Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

السياسة المالية والفقر والتفاوت في الأردن

دور الضرائب والإنفاق العام

لاورا رودريجز وماثيو واي-بويز. البنك الدولي، قطاع الممارسات العالمية للفقر والمساواة

الملخص التنفيذي

تعد السياسة المالية إحدى أقوى الأدوات التي تملكها الحكومات للحد من الفقر والتفاوت، إلا أن تأثير تلك السياسة على جميع الأسر لا يعد متشابها. حيث يمكن أن تترك السياسة المالية- أي كيفية تحقيق الإيرادات العامة من خلال مختلف الضرائب وكيفية إنفاقها- آثاراً كبيرةً على الفقر والتفاوت. ويعتمد مقدار ضريبة الدخل التي يدفعها العامل على مقدار الدخل الذي يتأتى له، ومقدار الاقتطاعات التي يمكنه المطالب بها، وتركيبة الأسرة في الغالب. كما يعتمد مقدار الضريبة العامة على المبيعات التي يدفعها الأشخاص على الأشياء التي ينفقون المال عليها. كما يعتمد سعر ما يشترونه على مقدار الضرائب على مدخلات الإنتاج. وفي الوقت ذاته، قد تستفيد الأسر الأشد فقراً وحرماناً من برامج الحماية الاجتماعية لكن بصورة أقل من الاستثمارات في مجال التعليم العالي والذي قد لا يتمكن أطفال تلك الأسر من الالتحاق به. ويعتبر إجراء تحليل للفئات المستفيدة من مختلف أنواع الضرائب والإنفاق أمراً هاماً من أجل فهم كيفية تأثير السياسة المالية على الفقر والتفاوت في الأردن. تتتبع هذه الدراسة كيفية تأثير النظام المالي في الأردن على مختلف الأسر، من خلال قيام تلك الأسر بدفع ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات والاستفادة من المساعدات الاجتماعية والخدمات مثل التحويلات النقدية، ودعم أسعار الكهرباء والمياه، والتعليم والصحة.

يتسم النظام المالي الحالي في الأردن بالتصاعدية بشكل متواضع، بالرغم من إمكانية تحقيق المزيد. وضمن الدراسة، فقد قمنا بإجراء مقارنة بين التفاوت بين الأسر على أساس دخولها السوقية فقط مع الدخول المالية اللاحقة (عقب دفع ضرائب الدخل والاستهلاك بالإضافة إلى تلقي التحويلات الحكومية والخدمات المدعومة). وعلى هذا الأساس، ينخفض التفاوت بمقدار 5.8 نقطة بحسب مؤشر جيني، من 35.1 إلى 29.5 نقطة. وعند أخذ الضرائب والمنافع النقدية فحسب (بمعنى، استثناء الخدمات التعليمية والصحية غير النقدية)، ينخفض التفاوت بمقدار 2.6 نقطة فقط. علاوةً على ذلك، سيكون معدل الفقر هو ذاته بحسب معدل الفقر الرسمي في حال أخذ ضرائب الاستهلاك والدعم غير المباشر بعين الاعتبار. كما قمنا بمعاينة قاعدة بيانات تضم 47 دولة من حيث درجة انخفاض التفاوت بفعل السياسة المالية، وقد تبين أن الأردن يقع ضمن النصف الأدنى من تلك الدول، حيث احتل المرتبة 25 عند أخذ الضرائب والمنافع النقدية فقط بعين الاعتبار، كما أنه يبقى في المرتبة ذاتها إذا قمنا بشمول التعليم والصحة.

بالرغم من ذلك، يساهم التوسع مؤخراً في برامج المساعدات الاجتماعية في جعل السياسات المالية في الأردن أكثر توازناً. ففي العام 2019، قام الأردن بإدخال برنامج تكميلي يدعى "تكافل" إلى برنامج المساعدات الاجتماعية الرئيسي (صندوق المعونة الوطنية). وقد تم التوسع في برنامج "تكافل" في العام 2020 وستصل مساعداته إلى 85,000 أسرة بحلول العام 2021. ومن المتوقع أن يؤدي البرنامج الجديد إلى خفض التفاوت بمقدار 0.7 نقطة والفقر بمقدار 1.4 نقطة مئوية. كما يمكن أن يسهم الانتقال المقرر إجراؤه لاحقاً في النهج الحالي لصندوق المعونة الوطنية إلى نهج أكثر استهدافاً للفقر في تقليل التفاوت والفقر بشكل إضافي يبلغ 0.4 و0.4 نقطة، على التوالي.

يعتبر إجراء إصلاحات مالية أمراً ضرورياً في الأردن. ففي العام 2019، بلغت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي في الأردن نحو 99%، بما في ذلك المتأخرات (البنك الدولي، 2020). وقد برزت الحاجة لضبط أوضاع المالية العامة حتى ما قبل الجائحة بفعل محدودية الحيز المالي. كذلك، سيجعل الإنفاق الطارئ بسبب فيروس كوفيد-19 لدعم الأسر والشركات المتعثرة في ظل تراجع الإيرادات بسبب الصدمة الاقتصادية إلى جعل إجراء الإصلاحات المالية أكثر أهميةً في مرحلة ما بعد فيروس كوفيد-19.

رغم ذلك، يوجد نطاق للإصلاح مما سيسهم في سد الفجوة المالية مع العمل على الحد من الفقر والتفاوت. وتبحث الورقة في ثلاثة مجالات للإصلاح: (1) الضريبة العامة على المبيعات؛ (2) تعرفة الكهرباء؛ (3) إصلاحات نظام الحماية الاجتماعية. معاً، ستؤدي هذه الإصلاحات إلى خفض الفقر بمقدار 1.7 نقطة مئوية والتفاوت بمقدار 1.3 نقطة، مع العمل على سد الفجوة المالية بمقدار 115 مليون دينار أردني. حيث سيعمل إصلاح الضريبة العامة على المبيعات على إلغاء النسب المخفضة والإعفاءات على العديد من السلع والخدمات؛ حيث يذهب 60% من هذه الإيرادات الضائعة إلى أثرى 30% من الأسر. كما يتم تحديد تعرفة الكهرباء عند تكلفة الإنتاج بالنسبة لأثرى 40% من الأسر (زيادة بعض التعرفات وتقليل تعرفات أخرى) مع بقاء التعرفة ثابتة أو تخفيضها لمعظم الأردنيين، مما سيسهم في تقليل الفقر والتفاوت. وسيكون للتوسع المستمر في برنامج "تكافل" وإعادة الاعتماد لصندوق المعونة الوطنية تكلفة مالية، إلا أن ذلك سيعمل على الحد من الفقر بصورة أكبر. كما توجد فرص أخرى لسد الفجوة المالية أو الحد من الفقر والتفاوت دون الحاجة لزيادة الإنفاق. ويحصل ما يقرب من 80% من الأسر الأردنية على الدفعات النقدية الثلاث لدعم الخبز. وينبغي إعادة توجيه هذا الإنفاق لزيادة الشمول في التأمين الصحي للمستفيدين الحاليين من صندوق المعونة الوطنية وبرنامج "تكافل"، أو تخفيض نطاق الشمول فيه لتحقيق وفورات مالية مناسبة.