

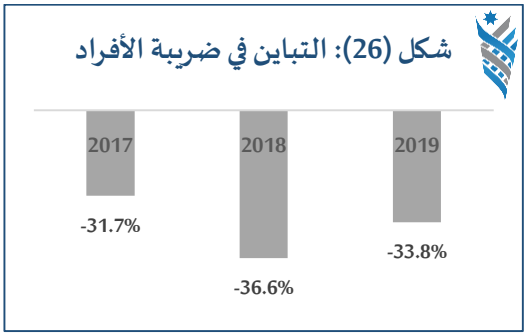
5) ضريبة الدخل من الأفراد: من المتوقع أن تزداد من 70 مليون دينار أردني في عام 2019 إلى 90 مليون دينار في عام 2020 أو بزيادة قدرها 28.6٪. تشكل الضريبة على الأفراد (القطاع الخاص خارج قطاع الشركات المساهمة والمشروعات الكبرى) 1.6٪ فقط من إجمالي الإيرادات الضريبية.

وعلى الأرجح فإن التباينات الكبيرة بين المقدر في الموازنة والمتحقق فعلياً ناجم عن مزيج من "التهرب الضريبي" و "عدم الكفاءة في تحصيل الضرائب" وهو ما يعني ضرورة تطوير الإطار التنظيمي والقدرات المؤسسية لدائرة الضريبة.



شكل (24): ضريبة الأفراد: موازنة 2020 (مليون دينار)





بإيجاز، تشير موازنة العام 2020 إلى أن الحكومة تتبع سياسة مالية توسعية. ومن المتوقع أن يرتفع إجمالي النفقات العامة من 9.039 مليار دينار أردني في عام 2019 إلى 9.808 مليار دينار أردني في عام 2020، وإلى "قيم تأشيريه" تساوي 10.098 مليار دينار أردني في 2021، و10.403 مليار دينار أردني في عام 2022.

وفي هذا السياق، من المهم الاشارة الى أن النفقات الرأسمالية سوف تزداد من 1.071 مليار دينار أردني في عام 2019 إلى 1.425 مليار دينار أردني في عام 2020. ولذلك من الضروري العمل على زيادة هذا المصدر من النفقات العامة خلال السنوات المقبلة كما يجب تسريع وتفعيل مشاريع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، كي تكون أحد مصادر تحفيز النمو وحشد الموارد.

لتمويل الزيادة في النفقات العامة، تعتمد موازنة العام 2020 على زيادات مماثلة في جميع مصادر الايرادات الضريبية.

أ) ضريبة المبيعات: من 3365 مليون دينار في عام 2019 إلى 3957 مليون دينار في عام 2020.

ب) ضريبة الشركات: من 800 مليون دينار في عام 2019 إلى 930 مليون دينار في عام 2020.

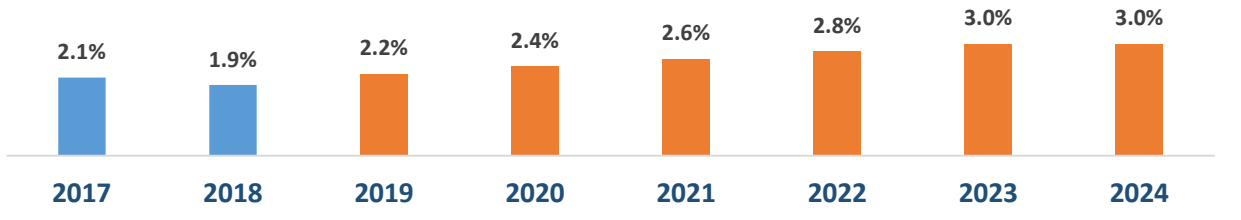
ت) ضريبة التجارة والمعاملات الدولية: من 283 مليون دينار في عام 2019 إلى 331 مليون دينار في عام 2020.

ث) ضريبة الدخل من الموظفين والمستخدمين: من 190 مليون دينار أردني في 2019 إلى 216 مليون دينار أردني في عام 2020.

ج) ضريبة الدخل من الأفراد (القطاع الخاص خارج قطاع الشركات المساهمة والمشروعات الكبرى): من 70 مليون دينار في عام 2019 إلى 90 مليون دينار أردني في عام 2020.

لا ينبغي التقليل من أهمية الحصول على "الزيادات المتوقعة" في مصادر الإيرادات الضريبية المختلفة. وخلافا لهذا، فإن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي المرتفع أصلاً سوف ترتفع. كذلك، من الضروري الاشارة إلى نقطة مهمة: وبافتراض دقة تنبؤات صندوق النقد الدولي للنمو الاقتصادي في الأردن خلال الفترة 2019-2024 ستثبت هذه التنبؤات على الأرجح أن النمو غير كافٍ لزيادة الإيرادات الضريبية كما تتوقع الحكومة في موازنة العام 2020. وهذا هو السبب في أنه وعلى الرغم من الترحيب بالزيادات في الأجور والتعويضات، فإن الحكومة، وبالنظر إلى أنها لا تملك موارد مالية كافية، يجب أن تحشد الموارد من القطاع الخاص لدعم مشاريع الشراكة في عدة قطاعات وبسرعة وبدون تردد. هذه هي الطريقة الوحيدة "المؤكدة" لتعزيز النمو الاقتصادي الحقيقي، وبالتالي تعزيز إجمالي الإيرادات الضريبية.

الشكل(27) : نسب نمو الناتج المحلي الإجمالي للأردن المتوقعة والمتحققة فعلياً



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هاتف: ٦٤٧٦ ٦٥٦٦ ٩٦٢+ فاكس: ٦٣٧٦ ٦٥٦٦ ٩٦٢+
www.jsf.org info@jsf.org
/JordanStrategyForumJSF @JSFJordan