



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2021

محور الاقتصاد الكلي

السياسة المالية





5	مقدمة.....
7	أولاً: مكونات موازنة الدولة لعام 2021.....
15	ثانياً: مواطن الخلل في أداء السياسة المالية
16	ثالثاً: أبرز التشريعات والقرارات والحزم المالية التي أُطلقت خلال عام 2021.....
24	رابعاً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2020.....
26	خامساً: التوصيات



مقدمة

من المعلوم أن للموازنة العامة للدولة دوراً هاماً ورئيسياً في تمكين الدولة من القيام بوظائفها المختلفة، وتنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعكس برنامج عمل الدولة وتحوله إلى واقع وبرامج وأرقام قابلة للتنفيذ، وبالتالي تبدو الموازنة العامة كأنها محور لكل عمل تقوم به الدولة. إذ لا يمكن تقديم أي خدمة أو تنفيذ أي مشروع ما لم تكن الموازنة العامة قد أدرجت له مخصصات مالية كافية لتنفيذه.

وتبرز أهمية دور الموازنة العامة للدولة في الجانب التنموي والاجتماعي، من خلال إدراج المخصصات الكافية للمشاريع الرأسمالية، والتي من شأنها أن تنعكس إيجاباً على تحسين مستوى معيشة المواطن، وتخفيض معدلات الفقر والبطالة، عن طرق زيادة النمو الاقتصادي، مع الأخذ بالحسبان عدم إغفال الجانب الاجتماعي في إدراج مخصصات لتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، وبرامج التعليم والصحة والخدمات العامة.

ونظراً للآثار السلبية المصاحبة لاستمرار عجز الموازنة العامة لأي دولة على اقتصادها الوطني، تقوم الدول عادة بإعداد سياساتها المالية والنقدية وفقاً للأولويات الوطنية، مع الأخذ بالحسبان المحافظة على مستويات مناسبة من عجز الموازنة. وفي أغلب الأحيان، يؤدي زيادة عجز الموازنة إلى عدم إدراج مخصصات كافية للمشاريع الرأسمالية، وبالتالي عدم تمكن الموازنة العامة من القيام بدورها التنموي والاجتماعي على نحو كافٍ، ومن التأثير في تحسين المؤشرات الاقتصادية، بما فيها معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مستوى معيشة المواطن.

أما على مستوى الاقتصاد الأردني، فقد تأثر خلال العامين الماضي والحالي بتداعيات جائحة كورونا التي عمقت من التحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني، إضافة إلى تداعيات الأوضاع الإقليمية والدولية، وعدم وجود حلول سريعة وناجعة للتوتر في دول المنطقة، والذي نجم عنه تعميق التحديات الاقتصادية المحلية، وتباطؤ وتيرة النشاط الاقتصادي. فقد سجل الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة عام 2020 نمواً حقيقياً سالباً بلغ 1.6%، في ما سجل الناتج المحلي بالأسعار الثابتة خلال الربع الثاني من عام 2021 نسبة نمو موجبة بلغت 3.2%.

كما أن للموازنة العامة دوراً تخطيطياً لإدارة موارد الدولة المالية ضمن خطة سنوية تغطي كثير من الخدمات، مثل الصحة والتعليم والأمن وغيرها، فإدارة هذه الخدمات وتقديمها تستدعي وجود خطة مننظمة، تتمثل في إعداد الموازنة العامة للدولة للمساعدة في اتخاذ القرارات بناء على ما ورد في بنودها من أرقام، والهدف من ذلك كله هو اتخاذ القرارات الرشيدة. فالتصور العام لدى الدولة ينبغي أن يكون مبنياً على إعداد موازنة عامة تساعد

أصحاب القرار في اتخاذ قرارات رشيدة تسهم في التطور والنمو الاقتصادي، وتخدم متطلبات التنمية، وتقديم الخدمات من تعليم، وصحة، وأمن... إلخ للمواطن بشكل فعال وكفؤ. ويجب على وزارات ومؤسسات الدولة أن تستخدم الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة من أجل الوصول إلى القرارات السليمة والنهوض بالمجتمع.

من هذا المنطلق، فإنه من الضرورة بمكان أن يؤدي ربط التخطيط المالي بالتخطيط الاستراتيجي إلى توجيه الموارد المالية للدولة نحو الأولويات الوطنية لحفظ هذه الموارد من الهدر، وضمان الشفافية في تعاطي الوزارات والمؤسسات العامة مع المال العام، وتحقيق الأهداف المطلوبة منها بشكل أكثر كفاءة وفعالية، ووضع المؤسسات العامة في موقع المسؤولية والتنافسية، لتحقيق أفضل مستوى من الأداء، وخفض مستويات الهدر في المال العام، والتي قد تتأثر سواء من خلال قلة فعالية وكفاءة الأداء، أو إنفاق المال العام لغايات غير مرتبطة بمصلحة الوطن والمواطن.

وبالتالي لا بد أن تنعكس مخصصات الموازنة العامة الموجهة للتنمية بشكل إيجابي على حياة المواطنين، وعلى مستوى التشغيل وخفض معدلات البطالة، وأن تكون شاملة لجميع محافظات المملكة، وذلك على الرغم من أن الموازنة العامة عموماً تكون تحت ضغوط صعبة تتمثل في ارتفاع مخصصات الرواتب والأجور والمصاريف التشغيلية المختلفة.

ومن المعلوم أن النمو الاقتصادي الحقيقي يتحدد بتضافر عوامل الإنتاج المتمثلة برأس المال البشري، والعمالة المدربة، ومعدل نمو الإنتاجية والتقدم التكنولوجي، ويكون ذلك بالنظر إلى جانب النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة. وقد لوحظ عند مراجعة المشاريع الرأسمالية في موازنة عام 2021، أنها لا توحى بأنها تنموية، وإن كان لها أثر تنموي محدود على الاقتصاد الوطني. فعند النظر إلى قائمة المشاريع الرأسمالية المدرجة في قانون الموازنة العامة، يلاحظ أن معظمها مشاريع نمطية لا تعكس طابعاً تنموياً واضحاً، وبالتالي فإن الارتفاع في حجم النفقات الرأسمالية لم يكن بالقدر الكافي الذي يسمح باعتبار الموازنة العامة موازنة تنموية، خاصة وأنها تفتقر إلى عدد من المقومات الرئيسة في الموازنة التنموية، والتي من أهمها وجود عوامل تساعد على الدفع بعجلة النمو الاقتصادي، ووجود مشاريع جديدة تأخذ بعين الاعتبار الأولويات التنموية المستهدفة من قبل الحكومة، هذا بالإضافة إلى اتخاذ تدابير تخفف من أعباء الدين العام، وتعمل على تقليص العجز المالي، وتجعل الحكومة أكثر اعتماداً على الذات، وكذلك اتخاذ تدابير جاذبة للاستثمار وتفعيل الدور التنموي المنوط بالقطاع الخاص. ولكن ومع هذا الدور المحوري للموازنة العامة، لا بد من التنويه إلى أن الحكومة بحسب البيانات التاريخية لا تقوم بإنفاق مخصصات النفقات الرأسمالية بالكامل، حيث يتراوح الإنفاق في أحسن الأحوال حول 90% مما هو مقرر.

وبالتالي، فحتى تكون الموازنة باعتبارها أداة لدى الحكومة للتخطيط، محفزة للأنشطة الاقتصادية، فإن من الضروري لها أن تستهدف تحقيق نمو اقتصادي مستدام، من خلال تنشيط الاستثمار وتحفيزه كرافعة للنمو الاقتصادي؛ أي لزيادة الناتج المحلي الإجمالي. كما أنه من الضرورة بمكان الحفاظ على توفير الخدمات العامة كالصحة والتعليم، وحماية فئات الدخل المنخفض؛ بمعنى تخصيص موارد مالية إضافية لقطاعي الصحة والتعليم وللخدمات الاجتماعية.

وسيتّم في هذه المراجعة التطرق بشيء من التفصيل إلى ما تضمنه مشروعاً قانون الموازنة العامة وقانون الوحدات الحكومية المستقلة، مع الإشارة إلى ما وصلت إليه أحدث البيانات المتوافرة حول المؤشرات في المالية العامة عند الحديث عن مكونات الموازنة العامة للدولة في جانبي الإيرادات والنفقات، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مكونات موازنة الدولة لعام 2021

بداية لا بد من الإشارة إلى أن الموازنة العامة للدولة تتكون من قانون الموازنة العامة السنوي، والذي يشمل أي وزارة أو دائرة أو سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة، وتخضع للنظام المالي العام. كما أن قانون موازنات الوحدات الحكومية السنوي يشمل أي هيئة أو مؤسسة رسمية عامة أو سلطة أو شركة أو مؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً، تدخل موازنتها ضمن موازنات الوحدات الحكومية ويكون لديها نظام مالي خاص، وذلك وفقاً لطبيعة عمل هذه الوحدة، على سبيل المثال البنك المركزي الأردني. وحتى يتم متابعة ما تم تضمينه في مشروع هذين القانونين من مؤشرات وأرقام مطلقة مستهدفة من قبل الحكومة للوصول إليها في نهاية العام بعدّها محصلة لجهودها التنفيذية، ستتم الإشارة إلى جانبي الإيرادات والنفقات، إضافة إلى العجز المالي والدين العام، من خلال أحدث البيانات المالية المتوافرة في هذه الجوانب، والإشارة إلى الإشكاليات التي تعترض كلاً من الإيرادات والنفقات والعجز المالي، على النحو التالي:

1) الإيرادات العامة للحكومة المركزية

إن ما يقارب 75% من الإيرادات المحلية يتم توليده من المصادر الضريبية (الدخل والمبيعات)، ما يعني أن وتيرة النمو الاقتصادي وتحفيزه تنعكس مباشرة على إيرادات الحكومة المركزية على نحو كبير. ذلك أن تقلبات النشاط الاقتصادي وأثر ذلك على ما يولده من أرباح، ينعكس مباشرة على موازنة الحكومة، وعلى تحقيق أهدافها العامة،

وخلافاً لذلك فإن الحكومة تصبح أمام بديلين لا ثالث لهما؛ هما: توفير منح خارجية، أو الاقتراض الداخلي أو الخارجي، لتعويض فروق النقص في الإيرادات المحلية المتأتية من ضرائب أرباح الشركات والمؤسسات، أو من ضرائب المبيعات التي يدفعها المستهلك.

وتشير أحدث البيانات المالية العامة المتوافرة عام 2021 إلى تحسن واضح في جانب الإيرادات المحلية خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021 بمقدار 963.1 مليون دينار أو ما نسبته 18.7% لتسجل ما قيمته 6,123.9 مليون دينار مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2020، وهي بذلك تشكل ما نسبته 84% تقريباً من المقدّر في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021؛ وذلك نتيجة التحسن في كل من التحصيلات من الإيرادات الضريبية التي ارتفعت بمقدار 582.2 مليون دينار، والإيرادات غير الضريبية التي ارتفعت بمقدار 380.9 مليون دينار مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2020. ويرجع هذا التحسن إلى الإجراءات التي قامت بها الحكومة في مكافحة التهريب والتجنب الضريبي والجمركي. وقد جاء الارتفاع في جانب الإيرادات الضريبية بشكل رئيس نتيجة ارتفاع إيرادات الضريبة العامة على السلع والخدمات خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021 بقيمة 436.6 مليون دينار أو ما نسبته 15.2%، وكذلك ارتفاع الضريبة على الدخل والأرباح بقيمة 75.8 مليون دينار أو ما نسبته 7.5% مقارنة مع مستواها في الفترة نفسها من عام 2020.

أما في ما يتصل بالمنح الخارجية خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021، فقد انخفضت بقيمة 132.1 مليون دينار أو ما نسبته 18.7% مقارنة بالمدة نفسها من عام 2020 لتصل إلى 573.7 مليون دينار. وإزاء كل ما تقدم، ارتفع إجمالي الإيرادات العامة للحكومة المركزية للأشهر العشرة الأولى من عام 2021 بنحو 831 مليون دينار أو ما نسبته 14.2% تقريباً عن مستواها في عام 2020، لتصل إلى ما قيمته 6,697.6 مليون دينار، وهي بذلك تمثل ما نسبته 85% تقريباً من الإيرادات العامة المقدرة في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021.

1.1 الإشكالات المتعلقة بالإيرادات المحلية

إن تغطية الإيرادات المحلية لكامل النفقات الجارية يُعدُّ أحد أهم الافتراضات التي يجب أن تعتمد عليها الموازنة العامة، نظراً للسلبات المصاحبة لأي انخفاض بقيمة الإيرادات المحلية مقارنة بقيمة النفقات الجارية، خاصة في ما يتعلق بأثر ذلك في زيادة عجز الموازنة والمديونية. وقد راعت السياسات المالية في الأردن، خلال السنوات الماضية، أهمية ذلك، فقد تزايدت نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية من 105.1% عام

2016 لتصل إلى 109.1% عام 2017، إلا أنها عادت بعد ذلك إلى الانخفاض تدريجياً إلى أن وصلت إلى 87.6% في عام 2020. أما خلال الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2021، فيبدو أن هناك تحسناً ملحوظاً في هذا الجانب، حيث شكلت هذه النسبة بالمتوسط حوالي 96.7%. وينعكس قصور تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية إلى تزايد عجز الموازنة، واضطرار الحكومة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي لتغطية النفقات الجارية، التي من المفترض أن تتم تغطيتها من خلال الإيرادات المحلية.

2) النفقات العامة للحكومة المركزية

تشير أحدث البيانات المتوافرة إلى أن إجمالي الإنفاق للحكومة المركزية قد بلغ 7,981.4 مليون دينار خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021، مسجلاً بذلك ارتفاعاً عن مستواه للفترة نفسها من عام 2020 بحوالي 605.8 مليون دينار أو ما نسبته 8.2% تقريباً. كما أن الإنفاق العام الفعلي في الأشهر العشرة الأولى من عام 2021 يمثل حوالي 80.4% مقارنة بما تم تقديره في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021. وقد جاء الارتفاع في إجمالي الإنفاق العام محصلة لارتفاع النفقات الجارية بمقدار 308.9 مليون دينار أو ما نسبته 4.5%، وارتفاع النفقات الرأسمالية بنحو 297 مليون دينار أو ما نسبته 62.4% تقريباً عن مستواهما للفترة نفسها من عام 2020.

1.2 الإشكالات المتعلقة بالنفقات الجارية والرأسمالية

لا شك أن نمو حجم النفقات الجارية على حساب نمو النفقات الرأسمالية يُعدّ أحد أبرز إشكالات الموازنة أيضاً، فعلى الرغم من نمو الموازنة العامة على نحو كبير إلا أنها ما زالت لا تغطي إلا نسبة متواضعة من حاجة المملكة، خاصة في الجانب الرأسمالي، وقد انعكس ذلك على عدم تمكن الموازنة من إدراج المخصصات الكافية، لتوفير فرص عمل، ومعالجة مشكلتي الفقر والبطالة، سواء في العاصمة أو في باقي مناطق المملكة. كما أن نمو النفقات الجارية على نحو كبير، أدى إلى زيادة الأعباء المالية على نحو انعكس على زيادة عجز الموازنة، وبالتالي زيادة حجم المديونية، نظراً لاضطرار الحكومات المتعاقبة لتمويل الزيادة في هذه النفقات، من خلال الاقتراض الداخلي أو الخارجي.

وباستعراض النفقات الجارية والرأسمالية، يلاحظ أن النفقات الجارية تزايدت على نحو كبير جداً على حساب النفقات الرأسمالية، وتمثلت أبرز بنود هذه النفقات في كل من: فاتورة الرواتب والأجور، فاتورة التقاعد، فوائد القروض الداخلية والخارجية، ومخصصات الدفاع والأمن. فقد ارتفعت فاتورة الرواتب والأجور للجهاز المدني على نحو كبير خلال السنوات الخمس الماضية، من 2,559.1 مليون دينار عام 2016 إلى 3,326.3

مليون دينار عام 2020 ، أي بنسبة 30% من إجمالي الإنفاق.

كما تزايدت فاتورة التقاعد على نحو كبير خلال السنوات الماضية، في ضوء زيادة رواتب المتقاعدين العسكريين والمدنيين، من 1,213 مليون دينار عام 2016 لتصل إلى 1,570.6 مليون دينار عام 2020؛ أي بنسبة 14.2% من إجمالي النفقات.

وتزايدت فوائد القروض الداخلية والخارجية أيضاً في ضوء زيادة رصيد الدين العام، حيث ارتفعت من 860.8 مليون دينار عام 2016 إلى 924.2 مليون دينار عام 2020 باستثناء ما يترتب على دين صندوق أموال الضمان الاجتماعي؛ أي بنسبة حوالي 8.3% من إجمالي النفقات.

كما ارتفعت مخصصات الدفاع والأمن خلال السنوات الماضية على نحو ملحوظ، فبلغت حوالي 2,635.7 مليون دينار عام 2020؛ أي ما نسبته حوالي 23.8% من إجمالي الإنفاق، في ضوء التحاق أعداد كبيرة من المواطنين للعمل في الأجهزة العسكرية والأمنية، نتيجة زيادة احتياجات هذه الأجهزة للقيام بواجباتها للحفاظ على الأمن والاستقرار في ضوء النمو السكاني، وتداعيات الأحداث المحيطة بالمملكة، وتدفق اللاجئين، والتي أُلقت بثقلها على تلك الأجهزة.

3) العجز/ الوفرة للحكومة المركزية

تُعدُّ مشكلة العجز في الموازنة العامة في الأردن مزمنة وتراكمية، وتعود لأسباب هيكلية متعددة. وقد قامت الحكومات المتعاقبة خلال السنوات الماضية بعدة برامج وإجراءات بالتعاون مع الجهات الدولية مثل صندوق النقد الدولي لمواجهة هذا التزايد في العجز. وأدت تلك الإجراءات إلى انخفاض نسبة هذا العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي في بعض السنوات، ثم عادت إلى الارتفاع في سنوات أخرى. وتواجه الموازنة العامة حالياً إشكالات متعددة، سواء في جانب الإيرادات المحلية أو النفقات العامة؛ فالإيرادات المحلية أصبحت لا تكفي لتغطية النفقات الجارية للخزينة التي تتمثل في الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية للحكومة، إذ تتناقص نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية سنوياً، في ضوء تباطؤ وتيرة النمو الاقتصادي وانعكاسها سلباً على الإيرادات المحلية.

كما نمت النفقات الجارية للحكومة على نحو كبير على حساب النفقات الرأسمالية، نتيجة اضطرار الحكومة لزيادة قيمة الدعم الحكومي والنفقات المتعلقة بالحماية الاجتماعية، للتخفيف من تأثيرات جائحة كورونا التي عصفت بآثارها السلبية على المجالات الاقتصادية والاجتماعية كافة، ما أدى إلى زيادة الأعباء المالية على الخزينة، إضافة إلى عدم قدرة النفقات الرأسمالية من التأثير بالقدر المأمول منه في نمو الناتج

المحلي الإجمالي، وفي توزيع مكتسبات التنمية على المحافظات كافة في المملكة. وكل هذا أدى إلى زيادة عجز الموازنة خلال عامي 2020 و2021، ورتب زيادة كبيرة في المديونية، ناهيك عن زيادة عجز موازنة الوحدات المستقلة، والتي نجمت بشكل خاص عن زيادة العجز المالي لسلطة المياه، وزيادة مديونية شركة الكهرباء الوطنية. وبالتالي ارتفاع رصيد الدين العام الداخلي والخارجي للخزينة على نحو كبير.

وبحسب أحدث البيانات المتوافرة لعام 2021، فقد بلغ عجز الموازنة قبل المنح الخارجية خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021 ما مقداره 1,857 مليون دينار، مقابل عجز مالي قدره 2,214.7 مليون دينار للفترة نفسها من عام 2020، وهو بذلك يمثل ما نسبته 70.6% مما كان مقدراً له في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021. أما بعد المنح الخارجية، فقد بلغ عجز الموازنة 1,283.8 مليون دينار خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2021 مقارنة بما قيمته 1,508.9 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2020، وهو بذلك يمثل ما نسبته 73.4% وفق ما كان مقدراً في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021. وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد بلغت نسبة عجز الموازنة العامة بعد المنح الخارجية 5.4%- عام 2020، أما في عام 2021، فقد بلغت هذه النسبة 1.1%- خلال الربع الأول، و4.8%- للربع الثاني، و0.5% للربع الثالث. وبلغت نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي قبل المنح الخارجية 7.3%- عام 2020، في ما بلغت هذه النسبة في الربع الأول من عام 2021، 1.9%- ونحو 5.1%- في الربع الثاني، وما نسبته 5.7%- خلال الربع الثالث.

4) الرصيد القائم للدين العام/ وخطة إصدار السندات

بلغ إجمالي رصيد الدين العام الحكومي (الخارجي والداخلي) حتى نهاية شهر تشرين الأول 2021 باستثناء دين صندوق الاستثمار لأموال الضمان حوالي 27,930.4 مليون دينار، أو ما نسبته 87.4% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لشهر تشرين الأول من عام 2021 مقابل 26,499 مليون دينار أو ما نسبته 85.4% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2020، شاملاً مديونية كل من شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه، والتي بلغت حوالي 7.9 مليار دينار. أما الدين الخارجي (موازنة ومكفول)، فقد بلغ في نهاية تشرين الأول 2021 حوالي 14,523 مليون دينار، أو ما نسبته 45.4% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لشهر تشرين الأول 2021 مقابل 13,715 مليون دينار، أو ما نسبته 44.2% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2020. وبلغ رصيد الدين الداخلي (موازنة ومكفول) في نهاية شهر تشرين الأول من عام 2021 حوالي 13,407.4 مليون دينار، أو ما نسبته 41.9% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر في عام 2021 باستثناء دين

صندوق الاستثمار لأموال الضمان، مقابل 12,784 مليون دينار أو ما نسبته 41.2% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2020. ومن جانب آخر، بلغت خدمة الدين الداخلي والخارجي (موازنة ومكفول)، أقساطاً وفوائد، حتى شهر تشرين الأول من عام 2021 حوالي 2,433.7 مليون دينار.

(5) موازنات الوحدات الحكومية⁽¹⁾

أظهرت الخلاصة المجمعة لموازنات الوحدات الحكومية لسنة 2021، أن مجموع إيراداتها قد قُدر بنحو 916.1 مليون دينار، في حين قُدر مجموع نفقاتها بنحو 1,502.6 مليون دينار، وهذا يعكس وجود عجز مقداره 586.5 مليون دينار تقريباً. وتدل البيانات المتوافرة على أن الجانب الأعظم من إيراداتها، يتأتى من بيع السلع والخدمات، والذي قُدر أن يبلغ في عام 2021 بنحو 1,328.8 مليون دينار أو ما نسبته 81.4% من إجمالي إيراداتها، وذلك بالمقارنة مع 1,197.3 مليون دينار بحسب أرقام إعادة التقدير لعام 2020. وفي المقابل، تشير البيانات إلى أن الجانب الأعظم من نفقاتها الجارية، يتمثل في استخدام السلع والخدمات بواقع 505.4 مليون دينار، ثم الرواتب والأجور بحوالي 286.6 مليون دينار، وحوالي 118.7 مليون دينار فوائد قروض داخلية، إضافة إلى 506.5 مليون دينار مجموع نفقاتها الرأسمالية.

وإزاء كل ما تقدم، فقد قُدر صافي العجز قبل التمويل للوحدات الحكومية كافة في مشروع قانون موازنة عام 2021 بحوالي 587 مليون دينار مقابل 146 مليون دينار معاد تقديره في عام 2020. وفي حال استبعاد عجز كل من سلطة المياه وشركة الكهرباء الوطنية والمقدر بنحو 618 مليون دينار، فإن صافي العجز يتحول إلى وفر مقداره 31 مليون دينار.

(6) أبرز الإصلاحات المالية

نفذت الحكومة العديد من الإصلاحات الهيكلية المهمة للوفاء بالالتزامات الحكومية دون تأخير، على نحو ينسجم انسجاماً كاملاً مع طروحات الإصلاح المالي والاقتصادي، وذلك على الرغم من تراجع تنافسية الاقتصاد الوطني بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج، وضعف تحصيل الإيرادات نظراً لانكماش القاعدة الضريبية ومنح استثناءات وإعفاءات، وتعدد المناطق الجغرافية ضريبياً دون جدوى اقتصادية، ومحدودية الإنفاق الرأسمالي، وارتفاع المديونية وتنامي تكلفة خدماتها بشكل استنزف جانباً كبيراً من النفقات العامة، إضافة

1 كما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنة الوحدات الحكومية لسنة 2021.

إلى ارتفاع معدلات البطالة. كما قامت الحكومة بعدة إجراءات على مستوى الإصلاح المالي والاقتصادي، من خلال تحسين تحصيل الإيرادات بمكافحة التهرب والتجنب الضريبي والجمركي عبر تطوير المنظومتين الضريبية والجمركية وأدواتهما. وقد انتهج الأردن نهجاً تصحيحياً شاملاً لتعزيز تنافسية الاقتصاد، وتحفيز النمو للإسهام في بناء جسور الثقة والتعاون مع المؤسسات الدولية والجهات الدائنة. وبناءً على ما سبق، لا بد من الإشارة إلى أهم الإصلاحات الضريبية، وإلى أهم ما تضمنه برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي، وكذلك التعاون مع البنك الدولي في معالجة الاختلالات الهيكلية وإجراء الإصلاحات الاقتصادية، كما يلي:

1) قانون ضريبة الدخل وضريبة المبيعات

يرتكز برنامج الحكومة في إصلاح الإدارة الضريبية على محورين رئيسيين؛ يهدف الأول إلى تحسين الخدمات للمكلفين الملتزمين ضريبياً، وصولاً إلى تعزيز الالتزام الطوعي للمكلفين، في حين يهدف الثاني إلى مكافحة التهرب الضريبي ومعالجة التجنب الضريبي بما يوسع القاعدة الضريبية من المكلفين غير الملتزمين، بعيداً عن فرض أي ضرائب أو رسوم جديدة أو زيادة في الضرائب والرسوم السائدة تحقيقاً للعدالة في توزيع العبء الضريبي. ومن الجدير ذكره في هذا المجال، أن الإصلاح الضريبي الذي تتبناه الحكومة يهدف إلى توفير بيئة تنافسية عادلة لقطاع الأعمال من خلال تطبيق القوانين والتشريعات المؤسسية دون انتقائية، إذ تقوم الحكومة بواجبها في مكافحة التهرب الضريبي والجمركي، وتطبيق العقوبات الرادعة على المتهربين ومكافأة المكلفين الملتزمين وتحفيزهم.

وعملت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات على اعتماد المعايير الدولية في إجراءات التدقيق، وفصل هيئات الاعتراض عن التدقيق، ليتم التظلم الإداري للمكلف لدى مديرية متخصصة مستقلة عن المديرية التي يتم فيها تدقيق الملف الضريبي، الأمر الذي من شأنه الحد من الخلافات مع المكلفين وتخفيف العبء على المحاكم الإدارية. ويُنذكر في هذا الصدد أنه قد تم استحداث برنامج القائمة الذهبية لضمان تعزيز سرعة الخدمات الضريبية المقدمة لهم، وتسريع حصولهم على الرديّات الضريبية.

كما عملت الحكومة على تشكيل لجنة التسويات والمصالحات الضريبية، ليرأس هذه اللجنة قاضي محكمة مختص وعضوية خبير من القطاع الخاص، وموظف من ضريبة الدخل والمبيعات. ويُنذكر هنا أن مهام الإشراف للادعاء العام الضريبي قد نُقلت عام 2019 من إشراف الدائرة الضريبية إلى إشراف القضاء ضمن برنامج الإصلاح، ما حقّق

فصلاً للسلطات، ومكّن المعترضين والمتظلمين من الاعتراض لجهة قضائية مستقلة بدلاً من تقديم الاعتراض للجهة الضريبية نفسها، وانعكس أثر هذه العملية الإيجابي على الإيرادات للأعوام اللاحقة.

2) برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

أنهى مجلس إدارة صندوق النقد الدولي المراجعة الثالثة للأردن في برنامج التمويل الممتد، وتبين أن الأردن قد حقق نجاحاً في تحقيق الأهداف المالية العامة. كما أن المجلس التنفيذي للصندوق وافق على المراجعة الثالثة لبرنامج "تسهيل الصندوق الممتد". ووفقاً لآخر البيانات المتاحة، وبالنظر إلى أن معظم الإيرادات الضريبية هي إيرادات ضريبية غير مباشرة، فإن المشكلة المالية في الأردن تتمثل في أن هيكل الاستمرار في تحصيل الإيرادات الضريبية الحالي، لا يراعي الحالة الاقتصادية للطبقات الاجتماعية، وهذا يشكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي، كما أنه لا يراعي حالة الدورة الاقتصادية، إضافة إلى أن التحصيل الضريبي يحدّه حالات التجنب الضريبي والتهرب منه. وتسعى الحكومة مستقبلاً إلى زيادة الالتزام الطوعي بالإقرار الضريبي، إضافة إلى تطبيق أهمية الاستمرار في تطبيق نظام الفوترة الذي يهدف إلى زيادة كفاءة التحصيل الضريبي.

ومن المعلوم أن الأردن تمكّن خلال المدة الماضية من تنفيذ عدد كبير من الإصلاحات الهيكلية في مجالات خفض تكلفة ممارسة الأعمال التجارية والحوكمة والتوظيف، مع التركيز على مشاركة المرأة في سوق العمل. ويذكر في هذا المجال أن صندوق النقد الدولي أكد أن الأردن ملتزم بتنفيذ ضبط مالي تدريجي يساعد على التعافي الاقتصادي، الأمر الذي من شأنه تعزيز القدرة على تحمل الدين العام واستدامته وتحفيز النمو الشمولي. وشجعت إدارة الصندوق شركاء الأردن في التنمية على تقديم المزيد من الدعم للأردن في ضوء التزامه القوي بالاستقرار والإصلاح، والإسهام الواضح والمستمر في استضافة اللاجئين.

أما في ما يتصل بالبنك الدولي، فقد وافق على تقديم تمويل إضافي للأردن بقيمة 290 مليون دولار لمشروع التحويلات النقدية الطارئة لمكافحة جائحة كورونا، بهدف توفير الدعم النقدي للأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً، وللعاملين المتضررين من التأثيرات الاقتصادية الناجمة عن جائحة كورونا في الأردن، إذ إن تداعيات الجائحة ما زالت قائمة، ومن أهم مظاهرها فقدان الوظائف وانخفاض الأرباح، وخاصة في قطاع الاقتصاد غير الرسمي. ويعد هذا التمويل الإضافي جزءاً من حزمة تمويلية قدرها 1.1 مليار دولار يقدمها البنك الدولي مع شركائه الدوليين على هيئة قروض ومنح مجمعة، لمساندة

الأردن في جهوده للاستجابة لجائحة كورونا، وتعزيز التعافي الاقتصادي المبكر والشامل والقادر على الصمود في مواجهة التغيرات المناخية. ومن شأن هذا التمويل الإضافي أن يعزز الدعم المقدم لهذه الفئات، وبالتالي تعزيز الحماية الاجتماعية لها ومساعدتها على التعامل مع التغيرات الجديدة.

ثانياً: مواطن الخلل في أداء السياسة المالية

تعاني الموازنة العامة الأردنية من اختلال هيكلي، ويظهر ذلك بوضوح من خلال بنودها؛ فبند الإنفاق الجاري يفوق الإيرادات العامة مجملها، وبند خدمة الدين يقارب الإنفاق الرأسمالي. ولا غرابة في ذلك، فالأردن يقترض لتغطية نفقات جارية معظمها رواتب، ونادراً ما يقترض من أجل مشاريع رأسمالية ذات قيمة مضافة إنتاجية للاقتصاد الوطني، تزيد الإنتاج والإيرادات العامة، وتخلق فرص العمل. كما تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن نصيب قطاعات مهمة مثل الطاقة والزراعة، وهي قطاعات أساسية في توليد الإنتاجية لأي اقتصاد، قد بلغ حجم المساعدات لها من منح خارجية وقروض مجتمعة أقل من 1% في عام 2019. ويعود هذا الخلل إلى تراكمات خلقتها سياسات اقتصادية على مدار عقود متلاحقة. وفي هذا المجال، لا بد من التأكيد على أن العملية التنموية والإصلاحية لن تكون متكاملة دون وجود دور واضح ومحوري للقطاع الخاص لينهض بالأداء الاقتصادي في الأردن، فكل نجاح يحققه القطاع الخاص ينعكس إيجاباً على القطاع العام والمالية العامة، ما يؤكد ضرورة الإسراع في تنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وإزاء ذلك، ثمة حاجة ماسة لإعادة دراسة جانب النفقات وتخفيضها، والاستمرار في رفع كفاءة تحصيل الإيرادات، وضرورة التفكير بسياسة اقتصادية شاملة لتحسين أداء الاقتصاد الأردني بدلاً من التركيز على السياسة المالية وحدها، والعمل على تحفيز القطاعات الاقتصادية الواعدة التي ستساعد في تحفيز النمو الاقتصادي وخلق الوظائف، وتقييم البرامج التي ينفذها الأردن مع صندوق النقد الدولي، وبالتالي التأثير إيجاباً على المالية العامة للدولة. وأخيراً، فإن الحاجة كذلك ملحة لاستعادة الثقة بالدولة وبمسارها من خلال تبني رؤية اقتصادية وسياسية واضحة للسنوات القادمة يتم التوافق عليها ولا تتغير بتغير الحكومات.

وعلى ضوء ما تقدم، يمكن تلخيص أهم مواطن الخلل والضعف في أداء السياسة المالية بالنقاط التالية:

- تحدّ طبيعة مصادر الإيرادات المحلية وهيكلها من عدالة النظام الضريبي، وتتعارض مع مبادئ النظرية الاقتصادية الكلية في توزيع العبء الضريبي توزيعاً كفوئاً ليراعي الحالة والدورة الاقتصادية، إذ إن معظم هذه الإيرادات تمثل إيرادات غير مباشرة- مثل ضرائب السلع والخدمات- وهي بطبيعتها ضرائب لا تراعي الحالة الاقتصادية للفرد، أي أنها ليست ذات وعاء ضريبي تصاعدي (يتم اقتطاعها من الفقير والغني على حدٍ سواء)، مثل حال ضرائب الدخل والأرباح التي تراعي حجم الدخل المتحقق للفرد أو المنشأة وتميز بين الغني والفقير. ولهذا فإن من العدالة الضريبية أن يتم التحول التدريجي في هيكل الإيرادات المحلية نحو تبني وعاء ضريبي تصاعدي بوصفه أساساً لرفد خزينة الدولة بالموارد المالية اللازمة للإنفاق على محركات التنمية في الدولة.
- تعدد المرجعيات التشريعية المانحة للإعفاءات الضريبية والحوافز الاستثمارية، ما يؤدي إلى استغلالها لغايات التجنب الضريبي والتهرب منه.
- عدم جاهزية المشاريع الرأسمالية للتنفيذ، وهذا يتطلب إعادة النظر في نهج اللامركزية، إذ إن بعض مجالس المحافظات ينقصها الكثير من الخبرة في اختيار المشاريع التنموية المراد تنفيذها وفي تقييمها، ما يتسبب بوضع مشاريع رأسمالية غير جاهزة للتنفيذ وتواجهها العديد من المعوقات.
- ضرورة وجود نظام محوسب موحد لمراقبة المخزون في مختلف الجهات الحكومية بما فيها البلديات والجامعات.
- تعزيز الرقابة المالية على الجامعات والبلديات (إيرادات ونفقات).
- تفعيل نظام المتابعة والتقييم لأداء برامج الإنفاق العام ضمن الموازنة السنوية للدولة.
- استمرار الخسائر التشغيلية لكل من شركة الكهرباء الوطنية وقطاع المياه.
- تعزيز إدارة المخاطر والالتزامات المالية.
- سيطرة النفقات الجارية على الموازنة السنوية للدولة (الرواتب، والنفقات التشغيلية)، وضعف البعد التنموي للإنفاق العام الاستثماري في ضوء شح الموارد المالية.

ثالثاً: أبرز التشريعات والقرارات والحزم المالية التي أُطلقت خلال عام 2021

- تمديد العمل بقرار مجلس الوزراء المتصل بإعفاء معاملات الانتقال بالإرث والتخارج من رسوم التسجيل، وإعفاءات الشقق والأراضي من رسوم التسجيل وضريبة بيع العقار حتى تاريخ 2021/6/30 و2021/12/30.

- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2020/12/31 بإعفاء ما نسبته 80% من الغرامات المترتبة على عدم تجديد تصاريح العمل لغير الأردنيين الراغبين في البقاء على أراضي المملكة، والتي مضى على انتهائها أكثر من 90 يوماً، وذلك حتى تاريخ 2021/1/31. وجاء هذا القرار لغايات تقليل الآثار الاقتصادية على أصحاب العمل في القطاع الخاص، ومساعدتهم في تحمل الأعباء المترتبة عليهم نتيجة جائحة كورونا، وللاستمرار في عملية تنظيم سوق العمل.
- موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/1/10 على تسوية الأوضاع الضريبية لـ 284 شركة ومكلاًفاً، وفقاً لأسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات. ويهدف هذا القرار إلى تسوية القضايا العالقة بين جميع الأطراف السابقة، وتمكينها من تسديد المستحقات الضريبية المترتبة عليها سابقاً، والتخفيف من الأعباء المالية التي ترتبت بسبب تراكم المبالغ الضريبية، والتأخر في تسويتها أو تسديدها.
- تنفيذ برنامج "رفاق السلاح" لدعم المتقاعدين العسكريين والمحاربين القدامى، بناء على توجيهات جلالة الملك، حيث تضمن البرنامج ضمن محاوره صرف مبلغ 438 مليون دينار للإسكان العسكري بتاريخ 2021/2/16.
- تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيدها على الطرود البريدية، ورفع سقف قيمة الطرود الخاضعة للتخفيض بمقدار الضعف، إضافة إلى إجراءات تبسيطية أخرى في مجال التجارة الإلكترونية بتاريخ 2021/3/3 بهدف التسهيل على المواطنين، وتشجيع قطاع اللوجستيات وشريحة الرياديين في مجال التجارة الإلكترونية، وتسريع عملية التخليص.
- تأجيل تسديد الأقساط للمقترضين من صندوق التنمية والتشغيل بتاريخ 2021/3/18، بهدف التخفيف من الأعباء الاقتصادية المترتبة على المواطنين في ظل الظروف التي تمرّ بها المملكة بسبب تداعيات جائحة كورونا، وذلك لمدة ستة أشهر من تاريخ 2021/4/1 وحتى تاريخ 2021/9/30.
- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/3/25 بتعديل أسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين وبين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات لسنة 2019، ويأتي التعديل الجديدة بهدف إنهاء الملفات والقضايا العالقة بين الأطراف السابقة، وتمكين لجنة التسوية والمصالحة من دراسة الملفات الضريبية العالقة التي صدرت فيها أحكام قطعية، من غير قضايا جرم التهرب الضريبي، وبما يتماشى مع أحكام القانون.

- اتخاذ مجلس الوزراء مجموعة من الإجراءات والبرامج التخفيفية والتحفيزية بتاريخ 2021/3/31، والتي لها انعكاسات مباشرة على المواطنين ومختلف القطاعات، وهي بقيمة إجمالية قدرها 448 مليون دينار، وذلك للمساهمة في الحد من تداعيات جائحة كورونا، واستدامة عجلة النشاط الاقتصادي، والحفاظ على صحة المواطن، والتخفيف من أعباء الجائحة عن القطاعات الاقتصادية والمواطنين، ومن أبرز هذه الإجراءات، ما يلي:
- رفع سقف التسهيلات الائتمانية لمؤسسة الإقراض الزراعي بقيمة 30 مليون دينار.
- ضخ سيولة في السوق المحلي بسقف 240 مليون دينار تمثل متأخرات مالية لبعض المستشفيات وتوريد الأدوية، ورديات ضريبية، وبدل استملاكات.
- 10 ملايين دينار لتشجيع الصناعات التي تقوم بالتشغيل ضمن القطاعات التصديرية.
- زيادة أعداد الأسر المستفيدة من برنامج (تكافل 3) الموجه للأسر المحتاجة التي تضررت من جائحة كورونا، وخاصة أسر عمال المياومة، من خلال صندوق المعونة الوطنية بواقع 60 ألف أسرة إضافية خلال عام 2021، ليصبح إجمالي عدد الأسر المستفيدة من البرنامج قرابة 160 ألف أسرة.
- تخصيص نحو 113 مليون دينار للارتقاء بواقع الخدمات الصحية خلال جائحة كورونا.
- تمديد العمل ببرنامج استدامة لمدة سبعة أشهر إضافية (حتى نهاية العام الحالي)، وذلك بهدف الحفاظ على فرص العمل لقرابة 100 ألف عامل في منشآت القطاع الخاص، وتحفيز المنشآت على التشغيل، بقيمة إجمالية تبلغ 50 مليون دينار تُدفع من الخزينة، إلى جانب 25 مليون دينار تُدفع من خلال صندوق الضمان الاجتماعي.
- تأهيل مختلف المواقع الأثرية والسياحية في المملكة وصيانتها، لتوفير قرابة 4500 فرصة عمل لمدة ثمانية أشهر، بكلفة 11 مليون دينار.
- إطلاق مشروع لتشغيل 1500 مدخل بيانات وموظفي إرشاد واتصال لمدة ستة أشهر، وذلك لدعم جهود مواجهة وباء كورونا.
- دعم فوائد قروض لمشاريع زراعية جديدة ذات أولوية، موجهة لتشغيل الشباب والمرأة، وتحفيز استخدام التكنولوجيا، بقيمة أربعة ملايين دينار.

- إعفاء 50% من رسوم التراخيص عن مدد الإغلاق، بتكلفة 1.6 مليون دينار ضمن حدود أمانة عمان، وإعفاء مركبات النقل العام في المملكة من رسوم التراخيص بقيمة مليون دينار عن مدد الإغلاق، ومنح مدة ثلاثة أشهر لتجديد ترخيص وسائط النقل العام دون غرامات.
- تمديد العمل برخص المهن، وبشهادات تسجيل المؤسسات، وأذونات الإشغال الصادرة عن هيئة الاستثمار، وتأجيل دفع الرسوم المتصلة بتراخيص الإعمار في المناطق التنموية، حتى نهاية عام 2021.
- منح خصم على جميع بنود الرسوم والبدلات الواردة على رخصة المهن بنسبة 100% للمهن المغلقة (غير المصرح لها بالعمل) بحسب أوامر الدفاع.
- خصم بنسبة 25% على جميع بنود الرسوم والغرامات والبدلات الواردة على رخص المهن للمنشآت الاقتصادية في حال تسديدها قبل تاريخ 2021/7/1، وتمديد مدة تجديد رخص المهن واللوحات الإعلانية حتى 2021/7/1.
- إعفاء من الغرامات على ضريبة الأبنية والمسقّفات والمعارف حتى نهاية عام 2021، وإعفاء المكلفين من 100% من الغرامات المستحقة عليهم، وفقاً لقانون تحصيل الأموال العامة في حال تسديد مبلغ أصل المطالبة قبل تاريخ 2021/7/1.
- إعفاء على الرسوم المفروضة عام 2021 على السلع الزراعية والبستانية المعدة للتصدير بنسبة 75%، شريطة تسديد المبلغ المستحق قبل نهاية العام الحالي.
- إعفاء 50% من الغرامات على عدم تجديد تصاريح العمل للعمال غير الأردنيين والراغبين في البقاء على أراضي المملكة، والتي مضى على انتهائها أكثر من 90 يوماً وحتى تاريخ 2021/7/1.
- تأجيل دفع ضريبة المبيعات على المستوردات من المواد الغذائية الأساسية، وفقاً للأسس محددة.
- تمديد صلاحية لجنة التسويات والمصالحة في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بالتنسيق بالإعفاء من كامل الغرامة لغاية 30 أيار 2021.
- إعادة جدولة الذمم المستحقة على القروض الممنوحة من صندوق التنمية والتشغيل حتى نهاية عام 2021، ليستفيد من هذا الإجراء قرابة 15 ألف مقترض.
- تمديد مدة توقيع اتفاقيات إعادة جدولة القروض الجماعية، وفصل القروض لجميع البرامج الإقراضية في صندوق التنمية والتشغيل، وإعادة جدولتها حتى

- نهاية عام 2021، ليشمل الإجراء إعادة جدولة قرابة 12 ألف قرض.
- تأجيل دفع الأقساط المستحقة على المقترضين من برامج التنمية الاجتماعية (الأسر المنتجة وصناديق الائتمان) حتى نهاية عام 2021، ليستفيد من هذا الإجراء قرابة 12 ألف أسرة.
 - تأجيل استيفاء الأقساط المستحقة لقروض صندوق تنمية المحافظات حتى نهاية عام 2021، ليستفيد من هذا الإجراء قرابة 100 مشروع استثماري في مختلف محافظات المملكة.
- أمر دفاع رقم (29) صادر بتاريخ 2021/4/7 لمساعدة القطاع السياحي على تأمين السيولة النقدية، وتخفيف الأضرار الواقعة عليه حتى يتمكن من استعادة عافيته.
- إقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/4/15 نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2021، بهدف تحديد مراحل مشروعات الشراكة وإجرائتها، بما يضمن المساواة والشفافية.
- إقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/4/15 نظام حساب مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2021، لغايات تنظيم جميع الشؤون المتصلة بحساب تمويل مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/4/15 بالموافقة على نظام السجل الوطني للمشروعات الحكومية الاستثمارية لسنة 2021، والذي يهدف إلى توفير بيانات شاملة لجميع المشروعات الحكومية الاستثمارية.
- إقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/5/3 لمشروع قانون معدّل لقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لسنة 2021، لغايات توحيد الإدارة الجمركية في المملكة، وتمكين دائرة الجمارك من تولي جميع الصلاحيات الجمركية، والقيام بالتحريز عن الجرائم الجمركية والتفتيش عليها وضبطها، وتحصيل الضرائب والرسوم والغرامات وبدل الخدمات المترتبة على البيانات الجمركية داخل حدود منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، كما يمكن مشروع القانون دائرة ضريبة الدخل والمبيعات من التدقيق والتقدير والتحصيل لضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات، والضريبة الخاصة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
- قرار صادر بتاريخ 2021/5/3 بتمديد تأجيل دفع ضريبة 2% عند الاستيراد للحاصلين على موافقات حتى 30 حزيران.

- صدور الإرادة الملكية بتاريخ 2021/5/23 بالموافقة على قانون تنظيم الموازنة العامة وموازانات الوحدات الحكومية لعام 2021، ونشرها في الجريدة الرسمية بتاريخ 2021/5/16. ويهدف القانون إلى إيجاد مظلة تشريعية شاملة لإدارة المال العام، وتعزيز الشفافية والرقابة عليه.
- موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/5/24 على تسوية الأوضاع الضريبية لـ 845 شركة ومكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.
- موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/5/24 على توصيات لجنة النظر في المطالبات العالقة بين المكلفين و/أو المخالفين وبين دائرة الجمارك الأردنية، بتسوية ثماني قضايا لمكلفين ومخالفين، شريطة التزامهم بدفع كامل المبالغ المتبقية عليهم مع أي رسوم أو ضرائب أو نفقات خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذا القرار.
- إقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/6/2 مشروع قانون ملحق بقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2021، وذلك لتغطية تكاليف الإجراءات التخفيفية والتحفيزية التي أعلنتها الحكومة بتاريخ 31 آذار 2021، والمتصلة بتعزيز منظومة الحماية الاجتماعية، والحفاظ على فرص العمل في القطاع الخاص، وتحفيز التشغيل وبرامج التشغيل المؤقتة التي أطلقت لتشغيل الشباب والشابات في قطاعات الزراعة والسياحة والصحة وتكنولوجيا المعلومات وغيرها، ودفع المتأخرات المستحقة لعدد من القطاعات.
- موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/6/17 على الإسراع في تنفيذ المشاريع التي تعزز الأمن الغذائي في المملكة، وبما يساهم في دعم قطاع الثروة النباتية.
- موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2021/6/17 على اعتماد سقوف لتكاليف الشحن البحري لغايات احتساب الضرائب والرسوم الجمركية حتى نهاية عام 2021 لضمان انعكاس هذا الإجراء على السعر النهائي للمستهلك، على أن يتم إصدار أمر دفاع لهذه الغاية.
- إعداد مشروع قانون معدل لقانون الضريبة العامة على المبيعات لسنة 2021 بتاريخ 2021/6/22 بهدف الانسجام مع الممارسات العالمية في مفهوم خضوع ضريبة المبيعات للسلع والخدمات من خلال إقرار مبدأ التوريد، إضافة إلى تخفيض مدة طلب الردييات من ستة أشهر إلى شهرين اثنين.
- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2021/6/30 بتمديد العمل بقراره السابق المتصل بإعفاء معاملات الانتقال بالإرث والتخارج من رسوم التسجيل، وإعفاءات الشقق والأراضي من رسوم التسجيل وضريبة بيع العقار حتى تاريخ 2021/12/31، وذلك لغايات تحفيز

سوق العقار والإسكان، وتمكين ذوي الدخل المحدود والمتدني من شراء المساكن الملائمة، وخاصة في ظل الظروف التي شهدتها المملكة بسبب تداعيات أزمة كورونا.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة تسوية القضايا العالقة بين المكلفين وبين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 37 شركة ومكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة النظر في المطالبات العالقة بين المكلفين و/أو المخالفين، وبين دائرة الجمارك الأردنية، بتسوية 15 قضية لمكلفين ومخالفين، شريطة التزامهم بدفع كامل المبالغ المتبقية عليهم مع أي رسوم أو ضرائب أو نفقات خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذا القرار.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 47 مكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات، بناء على الطلبات التي تقدموا بها إلى اللجنة.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة تسوية القضايا العالقة بين المكلفين وبين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 176 شركة ومكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة التسوية والمصالحة، المشكلة وفقاً للأسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 1017 شركة ومكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.

- موافقة المجلس على توصيات لجنة النظر في المطالبات العالقة بين المكلفين و/أو المخالفين، وبين دائرة الجمارك الأردنية، بتسوية 14 قضية لمكلفين ومخالفين، شريطة التزامهم بدفع كامل المبالغ المتبقية عليهم مع أي رسوم أو ضرائب أو نفقات خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذا القرار.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة تسوية القضايا العالقة بين المكلفين وبين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 1200 شركة ومكلف، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.

- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة النظري في المطالبات العالقة بين المكلفين و/ أو المخالفين، وبين دائرة الجمارك الأردنية، بتسوية 11 قضية لمكلفين ومخالفين، شريطة التزامهم بدفع كامل المبالغ المتبقية عليهم مع أي رسوم أو ضرائب أو نفقات خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذا القرار.
- تغطية ملحق الموازنة لتكاليف الإجراءات التخفيفية والتحفيزية التي أعلنتها الحكومة في شهر آذار 2021، من كامل قيمة المنحة الأمريكية الإضافية البالغة 263 مليون دينار، موزعة بواقع 78.5 مليون دينار نفقات جارية و148.5 مليون دينار نفقات رأسمالية. وذلك بالنظر إلى أنه لا يجوز، بحسب قانون الموازنة العامة، عقد أي نفقة أو صرف أي سلفة ليست لها مخصصات في الموازنة، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة صرف نفقات إضافية، فعندها يتوجب إصدار قانون ملحق بالموازنة قبل الصرف.
- إعداد مشروع نظام خاص بالأسعار التحويلية للغايات الضريبية بهدف سد الثغرات في إجراءات النظام الضريبي في الأردن، والتي يستخدمها البعض في التهرب أو التجنب الضريبي وتحويل الأرباح.
- إقرار مشروع قانون معدل لقانون الضريبة العامة على المبيعات لسنة 2021، بهدف الانسجام مع الممارسات الدولية في مفهوم خضوع ضريبة المبيعات للسلع والخدمات من خلال إقرار مبدأ التوريد، إضافة إلى إجراء التعديل بما يكفل تسريع سداد رديات ضريبة المبيعات، وبما يوفر السيولة للقطاع الخاص دون تأخير.
- موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة التسوية والمصالحة، المشكّلة وفقاً لأسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 1243 شركة ومكلفاً، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات، وذلك استمراراً لجهود تحفيز المكلفين على تسديد المستحقات الضريبية المترتبة عليهم، وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات، بناء على الطلبات التي تقدّموا بها إلى لجنة التسويات سنداُ لأسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات لسنة 2019 وتعديلاتها.
- إعداد مشروع قانون معدل لقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لسنة 2021 بهدف توحيد الإدارة الضريبية والإدارة الجمركية لتعزيز الجهود الرامية لمكافحة التهرب الجمركي والضريبي دون إحداث أي تعديل على التعرفة الجمركية والمعدلات الضريبية، وعدم تحميل المواطنين والمستثمرين أي أعباء أو ضرائب أو رسوم جديدة.

- قرار مجلس الوزراء بالموافقة على توصيات لجنة التسوية والمصالحة، المشكّلة وفقاً لأسس تسوية القضايا العالقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات، بتسوية الأوضاع الضريبية لـ 909 شركات ومكلفين، ترتبت عليهم التزامات وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات.

رابعاً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2020

طبيعة الإجراءات المتخذة بخصوص التوصيات		التوصيات في مجال السياسة المالية حسب تقرير حالة البلاد لعام 2020
لم يتم التنفيذ	قيد التنفيذ	
	قيد التنفيذ	التسريع في التطبيق العملي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) للوحدات الحكومية ضمن الموازنة.
	قيد التنفيذ	وضع ضوابط مالية على إنفاق الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (Fis-cal Rules) وخاصة في مجال نمو النفقات.
	قيد التنفيذ	إعادة النظر في بعض بنود الإنفاق الجاري والرأسمالي، مثل بند "النفقات الأخرى".
	قيد التنفيذ	اقتصار النفقات الرأسمالية على النفقات التي تؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي الحكومي، ونقل بند "الأصول غير المالية" الموجود في النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية، ونقل أي نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية، وخاصة المرتبطة بإدارة المباني والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة.
	قيد التنفيذ	اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة في إجراء التوقعات في جانب النفقات والإيرادات، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية، وكذلك تحليل أثر الإنفاق على النتائج.
لم يتم التنفيذ		إجراء دراسة حقيقية لمعرفة جدوى نقل الوحدات الحكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، بهدف الوصول إلى حلول لضبط نفقات تلك الوحدات وتخفيضها، ولألا تشكل هذه الوحدات عبئاً جديداً على الخزينة المركزية، إذ لوحظ أن معظم نفقات تلك الوحدات ازدادت بعد عملية النقل.
	قيد التنفيذ	استكمال هيكلية الوحدات الحكومية التي ضُمت للموازنة، وذلك في ضوء أن نقل عدد من الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة كان شكلياً، ولم يسهم في أي تحسن في نفقات الوحدات المضافة، ومن الأفضل أن يكون النقل متصلاً بدمج هيكلية تلك المؤسسات.

طبيعة الإجراءات المتخذة بخصوص التوصيات		التوصيات في مجال السياسة المالية حسب تقرير حالة البلاد لعام 2020
لم يتم التنفيذ	قيد التنفيذ	
	قيد التنفيذ	العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة وتنفيذها، بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج.
	قيد التنفيذ	تعزيز اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الخارجي، لتخفيض تكلفة الاقتراض مع ضرورة اتخاذ إجراءات مثل التحوط من تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياسات للتخفيف من آثارهما لخفض النفقات.
	قيد التنفيذ	تخفيض حصة الدين الذي يحين أجل استحقاقه خلال سنة واحدة، وتعزيز الأطر القانونية وتفعيل إصدار الصكوك الإسلامية وغيرها من السندات غير التقليدية (مثل السندات لصغار المدخرين) لتنوع مصادر التمويل، وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الحكومي، وكذلك بذل المزيد من الجهود لإعادة هيكلة الديون الخارجية والداخلية بما يساعد في تخفيض تكاليف القروض (الحصول على شروط أفضل للقروض).
	قيد التنفيذ	ضرورة وجود خطة موثقة ومدروسة تبين إجراءات ضبط النفقات، ويجري تحديثها دورياً تبعاً للمستجدات.
	قيد التنفيذ	إعادة النظر في المسميات الوظيفية داخل الوحدات الحكومية المستقلة وتوحيدها ضمن مسميات عامة، وتوحيد سلم الرواتب فيها لوجود تفاوت كبير في ما بينها وخاصة في بنود العلاوات الإضافية.
لم يتم التنفيذ		إنشاء قسم في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أوفي ديوان المحاسبة، يُعنى بدراسة كفاءة إنفاق أموال دافعي الضرائب، ويعمل بأسلوب العينة، على غرار ما هو متبع في العديد من الدول المتقدمة.
	قيد التنفيذ	ترشيد استهلاك الكهرباء والمحروقات، واستخدام الأساليب والأدوات المناسبة لتوفير الطاقة، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء والمياه.

خامساً: التوصيات

1. العمل على تخفيض تدريجي في نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بعد المنح الخارجية وقبلها، بشكل تدريجي من خلال وضع خطة مدروسة لضبط الإنفاق العام وترشيده، لا سيما النفقات الجارية في النفقات الرأسمالية.
2. تطوير النظام الضريبي وتحديثه لزيادة نسبة الإيرادات المحلية إلى إجمالي الإنفاق خلال السنوات الخمس القادمة وذلك من خلال إجراء إصلاحات في جانب إدارة الإيرادات العامة، تتمثل بإلغاء الإعفاءات الضريبية وتعددتها، وردم الثغرات التشريعية المتصلة بالتحصيل الضريبي، وتعزيز الالتزام الطوعي في الإقرارات الضريبية والتوسع في تطبيق نظام الفوترة.
3. تعميق هيكل العدالة الضريبية من خلال التوجه نحو الاعتماد على الضرائب المباشرة، وتطوير الإدارة الجمركية لمكافحة التهرب الجمركي وتجنبه، عن طريق رقمنة الإجراءات، وتشكيل لجان للتظلمات والتسويات الجمركية، وبناء منظومة للرخص لتسهيل التجارة، إضافة إلى تحسين الخدمات الضريبية المقدمة للمكلفين (القائمة الذهبية، ولجنة التسويات الضريبية)، وتوحيد الإدارة الضريبية والجمركية لكافة مناطق المملكة (بما في ذلك محافظة العقبة).
4. إحداث زيادة تدريجية في النفقات الرأسمالية إلى إجمالي الإنفاق لتتراوح بين 15% إلى 20% خلال الخمس سنوات القادمة من خلال مؤسسة إدارة استثمارات الحكومة، وتعميق تطبيق الشراكة مع القطاع الخاص، بإنشاء وحدة لإدارة جميع الاستثمارات الحكومية العامة في رئاسة الوزراء بالشراكة مع القطاع الخاص وتوزيع المشاريع على محافظات المملكة.
5. إنشاء وحدة في وزارة المالية لتعزيز القدرات في مجال إدارة الدين العام، والتنبؤ بالمستهدفات المالية، وإدارة المخاطر المالية المحتملة.
6. تخفيض نسبة خدمة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وذلك من خلال إعادة جدولة الديون المتعاقد عليها، والوصول إلى مصادر تمويل جديدة ميسرة.
7. تخفيض نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات بواقع نقطتين مئويتين سنوياً من عام 2022.
8. تعزيز شفافية الإنفاق العام من خلال الإفصاح عن بنود الإنفاق المتفرقة أو المختلفة وعدم تبويبها تحت مادة «النفقات الأخرى» وفقاً لخارطة حسابات الموازنة المعتمدة.

9. اقتصار النفقات الرأسمالية على النفقات التي تؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي الحكومي، ونقل أي نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية وخاصة المرتبطة بإدارة المباني والمشاريع والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة.
10. العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB). ويتطلب ذلك استكمال دائرة الموازنة العامة تفعيل نظام المتابعة والتقييم للوقوف على أداء برامج الإنفاق العام في ظل المستهدفات ومؤشرات الأداء الموضوعية، بما يؤدي إلى إدارة كفاءة للموارد المالية المتاحة.
11. التوسع في استكشاف الموارد الطبيعية واستثمارها (نفط، وغاز، وصخر زيتي، و طاقة متجددة، معادن وأخرى) لرفد الخزانة بإيرادات جديدة تسمح بتسريع الإصلاح الهيكلي في جانب الإيرادات العامة للدولة.
12. وضع خطة متوسطة المدى تحدد الوقت الزمني اللازم لاستعادة شركة الكهرباء الوطنية التوازن المالي.
13. تفعيل نافذة السجل الوطني للمشاريع الاستثمارية العامة بما يضمن مراجعة المشاريع الحكومية المراد إدراجها في الموازنة السنوية للدولة، مع التحقق من إمكانية تنفيذها.
14. تركيز الموازنة العامة بشكل دوري على قطاع واحد أو أكثر، مثلاً: الصحة والتعليم، أو الطاقة والمياه، أو الصناعة والزراعة وتكنولوجيا المعلومات... إلخ، من منطلق اعتبارها قطاعات رائدة سنوية، لتقود النمو الاقتصادي، وتصبح جدوى المشاريع الرأسمالية أكثر تركيزاً.

