

"الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠ افاق وحلول"



مخطط الدراسة

الصفحة	المحتوى
٣	أولاً: مقدمة
4	ثانياً: دورة الموازنة ١- مرحلة الإعداد ٢- مرحلة الإقرار ٣- مرحلة التنفيذ ٤- مرحلة المراقبة والمتابعة
7	ثالثاً: دراسة مرونة جانب النفقات في الوزارات والمؤسسات الحكومية
14	رابعاً: النظر في بدائل للتخفيف من أعباء صندوق التقاعد، وذلك في ضوء ارتفاع أعبائه ارتفاعاً كبيراً
16	خامساً: دراسة أثر دمج عدد من الوزارات وتقليل عدد الوزراء وأثر الهيكل الوظيفي على مستوى الدولة، وأثر إخضاع المؤسسات لقانون الموازنة العامة
19	سادساً: دراسة بند دعم الوحدات الحكومية واقتراح الحلول والتوصيات في هذا الجانب
24	سابعاً: مراجعة الأهداف التشغيلية المستهدفة لتوجيه الموازنة بما ينسجم مع مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج
27	ثامناً: دراسة آليات تعزيز ربط موازنات الوزارات والمؤسسات الحكومية باللامركزية
29	تاسعاً: النتائج
32	عاشراً: التوصيات



أولاً: مقدمة

تحتل الموازنة العامة للدولة دوراً مهماً في مختلف الجوانب الوطنية والحكومية، إذ إنها تعكس برنامج الحكومة وخطة عملها للسنة القادمة، كما ترتبط كافة الإجراءات الحكومية وسياساتها بالموازنة.

ففي الموازنة نجد كافة نفقات الأجور والرواتب للقطاع العام بشقيه العسكري والمدني، إضافة إلى مخصصات التقاعد والتعويضات، وفوائد الدين العام والدعم الحكومي للسلع والمواد التموينية والقطاعات المختلفة، ودعم الوحدات الحكومية التي تعاني من عجز في قدرتها على تغطية نفقاتها من إيراداتها، إضافة إلى كافة النفقات التشغيلية اللازمة لقيام الحكومة بتسيير أعمالها، كما نجد في الموازنة كافة نفقات المشاريع الرأسمالية التي تستهدف المحافظة على الأصول الحكومية القائمة وإدامة عملها أو الحصول على أصول جديدة تضاف للتكوين الرأسمالي الحكومي.

كما أن النفقات الحكومية وطبيعتها وهيكلتها تنعكس مباشرة على عملية التنمية الاقتصادية من خلال قدرتها على تعزيز مستوى البنية التحتية، وزيادة الطلب وجذب الاستثمار الخاص وتنظيم السوق ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، إذ إن التطورات والتغييرات التي تطرأ على الموازنة تنعكس مباشرة على حياة المواطنين وعلى البرامج والخطط الحكومية المختلفة.

ولذلك هدفت هذه الدراسة إلى معرفة طبيعة الموازنة العامة للدولة وهيكلها، وقياس مدى مرونة جانب النفقات في الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومراجعة الأهداف التشغيلية المستهدفة لتوجيه الموازنة لتكون أكثر فاعلية (موازنة موجهة بالنتائج)، ومعرفة كيفية ربط الموازنة بمنهج اللامركزية، مما قد يساهم في تقليل الهدر في الإنفاق الحكومي وتوجيه الإنفاق توجيهاً صحيحاً وفقاً للأولويات الوطنية، وتفعيل الخطط الحكومية باتجاه تعزيز مستوى البنية التحتية، وتوزيع الإنفاق بعدالة على الأنشطة والقطاعات المختلفة ووفقاً للأولويات لتقليل مستوى الفقر والبطالة.

وسيتم في هذه الدراسة عرض دورة الموازنة ومعرفة انعكاساتها على كفاءة عملية الإعداد والتنفيذ، وكذلك التعرف على هيكل النفقات الحكومية وتوزيعها على أوجه الإنفاق الحكومي المختلفة، ومدى مرونتها وكيفية استثمار تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج لرفع كفاءة الإنفاق العام وفعاليتها، ومعرفة أهمية الدعم الحكومي للجهات المختلفة، وكيفية معالجة



النمو المتزايد في فوائد الدين العام وفاتورة التقاعد التي تستحوذ على نسبة مهمة من موارد الحكومة، وآلية ربط الموازنة بنهج اللامركزية، وأهمية دمج الوزارات والمؤسسات الحكومية لتقليل الهدر في الإنفاق العام.

ثانياً: دورة الموازنة

تمر الموازنة العامة في الأردن بأربعة مراحل رئيسية، وهي: (مرحلة الإعداد، ومرحلة الإقرار، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة المراقبة والمتابعة)، وهذا ما يطلق عليه بدورة الموازنة، إذ تنعكس دورة الموازنة انعكاساً مهماً على سير عملية الإعداد والتنفيذ، وخاصةً لو عرفنا أن ثمة تواريخ محددة يتم فيها إعداد الموازنة من خلال الحكومة ومن ثمّ تقديمها للبرلمان، إذ إن إعداد الموازنة إعداداً مبكراً من النصف الثاني من كل عام وتقديمها إلى مجلس الأمة في موعدها الدستوري، قد ينعكس انعكاساً مباشراً على دقة تقديرات الموازنة للسنة القادمة، كما أن تنفيذ الموازنة تنفيذاً سليماً يتأثر بتاريخ إقرار الموازنة من مجلس الأمة، فعلى سبيل المثال إن التأخر في إقرارها من مجلس الأمة ينعكس مباشرة على تنفيذ الخطط والبرامج الحكومية المختلفة، ولذلك لا بدّ بدايةً من عرض دورة الموازنة، والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

١- مرحلة الإعداد

تبدأ مرحلة إعداد الموازنة في شهر نيسان من كل عام، إذ تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد السقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وتحديث المؤشرات الاقتصادية الكلية، وبعد ذلك يصدر تعميم من دولة رئيس الوزراء في منتصف شهر أيار متضمناً السقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والإرشادات الواجب اتباعها من خلالها عند إعداد مشاريع موازنتها للسنة القادمة، على أن يتم تزويد دائرة الموازنة العامة بها في منتصف شهر تموز، إذ تقوم دائرة الموازنة العامة بعد وصول مشاريع الموازونات إليها بدراسة تلك المشاريع، ومناقشة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بها للوصول إلى احتياجاتها الفعلية. وبناءً على ذلك يتم إعداد إطار النفقات متوسط المدى من خلال دائرة الموازنة العامة متضمناً السقوف الجزئية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية في منتصف شهر أيلول، وإعداد بلاغ إعداد الموازنة العامة وإصداره من خلال رئاسة الوزراء متضمناً السقف الكلي للإنفاق العام، والسقوف الجزئية النهائية لكافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، والتعليمات والتوجيهات الواجب اتباعها من خلالها عند إعداد مشاريع موازنتها النهائية، ويكون ذلك عادة



في نهاية شهر أيلول، إذ يصدر عن دولة رئيس الوزراء في مطلع تشرين الأول، ويطلب فيه من الدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروع الموازنة النهائي وحسب السقوف النهائية في منتصف شهر تشرين الأول، ليتم بعد ذلك تجهيز مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية وعرضهما على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشتهما ومن ثم إجراء أي تعديلات يتم الاتفاق عليها، وبعد ذلك يتم عرض مشروع القانونين على مجلس الوزراء لمناقشتهما وإبداء الرأي حولهما في شهر تشرين الثاني، وفي حال موافقة مجلس الوزراء عليهما يتم تقديمهما لمجلس الأمة قبل نهاية شهر تشرين الثاني سناً لأحكام المادة (١/١١٢) من الدستور الأردني، والتي نصّت على قيام الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل بداية السنة المالية بشهر واحد على الأقل، وهكذا تنتهي مرحلة الإعداد.

٢- مرحلة الإقرار

بعد أن يقوم مجلس الوزراء بالموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية وتقديمهما إلى مجلس الأمة، يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانونين إلى اللجنة المالية والاقتصادية المشكلة في المجلس والتي تقوم بدورها بعقد جلسات مع كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية لمناقشتهما في موازنتها مناقشة تفصيلية، وبعد الانتهاء من المناقشة تقوم اللجنة المالية برفع تقريرها متضمناً توصياتها حول مشروع القانونين إلى مجلس النواب، إذ يعقد المجلس جلسة تخصص لمناقشة مشروع قانوني الموازنة، ويحضر هذه الجلسة أعضاء الحكومة، ومن ثم يفتح المجال أمام من يرغب من النواب في الاشتراك في المناقشة العامة على مشروع القانونين، ثم يقدم دولة رئيس الوزراء ووزير المالية ردّ الحكومة على تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب وعلى ملاحظات النواب التي أثيرت أثناء المناقشة. وفي الختام يتم التصويت من خلال أعضاء البرلمان على مشروع القانونين وعلى كل وزارة أو دائرة أو مؤسسة على حدة سناً لأحكام المادة رقم (٢/١١٢) من الدستور الأردني التي تضمنت بأن يتم الاقتراع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً. وفي حال موافقة مجلس النواب على مشروع القانونين يتم إحالتهما إلى مجلس الأعيان الذي يقوم بدوره باتباع نفس الإجراءات التي تمت في مجلس النواب من حيث مناقشة مشروع القانونين والتصويت عليهما، وفي حال موافقة مجلس الأعيان على مشروع القانونين يتم إرسالهما إلى



رئاسة الوزراء التي تقوم بدورها برفعهما إلى الديوان الملكي لتوشيحهما بالإرادة الملكية السامية، وهكذا تنتهي مرحلة الإقرار.

٣- مرحلة التنفيذ

تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة بعد صدور الإرادة الملكية السامية ونشر قانوني الموازنة في الجريدة الرسمية، إذ يتم تنفيذ قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية، من خلال بلاغ تنفيذ الموازنة الصادر عن رئاسة الوزراء، والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية، والمناقلات والمواقف المالية إضافة إلى مستندات الالتزام المالي، وكذلك من خلال متابعة الإنجاز والتقييم لأداء، ومتابعة توصيات اللجنة المالية لمجلسي الأعيان والنواب المتصلة بقانوني الموازنة بالتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية، وقرارات مجلس الوزراء وبلاغات دولة رئيس الوزراء.

٤- مرحلة المراقبة والمتابعة

تعتمد مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة على عدد من الإجراءات التي تقوم بها بعض الجهات كما يلي:

أ- السلطة التشريعية:

تعتمد السلطة التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة على البيانات الواردة في مشروع الموازنة السنوي الذي تقدمه الحكومة لمجلس الأمة متضمناً ما تم إنفاقه خلال السنة السابقة، إضافة إلى تقرير ديوان المحاسبة الذي يُقدّم سنوياً إلى مجلس الأمة، وذلك في بدء كل دورة عادية للمجلس سندا لنص المادة رقم (١/١١٩) من الدستور، والذي يتضمن ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي يقوم بتدقيق حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها. كما تقدم وزارة المالية تقريراً سنوياً لمجلس الأمة يتضمن الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية والتي تشمل مقارنة لما هو مخصص في الموازنة مع الإنفاق الفعلي، وذلك خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية سندا لنص المادة رقم (١/١١٢) من الدستور.

ب- دائرة الموازنة العامة:

تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال التأكد من أنه تم توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقلات ومستندات الالتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إجازتها، وتدقيق المواقف المالية الشهرية ولفت



انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة في الحوالات المالية، والقيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رصد لها مخصصات في قانوني الموازنة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها.

ج- وزارة المالية:

تمارس وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال وحدات الرقابة المالية في كل وزارة أو دائرة لمتابعة تطبيق الأنظمة المالية والتحقق من أن النفقات تجري في حدود المخصصات المرصودة لها، وأن إنفاقها يتم للغايات التي رصدت من أجلها والتأكد من صلاحية المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع ضمن الصلاحيات المخولة له. كما تقوم مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية بمراقبة الإنفاق من المخصصات المرصودة في قانوني الموازنة بالحصول على تقارير شهرية من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، تتضمن ما تم إنفاقه خلال الشهر من تلك المخصصات، ويتم استخدامها لغاية إعداد الحسابات الختامية التي تعدها سنوياً، والتي تتضمن ما تم تحصيله من إيرادات وما تم صرفه من نفقات خلال السنة، ومقدار الوفر أو العجز الفعلي لتلك السنة.

د- ديوان المحاسبة:

يمارس ديوان المحاسبة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال التدقيق في أنه تم صرف النفقات وفقاً للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تعزيزاً للصرف للتأكد من صحتها، والتأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن خلال الجهات المختصة، والتأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

ثالثاً: دراسة مرونة جانب النفقات في الوزارات والمؤسسات الحكومية

فمع أنه يتم إعداد الموازنة السنوية وفقاً للاحتياجات الفعلية إلا أن الحكومة غالباً ما تقوم باتخاذ إجراءات لضبط النفقات وترشيدها، وربما يكون لذلك أسباب عديدة قد تتلخص في توجه الحكومة لتخفيض عجز الموازنة العامة وتخفيف أعباء الدين العام، أو قد يكون ذلك لتنفيذ إصلاحات مالية وهيكلية، مثل متطلب للحصول على برامج الدعم الفني والنقدي من الجهات والمؤسسات الدولية، وهذا يطرح العديد من التساؤلات عن مدى مرونة النفقات الحكومية، بمعنى هل ثمة فعلاً نفقات تزيد على الحاجة ويمكن تخفيضها استجابة لمتطلبات

برامج الإصلاح المالي والهيكلية ومتطلبات الجهات الدولية، أو أنها نفقات ضرورية ولكن تم تخفيضها استجابةً لمتطلبات تلك البرامج؟ أو هل يمكن تخفيض نفقات أخرى غير تلك النفقات التي تم تخفيضها دون دراسة أثرها الفعلي على برامج الحكومة وأنشطتها؟ أو أثرها على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين؟ أو على مستوى البنية التحتية؟ ومدى تأثيرها على عملية التنمية الاقتصادية ومستوى النمو في القطاعات المختلفة؟. ولذلك لا بدّ من دراسة هيكلية الإنفاق الحكومي لمعرفة مدى مرونة النفقات الحكومية ومدى إمكانية ضبطها وتخفيضها.

ويبين الجدول رقم (١) أدناه أوجه الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والرأسمالي للمدة ٢٠١٥-٢٠١٩ كما يلي:

الجدول رقم (١)

توزيع الإنفاق العام بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية للمدة ٢٠١٥-٢٠١٩

بالألف دينار

البيان / السنة	فعلي ٢٠١٥	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
النفقات الجارية	٦٦٢٤٥٣٢,٦	٦٩١٩٣٥١,٣	٧١١٣.٣٩,٩	٧٦٨٣٨.٠٩,٠	٨.١٢٩٣٩,٠
النفقات الرأسمالية	١.٠٩٨٣٩٦,٥	١.٢٩٢٦٦,٣	١.٦٠٢.٠١,٩	١.٢٠٠.٩١,٠	١٢٤٢٥٥٨,٠
إجمالي النفقات	٧٧٢٢٩٢٩,١	٧٩٤٨٦١٧,٦	٨١٧٣٢٤١,٨	٨٧.٣٩.٠٠,٠	٩٢٥٥٤٩٧,٠
عجز الموازنة بعد المنح	٩٢٦٥٢٧	٨٧٨٩٣٦	٧٤٧٩٧٠	٨١٣٤٧٥	٦٤٥٥٧١
نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي %	٣,٥	٣,٢	٢,٦	٢,٧	٢,٠
نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات %	٨٥,٨	٨٧,١	٨٧,٠	٨٨,٣	٨٦,٦
نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات %	١٤,٢	١٢,٩	١٣,٠	١١,٧	١٣,٤
معدل نمو النفقات الجارية %	-	٤,٥	٢,٨	٨,٠	٤,٣
معدل نمو النفقات الرأسمالية %	-	-٦,٣	٣,٠	-٣,٨	٢١,٨
معدل نمو إجمالي النفقات %	-	٢,٩	٢,٨	٦,٥	٦,٣



يبين الجدول رقم (١) أعلاه أن النفقات الحكومية ارتفعت من (٧٧٢٢,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٩٢٥٥,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه (٣,٧%) خلال تلك المدّة، وقد بلغت النفقات الجارية نحو (٦٦٢٤,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت إلى نحو (٨٠١٢,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٣,٩%) وشكلت نحو (٨٦,٩%) من إجمالي النفقات الحكومية في المتوسط خلال تلك المدّة، أما بخصوص النفقات الرأسمالية فقد ارتفعت من (١٠٩٨,٤) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٢٤٢,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه (٢,٩%) خلال تلك المدّة وشكلت ما نسبته (١٣,١%) في المتوسط من إجمالي النفقات الحكومية خلال تلك المدّة.

ويلاحظ أن معظم النفقات الحكومية هي نفقات جارية وأن ما يخصص للنفقات الرأسمالية هو مقدار قليل نسبياً، وأن النفقات الجارية تعدّ نفقات ضرورية كونها تهدف إلى تسيير العمليات الحكومية اليومية، إضافة إلى أن جزءاً مهماً من النفقات الرأسمالية ملتزم بها للإيفاء بالمطالبات المالية المترتبة على عطاءات المشاريع الرأسمالية والالتزامات الحكومية المختلفة، وبالتالي فإن ما يتبقى هو مقدار قليل يمكن دراسة إمكانية تخفيضه.

أما بخصوص عجز الموازنة العامة فقد انخفض من (٩٢٦,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٧٤٨) مليون دينار عام ٢٠١٧ انسجماً مع سياسة الحكومة الهادفة إلى تحقيق الانضباط المالي وتخفيض عجز الموازنة العامة، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فقد انخفض العجز انخفاضاً ملحوظاً من (٣,٥%) عام ٢٠١٥ إلى (٢,٦%) عام ٢٠١٧، إلا أن العجز ارتفع إلى نحو (٨١٣,٥) مليون دينار فوق أرقام إعادة التقدير لعام ٢٠١٨ لترتفع نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى (٢,٧%)، وذلك بسبب ارتفاع النفقات الجارية ارتفاعاً ملحوظاً خلال تلك المدّة وبنحو (٥٧٠) مليون دينار في حين انخفضت النفقات الرأسمالية بنحو (٤٠) مليون دينار. وفي عام ٢٠١٩ انخفض العجز المقدّر انخفاضاً ملحوظاً ليصل إلى نحو (٦٤٥,٦) مليون دينار وليشكل ما نسبته (٢%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعدّ هذا الرقم تقديرياً ولكن الأرقام الفعلية تعتمد على ما سيكون عليه الواقع الفعلي لعام ٢٠١٩. وعموماً يمكن القول إن الحكومة نجحت في سياسة تخفيض عجز الموازنة العامة سواء كان بالقيمة المطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال مدّة الدراسة، ولكن يتوقف ذلك على رصيد المتأخرات التي لم تقم الحكومة بتسديدها خلال تلك السنوات.

وللوقوف على تفاصيل النفقات الحكومية الجارية والرأسمالية لمعرفة مكونات الإنفاق ومدى ضرورتها ولمعرفة مدى إمكانية تخفيضها أو ضبطها فسيتم دراسة تفاصيل النفقات الجارية والرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩.

١- النفقات الجارية

يبين الجدول رقم (٢) أدناه توزيع النفقات الجارية على أوجه الإنفاق الجاري المختلفة خلال المدة (٢٠١٥-٢٠١٩) وفقاً للتصنيف الاقتصادي كما يلي:

الجدول رقم (٢)

توزيع النفقات الجارية على أوجه الإنفاق الجاري المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي للمدة ٢٠١٥-

٢٠١٩

بالألف دينار

البيان/ السنة	فعلي ٢٠١٥	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
تعويضات العاملين	3377109	3618175	3743635	3789592	4043360
استخدام السلع والخدمات	403154	444431	380740	532120	609315
الفوائد	914568	835297	856161	1012000	1030000
الإعانات (إعانات المؤسسات العامة والخاصة غير المالية وشبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع)	291093	241444	291534	360718	375917
الدعم/ المنح للوحدات الحكومية	117216	123498	109963	118378	21463
المنافع الاجتماعية / التقاعد والتعويضات	1162833	1212657	1277130	1321000	1370000
المنافع الاجتماعية/ مساعدات اجتماعية	279201	263473	203111	224700	284828
نفقات أخرى متنوعة	79067	179229	249913	323406	275481
أصول غير مالية	292	1147	852	1895	2576
إجمالي النفقات الجارية	6624533	6919351	7113039	7683809	8012940



يتبين من الجدول رقم (٢) أعلاه أن بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) احتل المرتبة الأولى من حيث حصته من حجم النفقات الجارية، إذ ارتفع من (٣٣٧٧,١) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٤٠٤٣,٤) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (١٩,٧%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٥١,١%) من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة، وهذا يعني أن الرواتب والأجور والعلاوات تشكل حوالي نصف النفقات الحكومية الجارية تقريباً. وجاء في المرتبة الثانية بند المنافع الاجتماعية/ التقاعد والتعويضات إذ ارتفع من (١١٦٢,٨) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٣٧٠) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (١٧,٨%) وشكل في المتوسط ما نسبته (١٧,٤%) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة الدراسة. أما بند الفوائد (فوائد الدين العام الداخلي والخارجي) فقد احتل المرتبة الثالثة من حجم النفقات الجارية، إذ ارتفع من (٩١٤,٦) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٠٣٠) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (١٢,٦%) وشكل في المتوسط ما نسبته (١٢,٨%) من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة. وقد جاء بند استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) في المرتبة الرابعة إذ ارتفع من (٤٠٣,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٦٠٩,٣) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٥١,١%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٦,٥%) من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة.

أما بخصوص بند الإعانات (إعانات المؤسسات العامة والخاصة غير المالية وشبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع) فقد جاء في المرتبة الخامسة وارتفع من (٢٩١,١) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٣٧٥,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٢٩,١%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٤,٣%) من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة. وبعد ذلك جاء بند المنافع الاجتماعية/ مساعدات اجتماعية في المرتبة السادسة إذ ارتفع من (٢٧٩,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢٨٤,٨) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٢%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٣,٥%) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة الدراسة. ثم يليه بند النفقات الأخرى في المرتبة السابعة إذ ارتفع من (٧٩,١) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢٧٥,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٢٤٨,٤%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٣%) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة الدراسة. أما بخصوص بند الدعم/ المنح (دعم الوحدات الحكومية) فقد جاء في المرتبة الثامنة وقبل الأخيرة إذ ارتفع من (١١٧,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٢٣,٥) مليون دينار عام ٢٠١٦ ثم

انخفض إلى نحو (١١٠) مليون دينار عام ٢٠١٧ انسجماً مع سياسة الحكومة الهادفة إلى تخفيض الدعم المقدم للوحدات الحكومية تخفيضاً تدريجياً وتشجيع الوحدات الحكومية على مبدأ الاعتماد على الذات، إلا أنه عاد وارتفع إلى نحو (١١٨,٤) مليون دينار عام ٢٠١٨ بسبب ارتفاع دعم وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بمقدار (١٠,٦) مليون دينار، وفي عام ٢٠١٨ اتخذت الحكومة قراراً بنقل موازنة (٢٩) وحدة حكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، وبناءً على ذلك فقد انخفض الدعم الجاري المقدم للوحدات الحكومية إلى نحو (٢١,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، وقد بلغ معدل نمو الدعم المقدم للوحدات الحكومية نحو (٨١,٧٪-) وشكل في المتوسط ما نسبته (١,٣٪) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة الدراسة.

وأخيراً وفي المرتبة التاسعة جاء بند أصول غير مالية والذي يمثل (نفقات التآييث والتجهيز والأجهزة والآلات والمعدات) إذ ارتفع من (٠,٣) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٧٨٢,٢٪) وشكل في المتوسط ما نسبته (٠,٠١٪) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة الدراسة. إذ إن الوزن النسبي لهذا البند ضئيل جداً نظراً لأنه يتم رصد مخصصات الأصول غير المالية في النفقات الرأسمالية، ولكن يتم أحياناً رصد بعض المخصصات على هذا البند وبمقدار قليل في النفقات الجارية.

٢- النفقات الرأسمالية

يبين الجدول رقم (٣) أدناه توزيع النفقات الرأسمالية على أوجه الإنفاق الرأسمالي المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩ كما يلي:

الجدول رقم (٣)

توزيع النفقات الرأسمالية على أوجه الإنفاق الرأسمالي المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي للمدة ٢٠١٥-٢٠١٩

بالألف دينار

البيان/ السنة	فعلي ٢٠١٥	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
تعويضات العاملين	٩٢٦٢	١٠.٢٣٦	٨٩١٥	٦٩٤٠	٧٣٩٠
استخدام السلع والخدمات	١٣٨٢٠.٣	١٣٧٣٧٧	١٥٣٦٣٧	١٩٦٢٠٠	٢٥٥٩٥٢



٢٦١٤٥٨	٢٣١٦.٣	٢٢٦٤٥٢	١٨٦٤٩٠	.	الإعانات (إعانات المؤسسات العامة غير المالية)
٨٥٦٥	٣٥٤٦٧	٢٦٦٥٨	٤٤٥٤٥	٢٥١٧١٩	الدعم/ المنح
٢٢١٥١	٢٥٢١١	٢٣٣٥٢	٢٧٤٨٨	٢٠٥٧٩	نفقات أخرى/ دراسات وأبحاث واستشارات
٦٨٧.٤٣	٥٢٤٦٧١	٦٢١١٨٨	٦٢٣١٣٠	٦٧٨٦٣٣	أصول غير مالية
١٢٤٢٥٥٨	١.٢.٠٩١	١.٦.٢.٢	١.٢٩٢٦٦	١.٩٨٣٩٧	إجمالي النفقات الرأسمالية

يتبين من الجدول رقم (٣) أعلاه أن بند أصول غير مالية احتل المرتبة الأولى من حيث حصته من حجم النفقات الرأسمالية، إذ انخفض من (678.6) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٥٢٤,٧) مليون دينار عام ٢٠١٨ ثم ارتفع إلى نحو (687) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (1.2%) وشكل في المتوسط ما نسبته (57.5%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة. وهذا يعني أن أكثر من نصف النفقات الرأسمالية هي للأصول غير المالية، إذ إن الوزن النسبي لهذا البند مرتفع جداً نظراً لأن معظم الإنفاق الرأسمالي يتركز في حيازة الأصول غير المالية. وقد جاء في المرتبة الثانية بند الإعانات (إعانات المؤسسات العامة غير المالية) إذ ارتفع من (١٨٦,٥) مليون دينار عام ٢٠١٦ إلى نحو (٢٦١,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٤٠,٢%) وشكل في المتوسط ما نسبته (١٦,٦%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة. ولم يكن ثمة مخصصات ضمن هذا البند في عام ٢٠١٥.

أما بخصوص بند استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) فقد احتل المرتبة الثالثة من حجم النفقات الرأسمالية، إذ ارتفع من (١٣٨,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢٥٦) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٨٥,٢%) وشكل في المتوسط ما نسبته (١٦,٢%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة. إذ يهدف هذا البند إلى إدامة عمل المشاريع الرأسمالية وزيادة العمر الإنتاجي للأصول الحكومية غير المالية والمحافظة عليها. ثم يليه وفي المرتبة الرابعة بند الدعم/ المنح إذ انخفض من (٢٥١,٧) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى



نحو (٨,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩، وبمعدل نمو سالب بلغ نحو (٩٦,٦%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٦,٧%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة. وقد جاء بند النفقات الأخرى (دراسات وأبحاث واستشارات) في المرتبة الخامسة وقبل الأخيرة إذ ارتفع من (20.6) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٦ ثم انخفض إلى نحو (22.2) مليون دينار عام ٢٠١٩، وقد بلغ معدل نمو بند النفقات الأخرى نحو (7.6%) وشكل في المتوسط ما نسبته (2.2%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة. وأخيراً وفي المرتبة السادسة جاء بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) إذ انخفض من (٩,٣) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٧,٤) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو (٢٠,٢%) وشكل في المتوسط ما نسبته (٠,٨%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة، وهذا يعني أن الرواتب والأجور والعلاوات تشكل نسبة قليلة من النفقات الحكومية الرأسمالية، وقد حصل ذلك بسبب تبني الحكومة سياسة ضبط التشوّهات في التعيينات على المشاريع الرأسمالية وحصر التعيينات في جدول تشكيلات الوظائف الحكومية على النفقات الجارية.

رابعاً: النظر في بدائل للتخفيف من أعباء صندوق التقاعد، وذلك في ضوء ارتفاع أعبائه ارتفاعاً كبيراً

تشكل فاتورة التقاعد نسبة مهمة من الموازنة العامة للدولة إذ بات هذا البند يرهق الموازنة ويستنزف جزءاً مهماً من مواردها.

ويبين الجدول رقم (٤) أدناه حجم مخصصات التقاعد ونسبتها من الموازنة خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩ كما يلي:

الجدول رقم (٤)

نسبة مخصصات التقاعد إلى حجم الإنفاق خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩

بالألف دينار

مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	فعلي ٢٠١٧	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٥	البيان/ السنة
8012939	7683809	7113039.9	6919351.3	6624532.6	النفقات الجارية
1242558	1020091	1060201.9	1029266.3	1098396.5	النفقات الرأسمالية
9255497	8703900	8173241.8	7948617.6	7722929.1	إجمالي النفقات
1370000	1321000	1277130	1212657	1162833	التقاعد والتعويضات
١٧,١	١٧,٢	١٨,٠	١٧,٥	١٧,٦	نسبة التقاعد إلى النفقات الجارية %
١١٠,٣	١٢٩,٥	١٢٠,٥	١١٧,٨	١٠٥,٩	نسبة التقاعد إلى النفقات الرأسمالية %
١٤,٨	١٥,٢	١٥,٦	١٥,٣	١٥,١	نسبة التقاعد إلى إجمالي النفقات %

يبين الجدول رقم (٤) أعلاه أن مخصصات التقاعد والتعويضات ارتفعت من (١١٦٢,٨) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٣٧٠) مليون دينار عام ٢٠١٩، إذ شكلت نحو (١٥,٢%) من إجمالي النفقات في المتوسط خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، ونحو (١٧,٥%) من إجمالي النفقات الجارية و(١١٦,٨%) من إجمالي النفقات الرأسمالية في المتوسط خلال تلك المدة. وهذا يعني أن فاتورة التقاعد تشكل نسبة كبيرة من حجم النفقات العامة كما أنها تفوق حجم النفقات الرأسمالية، وفي حال التخلص من فاتورة التقاعد فإن الحكومة سوف توفر مصادر تمويل جديدة وإضافية لنفقاتها الرأسمالية، كما سيتم التخلص من عجز الموازنة العامة الذي كان أقل من حجم مخصصات التقاعد طيلة مدة الدراسة، وبالتالي الوصول إلى حلول لمشكلة العجز وتراكم المديونية. علماً بأن هذا الرقم مرشح للزيادة مستقبلاً في ظل وجود ما يزيد على (١٠) آلاف موظف في الخدمة المدنية خاضعين لقانون التقاعد، إضافة إلى العاملين العسكريين الذين ما زالوا على نظام التقاعد، وكذلك أن الوزراء يتم أيضاً تعيينهم على نظام التقاعد، وبالتالي لا بدّ من التفكير في حلول منطقية لإيقاف استنزاف هذا البند لموارد الدولة



من خلال إعداد دراسة تضم كافة الجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية، لإمكانية نقل حقوق الموظفين المدنيين والعسكريين العاملين على نظام التقاعد إلى نظام الضمان الاجتماعي وإيقاف كل أشكال التعيين على نظام التقاعد بما فهم الوزراء ليصبح التعيين على نظام الضمان الاجتماعي وحسب.

خامساً: دراسة أتردمج عدد من الوزارات وتقليل عدد الوزراء، وأثر الهيكل الوظيفي على مستوى الدولة، وأثر إخضاع المؤسسات لقانون الموازنة العامة

مع أن دمج الوزارات لا يعني إلغاء مهام تلك الوزارات وإلغاء نفقاتها إلا أن له أثراً مهماً في التخفيف من النفقات الإدارية والتشغيلية ووقف الهدر في النفقات العامة، فعند دمج بعض الوزارات معاً فإن مهام الوزارة الملغاة وكوادرها تنتقل إلى الوزارة الجديدة، وسيتم في هذه الحالة تقليص حجم بعض النفقات الإدارية والتشغيلية المرتبطة ببعض المستويات الوظيفية، مثل مخصصات الوزير والأمين العام ومكاتهم، إضافةً إلى بعض النفقات التشغيلية المرتبطة في المباني الحكومية، مثل نفقات الماء والكهرباء والمحروقات ونفقات الإدامة والصيانة. وبالتالي فإن دمج الوزارات له أثر مهم في التخفيف من أعباء النفقات وخاصةً الجارية. إلا أن الأهم من ذلك والذي سيكون له الأثر الأكبر في تخفيض النفقات التشغيلية والإدارية هو مراجعة ماهية وجود معظم الهيئات والمؤسسات والصناديق الحكومية التي تم استحداثها استحداثاً لافتاً وغير مسبق، والتي ربما تكون مهامها مرتبطة بالوزارات والدوائر الحكومية القائمة، إذ باتت هذه الهيئات تؤدي إلى استنزاف الموارد المالية الحكومية من خلال الصرف على المباني ونفقاتها التشغيلية والإدارية، وبالتالي يمكن مراجعة مهام تلك الهيئات وأهدافها والعمل على إلغائها أو دمجها وإنشاء مديريات ووحدات صغيرة بدلاً منها في الوزارات والدوائر المعنية للقيام بمهامها.

ومع أن الحكومة نقلت موازنات عدد من الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة لتحقيق مزيد من ضبط الإنفاق وتشديد الرقابة على نفقات تلك الوحدات من خلال الحوالات المالية، وإخضاع حساباتها لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، إلا أن هذه الخطوة لم تنعكس انعكاساً مهماً على ضبط الإنفاق الحكومي وتخفيضه. فالأصل في عملية النقل بعدها خطوة لتعزيز منظومة الإصلاح المالي والهيكلية أن تؤدي إلى تخفيض الإنفاق وضبطه، ولكن الذي حدث هو أنه تم نقل نفقات تلك الوحدات إلى قانون الموازنة العامة.



فقبل عملية النقل كانت تلك الوحدات تحتفظ بإيراداتها في حساباتها، وكان يتم إعداد موازنة تمويل لكل وحدة حكومية على حدة من خلال وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة تشمل إيراداتها ونفقاتها ومصادر التمويل والاستخدامات، وفي حال وجود فائض في حسابات تلك الوحدات يتم تحويله إلى الخزينة المركزية، أما في حال وجود عجز في موازنتها فيتم تغطيته من خلال الدعم الحكومي من الخزينة المركزية، أما الآن فقد أصبح يتم إعداد نفقاتها وحسب، إذ تقوم بتحويل إيراداتها إلى حساب الخزينة المركزية، وللوقوف بدقة على تأثير عملية نقل موازنات تلك الوحدات على نفقاتها فسيتم مقارنة نفقاتها قبل عملية النقل وبعدها.

ويبين الجدول رقم (٥) أدناه حجم إنفاق تلك الوحدات الحكومية خلال عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ كما يلي:

الجدول رقم (٥)

حجم انفاق الوحدات الحكومية التي تم نقل موازنتها إلى قانون الموازنة العامة خلال عامي ٢٠١٨ و

٢٠١٩

بالألف دينار

مقدر ٢٠١٩			إعادة تقدير ٢٠١٨			البيان / السنة
إجمالي	رأسمالي	جاري	إجمالي	رأسمالي	جاري	
4897	1285	3612	5115	1654	3461	هيئة الاستثمار
6877	668	6209	6012	475	5537	مؤسسة المواصفات والمقاييس
4885	3475	1410	1402	125	1277	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
927	0	927	884	0	884	متحف الأردن
6141	2600	3541	6428	3054	3374	هيئة الطاقة الذرية الأردنية
5219	760	4459	5152	1035	4117	هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن
1965	40	1925	1676	50	1626	المؤسسة التعاونية الأردنية
659	0	659	619	0	619	مجمع اللغة العربية الأردني
1330	40	1290	1247.5	25	1222.5	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها
261	0	261	234	0	234	المجلس الصحي العالي



907	100	807	1031	300	731	المجلس الطبي الأردني
10355	1323	9032	9881	1385	8496	المؤسسة العامة للغذاء والدواء
29663	8000	21663	27891	7200	20691	مستشفى الأمير حمزة
3296	200	3096	3210	200	3010	صندوق المعونة الوطنية
2233	600	1633	1874	725	1149	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
14951	3997	10954	13738	2882	10856	مؤسسة التدريب المهني
33143	32700	443	23437	23118	319	صندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني
20834	18615	2219	7442	5291	2151	هيئة تنظيم النقل البري
11528	3350	8178	11041	3000	8041	هيئة تنظيم الطيران المدني
1416	100	1316	1341	100	1241	الهيئة البحرية الأردنية
3993	250	3743	3678	350	3328	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
9919	4050	5869	9682.3	4420.3	5262	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات
77372	4410	72962	71536	2455	69081	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
2158	0	2158	1958	0	1958	دائرة الإفتاء العام
1320	125	1195	1229	100	1129	هيئة الإعلام
3966	250	3716	3627	225	3402	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
645	135	510	620	150	470	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
773	0	773	729	0	729	معهد الإدارة العامة
3675	420	3255	3407	333	3074	هيئة الأوراق المالية
٢٦٥٣.٨	٨٧٤٩٣	١٧٧٨١٥	226121.8	58652.3	١٦٧٤٦٩,٥	إجمالي الإنفاق

يبين الجدول رقم (٥) أعلاه أن نفقات الوحدات الحكومية التي تم نقلها من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة والبالغ عددها (٢٩) وحدة حكومية قد ارتفعت من (٢٢٦,١) مليون دينار عام ٢٠١٨ إلى نحو (٢٦٥,٣) مليون دينار عام ٢٠١٩، وبمعدل نمو



بلغ نحو (١٧,٣%) خلال تلك المدّة، وقد حدث هذا الارتفاع خاصة نتيجة ارتفاع نفقات هيئة تنظيم النقل البري بنحو (١٣,٤) مليون دينار، وصندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني بنحو (٩,٧) مليون دينار، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بنحو (٥,٨) مليون دينار، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بنحو (٣,٥) مليون دينار، ومستشفى الأمير حمزة بنحو (١,٨) مليون دينار. أما بالنسبة للنفقات الجارية لتلك الوحدات فقد ارتفعت من (١٦٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٨ إلى نحو (١٧٧,٨) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٦,٢%)، في حين أن النفقات الرأسمالية لتلك الوحدات ارتفعت من (٥٨,٧) مليون دينار عام ٢٠١٨ إلى نحو (٨٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٤٩,٢%).

وهذا يعني أن معظم نفقات الوحدات الحكومية ازدادت بعد النقل مما يستدعي إعادة النظر في جدوى نقل تلك الوحدات وأهميته، نظراً لأن نقلها من قانون إلى آخر لم ينعكس انعكاساً مهماً على تخفيض نفقاتها أو ضبطها، في حين أنّ الأصل هو أن يترتب على ذلك تخفيض نفقات تلك الوحدات الحكومية من خلال دمجها أو إلغائها ونقل مهامها إلى الوزارات والدوائر المعنية، وتخفيف وحدات الخدمات الإدارية لها مما سينعكس انعكاساً مهماً على تخفيض نفقاتها وضبطها.

سادساً: دراسة بند دعم الوحدات الحكومية واقتراح الحلول والتوصيات في هذا الجانب

يشكل بند دعم الوحدات الحكومية جزءاً مهماً من الموازنة العامة، إذ يمثل هذا البند قيام الحكومة بمساندة الجهات أو الوحدات الحكومية الواردة في قانون موازنات الوحدات الحكومية والتي لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها، وتمثل الجداول من (٦-٨) أدناه الوحدات الحكومية التي تتلقى دعماً من الخزينة العامة ومقدار الدعم الحكومي المقدم لكل منها خلال المدّة ٢٠١٥-٢٠١٩ كما يلي:



الجدول رقم (٦)

إجمالي الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩

بالآلف دينار

مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	فعلي ٢٠١٧	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٥	البيان / السنة
0	10560	0	0	0	سلطة المياه
0	12658	10780	11360	11968	مؤسسة التدريب المهني
0	70836	58735	60788	57295	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
0	617	682	650	474	مجمع اللغة العربية الأردني
0	3010	3054	3040	3000	صندوق المعونة الوطنية
25999	26232	26153	28992	29785	مؤسسة الإذاعة والتلفزيون
0	598	907	1099	936	المؤسسة التعاونية الأردنية
.	.	.	.	2000	سلطة إقليم البترا التنموي السياحي
0	5291	4839	3165	7031	هيئة تنظيم النقل البري
0	6078	10448	12360	11073	هيئة الطاقة الذرية الأردنية
.	.	.	24106	21585	المجلس الأعلى للشباب
0	1627	1559	1649	1602	الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية
0	828	1171	562	304	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
0	565	739	903	1229	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
.	.	.	2429	2629	هيئة مكافحة الفساد
0	0	500	1775	2000	هيئة تنظيم الطيران المدني
0	0	108	155	88	المجلس الصحي العالي
0	1958	1826	1790	1536	دائرة الإفتاء العام
0	824	940	981	999	متحف الأردن
0	620	646	711	652	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
.	.	.	650	1970	مستشفى الأمير حمزة
1703	1812	2157	2133	1844	المحكمة الدستورية

0	1874	3123	4275	4286	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
2326	2006	1860	2153	1852	الهيئة المستقلة للانتخاب
0	995	1475	843	0	هيئة الاستثمار
0	1229	1316	1475	1816	هيئة الإعلام
0	3627	3605	0	0	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
30028	153845	136623	168044	167954	إجمالي الدعم الحكومي

يبين الجدول رقم (٦) أعلاه أن الدعم الحكومي الإجمالي المقدم للوحدات الحكومية انخفض من (١٦٨) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٣٦,٦) مليون دينار عام ٢٠١٧، وقد جاء ذلك بصورة رئيسية بسبب توقف الدعم المقدم للمجلس الأعلى للشباب والذي بلغ نحو (٢٤,١) مليون دينار عام ٢٠١٦ بسبب تحويله إلى وزارة، ونقل موازنته من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة في عام ٢٠١٧، وكذلك بسبب توقف دعم سلطة إقليم البترا التنموي السياحي ودعم مستشفى الأمير حمزة والذي بلغ نحو (٢) مليون دينار لكل منهما عام ٢٠١٥، إضافة إلى انخفاض الدعم المقدم لكل من مؤسسة الإذاعة والتلفزيون وهيئة تنظيم النقل البري وهيئة الطاقة الذرية الأردنية وهيئة تنظيم الطيران المدني والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين بمبالغ متفاوتة لكل منها. وبعد ذلك ارتفع الدعم إلى نحو (١٥٣,٨) مليون دينار عام ٢٠١٨، وقد حدث ذلك خاصة بسبب تخصيص دعم لسلطة المياه بمقدار (١٠,٦) مليون دينار وارتفاع دعم وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بنحو (١٢) مليون دينار. وبعد ذلك انخفض إجمالي الدعم الحكومي إلى نحو (٣٠) مليون دينار في عام ٢٠١٩ بسبب نقل موازنات (٢٩) وحدة حكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، إذ شمل هذا الإجراء معظم الوحدات الحكومية التي تتلقى دعماً من الخزينة، وقد توزع الدعم المقدم من الحكومة عام ٢٠١٩ بمبلغ (٢٦) مليون دينار لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون ومبلغ (١,٧) مليون دينار للمحكمة الدستورية ومبلغ (٢,٣) مليون دينار للهيئة المستقلة للانتخاب.

أما بخصوص توزيع الدعم الحكومي للوحدات الحكومية بين الدعم الجاري والرأسمالي فيبين الجدول رقم (٧) أدناه أن الدعم الحكومي الجاري انخفض من (١١٧,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢١,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، وشكل في المتوسط ما نسبته (74.7%) من إجمالي الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩.

الجدول رقم (٧)

الدعم الحكومي الجاري المقدم للوحدات الحكومية خلال المدة ٢٠١٥ - ٢٠١٩

بالألف دينار

مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	فعلي ٢٠١٧	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٥	البيان / السنة
0	9776	9380	10010	10193	مؤسسة التدريب المهني
0	68381	57808	58802	55470	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
0	617	682	650	474	مجمع اللغة العربية الأردني
0	3010	3054	3040	3000	صندوق المعونة الوطنية
17484	17587	18081	17836	16775	مؤسسة الإذاعة والتلفزيون
0	598	907	1099	936	المؤسسة التعاونية الأردنية
0	0	0	0	40	هيئة تنظيم النقل البري
0	3024	3293	3159	2608	هيئة الطاقة الذرية الأردنية
0	0	0	12986	12520	المجلس الأعلى للشباب
0	1517	1526	1583	1430	الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية
0	828	1171	450	0	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
0	440	731	708	891	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
0	0	0	2282	2359	هيئة مكافحة الفساد
0	0	500	1775	2000	هيئة تنظيم الطيران المدني
0	0	108	117	48	المجلس الصحي العالي
0	1958	1826	1690	1502	دائرة الإفتاء العام
0	824	940	663	653	متحف الأردن
0	470	516	474	499	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
1653	1762	1996	1801	1744	المحكمة الدستورية
0	1149	1123	1221	1066	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
2326	1906	1777	1868	1592	الهيئة المستقلة للانتخاب
0	1129	1191	1285	1416	هيئة الإعلام
0	3402	3355	0	0	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

21463	118378	109965	123499	117216	إجمالي الدعم الحكومي الجاري
-------	--------	--------	--------	--------	-----------------------------

كما يبين الجدول رقم (٨) أدناه أن الدعم الحكومي الرأسمالي بلغ (٥٠,٧) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفض إلى نحو (٨,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩، وشكل في المتوسط ما نسبته (25.3%) من إجمالي الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩.

الجدول رقم (٨)

الدعم الحكومي الرأسمالي المقدم للوحدات الحكومية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩

بالألف دينار

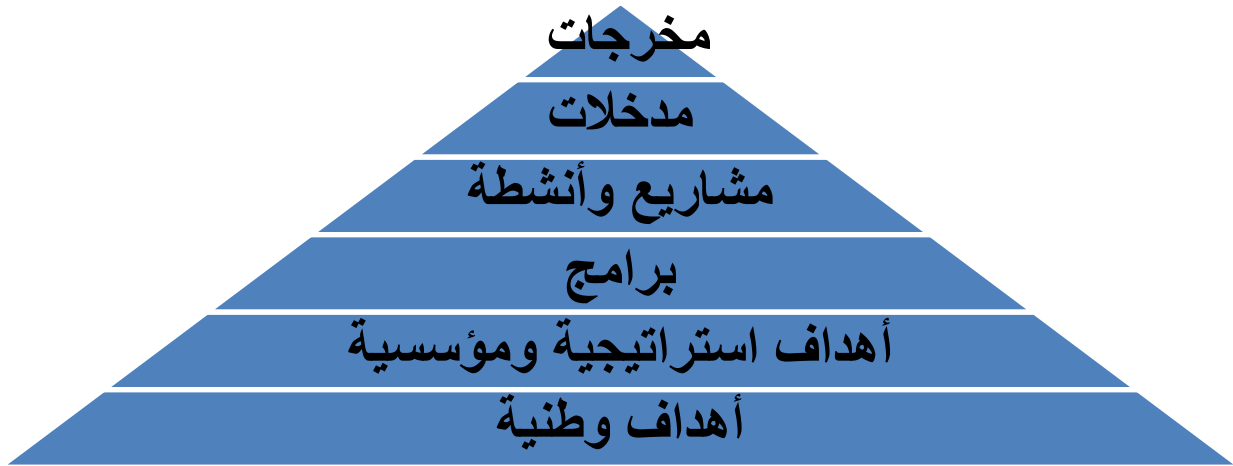
مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	فعلي ٢٠١٧	فعلي ٢٠١٦	فعلي ٢٠١٥	البيان / السنة
0	10560	0	0	0	سلطة المياه
0	2882	1400	1350	1775	مؤسسة التدريب المهني
0	2455	927	1986	1825	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
8515	8645	8072	11156	13010	مؤسسة الإذاعة والتلفزيون
0	0	0	0	2000	سلطة إقليم البترا التنموي السياحي
0	5291	4839	3165	6991	هيئة تنظيم النقل البري
0	3054	7155	9201	8465	هيئة الطاقة الذرية الأردنية
0	0	0	11120	9065	المجلس الأعلى للشباب
0	110	33	66	172	الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية
0	0	0	112	304	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
0	125	8	195	338	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
0	0	0	147	270	هيئة مكافحة الفساد
0	0	0	38	40	المجلس الصحي العالي
0	0	0	100	34	دائرة الإفتاء العام
0	0	0	318	346	متحف الأردن
0	150	130	237	153	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
0	0	0	650	1970	مستشفى الأمير حمزة
50	50	161	332	100	المحكمة الدستورية

0	725	2000	3054	3220	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
0	100	83	285	260	الهيئة المستقلة للانتخاب
0	995	1475	843	0	هيئة الاستثمار
0	100	125	190	400	هيئة الإعلام
0	225	250	0	0	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
8565	35467	26658	44545	50738	إجمالي الدعم الحكومي الرأسمالي

وإذا ما تم استثناء أرقام الدعم لعام ٢٠١٩ كونه تم نقل موازنات (٢٩) وحدة حكومية إلى قانون الموازنة العامة فيلاحظ أن الدعم الحكومي الجاري لم ينخفض خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٨، أما الدعم الحكومي الرأسمالي فقد انخفض بنحو (١٥,٢) مليون دينار وحسب، وهذا يشير إلى أن الدعم الحكومي بقي موجوداً ضمناً خلال عام ٢٠١٥ من خلال قيام الحكومة بتخصيص احتياجات تلك الوحدات في قانون الموازنة العامة، ويؤكد ذلك ما تم التوصل إليه في البند (خامساً) أعلاه من أن معظم نفقات الوحدات الحكومية التي تم نقلها إلى قانون الموازنة العامة ازدادت بعد عملية النقل.

سابعاً: مراجعة الأهداف التشغيلية المستهدفة لتوجيه الموازنة بما ينسجم مع مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج.

تتبع الحكومة منهجية حديثة في إعداد الموازنة العامة، وهي منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB) والتي بدأت بتطبيقها من تاريخ موازنة عام ٢٠٠٨، وقد استندت هذه المنهجية على تحقيق الأهداف الوطنية التي تضمنتها الأجندة الوطنية ووثيقة كلنا الأردن، ولتحقيق هذه الأهداف لا بد لكل وزارة أو دائرة حكومية تحديد الأهداف والأولويات الوطنية التي تسهم في تحقيقها، ومن ثم تقوم بوضع الأهداف الاستراتيجية والمؤسسية اللازمة لتحقيق الأهداف الوطنية، ومن ثم تقوم بترجمة الأهداف الاستراتيجية إلى برامج، وترجمة البرامج إلى مشاريع وأنشطة، إذ يبين الشكل التالي موجزاً لهذه الآلية:



أهداف وطنية- أهداف استراتيجية ومؤسسية- برامج- مشاريع وأنشطة- مدخلات - مخرجات. وعملياً تعدُّ الموازنة الموجهة بالنتائج أداة تخطيط ورقابة على إعداد الموازنة وتنفيذها وقياس الأداء، إضافة إلى أنها أسلوب لتعزيز المساءلة والمحاسبة، كما تعدُّ أداة لتوفير التمويل لكافة البرامج والأنشطة الحكومية ووفقاً للأولويات من خلال التركيز على منهجية قياس الأداء، إذ تعمل الموازنة الموجهة بالنتائج على ربط الإنفاق العام بالنتائج المتحققة من خلال منظومة مؤشرات لقياس الأداء على كافة المستويات لتحقيق كفاءة الإنفاق العام وفاعليته والوصول إلى الأهداف والأولويات الوطنية، وبموجب هذه المنهجية أصبحت الموازنة موجودة بين التخطيط المالي والتخطيط الاستراتيجي.

ومن فوائد تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج ما يلي:

- ١- تعدُّ أداة مهمة لربط التخطيط المالي مع التخطيط الاستراتيجي.
- ٢- أداة مهمة لمساعدة متخذ القرار.
- ٣- تعدُّ أداة مهمة لتوفير التمويل اللازم للبرامج والأنشطة الحكومية.
- ٤- تساعد على ربط السياسة المالية بصورة عملية بتحقيق الأهداف والأولويات الوطنية.
- ٥- دفع كافة الجهات الحكومية إلى التخطيط الاستراتيجي مع التركيز على منهجية قياس الأداء لزيادة كفاءة الإنفاق واستخدام الموارد المتاحة بصورة أمثل.
- ٦- تحديد مراكز المسؤولية.
- ٧- تحقيق الشفافية وتطبيق المساءلة وفق أسس علمية.
- ٨- يتم تحديد بيانات تفصيلية للمشاريع الرأسمالية وفق بطاقة وصف المشروع.



وتعتمد الموازنة الموجهة بالنتائج اعتماداً رئيسياً على استخدام منظومة مؤشرات قياس الأداء، والتي من مميزات ما يلي:

- ١- أداة مهمة للتعرف على مساهمة الحكومة في تحقيق الأهداف الوطنية.
- ٢- ربط الموازنة بالتخطيط الاستراتيجي (مدى تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمؤسسة وترابطها مع تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية).
- ٣- ربط الإنفاق العام بالنتائج والمخرجات.
- ٤- قياس كفاءة الإنفاق على البرامج والمشاريع.
- ٥- تعدُّ جهاز إنذار مبكر للكشف عن الخلل في حال حدوثه.
- ٦- أداة مهمة لتعزيز المحاسبة والمساءلة.

ومع مضي عقد تقريباً على تطبيق هذه المنهجية إلا أن نتائج التطبيق لم ترتقِ إلى المستوى المأمول منها، إذ يلاحظ أنه لم يتم الاستفادة من هذه المنهجية استفادة كبيرة في تحسين أداء الوزارات والدوائر الحكومية للأسباب التالية:

- ١- ثمة ضعف كبير في بعض المؤشرات المعتمدة في الموازنة ناجم عن عدم التفريق بين مؤشرات المخرجات والمدخلات.
- ٢- المؤشرات الموجودة وحسب هي على مستوى الأهداف الاستراتيجية ومستوى البرامج والتي تهدف إلى قياس النتائج المباشرة والأثر، ولكن لا توجد مؤشرات على مستوى المشاريع والأنشطة لقياس المدخلات والكلف اللازمة لتحقيق النتائج، كما أنه لا توجد مؤشرات على مستوى الأهداف الوطنية لقياس مدى التقدم في تحقيقها.
- ٣- لا يوجد تحديد واضح لمسؤولية قياس الأداء فيما إذا كانت من صلاحيات الدوائر الحكومية المعنية بتلك المؤشرات أو مسؤولية وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة أو مسؤولية وزارة التخطيط أو مسؤولية رئاسة الوزراء مثلاً.
- ٤- عدم وجود نظام واضح لمتابعة الأداء وتقييمه، بمعنى أنه يجب أن يكون ثمة نظام متطور لجمع البيانات والمعلومات الضرورية حول تقدم سير العمل في تحقيق الأهداف والمؤشرات المستهدفة، إذ ينجم عن هذا النظام تقارير عملية حول مؤشرات الأداء لمعرفة الإنجازات المتحققة ومعرفة الخلل وتحديد الجهات المسؤولة عنه، ليتم الكشف عن الخلل والعمل على معالجته في وقت مبكر وتحديد المسؤولية، وبالتالي تعزيز المساءلة.



ثامناً: دراسة آليات تعزيز ربط موازنات الوزارات والمؤسسات الحكومية باللامركزية

صدر قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ بهدف تطبيق نهج اللامركزية من خلال تفعيل المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار الحكومي، وتمكين المواطنين من تحديد احتياجات مناطقهم وتوزيع المكاسب التنموية على مختلف مناطق المملكة، لتقليل التفاوت التنموي بين المحافظات وتعزيز النمو تعزيزاً متوازناً، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

وقد بدأت الحكومة بتطبيق نهج اللامركزية من تاريخ موازنة عام ٢٠١٨، إذ تضمنت المادة (٣/١/٥) من قانون اللامركزية قيام المجلس التنفيذي للمحافظة بإعداد موازنة المحافظة وفقاً للسقوف المالية المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة وإحالاته إلى مجلس المحافظة، كما تضمنت المادة (٢/١/٨) من القانون قيام مجلس المحافظة بإقرار مشروع موازنة المحافظة المحال إليه من المجلس التنفيذي وفقاً للسقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة لإدراجه في الموازنة العامة وفقاً لإجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة.

وبناءً على ذلك قامت الحكومة بتبني آلية لإعداد موازنات المحافظات بالاستفادة من بعض التجارب الدولية، إذ تركز الآلية على تحديد سقف إجمالي كلي لجميع المحافظات يشكل نسبة (٣%) من الإيرادات المحلية للحكومة في السنة السابقة لسنة الموازنة، وبناءً على ذلك فقد بلغ السقف الإجمالي لجميع المحافظات لعام ٢٠١٨ مبلغ (٢٢٠) مليون دينار.

كما تتضمن الآلية توزيع المبلغ الإجمالي الكلي على المحافظات الاثنتي عشرة وفقاً لمعايير ومؤشرات تتمثل في معايير السكان والمساحة والفقروالبطالة وعدد المنشآت الاقتصادية، إضافة إلى حصة ثابتة لكل محافظة من السقف الإجمالي، إذ تم إعطاء أوزان نسبية لهذه المعايير كما يلي:

٣٠% من السقف الإجمالي وبواقع (٦٦) مليون دينار توزع توزيعاً متساوياً بين جميع المحافظات وبواقع (٥,٥) مليون دينار لكل محافظة، و ٧٠% من السقف الإجمالي وبواقع (١٥٤) مليون دينار يتم توزيعها على المعايير السابقة بواقع (٣٥) لمعيار السكان و ٢٥% لمعيار الفقر و ٢٥% لمعيار البطالة و ١٠% لمعيار عدد المنشآت الاقتصادية في كل محافظة و ٥% لمعيار المساحة)، مع ضرورة ملاحظة أن تكون سقوف المحافظات لعام ٢٠١٨ للمشاريع الرأسمالية التنموية الجديدة وحسب، أما المشاريع الجديدة التي تكون على المستوى الوطني أو المشاريع التي يجري تنفيذها من خلال الوزارات والدوائر الحكومية ولم يتم الانتهاء منها قبل عام ٢٠١٨، فتبقى ضمن مخصصات الوزارات والدوائر الحكومية لحين الانتهاء من تنفيذها.



ولتسهيل مهمة إعداد موازنات المحافظات تم وضع معايير للتفريق بين المشروع الوطني ومشروع المحافظة، إذ عُدَّ أي مشروع يقع داخل حدود المحافظة نفسها ويخدم أبناء المحافظة وحسب هو مشروع محافظة، أما المشروع الذي يخدم مواطني أكثر من محافظة فيعدُّ مشروعاً وطنياً، إذ إن المشروع الوطني يتم تحميله لموازنة الوزارة أو الدائرة المعنية بتنفيذ مثل هذه المشاريع، أما مشروع المحافظة فيتم تحميله لموازنة المحافظة نفسها.

ونظراً لأن المحافظات غير جاهزة بإمكانياتها من الموارد البشرية والتقنية والفنية والبنية التحتية اللازمة والصلاحيات المخولة لها من المركز لتنفيذ الموازنة، فقد تم إدراج مشاريع موازنات المحافظات الرأسمالية في موازنات الوزارات والدوائر الحكومية حسب اختصاص كل منها بمشاريع المحافظة، فعلى سبيل المثال أن مشاريع قطاع الصحة لكافة المحافظات تم إدراجها في موازنة وزارة الصحة ليتم تنفيذها من خلال الوزارة، وهكذا بخصوص بقية القطاعات.

وقد تم إعداد موازنات المحافظات لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ من خلال المحافظات نفسها، فيما أبقىت الحكومة على تنفيذ موازنات المحافظات ضمن صلاحيات المركز لحين تمكين المحافظات من القدرة على تنفيذ الموازنات.

ويمكن تلخيص المشاكل والتحديات التي حالت دون إمكانية تنفيذ الموازنات من خلال المحافظات بما يلي:

- ١- وجود تشريعات بحاجة إلى تعديل لتمكين المحافظات من تنفيذ موازنتها، مثل نظام اللوازم ونظام الأشغال الحكومية والنظام المالي الحكومي وغيرها من الأنظمة ذات العلاقة، ولذلك لا بدّ من حصر التشريعات ذات العلاقة بموازنات المحافظات ودراستها وإجراء التعديلات اللازمة عليها لتمكين المحافظات من تنفيذ موازنتها.
- ٢- عدم توفر الكوادر البشرية المتخصصة بإعداد الموازنة في المحافظات وتنفيذها، إذ يحتاج تطبيق اللامركزية إلى وجود كوادر مدربة ومؤهلة في المحافظات في مختلف المجالات لتمكينهم من أداء الأعمال التي ستوكل إليهم وخاصةً في المجالات المحاسبية والمالية والفنية.
- ٣- عدم وجود خبرات كافية في المحافظات لتنفيذ الموازنات، إذ يحتاج تنفيذ الموازنة إلى وجود خبرات كافية لدى الموظفين المعنيين بالتنفيذ، ويمكن التغلب على ذلك من خلال تبني برامج تدريبية لرفع قدرات الموظفين في هذا المجال مع إمكانية قيام الحكومة بتعيين خبراء ومستشارين في المحافظات لهذه الغاية.



- ٤- عدم توفر الأنظمة والبرامج التقنية اللازمة لصرف النفقات وتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية، إذ إن هذه البرامج والخدمات متوفرة غالباً في مراكز الوزارات والدوائر الحكومية وغير متوفرة في المحافظات، فعلى سبيل المثال إن موازنة الدولة يتم تنفيذها من خلال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) الذي تطبقه الحكومة على مستوى الوزارات والدوائر الحكومية وهذا النظام غير موجود في المحافظات، وبالتالي لا بدّ أولاً من توفير هذا النظام وغيره في المحافظات لتمكينها من تنفيذ موازنتها.
- ٥- عدم توفر البنية التحتية الكافية في المحافظات ووجود ضعف في قدرات المحافظات في مختلف المجالات التي تتوفر في المركز، ولذلك لا بدّ من بناء قدرات المحافظات وتجهيز بنية تحتية كافية لتمكينها من أداء مهامها التي ستوكل إليها خاصةً في حال تم نقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات، مثل تدريب الموظفين وتجهيز الأنظمة والشبكات والأجهزة وغيرها التي تمكن المحافظات من القيام بمهامها.
- ٦- الحاجة إلى تفويض الصلاحيات من المركز إلى المحافظات، إذ ثمة العديد من الصلاحيات هي من اختصاص الوزير أو الأمين/ المدير العام وهذه الصلاحيات لا تتوفر في المحافظات، وبالتالي لا بدّ من دراسة الصلاحيات التي يمكن تفويضها للمحافظات، وخاصةً لرئيس المجلس التنفيذي أو للمديرين التنفيذيين لتمكينهم من القيام بمهامهم، مثل صلاحيات الإنفاق وطرح العطاءات مما يعزز من توفير الدورة المستندية الكاملة للصرف في المحافظات.

تاسعاً: النتائج

بناءً على ما تقدم يمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- ١- معظم النفقات الحكومية هي نفقات جارية، إذ شكلت النفقات الجارية نحو (٨٦,٩%) من إجمالي النفقات العامة في المتوسط خلال مدّة الدراسة مقابل (١٣,١%) حصة النفقات الرأسمالية.
- ٢- معظم النفقات الجارية هي لبند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) إذ شكل هذا البند ما نسبته (٥١,١%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال مدّة الدراسة مقابل (١٧,٤%) لنفقات التقاعد والتعويضات و (١٢,٨%) لتسديد فوائد القروض



- و(٦,٥%) لنفقات استخدام السلع والخدمات و(٤,٣%) للإعانات و(٣,٥%) للمساعدات الاجتماعية و(٣%) للنفقات الأخرى و(١,٣%) للدعم والمنح و(٠,١%) للأصول غير المالية.
- ٣- معظم النفقات الرأسمالية هي لبند الأصول غير المالية إذ شكلت في المتوسط ما نسبته (٥٧,٥%) من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة مقابل (١٦,٦%) للإعانات و(١٦,٢%) لاستخدام السلع والخدمات و(٦,٧%) للدعم والمنح و(٢,٢%) للنفقات الأخرى و(٠,٨%) لتعويضات العاملين.
- ٤- انخفض عجز الموازنة العامة من (٩٢٦,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٦٤٥,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فقد انخفض العجز انخفاضاً ملحوظاً من (٣,٥%) عام ٢٠١٥ إلى (٢%) عام ٢٠١٩ مما يشير إلى أن الحكومة نجحت في تحقيق الانضباط المالي وتخفيض عجز الموازنة العامة سواء كان بالقيمة المطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال مدة الدراسة.
- ٥- تتأثر دقة تقديرات أرقام الموازنة تأثراً كبيراً بمواعيد إعداد الموازنة وتواريخها وتقديمها إلى مجلس الأمة، إذ تبدأ مرحلة إعداد الموازنة في شهر أيار سنوياً ويتم إقرارها من خلال مجلس الوزراء وإرسالها إلى مجلس الأمة قبل بداية شهر كانون الأول من كل عام استناداً إلى أحكام الدستور، وفي تلك المدة تكون الحكومة ما تزال تقوم بتنفيذ موازنة السنة الحالية، إذ إن إعادة تقدير أرقام موازنة السنة الحالية من أهم المعطيات التي تُبنى عليها موازنة السنة القادمة.
- ٦- تحتل فاتورة التقاعد نسبة كبيرة من حجم موازنة الدولة وتستنزف مواردها، إذ شكلت نحو (١٥,٢%) من إجمالي النفقات العامة في المتوسط خلال مدة الدراسة، ونحو (١٧,٥%) من إجمالي النفقات الجارية و(١١٦,٨%) من إجمالي النفقات الرأسمالية في المتوسط خلال مدة الدراسة.
- ٧- لم ينعكس نقل الوحدات الحكومية والبالغ عددها (٢٩) وحدة من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة على ضبط نفقات تلك الوحدات وتخفيضها، فقد ارتفعت نفقات تلك الوحدات من (٢٢٦,١) مليون دينار عام ٢٠١٨ إلى نحو (٢٦٥,٣) مليون دينار عام ٢٠١٩، إذ إن معظم نفقات الوحدات الحكومية ازدادت بعد النقل مما يستدعي إعادة النظر في جدوى نقل تلك الوحدات.



- ٨- إذا ما تم استثناء أرقام الدعم الحكومي لعام ٢٠١٩ كونه تم نقل موازنات (٢٩) وحدة حكومية إلى قانون الموازنة العامة فيلاحظ أن الدعم الحكومي الجاري لم ينخفض خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٨، أما الدعم الحكومي الرأسمالي فقد انخفض بنحو (١٥,٢) مليون دينار وحسب، وهذا يشير إلى أن الدعم الحكومي بقي موجوداً ضمناً خلال عام ٢٠١٩ من خلال قيام الحكومة بتخصيص احتياجات تلك الوحدات في قانون الموازنة العامة، ويؤكد ذلك ما تم التوصل إليه في البند (خامساً) أعلاه من أن معظم نفقات الوحدات الحكومية التي تم نقلها إلى قانون الموازنة العامة ازدادت بعد عملية النقل.
- ٩- ثمة ضعف كبير في بعض مؤشرات قياس الأداء المعتمدة في الموازنة ناجم عن عدم التفريق بين مؤشرات المخرجات والمدخلات.
- ١٠- المؤشرات الموجودة وحسب هي على مستوى الأهداف الاستراتيجية ومستوى البرامج والتي تهدف إلى قياس النتائج المباشرة والأثر، ولكن لا توجد مؤشرات على مستوى المشاريع لقياس المدخلات والكلف اللازمة لتحقيق النتائج، كما أنه لا توجد مؤشرات على مستوى الأهداف الوطنية لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الوطنية.
- ١١- لا يوجد تحديد واضح لمسؤولية قياس الأداء، فهل هي من صلاحيات الدوائر الحكومية المعنية بتلك المؤشرات أو مسؤولية وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة أو مسؤولية جهة أخرى.
- ١٢- عدم وجود نظام واضح لمتابعة الأداء وتقييمه بمعنى أنه يجب أن يكون ثمة نظام متطور لجمع البيانات والمعلومات الضرورية حول تقدم سير العمل في تحقيق الأهداف والمؤشرات المستهدفة، إذ ينجم عن هذا النظام تقارير عملية حول مؤشرات الأداء لمعرفة الإنجازات المتحققة ومعرفة الخلل وتحديد الجهات المسؤولة عنه وتعزيز المساءلة.
- ١٣- الأسس والمعايير المتبعة لتحديد سقوف موازنات المحافظات تكفي في المرحلة الحالية وتشكل أساساً جيداً للبناء عليه، ولكن لا بدّ في المستقبل من اعتماد منهجيات أكثر فاعلية من خلال البحث في احتياجات المحافظات التنموية الفعلية وقدرتها على الإنفاق.
- ١٤- ما زالت صلاحيات تنفيذ مشاريع موازنات المحافظات تتم من خلال الحكومة المركزية، وهذا يتعارض مع تطبيق نهج اللامركزية لأن الأصل أن تتم عملية الإعداد والتنفيذ في المحافظات نفسها لتسهيل عملية المتابعة، وخاصةً أنه من المتوقع في المستقبل أن تكون معظم الموازنة الرأسمالية للدولة في المحافظات، لأن موازنات المحافظات الرأسمالية ستزيد

سنوياً فيما ستخفض موازنات الوزارات الرأسمالية انخفاضاً تدريجياً بالاستناد إلى مفهوم المشروع الوطني ومشروع المحافظة.

١٥- لم يتم التطرق إلى النفقات الجارية في المحافظات، بل إن موازنة المحافظات تركزت في المشاريع الرأسمالية وحسب، ولإعطاء المحافظات نوعاً من الاستقلالية لا بدّ من دراسة نقل نفقات المحافظات الجارية إلى موازنة المحافظات.

عاشراً: التوصيات

في ضوء النتائج السابقة فإن الدراسة توصي بما يلي:

- ١- إعادة النظر في بعض بنود الإنفاق الجاري والرأسمالي، مثل بند النفقات الأخرى واقتصار النفقات الرأسمالية على النفقات التي تؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي الحكومي، ونقل بند الأصول غير المالية الموجود في الجارية إلى الرأسمالية، ونقل أي نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية.
- ٢- البحث في كافة السبل اللازمة للاستمرار في تخفيض عجز الموازنة العامة وتحقيق الانضباط المالي لتعزيز مبدأ الاعتماد على الذات وإيقاف النمو المضطرب في المديونية.
- ٣- البحث عن حلول لتخفيض فاتورة التقاعد في الموازنة من خلال إجراء دراسة تتضمن كافة الجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية لتحويل العاملين (المدنيين والعسكريين) على نظام التقاعد إلى نظام الضمان الاجتماعي، وإيقاف تعيين أي شخص على نظام التقاعد بما فهم الوزراء.
- ٤- عمل دراسة لدمج الوزارات التي تكون قريبة في مهامها أو التي يمكن القيام بمهامها من خلال وزارة أخرى، مثل وزارتي الشؤون البلدية والبيئة مثلاً، ووزارتي الثقافة والشباب، ووزارتي التخطيط والمالية وغيرها.
- ٥- مراجعة أهداف الوحدات والهيئات والمؤسسات والصناديق الحكومية القائمة ومهامها التي أدت إلى تضخيم الجهاز الحكومي واستنزاف الموارد دون وجود حاجة ضرورية لذلك، والنظر في إمكانية إلغائها ودمج مهامها في الوزارات والدوائر الحكومية التابعة لها، مثل هيئة تنظيم النقل البري إذ يمكن نقل مهامها إلى وزارة النقل، وهيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن إذ يمكن نقل مهامها إلى وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وهيئة تنظيم قطاع



الاتصالات إذ يمكن نقل مهامها إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وهكذا بخصوص بقية الهيئات.

٦- عمل دراسة حقيقية لمعرفة جدوى نقل الوحدات الحكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة بهدف الوصول إلى حلول لضبط نفقات تلك الوحدات وتخفيضها وإلا ستصبح هذه الوحدات تشكل عبئاً جديداً على الخزينة المركزية، إذ لوحظ أن معظم نفقات تلك الوحدات ازدادت بعد عملية النقل.

٧- مراجعة مؤشرات الأداء لكافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وتحديثها بما ينسجم مع نوع المؤشر، فثمة مؤشرات للجودة وثمة مؤشرات للكلفة وثمة مؤشرات مدخلات ومؤشرات مخرجات، ووضع مؤشرات على مستوى المشاريع (مؤشرات مدخلات ومؤشرات الكلف) ومؤشرات لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الوطنية.

٨- تحديد مسؤولية قياس الأداء من خلال تحديد الجهة أو الجهات المسؤولة عن القياس وتحديد دور كل جهة في تلك المسؤوليات، أو العمل على إنشاء وحدة أو مديرية لتتولى مهمة قياس الأداء تكون مرتبطة برئاسة الوزراء لضمان الحيادية في أعمالها لترفع تقريرها إلى رئاسة الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بهذا الخصوص.

٩- العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج.

١٠- إعادة النظر في أسس إعداد موازنات المحافظات ومعاييرها من خلال اعتماد منهجيات أكثر فاعلية في المستقبل تهتم بطبيعة كل محافظة وخصوصيتها إضافة إلى احتياجات المحافظات التنموية الفعلية وقدرتها على الإنفاق.

١١- العمل على إحداث فصل لكل محافظة في الموازنة لتعزيز نهج اللامركزية من خلال إعطاء المحافظات نوعاً من الاستقلالية في إعداد موازنتها وتنفيذها، مع التأكيد على تأمين كافة المتطلبات اللازمة لذلك من خلال تأمين المحافظات بالكوادر البشرية المدربة والمؤهلة والأنظمة والبرامج الفنية والتقنية، وتعديل التشريعات اللازمة وتفويض الصلاحيات وتعيين الخبراء والمستشارين في المحافظات وفي مختلف المجالات لتمكينها من القيام بمهامها.

١٢- العمل على نقل نفقات المحافظات الجارية إلى موازنة المحافظات لإعطاء المحافظات مزيداً من الاستقلالية.

١٣-رشد المجالس التنفيذية للمحافظات ومجالس المحافظات بفريق من أصحاب الخبرة والاختصاص في مجال إعداد موازنات المحافظات والخطط التنموية والاستراتيجية وتنفيذها وإقرارها لمساعدتها على إعداد الخطط التنموية وإعداد الموازنات ومتابعتها وتنفيذها.

انتهى