



الضرائب وحشد الموارد

النهج القائم على حقوق الإنسان
لمعالجة أوجه عدم المساواة

ورقة سياسات مشتركة

22 مارس / آذار 2023



تمهيد

يصادف هذا العام الذكرى الخامسة والسبعين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان - [حقوق الإنسان 75](#). ويذكرنا الإعلان بأن "الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام".

إن حقوق الإنسان هي حقوق نمتلكها ببساطة لأننا موجودون كبشر. إنها متأصلة فينا جميعًا ، بغض النظر عن الجنسية أو الجنس أو العرق أو اللون أو الدين أو اللغة أو أي وضع آخر. وهي متنوّعة وتتراوح بين الحق الأكثر جوهرية، وهو الحق في الحياة، إلى الحقوق التي تجعل الحياة جديرة بأن نُعاش، مثل الحق في الغذاء والتعليم والعمل والصحة والحرية.

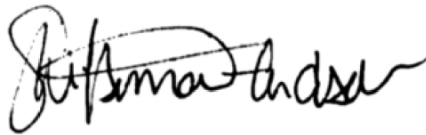
إن الذكرى الخامسة والسبعين لاعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هي تذكير بأننا بحاجة إلى ضمان نفس التركيز على جميع حقوق الإنسان - المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحق في التنمية.

في الوقت نفسه، يحتاج إعمال جميع حقوق الإنسان، والذي يقع أيضًا في صميم خطة التنمية المستدامة لعام 2030، إلى الموارد المالية للقيام بذلك.

تسعى ورقة السياسات هذه إلى تسليط الضوء على أهمية تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإعادة ترتيب الإنفاق العام لإعطاء الأولوية لاحتياجات الناس وحقوقهم. وهذا يعني مراجعة السياسات الاقتصادية والمالية فيما يتعلق بتأثيرها على حقوق الإنسان، وما إذا كانت مبادئ حقوق الإنسان مطبقة في صميم سياسات مالية أكثر عدالة وقابلية للتوزيع، كما يتضمن تقديم الدعم لعمليات الموازنة التشاركية والشاملة والشفافة والخاضعة للمساءلة والتي تسمح للناس والمجتمع المدني تعزيز الثقة في الحكومة، وضمان أن تكون السياسات أكثر فعالية وتعزز حقوق الناس. في النهاية، كما قال مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، نحن نبحث عن "اقتصاد حقوق الإنسان الذي يسعى إلى معالجة الأسباب الجذرية والحوافز الهيكلية التي تحول دون المساواة والعدالة والاستدامة، من خلال إعطاء الأولوية للاستثمار في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". نسعى لتوفير أقصى قدر من الحماية الاجتماعية، والتعليم الجيد والرعاية الصحية للجميع، الوصول إلى العدالة وسيادة القانون، العمل الفعال من أجل البيئة والمناخ، الحريات الأساسية، وأوسع مساحة مدنية ممكنة. ولضمان أن نماذج الأعمال والسياسات الاقتصادية تسترشد بمعايير حقوق الإنسان.

نأتي ورقة السياسات في الوقت المناسب جدًا لدعم عمليات الإصلاح الاقتصادي والسياسي والإداري في المملكة. كما خاطب جلالة الملك عبد الله الثاني البرلمان في نوفمبر 2022: "الرؤية واضحة ولا خيار أمامنا سوى العمل والإنجاز لبناء الأردن الجديد، دولة حديثة أساسها المشاركة والمواطنة الفاعلة وسيادة القانون وتكريس كل الإمكانيات للتنمية، وعنوانها شباب الوطن وشاباته بطموحهم الذي لا حدود له وعزيمتهم التي لا تلين".

نأمل أن تساهم ورقة السياسات هذه في تقديم نهج قائم على حقوق الإنسان للمناقشات في الأردن حول السياسات الاقتصادية والمالية.



شيرين ريتسيما- أندرسون
المنسقة المقيمة للأمم المتحدة في
الأردن



الأستاذ الدكتور موسى شتيوي
رئيس المجلس الاقتصادي
والاجتماعي الأردني



يسعى الاقتصاد القائم على نهج حقوق الإنسان إلى معالجة الأسباب الجذرية والحواجز الهيكلية أمام المساواة والاستدامة، وذلك من خلال إعطاء الأولوية للاستثمار في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فولكر تورك

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

أصدرت وزارة المالية نشرة إحصاءات المالية العامة للدولة التي تغطي الشهور العشرة الأولى من العام 2022¹، وهي تبين أن الإيرادات المحلية قد ازدادت خلال تلك الفترة، زيادةً كبيرة، من حيث المستوى، بنسبة 19.9 في المئة في عام 2020، إلى 23.7 في المئة خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2022 كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بالمقارنة مع الفترة ذاتها من العام 2021. وخلال الفترة نفسها، انخفضت المنح الخارجية من 537.7 مليون دينار أردني إلى 128.5 مليون دينار أردني. وعلى صعيد الإنفاق، فقد اتسع الفرق بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد بلغنا 26.3 في المئة و4.2 في المئة، على التوالي خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2022.

وقد ارتفع عجز الموازنة الكلي (باستثناء المساعدات) بمقدار 51 مليون دينار أردني ولكن كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي انخفض (من 7.1 في المئة في الشهور العشرة الأولى من عام 2021 إلى 6.8 في المئة مقارنة مع نفس الفترة من عام 2022، ويعود ذلك، في جزء رئيسي منه، إلى التدابير التقشفية التي نفذت من خلال برنامج صندوق النقد الدولي. وقد واصل حجم الدين ارتفاعه فبلغ 110.7 في المئة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2022، بالمقارنة مع 110.2 في المئة في نهاية العام 2021. وإجمالاً فقد ارتفعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 16.5 في المئة في شهر تشرين الأول من عام 2022 مقارنة مع مستواها في نهاية عام 2019.

ويعود سبب الانخفاض في عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل أساسي إلى الزيادات الضريبية غير المباشرة، والتي تقودها بشكل أساسي الضرائب على السلع والخدمات، تؤثر بشكل خاص على دخل الأشخاص ذوي الدخل المنخفض بطريقة تتعارض مع وجود نظام ضريبي تصاعدي وعادل ومنصف. ومع ذلك، فإن هذا الهيكل غير مستدام ويحتاج إلى تغيير بطريقة تدريجية من خلال تحسين التدابير المتعلقة بضريبة الدخل، والضرائب البيئية، التي تقلل من عدم المساواة في الدخل.

وكما توضح ورقة السياسات هذه، فإن الإيرادات الحكومية لا تتماشى مع أولوياتها الإنمائية، ولا تعالج أوجه عدم المساواة بشكل كافٍ وتتطلب تعبئة موارد أكثر شفافية وخاضعة للمساءلة. ويواجه الأردن تحديات بسبب تراكم الدين المزمّن، والذي قد يكون له تأثيرات شديدة، خصوصاً بعد العام 2025، وذلك عندما يبدأ بسداد القروض الميسرة. وتقدّم هذه الورقة تحليلاً للموازنة (الإيرادات المحصلة) مرتكزاً على نهج قائم على حقوق الإنسان، لتحديد وحصر الحد الأقصى من الموارد المتاحة (MAR) الضرورية لإعادة تخصيص الموارد المالية الحكومية وتعزيز النمو الاقتصادي على المدى الطويل. وتماشياً مع الأولويات الوطنية، التي تتضمن رؤية التحديث الاقتصادي وخارطة تحديث القطاع العام والتحديث السياسي، والتي تهدف إلى تحسين جودة الحياة والوصول إلى الخدمات العامة وزيادة مشاركة الشباب والمرأة في الحياة السياسية وتطوير القطاع العام، تحدد هذه الورقة الفئات التي قد تكون الأكثر تضرراً، إضافة إلى تحديد ماهية التدابير اللازمة لمعالجة ذلك، وعدم ترك أي شخص خلف الركب.

وتتمثل الغاية الرئيسية من ورقة السياسات المشتركة هذه في رفع مستوى الوعي، والتثقيف، وتعزيز التفاعل البالغ الأهمية بين هيئات (منظمات، برامج، وكالات...) الأمم المتحدة، وبين ممثلي الحكومة، والمجتمع المدني، والجمهور الأوسع نطاقاً بخصوص أهمية حشد الموارد الضرورية لعكس مسيرة سنوات من قلة الاستثمارات في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتخلي بالجرأة في إعادة توجيه الإنفاق العام لأجل ترتيب الأولويات الخاصة باحتياجات الناس وحقوقهم.

إطار المعايير والسياسات للأمم المتحدة

”

للتعافي بصورة أفضل، فإننا بحاجة لاقتصاد يضع الإنسان والحقوق في صلب السياسة الاقتصادية. سياسة تستثمر في الصحة، والحماية الاجتماعية، وحقوق الإنسان الأخرى لأجل الحدّ من أوجه عدم المساواة والتمييز؛ وتأخذ في فرض الضرائب بعين الاعتبار بمبدأ التكليف التصاعدي، وحقوق العمل، والعمل اللائق؛ وتُعزز مشاركة الجمهور العام المُجدية وتوفّر الفضاءات المدنية.

ويعتبر اتباع هذا النهج القائم على حقوق الإنسان رافعةً أساسيةً للاقتصاد لإعادة إطلاق وتسريع مسارنا تجاه تحقيق خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030.

ميشيل باشيليت

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان السابق، في تقرير
تأملات صندوق النقد الدولي في مجتمع عربي صحي²

يُقصد بالحد الأقصى من الموارد المتاحة، ضرورة قيام الحكومة بعمل كل ما بوسعها لحشد الموارد داخل البلد، من أجل توفير الأموال لإعمال الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية بصورة تصاعدية تدريجية.

يلتزم الأردن بتنفيذ خطة التنمية المستدامة للعام 2030، وبعدم ترك أي شخص خلف الركب. وقد قام الأردن بالإبلاغ عن التقدم على صعيد تنفيذ خطة التنمية المستدامة للعام 2030 في تموز / يوليو 2022 خلال المنتدى السياسي رفيع المستوى حول التنمية المستدامة، من خلال تقديم تقرير المراجعة الوطنية الطوعية (VNR)³. وترتكز خطة التنمية المستدامة للعام 2030 على حقوق الإنسان.

وكان الأردن قد صادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى مصادقته على عدد من معاهدات حقوق الإنسان الأخرى، وهو ملتزمٌ بالإبلاغ (برفع التقارير)، بصورة دورية منتظمة، عن تنفيذ هذين العهدين والمعاهدات الأخرى.⁴

إن تحقيق خطة التنمية المستدامة للعام 2030 يعني إعمال حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية منها. ويصف مفهوم مبدأ ”التنفيذ التصاعدي التدريجي“ جانباً مركزياً من التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان باتخاذ تدابير مناسبة تجاه الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة. وتبيّن الإشارة المرجعية إلى مصطلح ”توافر الموارد“ اعترافاً بأن إعمال هذه الحقوق قد يواجه عراقيل بسبب الافتقار إلى الموارد ويمكن تحقيقه فقط على مدى فترة من الزمن.

وفي الوقت ذاته، فإنّ الافتقار إلى الموارد لا يمكن أن يبرر الجمود أو التأجيل غير المحدد للتدابير الهادفة إلى إعمال هذه الحقوق. حيث لا تتطلب بعض الحقوق موارد كبيرة للشروع بإعمالها (ومنها على سبيل المثال، الحق في تشكيل الاتحادات والنقابات المهنية والانضمام إليها، وفي الإضراب، أو الالتزام بحماية الأطفال واليافعين والشباب من الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي). ولا ينبغي للدول أن تسمح بتدهور المعايير المعمول بها حالياً، بل يجب عليها تلبية الحد الأدنى من الالتزامات الجوهرية (على سبيل المثال، توفير التعليم الأساسي المجاني والإلزامي للجميع). وفي جميع الأحوال، يُقصد بالالتزام باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة وجوب أن تعمل الحكومة كل ما بوسعها لحشد الموارد المتوافرة داخل الأردن، من أجل توفير الأموال لإعمال الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية بطريقة تصاعدية تدريجية⁵. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحصيل الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية.

السياق في الأردن

يُصنف الأردن بأنه بلد في الشريحة الأعلى من فئة الدخل المتوسط⁶. فقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي للفرد بمقدار (2.6)، من 1207,6 دينار أردني في العام 2000 إلى 3128,1 دينار أردني في العام 2021⁷. وبلغ متوسط النمو الاقتصادي 4.2 في المئة خلال الأعوام 2000 - 2021 بسبب أداء النمو المرتفع (6.5 في المئة) في النصف الأول من هذه الفترة⁸.

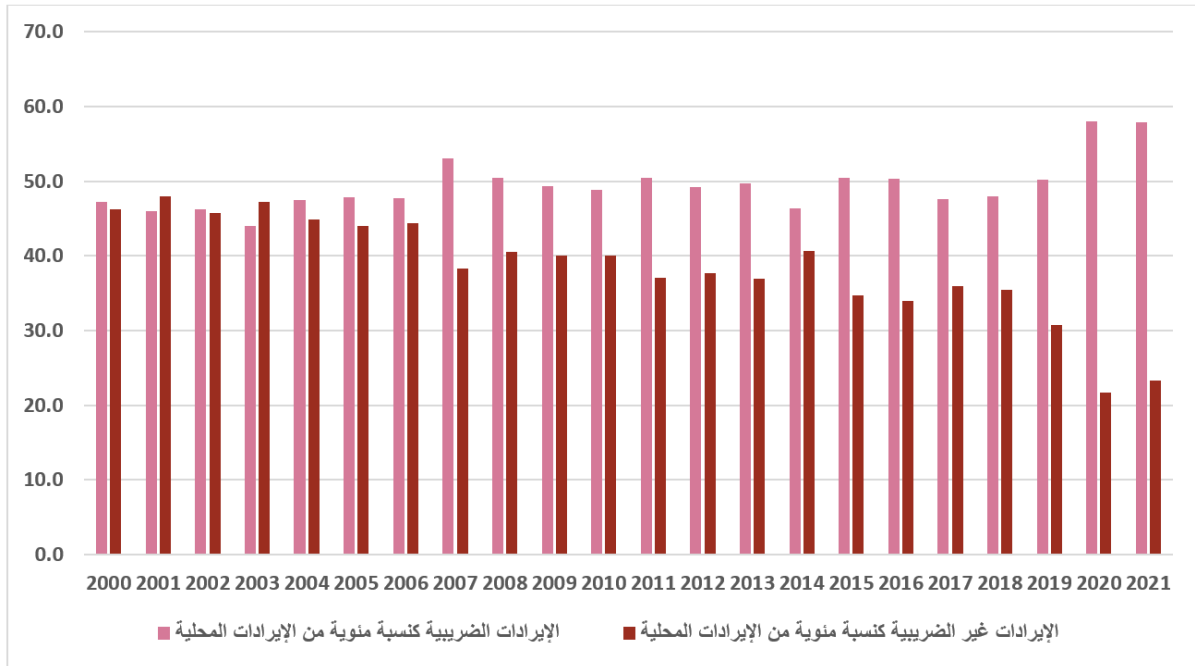
وخلال العقدين الماضيين، خضعت القوانين، واللوائح، والأنظمة الضريبية للإصلاحات، مع إجراء عدد كبير من المراجعات والتعديلات لها. حيث شهدت الهيكلية الضريبية تغييرات على مدار الأعوام 2000 - 2020، من خلال زيادة حصة الضرائب المباشرة في الإيرادات المحلية من 21.7 في المئة في العام 2000 إلى 33.1 في المئة في العام 2021، وعن طريق زيادة حصة الضرائب غير المباشرة من 48.4 في المئة إلى 54 في المئة. فعلى سبيل المثال، تشكلت الضريبة العامة على المبيعات نحو 69.9 في المئة من التحصيلات الضريبية، وتُعد المصدر الرئيس للإيرادات في العام 2021⁹. وقد تحسّن حوالي 20.4 في المئة من التحصيلات الضريبية من ضريبة الدخل، و5.9 في المئة من الضرائب على التجارة في العام ذاته.

ومع ذلك، وبعد مرور ثلاثة عقود على الشروع في الإصلاحات الهيكلية، لا يزال الاقتصاد يواجه تحديات كبيرة مستمرة، بسبب الاعتماد على الواردات، والأزمات الإقليمية، وهيكل سوق العمل مما أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة، وعدم المساواة، والفساد وارتفاع معدلات الفقر. لقد أدت هذه التحديات إلى حدوث عجز مرتفع في الموازنة؛ وقد رافق هذه التحديات تباطؤ في عجلة النشاط الاقتصادي، ولا سيما بعد الأزمة المالية العالمية في العام 2008، وزيادة في الإنفاق العام. وقد بلغ العجز (2533.9) مليون دينار أردني (7.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 2021، وارتفع الدين العام، فبلغ 110.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، ليستمر في الارتفاع ليصل إلى 110.7 في المئة في شهر تشرين الأول من عام 2022.

كذلك انخفضت الإيرادات غير الضريبية انخفاضاً كبيراً من 46.3 في المئة في العام 2000 إلى 23.3 في المئة في العام 2021. ويتمثل أحد الأسباب الرئيسة لهذا الانخفاض في التدابير التي اتخذتها الحكومة لاحتواء جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19). وبسبب توقّف بعض الأنشطة الاقتصادية داخل الأردن، فقد شهدت الإيرادات غير الضريبية انخفاضاً ملحوظاً (من بيع السلع والخدمات، والدخل العقاري، والإيرادات المتنوعة الأخرى)¹¹. وفي العام 2021، غطت الإيرادات التي حصلت عليها الحكومة نحو 84.7 في المئة من الإنفاق الحكومي، بينما تم تمويل النسبة المتبقية من القروض والمنح¹².

إن الحكومة ملتزمة بثلاثة مسارات للتحديث، تتضمن مسار رؤية التحديث الاقتصادي ومسار تحديث القطاع العام ومسار التحديث السياسي وذلك ضمن خارطة طريق واضحة المعالم ترتبط مع أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ خطة التنمية المستدامة للعام 2030.

الشكل 1: الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية (% من إجمالي الإيرادات المحلية؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة. متوفرة على الموقع الإلكتروني: https://www.mof.gov.jo/EN/List/General_Government_Finance_Bulletins

ما هو السياق القانوني، والمؤسسي والتاريخي لفرض الضرائب في الأردن؟

ينشأ مصدر **الإطار القانوني لفرض الضرائب** في الأردن من الدستور الأردني، الذي ينص على وضع مبادئ ضريبية عامة يجب اتباعها، وتوجيهات إرشادية للحكومة عند المصادقة على المزيد من القوانين الضريبية. حيث تنص المادة 111 من الدستور على ما يلي "لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزنة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأموال الدولة وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وألا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة الى المال"¹³. علاوة على ذلك، يجب ألا يتجاوز أي مبلغ من الضرائب المفروضة قدرة الخاضعين للضريبة والحاجة الفعلية للدولة للأموال.

يتضمن الإطار القانوني الذي يسعى لتطبيق هذه المبادئ:

- قانون الجمارك رقم 20 لسنة 1998، وتعديلاته.¹⁴
- قانون ضريبة الدخل رقم 34 لسنة 2014، كما عدّل بموجب قانون ضريبة الدخل رقم 38 لسنة 2018.¹⁵
- قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 6 لسنة 1994، كما عدّل بموجب قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 29 لسنة 2009.¹⁶

كما تشكل المراسيم، والأنظمة والتعليمات الحكومية مصادر لقانون الضريبة في الأردن. وتهدف الأنظمة والقوانين الأخرى مثل قانون الاستثمار، وقانون الشركات، وقانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، وقانون سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة إلى تنظيم الضرائب المفروضة على الأرباح، وضريبة الدخل على الأفراد والشركات، بالإضافة إلى الرسوم. وفي بعض الحالات، تُعطي هذه الأطر القانونية للمستثمرين حوافز وإعفاءات من الرسوم الجمركية والضريبة العامة على المبيعات. وتوفر قوانين ضريبة الدخل الإطار لفرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي في الأردن. حيث حدّد قانون ضريبة الدخل رقم 34 لسنة 2014، وقانون ضريبة الدخل رقم 38 لسنة 2018 (الذي عدّل قانون ضريبة الدخل لعام 2014)، ست شرائح ضريبية، تقوم على مبدأ التكليف التصاعدي.

ويكفل كلٌّ من الدستور الأردني، والتشريعات، والأوراق النقاشية الملكية، وخطة أولويات عمل الحكومة 2020 - 2021، والاستراتيجيات الوزارية، والخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016 - 2025؛ عدَم التمييز والمساواة، وهي جميعها تصون الحقوق المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية (بما في ذلك الحقوق في العمل والتعليم)، والحريات الشخصية (بما في ذلك حرية التعبير وإنشاء النقابات / الجمعيات) والحصول على المعلومات.¹⁷

وقد وقّع الأردن على العديد من **الاتفاقيات التجارية الثنائية، والاتفاقيات الأخرى لمنع الازدواج الضريبي**. فالأردن عضوٌ في منظمة التجارة العالمية ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وهو من الدول الموقعة على اتفاقية أغادير. كما أن الأردن عضو في اتفاقية رابطة الاتحاد الأوروبي وإعلان برشلونة. وقد أبرم الأردن عدداً من اتفاقيات التجارة الحرة¹⁸ مع الولايات المتحدة الأمريكية، ودول رابطة التجارة الحرة الأوروبية (آيسلندا، ليختنشتاين، النرويج، وسويسرا)، وسنغافورة، وكندا. ويوجد لديه نحو 39 اتفاقية لمنع الازدواج الضريبي وتشجيع التجارة عبر الحدود والاستثمار¹⁹، وحوالي 55 اتفاقية تجارة حرة ثنائية ومعاهدة استثمارية، وسبع اتفاقيات تجارة حرة تفسح المجال أمام التّفاد إلى أسواق إقليمية ودولية.²⁰

وبشكل عام، تُقدّم معظم مناطق التجارة الحرة والمدن الصناعية العديدَ من الحوافز الاستثمارية والإعفاءات الضريبية والجمركية. غير أنّ المناطق الحرة تقع خارج اختصاص الجمارك الأردنية، وتوفّر بيئة معفية من الرسوم والضرائب لتخزين البضائع التي تنقل عبر الأردن برسم العبور (الترانزيت).²¹

وفيما يتعلق **بالسياق التاريخي**، وعقب الأزمة المالية التي شهدتها الأردن في العام 1989، فقد عكف هذا البلد على إجراء إصلاحات هيكلية ومالية عميقة، إضافة إلى تحرير نظامه التجاري وخصخصة كياناته العامة، وذلك بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مما أثر كثيراً على النظام الضريبي في البلد. وتُغطي مصفوفة الإصلاحات للأعوام (2018 - 2024) حشد الإيرادات وإدارة الدين، وكفاءة (ترشيد) القطاع العام، وخفض كلفة ممارسة الأعمال، والاستثمارات والصادرات، والحصول على القروض، وسوق العمل، وشبكات الأمان، والنقل، والطاقة، والمياه، والزراعة والسياحة. وتوجد سبعة أبعاد مشتركة بين القطاعات (أفقية الاتجاه) وأربعة أبعاد قطاعية (عمودية الاتجاه) في المصفوفة. وابتداءً من شباط 2021، جرى تنفيذ 130 إصلاحاً مما مجموعه 338. وضمن هذه الإصلاحات، تقتضي الضرورة تحديد النتائج المرحلية الوسيطة بنهاية العام 2022، والنواتج (المُنجزات أو المُحصّلات / الحواصل) بحلول العام 2025. وتتواءم هذه النتائج المرحلية الوسيطة والنواتج مع البرنامج الحالي لصندوق النقد الدولي، من حيث الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي، واستحداث فرص العمل، والصادرات والزيادات في الاستثمار. فضلاً عن ذلك، فقد دعم البنك الدولي مصفوفة الإصلاحات المذكورة، والتي تقودها وزارة التخطيط والتعاون الدولي، منذ إطلاقها في مبادرة مؤتمر لندن خلال العام 2019.

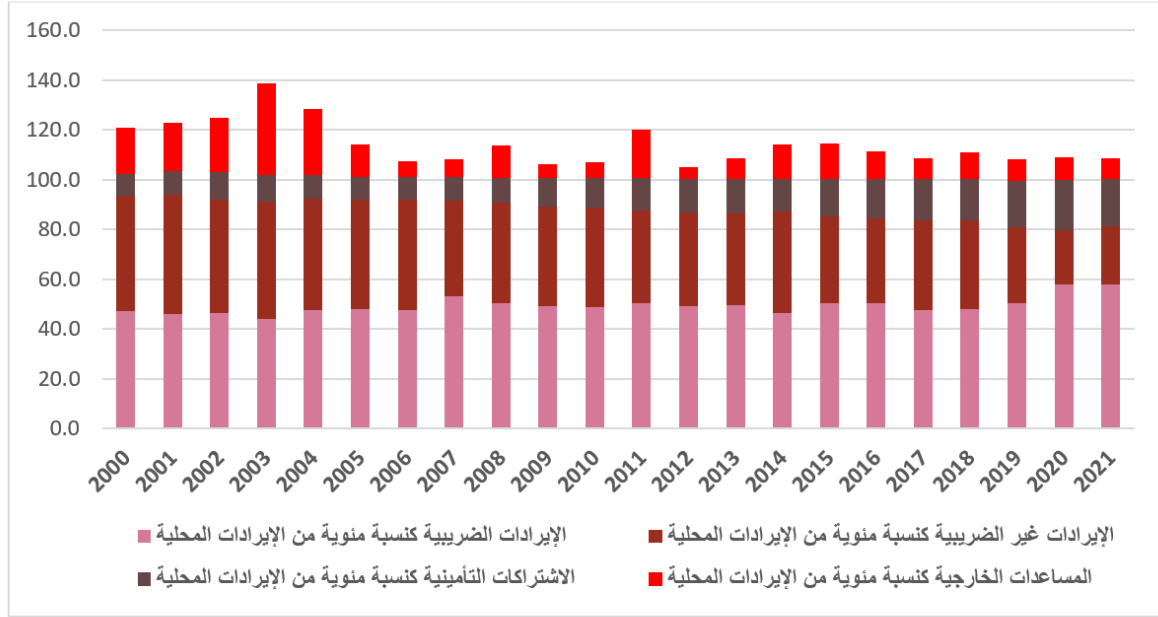
وخلال العقود الثلاثة الماضية، نفّذ الأردن برامج لدعم أسعار السلع الحيوية، مثل الوقود والخبز، بغرض حماية القوة الشرائية لدى الأسر المعيشية.²² غير أنّ أشكال الدعم هذه تعتبر مكلفةً مالياً، وقد أدت إلى إجراء تغييرات هيكلية في الاقتصاد، سواءً أكان ذلك للحكومة أم للأسر المعيشية. ولا تزال برامج الدعم تحتاج إلى الإصلاح، بالأخذ في الحسبان الحاجة إلى تحسين مستوى تحقيق بعض غايات أهداف التنمية المستدامة (على سبيل المثال، الهدفين 7 و12 من أهداف التنمية المستدامة)، دون فقدان الرّخم تجاه تحقيق أهداف أخرى (مثل الهدفين 1 و13 من أهداف التنمية المستدامة). وتدعم بعض الإصلاحات المُدخلة إلى برامج الدعم، مثل الإصلاحات المتعلقة بالخبز أو التعرّف الكهربيّة، والتي بدأت في 1 نيسان / أبريل 2022²³، الأردنيين الذين يعيشون في أوضاع هشّة (مستضعفة وقابلة للتعرّض للمخاطر)، مع ترك الطبقة الوسطى، وغير الأردنيين في حالة من هذه الهشاشة، وبالتحديد الأسر المعيشية التي تُعيلها النساء، والمهاجرين (في الأوضاع النظامية وغير النظامية)، واللاجئين السوريين، والفلسطينيين وغيرهم من اللاجئين.

وقد تضمنت الممارسات الإصلاحية الجيدة أثناء الإصلاحات الضريبية السابقة تدابير لرفع ضريبة الدخل على الشركات، وإدخال ضريبة المساهمة الوطنية، أو ضريبة أرباح رأس المال، وتدابير أخرى لخفض المخصصات والإعفاءات الضريبية، مع القيام في الوقت ذاته برفع نسب الضريبة على المكلفين الأفراد من ذوي الدخل المرتفع. وعلاوةً على ذلك، فقد تمت زيادة عدد شرائح ضريبة الدخل من 3 إلى 6، بحيث تصل النسبة العليا الهامشية إلى 30 في المئة.

كيف تحقّق الحكومة الإيرادات؟

تأتي مصادر الإيرادات المحلية الحكومية من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية معاً؛ إذ شكّلت الإيرادات الضريبية نحو 57.9 في المئة من الإيرادات المحلية الحكومية، ونحو 18 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021؛ بينما شكّلت الإيرادات غير الضريبية قرابة 23.3 في المئة من الإيرادات المحلية الحكومية، ونحو 7.1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021. ويتمثل المصدر الثالث في الإيرادات الحكومية في الاشتراكات الاجتماعية، والتي تتضمن اشتراكات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، واشتراكات صندوق التقاعد الحكومي. وقد ازدادت مساهمات الضمان الاجتماعي كحصة من الإيرادات المحلية الحكومية من 8,8 في المئة في العام 2000 إلى نحو 19.1 في المئة في العام 2021، بما يمثل نحو 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. وانخفضت المعونات والمنح الخارجية إلى الأردن من مستوى قياسي بلغ 1,055.5 مليون دينار أردني في العام 2018 إلى 819.2 مليون دينار أردني في العام 2021. ويوضح **الشكل 2** المصادر الرئيسية في الإيرادات الحكومية وتطور هيكلية الضريبة بين العام 2000 والعام 2021.

الشكل 2: مصادر الإيرادات الحكومية (% من مجموع الإيرادات المحلية: بالأسعار الجارية)



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

وتشكّل **الضريبة العامة على المبيعات** المصدر الرئيس للإيرادات الضريبية الحكومية، فقد بلغت نسبة 69.9 في المئة من الإيرادات الضريبية و 40.5 في المئة من الإيرادات المحلية الحكومية في العام 2021، بينما تشكّل ضريبة الدخل فقط 20.4 في المئة من الإيرادات الضريبية و 11.8 في المئة من الإيرادات المحلية الحكومية.²⁴ إن النظام الضريبي في الأردن معقد²⁵، فهو على سبيل المثال، يحتوي على خمس فئات لنسب الضريبة على المبيعات، وتتراوح هذه النسب بين (0) و (16) في المئة. حيث تخضع معظم السلع والخدمات لضريبة المبيعات بنسبة 16 في المئة، بينما تخضع سلع أخرى لسلسلة من الضرائب الخاصة، والتي تتراوح بين 4 و10 في المئة، ويمكن أن تُفرض بدلاً من الضريبة العامة على المبيعات، أو بالاقتران معها؛ ويمكن أن تكون سلعاً أو خدمات أخرى، مثل الأرز والقمح، إما معفاة من ضريبة المبيعات بالكامل وإما مصنفة على أساس أنها تخضع لنسبة الصفر في المئة (للضريبة الصفرية)، كما هي في حالة الأسمدة. وقد تبيّن من خلال معاينة تركيبة ضريبة المبيعات أثناء فترة تفشي كوفيد-19 أن الضرائب على السلع المنتجة محلياً شهدت أكبر التحصيلات بين المكونات المختلفة لضريبة المبيعات.

ويعتبر **النظام الحالي لضريبة الدخل على الأفراد**، والخاضع لقانون ضريبة الدخل رقم 38 (لسنة 2018)، مع شرائحه الست، **أكثر تصاعدياً من النظام السابق**.²⁶ فالقانون الحالي يوفر إطاراً للعمل بنظام ضريبي بمبدأ التكليف التصاعدي، يتكوّن من ست شرائح ضريبية تصاعدية. وقد ارتفعت بتطبيق النظام الحالي حصة ضريبة الدخل من الإيرادات الضريبية من 16.1 في المئة في العام 2000 إلى 20 في المئة في العام 2018 وإلى 20.4 في المئة في العام 2021. كما ارتفعت ضريبة الدخل من الأفراد والمستخدمين والشركات، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي من 2.6 في المئة في العام 2000 إلى 3.6 في المئة في العام 2021. وهذا يشكّل نحو 20.4 في المئة من الإيرادات الضريبية، ونحو 11.8 في المئة من الإيرادات المحلية الحكومية للعام ذاته.

وبقارن **الجدول 1** أدناه بين الشرائح الضريبية بموجب قانون ضريبة الدخل السابق لسنة 2014، وبين الشرائح الضريبية بموجب قانون ضريبة الدخل الحالي لسنة 2018، والذي يظهر كيفية تطبيق الإعفاءات المستهدفة بشكل كفو، استجابة للظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة داخل الأردن.

جدول 1: الدخل الخاضع لضريبة الدخل وشرائح هذه الضريبة

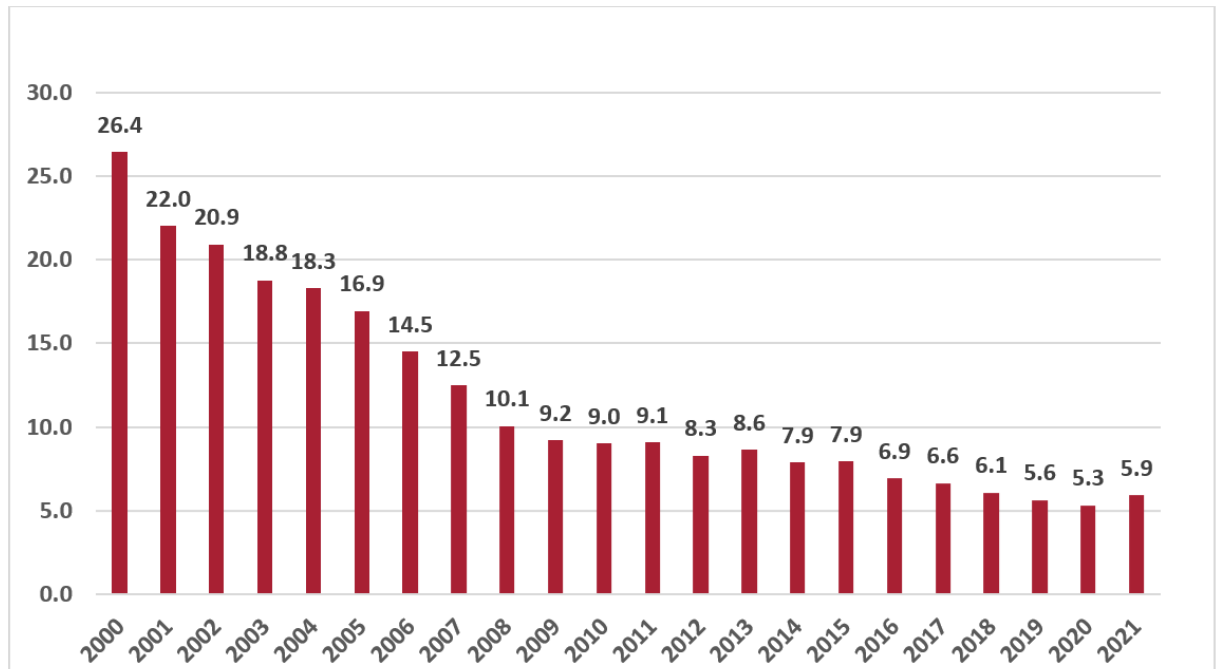
متوسط النسبة الضريبة	قانون ضريبة الدخل لسنة 2018		قانون ضريبة الدخل لسنة 2014	
	نسبة الضريبة	شريحة الدخل (دينار)	نسبة الضريبة	شريحة الدخل (دينار)
7.5%	5%	5,000-1	7%	10,000-1
	10%	10,000-5,001		
17.5%	15%	15,000-10,001	14%	20,000-10,001
	20%	20,000-15,001		
27.5%	25%	1,000,000-20,001	20%	أكثر من 20,000
	30%	أكثر من 1,000,000		

المصادر: قانون ضريبة الدخل رقم 34 لسنة 2014 وقانون ضريبة الدخل رقم 38 لسنة 2018

ويعمل نظام ضريبة الدخل الحالي على توسيع القاعدة الضريبية (الوعاء الضريبي) من خلال تقليل الإعفاءات السنوية المقدّمة للأفراد والمُعاليين من 12,000 دينار أردني إلى 10,000 دينار أردني في العام 2019 وإلى 9,000 دينار أردني لجميع السنوات اللاحقة. ويُعدُّ الأجر السنوي البالغ 3,120 دينار معفياً من ضريبة الدخل، لكنه يخضع لضريبة الرواتب بما يعادل 7.5 في المئة كاشتراك من الموظف و 14.25 في المئة كاشتراك من صاحب العمل. وهذا يعني أن عدداً أكبر من الأسر الهنئة تساهم في النظام الضريبي. ويمكن أن تؤدي أي زيادة في عدد الشرائح، وتعديل النسبة الهامشية العليا إلى 30 في المئة، إلى المساعدة في خفض حجم عدم المساواة في الدخل.

وتعتبر الرسوم الجمركية ثالث مصدر للإيرادات الضريبية الحكومية. وكانت حصة هذه الرسوم من الضرائب قد اتجهت إلى الانخفاض، بشكل سنوي، من 26.4 في المئة في العام 2000 إلى 5.9 في المئة في العام 2021. ويعكس هذا الانخفاض التزامات الأردن بموجب الاتفاقيات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف، التي تهدف إلى إلغاء جميع التعريفات الجمركية على التجارة مع الدول الأخرى. ويوضح الشكل 3 الانخفاض في الرسوم الجمركية كحصة من الإيرادات الضريبية بين عام 2000 وعام 2021.

الشكل 3: الرسوم الجمركية (% من الإيرادات الضريبية؛ بالأسعار الجارية)

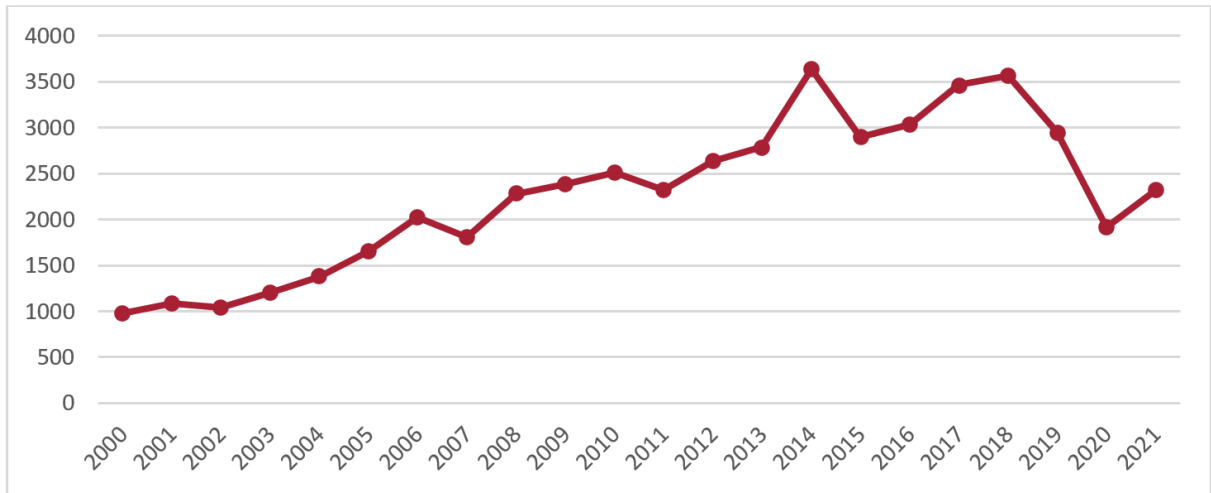


المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

أما المصدر الرابع للإيرادات الضريبية فهو يتمثل في **الضرائب الإضافية والضرائب على العقارات**. حيث انخفضت الضرائب الإضافية بين العام 2000 والعام 2021 من 11.7 في المئة في العام 2000 إلى نحو 3.8 في المئة في العام 2021؛ إذ تم إلغاء معظم الضرائب الإضافية في 2010 لتبسيط النظام الضريبي.

وتتألف **الإيرادات غير الضريبية** من عدة أنواع من الرسوم، والتراخيص، والفوائد، والأرباح والتعدين، وغيرها من الإيرادات. ففي العام 2021، مثلت الإيرادات غير الضريبية قرابة 23.3 في المئة من إيرادات الحكومة العامة ونحو 7.1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. وزادت الرسوم والتراخيص كحصة من الإيرادات غير الضريبية من 30.2 في المئة في العام 2000 إلى 43.4 في المئة في العام 2021، وشكّلت 10.1 في المئة من الإيرادات المحلية للحكومة في العام 2021. وتشير الرسوم والتراخيص إلى المبلغ المدفوع من قبل الفرد أو نشاط العمل للجهة الحكومية لقاء السماح له بأداء خدمة معينة، أو المشاركة في نشاط أعمال معين. وهي عبارة عن ضرائب غير مباشرة تستخدم لأنشطة الأفراد والأنشطة التجارية النظامية كلها. وقد شهدت فوائدهم وأرباح الجهات الحكومية انخفاضاً كنسبة مساهمة في الإيرادات غير الضريبية من 27.4 في المئة في العام 2000 إلى 15.4 في المئة في العام 2021.

الشكل 4: الإيرادات غير الضريبية (مليون دينار؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

كيف تقوم الحكومة بتحقيق الإيرادات على مستوى المحافظات؟

يبلغ مجموع البلديات في الأردن نحو 100 بلدية، باستثناء أمانة عمان الكبرى، ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، والبتراء. ويتم تصنيف هذه البلديات إلى ثلاثة أنواع بحسب مكان وجودها، وعدد سكانها، وأدائها المالي. وتضم الفئة "ألف" من 12 بلدية، بينما تضم الفئة "باء" 65 بلدية، والفئة "جيم" 23 بلدية²⁷.

واستناداً إلى قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021، تمثل البلديات مؤسسات أهلية مستقلة مالياً وإدارياً²⁸. ويمنح القانون البلديات الحق في جباية وتحصيل نطاق محدود من الضرائب والرسوم المحلية، في حين يعتبر حشد الإيرادات من المصادر الخاصة للبلديات ضعيفاً بسبب عدم كفاءة إنفاذ قانون الضريبة وفرض الرسوم وتحصيلها²⁹. وتعتبر البلديات بمثابة مقدمي الخدمات المحليين للسكان الذين يعيشون ضمن نطاق حدودها. وتمثل المصادر الرئيسية للإيرادات في البلديات في الضرائب والرسوم والجبايات المحلية، بالإضافة إلى التحويلات التي ترد إليها من الحكومة المركزية.

وتتمثل إحدى الخصائص المشتركة للبلديات في اعتمادها على إيرادات الحكومة المركزية. فعلى سبيل المثال، يتم تحصيل بعض أنواع من الضرائب والرسوم مثل الضريبة على الوقود³⁰، ورسوم تسجيل وترخيص المركبات، والمخالفات المرورية، وغيرها من الغرامات من قبل الحكومة المركزية وتحويل تلك الضرائب والرسوم إلى البلديات، وقد شكّلت هذه الإيرادات 32 في المئة من إجمالي إيرادات البلديات في العام 2021. وفي الوقت ذاته، تحصل البلديات فقط على حصة ضئيلة للغاية من الموازنة العامة - أقل من 15 في المئة³¹. وبالرغم من أنّ الإنفاق الرأسمالي للبلديات قد انخفض من 94 مليون دينار أردني في العام 2016 إلى 47.3 مليون دينار أردني في العام 2021.

ويوضح الجدول 2 المصادر الرئيسية للإيرادات التي تُحصّلها البلديات في الفئات ألف وباء وجيم، والتي تمثل كافة البلديات في الأردن. وفي المدة بين العام 2016 والعام 2021، شكّلت إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة، في المتوسط، 64.4 في المئة من إجمالي الإيرادات.

الجدول 2: مصادر إيرادات البلديات (مليون دينار أردني؛ بالأسعار الجارية)

نسبة التغيير 2021/2020	2021	2020	2019	2018	2017	2016	
15.0%	95.0	82.6	160.3	119.0	114.9	109.9	حصة الضريبة على الوقود
-37.5%	2.7	4.3	9.7	9.7	9.7	9.0	التراخيص
-2.7%	94.5	97.1	125.4	169.3	135.7	143.3	الضرائب والرسوم
21.4%	4.6	3.8	4.6	4.7	4.6	5.1	الرسوم المهنية
36.9%	12.9	9.4	11.6	13.5	18.2	15.2	تراخيص الأراضي والإنشاءات
-2.3%	11.1	11.3	13.5	19.4	14.2	14.6	العوائد
-14.0%	7.3	8.5	9.7	10.2	9.5	9.9	الرسوم
62.1%	26.5	16.3	23.6	20.9	18.9	17.1	خدمات جمع النفايات
17.8%	26.1	22.2	29.9	37.4	33.7	33.6	إيرادات أخرى
30.7%	15.0	11.4	14.5	37.0	11.9	9.8	الحصص
55.0%	12.3	7.9	7.7	8.2	8.3	8.3	الإيجارات
-11.8%	0.19	0.21	0.1	0.3	0.10	0.08	إيرادات المشاريع
111.2%	1.78	0.84	0.76	0.54	0.69	1.43	الفوائد
35.7%	2.3	1.7	2.8	2.1	3.0	0.9	الاستثمارات المالية
10.6%	198.4	179.5	234.0	295.6	249.7	248.6	الإيرادات من مصادر البلديات الخاصة
12.7%	308.4	273.6	408.9	451.6	376.4	368.3	إجمالي الإيرادات

المصدر: وزارة الإدارة المحلية، العام 2023. متوفرة على الموقع الإلكتروني: <https://www.mola.gov.jo/Ar/List>

وقد شهدت إيرادات المصادر الخاصة بالبلديات، والتي تُحصّلها البلديات بنفسها، تقلبات خلال الفترة بين العام 2016 والعام 2021؛ حيث ارتفعت من 248.6 مليون دينار أردني في العام 2016 إلى 295.6 مليون دينار أردني في العام 2018، ثم انخفضت إلى 234 مليون دينار أردني في العام 2019، مع تأثير جائحة كوفيد-19، وإلى 179.5 مليون دينار في العام 2020 (بمعنى، انخفض إجمالي إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة بنسبة 23.3 في المئة من العام 2019 إلى العام 2020). ويعود هذا الانخفاض الأحدث إلى خفض حصة البلديات من الضريبة على الوقود بنسبة 48.4 في المئة، وإلى انخفاض إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة بنسبة 33.1 في المئة. وقد شهدت إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة لجميع البلديات، التي يبلغ عددها مئة، انخفاضاً منذ العام 2018 إلى العام 2020 لترتفع في عام 2021.

وتشير هذه الأرقام إلى أن قدرة البلديات على حشد الإيرادات تُعدّ محدودةً بحكم القانون، وضعف التحصيل، والإعفاءات والاعتماد على الحكومة المركزية. وتُمكن الإيرادات التي تُحصّلها البلديات جزاءً تقديم خدمات معينة تتعلق بإدارة وجمع النفايات. **ومن الناحية العملية، فإن الحكومة المركزية تُقدّم جميع الخدمات الأساسية: المياه، والكهرباء، والغاز، والمجاري، والتعليم الأساسي، والرعاية الصحية، والدفاع المدني، والمواصلات العامة وخدمات الإسكان والبيئة.**

الجدول 3: إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة حسب فئة البلدية (مليون دينار أردني؛ بالأسعار الجارية)

2021	2020	2019	2018	2017	2016	فئة البلدية
83.1	95.4	128.6	151.3	130.2	128.8	الفئة ألف
100.6	74.1	91.3	126.8	104.2	104.4	الفئة باء
14.7	10.0	14.1	17.5	15.3	15.4	الفئة جيم
198.4	179.5	234.0	295.6	249.7	248.6	المجموع

المصادر: وزارة الإدارة المحلية، 2023، ونشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

ويبيّن **الجدول 4** أن عدد سكان المحافظات الرئيسية، والتي تغطي المئة بلدية باستثناء عمان والعقبة والبتراء، يبلغ قرابة 4.9 ملايين نسمة، وهم يمثلون نسبة 44 في المئة من مجموع عدد السكان في عام 2021.

الجدول 4: عدد السكان حسب المحافظة والنوع الاجتماعي في 2021

المجموع	إناث	ذكور	
4,642,000	2,149,800	2,492,200	عمان
569,500	263,700	305,800	البلقاء
1,581,000	745,200	835,800	الزرقاء
219,100	103,300	115,800	مادبا
2,050,300	990,900	1,059,400	إربد
637,000	308,600	328,400	المفرق
274,500	131,800	142,700	جرش
204,000	99,000	105,000	عجلون
366,700	175,200	191,500	الكرك
111,500	53,200	58,300	الطفيلة
183,500	87,700	95,800	معان
217,900	94,600	123,300	العقبة
11,057,000	5,203,000	5,854,000	المجموع

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح تعداد السكان، للعام 2021. متوافر على الموقع الإلكتروني: <http://dosweb.dos.gov.jo/population/population-2>

وتمثل البلديات من الفئة ألف، التي تحقق إيرادات تبلغ حوالي 119,6 مليون دينار بالمتوسط بين عام 2016-2021، نحو 29.5 في المئة من مجموع عدد السكان، وحوالي 654,000 أسرة معيشية. وتُظهر البيانات نوعاً هائلاً من عدم المساواة (التفاوت) بين العقبة، والبتراء، وأمانة عمان الكبرى وجميع البلديات الأخرى من حيث الإيرادات المحصلة والخدمات المقدمة للسكان. وتُحصل محافظتا البتراء والعقبة على معاملة ضريبية خاصة بالمقارنة مع المحافظات الأخرى. وقد تجاوزت إيرادات البلديات من مصادرها الخاصة من العقبة، والبتراء، وأمانة عمان الكبرى الإيرادات التي حصلتها المئة بلدية الأخرى بنسبة 30 في المئة، في المتوسط، بين العام 2018 والعام 2021. يبيّن أنّ مجموع عدد السكان في هذه البلديات الثلاث يشكّل 44 في المئة من عدد السكان، في حين تشكّل البلديات الأخرى مجتمعة 56 في المئة.

وقد شكّل إجمالي الإيرادات من البلديات كافة بما في ذلك أمانة عمان الكبرى، والبتراء، والعقبة نحو 1.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021، بالمقارنة مع 2 في المئة في العام 2020.

الجدول 5: مجموع الإيرادات من جميع البلديات (مليون دينار أردني؛ بالأسعار الجارية)

الإيرادات من البلديات						
2021	2020	2019	2018	2017	2016	
258.2	246.7	226.1	286.4	250	247.1	الإيرادات المحلية
174.3	166.7	121.4	169.3	135.7	143.3	الضرائب
0	0	0	0	0	0	التقاعد
9.6	9.2	25.1	37	9.4	9.8	المنح
83.8	80.1	104.7	117.1	114.3	103.8	إيرادات أخرى
24.1	23.4	26	28.3	32.3	28.7	التراخيص والرسوم
267.8	255.9	251.2	323.4	259.4	256.9	المجموع
258.2	0.82%	0.79%	1.1%	0.9%	0.9%	% من الناتج المحلي الإجمالي
الإيرادات من سلطة إقليم البتراء وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية						
2021	2020	2019	2018	2017	2016	
48.2	48.0	87.1	72	60.3	81.5	الإيرادات المحلية
9.9	5.9	6.7	7.6	7.3	7	الضرائب
0	0	0	0	0	0	التقاعد
0	0	0	0	0	0.2	المنح
38.3	42.1	80.4	64.4	53	74.3	إيرادات أخرى
19.4	18.4	80.4	64.4	53	74.3	التراخيص والرسوم
48.2	48.0	87.1	72.0	60.3	81.7	المجموع
0.15%	0.15%	0.27%	0.23%	0.20%	0.29%	% من الناتج المحلي الإجمالي
الإيرادات من أمانة عمان الكبرى						
2021	2020	2019	2018	2017	2016	
252.3	323	260.7	303.7	310.2	329.4	الإيرادات المحلية
88.6	92.1	96.8	105.8	94	88.8	الضرائب
0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	التقاعد
2.4	2.8	11.7	5.7	0.9	0	المنح
163.4	230.7	163.6	197.6	215.8	240.2	إيرادات أخرى
111.1	95.4	114.6	118.7	142.5	139.2	التراخيص والرسوم
254.7	325.8	272.4	309.4	311.1	329.4	المجموع
0.78%	1.04%	0.85%	1.0%	1.1%	1.2%	% من الناتج المحلي الإجمالي

إجمالي الإيرادات						
2021	2020	2019	2018	2017	2016	
558.7	617.7	573.9	662.1	620.5	658	الإيرادات المحلية
272.8	264.7	224.9	282.7	237	239.1	الضرائب
0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	التقاعد
12	12	36.8	42.7	10.3	10	المنح
285.5	352.9	348.7	379.1	383.1	418.3	إيرادات أخرى
154.6	137.2	221	211.4	227.8	242.2	التراخيص والرسوم
570.7	629.7	610.7	704.8	630.8	668	المجموع
1.75%	2.01%	1.91%	2.3%	2.1%	2.4%	% من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين اول وكتوبر 2022.

وينعكس الأداء المالي للبلديات والخدمات العامة، التي قدّمت إلى السكان خلال العقدين الماضيين، في المستجبات الاقتصادية والاجتماعية ضمن حدود البلديات التي يعيش فيها نحو 56 في المئة من السكان. ووفقاً لخطة تنمية المحافظات، تُعدُّ جودة الخدمات الصحية التي تُقدَّم إلى المواطنين متدنية جداً وغير كفؤة، ولا تُلبّي هذه الخدمات توقّعات السكان. ويوجد نقص في الأجهزة والمعدات الطبية والأدوية والكوادر الطبية، مع وجود محدودية في القدرات والموازنات (التقديرية) لدى البلديات للاستثمار في قطاعي البيئة والصحة.³²

وتُظهر إيرادات الموازنات لحصة كل فرد من السكان توزيعاً غير متساوٍ فيما بين البلديات؛ إذ كانت حصة الفرد من إيرادات الموازنة، من السكان في العقبة والبتراء في العام 2021، هي الأعلى بين البلديات (187.3 دينار أردني)، تلتها حصة الفرد الذي يعيش ضمن حدود أمانة عمان الكبرى (54.9 دينار أردني)، ثم باقي البلديات (43.5 دينار أردني).

وتظهر البيانات في الجدول 6 مستوى ملحوظاً من عدم المساواة (التفاوت) بين العقبة والبتراء من ناحية، وبين أمانة عمان الكبرى وباقي المحافظات الأخرى، من ناحية أخرى، من حيث الإيرادات المحصلة والخدمات المقدمة إلى السكان.

الجدول 6: إيرادات الموازنة لكل فرد من السكان (دينار أردني؛ بالأسعار الجارية)

2021	2020	2019	2018	
187.3	190.9	359.3	308.2	العقبة والبتراء
54.9	71.8	61.5	71.5	عمان
43.5	42.5	42.7	56.3	البلديات الأخرى

المصادر: حسابات المؤلف بناءً على البيانات المستقاة من دائرة الإحصاءات العامة ونشرة مالية الحكومة العامة.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد فرضت الأزمة السورية والعدد المتزايد من اللاجئين الوافدين إلى الأردن عبئاً إضافياً على الموارد الحالية للبلديات. وتعاني عملية تقديم الخدمات العامة من الإجهاد، وتوجد بواعث قلق بشأن ضمان الاندماج الاجتماعي والاقتصادي الطويل الأمد للاجئين السوريين³³ ضمن الموازنة الحالية. ومن أجل ضمان تحقيق الحد الأدنى من الالتزامات الأساسية، تُعدُّ زيادة الاستثمارات في الخدمات العامة أمراً ضرورياً. فعلى سبيل المثال، وبحسب تقرير لمنظمة هيومان رايتس ووتش للعام 2020 حول الوضع التعليمي للأطفال من اللاجئين السوريين في الأردن، فإن 80 في المئة من هؤلاء اللاجئين يعيشون في حالة من الفقر. ووفقاً للتقرير ذاته، يلتحق بالمدارس ربع أطفال اللاجئين السوريين فقط، ممّن هم في سن المدرسة، ويعود ذلك، في جزء منه، إلى عوائق الالتحاق الإدارية، وفي جزء آخر منه، إلى الافتقار إلى توافر المواصلات الميسورة الكلفة والأمنة. وتعاني الغرف الصفية والمراكز الصحية من الاكتظاظ، ويوجد نقص في المعلمين والكوادر الطبية.³⁴ وتواجه معظم البلديات في شمال الأردن تحديات جمة تتعلق بإدارة النفايات الصلبة، وعدم كفاية خدمات المياه بسبب الزيادة في الطلب، وعدم كفاية البنية التحتية والصرف الصحي، وعدم كفاءة الخدمات الحكومية للتعليم المدرسي والرعاية الصحية، بالإضافة إلى ارتفاع معدلات البطالة.³⁵

ويوضح **الجدول 7** أن كميات النفايات الصلبة التي تُنتجها البلديات بلغت 3,969,984 طناً في العام 2021، بينما غطت عمليات جمع النفايات الصلبة البلدية فقط 80 في المئة من النفايات - 90 في المئة في المناطق الحضرية و 70 في المئة في المناطق الريفية.³⁶ وتشكّل عمان وحدها نحو نصف مجموع النفايات الصلبة الناتجة في المملكة.³⁷ وهذا مؤشرٌ على التباين، حيث يتم تقديم خدمات غير متكافئة ومنتدنية الجودة للسكان الذين يعيشون ضمن حدود البلديات. ويتم التعامل مع إدارة النفايات في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين من قبل وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، من خلال اتفاقيات موقعة مع البلديات المعنية.³⁸

الجدول 7: النفايات التي تُنتجها وتجمعها المحافظات في العام 2021³⁹ (بالطن)

النفايات		عدد السكان	
التي جمعتها البلديات	التي أنتجتها البلديات		
1,500,027	1,666,697	4,642,000	عمان
143,134.12	204,477	569,500	البلقاء
454,123	567,653	1,581,000	الزرقاء
62,934	78,667	219,100	مادبا
515,307.96	736,154	2,050,300	إربد
160,099	228,713	637,000	المفرق
68,990.90	98,558	274,500	جرش
51,271.92	73,246	204,000	عجلون
92,163.79	131,663	366,700	الكرك
28,024	40,034	111,500	الطفيلة
46,120	65,885	183,500	معان
62,589	78,236	217,900	العقبة
3,184,783	3,969,984	11,057,000	المجموع

المصدر: التقديرات على أساس أرقام 2014 (325,2 كغم سنوياً)، بنمو نسبته 2 في المئة.

يوجد عدم مساواة (تفاوت) واضح بين البلديات من حيث حصتها من الإيرادات والخدمات التي تقدمها للمواطنين، بالإضافة إلى احتياجاتها. حيث يؤدي ذلك إلى خلق فجوة بين الحد الأقصى من الموارد المتاحة، وبين الاحتياجات على المستوى المحلي. غير أنه وفقاً لقانون الإدارة المحلية لسنة 2021، فإن البلديات تعتبر مستقلة مالياً. وبناءً على ذلك، ينطبق التزام الحد الأقصى من الموارد المتاحة على تلك البلديات من حيث استيفاء التزاماتها تجاه حقوق الإنسان، وحشد الإيرادات، بما في ذلك من خلال فرض الضرائب، وذلك ضمن حدود منطقتها الجغرافية. ويُعتبر معظم البلديات مديناً بحكم الأمر الواقع، وقدرتها على تعزيز المزيد من الإيرادات محدودة بفعل القانون، والتحصيل فيها ضعيف، إضافة إلى الإعفاءات، والاعتماد على الحكومة المركزية. وقد مثل إنفاقها على الأجور والرواتب الإدارية نحو ثلثي الموازنة (65 في المئة تقريباً من موازنتها) في 2021.

وهذا بدوره يؤدي إلى تدني جودة الخدمات الجاري تقديمها إلى السكان من قبل البلديات. ونظراً إلى أن إيرادات البلديات تقع تحت سيطرة الحكومة المركزية، وبأخذ افتقارها إلى اللامركزية المالية بعين الاعتبار، فإن البلديات لا تستطيع تعديل سياستها المالية لسد هذه الفجوات⁴⁰ وبالرغم من هذا النقص في الإيرادات لدى البلديات، فإن الحكومة المركزية تقدم إعفاءات من ضريبة الأبنية والأراضي للمواطنين كافة.

التغيير من أجل الأعمال بحقوق الإنسان

لقد لقي الاعتراف بالحاجة إلى اتخاذ إجراءات محلية لتحسين فرض الضرائب جُرعةً تعزيبيةً من خلال اعتماد برنامج عمل (أجندة) أدببب أبا⁴¹، والذي ببشكل ”الإطار العالمي لتمويل التنمية المستدامة من خلال مواءمة جميع التدفقات التمويلية والسياسات مع الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية“⁴². ووفقاً للجنة الخبراء حول تعاون الدول في المسائل الضريبية، فإن الإيرادات الضريبية تُمول تقديم الخدمات العامة الأساسية، وتساعد في تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁴³. وتقر خطة التنمية المستدامة للعام 2030 بنفسها بأن الموارد المالية العامة، سواءً المحلية منها أم الدولية، تؤدي دوراً في تقديم الخدمات الأساسية والسلع العامة⁴⁴. ويدعو الهدف 1-17 من أهداف التنمية المستدامة جميع أصحاب المصلحة إلى ”تعزيز تعبئة الموارد المحلية، بوسائل تشمل تقديم الدعم الدولي إلى البلدان النامية، لتحسين القدرات المحلية في مجال تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات“⁴⁵. ومن خلال سياستها المالية، فإن للحكومة الأردنية تأثير ملموس على أعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ووفقاً لما ذكره المقرر الخاص حول الفقر المدقع وحقوق الإنسان، ”فإن فرض الضرائب يُعدُّ أداةً رئيسةً لمواجهة عدم المساواة (التفاوت)، ولإيجاد الموارد الضرورية للحد من الفقر ولإعمال حقوق الإنسان، كما يمكن استخدام ذلك لتعزيز وجود مستوى أقوى من حيث الحوكمة، والمساءلة والمشاركة في الشؤون العامة“⁴⁶. ولا يتم أعمال حقوق الإنسان من خلال الاستثمار في أعمالها فحسب، بمعنى الإنفاق، بل يتم أعمالها أيضاً من خلال زيادة الحد الأقصى من الموارد المتاحة بناءً على مبادئ المساواة وعدم التمييز⁴⁷.

ويتطرق التحليل التالي المرتكز على حقوق الإنسان إلى الأسئلة التالية:

1. هل يقوم الأردن بجمع إيرادات كافية لتغطية الاحتياجات التمويلية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، على نحو يواكب نموه الاقتصادي؟
2. إلى أي مدى يفي النظام الضريبي في الأردن بالالتزام بعدم التمييز ويعالج أوجه عدم المساواة (التفاوتات)؟
3. إلى أي مدى يلتزم النظام الضريبي بمبادئ حقوق الإنسان، مثل الشفافية والمشاركة والمساءلة من حيث حشد الإيرادات؟
4. هل يستثمر الأردن على نحو يفي بالغرض في أعمال حقوق الإنسان؟

السؤال الأول: هل يقوم الأردن بجمع إيرادات كافية لتغطية الاحتياجات التمويلية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، على نحو يواكب النمو الاقتصادي؟

يقتضي استخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة توسيع نطاق القاعدة الضريبية (الوعاء الضريبي) وتحسين كفاءة التحصيل الضريبي. وتتضمن الخيارات المتاحة للحكومة، لحشد الإيرادات بشكل عام، ولإعمال حقوق الإنسان، زيادة الإيرادات الضريبية، والمعونات والمنح، ومنع التدفقات المالية غير المشروعة، والاقتراض أو إعادة هيكلة الدين، واعتماد سياسات اقتصادية كلية أكثر تكيفية (على سبيل المثال، معاكسة لاتجاهات الدورة الاقتصادية countercyclical). ومن المهم للغاية قيام الحكومة بترتيب أولوياتها الاقتصادية والاجتماعية.

وبشكل عام، فإن الضرائب غير المباشرة تُلحق الضرر بالفقراء. ولكن في الوقت نفسه، يوجد لهذا النوع من الضرائب تأثير إيجابي على إعادة توزيع الدخل، مما يقلل أوجه عدم المساواة (التفاوت)، ويؤدي إلى الاستثمار في الخدمات العامة، وتوفير الحماية الاجتماعية. ونتيجة لذلك، يُعدُّ تنفيذ السياسات الضريبية على أساس مبدأ التكلفة التصاعدي مسألة بالغة الأهمية من أجل إعادة توزيع الدخل، وحماية حقوق الإنسان. وتشير مختلف المعاهدات الدولية إلى استخدام السياسة المالية لتحقيق أهداف حقوق الإنسان⁴⁸.

وكما ورد في المقدمة، قامت وزارة المالية بنشر إحصاءات المالية العامة للدولة التي تغطي الشهور العشرة الأولى من العام 2022⁴⁹، وهي تبين أن الإيرادات المحلية قد ازدادت خلال تلك الفترة، زيادةً كبيرة، من 19.9 في المئة في عام 2020، إلى 23.7 في المئة خلال الشهور العشرة الأولى في عام 2022 كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بالمقارنة مع الفترة ذاتها من العام 2021. وخلال الفترة نفسها، انخفضت المنح الخارجية من 537.7 مليون دينار أردني إلى 128.5 مليون دينار أردني. وعلى صعيد الإنفاق، فقد اتسع الفرق بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد بلغنا 26.3 في المئة و4.2 في المئة، على التوالي خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2022. وقد ارتفع عجز الموازنة الكلي (باستثناء المساعدات) بصورة ملحوظة من حيث المستوى (بمقدار 51 مليون دينار أردني) ولكن كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي انخفض (من 7.1 في المئة في الشهور العشرة الأولى من عام 2021 إلى 6.8 في المئة مقارنة مع نفس الفترة من عام 2022)، ويعود ذلك، في جزء رئيسي منه، إلى التدابير التقشفية التي نُفذت من خلال برنامج صندوق النقد الدولي. وقد واصل حجم الدين ارتفاعه فبلغ 110.7 في المئة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2022، بالمقارنة مع 110.2 في المئة في نهاية العام 2021. واجمالاً فقد ارتفعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 16.5 في المئة في شهر تشرين الأول من عام 2022 مقارنة مع مستواها في نهاية عام 2019.

ويصوّر الشكل 5 تطور الإيرادات المحلية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي؛ فقد حصلت الحكومة إيرادات مقدارها (9,969.6) مليون دينار أردني في العام 2021، أو ما يساوي 30.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. وخلال العقدين الماضيين (2000 - 2021)، بلغ متوسط الإيرادات 33.4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراوحت تلك الإيرادات بين 28.16 في المئة و41.4 في المئة. وكانت الإيرادات كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020 أقل مقارنة مع السنوات السابقة. ويعزى هذا الانخفاض إلى انكماش النشاط الاقتصادي خلال جائحة كوفيد-19 في العام 2020.

الشكل 5: الإيرادات المحلية (% من الناتج المحلي الإجمالي؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

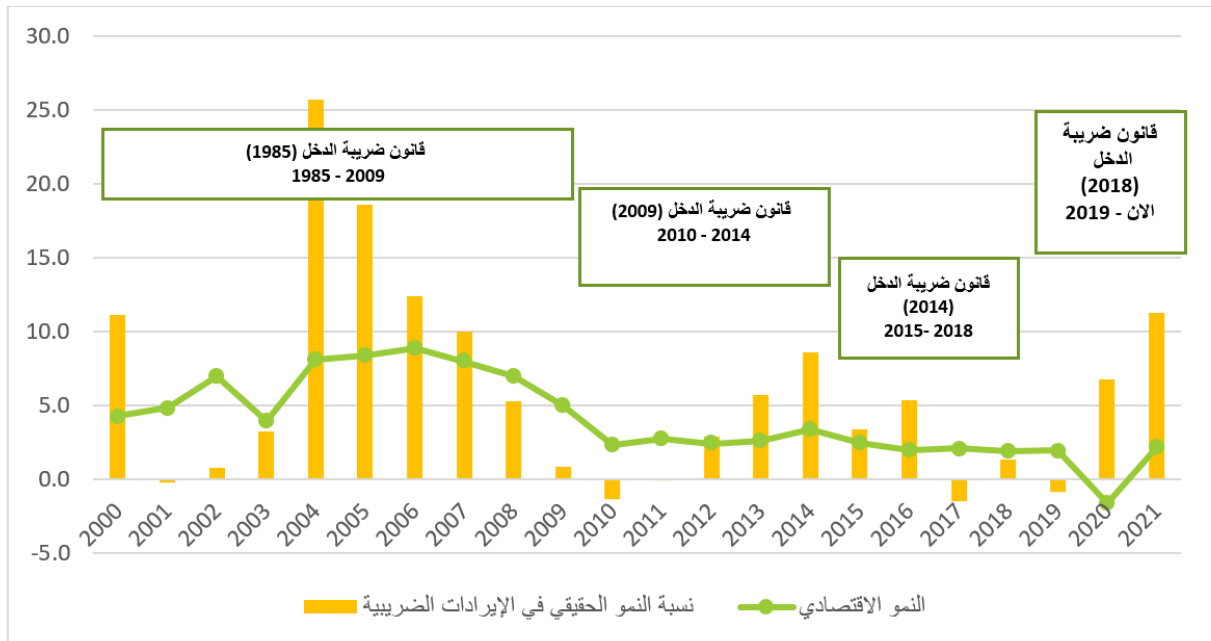
وخلال الفترة بين العام 2000 والعام 2021، عمل الأردن مع صندوق النقد الدولي في مجال إصلاح الاقتصاد والنظام الضريبي⁵⁰. وجرى تعديل الضريبة العامة على المبيعات تسع مرات، وتعديل قانون ضريبة الدخل أربع مرات⁵¹ وفي كل مرة، عُدلت القاعدة الضريبية (الوعاء الضريبي) والنسب الضريبية لأجل حشد المزيد من الإيرادات لتمويل الإنفاق الحكومي. ومن خلال التأثير على القاعدة الضريبية والنسب الضريبية، وكذلك على الإعفاءات والحوافز، يمكن للضرائب أن تؤثر على العوامل الاقتصادية بما في ذلك التأثير على الأسر المعيشية والقطاع الخاص. فخفض النسب الضريبية الهامشية على الأجور والرواتب، على سبيل المثال، يُمكن أن يحفز الأشخاص على العمل أكثر وتحسين رفاههم. كما أن خفض النسب الضريبية الهامشية على دخل أنشطة الأعمال يُمكن أن يُشجع بعض الشركات على الاستثمار داخل الأردن وليس خارجه. ومع ذلك، فما زالت القيود على التوسع في استثمارات القطاع الخاص ترتبط بالقرارات والإجراءات الحكومية المرتبطة بالنسب والإدارة الضريبية، والفساد، والاستقرار السياسي، وانقطاعات الكهرباء.⁵²

وخلال الفترة بين العام 2000 والعام 2019، واكبت الضرائب تطور النمو الاقتصادي، باستثناء الأعوام 2001، 2002، 2003، 2008، و2009. حيث ارتبطت فترة النمو الاقتصادي، المرتفع والأكثر ازدهاراً، بارتفاع تحصيل الإيرادات الضريبية. وفي المتوسط، فقد نمت الإيرادات الضريبية بنسبة 16.7 في المئة، ونما الأداء الاقتصادي بنسبة 8.4 في المئة في الفترة بين العام 2004 والعام 2007. وفي بعض الأعوام، شهد تحصيل الإيرادات الضريبية عدداً من التقلبات، ولم يكن مرتبطاً بالنمو الاقتصادي. أما في الأعوام 2001، 2002، 2003، 2008، 2009، 2010، 2011، 2017، 2018، و2019، فقد فاق النمو الاقتصادي نمو الإيرادات الضريبية. وأما في الأعوام الأخرى بين العامين 2000 و2019، فقد فاقت الإيرادات الضريبية النمو الاقتصادي.

وبالإضافة إلى التغييرات في القاعدة الضريبية والنسب الضريبية، ثمة عوامل أخرى تؤثر على تحصيل الإيرادات الضريبية حتى بشكل أكبر من النمو الاقتصادي. وعلى سبيل المثال، فقد أدت الصدمات الخارجية، مثل حرب العراق التي اندلعت في العام 2003، والأزمة المالية العالمية في العام 2008، وثورات الربيع العربي، ومؤخراً، جائحة كوفيد-19؛ إلى إحداث أثر سلبي على الاقتصاد من خلال تدهور النشاط الاقتصادي؛ وكان ولا يزال التحصيل الضريبي في إطار الاقتصاد المفتوح في الأردن يتأثر، بدوره، بفعل هذه الصدمات (انظروا إلى الشكل 6).

ويشير تحليل أجراه صندوق النقد الدولي، عقب مرور عقدين على الشروع في الإصلاحات الضريبية، إلى أن تعديل نسبة الضريبة الهامشية العليا على ضريبة الدخل من 50 في المئة في الفترة (1985 - 2009) إلى 14 في المئة في العام (2010)، وإلى 20 في المئة في العام (2014)، ثم إلى 30 في المئة في العام (2018)، جنباً إلى جنب مع زيادة نسب الضريبة العامة على المبيعات من 13 في المئة إلى 16 في المئة، ... قد أدى كله إلى جعل النسب الضريبية في النظام الضريبي أقل تصاعدياً (فرض الضريبة بمبدأ التكليف التصاعدي) وأكثر تنازلياً (فرض الضريبة بمبدأ التكليف التنازلي)، باستثناء زيادة النسبة الهامشية العليا في العام 2018. ومن الناحية التاريخية، بقي التحصيل الضريبي مواكباً لتطور النسبة الهامشية العليا. فكلما ارتفعت النسبة الهامشية العليا، ارتفعت التحصيلات الضريبية، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية. ومن المعروف أن للضريبة العامة على المبيعات تأثيرات تنازلية على الفئات الفقيرة والهشة بصورة أكبر من تأثيراتها على الأغنياء. وتظهر البيانات الرسمية أن معدل الفقر قد ازداد من 14.4 في المئة في العام 2008 إلى 15.7 في المئة في العام 2018، ومن المتوقع أن يكون قد ازداد عقب جائحة كوفيد-19. ويوضح الشكل 6 أن النمو في الإيرادات الضريبية لم يستجب للتغييرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي.

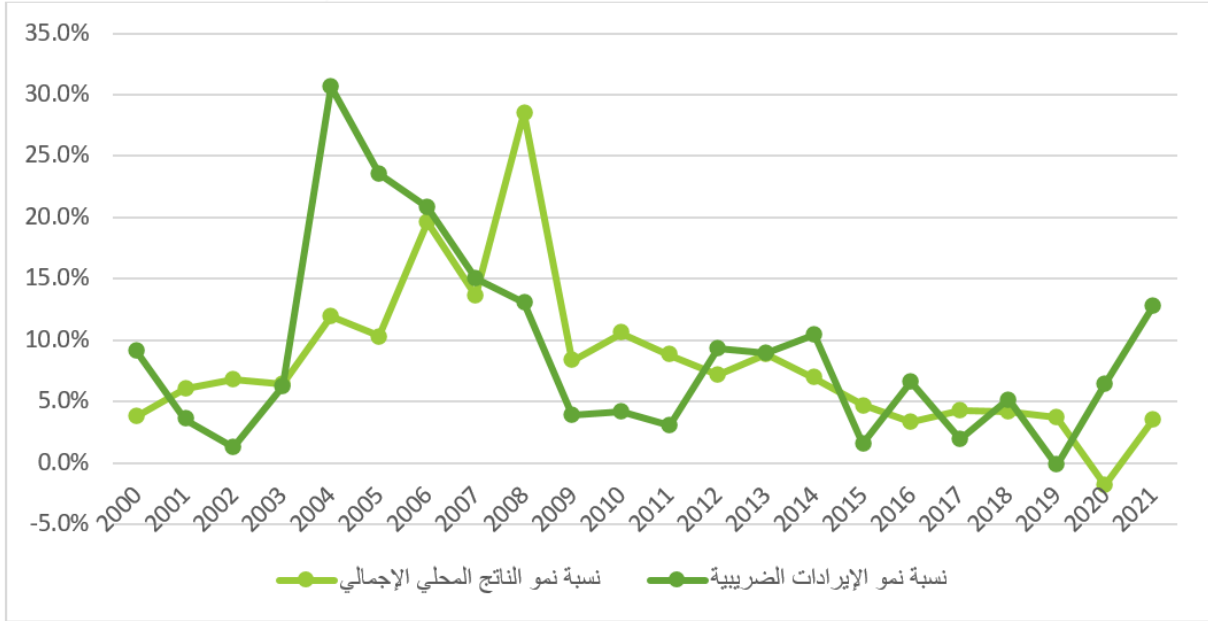
الشكل 6: الإيرادات الضريبية الفعلية والنمو الفعلي في الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

وعلاوةً على ذلك، وعند فحص العلاقة بين الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، وبين النمو في الإيرادات الضريبية في الفترة بين العام 2000 والعام 2021، فإننا نستطيع الاستنتاج بأن النمو في الإيرادات الضريبية لم يستجب للتغيرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي، مما يشير إلى عدم وجود مرونة في الضريبة. وفي معظم السنوات خلال تلك الفترة، كان النمو في الإيرادات الضريبية يرتبط بحدوث تراجع في نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، مما يشير إلى وجود علاقة غير مترابطة بينهما. ويظهر **الشكل 7** تطور الإيرادات الضريبية والنمو الاقتصادي في الفترة (بين العام 2000 والعام 2021). وقد كان معامل الارتباط بين النمو في الإيرادات الضريبية، وبين النمو في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، إيجابياً ومتواضعاً، بمقدار 0.48 تقريباً.

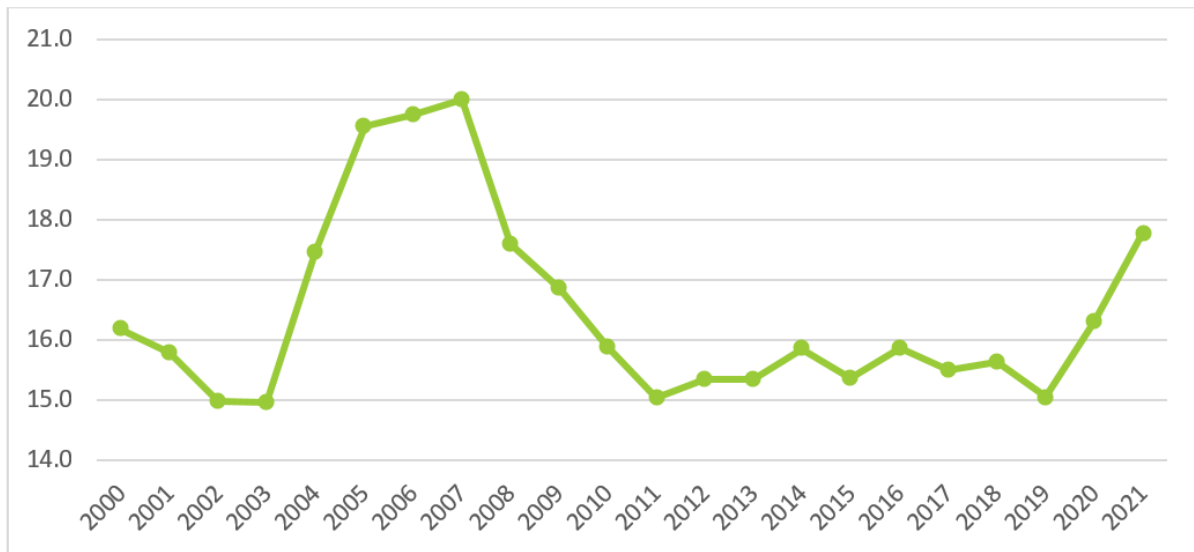
الشكل 7: النمو في الإيرادات الضريبية وفي الناتج المحلي الإجمالي (%؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

ويوضح **الشكل 8** بأن حصة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي كانت حوالي 16.5 في المئة، في المتوسط، خلال الفترة من العام 2000 إلى العام 2021.

الشكل 8: الإيرادات الضريبية (% من الناتج المحلي الإجمالي؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

ومن منظور حقوق الإنسان، يعتبر قياس **المرونة الضريبية** أمراً مهماً، لأن ذلك يمثل قدرة الحكومة على جمع الإيرادات الضريبية على الأقل بنفس وتيرة / معدّل الناتج المحلي الإجمالي، وبما يعمل بالتالي على تعزيز الحد الأقصى من الموارد من النمو الاقتصادي: فكلما ارتفع الناتج المحلي الإجمالي، توجد إمكانية محتملة أكبر لزيادة الإيرادات.

وتشير المرونة الضريبية، التي يقل مستواها عن 1، إلى أن الناتج المحلي الإجمالي ينمو بمعدل يساوي أو يزيد عن الإيرادات الضريبية. ونتيجة لذلك، ينبغي للحكومة وضع تصميم لجباية ضرائب جديدة للمحافظة على موازنة نمو الإيرادات مع النمو الاقتصادي، وذلك للتمكين من زيادة الموارد المتاحة إلى حدودها القصوى، وتوفير الخدمات العامة المطلوبة للسكان، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يشير النظام الضريبي غير المرن، إلى وجود ضعف وعيوب هيكلية تتعلق بقلّة كفاءة التحصيل الضريبي، والفساد، والتلاعب الضريبي، والإعفاءات، والضعف الإداري، وما يجتمع معها ويقترن بها من الصدمات الخارجية التي تؤثر على الاقتصاد، وتخفف النمو الاقتصادي، إلى جانب توافر الموارد وحشدها.

ولأجل قياس المرونة الضريبية، يُستخدَم نهجان (مقاربتان) شائعان؛ فالنهج الأول يتعلق بقسمة النسبة المئوية للتغير في الإيرادات الضريبية على النسبة المئوية للتغير في الناتج المحلي الإجمالي، مقسماً على فترات فرعية على أساس التعديلات في القوانين الضريبية و / أو بين العام 2000 والعام 2010 وبين العام 2011 والعام 2021 لتحديد تلك التأثيرات.

المرونة الضريبية = % للتغير في الإيرادات الضريبية / % للتغير في الناتج المحلي الإجمالي

ووفقاً لهذا النهج، فقد كان متوسط المرونة الضريبية أكثر من 1 في الفترة بين العام 2001 والعام 2014. أما في الفترة بين العام 2015 والعام 2018، فقد كانت المرونة الضريبية تساوي 1، مما يشير إلى الحاجة إلى المزيد من التدابير من جانب الحكومة لزيادة الإيرادات. وأما في الفترة بين العام 2019 والعام 2021، فقد فاقت المرونة الضريبية القيمة 1 بالقيمة المطلقة. وتكشف البيانات في **الجدول 8** النقب عن أنّ المرونة الضريبية بلغت، في المتوسط، 1.4 خلال الفترة بين العام 2000 والعام 2021 وفق النهج الأول، مع تباين يتراوح بين -3.86 و5.05.

الجدول 8: المرونة الضريبية

المتوسط 2020-2000	2021-2019	2018-2015	2014-2010	2009-2000	
5.7%	6.2%	2.2%	3.2%	8.5%	% للتغير في الإيرادات الضريبية
4.1%	0.86%	2.2%	2.7%	6.8%	% للتغير في الناتج المحلي الإجمالي
1.4	6.3	1.0	1.2	1.3	المرونة الضريبية

المصدر: حسابات المؤلف.

ويتمثل النهج الثاني في استخدام معادلة $(\text{Log}T_t = A + \beta \text{Log}Y_t)$ ، حيث تمثل (T) قيمة الإيرادات الضريبية، (Y) الناتج المحلي الإجمالي، (β) معامل الارتباط الداخلي للضرائب. وحيث أن المعادلة ممثلة بشكل منطقي، فإنها توفر تقديراً للمرونة الضريبية، كما أنها تقيس النسبة المئوية للاستجابة في الإيرادات الضريبية للتغير بنسبة 1 في المئة في الناتج المحلي الإجمالي. كما أنها تستخدم نهج حساب المربعات الصغرى العادية للفترة بين العام 2000 والعام 2021.

وستكون نتائج الانحدار على النحو التالي:

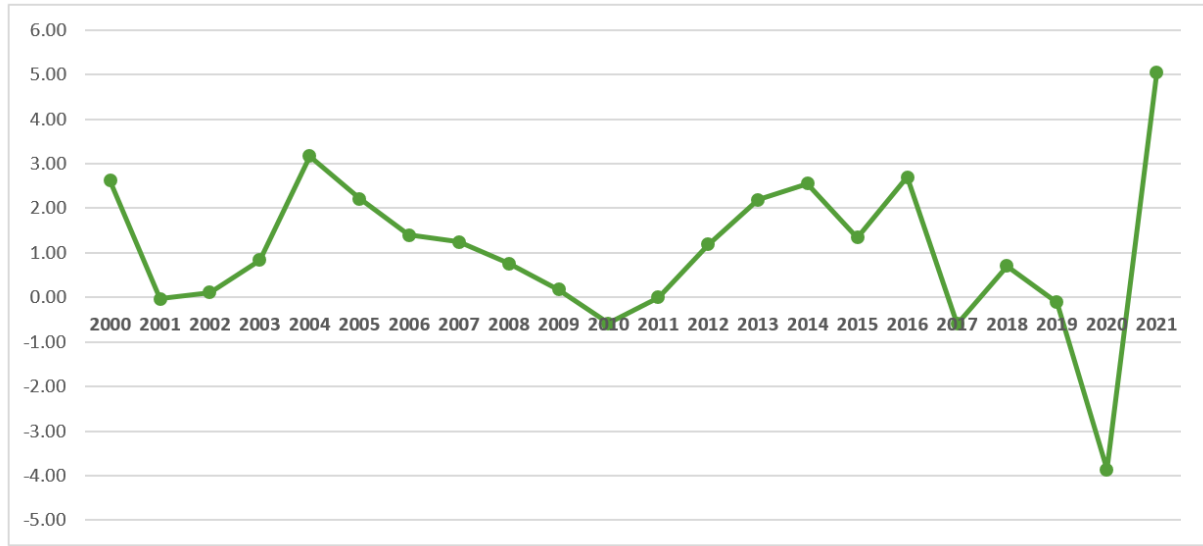
$$\text{Ln(Tax Revenues)} = -4.523 + 1.268 \text{ Ln (GDP)}$$

$$P=0.000 \quad p=0.000 \quad R^2=0.968$$

وباستخدام هذا النهج الثاني، يتم الحصول على تقديرات المرونة الضريبية لكل نوع رئيس من الضرائب من خلال تقدير المربعات الصغرى العادية للفترة بين العام 2000 والعام 2021. وقد كانت جميع أشكال المرونة المقدمة بمعاملات المرونة مختلفة اختلافاً كبيراً (ذا دلالة إحصائية) عن قيمة "صفر" عند مستوى ثقة يبلغ 0.99. وتكشف النتائج النقاب عن أن بعض أنواع الضرائب قد وُجِدَتْ بأنها أقل من واحد (0.85 لضريبة الدخل على الأفراد، 0.84 لضريبة المسقفات، -0.55 للضريبة على التجارة). وقد وُجِدَتْ الضريبة العامة على المبيعات المتعلقة بالسلع المحلية، والمستوردات والرسوم بأنها قريبة من واحد. وبالنسبة إلى الضرائب الأخرى، بما في ذلك ضريبة الدخل على الشركات (1.78)، والضريبة العامة للمبيعات على الخدمات (1.7)، والضرائب على القطاع التجاري (5.7)، والاشتراكات الاجتماعية (1.94)، فقد وُجِدَتْ بأنها مرنة وتزيد عن واحد. وبصورة عامة، بلغت المرونة الضريبية 1.27 للفترة بين العام 2000 والعام 2021.

وتظهر هذه النتائج اتساق كلا النهجين من حيث حساب المرونة، وأن النمو في الناتج المحلي الإجمالي لا يؤدي إلى نمو متوازن في الإيرادات الضريبية، بصورة عامة، وأن المرونة الضريبية تخضع لتباين كبير (ذي دلالة إحصائية) من عام إلى آخر.

الشكل 9: المرونة الضريبية

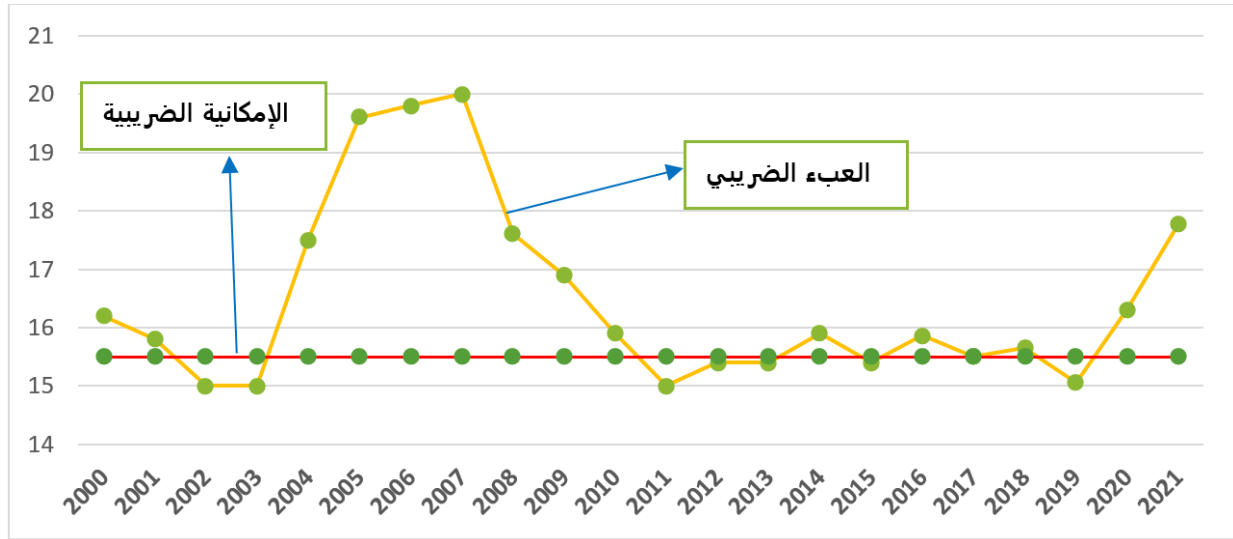


المصدر: حسابات المؤلف.

وتُعَدُّ **الإمكانية الضريبية** أداةً مهمّةً لعكس وتقييم قدرة الحكومة على جمع إيرادات كافية للإنفاق على الاحتياجات التمويلية لأهداف التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك على نحو يواكب النمو الاقتصادي. وتُعرَّفُ الإمكانية الضريبية على أنها المستوى الأقصى من الإيرادات الضريبية التي يمكن لدولة ما تحقيقها. وهي مقياسٌ للعبء الضريبي الأساسي المثالي، والذي يوازن ما بين حاجة الحكومة للإيرادات لتغطية الإنفاق، وبين قدرة المكلفين على الدفع. وتشير العديد من الدراسات إلى الإمكانية الضريبية على أنها مؤشر لقدرة اقتصاد ما على تحمل عبء ضريبي محدد بعينه. وبعبارة أخرى، فإن الحكومة تحتاج إلى توظيف جميع الموارد المتاحة في البلد المعني لتحقيق المستوى الضروري من الإيرادات الضريبية للوفاء بالتزاماتها بحقوق الإنسان.

وتظهر نتائج عمليات الحساب هذه أن الإمكانية الضريبية للاقتصاد الأردني بلغت، في المتوسط، 15.5 في المئة خلال الفترة بين العام 1992 والعام 2017.⁵³ ويمثل هذا المستوى من الضرائب التي قامت الحكومة بجبايتها النقطة التي تستطيع عندها الحكومة الوفاء بالتزاماتها دون إثقال كاهل السكان بالعبء الضريبي. ويمكننا رؤية أن فرض عبء ضريبي أساسي بنسبة 15.5 في المئة، مع وجود إمكانية ضريبية بنسبة 15.5 في المئة، يعني أن العبء الضريبي قد بلغ مستوىً مقبولاً في العام 2017 و 2018.⁵⁴

الشكل 10: العبء الضريبي والإمكانية الضريبية (% من الناتج المحلي الإجمالي؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: وزارة المالية.

ووفق الدراسة التي أعدها فريجات وعدينات خلال الفترة من عام 2000 إلى عام 2017، فإن القدرة الضريبية التقديرية للأردن تبلغ 16.1 في المئة. وهذا يشير إلى أن العبء الضريبي في العام 2021 (17.8 في المئة) أعلى من القدرة الضريبية، الأمر الذي يعني وجود إجهاد ضريبي⁵⁵؛ مما يعني ضمناً، بدوره، أن الأردن تجاوز حدود الإجهاد الضريبي.

وعند تحليل الهيكلية اللامركزية للإيرادات العامة، يمكن ملاحظة وجود عدم مساواة (تفاوت) رئيسي بين البلديات من حيث حصتها من الإيرادات والخدمات التي تقدمها إلى المواطنين. وبشكل أكثر تحديداً، فقد تجاوزت الإيرادات التي تمت جبايتها من العقبة، والبتراء وأمانة عمان الكبرى، الإيرادات التي تم تحصيلها من المئة بلدية أخرى بنسبة 37.2 في المئة في المتوسط في الفترة بين العام 2016 والعام 2021، علماً بأن عدد السكان في هذه البلديات الثلاث يبلغ 44 في المئة من عدد سكان الأردن، بينما يشكل عدد السكان في مناطق البلديات الثلاث الأخرى 56 في المئة. ويؤدي ذلك إلى وجود فجوة في الموارد المتاحة والاحتياجات على المستوى المحلي.

ووفق التقرير السنوي لديوان المحاسبة للعام 2019، فقد وُقِّرت العديد من القوانين والاتفاقيات، بما في ذلك قانون الجمارك، وقانون ضريبة الدخل، وقانون الاستثمار، والاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف، وقرارات رئاسة الوزراء **إعفاءات** على السلع المستوردة بقيمة 575,4 مليون دينار أردني في العام 2019. وعلاوةً على ذلك، فقد أشار التقرير إلى وجود نظام متابعة غير كفء للإعفاءات المقدمة للمستثمرين، والمشاريع، والمناطق التنموية ومناطق التجارة الحرة، مع عدم وجود ضمانات كافية للإعفاءات المقدمة للمشاريع والمستثمرين. وفي العام 2019، بلغ حجم التهرب من ضريبة الدخل والرسوم الجمركية نحو 589,6 مليون دينار أردني و255,4 مليون دينار أردني، على التوالي. ويواجه الأردن ارتفاعاً في نسبة "الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي" بنسبة 110.2 في المئة (بما في ذلك الدين المحتجز لدى صندوق استثمارات الضمان الاجتماعي)، وقد واجه البلد أيضاً عجزاً مزمناً في الموازنة، بلغ 2,533.9 مليون دينار في العام 2021.⁵⁶

وينبغي تحصيل الإيرادات بشكل كفء وفعال، مع بذل أقصى الجهود لمكافحة الفساد والحدّ من **التهرب الضريبي**. ويوجد اتفاق على أن الأردن يواجه تحديات تتعلق بكفاءة إدارته الضريبية.⁵⁷ حيث لم يتم تحصيل نحو 2,4 مليار دينار أردني من الضرائب غير المدفوعة (نحو 1,1 مليار دينار أردني كضريبة دخل غير مدفوعة⁵⁸، ونحو 1,3 مليار دينار أردني كضريبة مبيعات غير مدفوعة)، أي ما يعادل 7.6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019، أو 27.5 في المئة من الإيرادات المحلية.⁵⁹ وهذا يؤثر على قدرة الحكومة على تقديم وإدامة الخدمات العامة والاجتماعية ذات الجودة العالية، مما يُنشئ حالات عدم مساواة (تفاوتات) بين الأشخاص وعبر المحافظات فيما يتعلق بالحصول على الخدمات.

وعلاوةً على ذلك، فإن هذا يؤثر سلباً على قدرة الحكومة على خفض عجز الموازنة، والذي بلغ 2,533.9 مليون دينار (7.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 2021، وحجم الدين العام، والذي بلغ 110.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي - وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة الضرائب⁶⁰ ويتعارض عدم المساواة بين المكلفين، من حيث المبالغ النهائية التي تدفع كضرائب، مع الالتزام المتعلق بالحد الأقصى من الموارد المتاحة. ويُشترط أن يكون تحصيل الإيرادات الضريبية متناسباً وتصاعدياً.

وتشير التقديرات إلى أن حجم القطاع غير النظامي (غير الرسمي) يتراوح ما بين 25-30 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي⁶¹، الأمر الذي يؤدي إلى وجود العديد من العمالة خارج نظام الحماية وقانون العمل فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية. في العادة تتأثر الفئات الهشة من العمل في القطاع غير الرسمي. وبنفس الوقت يؤدي هذا الأمر إلى زيادة العبء الضريبي على المكلفين المسجلين. في الوقت ذاته، ما زال الأشخاص في القطاع غير النظامي يدفعون ضرائب غير مباشرة تنازلية.

وتعتبر **المساعدات والمنح الخارجية** المقدمة إلى الأردن من المجتمع الدولي غير قابلة للتنبؤ بها، وغير مستدامة بالضرورة، وفي بعض الأحيان غير متسقة وغير مؤمنة. وفي بعض الأحيان، يمكن أن تساهم المساعدات الخارجية، التي تكون على شكل منح أو قروض، وهي معلقة على شروط، في عدم الالتزام بالتزامات حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، تؤدي المساعدات الخارجية على هيئة قروض ميسرة إلى زيادة حجم الدين، حتى وإن كانت دفعات الفائدة أقل مقارنة مع القروض التقليدية أو المعيارية. وتؤدي زيادة تراكم الدين إلى زيادة عبء سداد الفوائد على الإنفاق العام، وتقليل الموارد المتاحة في الموازنة لتلبية الاحتياجات الأساسية، مثل التعليم والصحة. وينبغي أن تتقيد المساعدات والمنح الخارجية بالمبادئ المنصوص عليها في إعلان باريس حول فعالية المعونات وأجندة (برنامج) عمل أكرا، مع ضمان اتساق اتفاقيات المساعدات مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وتوافق أولويات المساعدات مع أطر وأولويات السياسة الوطنية، ويتضمن ذلك أعمال الحق في التعليم، وفي الصحة، وفي الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي.

لا يدعم النظام الضريبي الحالي السياسة المالية العامة من حيث تحقيق إيرادات كافية لتمويل الإنفاق الحكومي. ففي العام 2021، بلغت النفقات الضريبية 3,015.4 مليون دينار، أي ما يعادل نحو 9.3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي^{62,63} وهذا المبلغ يعادل 53.6 في المئة من الإيرادات الضريبية التي تم تحصيلها في العام 2021. ولم يستجب النمو في الإيرادات الضريبية مع التغييرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي، مما يشير إلى عدم وجود مرونة ضريبية، وبشكل أكثر تحديداً، يمكن تشخيص النظام الضريبي الحالي على أنه يقوم على مبدأ التكليف التنازلي، وذلك للأسباب التالية: (1) درجة تعقيده؛ (2) تعدد النسب الضريبية؛ (3) العبء الضريبي المرتفع؛ (4) تقديم إعفاءات وحوافز بشكل غير متكافئ؛ (5) حجم الاقتصاد غير النظامي (غير الرسمي)؛ (6) ضعف التحصيل الضريبي؛ (7) الإعفاءات المقدمة للمستثمرين والمشاريع.

ولا يزال التقدم المحرز على صعيد تأسيس نظام ضريبي يكون هو الأكثر ملاءمةً للأردن، ويحقق المساواة والعدالة الاجتماعية، ويدعم السياسة المالية العامة من خلال تحقيق إيرادات كافية لتمويل الإنفاق الحكومي، لا يفي بالغرض، كما أن هذا النظام لا يواكب النمو في الثروة المتحققة حسبما يقيسها الناتج المحلي الإجمالي. فقد واجهت القدرات الحكومية عوائق في تقديم الخدمات العامة إلى السكان بسبب محدودية الإيرادات المتحققة من الضرائب.

السؤال الثاني: إلى أي مدى يفي النظام الضريبي في الأردن بالالتزام بعدم التمييز ومعالجة أوجه عدم المساواة (التفاوتات)؟

قد يؤدي أي نظام ضريبي يهدف إلى تحقيق الحد الأقصى من الإيرادات، من دون دراسة العبء الضريبي، إلى زيادة الأعباء الضريبية على فئات سكانية محدّدة بعينها. ويُعرّف مصطلح "العبء الضريبي" بأنه: "نسبة الضرائب التي تُحصَل في عامٍ محدّد بعينه قياساً على الناتج المحلي الإجمالي"، وهو يُستخدَم بصورة عامة لتحديد تأثير السياسات المالية والضريبية على البنية الاقتصادية والاجتماعية للبلد المعني.⁶⁴ ويتمثل العامل الرئيس الذي يؤدي إلى زيادة العبء الضريبي في المتطلبات المالية الحكومية لتمويل الإنفاق المطلوب منها. ومع ذلك، ففي بعض الحالات، لا تترافق الزيادة في العبء الضريبي مع الزيادة في الخدمات التي تقدمها الحكومة للسكان. فعلى سبيل المثال، فإن زيادة الإنفاق الحكومي على المدى القصير سوف تفرض عبئاً مالياً على القطاع العام (بمعنى، المزيد من دفعات الفوائد) على المديين المتوسط والطويل؛ وسوف يعني ذلك زيادةً في النسب الضريبية، وبالتالي زيادة العبء الضريبي.⁶⁵

وبلي ذلك الآن تقييم تأثير النظام الضريبي على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وتقييم تأثير العبء الضريبي. ووفقاً للأسلوب أعلاه المتبع في حساب العبء الضريبي، فإنّ التقديرات تُشيرُ إلى أنّ العبء الضريبي بلغ نحو 17.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020، باستثناء الفرق الضريبي⁶⁶ (بمعنى، اشتراكات الضمان الاجتماعي). ومع ذلك، وعند إضافة الفرق الضريبي (بمعنى، اشتراكات الضمان الاجتماعي، وصندوق التقاعد الحكومي)، يرتفع العبء الضريبي إلى 23.6 في المئة. ومع إضافة الرسوم وأجور التراخيص التي تحصلها الحكومة لقاء الخدمات المقدّمة إلى السكان، يرتفع إجمالي العبء الضريبي، بما في ذلك الإيرادات الضريبية، واشتراكات الضمان الاجتماعي، والرسوم والتراخيص، إلى 26.7 في المئة في العام 2021. وقد بلغ مجموع العبء الضريبي، في المتوسط، نحو 26 في المئة خلال الفترة بين العام 2000 والعام 2021 (الجدول 9).

الجدول 9: العبء الضريبي بما في ذلك اشتراكات الضمان الاجتماعي والرسوم والتراخيص (بالأسعار الجارية)

السنة	الإيرادات الضريبية	الناتج المحلي الإجمالي	اشتراكات الضمان الاجتماعي	الرسوم والتراخيص - % من الناتج المحلي الإجمالي	العبء الضريبي (من % من الناتج المحلي الإجمالي)	العبء الضريبي مع اشتراكات الضمان الاجتماعي (% من الناتج المحلي الإجمالي)	إجمالي العبء الضريبي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
2000	1000.9	6186	187.4	3.0	4.8	19.2	24.0
2001	1036.7	6562	213.8	3.3	5.1	19.1	24.2
2002	1050.2	7006	252.5	3.6	4.9	18.6	23.5
2003	1115.6	7454	265.4	3.6	4.9	18.5	23.4
2004	1457.4	8343	292.2	3.5	5.8	21.0	26.8
2005	1800.1	9204	343.6	3.7	6.5	23.3	29.8
2006	2174.6	11009	402.6	3.7	7.2	23.4	30.6
2007	2501.9	12510	454.8	3.6	6.3	23.6	29.9
2008	2828.6	16080	553.2	3.4	5.6	21.0	26.6
2009	2938.5	17422	676.5	3.9	4.8	20.7	25.5
2010	3061.0	19265	734.4	3.8	6.9	19.7	26.6
2011	3153.6	20962	824.6	3.9	6.6	19.0	25.5
2012	3447.9	22461	946.2	4.2	6.9	19.6	26.4
2013	3756.4	24463	1034.0	4.2	6.8	19.6	26.3
2014	4147.8	26162	1178.2	4.5	7.4	20.4	27.8
2015	4212.7	27397	1272.2	4.6	4.0	20.0	24.0

السنة	الإيرادات الضريبية	الناتج المحلي الإجمالي	اشتراكات الضمان الاجتماعي	اشتراكات الضمان الاجتماعي - % من الناتج المحلي الإجمالي	الرسوم والتراخيص - % من الناتج المحلي الإجمالي	العبء الضريبي (الناتج المحلي الإجمالي)	العبء الضريبي مع اشتراكات الضمان الاجتماعي (%) من الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي العبء الضريبي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
2016	4493.4	28324	1427.6	5.0	6.8	20.921.1	27.8	
2017	4580.6	29542	1589.6	5.4	4.1	20.9	25.0	
2018	4818.3	30793	1688.1	5.5	3.6	21.1	24.8	
2019	4810.6	31946	1775.5	5.6	2.8	20.6	23.4	
2020	5118.2	31369	1786.2	5.7	2.2	22.0	24.2	
2021	5773.8	32478	1902.3	5.9	3.1	23.6	26.7	

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة.

ملاحظة: حُيِّب متوسط العبء الضريبي الإجمالي للفترة بين العام 2000 والعام 2021 باستخدام البيانات في العمود الأخير من الجدول.

وبالإضافة إلى تقييم العبء الضريبي، قد يتطلب الالتزام بإعمال الحق في عدم التمييز والمساواة - وفق ما ورد في تقرير المقرر الخاص حول الفقر المدقع وحقوق الإنسان - "إنشاء نظام ضريبي يقوم على مبدأ التكليف التصاعدي، ويمتاز بقدرة توزيعية تحافظ على دخل الأسر المعيشية الأكثر فقراً، وتزداد تصاعدياً. وتعني تلك القدرة التوزيعية أيضاً ألا تكون تدابير العمل التصحيحي الإيجابي تمييزية عندما تُتخذ بهدف مساعدة الأفراد والجماعات الأقل حظاً، والتي تعاني من تمييز تاريخي أو مستمر، مثل أوجه الدعم أو الإعفاءات الضريبية المصممة على نحو جيد. وعلى النقيض من ذلك، فإن فرض ضريبة موحدة توجب على جميع الأشخاص دفع حصة متساوية من دخولهم ولن يكون موافياً في تحقيق المساواة الجوهرية، لأن ذلك سوف يحد من الوظيفة التوزيعية لفرض الضرائب".⁶⁷

وتتمثل المسؤولية الأولى للنظام الضريبي الجيد في جمع الإيرادات، بأقل قدر ممكن من التشوية في النشاط الاقتصادي، وبتأثيرات توزيعية ثانية تنفع الفئات الهشة (المستضعفة) والأسر المعيشية الفقيرة. ويمكن أن تسهم السياسة الضريبية، جنباً إلى جنب مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة الضريبية. ويعتبر الإنفاق العام مهماً في التخفيف من شدة الفقر، وخفض أوجه عدم المساواة (التفاوت)، والإعمال التدريجي التصاعدي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبلوغ أهداف التنمية المستدامة، والسعي إلى تحقيق العدالة. إن فرض الضريبة ليس المسألة المهمة وحدها؛ فثمة مسائل أخرى مهمة أيضاً.⁶⁸

ويمكن أن يكون للضريبة التنازلية (فرض الضريبة بمبدأ التكليف التنازلي) تأثير تمييزي، وقد تؤثر سلباً على التمتع بحقوق الإنسان.⁶⁹ فعندما يضع أي نظام ضريبي أعباءً على الأيدي العاملة، تفوق ما يضعه من أعباء على رأس المال، فإنه يصبح نظاماً ضريبياً تنازلياً. وعندما تهيمن الضرائب غير المباشرة (على الضرائب المباشرة) في النظام الضريبي، من خلال استخدام الاستهلاك كقاعدة ضريبية رئيسية لها، فإن النظام الضريبي يصبح تنازلياً، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن النظام الضريبي القائم على مبدأ التكليف التصاعدي يركز على فرض الضرائب على الدخل ورأس المال.⁷⁰ وتعمل ضريبة الدخل على الأفراد على خفض أوجه عدم المساواة بشكل هامشي (بمقدار 0.1 نقطة)، بينما تزيد الضرائب غير المباشرة (الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة على المبيعات) أوجه عدم المساواة (بمقدار 0.5 نقطة).⁷¹

وفي المادة 111، ينص الدستور الأردني على ضرورة فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي، بما يسهم في تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية لجميع المواطنين، وألا تتجاوز مقدرة المكلفين على الدفع حاجة الدولة إلى المال، وأن فرض الضرائب لا يتم إلا بقانون. وعلى نحو مماثل، تنص المادة 7 (1) من إعلان الحق في التنمية على أن تحصيل إيرادات ضريبية كافية يعتبر عاملاً أساسياً لضمان إتخاذ الدول "كافة التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية و ضمان تكافؤ الفرص للجميع، من جملة أمور أخرى، في الوصول إلى الموارد الأساسية، والتعليم، والخدمات الصحية، والغذاء، والسكان، والتوظيف، والتوزيع العادل للدخل."

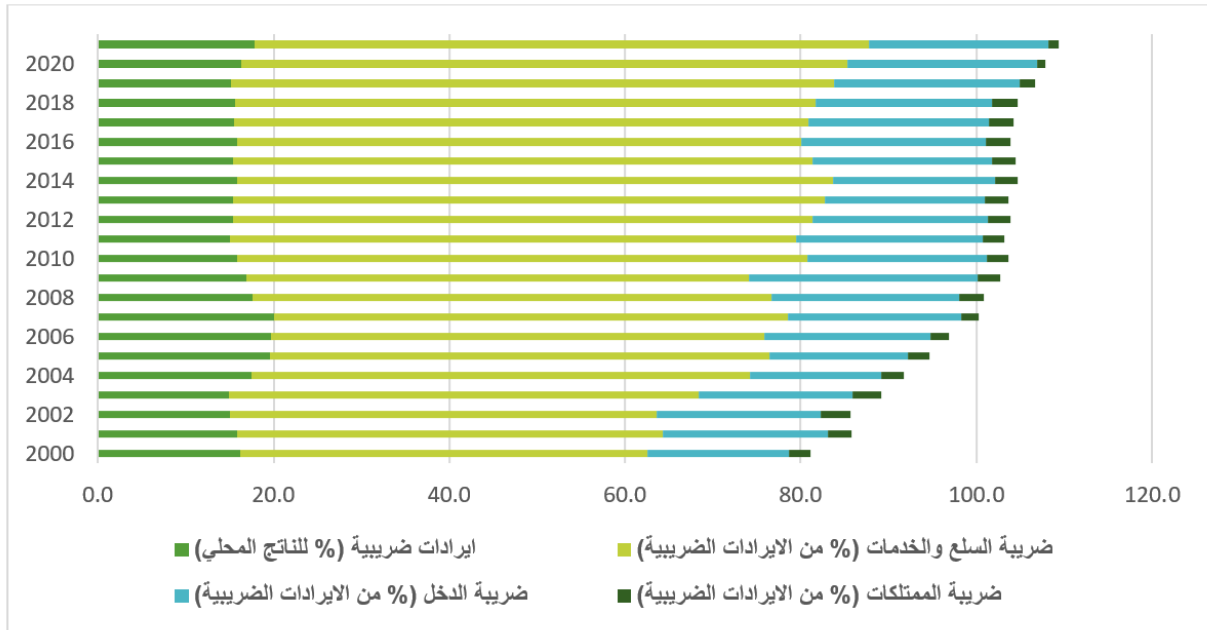
الضرائب المفروضة على الاستهلاك تُلحق الضرر بالفقراء

يُبين الشكل 11 بأن النظام الضريبي يعتمد كثيراً على الاستهلاك، حيث تعتبر الضريبة (الضريبة العامة على المبيعات) إشارة تدل على تنازلية النظام الضريبي (الذي يعمل بمبدأ التكاليف التنازلي). ففي العام 2021، حصّلت الحكومة قرابة 69.9 في المئة من الإيرادات الضريبية من الضرائب المفروضة على الاستهلاك (وهي الضريبة العامة على المبيعات). تُفرض الضريبة العامة على المبيعات عبئاً أكبر على الفئات الفقيرة والمنخفضة الدخل، من حيث إنفاقها لحصة من دخلها أكبر مما ينفقه أصحاب الدخل المرتفع على استهلاك ما يشترونه من الأصناف نفسها. ويُخصّص بهذه الطريقة قدر كبير من موارد تلك الفئات على دفع الضريبة العامة على المبيعات، مما يعيق بالتالي قدرتها (الفئات الفقيرة والمنخفضة الدخل) في الحصول على حقوقها في السكن، والغذاء، والتعليم والصحة.⁷²

وبصورة عامة، ووفق تقرير التفاوت العالمي، للعام 2022 (أو تقرير عدم المساواة الدولي، للعام 2022)، تعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأكثر تفاوتاً في العالم، حيث تبلغ حصة الدخل لدى الشريحة العشرية العليا من السكان (أعلى 10 في المئة) نحو 58 في المئة. وفي حالة الأردن، تشير تقديرات قاعدة بيانات التفاوت العالمية إلى أن حصة دخل هذه الشريحة من الأردنيين تبلغ نحو 50 في المئة من مجموع الدخل، بينما تبلغ حصة دخل شريحة الخمسين في المئة الدنيا (أدنى 50 في المئة من السكان) 14 في المئة فقط من مجموع الدخل.⁷³

وبالرغم من أن ضريبة الدخل أصبحت أكثر تصاعديّة، بشكل تدريجي، فإن هيمنة الضريبة العامة على المبيعات على النظام الضريبي تُلزم الفئات الفقيرة والهشة بدفع حصة أكبر من دخولهم كضرائب، بالمقارنة مع الفئات الأكثر ثراءً.

الشكل 11: خصائص الإيرادات الضريبية (بالأسعار الجارية)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

وعند مقارنة الضرائب المفروضة على الاستهلاك، كحصة من إجمالي الإيرادات في العديد من دول المنطقة، يشير الجدول 10 إلى أن الضريبة العامة على المبيعات، أو الضرائب على حساب السلع والخدمات تشكّل الحصة الأكبر من الإيرادات في الأردن، بالمقارنة مع الدول الأخرى. وعلاوةً على ذلك، فإن قطاع الشركات في الأردن يدفع نحو 16.8 في المئة من إجمالي الإيرادات الضريبية. فإذا كان النظام الضريبي يُلحق الضرر بفئات محددة بعينها، بشكل أكبر من الضرر الذي يُلحقه بفئات أخرى، وإذا ما أصبحت تلك الفئات المتضررة منه في وضع أسوأ بعد فرض الضرائب، فإن النظام الضريبي عندئذٍ لن يُعتبر بأنه نظامٌ مراعي لمبدأ عدم التمييز.

الجدول 10: مقارنة بين الضرائب في الأردن مع الضرائب في دول أخرى (%؛ بالأسعار الجارية)

الضرائب على السلع والخدمات (كنسبة من الإيرادات)	الضرائب على الدخل والأرباح، والأرباح الرأسمالية (% من الإيرادات)	الإيرادات الضريبية (% من الناتج المحلي الإجمالي)	السنة	
38.8	30.8	20.0	2020	المغرب
30.9	34.4	23.7	2020	مالطا
23.7	29.8	8.9	2020	لبنان
69.9	20.4	17.8	2021	الأردن
26.1	24.1	12.5	2015	مصر
36.3	18.1	17.6	2020	تركيا
30.5	26.7	20.1	2012	تونس

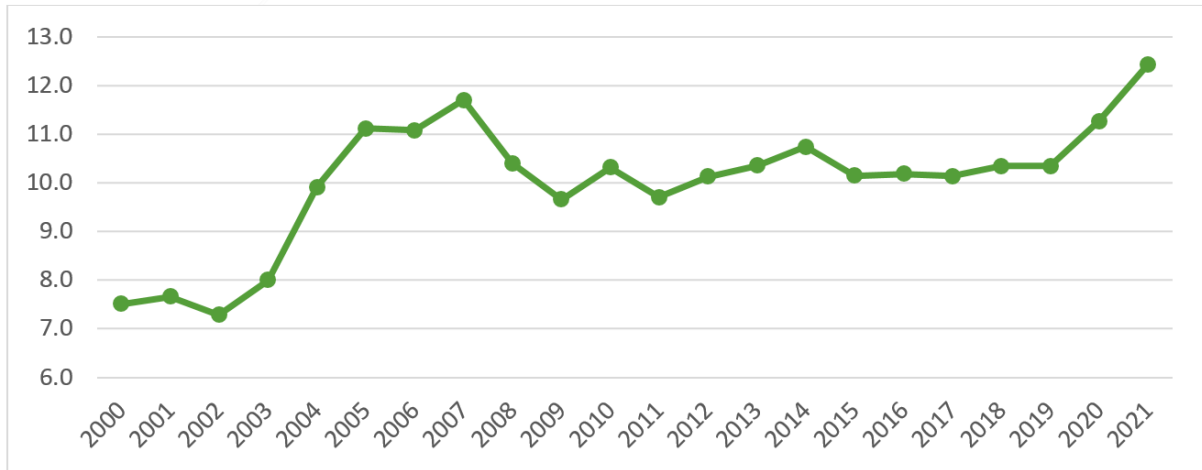
المصدر: البنك الدولي ونشرة مالية الحكومة العامة.

وتُظهر المقارنة أعلاه بأن النظام الضريبي يعمّق عدم المساواة (التفاوت) من خلال "الضريبة العامة على المبيعات" التي تُفرض بمبدأ التكلفة التنافسي على السلع والخدمات. وبغرض معالجة أوجه عدم المساواة (التفاوتات)، يقترح البنك الدولي إصلاح الضريبة العامة على المبيعات وتعرفة الكهرباء بالإضافة إلى إصلاح برنامج الحماية الاجتماعية. ووفقاً لما يراه البنك الدولي، ستعمل هذه الإصلاحات على التخفيف من شدة الفقر وعدم المساواة في المملكة بمقدار 1.3 و 1.7 نقطة مئوية، على التوالي. ويُقدّر ضرورة إلغاء جميع النسب التفضيلية للضريبة العامة على المبيعات والإعفاءات منها على مختلف السلع والخدمات. وبالنسبة إلى الكهرباء، يُقترح وضع تعرفة موحّدة تشكل كلفة توصيل الخدمة، مع بقاء التعريفات لباقي السكان دون تغيير.⁷⁴ وتؤثر الإصلاحات الحالية على تعرفات الكهرباء والزيادات الكبيرة في الأسعار بشكل خاص على الفقراء، والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة، وعلى المقيمين من غير الأردنيين.

وإضافةً إلى ذلك، قد يؤدي إلغاء الإعفاءات عن بعض السلع التي تستهلكها الأسر المعيشية الأكثر فقراً، والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة، إلى عبء ضريبي آخذ في الازدياد أكثر فأكثر على هذه الفئات. فالنظام الضريبي يُوقع تأثيراً غير متناسباً على الفقراء والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة نتيجة للضريبة العامة على المبيعات التنافسية.

وقد يؤدي أي تغيير صغير في نسبة الضريبة العامة على المبيعات، أو التغييرات التي يتم بموجبها إعفاء السلع والخدمات، إلى إحداث تغيير في الكلفة المعيشية لجميع الأسر المعيشية. فعلى سبيل المثال، تُعدّ السلع والخدمات المعفية من الضريبة العامة على المبيعات "ضريبة" غير مباشرة يدفعها المستهلكون بصورة غير مباشرة، نظراً إلى أن المنتجين لا يستطيعون استرداد الضريبة العامة على المبيعات، المدفوعة على المدخلات المستخدمة لإنتاجها، والتي تُنقل كلفتها إلى المستهلكين. وعلى النقيض من ذلك، تعني ضريبة المبيعات بنسبة الصفر على السلع عدم فرض هذه الضريبة، ولكن المنتجين يستطيعون استرداد الضريبة العامة على المدخلات.⁷⁵ وقد شكلت الضريبة العامة على المبيعات ما يقرب من 12.4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021. ويوضح الشكل 12 تطور الضريبة العامة على المبيعات كحصة من الناتج المحلي الإجمالي للفترة ما بين العامين 2000 و2021.

الشكل 12: الإيرادات الضريبية على السلع والخدمات (% من الناتج المحلي الإجمالي؛ بالأسعار الجارية)



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، إصدارات مختلفة.

وبشكل عام، وفي إطار تعدد النسب الضريبية لنظام الضريبة العامة على المبيعات، فإن لهذا النظام أثر تعاقبي (متتالي)، يُشار إليه بتعبير "ضريبة على الضريبة". ومن الواضح أن هذا الأثر التعاقبي يقع على الفئات المنخفضة الدخل والشرائح الفقيرة في المجتمع، حيث يتم في العادة تحصيل الضريبة الانتقائية والضرائب على المبيعات على كل من السلع النهائية والسلع الوسيطة. فعلى سبيل المثال، ستؤدي الضريبة الخاصة على المشتقات النفطية المستخدمة في النقل والإنتاج إلى ارتفاع الأسعار والكلف التي يُمرّر عبئها من خلال أسعار شرائها من قِبَل المُستهلكين.⁷⁶

القطاع النظامي (الرسمي) مقابل القطاع غير النظامي (غير الرسمي)

وعلاوةً على ذلك، يثيرُ حدُّ التسجيل في الضريبة العامة على المبيعات وحجم المبيعات - الذي يجب على أساسه قيام أنشطة الأعمال بالتسجيل في نظام الضريبة العامة على المبيعات، قضية التزام الحكومة تجاه عدم التمييز. فعادةً حدُّ التسجيل تستثني الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وأنشطة الأعمال غير النظامية (في القطاع غير الرسمي) من الاستفادة من الإعفاء (الخصم) الضريبي والردّيات، مما يؤثر سلباً على أنشطة الأعمال التي تملكها نساء. فعلى سبيل المثال، يحدد قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 6 لسنة 1994، وتعديلاته، حدود تسجيل سنوية بقيمة 30,000 دينار للقطاع الخدمي، و75,000 دينار للقطاع التجاري والصناعي.⁷⁷ ونظراً إلى أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم تمثل أكثر من 90 في المئة من إجمالي عدد أنشطة الأعمال، ونحو 60 في المئة من إجمالي عدد الوظائف، و14 في المئة من معدل المشاركة في القوى العاملة، فيبدو أن النساء يواجهن صعوبة في الاستفادة من (إعفاءات وخصومات) حدود التسجيل هذه.⁷⁸

ما زالت الضرائب تُستخدَم، حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، لحشد الإيرادات بدلاً من استخدامها لتأسيس النظام الضريبي الأكثر ملاءمةً، والذي يحقق المساواة والعدالة الاجتماعية. حيث يثبط النظام الضريبي الحالي المُكلفين، ويحفز الأشخاص الذين لا يدفعون الضرائب، وفي نفس الوقت يترك العديد من العمالة خارج نظام الحماية وقانون العمل فيما يتعلق بالحد الأدنى من الأجور والحماية الاجتماعية. فالضرائب المباشرة، وبشكل رئيسي ضريبة الدخل، تُفرض على الأفراد والموظفين في القطاع النظامي من الاقتصاد. وهذا ينطبق أيضاً على الضرائب التي تُفرض على الشركات، بسبب الوضع غير النظامي الموجود في قطاع الأعمال. ووفق ما يراه صندوق النقد الدولي، فإن القطاع غير النظامي شكّل حوالي 26 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن في العام 2011. وتشير تقديرات أخرى صادرة عن دائرة الإحصاءات العامة إلى أن العاملين في القطاع غير النظامي يمثلون أكثر من 40 في المئة من مجموع العاملين. وقد جاء في أحدث التقديرات أن وزارة المالية قدّرت حجم الاقتصاد غير النظامي بما يتراوح بين 25 و30 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يعني ضمناً التوزيع غير المتساوي للعبء الضريبي على الأفراد والموظفين والشركات.

فرض ضرائب أعلى على السلع المحلية مقارنةً مع السلع المستوردة

يكشف الفحص الذي أُجري لتركيبية مكونات إيرادات ضريبة المبيعات، أثناء تفشي جائحة كوفيد-19، النّقاب عن تحقيق إيرادات ضريبية من السلع المنتجة محلياً، أعلى مما حققت الإيرادات الضريبية من المكونات الأخرى لضريبة المبيعات.

قدّمت الحكومة، أثناء تفشي جائحة كوفيد-19 في العام 2020، إعفاءات من ضريبة المبيعات على الكثير من السلع، وتخفيضات على اشتراكات الضمان الاجتماعي، وعلى ضريبة المبيعات الواجبة الدفع في المطاعم وعلى ضريبة الخدمات. وتقدم الحكومة في الوقت الحاضر دعماً نقدياً للفقراء والأسر المعيشية التي تعيش في أوضاع هشة. وقد تم توفير هذه البرامج المساندة بصورة مؤقتة، وهي لن تعمل على تحقيق خفض مستدام في معدلات الفقر والبطالة. وبعبارة أخرى، يجب أن تركز السياسات المُطبّقة على المسائل الهيكلية والعوامل الدائمة بدلاً من التركيز على الحلول المؤقتة.

بالنظر إلى التدابير طويلة المدى، يمكن أن تكون السلع الكمالية غير محفزة للاستهلاك باستخدام سياسات ضريبية لدعم الحصول على السلع الأساسية للأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة، وللحد من استهلاك السلع الاستهلاكية المستوردة. وهذا قد يدعم ميزان الحساب الجاري في الاقتصاد.

وخاصةً القول، فإن فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي ينطوي على ضرورة مطالبة فئات الدخل المرتفع بدفع نسبة مئوية من الضريبة على دخولها أكبر مما تدفعه الفئات المنخفضة الدخل. ويمكن وصف النظام الضريبي في الأردن على أنه يعتمد بشكل رئيسي على الضرائب غير المباشرة والرسوم، وهو بذلك يوصف بأنه نظام ضريبي قائم على مبدأ التكليف التنازلي.

السؤال الثالث: إلى أي مدى يلتزم النظام الضريبي بمبادئ حقوق الإنسان مثل الشفافية والمشاركة والمساءلة من حيث حشد الإيرادات؟

سواءً أكانت الضرائب في الأردن عادلة أم تشكل عبئاً غير عادل على المكلفين، فإنها محل نقاش عام مستمر⁸⁰ وتعدّ الضرائب سبباً في الإقصاء، والتوترات الاجتماعية، والنزاع في الأردن^{81، 82}. وقد شكّل غياب العدالة الاجتماعية والمساواة في تحمّل العبء الضريبي إحدى الأسباب الرئيسية للاضطرابات الاجتماعية التي شهدتها الأردن استجابة للإصلاحات الضريبية المقترحة في العام 2018⁸³، والتي تفيد التقارير بأنها أدت إلى ما يعتبر واحدة من أكبر الاحتجاجات التي شهدتها الأردن في عدة سنوات⁸⁴. لقد هدفت التعديلات على قانون ضريبة الدخل لسنة 2018 إلى زيادة النسب الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، وإلغاء بعض الإعفاءات، لكنها جاءت في وقت يشهد ارتفاع معدلات البطالة، وارتفاع الأسعار، وارتفاع نسب الفقر، والفساد، وعدم الرضا الواسع الانتشار حول استخدام أموال المكلفين بشكل غير كفء، وحول عدم كفاية الخدمات العامة. فقد أدت الإصلاحات الضريبية والتدابير التقشفية خلال الفترة بين العام 2000 والعام 2021 إلى حدوث ارتفاع في حالات عدم المساواة في الفرص، بما في ذلك الحصول على التعليم والعدالة والخدمات، والاستفادة من الموارد⁸⁵ ويرتبط الإحساس بالظلم بالظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها المواطنون مع وجود فروقات في المستويات المعيشية تتعلق بالبطالة، والفقر، وعدم تكافؤ الفرص التعليمية والصحية.

ومن أجل ذلك، فقد سلّطت الأضواء على أهمية إصلاح النظام الضريبي بطريقة تشاركية وشفافة، استجابةً لاحتياجات وشواغل المواطنين ضمن إطار السياق الوطني الحالي. وينطوي التزام الحكومة بتطبيق الحد الأقصى من الموارد المتاحة على ضمان حشد موارد كافية وتخصيصها لإعمال حقوق الإنسان. إن ربط تحصيل الإيرادات من السلع العامة بزيادة تقديم الخدمات، وزيادة الاستثمارات العامة في التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والأمن الغذائي وتدابير التخفيف من آثار المناخ وزيادة الوعي بشأن هذه النفقات سيعزز من وعي المواطنين لدفع الضرائب. زيادة الشفافية والمساءلة في تحصيل الإيرادات من خلال توفير تفاصيل الإيرادات المرتبطة بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، وإظهار مقدار الإيرادات المحصلة المستثمرة في التعليم والصحة والنقل والقضايا البيئية سيزيد أيضاً من الوعي العام الإيجابي، وقد تم بالفعل إظهار النفقات في الموازنة المتعلقة بتغير المناخ والأطفال والنساء.

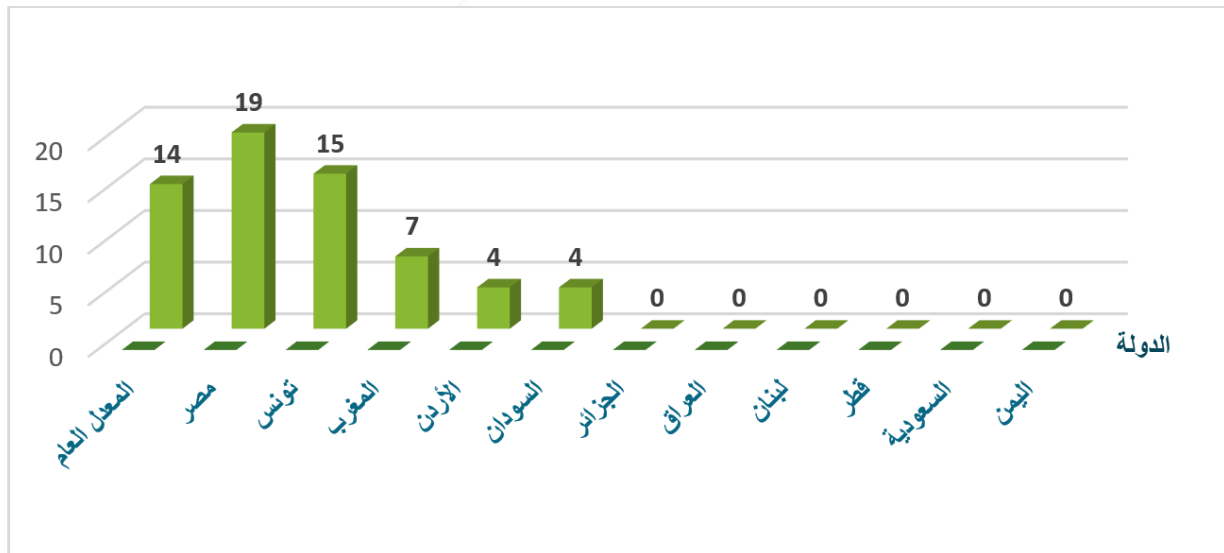
إن تحفيز نهج الأعمال المستدام من قبل القطاع الخاص سيدعم إعمال حقوق الإنسان ولا سيما في المناطق الريفية. كما أن تحسين المساءلة سيعزز الثقة بين الحكومة والمواطنين. من خلال تطبيق مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة والشفافية والمساءلة، ستكون إدارة الاقتصاد الكلي للسياسات الاقتصادية أكثر استجابة وتكيفاً لاحتياجات المواطنين مما سيساهم بشكل كبير في تحقيق أهداف رؤية التحديث الاقتصادي 2022-2033.

يجب تطبيق مبادئ حقوق الإنسان هذه طوال دورة الموازنة، كما يجب تمكين الجمهور العام من المشاركة في جميع مراحل دورة الموازنة: إعدادها، واعتمادها، وتنفيذها، ورصدها وتقييمها. وتؤثر القرارات الحكومية المتعلقة بالموازنة بشأن حجم الضرائب التي تفرضها، والخدمات العامة التي تقدمها، وحجم الدين الذي تُضيفه إلى كاهلها... على رفاه المواطنين الذين يجب إشراكهم في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم (في سياق واقعهم الاقتصادي والاجتماعي المحدد بعينه)، وذلك من خلال عمليات انتخابية وغير انتخابية. وتتضمن "خطة العمل الوطنية الخامسة من العام 2021 إلى العام 2025 في إطار الحكومة المفتوحة"، من جملة أولوياتها، "إشراك أصحاب المصلحة المحليين طوال المراحل المختلفة من المشاريع الرأسمالية / الاستثمارية الحكومية من أجل دعم مواءمة وتجاوب هذه المشاريع مع احتياجات المجتمعات، وتحسين الخدمات العامة".

وفي الوقت الحالي، فإنّ الفرص النظامية **المتاحة للجمهور العام للمشاركة** في عملية الموازنة الوطنية محدودة. ولكنّ البرلمان أوجد جلسات استماع علنية تتعلق بإقرار الموازنة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، تنشر وزارة المالية مادة معلوماتية لدعم إجراء حوار مستنير مع الجمهور العام حول الموازنة. ويقوم البرلمان بممارسة رقابية محدودة أثناء مراحل تخطيط وتنفيذ دورة الموازنة. وبغرض تحسين مشاركة الجمهور العام في عملية الموازنة، فإن وزارة المالية تستطيع إشراك الجمهور العام أثناء إعداد الموازنة ورصد تنفيذها.

ووفق "مسح الموازنة المفتوحة للعام 2021"، فقد أحرز الأردن العلامة 4 من 100 على مشاركة الجمهور في دورة الموازنة، حيث تبين أن البلد (الأردن) يستطيع أن يُحسّن، بشكل جوهري، مشاركة الجمهور العام طوال دورة الموازنة.

الشكل 13: مشاركة الجمهور العام في الأردن بالمقارنة مع بلدان أخرى (2021)



المصدر: المراجعة الدولية للموازنة

لتحسين المشاركة العامة في عملية الموازنة، يمكن لوزارة المالية إشراك الجمهور أثناء صياغة الميزانية ومراقبة تنفيذها. وعلى وجه التحديد، من الضروري أن تتفاعل الوزارة مع المواطنين الذين يعيشون في أوضاع هشّة، ومع أفراد المجتمعات التي تعاني من نقص التمثيل، بشكل مباشر أو من خلال منظمات المجتمع المدني التي تمثلهم.

الشفافية تعتبر أحد مبادئ حقوق الإنسان المهمّة، التي تدعم الكفاءة، خصوصاً فيما يتعلق بالتصميم والمزيد من الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالضرائب، وبالتحديد الحوافز الضريبية. وينظم قانون حق الحصول على المعلومات، لسنة 2007، وصول الجمهور العام إلى المعلومات. ووفقاً لهذا القانون، فإن الدولة ليست ملزمة بتقديم المعلومات بشكل طوعي وعلني، بما يسهّل الوصول إليها من قبل المواطنين؛ وعضواً عن ذلك، فإن القواعد تُلزم الأفراد بطلب الوصول إلى المعلومات. ولأغراض السماح للجمهور العام بفحص الموازنة، فقد قامت وزارة المالية بنشر مواد معلوماتية تدعم إجراء حوار مستنير مع الجمهور العام حول الموازنة، عقب انتهاء مرحلة إعدادها.

ووفق "مسح الموازنة المفتوحة، 2021"، فقد أحرز الأردن العلامة 61 من 100 على صعيد الشفافية. وتشير العلامة المحرزة على صعيد الشفافية، والتي تبلغ 61 فأكثر، إلى أن الدولة تقوم على الأرجح بنشر مادة معلوماتية كافية لدعم حوار مستنير مع الجمهور العام حول الموازنة.

ويمكن تعزيز الشفافية عن طريق نشر مراجعة منتصف العام للموازنة بشكل متّسق، وفي توقيت مناسب، مع تقديم معلومات في تقرير نهاية العام حول نتائج التنبؤات الاقتصادية الكلية، وحول المؤشرات غير المالية، وكذلك عن طريق تحسين شمولية خطاب الموازنة.

المساءلة تشير إلى الرصد والمراجعة وضمان الرقابة على ما تقوم به الحكومة من أعمال داخل البلد. وتحدّد الضرائب غير المحصّلة من الموارد المتاحة، والتي يمكن تخصيصها للوفاء بالتزامات حقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال معالجة الفقر. ويتعارض ذلك، في نهاية المطاف، مع مبدأ المساواة والالتزام بالحد الأقصى من الموارد المتاحة، حيث أن المتهربين ضريبياً يدفعون قدراً أقل من الضرائب المستحقة. وبشكل عام، فإن الضريبة غير المحصّلة في بلد ما تخالف مبدأ المساواة في فرض الضرائب، وتشوّه توزيع الدخل، وتخلق جوانب من القصور في النظام الضريبي، وتضعف الالتزام بالحد الأقصى من الموارد المتاحة، وتخالف مبادئ حقوق الإنسان. ويمكن أن يُحدّد حجم الضرائب غير المحصّلة درجة التدهور في النظام الضريبي ككل. وفضلاً على ذلك، فإن القطاعات غير النظامية لا يترتب عليها أي مطالبات ضريبية، لأن السلطات لا تتمتع بسلطة الرقابة على هذه القطاعات. ويزيد وجود القطاع غير النظامي والتهرب الضريبي من العبء الضريبي على المكلفين المسجلين، على المدى الطويل. وهذا يؤثر على قدرة الحكومة على تقديم وإدامة الخدمات العامة والاجتماعية، مما يوجد حالات من عدم المساواة (التفاوتات) في الوصول إلى الخدمات بين السكان وعبر المحافظات. إن الحكومات التي لا تتخذ إجراءات قوية لمكافحة التلاعب الضريبي لن تُخصّص الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا - علاوة على ذلك - يؤثر على قدرة الحكومة على خفض عجز الموازنة، الذي بلغ 2,533.9 مليون دينار (7.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 2021، والدين العام، الذي بلغ 110.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي - مما يؤدي بدوره إلى زيادة الضرائب.⁸⁶

توفر الهيئة التشريعية والمعهد الأعلى للرقابة المالية (ديوان المحاسبة) رقابة محدودة على الميزانية أثناء عملية الموازنة. وفقاً لـ "مسح الموازنة المفتوحة 2021"، الذي يقيم دور مؤسسات الرقابة على الموازنة مثل الهيئة التشريعية والمدقق في عملية الموازنة، كانت درجة مراقبة الموازنة 39 من 100.⁸⁷

وفي شهر تشرين الثاني / نوفمبر من عام 2022، وضمن المراجعة الخامسة التي يُجريها صندوق النقد الدولي، في إطار ترتيب / اتفاق التسهيل الممدّد مع الأردن، أفاد الصندوق بضرورة أن تقوم الحكومة بتنفيذ المزيد من الإصلاحات لسد الثغرات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، معالجة التهرب الضريبي وتجنبها⁸⁸، وتعزيز قدرة الإدارة الضريبية، بالإضافة إلى زيادة كفاءة وشفافية المالية العامة.⁸⁹

السؤال الرابع: هل يستثمر الأردن على نحوٍ يفي بالفرص في أعمال حقوق الإنسان؟

نسبة توصيات حقوق الإنسان من الاستعراض الدوري الشامل الموجهة إلى الأردن من حيث صلتها بأهداف التنمية المستدامة:

لقد صادق الأردن على سبع معاهدات أساسية لحقوق الإنسان، مما مجموعه تسع معاهدات، بالإضافة إلى بروتوكولين اختياريين.⁹⁰ وفي سياق المراجعة الدورية الشاملة، التي أجريت في العام 2018، ومن خلال عدة مراجعات مختلفة من قبل لجان خبراء ترصد تنفيذ هذه المعاهدات، تلقى الأردن العديد من التوصيات للارتقاء بإعمال حقوق الإنسان لكافة الأشخاص المقيمين في الأردن، بما في ذلك بعض التوصيات التي تدعو صراحة إلى وضع مخصصات ملائمة في الموازنات.⁹¹

وتتضمن التوصيات تعزيز عدد من المؤسسات الحكومية (مثل اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة؛ ومفتشيات العمل، لتكون قادرة على الرصد وفرض العقوبات على ممارسات التوظيف/ التشغيل التمييزية، والمدّعين العامّين، بغرض إجراء تحقيقات فعّالة في مزاعم التعذيب)، ومؤسسات مستقلة، مثل المركز الوطني لحقوق الإنسان.⁹⁵

4% من توصيات الاستعراض الدوري الشامل



36% من توصيات الاستعراض الدوري الشامل



8% من توصيات الاستعراض الدوري الشامل



4% من توصيات الاستعراض الدوري الشامل



34% من توصيات الاستعراض الدوري الشامل



وتقترح توصيات أخرى تخصيص الموارد الضرورية لحماية حقوق فئات معيّنة، ومنها على سبيل المثال:

- النساء (على سبيل المثال، التنفيذ الفعّال للاستراتيجية الوطنية للمرأة وخطة العمل الوطنية لهذه الاستراتيجية؛ وتخصيص موارد مالية كافية لأجندة المرأة والسلام والأمن؛ ودعم الأمهات غير المتزوجات لتمكينهن من رعاية أطفالهن)؛⁹⁶
- الأشخاص ذوو الإعاقة (على سبيل المثال، تنفيذ قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ وضمان توفير الدعم الفردي والترتيبات التيسيرية المعقولة لتمكين الأطفال ذوي الإعاقة، بما في ذلك الإعاقات الفكرية، للحصول على التعليم الشمولي (الاحتوائى) العالي الجودة في المناهج كافة؛ والسماح للأشخاص ذوي الإعاقة بالعيش بشكل مستقل وشمولهم في عائلاتهم ومجتمعهم؛ وتوفير التمويل للمساكن والتكيف؛ والسماح للأشخاص ذوي الإعاقة بالحصول على مُعينات حركية عالية الجودة وفي المتناول، وأجهزة وتكنولوجيات وخدمات مُساعدة ومساندة ضرورية لحركتهم الشخصية غير المقيدة)؛⁹⁷
- الأطفال (على سبيل المثال، توفير مراكز الرعاية البديلة وخدمات حماية الطفل ذات الصلة)؛⁹⁸
- الأشخاص المحرومون من الحرية (على سبيل المثال، تطوير وتجديد البنية التحتية للسجون ومرافق الاحتجاز الأخرى؛ واتخاذ تدابير فعّالة لتحسين مستوى النظافة، وجودة الطعام، والخدمات الصحية والمرافق المتاحة للنزلاء والمساجين)؛⁹⁹

وخلال العقدين الماضيين، ارتفع معدل البطالة من 13.7 في المئة في العام 2000 إلى 22.6 في المئة في العام 2022¹⁰⁰ وكان معدل الفقر لدى الأردنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر 14.4 في المئة في العام 2010، لكنه ازداد إلى 15.7 في المئة في العام 2018¹⁰¹ وفي العام 2016، بلغ معدل الفقر 20 في المئة¹⁰² وفيما يتعلق بالتعليم والصحة، يُظهر الرقم القياسي (مجموعة مؤشرات) التقدم الاجتماعي للعام 2020 أن أداء الأردن يقع ضمن النطاق المتوقع له من حيث الوصول إلى المعرفة الأساسية والمعرفة المتقدمة، ويتجاوز في الوقت ذاته المتطلبات المتعلقة بالصحة والرفاه¹⁰³ وفيما يتعلق بالتغذية والرعاية الطبية الأساسية، يندرج أداء الأردن ضمن النطاق المتوقع له¹⁰⁴ ومع ذلك، تختلف صورة هذه الأوضاع على المستوى الفردي. فعلى سبيل المثال، تعتبر الخدمات العامة المقدمة للمواطنين غير كفؤة ومتدنية الجودة على مستوى البلديات¹⁰⁵.

وقد غطت الإيرادات التي حُصّلت نحو 74.3 في المئة من إجمالي الإنفاق في العام 2021، بالمقارنة مع 67.7 في المئة في العام 2020¹⁰⁶ ويُفوق قرابة 87.5 في المئة من الإيرادات المحلية لدفع أجور ورواتب الموظفين (24.5 في المئة)، والتقاعد والمنافع (25.8 في المئة)، والإنفاق العسكري (37.5 في المئة). ويُظهر توزيع إنفاق الحكومة المركزية وفق التصنيف الوظيفي تباينات في الإنفاق المتعلق بقطاعات الصحة، والتعليم، والبيئة.

وقد بلغت حصة الفرد من الإنفاق الاجتماعي على الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية 89,7، 109,2، 172,8 دينار أردني، على التوالي في العام 2021، بالمقارنة مع 79,8، 105,1، 185,7 دينار أردني في العام 2020¹⁰⁷ وقد شكّل الإنفاق الاجتماعي على هذه القطاعات الثلاثة حوالي 72.1 في المئة من الإيرادات الضريبية التي حُصّلتها الحكومة، وحوالي 12.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021¹⁰⁸.

ووفق برنامج عمل (أجندة) أديس أبابا للمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية في العام 2015، فقد شكّلت الإيرادات الضريبية المحلية المصدر الرئيسي لتمويل أهداف التنمية المستدامة، ويمكن للسياسات المالية الملائمة أن تؤدّي دوراً مهماً في الحد من أوجه عدم المساواة (التفاوتات) وفي تعزيز نماذج التنمية المستدامة¹⁰⁹.

”

تتطلب إعادة بناء اقتصاد وحياة اجتماعية أكثر إنصافاً عكس الممارسات القديمة القائمة على عدم المساواة والفقر، وتعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ليست خدمات اعتيادية، ولكنها ضرورية لبناء مجتمعات أكثر سلاماً ومساواة.

الأستاذ الدكتور موسى شتيوي

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

التوصيات

بالرغم من جميع الإصلاحات المالية الهيكلية التي جرى تنفيذها على مدى العشرين عاماً الماضية، لا يزال الاقتصاد يواجه تحديات كبيرة، مثل تزايد التفاوتات (أوجه عدم المساواة)، مع بقاء معدلات البطالة¹¹⁰ والفقر مرتفعة¹¹¹. وعلاوة على ذلك، فقد ساهمت الصدمات الخارجية، بالإضافة إلى الأزمات الإقليمية في العراق والجمهورية العربية السورية، في إطالة بقاء التحديات التي تؤثر على الاقتصاد الأردني، من خلال توسيع نطاق العجز التجاري، وإضعاف ثقة المستثمرين بالاقتصاد الأردني. ويمكن للنظام الضريبي أن يؤدي دوراً مركزياً في تحصيل أقصى قدر ممكن من الإيرادات المحلية اللازمة لتمويل أهداف التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان، مع العمل في الوقت ذاته على الحد من أوجه عدم المساواة في الدخل. ويمكن القيام بذلك من خلال الاعتماد، بصورة أقل، على الضرائب التي تُفرض بمبدأ التكليف التنازلي، مما يُحسن تصاعدية ضرائب الدخل، والنظر في إدخال تدابير مثل الضريبة البيئية.

”

إن الأمم المتحدة في الأردن على استعداد للتعاون مع الأردن، والعمل معاً، يدا بيد، لبناء العدالة الاجتماعية، والحفاظ على التماسك الاجتماعي، ومنح تكافؤ الفرص لبناء اقتصاد أكثر منعة مع عدم ترك أحد خلف الركب.

شيرى ريتسيما- أندرسون

المنسقة المقيمة للأمم المتحدة في الأردن

وينبغي أن يكون النظام الضريبي الجيد تصاعدياً في التكليف، وأن يكون له تأثيرٌ توزيعي إيجابي وغير تمييزي. كما ينبغي أن يتواءم مع القرارات الاستثمارية المحلية والدولية، التي تعزز الشمولية، وتشجع على ممارسة الحوكمة الرشيدة، وتتطابق مع وجهات نظر المجتمع حول التوزيع المناسب للدخل والثروة. فالمسألة لا تتعلق بمجرد جمع الإيرادات من خلال تغيير القوانين والأنظمة (اللوائح) لحشد الإيرادات، بل تتعلق بإدخال إصلاحات طويلة المدى لتحقيق العدالة الاجتماعية.

ومن الضروري للأردن حشد الإيرادات لتغطية الاحتياجات التمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بوتيرة تواكب النمو الاقتصادي وإعمال حقوق الإنسان.

ووفق الالتزام بالحد الأقصى من الموارد المتاحة، يجب أن يكون النظام الضريبي العادل قائماً على مبدأ التكليف التصاعدي، ومجهزاً بقدرات توزيعية حقيقية، كما يجب أن يضمن المساواة وعدم التمييز. وعلاوة على ذلك، يجب أن يتسم النظام الضريبي القوي بما يلي: (1) الكفاءة الاقتصادية (2) البساطة (3) المرونة (4) المسؤولية السياسية (5) العدل¹¹². وتشير الكفاءة الاقتصادية إلى أي نظام ضريبي لا يتدخل في تخصيص الفعّال للموارد. أما البساطة فتعني أن النظام الضريبي سهل وغير مكلف نسبياً من الناحية الإدارية. أما المرونة فتشير إلى النظام الضريبي القادر على الاستجابة للتغيرات في دورات أنشطة الأعمال الاقتصادية والصدمات. وأما المسؤولية فتشير إلى إمكانية تصميم النظام الضريبي بحيث يستطيع الأفراد التحقق مما يدفعوه، وتقييم الدقة التي يعكس النظام بوساطتها ما لديهم من تفضيلات. وأخيراً، فإن العدل يشير إلى وجود نظام ضريبي عادل في معاملته النسبية لمختلف الأفراد.

وربما تأخذ الحكومة الأردنية في الحسبان التوصيات التالية في الإصلاحات المستقبلية للنظام الضريبي، بالتزامن مع الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والإدارية وذلك لأجل الوفاء بالتزامها بتحقيق الحد الأقصى من الموارد المتاحة:

- أخذ مبادئ حقوق الإنسان (الحق في المشاركة في الشؤون العامة، والحق في المساواة وعدم التمييز، ومبادئ الشفافية والمساءلة) بعين الاعتبار عند تصميم وتنفيذ الضرائب والموازنات. ويستطيع النظام الضريبي، المرغوب به والذي يُعتبر عادلاً، تعزيز الثقة بين الحكومة والناس.
- إجراء عمليات تقييم لأثر حقوق الإنسان على الإصلاحات المخطط لتنفيذها، ومراجعة الروابط مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتأثيرات على المستويات المعيشية وعدم المساواة في الدخل في الأردن، وإجراء دراسة تحليلية لكل من يُحتمل أن يبقى خلف الركب، وخصوصاً النساء والأطفال، بالإضافة إلى الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة، بغرض التخفيف من التأثيرات السلبية.
- مراجعة وفحص تنفيذ التشريعات أو السياسات أو الممارسات المالية من حيث تأثيرها على التمتع بحقوق الإنسان في الأردن، وضمان الشفافية والمشاركة البناءة في تنفيذ العمليات.
- ربط تحصيل الإيرادات من السلع العامة بزيادة الخدمات المقدمة من قبل الحكومة - زيادة الاستثمارات العامة في قطاعات التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والأمن الغذائي وتدابير التخفيف من آثار تغير المناخ، وزيادة الوعي حول هذه النفقات التي ستعزز جميعها رغبة المواطنين في دفع الضرائب.
- تعزيز المساءلة والشفافية في تحصيل الإيرادات من خلال نشر مكونات تفصيلية للإيرادات المحلية من الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها وربطها مع الانفاق من أجل الأعمال بحقوق الإنسان في مجال التعليم والصحة والنقل والبيئة وغيرها، وعلى غرار ما يتم العمل به حالياً في مجال إظهار النفقات في الموازنة المتعلقة بتغير المناخ والأطفال والنساء.
- نشر مراجعة نصف سنوية بشكل دوري ومستمر بحيث تتضمن بيانات عن التوقعات الاقتصادية الكلية والمؤشرات غير المالية وذلك لتحسين شمولية الموازنة.
- تحفيز القطاع الخاص والشركات لتبني منهجية الأعمال المستدامة من أجل الأعمال بحقوق الإنسان وخاصة في المناطق الريفية.
- بذل جهود أكبر لمعالجة التهرب الضريبي وتمكين السلطات من استهدافه.
- بناء نظام للخصم الضريبي¹¹³، يشمل الشركات والمواطنين، ويدعم النظام الضريبي الذي يعمل بمبدأ التكليف التصاعدي.
- رسمنة (إضفاء الطابع الرسمي) على الاقتصاد من خلال تسجيل المواطنين العاملين في القطاعات غير النظامية. وسيُدفع معظم هؤلاء المواطنين مبالغ محدودة من الضرائب؛ نظراً إلى أنّ مستويات دخولهم متدنية على أساس مقارن، لكنهم سيستفيدون من كونهم جزءاً من نظام الخصم الضريبي، بما في ذلك لأغراض الحماية الاجتماعية.

- النظر في إصلاح الضريبة العامة على المبيعات، وبرنامج الحماية الاجتماعية لحشد الموارد، وبنفس الوقت الحفاظ على نسب مخفضة من الضريبة العامة على المبيعات على العديد من السلع والخدمات، التي يتم استهلاكها على وجه التحديد من قبل الفئات الهشة (المستضعفة).
- النظر في زيادة العبء الضريبي على فئات معينة من الأشخاص، وبالتحديد فئة الدخل المرتفع، بغرض تحقيق أقصى حد من الإيرادات، من دون أن يكون لذلك أثر سلبي غير متناسب على الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة.
- مراجعة النسب الضريبية والاتفاقيات الضريبية الحالية، وخاصةً تلك المتعلقة بالسلع الكمالية.
- النظر في تحويل بعض المبالغ من الإيرادات الضريبية للحدّ من أوجه عدم المساواة في الدخل. وفي إطار بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تُسهم الضرائب المباشرة والتحويلات في خفض أوجه عدم المساواة في الدخل بما متوسطه 30 في المئة.
- إجراء دراسة تحليلية جديدة للعبء الضريبي باستخدام أحدث وأفضل البيانات، تأخذ بعين الاعتبار الضرائب والإنفاق على الحماية الاجتماعية بشكل مشترك. ويمكن إجراء دراسة تحليلية للعبء الضريبي باستخدام نماذج المحاكاة الدقيقة للمنافع الضريبية.¹¹⁴



الحواشي

1. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين ثاني 2022.
2. ميشيل باشليت وآخرون، "تأملات في مجتمع صحي"، المال والتنمية، المجلد 58، العدد 4 (كانون الأول 2021).
3. قدّم الأردن أول تقرير للمراجعة الوطنية الطوعية (VNR) في العام 2017. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://jordan.un.org/en/42127-jordans-first-national-voluntary-review-implementation-2030-agenda>.
4. انظروا إلى الموقع الإلكتروني لوزارة العدل: <http://www.moj.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=195>; انظروا أيضاً إلى وثيقة المعلومات الأساسية عن آليات الأمم المتحدة: "آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: مساهمة الأردن".
5. معهد حقوق الإنسان التابع لرابطة المحامين الدولية، الالتزام بتعبئة الموارد: تجسير حقوق الإنسان والتنمية المستدامة معهد حقوق الإنسان التابع لرابطة المحامين الدولية الأهداف والسياسات الاقتصادية والمالية (ديسمبر 2017).
6. البنك الدولي. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://data.worldbank.org/country/jordan>.
7. صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان / أبريل 2021. متوافر على الموقع الإلكتروني: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October/weo-report?c=439,&s=NGDPRPC,NGDPRPPPC,NGDPPC,NGDPDPC,PPPPC,PPPSH,&sy=2000&ey=2022&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1>
8. المصدر ذاته.
9. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. شراكة دوفيل والاتفاق حول الحوكمة الاقتصادية، التقرير التقييمي: الأردن (تشرين الثاني 2018).
10. صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، الأردن.
11. المصدر ذاته.
12. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني / نوفمبر 2021. متوافر على الموقع الإلكتروني: [https://www.mof.gov.jo/EN/List/General Government Finance Bulletins](https://www.mof.gov.jo/EN/List/General%20Government%20Finance%20Bulletins)
13. الدستور الأردني، 1952. متوافر على الموقع الإلكتروني: <http://parliament.jo/en/node/150>.
14. قانون الجمارك رقم 20 لسنة 1998، كما عدّل بموجب القانون رقم 33 لسنة 2018، والقانون رقم 10 لسنة 2019.
15. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://istd.gov.jo/En/List/Laws>.
16. المصدر ذاته.
17. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، طريق الأردن إلى تحقيق التنمية المستدامة (2017). الوثيقة متوافرة على الموقع الإلكتروني: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16289Jordan.pdf>.
18. اتفاقيات التجارة الحرة هي عبارة عن معاهدات بين دولتين أو أكثر، تُصمّم بهدف خفض أو إلغاء عوائق معينة أمام التجارة والاستثمار، وتسهيل التجارة والروابط التجارية بطريقة أقوى بين الدول المشاركة. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://www.dfat.gov.au/trade/about-fts/about-free-trade-agreements>.
19. وقع الأردن على العديد من اتفاقيات منع الازدواج الضريبي بما في ذلك مع الجزائر، أذربيجان، البحرين، بلغاريا، كندا، كرواتيا، جمهورية التشيك، مصر، فرنسا، الهند، إندونيسيا، الجمهورية الإسلامية الإيرانية، العراق، إيطاليا، الجمهورية الكورية، الكويت، لبنان، ليبيا، ماليزيا، مالطا، المغرب، هولندا، باكستان، فلسطين، بولندا، قطر، رومانيا، المملكة العربية السعودية، السودان، الجمهورية العربية السورية، تونس، تركيا، أوكرانيا، الإمارات العربية المتحدة، المملكة المتحدة وإيرلندا الشمالية، أوزباكستان، واليمن.
20. الجمارك الأردنية. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: https://services.customs.gov.jo/JCcits/List_Unprftab.aspx.
21. جامعة الدول العربية، الدليل الإرشادي للاستثمار وأنشطة الأعمال في الدول العربية، المجلد 1: المناخ الاستثماري والفرص لدى دول الجامعة العربية (واشنطن العاصمة، إصدارات مجلة الأعمال الدولية 2011، International Business Publications).
22. برنامج الغذاء العالمي، مكتب برنامج الغذاء العالمي في الأردن - التقييم الشامل للأمن الغذائي والهشاشة - 2018 (روما، العام 2019).
23. صندوق النقد الدولي، الأردن: "المراجعة الثالثة بمقتضى الترتيب الممدد، في إطار تسهيل الصندوق الممدد وطلب تعديل معايير الأداء- بيان صحفي؛ تقرير خبراء الصندوق؛ وبيان المدير التنفيذي للأردن"، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 22/4 (واشنطن العاصمة، العام 2022).
24. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2021.
25. ريكاردو فينوتشيتو وجيلبرت مينارد. المملكة الأردنية الهاشمية: تحسين تصميم الضريبة العامة على المبيعات، والرسوم الجمركية، والحوافز الضريبية للاستثمار، تقرير المساعدة الفنية (واشنطن العاصمة، إدارة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي، تشرين الأول / أكتوبر 2016).
26. انظر إلى الموقع الإلكتروني: <https://www.petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID=83241&lang=ar&name=news>.
27. تصنف بلديات الفئة "ألف" على أنها تلك التي يزيد عدد سكانها عن 100,000 نسمة، بينما يبلغ عدد سكان بلديات الفئة "باء" من 15,000-100,000 نسمة، وتشكل الفئة "جيم" باقي البلديات.

- 28.** قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021.
- 29.** دراسة مشتركة من قبل منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية (UCLG)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، عام 2016.
- 30.** تتم إعادة توزيع نحو 8% من المشتقات النفطية التي تنتجها شركة مصفاة البترول الأردنية على البلديات، مع الأخذ في الحسبان عدد السكان، ومستوى مساهماتها في الإيرادات، وخصوصية وضعها ومسؤولياتها.
- 31.** مريم عباسية، أطلس الأردن (بيروت، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، عام 2013)، الفصل 9، "التخطيط للمدن، والحوكمة المحلية، والسياسات الحضرية"، "البلديات ومسألة الحوكمة المحلية".
- 32.** وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة تنمية المحافظات 2017 - 2019 (2017).
- 33.** منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إشراك المواطنين في الأردن في عملية تقييم احتياجات الإدارات المحلية، لعام (2020).
- 34.** منظمة هيومان رايتس ووتش، "أود مواصلة تعليمي: العوائق أمام التعليم الثانوي للأطفال اللاجئين السوريين في الأردن"، 26 حزيران / يونيو 2020.
- 35.** برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأردن، "التخفيف من أثر أزمة اللاجئين السوريين على المجتمعات الهشة المستضيفة لها في الأردن"، لعام (2013).
- 36.** الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، "التقرير القطري حول وضع إدارة النفايات الصلبة في الأردن"، لعام (2014).
- 37.** محمد زياد يامين، "إدارة النفايات الصلبة في الأردن"، منصة إكو مينا ecoMENA، لعام (2019).
- 38.** وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، "الأونروا" تُمكن عملية إدارة النفايات في مخيمي ماركا والزرقاء، بيان صحفي، 6 تشرين الثاني / نوفمبر 2014.
- 39.** على افتراض أن حجم النفايات التي يُخلّفها الفرد كان يساوي 359 كيلو غراماً في العام 2021. وقد تم تقدير هذا الرقم على أساس الرقم المحدد للعام 2014 (325,2 كغم)، بنمو نسبته 2%. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: http://www.atlas.d-waste.com/index.php?view=country_report&country_id=88.
- 40.** دراسة مشتركة من قبل منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016.
- 41.** لجنة الخبراء حول التعاون الدولي في المسائل الضريبية، "دور فرض الضرائب وتعزيز تعبئة الموارد المحلية أثناء تنفيذ أهداف التنمية المستدامة"، 3 تشرين الأول / أكتوبر 2018 (E/C/18/2018/CRP.19).
- 42.** انظروا إلى الموقع الإلكتروني التالي: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>.
- 43.** [E/C.18/2018/CRP.19](https://www.un.org/News/Press/docs/2018/1811/20181103.ec18.crp19.doc.st.doc.html)
- 44.** قرار الجمعية العامة رقم 70/1.
- 45.** إطار المؤشرات العالمية لأهداف ومقاصد التنمية المستدامة لخطة التنمية المستدامة للعام 2030. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Eng.pdf.
- 46.** مجلس حقوق الإنسان، "تقرير المقرر الخاص حول الفقر المدقع وحقوق الإنسان، ماجدلينا سبولفيدا كارمونا" (A/HRC/26/28)، ملخص.
- 47.** إطار المؤشرات العالمية لأهداف ومقاصد التنمية المستدامة لخطة التنمية المستدامة للعام 2030.
- 48.** انظروا على سبيل المثال، إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، وإعلان الحق في التنمية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والميثاق العربي لحقوق الإنسان.
- 49.** وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين ثاني 2022.
- 50.** للمزيد من المعلومات، انظر إلى <https://www.imf.org/en/Countries/JOR>.
- 51.** قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 6 لسنة 1994، وتعديلاته، وقانون ضريبة الدخل رقم 34 لسنة 2018، وتعديلاته.
- 52.** البنك الدولي، الأردن - الدراسة الاستقصائية لمؤسسات الأعمال، 2019.
- 53.** متري فايز مدانات، ترجمة، جوناثان ستبل، نحو فلسفة ضريبية جديدة في الأردن (عمان، مركز القدس للدراسات السياسية، العام 2019).
- 54.** تأثر الناتج المحلي الإجمالي جراء تفشي جائحة كوفيد-19 في العام 2020. وبناءً على ذلك، فإننا نستخدم مستوى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2017 و2018. ومع انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020، فقد ارتفعت النسبة دون الوصول إلى مستوى الإجهاد الضريبي.
- 55.** صالح يحيى الفريجات ومحمد خليل عدينا، "محددات الجهد الضريبي والقدرة الضريبية في الأردن خلال الفترة (من العام 2000 إلى العام 2027)"، المجلة الدولية لأنشطة الأعمال والبحوث الاقتصادية، المجلد 9، العدد 1 (كانون الثاني / يناير 2020)، الصفحات 1-10.
- 56.** قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي ونشرة مالية الحكومة العامة، 2021.

- 57.** منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. شراكة دوفيل والاتفاق حول الحوكمة الاقتصادية، التقرير التقييمي: الأردن.
- 58.** يشير مصطلح "الضرائب غير المدفوعة" إلى مبلغ الضرائب المستحق لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات لكن لم يُحصَل بعد.
- 59.** دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، التقرير السنوي، للعام 2019.
- 60.** قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي ونشرة مالية الحكومة العامة، للعام 2021.
- 61.** وزارة المالية، خطاب الموازنة، للعام 2022.
- 62.** وزارة المالية. انظر إلى الموقع الإلكتروني التالي:
https://www.mof.gov.jo/AR/List/%D9%86%D8%AA%D8%A7%D8%A6%D8%AC_%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D9%82%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%B1%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A9
- 63.** يمكن تعريف النفقات الضريبية على أنها الإيرادات الحكومية المفقودة بسبب الاستثناءات، والإعفاءات، والاقطاعات، والخصومات، والتأجيلات الضريبية، والنسب الضريبية التفضيلية.
- 64.** فيردي، سيلكاي، "أبعاد العبء الضريبي: مراجعة حول دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي"، مجلة العلوم الاقتصادية والمالية والإدارية، المجلد 25، العدد 49 (حزيران / يونيو 2020)، الصفحات 27-43.
- 65.** المصدر ذاته.
- 66.** الفرق (العائق) الضريبي "tax wedge" هو العبء الضريبي على الأيدي العاملة، وهو الفرق بين ما يتقاضاه الموظف من أجور، وبين كلفة توظيفه.
- 67.** A/HRC/26/28، الفقرة 16.
- 68.** ليام إبريل وآخرون، مُحَرَّرُونَ، ضريبة القيمة المضافة الحديثة (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي، عام 2001).
- 69.** تياغو ألفاريس، فيتال، "تنازلية الضريبة كتمييز غير مباشر: تحليل للنظام الضريبي في البرازيل في ضوء مبدأ عدم التمييز"، مجلة (RIL Brasília)، المجلد 58، العدد 230 (نيسان 2021)، الصفحات 219-243.
- 70.** المصدر ذاته.
- 71.** المصدر ذاته.
- 72.** معهد الالتزام بالإنصاف (CEQ). انظروا إلى الموقع الإلكتروني لمعهد الالتزام بالإنصاف: commitmenttoequity.org.
- 73.** قاعدة بيانات التفاوتات العالمية، "التفاوت في الدخل، الأردن، 1992 - 2013". متوافرة على الموقع الإلكتروني: <https://wid.world/country/jordan>.
- 74.** لورا رودريغيز وماثيو واي-بوي، "السياسة المالية، والفقر وعدم المساواة (التفاوت ...) في الأردن: دور الضرائب والإنفاق العام"، ملخص السياسات (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، للعام 2021).
- 75.** المصدر ذاته.
- 76.** روبرت غلنغام، تحليل الأثر من قبل صندوق النقد الدولي: مراجعة المنهجية وأدلة مختارة (صندوق النقد الدولي، 2006)، الفصل 3، "الأثار التوزيعية للضريبة غير المباشرة وإصلاحات التسعير الحكومي (العام): مراجعة الأساليب والأدلة التجريبية".
- 77.** انظروا إلى الموقع الإلكتروني التالي: <https://istd.gov.jo/Ar/NewsDetails>.
- 78.** كمثال آخر، تملك النساء 20% من الشركات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد الأردني، مما يظهر عدم استفادة النساء من (إعفاءات وخصوم) حدود التسجيل هذه.
- 79.** صندوق النقد الدولي، "الأردن: مسائل مختارة"، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 17/132 (واشنطن العاصمة، عام 2017).
- 80.** ليث فخري العجلوني وأليسون سينسر هارنيت، "جعل الاقتصاد شأنًا سياسياً في الثورات الضريبية في الأردن"، تقرير الشرق الأوسط، 24 شباط / فبراير 2019.
- 81.** ميشيل بتشيلي، مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، "هل لا تزال حقوق الإنسان مهمة؟ أجندة للمساواة والعدالة الاجتماعية"، بيان في تشانهاام هاوس، لندن، 19 تشرين الثاني / نوفمبر 2019.
- 82.** إيفا حداد، "أثر برامج صندوق النقد الدولي على المشاركة السياسية في الأردن"، المجلة الدولية للدراسات المدنية والسياسية المتعددة التخصصات، المجلد 16، رقم 1 (كانون الأول / ديسمبر 2020)، الصفحات 29 - 45.
- 83.** ليوتنن فون فيلبرت، "قانون ضريبة الدخل الأردن، لعام 2019"، التقرير القطري لمكتب الأردن (مؤسسة كونراد أديناور، أيلول / سبتمبر 2019).
- 84.** رونيا شيفر، "الاحتجاجات باعتبارها الفشة الأخيرة (التي تقصم ظهر البعير) - تقرير حول الإصلاح الضريبي في الأردن في العام 2018" (عمان، مؤسسة فرديريتش إيبيرت في الأردن والعراق، كانون الأول / ديسمبر 2018)، "الأردن يسحب قانون الضريبة الذي أثار احتجاجات وطنية"، صحيفة نيويورك تايمز، 7 حزيران / يونيو 2018.
- 85.** جين - هاريجن، حامد السعيد، وتشنجانج وانج، "صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في الأردن: حالة من الإفراط في التفاؤل ونمو صعب المنال"، مراجعة أجرتها المنظمات الدولية، المجلد 1 (آب / أغسطس 2006).
- 86.** قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي ونشرة مالية الحكومة العامة، لعام 2021.

87. متاح عبر: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/jordan>

88. فرضت الحكومة إصلاحات تشريعية وإدارية للحد من التهرب الضريبي مع برنامج صندوق النقد الدولي، وزادت الإيرادات خاصة في النصف الثاني من عام 2022.

89. صندوق النقد الدولي، "المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي يختتم المراجعة الثانية بموجب ترتيب / اتفاق التسهيل الممدد مع الأردن ويطلب تعزيز الوصول إلى معالجة تأثير كوفيد-19"، بيان صحفي، 1 تموز / يوليو 2021.

90. انظروا أيضاً إلى وثيقة المعلومات الأساسية عن آليات الأمم المتحدة: "آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: مساهمة الأردن". المعاهدات هي: اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العاملين المهاجرين وأفراد أسرهم، اتفاقية حقوق الطفل، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. البروتوكول الاختياريان هما: البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=88&Lang=EN

91. للتعرف على القائمة الكاملة للتوصيات، انظروا إلى المؤشر العالمي لحقوق الإنسان - التوصيات بشأن حقوق الإنسان (<https://uhri.ohchr.org/ar>).

92. لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، "الملاحظات الختامية حول التقرير الدوري السادس للأردن"، 9 آذار / مارس 2017، CEDAW/C/JOR/CO/6, para. 26 (a).

93. CEDAW/C/JOR/CO/6، الفقرة 44 (ه).

94. مجلس حقوق الإنسان، "تقرير مجموعة العمل حول المراجعة الدورية الشاملة: الأردن"، 7 كانون الثاني / يناير 2019، (A/HRC/40/10) para. 135.63.

95. لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، "الملاحظات الختامية حول التقرير الأولي للأردن"، 15 أيار / مايو 2017، CRPD/C/JOR/CO/1, (para. 14 (b)).

96. CEDAW/C/JOR/CO/6.

97. CRPD/C/JOR/CO/1.

98. لجنة حقوق الطفل، "الملاحظات الختامية حول التقريرين الدوريين الرابع والخامس المجمعين للأردن"، 8 تموز / يوليو 2014، CRC/C/JOR/CO/4-5.

99. لجنة مناهضة التعذيب، "الملاحظات الختامية حول التقرير الدوري الثالث للأردن"، 29 كانون الثاني / يناير 2016، CAT/C/JOR/CO/3.

100. دائرة الإحصاءات العامة، مسح البطالة.

101. الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، 2019.

102. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018 - 2022.

103. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://www.socialprogress.org/?code=JOR&tab=2>.

104. المصدر ذاته.

105. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج التنموي للمحافظات، 2017 - 2019.

106. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، متوفرة على الموقع الإلكتروني: [https://www.mof.gov.jo/EN/List/General Government Finance Bulletins](https://www.mof.gov.jo/EN/List/General%20Government%20Finance%20Bulletins)

107. المصدر ذاته.

108. المصدر ذاته.

109. E/C.18/2018/CRP.19.

110. متري فايز مدانات وآخرون، "الهيكلية الضريبية والنمو الاقتصادي في الأردن، 1980 - 2015"، مجلة بوروميد للأعمال، المجلد 13، رقم 1 (أيار / مايو 2018)، الصفحات 102 - 127.

111. صندوق النقد الدولي، الأردن: "المراجعة الثانية بموجب ترتيب تسهيل الصندوق الممدد بموجب تسهيل الصندوق الممدد، وطلب الإعفاء من معيار عدم مراعاة الأداء، وتمديد الترتيب / الاتفاق، وإعادة جدولة مراحل الوصول إلى موارد الصندوق - بيان صحفي؛ تقرير خبراء الصندوق، وبيان المدير التنفيذي للأردن"، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 19/127 (واشنطن العاصمة، 2019).

112. ستيلتز، اقتصاديات القطاع العام، (دبليو. دبليو. نورتون وشركاه، نيويورك / لندن، عام 1996).

113. يشير مفهوم الخصم الضريبي إلى مبلغ من المال يمكن لدافعي الضرائب طرحه مباشرة من الضرائب المستحقة عليهم، كبديل لبعض أنواع الإعفاءات المقدمة حالياً. حيث تُمنح أنواع معينة من الإعفاءات الضريبية للأفراد أو الشركات في مواقع أو تصنيفات أو صناعات محددة. في هذا السياق، يمكن استخدامه كحافز لفئات الدخل المتوسطة والشركات الصغيرة والمتوسطة لجعل النظام الضريبي العام أكثر تصاعدياً في مجال تحقيق أعمال حقوق الإنسان وخاصة في الجوانب الاجتماعية والبيئية.

114. المعهد العالمي لبحوث اقتصاديات التنمية التابع لجامعة الأمم المتحدة. انظروا إلى الموقع الإلكتروني: <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-%E2%80%93simulating-tax-and-benefit-policies-development>

شكر وتقدير

تم إعداد ورقة السياسات هذه بمبادرة من مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة (RCO) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني بدعم من ["مبادرة سيرج Surge Initiative"](#) التابعة لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة لتعزيز الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

قام بإعدادها كل من متري مدانات، الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، كريستينا مينيكي شاليف، كبيرة مستشاري حقوق الإنسان، جنكيز جيهان، كبير الاقتصاديين، ورشا البابا، مسؤولة حقوق الإنسان في مكتب المنسق المقيم، مع مساهمات من الزملاء في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل)، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بالإضافة إلى فريق الأمم المتحدة الوطني في الأردن.





لمزيد من المعلومات عن عمل المجلس الاقتصادي
والاجتماعي الأردني، زورونا على:



JordanESC



www.esc.jo

لمزيد من المعلومات عن عمل الأمم المتحدة في الأردن،
زورونا على:



UnitedNationsJo



www.jordan.un.org