

"الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠"

افاق وحلول"

٢٠١٩



الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠ افاق
وحلول
٢٠١٩

الملخص التنفيذي

شهدت موازنة الحكومة الأردنية توسعاً كبيراً، وفي ضوء ذلك دأبت الحكومة على تطوير أنظمة إدارة الموازنة العامة للدولة من خلال اتباع أفضل الممارسات العالمية في إعداد الموازنات العامة ونشرها، إضافة إلى ضبط الإجراءات الدستورية في إعداد الموازنة ومناقشتها وإصدارها. ولكن مع كافة هذه الإجراءات إلا أن الموازنة العامة لم تحقق الطموح في الوصول إلى موازنة ذات كفاءة عالية، لأن العديد من الإجراءات كانت شكلية ولم تؤثر على كفاءة التخصيص ودقة التقديرات، وما زالت بعض الانحرافات موجودة في تقديرات الموازنة، إضافة إلى انخفاض إنتاجية الإنفاق الحكومي في تحقيق الأهداف الوطنية، وذلك من خلال استهداف الوحدات الحكومية لأهداف شكلية غير متابعة لنسب الإنجاز وتصحيح الانحرافات لتكون في شكلها وحسب موجهة بالنتائج، ومضمونها في الأصل هو موازنة بنود، وهذه الموازنة لا تعمل حقيقة على تحقيق الأولويات في الأهداف الوطنية، ولا تعمل على إعادة برمجة العمليات للوصول إلى الكفاءة في تحقيق الأهداف المرجوة، إضافة إلى غياب الأهداف الاقتصادية العامة للسياسة المالية بعدّها موجهة للاقتصاد، فاكنت الموازنة إذاً بتحقيق هدف الانضباط المالي قصير الأجل المنعكس على تخفيض عجز الموازنة وضبط الدّين، دون توجيه للاقتصاد الكلي وحفز للنمو الاقتصادي الذي يحقق التوازن في الأجل الطويل.

وبناءً على ما سبق ثمة ضرورة ملحة في إعادة نظر السياسات في إجراءات الموازنة في ضوء ما يمرّ به الاقتصاد الأردني من ظروف استثنائية نتيجة تأثر الأردن خلال العقود الماضية بأزمات عدّة، منها إقليمية وعالمية ساهمتا في تباطؤ نموه الاقتصادي، مما جعله غير قادر على تحمل أي أعباء إضافية، وخاصة في العجوزات المالية المتتالية في الموازنة وما ترتب عليها من وصول المديونية إلى مستويات غير مسبوقه.

وباستقراء قانون الموازنة العامة للحكومة لعام ٢٠١٩ نجد أنها بُنيت على أسس الافتراضات التقليدية التي يُستمد أساسها من النمو الاقتصادي الحقيقي، إذ توقعت الحكومة أن يبلغ النمو الاقتصادي الحقيقي ٥٢٪ لعام ٢٠١٨، و٥٣،٣٪ لعام ٢٠١٩، وبالتالي يتم تقدير الإيرادات وتحديد حجم الإنفاق بناءً على هذه المعدلات، كما أن قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ قد أشار إلى الخطط الحكومية الهادفة إلى تحفيز النمو الاقتصادي بطريقة مبهمه، إذ إن أغلب الإجراءات المستهدفة للحكومة تسعى إلى الإصلاح المالي العام في ضوء اتساع حجم المديونية والعجز ومتطلبات صندوق النقد الدولي والتي في غالبيتها انكماشية، ولم يكن في قانون الموازنة خطط وبرامج جديدة ذات مستوى يحقق نمواً استثنائياً وإنما على الأغلب ثمة استمرارية للنهج القديم، كما أشار قانون الموازنة إلى تسريع وتيرة تطبيق الإصلاحات الهيكلية دون وجود برنامج واضح، وكذلك دعا إلى مراعاة تحديد الأولويات بمنتهى العناية والحرص، وتبني الإجراءات والقرارات الهادفة إلى تشجيع الاستثمار وخلق فرص ضمن بيئة اقتصادية مخفزة، وفي الوقت نفسه تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، ولكن من خلال مراجعة أغلب قوانين الموازنة للأعوام السابقة نجد أنه ثمة إعادة في ذكر الأهداف دون تحقيق إنجازات ملموسة، فنستنتج من ذلك كله أن موازنة الحكومة الأردنية غير موجهة بالنتائج، ولو كانت كذلك لتحققنت نتائج إيجابية في هذا المجال، إلا أنها كانت ناجحة في تحقيق بعض الأهداف المالية والتي لا يُنكر مدى أهميتها للاقتصاد الوطني.

وقد أشارت التقييمات الدولية ومن بينها مؤشر مسح الموازنة المفتوحة إلى تحسن مركز الأردن في مؤشر شفافية الموازنة المفتوحة ليصل إلى ٦٣ درجة من أصل ١٠٠ درجة في عام ٢٠١٧ مقابل ٥٠ درجة في عام ٢٠٠٦، أما مؤشرات تقييم أداء إدارة المالية العامة في الأردن

تبعاً لمنهجية PEFA فقد حقق الأردن فيها نتائج إيجابية في العديد من المؤشرات، إلا أن كليهما أشارا إلى وجود مشاكل ونقاط ضعف، ففي مؤشر الموازنة المفتوحة ثمة ضعف في المشاركة العامة وضعف في الإشراف والرقابة، كما بينت مؤشرات تقييم أداء إدارة المالية العامة في الأردن إلى وجود محاور بحاجة إلى تطوير، إذ حصلت على العلامة الدنيا وفقاً للتقييمات المعتمدة في التقرير، ومن أهم هذه المحاور ضعف تصنيف الموازنة، وضعف إدارة الاستثمار العام (النفقات الرأسمالية) وإدارة الموجودات العامة، وضعف عمليات التدقيق الخارجي، وثمة ضعف كذلك في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق، إذ لم يكن ثمة أي دليل على وجود رد على تقرير البرلمان.

وقد لوحظ في جانب إيرادات الحكومة المركزية انخفاض مرونتها، إذ لم تعكس تحركات الاقتصاد نتائج إيجابية والذي قد يُعزى جزء من السبب فيه إلى التشوهات الضريبية وانخفاض مرونة الهيكل الضريبي، وكذلك ثمة انخفاض في دقة تقديرات إيرادات الحكومة المركزية، إذ ثمة انحراف في الإيرادات المتحققة، فهي على الأغلب أقل من الإيرادات المتوقعة وكذلك المعاد تقديرها، كما لوحظ عدم استقرار هيكل الإيرادات الحكومية، ويُعزى هذا التفاوت إلى الأوضاع الاقتصادية التي مرّت بها المملكة خلال هذه المدّة من جانب، والسياسات الحكومية المتبعة في ضوء برامجها التصحيحية مع صندوق النقد الدولي من جانب آخر.

أما نفقات الحكومة المركزية فقد شهد مسار الإنفاق فيها تزايداً مطلقاً لا يتماشى مع الدورات الاقتصادية بالنسبة المطلوبة، فثمة انخفاض في مرونته وذلك مع استهداف الحكومة ضبط النفقات وخاصة للمدّة ما بعد ٢٠١١، إلا أن النفقات العامة قد نمت نمواً كبيراً، أما بخصوص كفاءة الحكومة في تقدير النفقات العامة فلا توجد دقة في تقدير تلك النفقات، إذ تفوق أرقام الموازنة أرقام إعادة التقدير والأرقام الفعلية المتحققة، وخاصة في جانب النفقات الرأسمالية التي تتعرض للمناقشات والتأخر في التنفيذ، مما يشير كذلك إلى عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية، وكذلك وجود مبالغة في التقديرات لضمان حدّ مُعيّن من الإنفاق، وهذا مؤشر على أن آلية إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها غير فعّالة في إجراء تخطيط ماليّ سليم لموازنتها، وتبعاً لذلك لا بدّ من تعزيز قدرات الحكومة في تقدير النفقات من خلال اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

كما تشير موازنة الحكومة المركزية إلى وجود جمود في طبيعة البنود، إذ شكلت مخصصات الجهاز العسكري ٣٣,٢% من النفقات الجارية في موازنة عام ٢٠١٩ لتأتي المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات، والمساعدات الاجتماعية، وشبكة الأمان الاجتماعي) في المرتبة الثانية بنسبة ٢٠,٨% من النفقات الجارية، تليها تعويضات العاملين بنسبة ٢٠,١% من النفقات الجارية، ثم الفوائد المدفوعة بنسبة ١٢,٣%، مما يعني أن ٨٦,٤% من الموازنة هي بنود إجبارية الدفع، وهذا بطبيعة الحال يقلل من مرونة الموازنة العامة، وإذا أُضيفت الإعانات والدعم تصبح النسبة ٩١,٤%. ومن خلال هذا التحليل يتضح أنه ثمة صعوبة في توجيه الموازنة العامة في المدى القصير،

وحتى يتأتى إصلاح حقيقي لا بدّ من الدخول في مناقشة البنود التفصيلية وكيفية تقليص حجم الحكومة ودمج المؤسسات، للتخفيف من فاتورة الرواتب وتعويضات العاملين وخاصة في ضوء النمو المستمر في هذا البند، مع قيام الحكومة بتجميد التوظيفات الحكومية لمدة طويلة.

ومن الملاحظ أيضاً ارتفاع كلفة التقاعد المدني والعسكري لتصل إلى أكثر من ١٥,٥% من إجمالي النفقات العامة، وقد ارتفعت فاتورة التقاعد المدني والعسكري ارتفاعاً ملحوظاً من 378.1 مليون دينار في عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٢٦,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبمعدل نمو سنوي بلغ ٩,٦% خلال هذه المدة. أما بخصوص خدمة الدَّين العام فثمة ارتفاع مستمر فيها نتيجة ارتفاع حجم المديونية العامة من جانب، وارتفاع هيكل أسعار الفائدة من جانب آخر في ظلّ الاتجاه المحلي والعالمي.

ومن خلال تحليل الأداء المالي لموازنة اللامركزية، نجد أن الأهمية النسبية للمحافظات لم تختلف كثيراً في مرحلة تخصيص الموازنات ضمن قانون اللامركزية مقارنة مع ما قبل هذا القانون، كما أن النهج في التخطيط للمشاريع التنموية كان ضعيفاً ومرتبباً بسقف لا يغطي ٥٠% من الأولويات في المحافظات لرفع مستوى التنمية المحلية والاقتصادية، فالمواطن لم يلمس أي تغييرات جوهرية في أداء الموازنة، إذ إن نسبة المشاريع الجديدة ونسبة تنفيذها متواضعة، والخطورة تكمن في خسارة ثقة المواطن بأهمية اللامركزية، مما سينعكس انعكاساً سلبياً على المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.

ومن جانب آخر فقد ازداد في السنوات الماضية عدد الوحدات الحكومية من هيئات ومؤسسات ودوائر حكومية، أنشئت من خلال إصدار قوانين وأنظمة خاصة، أو من خلال قرارات حكومية صادرة عن مجلس الوزراء، ليصل عددها في نهاية عام ٢٠١٨ إلى ٥٧ وحدة حكومية. ومع مرور الوقت، أصبحت هذه الوحدات الحكومية تُشكّل عائقاً أمام الحكومة من ناحية إدارية وتنظيمية ومالية، بسبب ارتفاع نفقاتها وتداخل أعمالها مع بعضها من جهة، وزيادة قيمة الدعم المحوّل لها وارتفاع عجز موازنتها وتمويل إنفاقها من الاقتراض الداخلي والخارجي من جهة أخرى، وفي عام ٢٠١٥ بدأ العمل على إعادة هيكلة العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية استناداً إلى قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر الحكومية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤.

كما جرى مؤخراً ضمن قانون الموازنة العامة وقانون الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٩ نقل ٢٨ موازنة وحدة حكومية مستقلة إلى قانون الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى دمج مؤسسة ليصبح عدد الوحدات الحكومية ضمن الموازنة ٣٧ وحدة حسب بيانات قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩. وحسب تصريحات الحكومة فإن إدراج موازنات المؤسسات المستقلة ضمن قانون الموازنة العامة صدر بعده خطوة إصلاحية أولية تسهل عملية الرقابة على نفقات المؤسسات وسبل صرفها، وبالتالي ضبط الإنفاق عمومًا، وذلك ضمن مسار إعادة النظر في الوجود الأساسي للمؤسسات الحكومية التي باتت من جانب عبئاً مالياً على موازنة الدولة، وانخفاض فاعلية بعضها من جانب آخر، وقد بلغ الأثر المالي على الموازنة العامة نتيجة ضم ميزانيات الوحدات الحكومية ١٨٨ مليون دينار مقابل انخفاضها في موازنة الوحدات الحكومية خارج الموازنة، إذ ارتفعت ميزانية الوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ٣٤٨ مليون دينار إلى ٥٣٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩، ومن جانب آخر لم يؤثر هذا الضم على سلوك الوحدات المنضمة، إذ تشير ميزانياتها إلى اتباع نفس السلوك، وبالتالي يُعدّ هذا النقل نقلاً شكلياً، إذ لم يؤثر ضم الوحدات الحكومية للموازنة العامة على سلوك الإنفاق لتلك الوحدات، إذ كان من المفترض أن يشهد إنفاق الوحدات الحكومية المضافة ضبطاً وترشيداً نتيجة الضم، ولكن نجد أن الإنفاق قد ارتفع وبالتالي لم تعمل عمليات الضم التي أجرتها الحكومة على تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس شهدت ارتفاعاً، ومن خلال ذلك نستنتج أن عملية النقل كانت شكلية.



وبمراجعة آليات إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها ضمن الموازنة، فقد وُجد ضعف في إعدادها ومتابعتها من الأشخاص المعنيين، سواءً من الوحدات الحكومية أو من دائرة الموازنة العامة. كما تتسم آليات إعداد الموازنة للوحدات الحكومية ضمن الموازنة بالتقليدية، إذ تمّ العديد من الإجراءات الشكلية التي لا ترتبط في النهاية بتنفيذ الأهداف والتخطيط، وإنما تعتمد بالدرجة الأولى على تحصيل أكبر قدر من المخصصات من خلال التفاوض مع دائرة الموازنة وذلك مع تحديد الوحدات الحكومية لأهدافها التشغيلية وبرامجها، إلا أن فاعلية الإنفاق في تحقيق أهدافها منخفضة، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى غياب تحقيق مبدأ الفاعلية في تحقيق الأهداف بأقل تكلفة وأقل جهد. كما وتتركز أغلب نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة في جانب تعويضات العاملين، ويرجع ذلك إلى طبيعة الخدمات الإشرافية لتلك المؤسسات، إذ يتضح من هيكل النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة استحواذ تعويضات العاملين على ما نسبته ٧٧% من موازنة عام ٢٠١٩، ويسبب هذا البند جموداً في ميزانيات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة وذلك بسبب أن بند الرواتب في نمو ولا تستطيع الوحدات الحكومية تخفيضه.

أما الوحدات الحكومية خارج الموازنة فلم يكن لها أثرٌ إيجابيٌّ على الموازنة العامة للدولة، بل على العكس، فقد عملت موازنات الوحدات الحكومية على زيادة عجز الموازنة العامة وارتفاع الدين العام، نتيجةً للدعم الحكومي المقدم وكفالة الحكومة للقروض، كما لم تعمل إجراءات الدمج التي أجريت على تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، إذ شهدت انخفاضاً طفيفاً خلال مدّة الدراسة، إضافة إلى عدم كفاءة الإنفاق الرأسمالي للوحدات الحكومية، ووجود بنود إنفاق مبهمّة وغير موضّحة توضيحاً دقيقاً، إضافة إلى عدم توقّر معلومات وتقارير مالية توضح الأداء المالي للعديد من الوحدات الحكومية الخاضعة لقانون الشركات.

كما وأظهرت دراسة وتحليل الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية غياب خطة شاملة قابلة للقياس ومنهجية واضحة في اتخاذ القرار الحكومي لإيجاد حلول عملية لارتفاع عجز الموازنة العامة وعجز موازنات الوحدات الحكومية الذي أصبح يتراكم بشكل كبير سنة بعد سنة. ففي ظل عدم وضوح الخطط الحكومية وأهدافها المتعلقة بالموازنة العامة للدولة وكيفية قيام الحكومة بالسيطرة على الانفاق العام وتخصيصه بشكل كفؤ، تبقى رؤية الحكومة ضبابية وغير قادرة على تحقيق أهدافها من حيث اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات الحكومية والهيئات والشركات ولم نجد أي ترابط بين اهدافها وصعوبة في قياس أداءها. ويمكن الحكم على مدى فعالية السياسة الحكومية المالية على أساس شمولية الموازنة العامة للدولة لنفقات كافة الوزارات والوحدات والهيئات والشركات والمؤسسات المستقلة. إذ إن عدم شمولية الموازنة العامة للدولة لكافة النفقات، سيؤدي إلى عدم تخصيص الموارد تخصيصاً أمثل في تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية، إضافة إلى عدم تنفيذ الرقابة القانونية والمساءلة العامة تنفيذاً صحيحاً. ومن الممكن أن يؤدي عدم إدراج كافة النفقات في الموازنة العامة للدولة إلى زيادة حدة الفساد وهدر الموارد، مما يزيد بالتالي من صعوبة وضع السياسات والبرامج الاقتصادية الكلية في المملكة. ولا يعني شمول الموازنة لكافة النفقات والإيرادات أن تُدار النفقات والإجراءات بنفس الطريقة بالضرورة، كما لا يعني إعطاء الاستقلالية للوحدات الحكومية عدم السيطرة على الإنفاق وعدم تخصيص النفقات تخصيصاً كفؤاً بالضرورة أيضاً، إذ كما تتم مراقبة النفقات ضمن الموازنة العامة، فلا بُدّ من مراقبة النفقات المتصلة بالوحدات الحكومية أيضاً، إذ إنّ من المبادئ الأساسية لإدارة النفقات العامة للدولة هو التحكم بها، وأن يكون تمّة توزيع استراتيجي للنفقات بما يُحقّق الكفاءة التشغيلية. ومن الممكن أيضاً أن تُتخذ ترتيبات مُحدّدة لإدارة بعض البرامج والمشاريع من خلال الوحدات الحكومية نفسها، مع الإشارة إلى أنه من الأمور المقلقة ضمن موازنات الوحدات الحكومية هو وجود حجم إنفاقٍ كبيرٍ خارج الموازنة، مما يعطي قوة لهذه الوحدات بالإنفاق دون أي رقابة أو مسؤولية. ففقدرة السياسة المالية الحكومية محدودة ويتخللها

الكثير من التأثيرات المعقدة المتبادلة بين المتغيرات الاقتصادية المختلفة التي تتشابك فيما بينها كتحقيق هدف النمو الاقتصادي المستدام وهدف تخفيض البطالة وهدف تخفيض العجز المالي والمديونية وغيرها من الأهداف الاقتصادية المختلفة. فكيف سيتم تحقيق هذه الأهداف إذا اعتبرنا ان الحكومة ليست هي المشغل الرئيسي في الاقتصاد؟ وهل ترغب الحكومة بالاستمرار في هذه السياسة؟ وهل من الممكن ان تحقق موازنة الدولة فائض في المستقبل ام لا؟ فما هو مطلوب حالياً من الحكومة يختلف عن السياسات السابقة ويدعو الى توجه غير تقليدي في معالجة خلل ارتفاع الانفاق الحكومي غير المنتج وعجز الموازنة والبطالة من خلال تخفيض القطاع الخاص لإيجاد فرص عمل والتركيز على التعليم التطبيقي وحاجة القطاع الخاص للعمالة.

وإضافة إلى ما سبق لم تتقيد الوحدات الحكومية بإجراءات ضبط الإنفاق التي كانت تُقرها الحكومة سنوياً، مما زاد من إنفاقها إنفاقاً متواصلًا خلال مدة الدراسة. وقد قدمت الوحدات الحكومية منافع ومزايا للموظفين، ومكافآت لغير الموظفين تقدّر بحوالي ١٦٨ مليون دينار خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨)، وذلك مع تسجيل العديد منها عجوزات مالية، فُدرت بحوالي 4.8 مليار دينار خلال المدة ذاتها. كما قامت حوالي ٦ وحدات حكومية بتسديد أقساط قروض داخلية وخارجية، تُقدّر بحوالي ٤٥٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨.

وقد أظهرت المراجعة التي أجريت لموازنات الوحدات الحكومية، بأنه لم يسبق لإيرادات الوحدات الحكومية أن غطت نفقاتها إلا في سنة واحدة وحسب، إذ ثمة ارتفاع في العجز المالي خلال السنوات (٢٠١٥-٢٠١١) مقارنة بالسنوات اللاحقة، ويُعد هذا الارتفاع الظاهر ناتجاً عن تغيير القواعد المحاسبية لموازنات الوحدات الحكومية، وليس ارتفاعاً حقيقياً في الإنفاق العام، بسبب احتساب خسارة شركة الكهرباء الوطنية ضمن عجز موازنات الوحدات الحكومية. إذ من أبرز التحديات التي تُواجه موازنات الوحدات المستقلة أن دائرة الموازنة العامة هي من تُحدّد النفقات العامة للوحدات الحكومية ضمن سقف مالية لا يمكن تجاوزها. ومع ذلك، يتم تجاوز هذه السقف في أغلب الأحيان لعدم كفاية الإيرادات في تغطية الالتزامات المالية لهذه الوحدات، إذ تعاني أغلب الوحدات الحكومية من ارتفاع قيمة الاحتياطات لتسديد التزامات سابقة، نتيجة لتجاوز مخصصات الإنفاق المرصودة في الموازنة بحوالي ٣٦٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨. كما تُقدّر نسبة الانحراف في تقديرات الإيرادات والنفقات ١٣,٦% و ٧,٦% في عام ٢٠١٨ على التوالي.

ومع العبء المالي المترتب على الموازنة العامة بسبب إنشاء الوحدات الحكومية، تُشكّل عدّة عوامل - تعاني منها تلك الوحدات - قضايا مهمة يجب العمل على معالجتها، مثل ارتفاع حجم إنفاقها ومديونيتها، وعدم كفاءة تحصيل إيراداتها ومرونة نفقاتها، وجدة التفاوت في المنافع والمزايا الممنوحة لموظفيها، وعدم كفاءة إنفاقها، وتداخل مهامها وأهدافها. وتجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات المتصلة بالوحدات الحكومية، ما زالت مستمرة وفي حالة تغير مستمر، نتيجة لتغير السياسة الحكومية من حين إلى آخر. ومن أجل الخروج بتوصيات عملية تكون مستدامة وقابلة للتطبيق مستقبلاً، لا بُدّ من الالتزام بسيادة القانون والحوكمة في جميع الوحدات الحكومية، وعدم منح استثناءات غير مُسوَّغة تفضي إلى التمييز بين الموظفين وتؤثر على أداء العمل، والعمل على تحسين كفاءة الإنفاق العام، وتحسين أدوات تحصيل الأموال المترتبة لها.

وقد خلصت الدراسة إلى العديد من التوصيات من شأنها تحسين إنتاجية الإنفاق العام وكفاءته، وإضفاء المزيد من الشفافية على هذا الإنفاق، من بينها ضرورة وضع ضوابط مالية على إنفاق الوحدات الحكومية (Fiscal Rules) وخاصة في مجال نمو النفقات، إضافة إلى ضرورة وجود خطة موثقة ومدروسة تبين إجراءات ضبط النفقات وتُحدّث دورياً حسب المستجدات، والتسريع في التطبيق العملي والفعلية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS، وكذلك إعادة تصنيف الإنفاق الرأسمالي وخاصة من حيث الأثر، إذ إن أغلب الإنفاق الاستثماري في الوحدات الحكومية مرتبط بإدارة المباني، والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة. ولتحسين فاعلية



الإدارة المالية لا بدّ من تطبيق الأسس المحاسبية السليمة للوحدات الحكومية ضمن قانون الموازنة، من خلال تطوير النظام المحاسبي المستخدم بالتحوّل من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق بطريقة تؤدي إلى زيادة الكفاءة والفاعلية، واستخدام الطرق المحاسبية المطبقة في القطاع الخاص، لدراسة المنافع والتكاليف والنشاطات التي تقوم بها الوحدة الحكومية، على أن يكون التحوّل تحوّلاً تدريجياً، وتعزيز مبدأ الشفافية والوضوح في إعداد موازنة الوحدات الحكومية، من خلال نشر ميزانية تفصيلية للوحدة تبيّن بياناً تفصيلياً تعريف المصطلحات والبنود الإجمالية، من خلال إعداد جداول تحليلية شاملة تمتد لمدة خمس سنوات سابقة، وإلزام القائمين على مشاريع الوحدات الحكومية الاستثمارية بتقديم تقارير دورية وسنوية تتضمن بيانات مالية مدققة ومعدّة وفق أسس تجارية، إضافة إلى تحويل كافة سيارات الحكومة إلى سيارات تعمل على الكهرباء، وإعادة هيكلة الوحدات الحكومية التي تم ضمها للموازنة، إذ كان نقل الوحدات الحكومية من مستقلة إلى قانون الموازنة العام شكلياً ولم يساهم في تحسّن نفقات الوحدات المضافة، فكان من الأجدر أن يكون النقل مربوطاً بالضمّ وإعادة الهيكلة، إضافة إلى وضع آليات أكثر فاعلية لتعزيز إقامة المشاريع الرأسمالية التنموية، من خلال تعديل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بهدف تسهيل الإجراءات والإسراع في إنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقترحة، وخاصة مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT. وكذلك العمل على تعزيز إدارة الخدمات الحكومية المساندة من خلال إيجاد جهة حكومية واحدة لإدارة المباني الحكومية وأثاثها، وإدارة النقل والسيارات، وإدارة خدمات الأمن، وإدارة أعمال النظافة، وإدارة خدمات الصيانة، إضافة إلى تملك مبنى واحد يضم كافة الوحدات الحكومية داخل الموازنة وخارجها، والتسريع في التطبيق الكامل لنظام الشراء الإلكتروني وإدارة المخزون الذي يهدف إلى حوسبة العمليات الشرائية الحكومية على اختلاف أنواعها، من لوازم عامّة، وعطاءات إنشائية، وعلاجات، وكلّ ما يصاحب هذه العمليات من إجراءات، وذلك بهدف تعزيز الشفافية، ودقّة الإجراءات وسرعتها، وتوفير المعلومات لمتخذي القرار.

كما وجب إعادة النظر في المسميات الوظيفية داخل الوحدات الحكومية المستقلة وتوحيدها ضمن مسميات عامة، وتوحيد سلم الرواتب فيها، إذ ثمة تفاوت كبير وخاصة في بنود العلاوات الإضافية، إضافة إلى اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة في إجراء التوقعات في جانب النفقات والإيرادات، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية، وكذلك تحليل أثر الإنفاق على النتائج، وإنشاء قسم في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو في ديوان المحاسبة يُعنى بدراسة كفاءة إنفاق أموال دافعي الضرائب على غرار العديد من الدول المتقدمة ويعمل بأسلوب العينة.



جدول المحتويات

٣	..... الملخص التنفيذي
١٤	..... التمهيد
١٧	..... الفصل الأول: واقع الموازنة العامة للحكومة المركزية
١٧	..... ١،١ مقدمة
١٨	..... ٢،١ تقييم أنظمة إدارة المالية العامة
١٨	..... ٢،٢،١ المرجعية والمسؤوليات في إعداد الموازنة العامة للدولة
٢٠	..... ٣،٢،١ الآليات الإجرائية المعتمدة في إعداد الموازنة
٢٣	..... ٤،٢،١ افتراضات الموازنة العامة
٢٤	..... ٥،٢،١ التقييمات الدولية لأداء الموازنة العامة
٢٤	..... ١،٥،٢،١ مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧
٢٧	..... ٢،٥،٢،١ تقييم أداء إدارة المالية العامة تبعا لمنهجية PEFA لعام ٢٠١٦
٢٨	..... ٦،٢،١ الأهداف التشغيلية المستهدفة لتوجيه الموازنة بما ينسجم مع مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج
٣٠	..... ٣،١ تحليل الإيرادات العامة للحكومة المركزية
٣٤	..... ٤،١ النفقات العامة للحكومة المركزية
٤٢	..... ٥،١ العجز في الموازنة العامة للحكومة المركزية
٤٤	..... ٦،١ نفقات فوائد القروض الداخلية والخارجية
٤٥	..... ٧،١ نفقات صندوق القاعد المدني والعسكري
٤٨	..... ٨،١ تعزيز ربط الموازنة العامة باللامركزية
٥٤	..... ٩،١ أثر دمج عدد من الوزارات وتقليل عدد الوزراء، وأثر الهيكل الوظيفي على مستوى الدولة، وأثر إخضاع المؤسسات لقانون الموازنة العامة:
٥٥	..... ١٠،١ دعم الوحدات الحكومية واقتراح الحلول والتوصيات في هذا الجانب
٥٨	..... ١١،١ اثر برامج التصحيح الاقتصادي على الموازنة العامة
٦٠	..... الفصل الثاني: دراسة أهم الموازنات الإفرادية للوزارات
٦٠	..... ١،٢ وزارة التربية والتعليم
٦١	..... ٢،٢ وزارة الصحة
٦٢	..... ٣،٢ وزارة الأشغال العامة والإسكان
٦٣	..... الفصل الثالث: الوحدات الحكومية الواردة في قانون الموازنة
٦٣	..... ١،٣ مقدمة
٦٤	..... ٢،٣ الموازنة الإجمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٦٤	..... ١،٢،٣ إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٦٦	..... ٢،٢،٣ النفقات الجارية
٦٦	..... ١،٢،٢،٣ تطور النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٦٧	..... ٢،٢،٢،٣ هيكل النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٦٨	..... ٣،٢،٢،٣ تعويضات العاملين (الرواتب) للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٧٠	..... ٤،٢،٢،٣ استخدام السلع والخدمات للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٧٢	..... ٣،٢،٣ النفقات الرأسمالية
٧٣	..... ٤،٢،٣ سناريوهات توقعات موازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة للأعوام ٢٠١٩ - ٢٠٢٨
٧٤	..... ٣،٣ الموازنة الإفرادية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة
٧٥	..... ١،٣،٣ الديوان الملكي الهاشمي

٧٦	٢,٣,٣ الخدمات الطبية الملكية.....
٧٧	٣,٣,٣ مستشفى الأمير حمزة
٧٩	٤,٣,٣ هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن
٨١	٥,٣,٣ هيئة الاستثمار
٨٣	٦,٣,٣ هيئة الطاقة الذرية الأردنية
٨٥	٧,٣,٣ هيئة تنظيم قطاع الاتصالات
٨٦	٨,٣,٣ هيئة تنظيم النقل البري
٨٨	٩,٣,٣ الهيئة البحرية الأردنية
٨٩	١٠,٣,٣ هيئة تنظيم الطيران المدني
٩١	١١,٣,٣ هيئة الأوراق المالية
٩٢	١٢,٣,٣ هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
٩٣	١٣,٣,٣ هيئة الإعلام
٩٥	١٤,٣,٣ هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها
٩٦	١٥,٣,٣ مجلس الأمة
٩٧	١٦,٣,٣ دائرة الشراء الموحد
٩٨	١٧,٣,٣ ديوان المحاسبة
٩٩	١٨,٣,٣ ديوان المظالم
١٠٠	١٩,٣,٣ ديوان الخدمة المدنية
١٠١	٢٠,٣,٣ مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
١٠٢	٢١,٣,٣ المركز الجغرافي الملكي
١٠٣	٢٢,٣,٣ المؤسسة التعاونية الأردنية
١٠٤	٢٣,٣,٣ مؤسسة التدريب المهني
١٠٦	٢٤,٣,٣ مؤسسة المواصفات والمقاييس
١٠٧	٢٥,٣,٣ المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
١٠٩	٢٦,٣,٣ المؤسسة العامة للغذاء والدواء
١١٠	٢٧,٣,٣ صندوق المعونة الوطنية
١١٢	٢٨,٣,٣ صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني
١١٤	٢٩,٣,٣ دائرة الإفتاء العام
١١٥	٣٠,٣,٣ دائرة قاضي القضاة
١١٦	٣١,٣,٣ مجمع اللغة العربية الأردني
١١٧	٣٢,٣,٣ متحف الأردن
١١٨	٣٣,٣,٣ معهد الإدارة العامة
١٢٠	٣٤,٣,٣ المجلس الصحي العالي
١٢١	٣٥,٣,٣ المجلس الطبي الأردني
١٢٢	٣٦,٣,٣ المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
١٢٣	٣٧,٣,٣ المجلس الاقتصادي والاجتماعي
١٢٤	٣٨,٣,٣ المجلس القضائي
١٢٦	الفصل الرابع: الوحدات الحكومية الواردة في قانون الوحدات الحكومية
١٢٦	١,٤ مقدمة

١٢٧.....	٢,٤ تطور أداء موازنات الوحدات الحكومية المجمعة ٢٠١٠ - ٢٠١٨
١٢٨.....	٣,٤ التوزيع الوظيفي لإنفاق الوحدات الحكومية
١٢٩.....	٤,٤ أداء موازنات الوحدات الحكومية المجمعة
١٢٩.....	١,٤,٤ إيرادات الوحدات الحكومية
١٣١.....	٢,٤,٤ الإنفاق العام للوحدات الحكومية
١٣٣.....	٥,٤ إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها
١٣٤.....	٦,٤ دقة تقدير الإيرادات والنفقات في الوحدات الحكومية
١٣٥.....	٧,٤ ربط نفقات الوحدات الحكومية بإيراداتها
١٣٦.....	٨,٤ مرونة الإنفاق العام للوحدات الحكومية
١٣٩.....	٩,٤ الأسس المحاسبية التي تقوم عليها محاسبة الوحدات الحكومية ومدى فاعليتها في الإدارة المالية
١٤٠.....	١٠,٤ تحويل كافة المعاملات الورقية إلى إلكترونية
١٤١.....	١١,٤ تقدير موازنات الوحدات الحكومية للأعوام ٢٠١٩ - ٢٠٢٢
١٤٦.....	الفصل الخامس: تحليل أداء موازنات الوحدات والشركات الحكومية الإفرادية
١٤٦.....	١,٥ الوحدات الحكومية
١٤٦.....	١,٥,١ سلطة المياه
١٤٩.....	٢,١,٥ صندوق التأمين الصحي المدني
١٥١.....	٣,١,٥ سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي
١٥٣.....	٤,١,٥ صندوق توفير البريد
١٥٤.....	٥,١,٥ المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري
١٥٦.....	٦,١,٥ المؤسسة الاستهلاكية المدنية
١٥٧.....	٧,١,٥ الخط الحديدي الحجازي الأردني
١٥٨.....	٨,١,٥ مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردنية
١٥٩.....	٩,١,٥ صندوق التنمية والتشغيل
١٦٠.....	١٠,١,٥ سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
١٦١.....	١١,١,٥ مركز إيداع الأوراق المالية
١٦٢.....	١٢,١,٥ البنك المركزي الأردني
١٦٤.....	١٣,١,٥ المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية
١٦٥.....	١٤,١,٥ الهيئة المستقلة للانتخاب
١٦٦.....	١٥,١,٥ المحكمة الدستورية
١٦٦.....	٢,٥ الشركات الحكومية
١٦٧.....	٢,٥: تحليل بيانات الشركات المملوكة للحكومة بالكامل
١٦٨.....	١,٢,٥ شركة البريد الأردني
١٧٠.....	٢,٢,٥ شركة الكهرباء الوطنية
١٧٤.....	٣,٢,٥ الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين
١٧٦.....	٤,٢,٥ شركة بورصة عمان
١٧٨.....	٥,٢,٥ شركة مياه العقبة
١٨٠.....	٦,٢,٥ شركة مياه الأردن (مياها)
١٨٣.....	٧,٢,٥ شركة تطوير العقبة
١٨٦.....	٨,٢,٥ شركة السمرا لتوليد الكهرباء



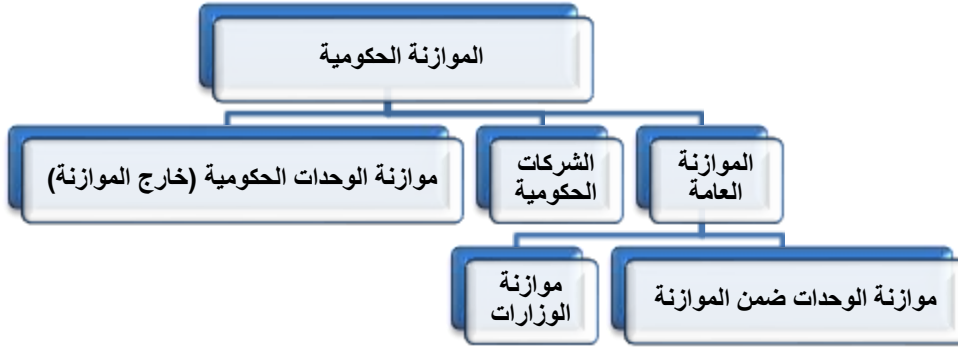
١٨٨.....	٩,٢,٥ شركة المطارات الأردنية
١٩٠.....	١٠,٢,٥ شركة مياه اليرموك.....
١٩٣.....	١١,٢,٥ شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية.....
١٩٦.....	٦. ملخص النتائج والتوصيات
١٩٦.....	١,٦ الموازنة العامة للحكومة المركزية.....
٢٠٠.....	٢,٦ صندوق التقاعد المدني والعسكري.....
٢٠١.....	٣,٦ فوائد القروض الداخلية والخارجية.....
٢٠١.....	٤,٦ ربط الموازنة العامة باللامركزية
٢٠٢.....	٥,٦ دعم الوحدات الحكومية واقتراح الحلول والتوصيات في هذا الجانب
٢٠٢.....	٦,٦ الوحدات الحكومية الواردة في قانون الموازنة.....
٢٠٥.....	٧,٦ الوحدات الحكومية الواردة في قانون الوحدات الحكومية.....
٢٠٩.....	٨,٦ الشركات الحكومية.....
٢١٤.....	الملاحق.....



التمهيد

تقدم هذه الورقة تقييماً للموازنة العامة للحكومة وموازنة الوحدات الحكومية، إضافة إلى دراسة موازنات الشركات العامة التي تساهم فيها الحكومة وتصب في نهاية المطاف في إيرادات وزارة المالية، كما تم لغايات هذه الدراسة تقسيم الموازنة العامة^١ إلى جزئين: موازنة الوزارات، وموازنة الوحدات الحكومية ضمن الموازنة، والشكل رقم (١,١) يبين الهيكل المعتمد لغايات الدراسة، ووفقاً لتقسيمات الموازنة العامة الحكومية.

الشكل رقم (١,١): هيكل تقسيم الموازنة العامة للحكومة المعتمد لغايات الدراسة



أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى عرض دورة الموازنة ومعرفة انعكاساتها على كفاءة عملية الإعداد والتنفيذ، وكذلك التعرف على هيكل النفقات الحكومية وتوزيعها على أوجه الإنفاق الحكومي المختلفة وتحليل أولويات الإنفاق الرأسمالي، وكيفية استثمار تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج لرفع كفاءة الإنفاق العام وفاعليته ومدى مرونته، وتحليل موازنة الحكومة المركزية وموازنات الوحدات الحكومية، والعمل على إمكانية ترشيد النفقات المتزايدة للوزارات والوحدات الحكومية، ومدى فاعلية الأسس المحاسبية المستخدمة، ومعرفة أهمية الدعم الحكومي للجهات المختلفة، والخروج بتوصيات للحدّ من النمو المتزايد في فوائد الدَّين 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.

منهجية الدراسة

من أجل دراسة موازنات الوحدات الحكومية وتحليلها، والعمل على ترشيد إنفاقها فقد أُتبعت المنهجية التالية:

١. مراجعة الدراسات السابقة، وتطبيق الأساليب العلمية في التحليل لإعداد هذه الدراسة.
٢. حصر موازنات الوزارات والوحدات الحكومية التي خضعت إلى قانون الموازنات.
٣. حصر موازنات الوحدات الحكومية التي خضعت إلى قانون الوحدات الحكومية.
٤. الرجوع إلى أنظمة الوزارات والوحدات الحكومية وقوانينها التي تحكم وجودها وأنشطتها وأدوارها وأهدافها.
٥. مراجعة التقارير السنوية والحسابات المالية الختامية للوزارات والوحدات الحكومية، وتقارير ديوان المحاسبة.

^١الوزارات والوحدات الحكومية ضمن الموازنة.

نتيجة التطور الحاصل في الاقتصاد والتطور الحضري والاجتماعي والتكنولوجي المضطرد، كان لا بدّ من تطوير الخدمات الحكومية لتشمل الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والعمل على رفع مستوى دخل الفرد وتحقيق الرفاهية في المجتمع، إضافة إلى الأدوار الأمنية والخدمية الأخرى، مما أدى إلى تضخم أرقام الموازنة العامة واحتياج الدول إلى التطوير المستمر لأساليب عملية إدارة الموازنة وأنظمتها، فتمتدّ تطور كبير في المفاهيم الأساسية النظرية التي تفسر الموازنة العامة للدولة بعدها مرآة للأداء والبرامج الحكومية المختلفة. كما تأثرت تخصيصات الموازنة العامة تأثراً كبيراً بالأنظمة السياسية والنظريات الاقتصادية العالمية، إضافة إلى تأثرها بمبادئ المحاسبة الحديثة وفق أفضل الممارسات العالمية، إذ دأبت العديد من الدول المتقدمة على تطوير النظم المحاسبية التي تمكنها من تقييم الأداء والبرامج والأنشطة، وتطوير أساليب القياس وأسس إعداد الموازنة وآليات المتابعة والرقابة على تنفيذها، وتطوير عمليات إعداد التقارير، لتكون أكثر فاعلية في مساعدة مستخدمي تلك التقارير، وقد كان التركيز كبيراً على الجوانب التخطيطية ومرحلة اتخاذ القرار التي تسبق إعداد الموازنة^٢.

وتنقسم النفقات الحكومية إلى نوعين أساسيين، الأول جارٍ والثاني رأسمالي، ومن حيث الأثر يمكن تقسيم الإنفاق الحكومي إلى إنفاق يساهم في زيادة الطلب الكلي سواءً كان جارياً أو رأسمالياً، ونوع آخر تضخمي لا يؤدي إلى زيادة الإنتاج وإنما زيادة الأسعار وحسب، وهو ذلك الإنفاق الذي لا يرتبط بإنتاجية حقيقية^٣، فمثلاً توسع الحكومة في النفقات الإدارية والنتائج عن عدم الكفاءة في الإدارة يؤدي إلى خلق إنتاجية سالبة، وبالتالي لن يولد هذا الإنفاق دخلاً للحكومة من خلال آلية المضاعف المالي، ولذلك تحتاج الحكومة إلى فرض ضرائب جديدة لتغطية هذا الإنفاق^٤. أما بخصوص أشكال الموازنات الحكومية ونتيجة تطور النظريات العالمية في إدارة الموازنات الحكومية، وضمن العديد من المسارات التي تحقق أعلى درجات الكفاءة الاقتصادية، انبثق العديد من الأشكال الموازنات، من بينها:

١. **الموازنة التقليدية - موازنة البنود (Item-Line Budget):** التي تعدّ من أقدم أنواع الموازنات وما تزال مسيطرة في معظم دول العالم، ومنها الأردن فعلياً، ويستند مبدأ إعداد هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات والإيرادات وفقاً لبنود محددة، وبالتالي تحنط الوحدات لتقديراتها من المساءلة وذلك برفع حجم التقديرات للنفقات وتضخيمها، لتحصل على القدر الذي تريده من الأموال خلال المفاوضات مع الجهة المركزية. أما الانتقادات التي تواجه هذا الأسلوب هي: تركيزه على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة دون توفر معلومات وبيانات تدعم القرارات، وتركيزه على جانب المدخلات وحسب دون الاهتمام بالمرحلات، وبذلك لا يتم قياس كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية، أي ثمة قصور في متابعة أداء البرامج والأنشطة الحكومية وتقييمها نظراً لتوزع الاستخدامات والموارد على الوحدات والإدارات وليس على البرامج والأنشطة.

٢. **موازنة البرامج والأداء (الموجهة بالنتائج):** التي تعبر عن خطة توضح الأهداف للوحدات الحكومية على شكل برامج ومشروعات محددة، إذ يتم تبويب الموازنة حسب الوظائف الأساسية للوحدات، ثم تحديد البرامج المدرجة تحت كل وظيفة، وبعد ذلك تقوم الحكومة برصد المبالغ للتنفيذ. وتحتاج عملية تطبيق موازنة البرامج والأداء إلى تحديد الأهداف بدقة واختصارها على شكل مصفوفة، ومن ثم تصميم البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، وتقوم جهة مختصة بتقدير التكاليف السنوية للبرامج، ثم يتم إبلاغ دائرة الموازنة العامة بالمبالغ، كما وتقوم على تقدير النتائج من البرامج ضمن نظام وإجراءات للمتابعة والتقييم، وتحديد المسؤولية^٥. وبالتالي

²de Vries, Michiel S., JurajNemec, and David spacek, eds. Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Palgrave Macmillan, 2019.

³Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? Journal of monetary economics, 23(2), 177-200.

⁴Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H. F. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. Journal of monetary economics, 37(2), 313-344.

⁵OECD (2007) Performance Budgeting in OECD Countries.

تقوم موازنة البرامج والأداء بربط نتائج الأهداف الاستراتيجية الطويلة وقصيرة الأجل على المستوى الوطني. والتركيز على المخرجات تركيزاً أكبر وإخضاع العمليات لمبدأ المساءلة القانونية ومراقبة الأداء. أما سلبيات هذا النوع من الموازنات فتتمثل في صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً وخصوصاً الوحدات الصغيرة، وتعمق هذه المشكلة مع وجود ضعف في الكادر الإداري والمالي التنفيذي في وحدات الدولة لتطبيق هذا النوع من الموازنات، ومن جانب آخر تتطلب عملية إعداد الموازنة كميات كبيرة من البيانات التي قد تؤخر من إعداد الموازنة خاصة في ضوء عدم ملائمة الهياكل الإدارية للدولة.

٣. **موازنة التخطيط والبرمجة:** تعرف على أنها طريقة فنية للتخطيط الحكومي عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف، ويعتد هذا النوع تطويراً لنظام موازنة البرامج والأداء. أما أهم المشاكل والانتقادات لهذا الشكل هو صعوبة تحديد الأهداف والأولويات وصياغتها ليتم ترجمتها على شكل برامج وأنشطة، وصعوبة توفير المعايير والمؤشرات الاقتصادية والمالية اللازمة لتحديد كلف البدائل وتقوم كفايتها لاختيار البديل الأفضل، كما أن القطاع العام (الحكومي) يعاني في معظم الدول من نقص كبير في مهارات التحليل الكمي والمالي والاقتصادي، ونقص في كفاءة استخدام التطبيقات المتطورة على الحاسوب، ولا يناسب هذا النظام من الموازنات جميع أوجه النشاط الحكومي لصعوبة تحديد وحدات الأداء وقياسها.

٤. **موازنة الأساس الصفري (Zero-Base Budgeting):** تهدف إلى إعادة توجيه المخصصات المالية ومناقشتها من برامج ذات أولوية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية، وهذا يؤدي إلى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية. ولا تعني أن موازنة الأساس الصفري أن يتم استبعاد كل شيء خارج الموازنة والبدء من جديد وإنما إعادة التقييم من الصفر، وبالتالي من الممكن إلغاء برنامج لعدم جدواها أو خفض برنامج حسب الحاجة الفعلية له أو إضافته. إن أسلوب موازنة الأساس الصفري يمكن أن يفيد في ترشيد الإنفاق الحكومي في الدول النامية إلى حد كبير، كما أنه يؤدي إلى تحليل الأنشطة والوظائف والبرامج إلى جزئيات صغيرة. ويتطلب هذا الأسلوب إعادة تقييم جميع البرامج والأنشطة، بحيث تبدأ كل الوحدات بإعداد موازنتها التشغيلية للمدة القادمة مع افتراض عدم وجود أي برنامج أو نشاط سابق، مع تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية لكل برنامج، وتحديد البرامج والأنشطة التي يمكن أن تحقق الأهداف، واختيار البديل الأفضل، وتحديد مستويات الجهد والتمويل، ومراجعة البرامج والأنشطة وتقييمها. ومن مزايا هذا النظام أنه يقوم على حصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة تسمح للقائمين على تطبيقها التحكم به وربطه مع الإدارة العليا، وبالتالي هنالك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر. أما عن أهم المشاكل والانتقادات التي تواجه موازنة الأساس الصفري فتتمثل في أن إعداد الموازنة الصفري يكلف وقتاً وجهداً قد لا تستطيع القيام به الوحدات الإدارية والمالية التي من مسؤوليتها إعداد الموازنة العامة، وحل هذه المشكلة تقوم الحكومات عادة بالتطبيق الجزئي على الوحدات الحكومية.

٥. **الموازنة التعاقدية (Contract Budget):** وهي أن تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومية علاقة تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل تنفيذها وأثناءها وبعدها. وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل كلفة ممكنة وفي الوقت المناسب بشرط أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها^٦، (وقد تكون جزئية في خدمات معينة كما هو الحال في تنفيذ المشاريع الرأسمالية للحكومة، ومن الأمثلة على ذلك التعاقد على خدمات النظافة). وتمثل مزايا الموازنة التعاقدية بتقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي تواجه الإدارات الحكومية، وإعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة صياغة تساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة، وتنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفاعلية أكثر، وترشيد الإنفاق العام. أما عيوب هذا

⁶Robinson, Marc and Last, Duncan (2009) A Basic Model of Performance-Based Budgeting, IMF Technical Notes and Manuals

⁷Wildavsky, A. (2017). Budgeting and governing. Routledge.

النوع من الموازنات أنه غير مطبق على مستوى العالم تطبيقاً كبيراً، كما أن بعض الدول تطبقه جزئياً في بعض القطاعات وخاصة في مجال الإنفاق الرأسمالي.

الفصل الأول: واقع الموازنة العامة للحكومة المركزية

١,١ مقدمة

يتناول هذا الفصل من الدراسة تحليلاً لموازنات الحكومة المركزية استناداً إلى قوانين الموازنة العامة والتقارير السنوية وتقارير ديوان المحاسبة، وقد مرت الموازنة العامة في الأردن بالعديد من المراحل من خلال تطوير آليات التخطيط والتنبؤات، وكذلك تطوير الهيكل التصنيفي لبنود الموازنة وربطها بالأداء الاقتصادي سعيًا من الحكومة إلى رفع مستوى الكفاءة، لينعكس ذلك إيجاباً على تجنب العجزات في الموازنة وتحقيق أعلى مستويات التخصيص في النفقات، لتجويد مستوى الخدمات الحكومية المقدمة، والمساهمة في توجيه الاقتصاد الكلي من خلال الإنفاق الاستثماري، إضافة إلى اتباع أفضل الممارسات العالمية في إعداد الموازنات العامة ونشرها، وضبط الإجراءات الدستورية في إعداد الموازنة ومناقشتها وإصدارها. وفي ضوء ما سبق، نجد أن الأردن قد حقق الكثير من الإجراءات التحسينية على أنظمة إدارة الموازنة وقد انعكست إيجابياً على العديد من التقييمات الدولية، ولكن لا بد أن تبقى المسيرة مستمرة، إذ إن التطوير المستمر يخلق مرونة مع تغير الأولويات وتحقيق أقصى درجات الكفاءة الإدارية، وخاصة في ضوء محدودية الموارد الاقتصادية في الأردن، وصولاً إلى كفاءات تخصيص الموارد الحكومية وفق الأولويات الوطنية والأهداف الاقتصادية طويلة الأجل، وليس إجراءات الإعداد الشكلية وحسب.

وبالرجوع إلى الماضي نجد أن الحكومة -بدعم من شركاء التنمية الدوليين- قامت بالعديد من الإجراءات التحسينية لجوانب متنوعة في إدارة المالية العامة عموماً والموازنة خاصة، وفي ضوء ذلك حققت الموازنة العامة العديد من الإنجازات من خلال إجراءات إعداد الموازنة، وزيادة الشفافية ومشاركة العامة والتقسيمات الإدارية والوظيفية والجغرافية، والانتقال إلى تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج، وإدارة الدّين العام وكفاءة تحصيل الإيرادات. ولكن مع كافة هذه الإجراءات إلا أن الموازنة العامة لم تحقق الطموح في الوصول إلى موازنة ذات كفاءة عالية، لأن العديد من الإجراءات كانت شكلية ولم تؤثر على كفاءة التخصيص ودقة التقديرات، وما زالت بعض الانحرافات موجودة في تقديرات الموازنة، إضافة إلى انخفاض إنتاجية الإنفاق الحكومي من خلال تحقيق الأهداف الوطنية باستهداف الوحدات الحكومية لأهداف شكلية غير متابعة لنسب الإنجاز وتصحيح الانحرافات، لتكون في شكلها وحسب موجهة بالنتائج، وفي مضمونها في الأصل هو موازنة بنود، وهذه الموازنة لا تعمل حقيقة على تحقيق الأولويات في الأهداف الوطنية، ولا تعمل على إعادة برمجة العمليات للوصول إلى الكفاءة في تحقيق الأهداف، إضافة إلى غياب الأهداف الاقتصادية طويلة الأجل للسياسة المالية بعدها موجهة للاقتصاد، فاكثفت الموازنة إذاً بتحقيق هدف الانضباط المالي قصير الأجل المنعكس على تخفيض عجز الموازنة وضبط الدّين، دون توجيه للاقتصاد الكلي وتحفيز للنمو الاقتصادي الذي يحقق التوازن في الأجل الطويل.

وقد اهتمت الموازنة كذلك بوضع الأهداف الجزئية على مستوى الوحدات الحكومية دون ربطها ربطاً واضحاً بالأهداف الاقتصادية الكلية. كما نجد أن الإنفاق الرأسمالي يحتوي على العديد من الإنفاق الذي هو في جوهره جار ولا يحفز النشاط الاقتصادي والتوظيف، إضافة إلى التركيز على السياسة المالية الانكماشية من خلال فرض المزيد من الضرائب مقابل ضبط النفقات التي تعدّ أجدى اقتصادياً.



فثمة ضرورة ملحة إذ في إعادة النظر في السياسات وإجراءات الموازنة في ضوء ما يمرّ به الاقتصاد الأردني من ظروف استثنائية نتيجة تأثر الأردن خلال العقود الماضية بأزمات عدة، منها إقليميه وعالمية ساهمتا في تباطؤ نموه الاقتصادي، مما جعله غير قادر على تحمل أي أعباء إضافية، وخاصة في العجزات المالية المتتالية في الموازنة وما ترتب عليها من وصول المديونية إلى مستويات غير مسبوقه. وتجدر الإشارة من خلال ذلك إلى أن الظروف الاستثنائية كشفت عن وجود نقاط ضعف في هيكله السياسة المالية في الأردن، إضافة إلى جمود بنود الموازنة العامة، وخاصة في إطار التعامل مع الأحداث التي مرّ بها الاقتصاد الأردني، إذ لم تُدرّ السياسة المالية بكفاءة عالية ولم تتفاعل الأدوات المالية تفاعلاً سريعاً وفعالاً للتأثير على جانبي الطلب والعرض في الاقتصاد، من خلال سياسات الإنفاق والضرية لتحفيز هذا الاقتصاد. كما ركزت الحكومة في سياساتها على جانب الضرائب لتمويل النفقات للحكومة، والتي هي على الأغلب جارية وعلى حساب النفقات الرأسمالية، مما أبحّ الاحتجاجات على السياسة المالية للحكومة حتى وصلت إلى مستوى الاحتجاجات الشعبية والتظاهرات، إذ أصبح ذلك مطلباً شعبياً يطالب في تعزيز الشفافية والمشاركة في رسم الموازنة العامة وتخطيطها للحكومة في الأردن، وذلك في ضوء التنامي الكبير في النفقات الجارية للوزارات والمؤسسات الحكومية، إضافة إلى وجود الفساد والترهل الإداري في بعض الوحدات الحكومية.

وفي إطار تطبيق الحكومة للموازنة الموجهة بالنتائج ثمة العديد من الملاحظات حول بعض مؤشرات قياس الأداء الخارجة عن سيطرة الجهة الحكومية المعنية، إذ إن تحقيقها يعتمد على عوامل خارجية لا علاقة للجهة الحكومية فيها، وقد تكون متجاوزة لقدرة الحكومة الأردنية كلها. كما أن الوزارات والوحدات الحكومية تعطي مؤشرات الأداء أوزاناً متشابهة مع اختلاف أهميتها، ومن جانب آخر لا توفر الموازنة أدوات لتحليل الأجهزة الحكومية وتقييمها ومحاسبتها على أداؤها. وبناءً على ذلك فإن عدم تطبيق نهج الموازنة الموجهة بالنتائج فعلياً والرجوع إلى موازنة البنود قد خلق تكاليف غير مباشرة.

٢,١ تقييم أنظمة إدارة المالية العامة

٢,٢,١ المرجعية والمسؤوليات في إعداد الموازنة العامة للدولة

يخضع إعداد الموازنة العامة وتنفيذها في الأردن لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (٥) لعام ٢٠٠٨، وبموجب هذا القانون تقدّم دائرة الموازنة العامة -وهي وحدة مستقلة- تقاريرها المشتملة على إعداد هذه الموازنة وتنفيذها للدولة إلى وزير المالية مباشرة، كما تمّ تحديد الأسس الرئيسية لإدارة الإيرادات والنفقات والمحاسبة والرقابة المالية في النظام المالي رقم (٣) ١٩٩٤ بصيغته المعدلة لاحقاً، وفي التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) ١٩٩٥. وبالاطلاع على قانون الموازنة العام نجد أنه يحدّد في كل عام القواعد التي تحدّد من إعادة تخصيص المخصصات الواردة في الموازنة خلال السنة ولعدة سنوات.

ومن الواضح أن التقسيمات الإدارية للحكومة ما بين المركزية والوحدات الحكومية المستقلة قد خلقت فجوة في السياسات والمرجعيات وأسس المحاسبة المالية، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في قانون الموازنة ليصبح أكثر شمولاً لتنظيم الموازنة العامة، مع الإشارة إلى وجود العديد من الدراسات التي أشارت إلى ضرورة إعادة النظر في التقسيمات الحكومية عموماً والوحدات الحكومية خصوصاً والإطار القانوني المنظم لذلك كله، ولكن لم تُقدّم أية مقترحات إلى مجلس الأمة بصدد ذلك حتى الآن واكتفت الحكومة بضمّ الوحدات الحكومية للموازنة العامة بعدد إجراءات تصحيحياً دون النظر في المرجعيات القانونية للوحدات بعدد مؤسسات مستقلة مالياً وإدارياً.

أما بخصوص إدارة الدّين العام فإنه يُدار من وزارة المالية استناداً لقانون إدارة الدّين العام رقم (٢٦) لعام ٢٠٠١ الذي يحدد سقفاً (غير مطبق على أرض الواقع) لإجمالي الدّين العام بنسبة 80% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن الملاحظات على هذا الجانب وخاصة سقف الدّين العام هو وجوب أن تكون الرقابة من مجلس الأمة للموافقة على الزيادات في الاقتراض كل عام وتوسيع سقف الدّين.

ويقضي قانون الفوائض المالية رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧ بضرورة تسليم الفوائض من الوحدات الحكومية في نهاية كل سنة إلى حساب الخزينة الموحد في البنك المركزي الأردني. وقد حقق هذا القانون نتائج إيجابية على مستوى إدارة السيولة لدى القطاع الحكومي إلا أنه لا يأخذ أساس الاستحقاق بل يطبق الأساس النقدي في احتساب الفوائض، وبالتالي قد توجد بعض من الفوائض ظاهرية، ومن جانب آخر توصي الأعراف وقواعد المحاسبة المشتقة من أفضل الممارسات العالمية بضرورة تطبيق أساس الاستحقاق، ومن الجدير ذكره في هذا المجال وفي إطار عملية ضم الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العام أن جزءاً من تلك المؤسسات التي هي في إطار التطوير كانت تطبق أساس الاستحقاق في أوقافها المالية، وبعد الضم اضطرت للرجوع إلى الأساس النقدي من خلال تطبيق قانون الفوائض المالية.

أما بخصوص إدارة شؤون الموظفين وكشوف الرواتب فتحضّع الأجهزة الحكومية المدنية لنظام الخدمة المدنية الخاص بإدارة الموارد البشرية وتعليمات الرواتب الخاصة بكل إدارة. ويحدد القانون السنوي المصاحب لقانون الموازنة الرئيسي إعداد رواتب جميع الموظفين في جميع الدوائر، ونلاحظ مع وجود القوانين والتعليمات متفاوتاً في المزايا الوظيفية وخاصة في الوحدات الحكومية المستقلة ضمن الموازنة، كما أن بند العلاوات الإضافية لا توجد عليه الرقابة الفعالة وخاصة في مجال العدالة في التوزيع واقتصره على الأعمال الخاصة وحسب.

وتنطأ مسؤولية المشتريات العامة في الحكومة بثلاث جهات أساسية، تتمثل في دائرة العطاءات الحكومية (وزارة الأشغال العامة والإسكان) والتي تدير على الأغلب المشتريات المتصلة بالمباني والهندسة المدنية وفقاً لنظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لعام ١٩٨٦ بصيغته المعدلة لاحقاً. وكذلك دائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية التي تدير مشتريات السلع والخدمات وفقاً لنظام اللوازم رقم (٣٢) لعام ١٩٩٣ بصيغته المعدلة لاحقاً، وأخيراً دائرة الشراء الموحد التابعة لرئيس الوزراء المسؤولة عن عمليات تنسيق شراء الإمدادات الطبية لخدمات الصحة العامة وفقاً لنظام الشراء الموحد.

وتخضع عمليات الرقابة في الجهات الثلاثة إلى الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي للنظام المالي رقم (٣) لعام ١٩٩٤ وصيغته المعدلة لاحقاً، ونظام الرقابة المالية رقم (٣) لعام ٢٠١١ ونظام الرقابة المالية المعدل رقم (١١) لعام ٢٠١٤ وتعليمات رئيس الوزراء رقم (٩) آذار ٢٠١٥ التي توضح مفاهيم التدقيق الداخلي والرقابة الداخلية وكيفية تنفيذها في الممارسة العملية. كما يتعين على وحدات الرقابة الداخلية التابعة للدوائر المعنية أن تقوم بالتحقق من كل دفعة، ومن ثم تدقيقها عبر موظف الرقابة الداخلية التابع لوزارة المالية الموجود في كل دائرة من هذه الدوائر، إضافة إلى تدقيق موظف ديوان المحاسبة في الدوائر. ويجري العمل على التدقيق الداخلي للحسابات عبر الدوائر الحكومية بتنسيق من وحدة تابعة لمديرية الرقابة والتفتيش التابعة لوزارة المالية. ومن الملاحظ لما سبق ذكره تداخل عمليات الرقابة والتدقيق وبالتالي من الأفضل إعادة النظر في قانون المحاسبة رقم (٢٨) لعام ١٩٥٢ بصيغته المعدلة ليعزز من صلاحيات ديوان المحاسبة واستقلاليتها، علماً بأن ديوان المحاسبة يرفع تقريره السنوي ليشمل تدقيق حوالي ثلث الوحدات والوزارات الحكومية إلى مجلس الأمة سنوياً، ومع قيام مجلس الأمة بأخذ ملاحظات تقرير ديوان المحاسبة محمل الجدل وتشكيل لجان متابعة التحقيق وتصويب الملاحظات إلا أنّها ما تزال متواضعة، ولا بدّ من تفعيل قوانين وعقوبات تردع التجاوزات في الوزارات والوحدات الحكومية.

٣,٢,١ الآليات الإجرائية المعتمدة في إعداد الموازنة

قامت الحكومة بإدخال العديد من التحسينات على الآليات الإجرائية المعتمدة في إعداد الموازنة وبدعم من شركاء التنمية الدوليين. إذ أطلقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برنامج الإصلاح المالي (٢٠١٦-٢٠٠٩) الذي قدم ٤٣ مليون دولار، تلاه مشروع الإصلاح المالي بقيمة 35 مليون على مدار أربع سنوات ونصف، وقد غطى كل من البرنامجين سياسة الإيرادات وإدارتها، وإعداد الموازنة وتنفيذها (إضافة إلى الدعم المستمر لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية)، والسياسة المالية، واللامركزية. وكذلك أطلق الاتحاد الأوروبي برنامج "دعم إصلاح الإدارة المالية العامة في الأردن" وموجبه تم دفع ٧٥ مليون يورو خلال المدة ما بين ٢٠١١-٢٠١٤، وركز البرنامج على التحسينات التي تطرأ على التدفق النقدي، وإدارة الدين، وإعداد الموازنة، وتخصيص الموارد، وتعبئة الإيرادات، وشفافية مسألة الإيرادات والنفقات، وتعزيز تعبئة الإيرادات المحلية، وضبط المتأخرات الضريبية ضبطاً أفضل. وفي عام ٢٠١٥ أطلق الاتحاد الأوروبي برنامجاً لدعم موازنة قطاعية "دعم الإصلاح الشامل للمالية العامة والإدارة العامة (PFPA)"، وقد تم بموجبه دفع ٤٠ مليون يورو عبر ثلاث شرائح، إضافة إلى ٧,٥ مليون بعدد دعماً تقنياً، كما قدم كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ووكالات المعونة الوطنية في اليابان وألمانيا وفرنسا وكوريا المساعدة لبعض المبادرات المحددة التي تهدف إلى تحسين الإدارة المالية. وقد أحرز الأردن تقدماً كبيراً في إدارة الشؤون المالية العامة خلال هذه المدة، وهو إنجاز أقرت به الحكومة وشركاء التنمية على حدٍ سواء.

وبالإطلاع على الآليات الإجرائية المعتمدة في تقدير الموازنة العامة، فقد تم تطوير إجراءاتها ومسؤولية إعدادها تطويراً كبيراً، فقبل صدور قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (٣٩) لسنة ١٩٦٢ وتعديلاته كانت مسؤولية إعداد الموازنة العامة في الأردن من مهام وزارة المالية من خلال قسم الميزانية العامة الذي كان يرتبط مباشرة بأمين عام وزارة المالية. وفي عام ١٩٦٠ تم تشكيل لجنة ملكية للنظر في القوانين والأنظمة المالية المعمول بها وخاصة في ما يتصل منها بالموازنة العامة والحسابات المتعلقة بها، ودرست اللجنة منهجية إعداد الموازنة العامة وطرق تصنيفها، وحددت أبرز عناصر الضعف فيها. وفي عام ١٩٦٢ تم تشكيل لجنة خاصة قامت بوضع مشروع قانون الميزانية العامة رقم (٣٩) لسنة ١٩٦٢، والذي أصبح نافذ المفعول بعدد قانوناً بتاريخ ١٠/٦/١٩٦٢، وقد تم بموجبه إنشاء دائرة الموازنة العامة التي يديرها مدير عام يرتبط بوزير المالية. ومن السنة المالية ١٩٦٣/١٩٦٤ بدأت دائرة الموازنة العامة في إعداد قانون الموازنة العامة، ومنذ ذلك الوقت استمرت الدائرة بإدخال التحسينات على أسلوب إعداد الموازنة العامة، وتصنيف النفقات والإيرادات. وفي عام ٢٠٠٨ تم إقرار قانون تنظيم الموازنة رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨، وبذلك دخلت الموازنة العامة مرحلة جديدة من التطوير والتحديث، إذ تم اعتماد الإطار المالي متوسط المدى، إضافة إلى إنجاز البنية التحتية للتوسع في تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج على كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، إذ قامت الوزارات والمؤسسات الحكومية بربط أدائها بالإنفاق، وذلك من خلال وضع مؤشرات أداء تُقاس وتُقيّم سنوياً. ولكن هذا التطبيق لم يكن بالعمق المطلوب إذ إن كل دائرة حكومية لا تحصل على مخصصاتها للسنة المالية بناءً على أدائها نسبة إلى مؤشرات الأداء الموضوعة بالفعل، كما أن الأهداف التي تقوم الوزارات والوحدات الحكومية بوضعها غير معبرة عن النشاط تعبيراً دقيقاً، ولا تعكس جودة الخدمة المقدمة مقارنة بالتكلفة. ولكن كل هذه الإجراءات كانت تنفيذية لا تدعمها إجراءات رقابية لتقييم الأداء المالي للوزارات والمؤسسات الحكومية من فعالية الصرف والتخصيص ومدى انسجامها مع أهداف المؤسسة، إضافة إلى تحقيقها للنتائج المستهدفة.

وقد توجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج منذ عام 2008، ولكن كل هذه الجهود لم تحقق طموح المواطن في تحقيق أعلى مستويات الجودة في الخدمات الحكومية من جانب، والمساهمة الفعالة في توجيه الاقتصاد الكلي ودعمه من جانب آخر، فلو حظت تضخم في حجم الحكومة وانخفاض نسبي في جودة الخدمة (وخاصة في ضوء زيادة أعداد السكان نتيجة هجرات اللجوء إلى الأردن) وارتفاع مستويات العجز في الموازنة، مما انعكس انعكاساً كبيراً على ارتفاع مستويات الدين العام إلى مستويات غير مسبقة، وقد أدى ذلك إلى دخول الحكومة الأردنية في برامج تصحيح مع صندوق النقد الدولي، ولكن بدلاً من دراسة النفقات ومدى إنتاجيتها اتجهت الحكومة للتخفيف من العجزات في الموازنة من خلال زيادة الضرائب التي لها أثر سلبي على الاقتصاد الكلي، ومن خلال ذلك نستنتج أنه ثمة ضرورة لإعادة النظر في آليات إعداد الموازنة من جانب، وآليات التوفير في النفقات من جانب آخر، دون المساس بحجم الإنفاق المنتج.

مراحل إعداد الموازنة العامة

تمر الموازنة العامة في الأردن بأربع مراحل رئيسية، وهي: (مرحلة الإعداد، مرحلة الإقرار، مرحلة التنفيذ، مرحلة المراقبة والمتابعة)، وهذا ما يطلق عليه دورة الموازنة، إذ تنعكس دورة الموازنة انعكاساً مهماً على سير عملية الإعداد والتنفيذ، وخاصةً إذا عرفنا أنه ثمة تواريخ محددة يتم فيها إعداد الموازنة من الحكومة وتُقدّم للبرلمان، إذ إن إعداد الموازنة إعداداً مبكراً من النصف الثاني من كل عام لتقدمها 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، التأخر في إقرار الموازنة من مجلس الأمة ينعكس انعكاساً مباشراً على تنفيذ الخطط والبرامج الحكومية المختلفة، ولذلك لا بدّ بدايةً من عرض لدورة الموازنة والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

١. مرحلة الإعداد: تبدأ مرحلة إعداد الموازنة في شهر نيسان من كل عام، إذ تُعدّ دائرة الموازنة العامة السقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، وتُحدّث 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 تُزوّد دائرة الموازنة العامة بما في منتصف شهر تموز، إذ تقوم دائرة الموازنة العامة بعد وصول مشاريع الموازانات إليها بدراسة تلك المشاريع ومناقشة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للوصول إلى احتياجاتها الفعلية. وبناءً على ذلك يُعدّ إطار النفقات متوسط المدى من دائرة الموازنة العامة متضمناً السقوف الجزئية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية في منتصف شهر أيلول، كما يُعدّ بلاغ إعداد الموازنة العامة ويصدّر من رئاسة الوزراء متضمناً السقف الكلي للإنفاق العام والسقوف الجزئية النهائية لكافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، إضافة إلى التعليمات 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 وفقاً للسقوف النهائية في منتصف شهر تشرين الأول، ليتم بعد ذلك تجهيز مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازانات الوحدات الحكومية وعرضهما على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشتهما، ومن ثم إجراء أي تعديلات يُتفق عليها، وبعد ذلك يُعرض مشروع القانونين على مجلس الوزراء لمناقشتهما وإبداء الرأي حولهما في شهر تشرين الثاني، وفي حال موافقة مجلس الوزراء عليهما يتم تقديمهما إلى مجلس الأمة قبل نهاية شهر تشرين الثاني سنداً لأحكام المادة (١/١٢) من الدستور الأردني التي نصت

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 بدورها تقوم بعقد جلسات مع كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية لمناقشتها في موازنتها نقاشاً تفصيلياً، وبعد الانتهاء من المناقشة تقوم اللجنة المالية برفع تقريرها متضمناً توصياتها حول مشروع القانونين إلى مجلس النواب، إذ يعقد المجلس جلسة تخصص لمناقشة مشروع قانون الموازنة، ويحضر هذه الجلسة أعضاء الحكومة، ومن ثم يفتح المجال أمام من يرغب من النواب في الاشتراك في المناقشة العامة حول 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 يُصوّت أعضاء البرلمان على مشروع القانونين وعلى كل وزارة أو دائرة أو مؤسسة على حدة سنداً لأحكام المادة (٢/١١٢) من الدستور الأردني التي تضمنت الاقتراح على الموازنة العامة فضلاً فصيلاً. وفي حال موافقة مجلس النواب على مشروع القانونين يتم إحالتها 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 يُرسلان إلى رئاسة الوزراء التي تقوم 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 قانون 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 للأداء، ومتابعة توصيات اللجنة المالية لمجلس 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 إلى مجلس الأمة متضمناً ما تم إنفاقه خلال السنة السابقة، إضافة إلى تقرير ديوان المحاسبة الذي يقدمه سنوياً إلى مجلس الأمة، وذلك في بدء كل دورة عادية للمجلس سنداً لنص المادة (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 إلى مجلس الأمة يتضمن الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية، والتي تشمل مقارنة ما هو مخصص في الموازنة مع الإنفاق الفعلي وذلك خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية سنداً لنص المادة (١/١١٢) من الدستور.
- ب- دائرة الموازنة العامة:** تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال التأكد من توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقلات ومستندات الالتزام من المسؤولين عن الإنفاق، والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إنجازها، وتدقيق المواقف المالية الشهرية ولفت انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات 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 وأن 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 تدقيق الصرف على النفقات وفقاً للأغراض التي خصصت لها، ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تعزيراً للصرف للتأكد من صحتها، والتأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن الجهات المختصة، والتأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة، ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

٤,٢,١ افتراضات الموازنة العامة

باستقراء قانون الموازنة العامة للحكومة لعام 2019 نجد أنه تم بناؤها على أسس الافتراضات التقليدية التي يُستمد أساسها من النمو الاقتصادي الحقيقي، إذ توقعت الحكومة أن يبلغ النمو الاقتصادي الحقيقي ٢% لعام ٢٠١٨، و٢,٣% لعام ٢٠١٩، وبالتالي تُقدَّر الإيرادات بناء على هذه المعدلات، وبطبيعة الحال يتم تحديد حجم الإنفاق، كما أشار قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ للخخطط الحكومية الهادفة إلى تحفيز النمو الاقتصادي بطريقة مبهمة، إذ إن أغلب الإجراءات المستهدفة للحكومة تسعى إلى الإصلاح المالي العام في ضوء اتساع حجم المديونية والعجز ومتطلبات صندوق النقد الدولي والتي في غالبيتها انكماشية، ولم يكن في قانون الموازنة خطط وبرامج جديدة ذات مستوى يحقق نمواً استثنائياً وإنما على الأغلب استمرارية للنهج القديم، كما أشار قانون الموازنة إلى تسريع وتيرة تطبيق الإصلاحات الهيكلية دون وجود برنامج واضح، وكذلك مراعاة تحديد الأولويات بمنتهى العناية والحرص وتبني الإجراءات والقرارات الهادفة إلى تشجيع الاستثمار وخلق فرص ضمن بيئة اقتصادية محفزة، وفي الوقت نفسه تحقيق الاستقرار المالي والنقدي. ومن خلال مراجعة أغلب قوانين الموازنة للأعوام السابقة نجد أنه ثمة إعادة في الأهداف دون تحقيق إنجازات ملموسة، ومن خلال ذلك نستنتج أن موازنة الحكومة الأردنية غير موجهة بالنتائج ولو كانت كذلك لتحقق نتائج إيجابية في هذا المجال مع الإشارة إلى نجاح موازنة الحكومة في تحقيق بعض الأهداف المالية التي لا يُنكر مدى أهميتها للاقتصاد الوطني.

ومن الناحية الاقتصادية تضع العديد من الدول ضوابط مالية (Fiscal Rules)^٨ من ضمنها وضع سقف على حجم الإنفاق الكلي للحكومة إذ يحقق استدامة الأوضاع المالية سواء في عجز الموازنة أو المديونية، وتستهدف وزارة المالية الأردنية استهدافاً غير مباشر هدف الحيز المالي (fiscal space)^٩ بالتوافق مع برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي، وهو مبدأ يعمل عليه صندوق

^٨Hallerberg, M., Strauch, R., & Von Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.

^٩Heller, M. P. S. (2005). Understanding fiscal space. *International Monetary Fund*.

النقد الدولي لتحقيق الاستدامة في الدَّين العام من خلال السماح بنمو النفقات الحكومية الجارية بنسب تتوافق مع النمو في الإيرادات، وبناءً على تقديرات النمو واستهداف عجز لا يتجاوز نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي تحسب النفقات الرأسمالية بعدها متبقية لهذه العملية. ويبلغ الحيز المالي في الأردن بمحدود ٥% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك حسب بيانات برنامج الإصلاح الاقتصادي، وفي ضوء ما سبق تقوم وزارة المالية بتوقع الإيرادات العامة بناء على معدلات النمو المتوقع ومن ثم تحدد حجم الإنفاق المسموح الذي يحقق الحيز المالي، وتجدر الإشارة إلى أن التوقعات غير الدقيقة والظروف الاستثنائية غير المواتية والتي أثرت على الاقتصاد الأردني ساهمت إسهاماً كبيراً في تجاوز الحيز المالي في العديد من السنوات، باستثناء تلك التي كان الأردن يرتبط فيها ببرنامج تصحيح مع صندوق النقد الدولي.

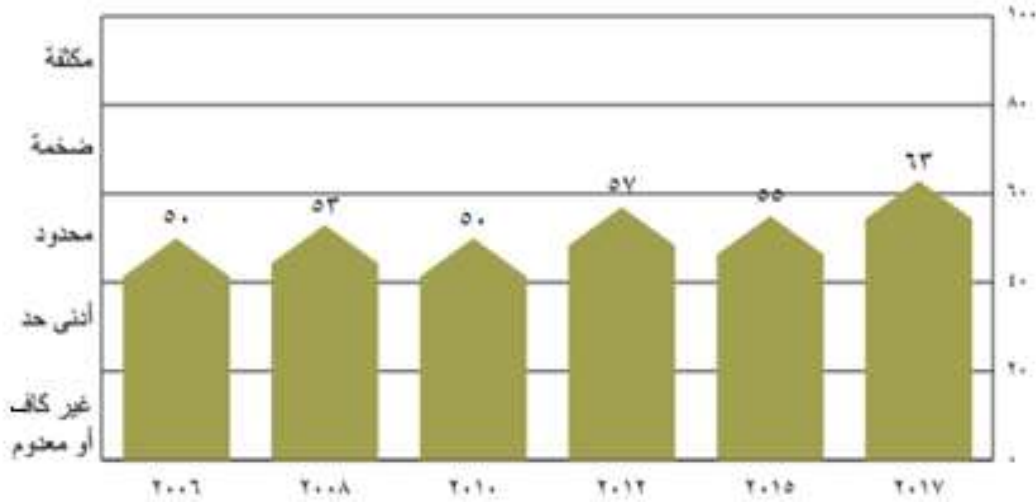
٥,٢,١ التقييمات الدولية لأداء الموازنة العامة

١,٥,٢,١ مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧

يصدر مؤشر مسح الموازنة المفتوحة كل عامين عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات في واشنطن، وهو المقياس الوحيد في العالم الذي يتميز بالاستقلالية في شفافية الموازنة، ويُعنى بقياس مستوى شفافية الموازنة في مختلف دول العالم من خلال مبادرة مسح الموازنة المفتوحة عن طريق باحثين مستقلين يقيمون في كل دولة من الدول التي يتم إجراء المسح عليها، من خلال الإجابة عما يزيد على ١٤٥ سؤالاً، يراجع نتائجها خبراء مختصين، وتستطلع أغلب الأسئلة مقدار معلومات الميزانية التي تتم إتاحتها للعامة من خلال وثائق الموازنة الرئيسية الثماني، وهي (البيان التمهيدي للميزانية، مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية، الميزانية المقررة، ميزانية المواطنين، التقارير الدورية، مراجعة منتصف العام، تقرير نهاية السنة، تقرير المراجعة). ويتم ذلك وفقاً لعدد من المعايير الدولية للشفافية المالية التي طُوِّرت من خلال منظمات دولية متعددة الأطراف، مثل صندوق النقد الدولي (IMF)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI)، ونعرض وضع الميزانية الأردنية من واقع المسح كما يلي:

١. الشفافية: يستخدم مسح الموازنة المفتوحة ١٠٩ مؤشر من المؤشرات لتقييم ما إذا كانت الحكومة المركزية تتيح للعامة وثائق الموازنة الثماني الرئيسية في الوقت المناسب، وما إذا كانت البيانات التي ترد في هذه الوثائق شاملة ومفيدة. وكما هو مبين في الشكل رقم (٢,١) تحسن مركز الأردن في مؤشر شفافية الموازنة المفتوحة ليصل إلى ٦٣ درجة من أصل ١٠٠ في عام ٢٠١٧ مقابل ٥٠ درجة في عام ٢٠٠٦.

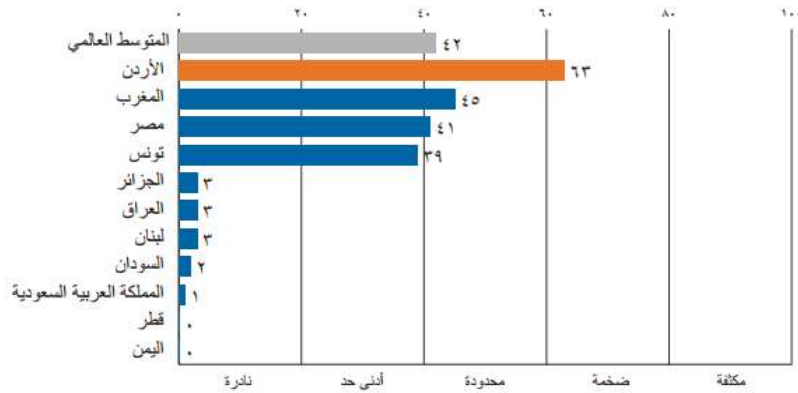
الشكل رقم (٢,١): الشفافية (مؤشر الموازنة المفتوحة)



المصدر: تقرير مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧.

وقد فاق مؤشر الأردن متوسط الدرجة العالمية المقدرة بنحو ٤٢ درجة كما هو موضح في الشكل رقم (٣،١) ومحققة بذلك المركز الأول على الدول العربية كافة.

الشكل رقم (٣،١): ترتيب الأردن على مؤشر شفافية الموازنة



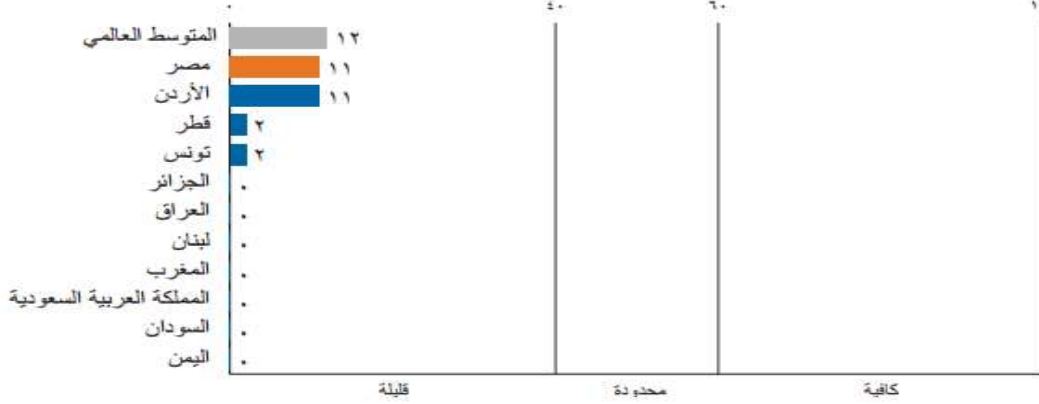
المصدر: تقرير مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧.

وقد أوصى المسح لتحسين وضع الشفافية في الأردن بتوفير المزيد من البيانات عن التوقعات الاقتصادية وعن الوضع المالي للحكومة في بيان الموازنة للسلطة التنفيذية، وكذلك توفير المزيد من المعلومات عن المقارنات بين التوقعات الاقتصادية الأصلية والنتائج الفعلية، وأيضاً المقارنات بين النتائج المخططة غير المالية والنتائج الفعلية في تقرير نهاية العام.

٢. مشاركة العامة: إن شفافية الموازنة وحدها ليست كافية لتحسين الإدارة، فمشاركة العامة من افراد ومؤسسات المجتمع المدني في الموازنات حيوية ويمكن أن تزيد النتائج الإيجابية المقترنة بزيادة شفافية الموازنة. ولقياس مشاركة العامة، يستخدم مسح الموازنة المفتوحة لتقييم الدرجة التي توفر الحكومة من خلالها الفرص للعامة للمشاركة في عمليات الموازنة، إذ يجب توفير مثل هذه الفرص في كافة مراحل دورة الموازنة من خلال السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية وجهاز الرقابة الأعلى، وتشير نتائج المسح كما هي في

الشكل رقم (٤,١) إلى أن درجة الأردن بلغت نحو ١١ من أصل ١٠٠ درجة، وهي أقل من المتوسط العالمي، وبالتالي فإن مشاركة العامة في الموازنة تعدُّ قليلة حسب تقييم المسح.

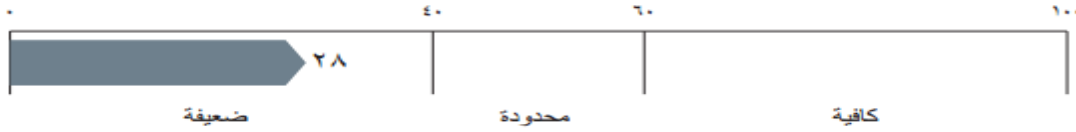
الشكل رقم (٤,١): مؤشر مشاركة العامة



المصدر: تقرير مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧.

وقد أشار المسح إلى ضعف الإشراف والرقابة على الموازنة العامة في الأردن، إذ حقق ٢٨ درجة وحسب كما في الشكل رقم (٥,١)، وهو الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا والمؤسسات المالية المستقلة في عملية الموازنة ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة.

الشكل رقم (٥,١): إلى أي مدى يوفر جهاز الرقابة الأعلى في الأردن رقابة على الموازنة



المصدر: تقرير مسح الموازنة المفتوحة ٢٠١٧.

ويشير التقرير إلى أنه لا يتم تعيين رئيس الجهاز الرقابي من خلال السلطة التشريعية أو القضائية، مما يعي قدرة السلطة التنفيذية على إقالته بدون موافقة السلطة التشريعية أو القضائية، ومما يؤدي إلى تقويض استقلالية هذا الجهاز. كما أشار المسح إلى عدم حصول جهاز الرقابة على الموارد الكافية للوفاء بمسؤولياته، إضافة إلى عدم مراجعة العمليات من خلال جهة مستقلة. ولتحسين المشاركة العامة في الموازنة أوصى التقرير بخلق آليات للأفراد من العامة وموظفي السلطة التنفيذية لتبادل الآراء حول أمور الموازنة العامة خلال مرحلتي التكوين ومراقبة التنفيذ، وكذلك عقد جلسات استماع خاصة بالسلطة التشريعية عن تقرير المراجعة، يمكن للأفراد من العامة أو من منظمات المجتمع المدني الإدلاء بأرائهم فيها، كما أوصى التقرير بوضع آليات رسمية للجمهور للمشاركة في تحقيقات المراجعة ذات الصلة.

وبخصوص تحسين الرقابة، فقد أوصى المسح منح السلطة التشريعية صلاحية مناقشة سياسات الموازنة قبل أن تقوم السلطة التنفيذية بإعدادها، وكذلك اعتماد توصياتها للموازنة القادمة. كما شدد التقرير على ضمان حق السلطة التشريعية بفحص التقارير الدورية ونشرها عند تنفيذ الموازنة عبر الإنترنت، وحقها كذلك إلى جانب السلطة القضائية في الموافقة على تعيين رئيس جهاز الرقابة الأعلى أو

إقالته، كما طالب المسح بالتفكير في إعداد جهاز مالي مستقل من أجل رقابة أكثر صرامة على الموازنة. وبين التقرير أن العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم تقدم معلومات أقل حول كيفية رفع المال العام وإنفاقه، وأن أداء الأردن قوي في سياق الصورة العامة.

٢,٥,٢,١ تقييم أداء إدارة المالية العامة تبعاً لمنهجية PEFA لعام ٢٠١٦

تم تطوير هذا التقرير من خلال سبعة شركاء: المفوضية الأوروبية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وحكومات فرنسا والنرويج وسويسرا والمملكة المتحدة، بالتعاون مع مستخدمي برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية وغيرهم من الهيئات الدولية الأخرى، ويشتمل التقرير على تقييم سبعة محاور رئيسة في إدارة المالية العامة، ويشتمل كل محور على العديد من المؤشرات الفرعية، ويتم قياس مؤشرات الأداء على مقياس من A أعلى درجة إلى D أدنى درجة. ويبين الجدول رقم (١,١) ملخص مؤشرات تقييم أداء إدارة المالية العامة في الأردن تبعاً لمنهجية PEFA لعام ٢٠١٦، ويلاحظ من التقييم أن العديد من المحاور بحاجة إلى تطوير إذا أخذت العلامة الدنيا وفقاً للتقييمات المعتمدة في التقرير، ومن أهمها ضعف تصنيف الموازنة إذ لم يتم تصنيف أكثر من ٢٥% من النفقات وفقاً لتصنيف دليل الإحصاءات العامة GFS حسب الفئات الاقتصادية. وكذلك ضعف إدارة الاستثمار العام (النفقات الرأسمالية) وإدارة الموجودات العامة إذ لا يوجد مبادئ توجيهية وطنية لإدارة الإنفاق الرأسمالي، ولا توجد معايير لاختيار المشاريع، ولا يوجد نشر لإجمالي التكاليف الرأسمالية، وكذلك لا توجد إجراءات وقواعد موحدة.

الجدول رقم (١,١): ملخص مؤشرات تقييم أداء إدارة المالية العامة في الأردن تبعاً لمنهجية PEFA لعام ٢٠١٦

التقييم العام	المحاور الفرعية	المحور الرئيس
A	نتائج الإنفاق الإجمالي	المحور الأول: موثوقية الموازنة
C+	نتائج مكونات النفقات	
C+	نتائج الإيرادات	
D	تصنيف الموازنة	المحور الثاني: شفافية المالية العامة
B	توثيق الموازنة	
C+	عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	
A	التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية	
C+	معلومات الأداء لتقديم الخدمات	المحور الثالث: إدارة الموجودات والمطلوبات
B	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات المالية	
C+	الإبلاغ عن المخاطر المالية	
D+	إدارة الاستثمار العام	المحور الرابع: استراتيجية مالية موجهة بالسياسات
D+	إدارة الموجودات العامة	
A	إدارة الديون العامة	
C+	تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي	المحور الخامس: القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة
C+	الاستراتيجية المالية	
B	الافاق متوسطة الأجل في إعداد موازنة النفقات	
B	عملية إعداد الموازنة	المحور الخامس: القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة
C+	مراجعة السلطة التشريعية للموازنات	
C	إدارة الإيرادات	
A	عمليات المحاسبة المتصلة بالإيرادات	

B	إمكانية التنبؤ بمخصصات الموارد للسنة	
B+	متأخرات الإنفاق	
A	ضوابط الرواتب والأجور	
B	الشراء العام- اللوازم	
A	الرقابة الداخلية على النفقات الخارجة عن إطار الرواتب	
C+	التدقيق الداخلي	
D+	نزاهة البيانات المالية	المحور السادس: المحاسبة والإبلاغ (رفع التقارير)
C+	تقارير الموازنة خلال السنة	
C+	التقارير (كشوفات) المالية السنوية	المحور الثامن: المراجعة والتدقيق الخارجي
D+	التدقيق الخارجي	
C	مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق	

المصدر: تقييم أداء إدارة المالية العامة، www.pefa.org.

وبخصوص نزاهة البيانات المالية أشار التقرير إلى وجود أرصدة كبيرة لم تتم تصنيفها وتصنيفها ضمن حسابات المعلقات، وأما مجال السُّلْفِ فثمة سلف كبيرة لم تتم تصنيفها، وأشار التقرير إلى ضعف عمليات التدقيق الخارجي، كما ثمة ضعف في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق إذ لا يوجد أي دليل على وجود رد على تقرير البرلمان، كما أن جلسات الاستماع تُعقد ولكن لا يوجد رأي حول التدقيق. كما أشار التقرير إلى العديد من القضايا التي لا بد من دراستها، ومنها عدم وجود تقارير حول المخاطر المالية، وعدم وجود مناقشة لتأثير الافتراضات الاقتصادية البديلة، إضافة إلى تعيين رئيس ديوان المحاسبة من الحكومة والذي يمكن إقالته بسهولة، وافتقار ديوان المحاسبة إلى الاستقلال المالي.

٦,٢,١ 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 كان 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 تُعدُّ الموازنة الموجهة بالنتائج أداة تخطيط ورقابة على إعداد الموازنة وتنفيذها وقياس الأداء، إضافة إلى أنها أسلوب لتعزيز المساءلة والمحاسبة، كما تُعدُّ أداة لتوفير التمويل لكافة البرامج والأنشطة الحكومية وفقاً 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 تحققت الموازنة بين التخطيط المالي والتخطيط الاستراتيجي.

ومن فوائد تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج ما يلي:

١. تُعدُّ أداة مهمة لربط التخطيط المالي مع التخطيط الاستراتيجي.
٢. أنها أداة مهمة لمساعدة متخذ القرار.
٣. تُعدُّ أداة مهمة لتوفير التمويل اللازم للبرامج والأنشطة الحكومية.
٤. تساعد على ربط السياسة المالية بتحقيق الأهداف والأولويات الوطنية بصورة عملية.
٥. دفع كافة الجهات الحكومية إلى اتباع 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. تحديد بيانات تفصيلية للمشاريع الرأسمالية وفق بطاقة وصف المشروع.

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

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

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

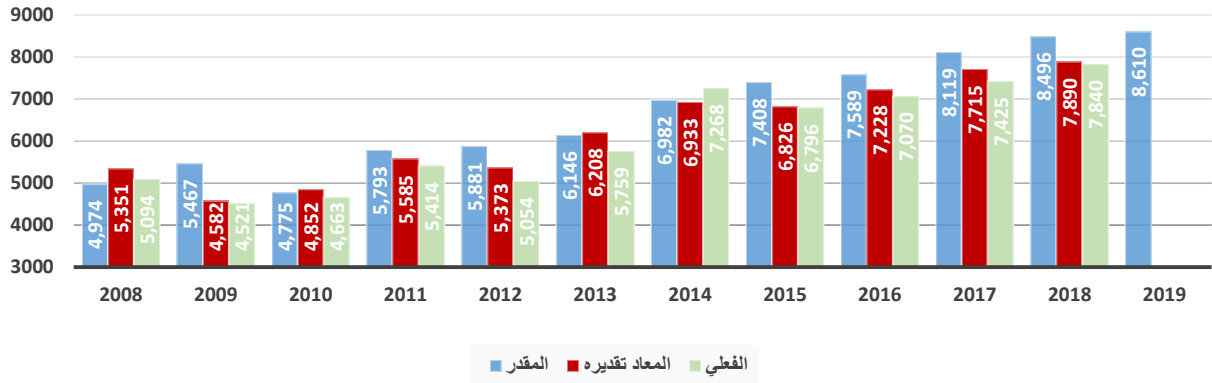
١. تقوم كل وزارة ووحدة حكومية بتقسيم ميزانيتها وفق التقسيمات المعتمدة من قبل دائرة الموازنة العامة ضمن مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج والذي يتطلب تقسيم الانفاق ضمن اهداف وبرامج ومشاريع، إلا أن هذا التقسيم في الاغلب شكلي لغايات نماذج دائرة الموازنة العامة ولا يعتمد عليه داخل الوزارات والوحدات الحكومية لتقويم الأداء.
٢. ثمة ضعف كبير في بعض المؤشرات المعتمدة في الموازنة ناجم عن عدم التفريق بين مؤشرات المخرجات والمدخلات.

٣. المؤشرات الموجودة تركز على مستوى الأهداف الاستراتيجية ومستوى البرامج وحسب، إذ تهدف إلى قياس النتائج المباشرة والأثر، ولكن ثمة افتقار إلى وجود مؤشرات على مستوى المشاريع والأنشطة لقياس المدخلات والكلف اللازمة لتحقيق النتائج، ولا يوجد كذلك مؤشرات على مستوى الأهداف الوطنية لقياس مدى التقدم في تحقيقها.
٤. 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.
٥. 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، وأن ينجم عن هذا النظام تقارير عملية حول مؤشرات الأداء لمعرفة الإنجازات المتحققة، ومعرفة الخلل وتحديد الجهات المسؤولة عنه، للعمل على معالجته في وقت مبكر وتعزيز المساءلة لهذه الجهات المسؤولة.

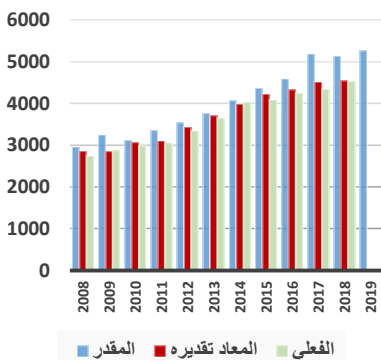
٣,١ تحليل الإيرادات العامة للحكومة المركزية

سعت الحكومة من خلال برامج الإصلاح المالي إلى تعزيز إيرادات الموازنة العامة من خلال فرض المزيد من الضرائب، إضافة إلى دراسة هيكل الضريبة وإجراء تعديلات عديدة عليه من خلال التحول من مفهوم ضرائب الاستهلاك إلى مفهوم ضريبة المبيعات، إضافة إلى تغيير شرائح المكلفين ضمن ضريبة الدخل، وقد ساهمت هذه الإجراءات بتعزيز إيرادات الحكومة، فتشير بيانات الموازنة كما هي موضحة في الشكل رقم (٦,١) إلى أن إيرادات الحكومة المركزية قد ارتفعت من ٥.٠٩٣,٧ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٧٨٣٩,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بمعدل نمو ٥٣,٩% خلال تلك المدة وبمعدل نمو سنوي ٥,٤% بالمتوسط، كما وتشير تقديرات موازنة عام ٢٠١٩ إلى أن إيرادات الحكومة المركزية ستبلغ ٨.٦٠٩,٩ مليون دينار.

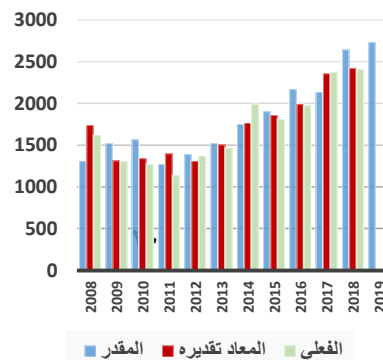
الشكل رقم (٦,١): الإيرادات الحكومية (الفعلي والمعاد تقديره والمقدر) ضمن الموازنة



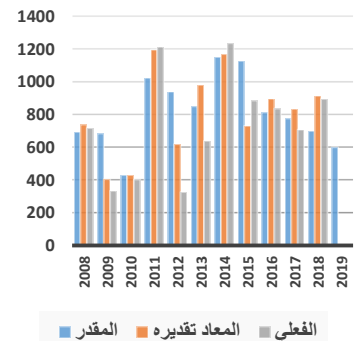
الإيرادات الضريبية



الإيرادات غير الضريبية



المنح



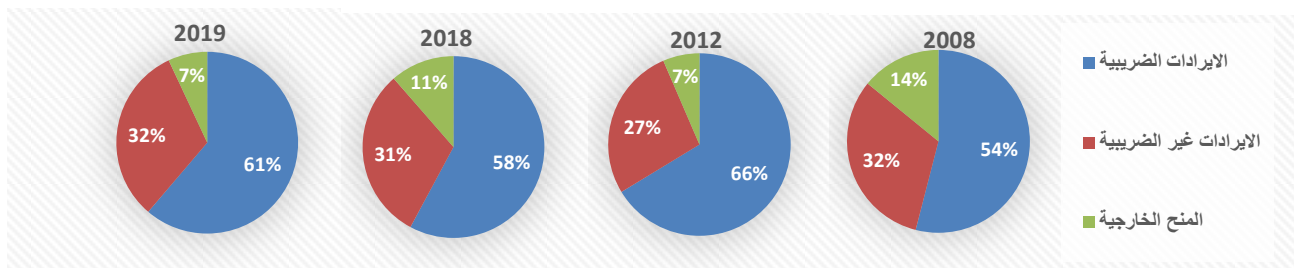
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

ولكن مع هذا النمو في الإيرادات إلا أنها لم تعكس نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي والذي نما بمعدل 8.2% بالمتوسط خلال المدة ٢٠٠٨-٢٠١٨، مما يعني أن مرونة الإيرادات لتقلبات الاقتصاد كانت غير مرنة لتصل إلى ٠.٨% خلال تلك المدة، وتشير الدراسات العلمية في هذا المجال أنه لا بدّ من أن تكون مرونة الإيرادات أقرب ما يمكن إلى الواحد صحيح^{١٠}، ومن أهم الأسباب التي تجعل هذه المرونة منخفضة التشوهات الضريبية وانخفاض مرونة الهيكل الضريبي نتيجة عدم توافقه مع الهيكل الاقتصادي الكلي.

أما بخصوص مدى دقة تقديرات الإيرادات العامة في الموازنة العامة فمن الملاحظ وجود انحراف، إذ إن الإيرادات المتحققة على الأغلب أقل من الإيرادات المتوقعة وكذلك المعاد تقديرها، ومن خلال الشكل رقم (١،١) يلاحظ أن أرقام الإيرادات المقدرّة في الموازنة ٢٠١٨ والبالغة ٨٤٩٦ مليون دينار تفوق أرقام إعادة التقدير والبالغة ٧٨٩٠ مليون دينار والأرقام الفعلية البالغة ٧٨٤٠، وبنسبة انحراف ٧،٤% عن المتوقع، ويدلّ هذا دلالة واضحة على ضعف إمكانيات الموازنة في إجراء التقديرات من جهة، والمبالغة في تقدير الإيرادات لضمان حدّ معيّن من الإنفاق من جهة أخرى، كما تؤثر عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية على جودة التخطيط الذي قد يكون بعيداً كل البعد عن الدقة في إعداد الموازنة العامة للدولة، وتبعاً لذلك لا بدّ من تعزيز الحكومة لأسس تقدير الموازنة من خلال اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

أما بخصوص هيكل إيرادات الحكومة المركزية فيلحظ من الشكل رقم (٧،١) عدم وجود استقرار في هيكل الإيرادات، إذ ارتفعت الإيرادات الضريبية من ٥٤% في عام ٢٠٠٨ إلى ٦٦% في عام ٢٠١٢ لتتخفض بعد ذلك إلى ٥٨% في عام ٢٠١٨، كما نجد أن الإيرادات غير الضريبية قد انخفضت من ٣٢% في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٧% في عام ٢٠١٢ لترتفع بعد ذلك إلى ٣١% في عام ٢٠١٨، كذلك هو حال المنح فلاحظ انخفاضها من ١٤% في عام ٢٠٠٨ إلى ٧% في عام ٢٠١٢ لترتفع بعد ذلك إلى ١١% في عام ٢٠١٨، وهذا التفاوت في هيكل الإيرادات قد يُعزى جزء منه إلى الأوضاع الاقتصادية التي مرت بها المملكة خلال هذه المدة من جانب، والسياسات الحكومية المتبعة في ضوء برامجها التصحيحية مع صندوق النقد الدولي من جانب آخر. وهذا في الجمل يجعل التخطيط للموازنة مشوباً بعدم الدقة. وتشير تقديرات عام ٢٠١٩ إلى أن الإيرادات الضريبية ستصبح نسبتها ٦١% والإيرادات غير الضريبية ٣٢% أما المنح فستصبح ٧%.

الشكل رقم (٧،١): تطور هيكل الإيرادات الحكومية



¹⁰Mansfield, C. Y. (1972). Elasticity and buoyancy of a tax system: A method applied to Paraguay. Staff Papers, 19(2), 425-446.

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما فيما يتصل بالهيكل النسبي للإيرادات الحكومية التي يمكن أن ندرسها بقسمة الإيرادات على الناتج المحلي الإجمالي فيلاحظ من خلال الجدول رقم (٢،١) إلى أن هيكل الإيرادات بعدّه نسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد حافظ نسبياً على مستوياته حتى عام ٢٠١٨، كما نجد أن نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي بلغت بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨ ما نسبته ١٥,٨%، وتتوقع موازنة عام ٢٠١٩ أن تزيد هذه النسبة لتصل إلى ١٦,٨% نتيجة تطبيق قانون ضريبة الدخل وزيادة كفاءة التحصيل. ومن الملاحظ أن إجمالي الإيرادات الحكومية لا تتماشى مع حركة الناتج المحلي الإجمالي بطريقة كاملة، وبالتالي فإن أي زيادة في الناتج المحلي الإجمالي لن تنعكس في إيرادات الحكومة مباشرة مما يشير إلى وجود تشوهات ضريبية تجعل من هدف تحفيز النمو غير فعال في تحسين ظروف الموازنة تحسناً كبيراً، مع الإشارة إلى أن هذا الهدف يعدّ من الأهداف الأساسية في بناء الموازنة وذلك من خلال توجيه الإنفاق إلى القطاعات الأكثر إنتاجية والتي تزيد من نمو الاقتصاد، وبالتالي انعكاسه سيكون إيجابياً على بند الإيرادات الحكومية للدولة للأعوام ذاتها.

الجدول رقم (٢،١): نسبة هيكل الإيرادات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي (%)

2019**	بالموسط	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
16.8	15.8	15.١	15.3	15.6	15.6	16.1	15.5	15.5	15.1	16.0	16.8	17.3	الإيرادات الضريبية
8.7	7.4	7.9	8.4	7.3	6.9	7.9	6.2	6.3	5.6	6.9	7.6	10.2	الإيرادات غير الضريبية
1.9	3.2	3.0	2.5	3.1	3.4	4.9	2.7	1.5	6.0	2.2	1.9	0.5	المنح الخارجية
27.4	6.4	25.9	26.2	26.0	25.8	28.9	24.4	23.3	26.7	25.1	26.3	32.1	إجمالي الإيرادات

* إعادة تقدير **موازنة

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

وعند تحليل مرونة بنود الإيرادات الحكومية^{١١} يتضح بأن المرونة قد بلغت لإجمالي الإيرادات ١,٤ نقطة، وهذا يعني أن إجمالي الإيرادات مرنة لتحركات الاقتصاد، وذلك كان نتيجة مرونة الإيرادات غير الضريبية العالية، وتفترض موازنة عام ٢٠١٩ زيادة هذه المرونة لتصل إلى ٢ وذلك بافتراض أن الإصلاحات الضريبية ستزيد من كفاءة التحصيل، وبالتالي فإن مرونة استجابة إجمالي الإيرادات للاقتصاد ستكون أعلى، وفي المقابل نجد أن مرونة الإيرادات الضريبية كانت منخفضة لتصل إلى ٠,٨% نقطة، وقد أظهرت الإيرادات

^{١١} تم حساب المرونة بقسمة التغير النسبي في الإيرادات على التغير النسبي إلى الناتج المحلي الإجمالي، فإذا كانت النتيجة أعلى من ١ بالقيمة المطلقة فالإيرادات إذاً مرنة.

غير الضريبية مرونة عالية بلغت بالمتوسط ٢,٢ نقطة خلال المدة (٢٠١٨-٢٠٠٨) لترتفع إلى ٢,٤ نقطة في موازنة عام ٢٠١٩ ويعود السبب في هذا الارتفاع إلى التعديلات المستمرة على بند الضرائب غير المباشرة.

الجدول رقم (٣,١): مرونة الإيرادات الحكومية (%)

2019**	بالمؤوسط	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
1.6	0.8	0.6	0.5	1.1	0.3	1.6	1.0	1.4	0.3	0.4	0.6	0.4	الإيرادات الضريبية
2.4	2.2	0.2	5.1	2.7	1.9	5.5	0.8	3.0	1.2	0.3	2.4	1.5	الإيرادات غير الضريبية
9.6	7.9	3.7	3.9	1.7	6.0	14.4	10.8	10.6	22.4	2.5	6.6	4.1	المنح الخارجية
2.0	1.4	0.8	1.3	1.2	1.4	4.0	1.6	1.0	1.8	0.4	1.4	1.1	إجمالي الإيرادات

* إعادة تقدير موازنة

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما عن توقعات الإيرادات للحكومة المركزية للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٨ فقد تم إجراء توقعات حسب المسارات التاريخية للسلاسل الزمنية، ويتضح من خلال الجدول رقم (٤,١) أن إجمالي الإيرادات العامة للحكومة المركزية ستصل إلى ٨٣٩٠ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل توقع الموازنة العامة ٨٦٣٣ مليون دينار، وتشير التوقعات إلى زيادة الإيرادات لتصل إلى ١٣١٥٦ مليون دينار في عام ٢٠٢٨ إذا ما تابعت الإيرادات مساراتها الزمنية.

الجدول رقم (٤,١): توقعات الإيرادات للحكومة المركزية للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٨ (مليون دينار)

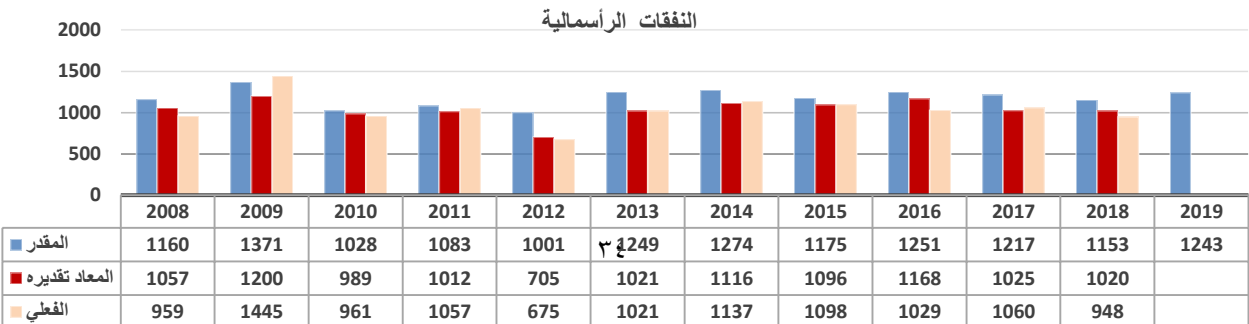
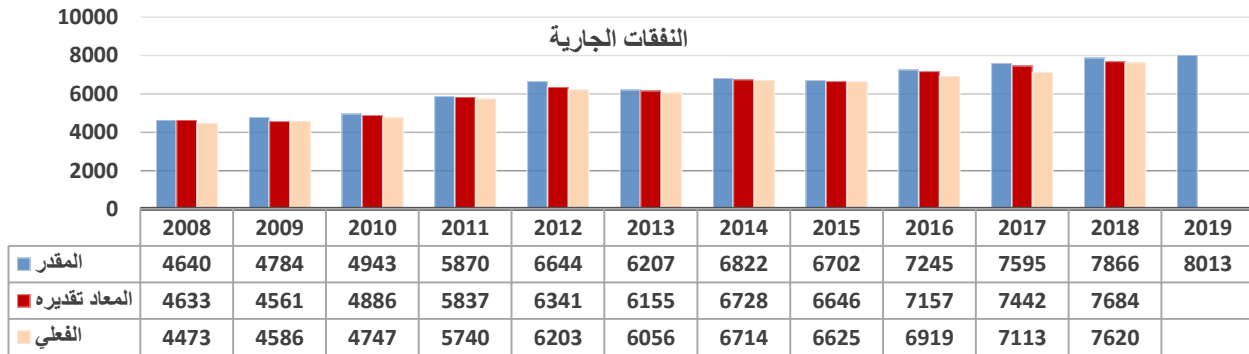
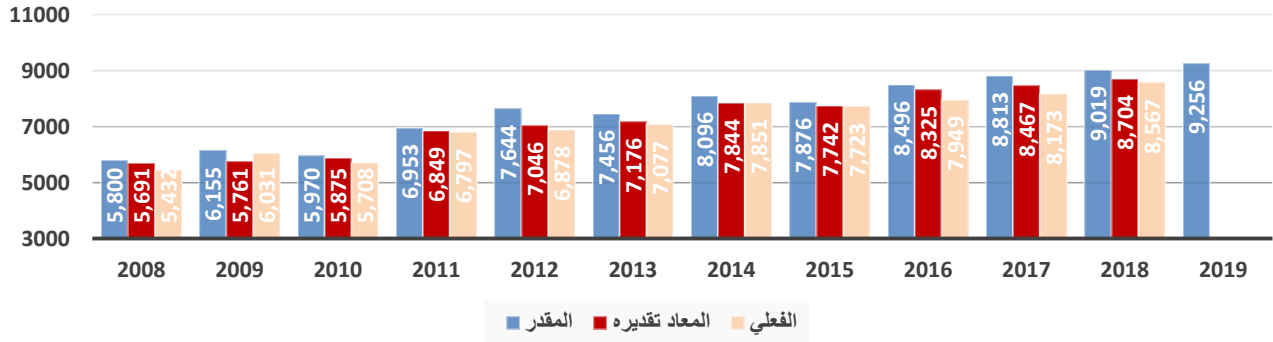
التوقع										موازنة	إعادة تقدير	
2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2019	2018	
13156	12459	11811	11196	10604	10055	9547	9112	8725	8390	8622	7851	إجمالي الإيرادات
12893	12167	11486	10836	10203	9609	9053	8531	8041	7584	8022	6956	الإيرادات الحكومية المحلية
8492	7995	7527	7089	6677	6291	5928	5587	5267	4968	5285	4547	الإيرادات الحكومية من الضرائب
384	373	362	351	341	331	321	312	303	294	368	202	ضرائب الدخل من الأفراد
1242	1183	1126	1073	1022	973	927	882	840	800	819	762	ضرائب الدخل من الشركات
120	118	115	113	111	109	107	104	102	100	110	93	الضرائب على المعاملات المالية
6323	5909	5522	5161	4823	4508	4213	3937	3680	3439	3610	3184	الضرائب على السلع والخدمات
420	408	396	385	374	363	352	342	332	322	365	292.9	الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
4	4	5	6	6	7	8	8	9	11	12	11	الإقطاعات التقاعدية
4397	4168	3954	3741	3520	3312	3117	2935	2765	2605	2725	2398	الإيرادات الحكومية من غير الضرائب
2620	2426	2246	2080	1926	1783	1651	1529	1416	1311	1262.6	1191.5	إيرادات مختلفة
1308	1282	1257	1232	1185	1139	1096	1053	1013	974	988.8	901.8	إيرادات بيع السلع والخدمات
469	460	451	429	409	389	371	353	336	320	473.1	305.1	إيرادات دخل الملكية
263	292	324	360	401	445	495	582	684	805	600	894.7	المنح

المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى قانون موازنات الحكومة المركزية، دائرة الموازنة العامة.

٤,١ النفقات العامة للحكومة المركزية

شهدت النفقات الحكومية المركزية تضخماً كبيراً خلال العشر سنوات الماضية، فمع استهداف الحكومة لضبط النفقات وخاصة للمدة ما بعد ٢٠١١ إلا أن النفقات العامة قد نمت نمواً كبيراً، أما بخصوص كفاءة الحكومة في تقدير النفقات العامة فنلاحظ عدم وجود الدقة في تقدير تلك النفقات، إذ تفوق أرقام الموازنة أرقام إعادة التقدير والأرقام الفعلية المتحققة وخاصة في جانب النفقات الرأسمالية التي تتعرض إلى المناقلات إلى نفقات جارية وتأخر في التنفيذ، مما يشير إلى عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية، وقد بلغت نسبة الانحراف بين النفقات الفعلية والنفقات المقدرة -٥% بالمتوسط خلال المدة (٢٠١٨-٢٠٠٨)، مما يدل على وجود مبالغة في التقديرات لضمان حدٍّ مُعيّن من الإنفاق، وهذا مؤشر على أن آلية إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها غير فعّالة في إجراء تخطيط مالي سليم لموازنتها، كونها تفتقر إلى الموظفين المدربين، وتفتقر كذلك إلى بيانات مقارنة للسنوات السابقة بين الإيرادات الفعلية والمقدرة، وبين النفقات الفعلية والمقدرة من جهة وإلى غياب نظام محاسبي جيّد لإدارة الموازنات ومراقبتها من جهة أخرى. ولذلك لا بدّ من تعزيز قدرات الحكومة في تقدير النفقات من خلال اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

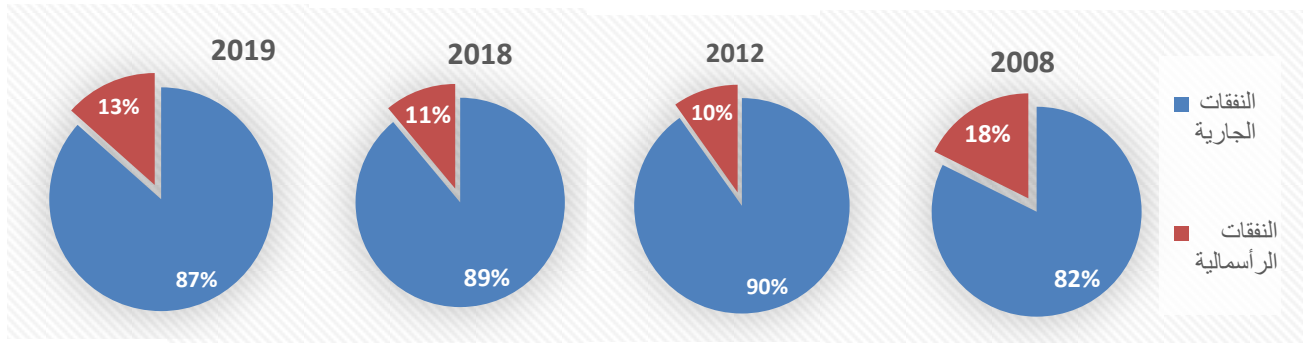
الشكل رقم (١,٨): تطور هيكل نفقات الحكومة المركزية (مليون دينار)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

يبين الشكل رقم (٨،١) والشكل رقم (٩،١) أن معظم النفقات الحكومية هي نفقات جارية، وأن ما يخصص للنفقات الرأسمالية هو مقدار قليل نسبياً، وإذا ما تم التركيز على النفقات الجارية التي تعد 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، فإن ما يتبقى إذاً هو مقدار قليل يمكن دراسة إمكانية تخفيضه. كما ويتبين من خلال الشكل رقم (٩،١) تذبذب هيكل النفقات الحكومية المركزية، فوجد أن النفقات الرأسمالية كانت تشكل بالمتوسط ١٤% من حجم الموازنة خلال المدة (٢٠٠٨-٢٠١٨)، وقد ارتفعت حصة النفقات الجارية من ٨٢% في عام ٢٠٠٨ إلى ٩٠% في عام ٢٠١٢ لتتخفض بعد ذلك إلى ٨٩% في عام ٢٠١٨، وهذا وتشير تقديرات عام ٢٠١٩ إلى أن النفقات الجارية ستصبح نسبتها ٨٧%، ويعد تركيز الحكومة على تخفيض نسبة النفقات الجارية مقابل زيادة النفقات الرأسمالية من السياسات ذات الأثر الكبير على النمو الاقتصادي وبالتالي تعزيز إيراداتها، ولكن يشترط أن تكون النفقات الرأسمالية قد أنفقت في أوجه قطاعية منتجة، ومن خلال ذلك يتأتى السؤال عن مدى فاعلية الإنفاق الاستثماري في التأثير على النمو الاقتصادي. وتشير البيانات إلى انخفاض الإنفاق الرأسمالي إلى ١٠% في عام ٢٠١٢ مقابل ١٨% في عام ٢٠٠٨ لترتفع في عام ٢٠١٩ إلى ١٣%.

الشكل رقم (٩،١): تطور هيكل النفقات الحكومية



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

ويمكن لنا أن ندرس الهيكل النسبي للنفقات الحكومية بقسمة النفقات على الناتج المحلي الإجمالي، فيلاحظ من خلال الجدول رقم (٥،١) أن هيكل نسبة الإنفاق من الناتج المحلي الإجمالي قد حافظ نسبياً على مستوياته حتى عام ٢٠١٨، إذ نجد أن نسبة إجمالي النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي بلغت بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨ ما نسبته ٣١,١%، وتوقع الموازنة أن تنخفض هذه النسبة لتصل إلى ٢٩,٥%، ومن الملاحظ أيضاً انخفاض نسبة الإنفاق الرأسمالي من نسبة الناتج المحلي الإجمالي من ٨,٤% في عام ٢٠٠٩ إلى ٤,٢% في عام ٢٠١٥ وإلى ٣,١% في عام ٢٠١٨، وبالتالي يمكن الاستنتاج أن سياسة الإنفاق الرأسمالي سياسة انكماشية.

الجدول رقم (٥،١): نسبة هيكل النفقات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي (%)

Year	2019**	بالمستوسط	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
النفقات الجارية	5.5	6.4	25.1	25.1	25.4	5.2	26.7	25.6	28.6	28.3	25.5	26.7	28.2
النفقات الرأسمالية	4.0	4.7	3.1	3.7	3.8	4.2	4.5	4.3	3.1	5.2	5.2	8.4	6.0

29.5 1.1 28.3 28.9 29.2 29.3 31.2 30.0 31.7 33.5 30.7 35.1 34.2

إجمالي النفقات العامة

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة. * إعادة تقدير ** موازنة

مع المدّة التي يتم فيها 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 الدّين العام، أو قد يكون ذلك لتنفيذ إصلاحات مالية وهيكلية بعد ذلك متطلباً للحصول على برامج الدعم الفني والنقدي من الجهات والمؤسسات الدولية، وهذا يطرح العديد من التساؤلات عن مدى مرونة النفقات الحكومية، بمعنى هل توجد فعلاً نفقات تزيد على الحاجة ويمكن تخفيضها استجابة لمتطلبات برامج الإصلاح المالي والهيكلية ومتطلبات الجهات الدولية، أو أنها نفقات ضرورية تم تخفيضها استجابة 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 كان لا بدّ من دراسة هيكلية الإنفاق الحكومي لمعرفة مدى مرونة النفقات الحكومية ومدى إمكانية ضبطها وتخفيضها.

كما يعبر مؤشر مرونة الإنفاق عن العلاقة التي تربط نمو النفقات الحكومية بنمو الناتج المحلي الإجمالي (تحركات النشاط الاقتصادي)، وتفترض العديد من الدراسات حدوث جمود في الإنفاق الحكومي، وأن مرونته منخفضة لأن أغلبيته هي نفقات أساسية لا يمكن تخفيضها بسهولة، مثل الرواتب والمصاريف الإدارية الأساسية، ويمكن النظر إلى المرونة من منطلق آخر يتمثل في أن العلاقة بين نمو النفقات العامة والنمو الاقتصادي هي أن أعلى نسبة نمو في النفقات والتي تقابل أعلى نسبة نمو في الاقتصاد تمثل النقطة المثلى، كما تعني أن ثمة كفاءة في الإنفاق، إذ يساهم هذا الإنفاق العام في البداية برفع معدلات النمو حتى يصل إلى المرحلة التي تكون فيها الإنتاجية الحدية للإنفاق العام مساوية للصفر، وتكون معدلات النمو الاقتصادي أكبر ما يمكن، بعد ذلك فإن الإنفاق العام سيُسبب تراجعاً في معدلات النمو الاقتصادي. وتحليل مرونة النفقات الحكومية^{١٢} نجد أن المرونة بلغت لإجمالي النفقات ٠,٩، وهذا يعني أن النفقات غير مرنة لتحركات الاقتصاد، وتفترض موازنة عام ٢٠١٩ زيادة هذه المرونة لتصل إلى ١,٧، وذلك بافتراض استجابة الموازنة للنمو الاقتصادي، ومن الجدير ذكره أن معامل مرونة النفقات لا بدّ أن يكون في السالب وذلك ليعكس الدورات الاقتصادية، إذ تتطلب السياسة المالية زيادة الإنفاق في حالات الكساد والعكس في أوقات النمو والتضخم، ولكننا نجد مسار الإنفاق الحكومي بتزايد مطلق ولا يتماشى مع الدورات الاقتصادية تماشياً نسبياً مطلوباً، ويشير الجدول رقم (٦,١) إلى أن مرونة النفقات الرأسمالية قد بلغت ٢,٧ بالمعنى من عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٩.

الجدول رقم (٦,١): مرونة النفقات الحكومية (%)

2019**	بالمعنى	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.0	0.9	1.0	0.7	1.3	0.3	1.7	0.3	1.2	2.3	0.4	0.3	0.7	النفقات الجارية
1.3	2.7	1.5	0.8	1.8	0.7	1.8	5.8	5.2	1.1	4.0	6.2	0.5	النفقات الرأسمالية
1.7	0.9	0.7	0.7	0.9	0.3	1.7	0.3	0.2	2.1	0.6	1.4	0.7	أجمالي النفقات العامة

^{١٢} تم حساب المرونة بقسمة التغير النسبي في الإيرادات على التغير النسبي إلى الناتج المحلي الإجمالي، فإذا كانت النتيجة أعلى من ١ بالقيمة المطلقة فالإيرادات إذاً مرنة.

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة. * إعادة تقدير ** موازنة.

وبتحليل النفقات الجارية من خلال الطبيعة يشير الجدول رقم (٧،١) إلى وجود جمود في طبيعة البنود، إذ شكلت مخصصات الجهاز العسكري ٣٣،٢% من النفقات الجارية في موازنة عام ٢٠١٩ لتأتي المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات، والمساعدات الاجتماعية، شبكة الأمان الاجتماعي) في المرتبة الثانية بنسبة ٢٠،٨% من النفقات الجارية، تلتها تعويضات العاملين بنسبة ٢٠،١% من النفقات الجارية، ثم الفوائد المدفوعة بنسبة ١٢،٣%، مما يعني أن ٨٦،٤% من الموازنة هي بنود إجبارية الدفع وهذا هو الذي يقلل من مرونة الموازنة العامة، وإذا أُضيفت الإعانات والدعم تصبح النسبة ٩١،٤%. ومن خلال هذا التحليل يتضح أنه ثمة صعوبة في توجيه الموازنة العامة في المدى القصير، وحتى يتحقق إصلاح حقيقي لا بدّ من الدخول في مناقشة البنود التفصيلية وكيفية تقليص حجم الحكومة، وبالتالي تقليص العجزات ومن ثمّ المديونية والتخفيف من أعباء الفوائد، إضافة إلى الاتجاه نحو دمج المؤسسات للتخفيف من فاتورة الرواتب وتعويضات العاملين وخاصة في ضوء النمو المستمر في هذا البند مع قيام الحكومة بتجميد التوظيفات الحكومية لمدة طويلة.

الجدول رقم (٧،١): توزيع بنود الإنفاق الجاري للحكومة المركزية (مليون دينار)

المستوى	2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
تعويضات العاملين	1602	1419	1386	1370	1345	1320	1267	1176	1014	884	821	
معدل نمو (%)	7.1	12.9	2.4	1.2	1.9	1.9	4.2	7.7	16	14.7	7.7	7.4
الأهمية النسبية (%)	19.3	20.0	18.6	19.5	19.8	20.3	19.6	20.9	19.0	17.7	18.6	17.9
استخدام السلع والخدمات	373	296	380	444	403	480	271	236	265	308	325	
معدل نمو (%)	6.0	26	-22.1	-14.4	10.2	-16	77.1	14.8	-10.9	-14	-5.2	20.8
الأهمية النسبية (%)	5.5	4.7	3.9	5.3	6.4	6.1	7.1	4.5	3.8	4.6	6.5	7.1
فوائد القروض	1030	1004	856	835	914	926	737	583	430	398	392	
معدل نمو (%)	11.0	2.6	17.3	2.5	-8.6	-1.3	25.6	26.4	35.6	8	1.5	11.4
الأهمية النسبية (%)	11.2	12.9	13.2	12.0	12.1	13.8	13.8	12.2	9.4	7.5	8.4	8.5
الإعانات	376	391	292	241	291	304	340	960	948	300	261	
معدل نمو (%)	12.4	-3.8	33.9	21.2	-17.2	-4.3	-10.6	-64.6	1.3	216	14.9	-50.1
الأهمية النسبية (%)	6.9	4.7	5.1	4.1	3.5	4.4	4.5	5.6	15.5	16.5	6.3	5.7
الدعم	22	122	110	124	117	206	193	183	102	91	82	
معدل نمو (%)	-0.4	-82	10.9	-11.3	6	-43.2	6.7	5.5	79.4	12.1	11	0
الأهمية النسبية (%)	2.0	0.3	1.6	1.5	1.8	1.8	3.1	3.2	3.0	1.8	1.9	1.8
المنافع الاجتماعية	1655	1542	1480	1476	1442	1473	1358	1206	1097	970	977	
معدل نمو (%)	5.8	7.3	4.2	0.3	2.4	-2.1	8.5	12.6	9.9	13.1	-0.7	8.1
الأهمية النسبية (%)	20.9	20.7	20.2	20.8	21.3	21.8	21.9	22.4	19.4	19.1	20.4	21.3
نفقات أخرى متنوعة	310	363	285	213	116	91	113	101	87	97	84	
معدل نمو (%)	14.6	-14.6	27.4	33.8	83.6	27.5	-19.5	11.9	16.1	-10.3	15.5	-10.6
الأهمية النسبية (%)	2.5	3.9	4.8	4.0	3.1	1.8	1.4	1.9	1.6	1.5	2.0	1.8
مخصصات الجهاز العسكري	2646	2482	2325	2216	1997	1918	1779	1757	1798	1699	1645	

5.5	6.6	6.8	4.9	11	4.1	7.8	1.3	-2.3	5.8	3.3	10.8	معدل نمو (%)
31.8	33.0	32.6	32.7	32.0	30.1	28.6	29.4	28.3	31.3	35.8	35.9	الأهمية النسبية (%)
8013	7619	7114	6919	6625	6718	6058	6202	5741	4747	4587		مجموع النفقات الجارية
5.6	3.5	7.6	2.1	6.2	-3.3	12.1	-4.4	6.2	24.8	4.8	2.3	معدل نمو

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة. * إعادة تقدير ** موازنة

وتوزيع النفقات الجارية على أوجه الإنفاق الجاري المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي نجد أن بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) احتل المرتبة الأولى في حصته من حجم النفقات الجارية، إذ ارتفع من ٣,٣ مليار دينار في عام ٢٠١٥ إلى نحو ٤ مليار دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٤,٦%، وشكل في المتوسط ما نسبته ٥١,٢% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، 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 ١,٢ مليار دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ١,٤ مليار دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٤,٢% ليشكل ١٧,٤% بالمتوسط من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. أما بند الفوائد (فوائد الدين العام الداخلي والخارجي) فقد احتل المرتبة الثالثة من حجم النفقات الجارية، إذ ارتفع من ٩١٥ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ١,٣٠ مليار دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٣,٥% وشكل في المتوسط ما نسبته ١٢,٥% من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة. وقد جاء بند استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) في المرتبة الرابعة إذ ارتفع من ٤٠٣ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٦٠٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه ١٢,٥% وشكل في المتوسط ما نسبته ٦,٦% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩.

الجدول رقم (٨، ١): توزيع النفقات الجارية على أوجه الإنفاق الجاري المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي (مليون دينار)

بالمعدل	٢٠١٩***	٢٠١٨**	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	
	4043	3790	3744	3618	3377	تعويضات العاملين
معدل نمو (%)	4.6	6.7	1.2	3.5	7.1	
الأهمية النسبية (%)	51.2	50.5	49.3	52.6	52.3	51.0
	609	532	381	444	403	استخدام السلع والخدمات
معدل نمو (%)	12.5	14.5	39.8	-14.3	10.2	
الأهمية النسبية (%)	6.6	7.6	6.9	5.4	6.4	6.1
	1030	1012	856	835	915	الفوائد
معدل نمو (%)	3.5	1.8	18.2	2.5	-8.7	
الأهمية النسبية (%)	12.5	12.9	13.2	12.0	12.1	13.8
	376	361	292	241	291	الإعانات *
معدل نمو (%)	7.9	4.2	23.7	20.7	-17.1	
الأهمية النسبية (%)	4.2	4.7	4.7	4.1	3.5	4.4
	21	118	110	123	117	الدعم / المنح للوحدات الحكومية
معدل نمو (%)	-20.0	-81.9	7.7	-11.0	5.4	
الأهمية النسبية (%)	1.3	0.3	1.5	1.5	1.8	1.8
	1370	1321	1277	1213	1163	المنافع الاجتماعية / التقاعد والتعويضات
معدل نمو (%)	4.2	3.7	3.4	5.3	4.3	
الأهمية النسبية (%)	17.4	17.1	17.2	18.0	17.5	17.6
	285	225	203	263	279	المنافع الاجتماعية/ مساعدات اجتماعية

2.2	26.8	10.6	-22.9	-5.6		معدل نمو (%)
3.3	3.6	2.9	2.9	3.8	4.2	الأهمية النسبية (%)
	275	323	250	179	79	نفقات أخرى متنوعة
45.2	-14.8	29.4	39.4	126.7		معدل نمو (%)
3.4	3.4	4.2	3.5	2.6	1.2	الأهمية النسبية (%)
	2.6	1.9	0.9	1.1	0.3	أصول غير مالية
106.4	35.9	122.4	-25.7	292.8		معدل نمو (%)
0.02	0.03	0.02	0.01	0.02	0.00	الأهمية النسبية (%)
	8013	7684	7113	6919	6625	إجمالي النفقات الجارية
4.9	4.3	8.0	2.8	4.5		

*إعانات المؤسسات العامة والخاصة غير المالية وشبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع، ** إعادة تقدير، *** موازنة. المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠١٥-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما بخصوص بند الإعانات (إعانات المؤسسات العامة والخاصة غير المالية وشبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع) فقد جاء في المرتبة الخامسة وارتفع من ٢٩١ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٣٧٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٧,٩% وشكل في المتوسط ما نسبته ٤,٢% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. وبعد ذلك جاء بند المنافع الاجتماعية/ مساعدات اجتماعية في المرتبة السادسة إذ ارتفع من ٢٧٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٢٨٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٢,٢% وشكل في المتوسط ما نسبته ٣,٣% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. ثم يليه بند النفقات الأخرى في المرتبة السابعة إذ ارتفع من ٧٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٢٧٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ٤٥,٢% وشكل في المتوسط ما نسبته ٣,٤% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. أما بخصوص بند الدعم/ المنح (دعم الوحدات الحكومية) فقد جاء في المرتبة الثامنة وقبل الأخيرة إذ ارتفع من ١١٧ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ١٢٣ مليون دينار عام ٢٠١٦، ثم انخفض إلى نحو ١١٠ مليون دينار عام ٢٠١٧ انسجاماً مع سياسة الحكومة الهادفة إلى تخفيض الدعم المقدم للوحدات الحكومية تخفيضاً تدريجياً، وتشجيعاً للوحدات الحكومية على مبدأ الاعتماد على الذات، إلا أنه عاد وارتفع إلى نحو ١١٨ 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 في موازنة عام ٢٠١٩، وقد بلغ معدل نمو الدعم المقدم للوحدات الحكومية نحو انخفاض بنسبة ٢٠% بالمتوسط خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩ لتشكل بالمتوسط ما نسبته ١,٣% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة نفسها. وأخيراً وفي المرتبة التاسعة جاء بند أصول غير مالية والذي يمثل (نفقات التأسيس والتجهيز والأجهزة والآلات والمعدات) إذ ارتفع من ٠,٣ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٢,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩.

أما توزيع النفقات الرأسمالية على أوجه الإنفاق الرأسمالي المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩ فيبين الجدول رقم (٩,١) أن بند أصول غير مالية احتل المرتبة الأولى في 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 في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ١,٧% وشكل في المتوسط ما نسبته 57.5% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. وهذا يعني أن أكثر من نصف النفقات الرأسمالية هي للأصول 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 في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ١٢,٢% وشكل في المتوسط ما نسبته ١٦,٦% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة. ولم توجد 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 في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ متوسطه نحو ١٧,٣% وشكل في المتوسط ما نسبته ١٦,١% 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 في موازنة عام ٢٠١٩، وبمعدل نمو سالب بلغ نحو ٤١,٣% وشكل في المتوسط ما نسبته ٦,٨% 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 في موازنة عام ٢٠١٩، وقد بلغ معدل نمو بند النفقات الأخرى نحو 7.6% وشكل في المتوسط ما نسبته 2.2% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. 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 في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل انخفاض بلغ متوسطه نحو ٤,٥% وشكل في المتوسط ما نسبته ٠,٨% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، وهذا يعني أن الرواتب والأجور والعلاوات تشكل نسبة قليلة من النفقات الحكومية الرأسمالية وقد جاء ذلك بسبب تبني الحكومة سياسة ضبط التبعثوات في التعيينات على المشاريع الرأسمالية وحصص التعيينات في جدول تشكيلات الوظائف الحكومية على النفقات الجارية.

الجدول رقم (٩, ١): توزيع النفقات الرأسمالية وفقاً للتصنيف الاقتصادي (مليون دينار)

بالمعدل	٢٠١٩***	٢٠١٨**	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	
	7.4	6.9	8.9	10.2	9.3	تعويضات العاملين
معدل نمو (%)	6.5	-22.2	-12.9	10.5		
الأهمية النسبية (%)	0.8	0.7	0.8	1.0	0.8	
	256.0	196.2	153.6	137.4	138.2	استخدام السلع والخدمات
معدل نمو (%)	17.3	27.7	11.8	-0.6		
الأهمية النسبية (%)	16.1	20.6	14.5	13.3	12.6	
	261.5	231.6	226.5	186.5	0.0	الإعانات (إعانات المؤسسات العامة غير المالية)
معدل نمو (%)	12.2	12.9	2.3	21.4		
الأهمية النسبية (%)	16.6	21.0	22.7	21.4	18.1	0.0
	8.6	35.5	26.7	44.5	251.7	الدعم/ المنح
معدل نمو (%)	-41.3	-75.9	33.0	-40.2	-82.3	
الأهمية النسبية (%)	6.8	0.7	3.5	2.5	4.3	22.9
	22.2	25.2	23.4	27.5	20.6	نفقات أخرى/ دراسات وأبحاث واستشارات

3.6	-12.1	8.0	-15.0	33.6		معدل نمو (%)
2.2	1.8	2.5	2.2	2.7	1.9	الأهمية النسبية (%)
	687.0	524.7	621.2	623.1	678.6	أصول غير مالية
1.7	30.9	-15.5	-0.3	-8.2		معدل نمو (%)
57.5	55.3	51.4	58.6	60.5	61.8	الأهمية النسبية (%)
	1242.6	1020.1	1060.2	1029.3	1098.4	إجمالي النفقات الرأسمالية
3.7	21.8	-3.8	3.0	-6.3		معدل نمو (%)

*إعانات المؤسسات العامة والخاصة غير المالية وشبكة الأمان الاجتماعي ودعم السلع، **إعادة تقدير، ***موازنة. المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠١٥-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

توقعات النفقات للحكومة المركزية للمدة ٢٠٢٨-٢٠١٩

تشير توقعات النفقات للحكومة المركزية للمدة ٢٠٢٨-٢٠١٩ إلى أن النفقات ستصل إلى ٩٢٢٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل توقع الموازنة العامة ٩٢٥٦ مليون دينار، وتشير التوقعات إلى أن النفقات ستصل إلى ١٣٣٨٧ مليون دينار في عام ٢٠٢٨ إذا ما تابعت النفقات مسارها الزمني. كما تشير التوقعات إلى تنامي تعويضات العاملين لتصل إلى ١٩٤٤ مليون دينار في عام ٢٠٢٨.

الجدول رقم (١٠،١): توقعات النفقات للحكومة المركزية للمدة ٢٠٢٨-٢٠١٩ (مليون دينار)

التوقع										موازنة	إعادة تقدير	
2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2019	2018	
13387	12838	12314	11812	11332	10873	10434	10014	9612	9228	9256	8567	النفقات الحكومية
11363	10911	10478	10063	9667	9287	8923	8575	8242	7923	8013	7620	النفقات الجارية
1944	1887	1832	1779	1727	1677	1628	1581	1535	1490	1602	1419	تعويضات العاملين
612	583	556	529	504	480	457	435	415	395	373.2	295.5	استخدام السلع والخدمات
1652	1573	1498	1427	1359	1294	1232	1174	1118	1065	1030	1004	فوائد القروض
631	601	573	545	520	495	471	449	427	407	376	391.4	الإعانات
32	31	29	28	27	25	24	23	22	21	21.5	122.4	الدعم
1879	1843	1806	1771	1736	1702	1669	1636	1604	1573	1655	1541.8	المنافع الاجتماعية
569	542	516	491	468	446	425	404	385	367	309.8	363.1	نفقات أخرى
4043	3851	3667	3493	3326	3168	3017	2873	2737	2606	2645.7	2482.1	نفقات الجهاز العسكري
2024	1928	1836	1748	1665	1586	1510	1438	1370	1305	1243	948	النفقات الرأسمالية

المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

٥,١ العجز في الموازنة العامة للحكومة المركزية

انعكست ظروف الإنفاق والإيرادات في عجز الموازنة العامة، فكما هو موضح في الجدول رقم (٨,١) من وجود عجز مزمن والذي ارتفع من ٣٣٨ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ١٨٢٤ مليون دينار في عام ٢٠١٢ نتيجة تأثر الأردن بالعديد من الظروف غير المتوقعة مثل الأثار الجيوسياسية أو ما يسمى بالربيع العربي، وبداية الحرب الأهلية في سوريا وما ترتب عليه من انخفاض في النمو الاقتصادي من جانب وترتب أعباء إضافية على الحكومة من جانب آخر نتيجة استضافتها للاجئين السوريين. وفي ضوء هذا الارتفاع الكبير إضافة إلى ارتفاع المديونية العامة إلى مستويات غير مسبقة، دخلت الحكومة في برنامج تصحيح مع صندوق النقد الدولي وكان له الأثر الإيجابي، إذ انخفض العجز في موازنة الحكومة ليصل إلى ٧٢٨ مليون دينار بعد المنح في عام ٢٠١٨، وتتوقع الحكومة أن ينخفض العجز ليصل إلى ٦٤٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩. كما ويلاحظ نجاح الحكومة في خفض نسبة العجز من الناتج المحلي الإجمالي من ٨,٤% بعد المنح في عام ٢٠١٢ إلى ٢,٤% بعد المنح في عام ٢٠١٨، كما وتتوقع الحكومة أن تنخفض هذه النسبة لتصل إلى ٢% في عام ٢٠١٩.

ولكن السؤال الذي يمكن طرحه هو: إلى متى سيبقى الأردن رهن المنح الخارجية؟ فكما هو ملاحظ في الجدول رقم (٨,١) أن حجم العجز قبل المنح قد بلغ ١٦٢٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبلغ ٥,٤% من نسبة الناتج المحلي الإجمالي. وهل المنح موجهة إلى مشاريع إنتاجية تزيد من النمو الاقتصادي وبالتالي تساهم في تعزيز الإيرادات على المدى المتوسط وتخفض من العجز المستقبلي؟ وربما هذا السؤال تجاوب عليه الأرقام المالية التي تشير إلى استمرار العجز ضمن مستويات مرتفعة قبل المنح، وبناءً على ذلك لا بد من وجود آليات علمية تقوم على دراسة أوجه إنفاق المنح في مجالات تنموية وذات أولوية عالية تؤدي إلى تحسين البيئة الاقتصادية وتجويد الخدمات الحكومية.

الجدول رقم (٩,١): العجز في الموازنة العامة للحكومة المركزية للمدة ٢٠٠٩-٢٠١٩ (مليون دينار)

موازنة	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009		
2019	-646	-728	-748	-879	-926	-584	-1318	-1824	-1383	-1045	-1509	الميزان الحكومي
	-2.0	-2.4	-2.6	-3.2	-3.5	-2.3	-5.6	-8.4	-6.8	-5.6	-8.8	بعده نسبة من GDP
	-1246	-1622	-1456	-1715	-1812	-1820	-1957	-2151	-2598	-1447	-1843	الميزان الحكومي قبل المنح
	-3.9	-5.4	-5.1	-6.3	-6.9	-7.2	-8.3	-9.9	-12.8	-7.8	-10.7	بعده نسبة من GDP

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما بخصوص توقعات العجز في الموازنة العامة للحكومة المركزية للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٨، وبناءً على التوقعات في إيرادات النفقات فيلاحظ من الجدول رقم (٩,١) بلوغ العجز المتوقع ٨٣٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٦٣٤ مليون دينار حسب تقديرات الموازنة، كما تشير التوقعات إلى استمرار العجز في الموازنة ضمن السيناريو الأساسي وبناءً على المسار التاريخي للموازنة العامة.

الجدول رقم (١٠,١): توقعات العجز في الموازنة العامة للحكومة المركزية للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٨

إعادة تقدير	موازنة	التوقع
2018	2019	2019
2018	2019	2020
2018	2019	2021
2018	2019	2022
2018	2019	2023
2018	2019	2024
2018	2019	2025
2018	2019	2026
2018	2019	2027
2018	2019	2028

-232	-380	-503	-615	-728	-818	-886	-901	-887	-838	-634	-717	الميزان الحكومي
-495	-672	-827	-976	-1129	-1263	-1381	-1483	-1571	-1643	-1234	-1612	الميزان الحكومي قبل المسح

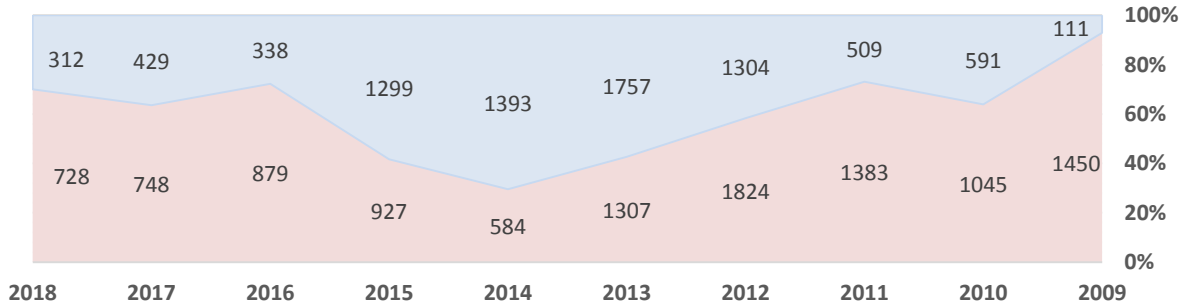
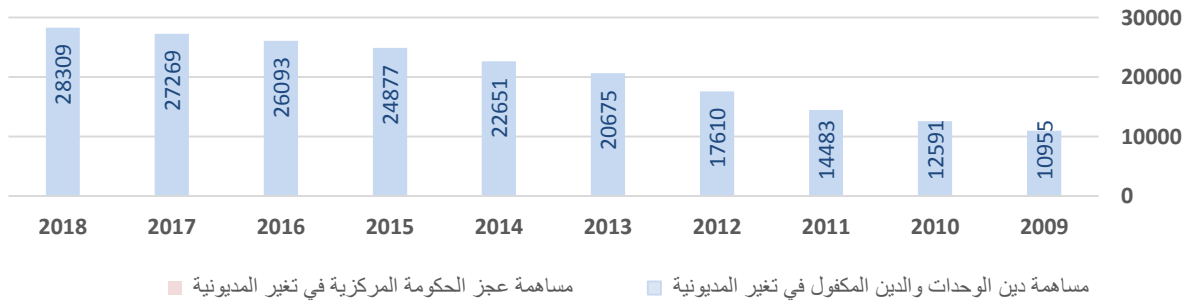
المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى بيانات قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

كما هو موضح في الجدول رقم (٩،١) وجدول التوقعات (١٠،١) أن هنالك عجز هيكلية دائم، بمعنى عجز مستدام ينجم عن خلل تركيبة الموازنة العامة، إذ أن نسبة الإيرادات المحلية للنفقات العامة كانت حول ٧٠% بالمتوسط فقط، ما يعني أن جزء من النفقات الجارية وكامل النفقات الرأسمالية يجب أن تغطي سنوياً إما من المساعدات او من القروض.

نظرياً يأتي عجز الموازنة من عنصرين رئيسيين ، العنصر الأول هو ما يسمى بالعجز الهيكلية في الموازنة العامة والذي يكون ناجماً عن وجود خلل في تركيبة الموازنة العامة أو في تركيبة المالية العامة للدولة، أما الجزء الآخر من العجز فهو مرتبط بالدورات الاقتصادية، والذي لا بد أن يكون بعكس الدورات حيث لا بد ان تقوم الحكومة بزيادة انفاقها في فترات الكساد مقابل تقليل النفقات في فترات الراج، ولكن في الأردن كانت السياسة المالية مع الدورة الاقتصادية حيث كانت تتكشف وتخفض النفقات في حالة انخفاض النمو الامر الذي أدى الى تراجع الاقتصاد الأردني وفاقم من العجز وبالتالي المديونية بشقيها الداخلي والخارجي ما شكل ضغطاً دائماً ومستمراً على النفقات العامة والمتمثلة بخدمة الدين المديونية (الفوائد) وبالنتيجة على كيفية إعداد الموازنة العامة. ويوضح الشكل رقم (١٠،١) ارتفاع المديونية من ١١ مليار دينار في عام ٢٠٠٩ الى ٢٨ مليار دينار في عام ٢٠١٨، ولا يعزى هذا الارتفاع إلى عجز الحكومة المركزية فقط، ولكن كذلك عجوزات الوحدات الحكومية خارج الموازنة الذي أدى الى تفاقم الدين العام من خلال الاستدانة بكفالة الحكومة، ويوضح الشكل رقم (١٠،١) مساهمة عجز الحكومة المركزية والوحدات في تغير المديونية اذ ان عجز الوحدات تضاعف خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٥ نتيجة تزايد عجز شركة الكهرباء الوطنية بشكل كبير بسبب ارتفاع تكاليف توليد الكهرباء الناجم عن انقطاع الغاز المصري واللجوء الى توليد الطاقة الكهربائية من خلال الوقود الثقيل.

الشكل رقم (١٠،١): الرصيد القائم للدين العام ومساهمة عجز الحكومة المركزية والوحدات في تغير المديونية

الرصيد القائم للدين العام (مليون دينار)



٦,١ نفقات فوائد القروض الداخلية والخارجية

تقدر خدمة الدين العام بنسبة ١٢,٩% من حجم الموازنة العامة، وهي من أكبر الفواتير على الموازنة العامة، إضافة إلى ارتفاعها المستمر نتيجة ارتفاع حجم المديونية العامة من جانب، وفي ظل الاتجاه المحلي والعالمي لارتفاع هياكل أسعار الفائدة من جانب آخر. ويشير الجدول رقم (١١,١) إلى ارتفاع حجم الفوائد المدفوعة من ٢٢٩ مليون دينار في عام ٢٠٠٤ إلى ١٠٠٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة العجزات التي حققتها الموازنة العامة، كذلك العجزات التي حققتها الوحدات الحكومية المستقلة، إذ تضاعفت المديونية لتصل إلى ٢٨ مليار دينار في عام ٢٠١٨، وإذا ما تم مقارنة الفوائد المدفوعة على الدين الخارجي يلاحظ أن معدل الفائدة على هذا الدين أقل من الداخلي، إذ بلغ المتوسط البسيط لمعدل الفائدة على الدين الداخلي ٤% في حين كان معدل الفائدة البسيط على الدين الخارجي حوالي ٣%. وقد أطلقت وزارة المالية استراتيجية إدارة الدين متوسطة المدى ٢٠١٦ - ٢٠٢٠ بهدف إدارة الدين العام والتأكد من تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة والوفاء بالتزاماتها في كافة الأوقات بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط والطويل وبما يتفق مع درجة مخاطر معقولة ومقبولة، ولكنها لم تحقق نتائج إيجابية لتخفيض تكلفة الدين العام، إذ ارتفع معدل الفائدة على إجمالي الدين من ٣,٢% في عام ٢٠١٦ إلى ٣,٥% نتيجة سوء الأوضاع الاقتصادية الكلية.

الجدول رقم (١١,١): فوائد القروض الداخلية والخارجية

معدل الفائدة على إجمالي الدين	إجمالي الفائدة	إجمالي الدين	معدل الفائدة على الدين الخارجي	الفائدة على الدين الخارجي	الدين الخارجي	معدل الفائدة على الدين الداخلي	الفائدة على الدين الداخلي	الدين الداخلي	
3.2	229	7193	3.2	165	5248	3.3	64	1945	2004
3.7	267	7136	3.6	173	4820	4.1	94	2316	2005
4.1	318	7753	3.8	185	4923	4.7	133	2830	2006
4.3	367	8487	4.0	198	4965	4.8	169	3522	2007
4.0	352	8861	3.1	104	3337	4.5	249	5524	2008
3.8	392	10318	2.5	88	3547	4.5	304	6771	2009
3.5	398	11462	1.9	87	4611	4.5	311	6852	2010
3.2	430	13402	2.1	96	4487	3.7	334	8915	2011
3.5	583	16581	2.0	100	4932	4.1	483	11649	2012
3.9	737	19097	1.4	102	7235	5.4	635	11862	2013
4.2	861	20705	2.0	162	8041	5.5	699	12664	2014
3.7	914	24877	2.2	204	9391	4.6	710	15486	2015
3.2	835	26093	2.1	213	10299	3.9	622	15794	2016
3.1	856	27269	2.3	269	11867	3.8	587	15402	2017
3.5	1005	28308	3.0	357	12088	4.0	648	16221	2018

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، ٢٠٠٠-٢٠١٨.

وتوصي الدراسة في هذا الجانب بما يلي:

- تعزيز اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الخارجي وذلك لتخفيض تكلفة الاقتراض، مع ضرورة اتخاذ إجراءات مثل التحوط ضد تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياساتٍ للتخفيف من آثارها لتخفيض النفقات، كما أن الإقراض الخارجي سيساهم في رفع الاحتياطيات الأجنبية من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي، الأمر الذي سيخفف من السياسة النقدية التشددية للبنك المركزي وينعكس إيجاباً على تخفيض أسعار الفائدة المحلية.
- الموازنة ما بين أسعار الفائدة وآجال السندات الحكومية بهدف تقليل التكلفة مع توفر الأمان.
- ضرورة التقيد بخطة عمل محددة سابقاً للاقتراض.
- تخفيض حصة الدين الذي يحين أجل استحقاقه خلال سنة واحدة.
- تعزيز الأطر القانونية وتفعيل إصدار الصكوك الإسلامية وغيرها من السندات غير التقليدية مثل السندات لصغار المدخرين لتنويع مصادر التمويل وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الحكومي.
- ترشيد النفقات العامة وخاصة النفقات الجارية، مما سينعكس إيجاباً على عجز الموازنة بالحد من تنامي المديونية للدولة.
- بذل المزيد من الجهود لإعادة هيكلة الديون الخارجية والداخلية بما يساعد في تخفيض تكاليف القروض (الحصول على شروط أفضل للقروض).

٧,١ نفقات صندوق التقاعد المدني والعسكري

إن بناء صناديق التقاعد يقوم على أساس المشاركة والنمو في موارد الصندوق، ويعني ذلك مساهمة مجموع الموظفين بجزء من دخلهم خلال مدة العمل ولسنوات معينة بعده حاداً أدنى في إيرادات صندوق التقاعد، وفي الوقت نفسه قيام الصندوق باستثمار موجوداته للحصول على عوائد تعزز من موقفه المالي لتغطية نفقاته المستقبلية والمتمثلة في حصول كل موظف عند انتهاء خدمته على دخل مستقر في حالات الشيخوخة أو العجز الطبي التام أو الوفاة، أي أنها عملية توفير طويل الأمد للموظف بالمشاركة مع أصحاب العمل للحصول على راتب تقاعدي، وذلك دون أن تشكل هذه الأنظمة عبئاً على خزينة الدولة كما هو الحال في نظام التقاعد المدني في الأردن، إذ مع اقتطاع صندوق التقاعد لجزء من دخل الموظفين إلا أنه لم يستثمر هذا الجزء ليؤخذ مقابله على عائد مستقبلي، الأمر الذي يضعف من صافي نفقات صندوق التقاعد في الأردن. وفي ضوء ما سبق، ومع أن الأدبيات النظرية تحذر من اتباع أساليب تقليدية في إدارة صناديق التقاعد وما يترتب عليها من مشاكل مستقبلية تشكل عبئاً كبيراً على الخزينة يثقل كاهلها وينذر بأخطار اقتصادية شبيهة بما حصل في عدد من الدول، مثل اليونان والبرتغال وإيرلندا بسبب العجز، نجد أن الأردن اتبع أساليب غير كفؤة في إدارة صندوق التقاعد، حتى الإصلاحات التي اتخذها والمتمثلة في تحويل من تم تعيينهم في الخدمة المدنية من عام ١٩٩٥ والمنتسبين في الأجهزة العسكرية والأمنية من عام ٢٠٠٣ إلى الضمان الاجتماعي، لم تنعكس انعكاساً إيجابياً على المدى المتوسط وتحتاج إلى مدد طويلة قد تمتد إلى ٢٠ عاماً لتخفيض فاتورة التقاعد.

وتنقسم أنظمة التقاعد المعمول بها في المملكة إلى قسمين رئيسيين، الأول يتصل بموظفي القطاع العام، والثاني يتصل بموظفي القطاع الخاص. ويعاني نظام التقاعد الحكومي من عدّة تشوهات، منها: التباين الكبير في الرواتب التقاعدية والامتيازات بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين والورثة، إضافة إلى اختلاف متوسط عمر التقاعد والمدة الزمنية التي يستحق فيها المتقاعد المدني والعسكري راتباً تقاعدياً مدى الحياة، يتم توريثه للمستحقين حسب القانون في حالة الوفاة. وتختلف المدة الزمنية التي يستحق فيها الموظف راتباً تقاعدياً حسب نظام التقاعد الحكومي المعمول به، وبين بلوغه السن القانوني للتقاعد حسب القانون، إذ يستحق الموظف المدني راتباً تقاعدياً في حال بلوغه السن القانوني للتقاعد وهو (٦٠ سنة)، وله ١٥ سنة خدمة، أو إذا أكمل الموظف ٢٥ سنة خدمة، وللموظفة ٢٠ سنة خدمة، أو إذا بلغت خدمة الموظف ٣٠ سنة، والقاضي ٢٥ سنة خدمة مقبولة للتقاعد.

كما يستحق الموظف راتباً تقاعدياً في حال إنهاء الخدمة لأسباب صحية، ويستحق الورثة راتباً تقاعدياً في حال وفاة المتقاعد. كما يستحق الوزير العامل راتباً تقاعدياً في حال الاستقالة أو إنهاء خدماته إذا استوفى سبع سنوات خدمة. ويواجه صندوق التقاعد الحكومي ضغوطاً وصعوبات مالية كبيرة، ويمكن أن يُعزى ذلك إلى جملة من الأسباب، من أبرزها: تزايد أعداد الذين بلغوا سنّ التقاعد نتيجة تحسّن مستوى الحياة، وانخفاض معدلات الوفيات ومعدلات الخصوبة، وما سببته عليها من ارتفاع معدلات الإعالة، إذ تشير التقديرات إلى أن نسبة السكان الذين ستجاوز أعمارهم ٦٥ عاماً وما فوق سوف ترتفع من 3.8% في عام 2017 لتصل إلى 11.6% في عام ٢٠٥٠^{١٣}، الأمر الذي يشير إلى استمرارية تزايد نفقات التقاعد في المستقبل. ومن المتوقع أن يؤدي تحسّن مستويات الحياة وانخفاض الوفيات نتيجة لتحسّن الظروف المعيشية للمتقاعدين خاصة، إلى إحداث ضغوطٍ على نفقات صندوق التقاعد، وبالتالي على المالية العامة، بسبب زيادة الإنفاق والمديونية في المستقبل.

وتعكس زيادة النفقات التقاعدية ارتفاعاً في النفقات الحكومية الممولة من الضرائب والرسوم والاقتراض، وبالتالي زيادة عجز الموازنة والعبء المالي على الخزينة. فمصادر صندوق التقاعد الحكومي المالية محدودة جداً، وتغطي في الوقت الحاضر أقل من ١% من الالتزامات السنوية لرواتب المتقاعدين والورثة، فيما يُموّل الجزء الأعظم من هذه النفقات ٩٩% عن طريق الإيرادات المحلية، سواء الضريبية منها أو غير الضريبية.

وتشير البيانات كما هي مبينة في الجدول رقم (١٢،١) إلى كلفة التقاعد المدني والعسكري التي تشكل في الموازنة العامة أكثر من ١٥.٥% من إجمالي النفقات العامة، وقد ارتفعت فاتورة التقاعد المدني والعسكري ارتفاعاً ملحوظاً من 378.1 مليون دينار في عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٢٦،٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبمعدل نمو سنوي بلغ ٩،٦% خلال هذه المدة، وجاء ذلك نتيجة زيادة أعداد المتقاعدين من ٢١٥،٨ ألف متقاعد في عام ٢٠٠٤ إلى ٣٥١ ألف متقاعد في عام ٢٠١٨، وبمعدل نمو سنوي بلغ ٣،٦% خلال هذه المدة، ويفسر الفرق ما بين نمو نفقات التقاعد وأعداد المتقاعدين الزيادات في رواتب المتقاعدين كذلك، إذ شهد عام ٢٠٠٨ ارتفاعاً كبيراً في فاتورة التقاعد نتيجة قرار مجلس الوزراء المتضمن تعديل تعليمات احتساب التقاعد لتشمل علاوة غلاء المعيشة للمتقاعدين لسنة ٢٠٠٨، وذلك

^{١٣} Department of Statistics, 2016, "Population Projections for the Kingdom's Residents during the Period 2015–2050"

بإضافة زيادة إلى إجمالي الراتب الذي يتقاضاه المتقاعد من ٤٥-٥٠ ديناراً. وقد ارتفع معدل التقاعد الشهري من ١٤٦ ديناراً في عام ٢٠٠٤ إلى ٣١٥ ديناراً شهرياً في عام ٢٠١٨ والذي يعكس ارتفاع معدل الأجور.

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 ستوفر 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، علاوةً على أن الوزراء يتم أيضاً تعيينهم على نظام التقاعد، بالتالي 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 فيهم الوزراء، إذ يصبح التعيين على نظام الضمان الاجتماعي وحسب.

الجدول رقم (١٢,١): نفقات صندوق التقاعد المدني والعسكري وإيراداتهما

فاتورة التقاعد				إيرادات الصندوق		المتقاعدون		
معدل الراتب التقاعد الشهري (دينار)	كسبية من النفقات (%)	نمو (%)	مليون دينار	نمو (%)	مليون دينار	نمو (%)	أعداد	
146	11.9	9.2	378.1	41.9	18.3	4.4	215,798	2004
165	12.3	15.3	436.1	-1.1	18.1	2.3	220,765	2005
186	13.3	18.9	518.5	-5.5	17.1	5.3	232,521	2006
178	11.3	0.0	518.5	6.4	18.2	4.1	242096	2007
226	12.4	30.3	675.7	16.5	21.2	3.0	249260	2008
229	11.9	4.8	708.2	-3.3	20.5	3.4	257827	2009
232	13.1	5.3	745.7	1.0	20.7	3.9	267950	2010
259	12.7	15.5	861.5	0.0	20.7	3.3	276752	2011
283	14.3	14.0	982.4	17.4	24.3	4.6	289471	2012
289	14.8	6.5	1046.4	-9.1	22.1	4.3	301797	2013
302	14.2	6.6	1115.4	-5.0	21.0	2.1	308261	2014
302	15.0	4.2	1161.8	-11.4	18.6	3.9	320255	2015
303	15.1	3.1	1197.7	-18.3	15.2	2.7	329053	2016
307	15.3	4.6	1253.3	-23.7	11.6	3.3	339920	2017
315	15.5	5.9	1326.7	-6.0	10.9	3.3	351096	2018

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، ٢٠٠٣-٢٠١٨.



كما وقامت الحكومة مؤخراً بإجراء تعديلات على قانون التقاعد المدني بهدف تنظيم المسائل المتصلة بتقاعد أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور، وبما يحقق مبدأ العدالة والمساواة في المراكز القانونية، وتحقيقاً للمصلحة العامة. وقد شملت تعديلات إجرائية وتعديل آليات الاحتساب الراتب التقاعدي ومن بينها اكتساب الوزير حق التقاعد إذا كان متقاعداً أو بلغت خدماته في الوزارات أو الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات سبع سنوات. كما يجري حساب تقاعد الوزير على أساس ضرب عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في أعلى راتب وزاري تقاضاه عن خدمته الوزارية، وتقسيم حاصل الضرب على ثلاثمئة وستين على ألا يتجاوز راتب التقاعد راتبه الشهري الأخير في أية حالة من الحالات، ويستفيد من أحكام هذه المادة من كان وزيراً عند نفاذ أحكام هذا القانون، وكذلك عدل القانون المادة التي تتحدث عن تعيين المتقاعد وزيراً بأن أضافت حكماً يتصل بوقف راتب الاعتلال.

وتوصي الدراسة في هذا الجانب:

معالجة الضغوط المالية التي ستواجه صندوق التقاعد الحكومي في المستقبل، وضمان ديمومه في تقديم الرواتب التقاعدية وخدمة المتقاعدين المدنيين والعسكريين والورثة، فإنه يتعين اتخاذ إجراءات احترازية من شأنها أن تساهم في تخفيض النفقات التقاعدية مستقبلاً، ومن هذه الإجراءات: عدم زيادة الرواتب التقاعدية، وعدم السماح بضم أي متقاعدين جدد خارج جدول المشتركين الحاليين ولا توجد لهم اشتراكات سابقة في التقاعد الحكومي، والسماح بالانتقال الاختياري من نظام التقاعد الحكومي إلى نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وإعادة هيكلة أنظمة التقاعد في المملكة من خلال دمج نظام التقاعد المدني والعسكري مع نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتكون تحت مظلة واحدة، على أن يكون ثمة اتفاق حكومي مع مؤسسات الضمان فيما يخص رواتب المتقاعدين، وذلك في ضوء الكفاءة العالية لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في المراقبة والتفتيش من خلال فروعها المنتشرة في جميع أنحاء المملكة، وإعادة النظر في نظام المعلولية (نسبة الاعتلال)، إضافة إلى تقنين الامتيازات التقاعدية المقدمة للمتقاعدين من الوحدات الحكومية ذوي الرواتب المرتفعة. والحد من الاستفادة من الراتب الثاني الذي يتقاضاه الجميع وحصره في عملية إعادة التعيين وحسب لأصحاب الخبرات المميزة.

٨,١ تعزيز ربط الموازنة العامة باللامركزية

انطلقت فكرة للامركزية من الرؤيا الملكية بأن يكون لكل محافظة مجلساً منتخباً مباشراً من مواطني كل محافظة، على أن يقوم هذا المجلس بتحديد الأولويات التنموية للمحافظة ووضع الخطط والبرامج المتصلة بها بدلاً من اقتصر هذه المهمة على صانع القرار في المركز، وذلك لأن المواطنين في المحافظة أقدر من غيرهم على تحديد احتياجاتهم. كذلك هدفت اللامركزية إلى تعزيز المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار وتحسين قدرة المحافظات على دفع عجلة التنمية المحلية والتخطيط للمستقبل، إضافة إلى الدور الرقابي المباشر في

مسألة المواطنين والحكومة المركزية لتلك المجالس وبما يسهم في تقوية أسس المتابعة والتقييم للمشاريع والبرامج المنفذة. ومن المسوغات الرئيسية لتطبيق اللامركزية هو التفاوت في الإنفاق الرأسمالي بين المحافظات الاثني عشرة وعدم العدالة في توزيع الموارد. ومن جانب الإجراءات التنفيذية للامركزية كانت الانطلاقة بإصدار قانون اللامركزية في عام ٢٠١٥ والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه إضافة إلى مسؤوليات وزارة المالية في تدعيم ركائز اللامركزية المالية بتطوير أنظمة الإدارة المالية الحكومية والتشريعات والتعليمات والأدلة والإجراءات ذات العلاقة وتحديثها، وقد تم في البداية إعداد أدلة حول إعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات، ووضع أسس تحديد سقف موازنات المحافظات السنوية وآليات التنفيذ والرقابة والمتابعة، وإعداد خارطة طريق (ورقة السياسات) لتطبيق اللامركزية المالية في المملكة. كما وتم انتخاب مجالس المحافظات في ١١ آب ٢٠١٧ بعدد خطوة أولى لتطبيق اللامركزية، ليتم بعد ذلك نقل بعض الأدوار المتصلة بالتخطيط الاستراتيجي والرقابة والتنفيذ تدريجياً من المركز إلى المحافظات، من خلال إجراء بعض التغييرات على دور الحكومة المركزية في عملية تخطيط البرامج والمشاريع وتنفيذها وتقديم الخدمات الحكومية. وقد استهدفت وزارة المالية إطاراً زمنياً لتعميق تطبيق اللامركزية المالية، تمثل بالتالي:

٢٠١٩	٢٠١٨	٢٠١٧
<ul style="list-style-type: none"> - مواصلة مراجعة المعادلة التي تم الاستناد إليها في توزيع سقف الإنفاق للمحافظة وتطويرها ليركز على النشاطات لأوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها إلى المحافظات. - الاستمرار في توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز إلى المحافظات للسنوات اللاحقة. - تطبيق إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي على عملية تنفيذ الموازنة في المحافظات في ٢٠١٩. - إقرار مجالس المحافظات لمشروع موازنة ٢٠١٩ مع ال نشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها إلى المحافظات وكذلك الآلية والأدوات المقترحة لتمويل هذه النشاطات الجديدة وإرسالها إلى وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة. 	<ul style="list-style-type: none"> - عقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعهم على مفهوم اللامركزية المالية والتطورات المستقبلية المتوقعة. - تحديد المحافظات لاحتياجاتها التنموية واختيار مشاريعها الرأسمالية لعام ٢٠١٩، وإقرار مشروع الموازنة ضمن السقف المحددة لتتضمن موازنات المحافظات لعام ٢٠١٩ النفقات التشغيلية المتصلة بإدارة المحافظة، ونفقات المشاريع الرأسمالية. - إعداد الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ متضمنة الموازنات التفصيلية لـ ١٧ محافظة بما في ذلك البيانات المالية لنشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها إلى المحافظات. مع توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز إلى المحافظات. - مراجعة المعادلة التي يتم الاستناد إليها في توزيع سقف الإنفاق للمحافظة وتطويرها. - توفير القدرات اللازمة لجمع البيانات وتحليلها، وتخطيط الموازنة وتنفيذها، ومتابعة تنفيذ مشاريع النفقات الرأسمالية ذات الأولوية بالتعاون مع الجهات المعنية. - اعتماد خطة شاملة لتدريب الجهات المعنية في المحافظات على تنفيذ الموازنات والرقابة عليها. 	<ul style="list-style-type: none"> - إنشاء وحدة اللامركزية المالية في وزارة المالية. - اعتماد أسس لتحديد سقف الإنفاق الرأسمالي الكلي والسقف الجزئية للمحافظات. - إعداد دليل تطوير أدلة الاحتياجات والخطة التنموية ودليل إعداد مشاريع الموازنات. - تمكين المحافظات من تحديد احتياجاتها وإقرار مشروع موازنة المحافظة للمشاريع الرأسمالية لعام ٢٠١٨ ضمن مفهوم المشروع. - رصد كافة النفقات الجارية والرأسمالية وتسجيلها على مستوى المحافظات من خلال الوزارات. - رفع مستوى التنسيق بين المحافظات وكافة الوحدات المركزية بهدف تجنب الازدواجية. - اعتماد السياسات التي سيتم الاستناد إليها في نقل النشاطات من المركز إلى المحافظات وإدراجها ضمن موازنة ٢٠١٩، وتحديد نطاق النشاطات التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز إلى المحافظات. - تحديد آلية تنفيذ النشاطات وأدواتها لأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقلها إلى المحافظات بما في ذلك تعميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS). - تدريب الجهات المعنية في المحافظات على إجراءات إعداد مشاريع موازنتها، وعقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعهم على آلية إعداد موازنة المحافظة حسب الأدلة المعتمدة. - تنفيذ موازنات المحافظات الرأسمالية لعام ٢٠١٨.

المصدر: وزارة المالية، اللامركزية المالية في الأردن تعزيز دور المحافظات في تحسين الخدمات العامة¹⁴.

¹⁴<https://mof.gov.jo/ar-jo/decentralizationar.aspx>



وفي إطار تقييم تطبيق اللامركزية عموماً واللامركزية المالية خصوصاً في الأردن، كان ثمة العديد من الدراسات التي أشارت إلى ضرورة متابعة تطوير إجراءات اللامركزية ومفاهيمها وآلياتها انطلاقاً من إجراء مراجعة شاملة لقانون اللامركزية لعام ٢٠١٥، وصولاً إلى تعميق مفاهيم اللامركزية المالية، وتطوير قدرات جمع البيانات والمعلومات وتحليلها على مستوى المحافظات لاستخدامها في إعداد السياسات. ففي دراسة منتدى الاستراتيجيات " واقع اللامركزية في الأردن في عامها الأول ٢٠١٨ نظرة تحليلية وتقييمية"^{١٥} أشارت الدراسة إلى أن مسار اللامركزية في المملكة في العام الأول ٢٠١٨ اتسم بالبطء الشديد جراء جملة من الأسباب تمثلت في حداثة التجربة، وحالة عدم الوضوح في أدوار المجالس التنفيذية والمجالس المنتخبة ومهامهما، إضافة إلى التداخل بين المهام التي تتولاها الوزارات والدوائر الحكومية لتنفيذ المشاريع، وضعف التنسيق بين مجالس المحافظات والجهات التنفيذية في مراكز الوزارات والدوائر الحكومية، وتأخر الحكومة في تقديم الاحتياجات اللوجستية اللازمة، وأخيراً تواضع تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات من أهمها ضرورة إجراء مراجعة شاملة لقانون اللامركزية، والعمل على إزالة التداخلات في الصلاحيات، وجعل العملية كاملة بيد المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات، وتعزيز القدرات المؤسسية في المحافظات.

كما أشارت ورقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي "اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة"^{١٦} إلى وجود العديد من المعوقات في قانون اللامركزية ٢٠١٥ وذلك لأنه لا يؤسس لسلطة محلية ذات استقلالية خاضعة للمساءلة من طرف الدولة والمجتمع المحلي بدلاً من الأنظمة المهجنة، واقترحت الورقة وجود برنامج يمتد بين ١٠-١٥ عاماً يتم من خلاله تحقيق ثلاثة مخرجات تتمثل في "تطوير الأطر القانونية والسياسية" بإقرار نظام سلطات محلية حقيقية، و"إجراء تطوير مؤسسي" بتحسين إدارة النفقات العامة على المستويين المحلي والمركزي، و"تعزيز التنمية المحلية" من خلال تعزيز تقديم الخدمات التنموية الاقتصادية.

وفي إطار الجلسات الحوارية مع رؤساء مجالس المحافظات لمناقشة وتقييم تجربة اللامركزية التي نظمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون مع وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، أشار المناقشون إلى ضرورة إجراء مراجعة شاملة للتجربة الأردنية في اللامركزية والعمل على تلافي الأخطاء التي شابت المرحلة التنفيذية الأولى، والعمل على رفع معدلات التنمية للمجتمعات المحلية من خلال تحديد الأدوار المنوطة بالمجالس المحلية للمحافظات وتعزيزها وتعزيزاً مستمراً، وذلك منعاً لأي التباس أو تداخل قد يحدث بين مجالس المحافظات والمؤسسات المحلية المنتخبة الأخرى مثل البلديات، إضافة إلى تعزيز القدرات الفنية والإمكانات التي يجب توافرها بعدد متطلبات أساسية لنجاح قانون اللامركزية في المحافظات، مثل البنى التحتية وتأهيل القدرات البشرية. وقد توصلت الجلسات الحوارية إلى وجود تقاطع في الأدوار بين مجالس المحافظات المنتخبة والمجالس التنفيذية مما شكل عوائق حدّت من صلاحيات القانون وصلاحيات مجالس المحافظات، ومما ساهم في التضارب في فهم صلاحيات الحكام الإداريين والمؤسسات والوزارات ومجلس النواب على مجالس المحافظات.

¹⁵<http://www.jsf.org>

¹⁶<http://www.esc.jo>

وبتحليل الأداء المالي لموازنة اللامركزية للأعوام ٢٠١٨-٢٠١٩، فقد اعتمدت وزارة المالية مبدأ تحديد سقف مالي للإنفاق على المشاريع الرأسمالية للمحافظات ضمن آلية معتمدة تركز على توزيع نسبة ٣٠% من الإنفاق بالتساوي على المحافظات الاثني عشرة للمشاريع الرأسمالية الجديدة، أما النسبة المتبقية توزعت ضمن أوزان نسبية ٢٥% لنسبة الفقر في المحافظة، و٢٥% لنسبة البطالة في المحافظة، و٣٥% لعدد السكان في المحافظة، و٥% لمساحة المحافظة، و١٠% لعدد المنشآت الاقتصادية في المحافظات. ويظهر الجدول رقم (١٣،١) ارتفاع مخصصات الموازنات الرأسمالية للمحافظات من ٢٢٠ مليون دينار في عام ٢٠١٨ إلى ٣٠٠ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبنسبة نمو بلغت ٣٦,٧%، لتشكل ما نسبته ٢٤% من إجمالي النفقات الرأسمالية في عام ٢٠١٩ مقابل ١٩% في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٣،١): النفقات الرأسمالية للمحافظات قبل تطبيق قانون اللامركزية وبعده

الفرق	ضمن قانون اللامركزية					قبل قانون اللامركزية							
	متوسط الأهمية النسبية	*2019		*2018		متوسط الأهمية النسبية	*2017		**2016		***2015		
		الأهمية النسبية (%)	مليون دينار	الأهمية النسبية (%)	مليون دينار		الأهمية النسبية (%)	مليون دينار	الأهمية النسبية (%)	مليون دينار	الأهمية النسبية (%)		مليون دينار
-1.7	10.2	10.0	30.0	10.5	23.0	12.0	11.8	91.2	12.0	96.7	12.2	82.1	محافظة إربد
1.9	8.6	8.5	25.5	8.6	19.0	6.6	6.0	46.5	5.7	46.2	8.2	55.1	محافظة المفرق
1.3	6.7	6.7	20.0	6.8	15.0	5.4	5.1	39.3	5.4	43.5	5.8	39.2	محافظة جرش
0.8	7.1	7.0	21.0	7.2	15.8	6.3	6.3	48.5	5.6	45.5	7.1	47.9	محافظة عجلون
-0.3	15.5	15.3	46.0	15.7	34.5	15.8	15.8	122.3	16.5	133.7	15.0	101.1	محافظة العاصمة
-1.2	7.5	7.5	22.5	7.5	16.4	8.7	9.3	71.8	8.6	69.5	8.3	55.9	محافظة البلقاء
-0.3	9.2	9.2	27.5	9.3	20.3	9.6	9.0	69.8	10.1	81.8	9.6	64.5	محافظة الزرقاء
1.3	6.5	6.7	20.0	6.2	13.7	5.2	5.5	42.5	5.3	43.2	4.8	32.1	محافظة مادبا
0.8	8.0	7.3	22.0	8.7	19.1	7.2	7.1	54.7	6.9	56.0	7.6	51.6	محافظة الكرك
-3.1	7.5	8.7	26.0	6.3	13.8	10.6	10.0	77.5	10.1	81.5	11.7	79.2	محافظة معان
1.5	6.6	6.8	20.5	6.3	13.8	5.1	5.4	41.6	5.3	43.1	4.6	31.0	محافظة الطفيلة
-0.8	6.6	6.3	19.0	6.9	15.1	7.5	8.8	67.9	8.3	67.5	5.2	35.3	محافظة العقبة
-38.8	21.6	24.2	300	19.0	219	60.4	63.6	774	69.2	808.2	48.3	675	المجموع
38.8	78.4	75.8	942	81.0	933	39.6	36.4	443	30.8	359.7	51.7	723	على المستوى الوطني
0.0	100	100	1,242	100	1,152	100	100	1,216	100	1,168	100	1,398	المجموع الكلي

* موازنة ** إعادة تقدير *** فعلي

ومقارنة عمليات تخصيص النفقات الرأسمالي للمحافظات قبل قانون اللامركزية وبعده يلاحظ أولاً فصل الإنفاق الرأسمالي الذي تنفقه الوحدات التنفيذية خارج إطار المشاريع، إذ تم تخصيص ٧٧٤ مليون دينار للنفقات الرأسمالية في موازنة عام ٢٠١٧ للمحافظات لتتخفف إلى ٢١٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة فصل الإنفاق الرأسمالي غير المرتبط بالمشاريع والذي يرتبط بالمركز. أما بخصوص نسب التخصيص قبل الفروقات وبعدها نجد أن الأهمية النسبية للمحافظات لم تختلف كثيراً في مرحلة تخصيص الموازنات ضمن قانون اللامركزية مقارنة بما كان قبل قانون اللامركزية، كما أن النهج في التخطيط للمشاريع التنموية كان ضعيفاً ومرتبباً بسقف لا يغطي ٥٠% من الأولويات في المحافظات لرفع مستوى التنمية المحلية والاقتصادية، فلم يلمس المواطن أي تغيرات جوهرية في أداء الموازنة، إذ إن نسبة المشاريع الجديدة ونسبة تنفيذها متواضعة، والخطورة تكمن في خسارة ثقة المواطن بأهمية اللامركزية، مما سينعكس انعكاساً سلبياً على المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.

أما عن ربط موازنات الوحدات الحكومية خارج الموازنة باللامركزية فتمارس العديد من الوحدات الحكومية - مثل المديرية التنفيذية والإدارات الخدمية ومديري المناطق التنموية والمدن الصناعية، وأحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وأحد مفوضي سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي - مفهوم اللامركزية في المحافظات استناداً إلى قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥، بعدد أعضاء في المجلس التنفيذي للمحافظة، ومن المديرية التنفيذية والإدارات الخدمية، التنمية الاجتماعية والأشغال العامة والتربية والصحة والثقافة. وتقدم العديد من الوحدات الحكومية الأخرى، مثل شركات الكهرباء والمياه وشركة البريد والمؤسسة الاستهلاكية المدنية خدمات مباشرة للمواطنين في المحافظات، مما يوسع نطاق تطبيق مفهوم اللامركزية في المحافظات، ليشمل كافة الخدمات التي يحتاجها المواطن. كما أعطى نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٣ وقانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥ تفويض الصلاحيات في المحافظات والألوية.

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

- 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 بد من حصر التشريعات ذات العلاقة بموازنات المحافظات ودراستها، وإجراء التعديلات اللازمة عليها لتمكين المحافظات من تنفيذ موازنتها.
- 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 وخاصة في المجالات المحاسبية والمالية والفنية.
- 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.
- 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 بد أولاً من توفير هذا النظام وغيره في المحافظات لتمكينها من تنفيذ موازنتها.

■ 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، وخاصةً في حال تم نقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات، مثل تدريب الموظفين وتجهيز الأنظمة والشبكات والأجهزة وغيرها التي تمكن المحافظات من القيام بمهامها.

■ 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 إلى المحافظات وخاصةً إلى رئيس المجلس التنفيذي أو إلى المديرين التنفيذيين لتمكينهم من القيام بمهامهم، مثل صلاحيات الإنفاق وطرح العطاءات مما يعزز من توفير الدورة المستندية الكاملة للصرف في المحافظات.

التوصيات:

- إن تطبيق مفهوم اللامركزية يتطلب التركيز على مبدأ التدرج الذي يُراعي تعزيز قدرات الوحدات الحكومية في مجال تخطيط الموازنات وإعدادها وتنفيذها لدعم تنفيذ مشروع اللامركزية.
- إعطاء صلاحيات للوحدات الحكومية في المحافظات بتقديم عدد أكبر من الخدمات لمتلقي الخدمة، مما يعني المساهمة في تسهيل الإجراءات المقدمة للمواطنين.
- توسيع مشاركة المجتمعات المحلية في تحديد الاحتياجات والأولويات التنموية للمحافظات، وبما يساعد على تعميم مكاسب التنمية من خلال مراكز الوحدات الحكومية ومديرياتها المنتشرة في محافظات المملكة.
- إن تطبيق مفهوم اللامركزية في الوحدات الحكومية يرتبط بالأهداف التي سيتم تحقيقها، والتي من شأنها أن تعود بالنفع والفائدة على المواطنين، وتقديم خدمات أفضل لهم.
- تعزيز بناء قدرات الموظفين في المحافظات، وربما يُخلق انعكاس سلبي على موازنة الوحدات الحكومية نتيجة فتح فروع لها في المحافظات وارتفاع نفقاتها الجارية والرأسمالية. كما يتطلب توسيع مهام المجلس التنفيذي تعديل التشريعات الخاصة بالوحدات الحكومية وتعديل قانون اللامركزية.
- إعادة النظر في آليات تحديد السقوف.
- الإسراع في عمليات نقل النفقات الرأسمالية المرتبطة باللامركزية إلى الآن إلى اللامركزية.
- رفع مستوى التنسيق بين المحافظات وكافة الوحدات المركزية بهدف تجنب الازدواجية.
- الإسراع في تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في عمليات اللامركزية.
- تفعيل النهج التشاركي في المحافظات وإيجاد آليات ودراسات علمية تُعنى بتحديد المحافظات احتياجاً للتنمية ومشاريعها الرأسمالية.
- الإسراع في تضمين موازنات المحافظات النفقات التشغيلية المتصلة بإدارة المحافظة.
- توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة ونقل عملية تنفيذها إلى المحافظات.



٩,١ أثر دمج 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 لذلك أثراً مهماً في التخفيف من النفقات الإدارية والتشغيلية ووقف الهدر في النفقات العامة، فعند دمج بعض الوزارات معاً فإن مهام الوزارة الملقاة وكوادرها تنتقل إلى الوزارة الجديدة، ويُقلص في هذه الحالة حجم بعض النفقات الإدارية والتشغيلية المرتبطة ببعض المستويات الوظيفية، مثل مخصصات الوزير والأمين العام ومكاتبهم، إضافة إلى بعض النفقات التشغيلية المرتبطة في المباني الحكومية، مثل نفقات الماء والكهرباء والمحروقات ونفقات الإدامة والصيانة. بالتالي فإن دمج الوزارات له أثر مهم في التخفيف من أعباء النفقات وخاصةً الجارية منها. 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 مسبوق، والتي ربما تكون مهامها مرتبطة بالوزارات والدوائر الحكومية القائمة، إذ باتت هذه الهيئات تعمل على 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 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 وزارة المالية (دائرة الموازنة العامة)، تشمل إيراداتها ونفقاتها ومصادر التمويل والاستخدامات، وفي حال وجود فائض في حسابات تلك الوحدات كان يتم تحويله إلى الخزينة المركزية، أما في حال وجود عجز في موازنتها فكان يتم تغطيته من خلال الدعم الحكومي من الخزينة المركزية، أما الآن أصبحت تُعد نفقاتها في الحساب وحسب، إذ تقوم بتحويل إيراداتها إلى حساب الخزينة المركزية، وللوقوف ووقفاً دقيقاً على تأثير عملية نقل موازنات تلك الوحدات على نفقاتها، فسيتم مقارنة نفقاتها قبل عملية النقل وبعدها.

يبين الجدول رقم (١٤,١) 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 المدة، وقد حدث هذا الارتفاع الرئيسي 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 النفقات 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%).

الجدول رقم (١٤,١): حجم إنفاق الوحدات الحكومية التي نُقلت موازنتها إلى قانون الموازنة العامة (بالألف دينار)

مقدّر 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 العالمي
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 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 الإفناء العام
1320	125	1195	1229	100	1129	هيئة الأعلام
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
٢٦٥٣٠٨	٨٧٤٩٣	١٧٧٨١٥	226121.8	58652.3	١٦٧٤٦٩,٥	إجمالي الإنفاق

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

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

١٠,١ 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 (١٥,١) أدناه الوحدات الحكومية التي تتلقى دعماً من الخزينة العامة ومقدار الدعم الحكومي المقدم لكل منها خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩ كما يلي:

الجدول رقم (١٥,١): إجمالي الدعم الحكومي المقدم للوحدات الحكومية ٢٠١٥-٢٠١٩ (بالألف دينار)

مقدّر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	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 البتراء 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

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

يبين الجدول رقم (١٥،١) أعلاه أن الدعم الحكومي الإجمالي المقدم للوحدات الحكومية انخفض من (١٦٨) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٣٦،٦) مليون دينار عام ٢٠١٧، وقد حدث ذلك بصورة رئيسة 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 البتراء 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 بصورة رئيسة 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.

الجدول رقم (١٦,١): الدعم الحكومي الجاري المقدم للوحدات الحكومية ٢٠١٥-٢٠١٩ (بالألف دينار)

البيان / السنة	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	اعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
مؤسسة التدريب المهني	10193	10010	9380	9776	0
وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	55470	58802	57808	68381	0
مجمع اللغة العربية الأردني	474	650	682	617	0
صندوق المعونة الوطنية	3000	3040	3054	3010	0
مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	16775	17836	18081	17587	17484
المؤسسة التعاونية الأردنية	936	1099	907	598	0
هيئة تنظيم النقل البري	40	0	0	0	0
هيئة الطاقة الذرية الأردنية	2608	3159	3293	3024	0
المجلس الأعلى للشباب	12520	12986	0	0	0
الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية	1430	1583	1526	1517	0
مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني	0	450	1171	828	0
المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية	891	708	731	440	0
هيئة مكافحة الفساد	2359	2282	0	0	0
هيئة تنظيم الطيران المدني	2000	1775	500	0	0
المجلس الصحي العالي	48	117	108	0	0
دائرة الإفتاء العام	1502	1690	1826	1958	0
متحف الأردن	653	663	940	824	0
المجلس الاقتصادي والاجتماعي	499	474	516	470	0
المحكمة الدستورية	1744	1801	1996	1762	1653
المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	1066	1221	1123	1149	0
الهيئة المستقلة للانتخاب	1592	1868	1777	1906	2326
هيئة الإعلام	1416	1285	1191	1129	0
هيئة النزاهة ومكافحة الفساد	0	0	3355	3402	0
إجمالي الدعم الحكومي الجاري	117216	123499	109965	118378	21463

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص توزيع الدعم الحكومي للوحدات الحكومية بين الدعم الجاري والرأسمالي فيبين الجدول رقم (١٦,١) 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. كما يبين الجدول رقم (١٧,١) 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 (١٧,١): الدعم الحكومي الرأسمالي المقدم للوحدات الحكومية ٢٠١٥-٢٠١٩ (بالألف دينار)

البيان / السنة	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	اعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
سلطة المياه	0	0	0	10560	0
مؤسسة التدريب المهني	1775	1350	1400	2882	0
وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	1825	1986	927	2455	0
مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	13010	11156	8072	8645	8515

0	0	0	0	2000	سلطة إقليم البتراء 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 استُثنت أرقام الدعم لعام ٢٠١٩ إذ 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 من أن معظم نفقات الوحدات الحكومية التي تم نقلها إلى قانون الموازنة العامة ازدادت بعد عملية النقل.

١١,١ اثر برامج التصحيح الاقتصادي على الموازنة العامة

حققت برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي العديد من النتائج الإيجابية في مجال الاستقرار النقدي وإصلاح الأوضاع المالية، فشهد العجز المالي للحكومة انخفاض بشكل ملحوظ، كما إنخفضت المديونية إلى مستويات مريحة، كما أدت الإجراءات الضريبية التي تم اتخاذها الحكومة إلى زيادة الحصيلة الضريبية. وعلى الرغم من النتائج الإيجابية التي حققتها برامج التصحيح في ضبط الأوضاع المالية

وجعلها ضمن المستويات المستدامة، إلا أنها لم تتضمن حلولاً واستراتيجيات طويلة الأمد ما أدى إلى استمرار المشكلات الهيكلية في بنود الانفاق الحكومي، كذلك ركزت البرامج على وضع أهداف كمية قطاعية كان التركيز الأكبر فيها على جانب الإيرادات والمتمثلة في زيادة معدلات الضريبة، كما كان هنالك تكرار في أهداف برامج التصحيح وخاصة في جانب المالية العامة والإجراءات المتبعة في معالجة المشاكل الهيكلية. وكمحصلة وعلى الرغم من تنفيذ الأردن لكافة بنود برامج التصحيح الاقتصادي إلا أن الأردن ما زال يواجه عدداً من التحديات الاقتصادية والمالية التي أفرزتها الظروف السياسية والاقتصادية والإقليمية والعالمية، والتي بحاجة الى حلول هيكلية.

الفصل الثاني: دراسة أهم الموازنات الإفرادية للوزارات

١,٢ وزارة التربية والتعليم

يبين الجدول رقم (١,٢) أدناه توزيع نفقات وزارة التربية والتعليم على أوجه الإنفاق الجاري والرأسمالي وفقاً للتصنيف الاقتصادي للمدة ٢٠١٧-٢٠١٩، إذ إن نفقات وزارة التربية والتعليم ارتفعت من (٨٦٨) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (٩٨٠) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٤,٣%) و (٨,٣%) لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ على التوالي، وقد بلغت النفقات الجارية نحو (٨٢٦) مليون دينار عام ٢٠١٧، وارتفعت إلى نحو (٨٦٣) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ نحو (٢,٥%) و (١,٩%) لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ على التوالي، وشكلت نحو (٩٢,٣%) من إجمالي نفقات الوزارة في المتوسط خلال تلك المدة، أما بخصوص النفقات الرأسمالية فقد ارتفعت من (٤٢) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (١١٦) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٣٨%) و (١٠١,٥%) لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ على التوالي وشكلت ما نسبته (٧,٧%) في المتوسط من إجمالي نفقات الوزارة خلال تلك المدة.

إذ يلاحظ أن معظم نفقات وزارة التربية والتعليم هي نفقات جارية، كما يلاحظ أن معظم النفقات الجارية للوزارة تتركز في بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات ومساهمات الضمان الاجتماعي)، إذ شكلت ما نسبته (٩٢,٧%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، ثم جاءت في المرتبة الثانية نفقات استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية)، وشكلت ما نسبته (٥,٥%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، وشكلت باقي النفقات الجارية حوالي (١,٨%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة. أما بخصوص النفقات الرأسمالية فإن معظمها يوجه إلى إنشاء المباني المدرسية وصيانتها وتجهيزها وتأثيثها.

الجدول رقم (١,٢): توزيع نفقات وزارة التربية والتعليم بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية (بالألف دينار)

البيان / السنة	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
تعويضات العاملين	769139.7	784834	797464
استخدام السلع والخدمات	40570.2	47900	50000
الإعانات لمؤسسات عامة	80	80	80
الدعم لوحدات حكومية عامة	681.5	617	0
نفقات أخرى جارية	15996.1	14000	16000
مجموع النفقات الجارية	826467.5	847431	863544
استخدام السلع والخدمات	18945.4	27681	30701.1
نفقات أخرى رأسمالية	163.8	150	150
أصول غير مالية	22914.8	30152	85997.8
مجموع النفقات الرأسمالية	42024	57983	116848.9
إجمالي النفقات	868491.5	905414	980392.9
معدل نمو النفقات الجارية %	-	0.025	0.019
معدل نمو النفقات الرأسمالية %	-	0.380	1.015
معدل نمو إجمالي النفقات %	-	0.043	0.083
نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات %	0.952	0.936	0.881
نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات %	0.048	0.064	0.119

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.



٢,٢ وزارة الصحة

يبين الجدول رقم (٢,٢) أن نفقات وزارة الصحة ارتفعت من (٥٥٠) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (٦٥١) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٥,٣%) و(١٢,٤%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وقد بلغت النفقات الجارية نحو (٥١٥) مليون دينار عام ٢٠١٧ وارتفعت إلى نحو (٥٧٧) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ نحو (٤%) و(٧,٦%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وشكلت نحو (٩١,٧%) من إجمالي نفقات الوزارة في المتوسط خلال تلك المدة، أما بخصوص النفقات الرأسمالية فقد ارتفعت من (٣٤) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (٧٣) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٢٤,٣%) و(٧١,٣%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وشكلت ما نسبته (٨,٣%) في المتوسط من إجمالي نفقات الوزارة خلال تلك المدة.

إذ يلاحظ أن معظم نفقات وزارة الصحة هي نفقات جارية، كما يلاحظ أن معظم النفقات الجارية للوزارة تركزت في بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات ومساهمات الضمان الاجتماعي)، إذ شكلت ما نسبته (٤٥,٤%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، ثم جاءت في المرتبة الثانية نفقات استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) وشكلت ما نسبته (٣٢,٢%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، وجاءت نفقات المساعدات الاجتماعية في المرتبة الثالثة وشكلت حوالي (١٩,٤%)، وشكلت باقي النفقات الجارية حوالي (٣%) من مناجم إلى النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة. أما بخصوص النفقات الرأسمالية فإن معظمها يوجه إلى إنشاء مباني المستشفيات والمرافق والمراكز الصحية وصيانتها وتجهيزها وتأثيثها.

الجدول رقم (٢,٢): توزيع نفقات وزارة الصحة بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية (بالألف دينار)

البيان/ السنة	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
تعويضات العاملين	236024.2	247141	256107
استخدام السلع والخدمات	172654.5	172860	178668
الإعانات لمؤسسات عامة	12649.4	12668	12668
الدعم لوحدات حكومية عامة	108	0	0
مساعدات اجتماعية	91036.5	100000	125000
نفقات أخرى جارية	3382.1	3800	5000
مجموع النفقات الجارية	515854.7	536469	577443
تعويضات العاملين	24.6	35	35
استخدام السلع والخدمات	9931.1	14359	19306
الإعانات لمؤسسات عامة	250	250	250
نفقات أخرى رأسمالية	49.9	0	0
أصول غير مالية	24309.4	28317	53999
مجموع النفقات الرأسمالية	34565	42961	73590
إجمالي النفقات	550419.7	579430	651033
معدل نمو النفقات الجارية %	-	0.040	0.076
معدل نمو النفقات الرأسمالية %	-	0.243	0.713
معدل نمو إجمالي النفقات %	-	0.053	0.124
نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات %	0.937	0.926	0.887
نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات %	0.063	0.074	0.113

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

يبين الجدول رقم (٣,٣) أعلاه أن نفقات وزارة الأشغال العامة والإسكان ارتفعت من (١١٥) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (١٩٨) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (١,٢%) و(٦٩,٥%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وقد بلغت النفقات الجارية نحو (٤٢) مليون دينار عام ٢٠١٧ وارتفعت إلى نحو (٤٣) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ نحو (٢,١%) و (٣,٣%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وشكلت نحو (٣١,٤%) من إجمالي نفقات الوزارة في المتوسط خلال تلك المدة، أما بخصوص النفقات الرأسمالية فقد ارتفعت من (٧٢,٨) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (١٥٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ (٣,٢%) و(١٠٦,٢%) لعامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي، وشكلت ما نسبته (٦٨,٦%) في المتوسط من إجمالي نفقات الوزارة خلال تلك المدة.

الجدول رقم (٣,٣): توزيع نفقات وزارة الأشغال العامة والإسكان بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية (بالآلف

دينار)

البيان/ السنة	فعلي ٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
تعويضات العاملين	40706	39874	41164
استخدام السلع والخدمات	1873.2	1822	1890
نفقات أخرى جارية	48	40	40
مجموع النفقات الجارية	42627.2	41736	43094
تعويضات العاملين	2054.9	2010	1985
استخدام السلع والخدمات	14394.9	18742	27912.1
الإعانات لمؤسسات عامة	250	250	250
نفقات أخرى رأسمالية	1425	1030	1230
أصول غير مالية	54772.8	53170	123721.9
مجموع النفقات الرأسمالية	72897.6	75202	155099
إجمالي النفقات	115524.8	116938	198193
معدل نمو النفقات الجارية %	-	-0.021	0.033
معدل نمو النفقات الرأسمالية %	-	0.032	1.062
معدل نمو إجمالي النفقات %	-	0.012	0.695
نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات %	0.369	0.357	0.217
نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات %	0.631	0.643	0.783

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

ويلاحظ أن معظم نفقات الوزارة هي نفقات رأسمالية ويوجه معظمها إلى إنشاء الطرق والجسور والأنفاق والمباني الحكومية وعناصر السلامة المرورية وتعبيدها وصيانتها، ويعود سبب الارتفاع الكبير في نفقات الوزارة الرأسمالية خلال عام ٢٠١٩ إلى قيام المحافظات بتخصيص نسبة كبيرة من موازنتها الرأسمالية لقطاع الأشغال العامة والإسكان.

كما يلاحظ أن معظم النفقات الجارية لوزارة الأشغال العامة والإسكان تتركز في بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات ومساهمات الضمان الاجتماعي)، إذ شكلت ما نسبته (٩٥,٥%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، ثم جاءت في المرتبة الثانية نفقات استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) وشكلت ما نسبته (٤,٤%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة، وشكل بند نفقات أخرى جارية حوالي (٠,١%) من إجمالي النفقات الجارية في المتوسط خلال تلك المدة.

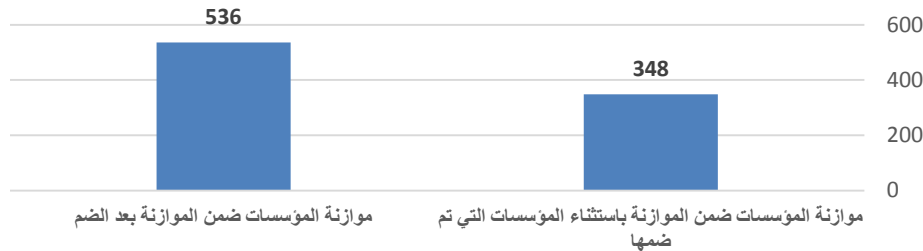
الفصل الثالث: الوحدات الحكومية الواردة في قانون الموازنة

١,٣ مقدمة

قامت الحكومة في عام ٢٠١٨ بنقل ٢٨ موازنة وحدة حكومية مستقلة إلى قانون الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى دمج مؤسسة ليصبح عدد الوحدات الحكومية ضمن الموازنة ٣٧ وحدة حسب بيانات قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩. وحسب تصنيفات الحكومة فإن إدراج موازنات المؤسسات المستقلة ضمن قانون الموازنة العامة جاء بعد خطوة إصلاحية أولية تسهل عملية الرقابة على نفقات المؤسسات وسبل صرفها، وبالتالي ضبط الإنفاق ضابطاً عاماً، وذلك ضمن مسار إعادة النظر في الوجود الأساسي للمؤسسات الحكومية التي باتت من جانب عبئاً مالياً على موازنة الدولة، وانخفاض فاعلية بعضها من جانب آخر، أما عن الوحدات الحكومية المستقلة والتي تم ضمها إلى قانون الموازنة العامة فتمثلت في:

- | | |
|---------------------------------|--|
| ١. هيئة الاستثمار | ٢. مؤسسة المواصفات والمقاييس |
| ٣. متحف الأردن | ٤. المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية |
| ٥. هيئة الطاقة الذرية الأردنية | ٦. هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن |
| ٧. المؤسسة التعاونية الأردنية | ٨. مجمع اللغة العربية الأردني |
| ٩. المجلس الصحي العالي | ١٠. هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها |
| ١١. المجلس الطبي الأردني | ١٢. المؤسسة العامة للغذاء والدواء |
| ١٣. مستشفى الأمير حمزة | ١٤. صندوق المعونة الوطنية |
| ١٥. مؤسسة التدريب المهني | ١٦. المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة |
| ١٧. هيئة تنظيم النقل البري | ١٨. صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني |
| ١٩. هيئة تنظيم الطيران المدني | ٢٠. الهيئة البحرية الأردنية |
| ٢١. هيئة الإعلام | ٢٢. هيئة تنظيم قطاع الاتصالات |
| ٢٣. دائرة الإفتاء العام | ٢٤. مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني |
| ٢٥. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد | ٢٦. المجلس الاقتصادي والاجتماعي |
| ٢٧. معهد الإدارة العامة | ٢٨. هيئة الأوراق المالية |

الشكل رقم (١,٣): موازنة المؤسسات ضمن الموازنة مع الضم وباستثناء الضم



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، أعداد مختلفة.

وقد بلغ الأثر المالي على الموازنة العامة نتيجة ضم ميزانيات الوحدات الحكومية ١٨٨ مليون دينار مقابل انخفاضها في موازنة الوحدات الحكومية خارج الموازنة، إذ ارتفعت ميزانية الوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ٣٤٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ إلى ٥٣٦ مليون دينار، ومن جانب آخر لم يؤثر هذا الضم على سلوك الوحدات المنضمة، إذ تشير ميزانياتها إلى اتباع نفس السلوك، وبالتالي



يعدُّ هذا النقل نقلاً شكلياً، إذ لم يؤثر ضم الوحدات الحكومية للموازنة العامة على السلوك الإنفاقي لتلك الوحدات، إذ كان من المفترض أن يشهد إنفاق الوحدات الحكومية المضافة الضبط والترشيد نتيجة الضم، ولكننا نجد أن الإنفاق قد ارتفع وبالتالي لم تؤدِّ عمليات الضم التي أجرتها الحكومة إلى تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس شهدت ارتفاعاً، ومن خلال ذلك نستنتج أن عملية النقل كانت شكلية.

٢,٣ الموازنة الإجمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

١,٢,٣ مقدمة

مراجعة آليات إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها ضمن الموازنة، وُجد ضعف ما في إعدادها ومتابعتها من الأشخاص المعنيين، سواءً من خلال الوحدات الحكومية أو من دائرة الموازنة العامة. كما وتتسم آليات إعداد الموازنة للوحدات الحكومية ضمن الموازنة بأنها تقليدية، إذ ثمة العديد من الإجراءات الشكلية والتي لا ترتبط في النهاية بتنفيذ الأهداف والتخطيط وإنما تعتمد بالدرجة الأولى على تحصيل أكبر قدر من المخصصات من خلال التفاوض مع دائرة الموازنة، ومع تحديد الوحدات الحكومية لأهدافها التشغيلية وبرامجها إلا أن فاعلية الإنفاق في تحقيق أهدافها منخفضة، وبالتالي فإن غياب تحقيق مبدأ الفاعلية بتحقيق الأهداف كان بأقل تكلفة وأقل جهد.

وتتضمن العديد من الأدبيات النظرية في مجال محاسبة الوحدات الحكومية أنظمة مالية تشمل الأسس والقواعد المالية والمحاسبية التي يجب العمل بها، مثل اتباع المعايير المحاسبية الدولية، واستخدام طريقة القيد المزدوج، واستخدام أساس الاستحقاق، واعتماد التصنيف المحاسبي الموحد للبيانات المالية الختامية، أو اتباع تصنيف الموازنة العامة. كما تشير الدراسات العلمية التطبيقية في هذا المجال أن ثمة تأثيراً إيجابياً لاعتماد معايير المحاسبة الحكومية الدولية^{١٧} (IPSASs) في الموازنة العامة، وأن التحرك نحو أساس الاستحقاق يعد العنصر الأول من مجموعة إصلاحات نحو الوصول إلى إصلاح الموازنة العامة للدولة، فبدون إصلاح المحاسبة الحكومية يكاد يكون من المستحيل تطوير الموازنة، كما أن الـ (IPSASs) يعد مرجعاً معترفاً به لتقييم المحاسبة الحكومية في البلدان النامية وتطويرها، وإن اعتماد المعايير المحاسبية وفق أساس الاستحقاق يساعد في توفير معلومات فعلية مفيدة تساعد في تعزيز عملية التخطيط لموازنة السنوات اللاحقة وتعزيز رقابة الأداء المالي، وبناءً على ذلك لا بدّ من قيام الجهات المعنية بتعديل بعض التشريعات والقوانين الخاصة بالموازنة العامة ولجميع المراحل لتوفير قاعدة أساسية للتحويل نحو اعتماد أساس الاستحقاق، وتكييف النظام المحاسبي الحكومي الأردني والدليل المالي والمحاسبي الحالي مع متطلبات اعتماد المعايير الدولية، وبما ينسجم مع متطلبات البيئة الاقتصادية والسياسية في الأردن للانتقال نحو اعتماد موازنة عصرية بدلا من الموازنة التقليدية المعتمدة حالياً، وتوفير معلومات عن برامج الدولة ونتائج أنشطتها، وأن يكون تخطيط الموازنة العامة على المدى المتوسط لتوفير فرصة للتوافق مع أساس الاستحقاق.

١,٢,٣ إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة

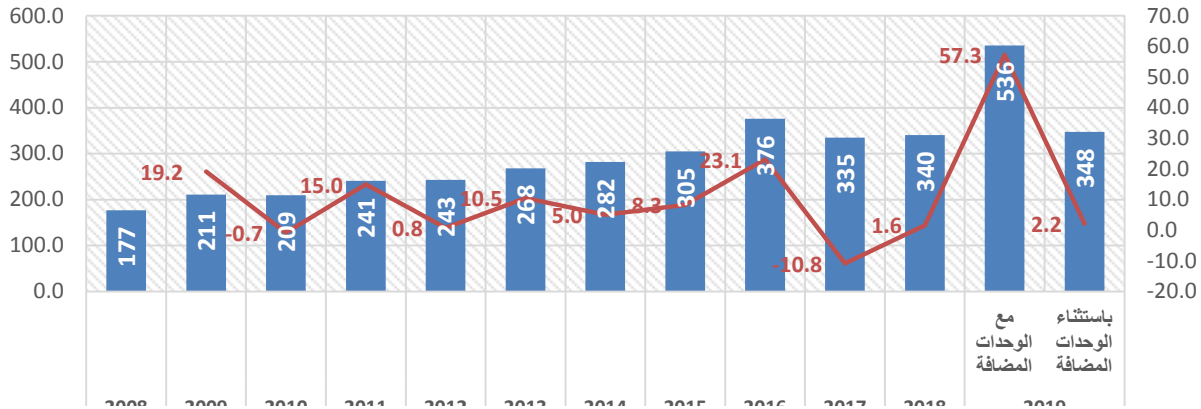
شهد إجمالي الإنفاق للوحدات الحكومية ضمن الموازنة ارتفاعاً كبيراً خلال السنوات العشر الماضية وذلك نتيجة لتوسع نشاطها وحجمها، إذ تشير بيانات الموازنة كما هي موضحة في الشكل رقم (٢,٣) إلى أن ارتفاع إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ١٧٧ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٤٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ من دون الوحدات الحكومية المضافة بمعدل نمو ٩٦%.

¹⁷The International Public Sector Accounting Standards Board, www.ipsasb.org.

أي بمعدل نمو سنوي ٦,٧%، مما يعني أن حجمها تضاعف تقريباً خلال عشر سنوات، أما بعد إضافة الوحدات الحكومية أصبح حجم النفقات ٥٣٦ مليون دينار، كما يوضح الشكل رقم (٢,٣) إلى وجود ما قيمته ١٨٨ مليون دينار وهو الفرق الحاصل على إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة مع إضافة الوحدات المضافة لعام ٢٠١٩ أو استثنائها.

وقد بلغ متوسط نمو إجمالي النفقات ٧,٣% خلال المدة (٢٠٠٨-٢٠١٨) وهذا يعني أن سلوك الوحدات الحكومية كان سلوكاً توسعياً ولم يركز على سياسات الحكومة التي تهدف إلى ضبط النفقات وإثما ضاعف من حجمها، بتعديل الرواتب والامتيازات وأسس التعيين، إضافة إلى ارتفاع قيمة عدة بنود، مثل بند الكهرباء والمحروقات، وبند مكافآت الموظفين والنقل، والعلاوات الإضافية، والموظفين يعقود ومكافآت غير الموظفين. وبناءً على ذلك تأتي أهمية دمج الوحدات الحكومية وكذلك إخضاعها للرقابة من خلال دائرة الموازنة من حيث مدى تحقيقها للأهداف وفعالية تخصيص الأموال ومدى ترشيدها.

الشكل رقم (٢,٣): إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما بخصوص النفقات العامة للوحدات الحكومية ضمن الموازنة من نسبة الناتج المحلي الإجمالي نجد أن النسبة قد بلغت بالمتوسط ١,٢% خلال المدة من ٢٠٠٩-٢٠١٨ لترتفع إلى ١,٧% في موازنة عام ٢٠١٩ نتيجة إضافة المؤسسات. وحتى يكون ثمة تطور في الإنتاجية لا بدّ من استهداف تخفيض هذه النسبة لا زيادتها. أما مرونة إجمالي النفقات لتغيرات الناتج المحلي الإجمالي (التغيرات الاقتصادية الكلية) نجد أن ثمة تقلباً في المرونة لا تعكس سياسة ثابتة، وقد بلغت المرونة بالمتوسط ١,٢ نقطة مما يعني أن إجمالي النفقات مرنة ولكن في إطار محدود، وتجدد الإشارة إلى أن الوحدات الحكومية كانت استجابتها في زيادة نفقاتها استجابة أعلى من التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي وذلك نتيجة لزيادة حجمها المستمر.

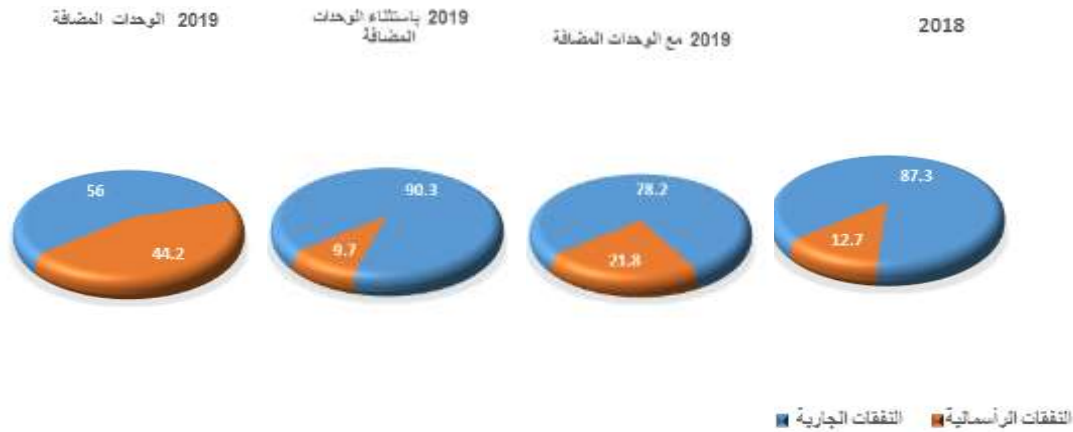
الجدول رقم (١,٣): مرونة إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة

الوحدات الحكومية المضافة	بدون الوحدات الحكومية المضافة	٢٠١٩**	بالمعدل	٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	
٢٠١٩	٢٠١٩	٢٠١٩	٢٠١٩	٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	النمو
19.7	2.2	57	7.3	1.6	-11	23	8.3	5.0	10.5	0.8	15	-0.3	19	
0.6	1.1	1.7	1.2	1.1	1.2	1.4	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2	النسبة من GDP
3.3	0.4	6.9	1.2	0.2	-2.7	6.8	1.8	0.8	1.2	0.1	1.7	0.0	2.4	المرونة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.
البنك المركزي، النشرة الإحصائية السنوية، ٢٠١٨.

ويظهر هيكل إنفاق الوحدات الحكومية ضمن الموازنة هيمنة النفقات الجارية إذ بلغت نسبة النفقات الرأسمالية ٢١,٨ %، والنفقات الجارية ٧٨,٢ % من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٩ مع الوحدات المضافة، أما باستثناء الوحدات الثماني والعشرين المضافة فكانت نسبة النفقات الرأسمالية ٩,٧ % مقابل ٩٠,٣ % للنفقات الجارية، في حين شكلت النفقات الجارية ٥٦ % من إجمالي الإنفاق مقابل ٤٤,٢ % للرأسمالية لعام ٢٠١٩ للوحدات الحكومية المضافة، وبمقارنة هذه الأرقام مع عام ٢٠١٨ نجد أن نسبة النفقات الجارية شكلت ٨٧,٣ % من إجمالي الإنفاق مقابل ١٢,٧ % بعدّها نفقات رأسمالية. ويلاحظ من هذا التحليل استحواذ النفقات الجارية على النسبة الأكبر من الإنفاق العام للوحدات الحكومية عموماً، كما أن الإنفاق الرأسمالي مرتفع للوحدات الحكومية المضافة مقارنة مع الوحدات الحكومية الموجودة أصلاً في الموازنة.

الشكل رقم (٣,٣): هيكل الإنفاق في الوحدات الحكومية ضمن الموازنة



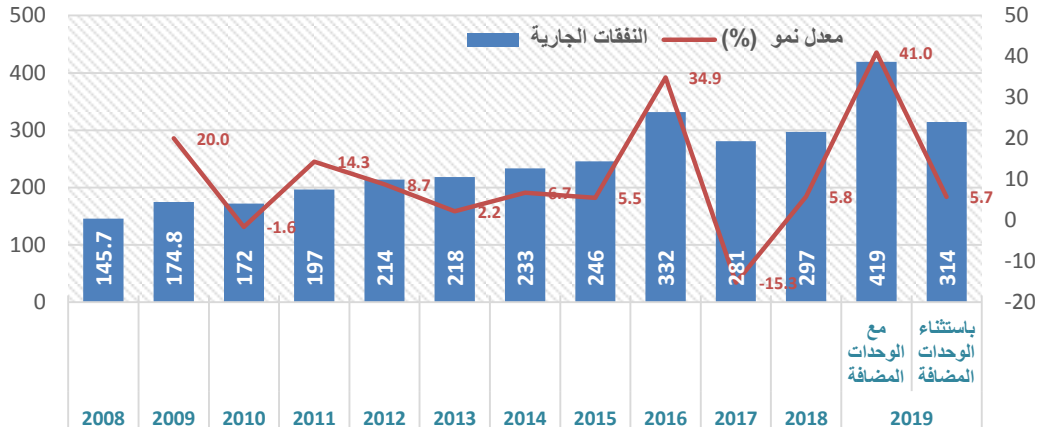
المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

٢,٢,٣ النفقات الجارية

١,٢,٢,٣ تطور النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

شهدت النفقات الجارية تطوراً نسبياً كبيراً في الوحدات الحكومية ضمن الموازنة، إذ يلاحظ من الشكل رقم (٤,٣) ارتفاع النفقات الجارية من ١٤٦ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣١٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ باستثناء الوحدات المضافة، وبإضافة موازنات الوحدات المضافة للموازنة تصبح ٤١٩ مليون دينار، وقد نمت النفقات بالمتوسط بنسبة ٨ % تقريباً خلال المدة (٢٠٠٨-٢٠١٨) مع السياسات الحكومية التي كانت تستهدف تخفيض النفقات الجارية، أما بإضافة المؤسسات الثماني والعشرين فإن نسبة نمو النفقات الجارية قد تصبح ٢٩ % لذات المدة.

الشكل رقم (٤,٣): تطور النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

وبقسمة النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة على الناتج المحلي الإجمالي نجد أن سلوك المؤسسات ثابت وغير متغير إذ بلغ بالمتوسط ١% خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨ ليرتفع إلى ١,٣% في عام ٢٠١٩ نتيجة إضافة المؤسسات. أما مرونة إجمالي النفقات لتغيرات الناتج المحلي الإجمالي (التغيرات الاقتصادية الكلية) نجد أن المرونة بلغت بالمتوسط ١,٢ نقطة مما يعني أن إجمالي النفقات مرنة ولكن في إطار محدود. وعند النظر إلى نسبة النمو فوجدنا قد تطورت نتيجة إضافة المؤسسات المذكورة من ٥,٧% إلى ٦,٧% للعام ٢٠١٩.

الجدول رقم (٢,٣): مرونة النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

الوحدات الحكومية المضافة	بدون الوحدات الحكومية المضافة	٢٠١٩*	بالمعدل	٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	
٢٠١٩	٢٠١٩	٢٠١٩*	بالمعدل	٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	النمو
6.7	5.7	41.0	8.1	5.8	-15	34.9	5.5	6.7	2.2	8.7	14	-1.6	20	
1.0	1.3	1.0	1.0	1.0	1.2	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	النسبة من GDP
1.1	1.0	4.9	1.3	0.8	-3.9	10.2	1.2	1.0	0.2	1.3	1.6	-0.2	2.5	المرونة

* إعادة تقدير **موازنة

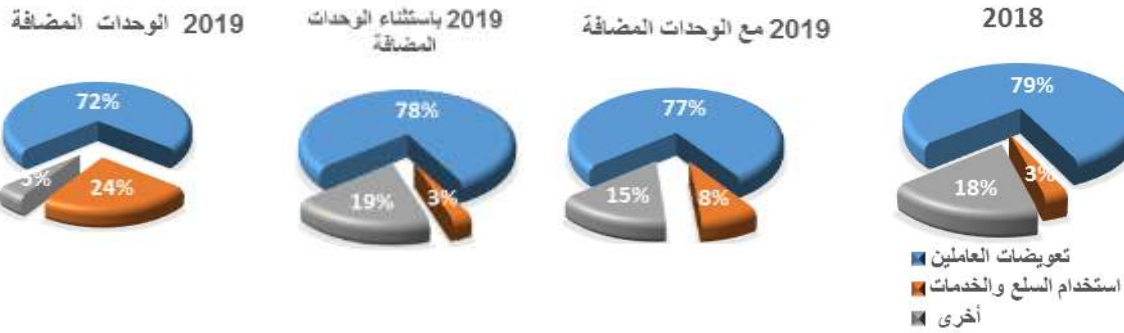
المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة. البنك المركزي، النشرة الإحصائية السنوية، ٢٠١٨.

٢,٢,٢,٣ هيكل النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

تتركز أغلب نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة في جانب تعويضات العاملين، ويرجع ذلك إلى طبيعة الخدمات الإشرافية لتلك المؤسسات، ويتضح من خلال الشكل رقم (٥,٣) إلى أن هيكل النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة استحوذ على النسبة الأكبر لتعويضات العاملين لتشكّل في عام ٢٠١٨ ما نسبته ٧٩% ولتنخفض في موازنة عام ٢٠١٩ إلى ٧٧%، وذلك بسبب أن نسبة تعويضات العاملين في المؤسسات المضافة قد وصلت إلى ٧٢%، ويسبب هذا البند جُموداً في ميزانيات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة وذلك بسبب أن بند الرواتب في نمو ولا تستطيع الوحدات الحكومية تخفيضها. وجاء بند (أخرى) في المرتبة

الثانية بواقع ١٨% في موازنة عام ٢٠١٨ لينخفض إلى ١٥% في عام ٢٠١٩ مع الوحدات المضافة للموازنة، ويشتمل هذا البند على إعانات المؤسسات عامة غير مالية، ومساعدات اجتماعية، ونفقات أخرى جارية، والمساهمات، والبعثات العلمية والدورات التدريبية، ومكافآت غير الموظفين، وأجهزة وآليات ومعدات وأثاث، ومن الممكن التركيز على هذا البند وترشيده ترشيدها كبيراً.

الشكل رقم (٥،٣): هيكل النفقات الجارية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

أما استخدام السلع والخدمات فقد أستحوذ على ٣% في عام ٢٠١٨ ليرتفع إلى ٨% في عام ٢٠١٩ وذلك بسبب أن الوحدات الحكومية المضافة للموازنة العامة كان يشكل هذا البند ٢٤% من موازنتها، ويشمل هذا البند على الإيجارات، وخدمات الاتصالات، والماء، والكهرباء، والمحروقات، وصيانة الآلات والأثاث ولوازمها، وصيانة السيارات والآلات ولوازمها، وصيانة الأبنية ولوازمها وإصلاحها، وقرطاسية ومطبوعات ولوازم مكتبية، ومواد وخامات وإعاشة، وألبسة، وأدوية، والتنظيفات ولوازمها، والتأمين، والسفر في المهمات الرسمية، ومصروفات سلع وخدمات، كما يبين الشكل رقم (٥،٣) لعام ٢٠١٩ أن ما نسبته ٧٧% ذهب لبند تعويضات العاملين من إجمالي النفقات الجارية مع الوحدات المضافة وما نسبته ٨% ذهب لبند استخدام السلع والخدمات، وعند النظر لهيكل النفقات لعام ٢٠١٩ باستثناء الوحدات المضافة نجد أن نسبة تعويضات العاملين قد بلغت ٧٨% وما نسبته ١٩% لبند (أخرى) و٣% ذهب لبند استخدام السلع والخدمات.

ويمكن الاستنتاج من خلال ذلك التوسع الكبير في استخدام السلع في الوحدات الحكومية المضافة، وهذا يتطلب من الحكومة اتخاذ إجراءات من شأنها تخفيض استخدام السلع، من بينها إخضاع الوحدات الحكومية المضافة للرقابة الفعالة بمدى فعالية الإنفاق في هذا الجانب في تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها.

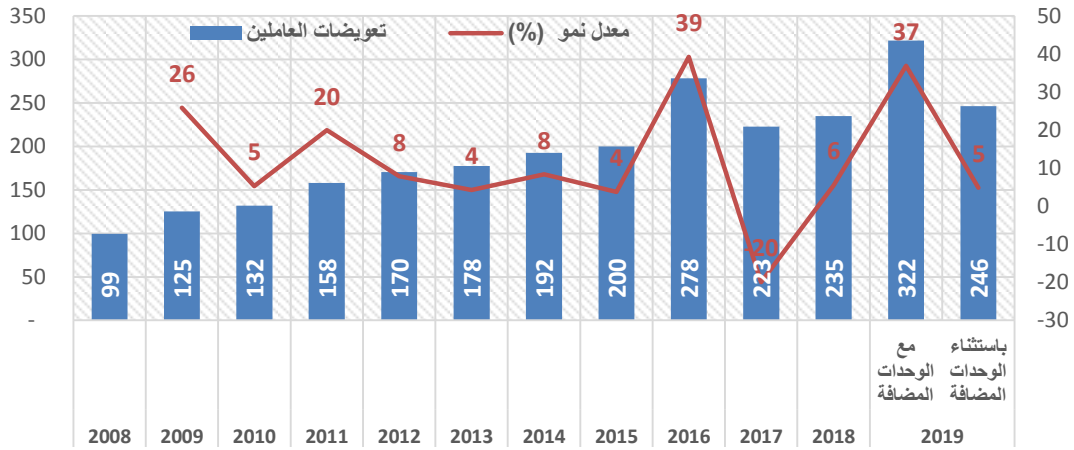
٣،٢،٢،٣ تعويضات العاملين^{١٨} (الرواتب) للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

يعدُّ بند تعويضات العاملين من البنود غير المرنة، إذ لا تستطيع الحكومة اتخاذ إجراءات واسعة في هذا البند في المدى القصير والذي يشتمل على الرواتب والتعويضات ومساهمات الضمان الاجتماعي، وقد ارتفع هذا البند ارتفاعاً كبيراً خلال السنوات العشر الماضية، إذ ارتفع من ٩٩ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٣٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بنسبة نمو بالمتوسط ١٠% سنوياً، مما يعني زيادة

^{١٨} يشمل الرواتب ومساهمات الضمان الاجتماعي.

بمقدار الضعف، وتشمل هذه الزيادة ازدياد أعداد الموظفين من جانب وزيادة الرواتب السنوية من جانب آخر، كما يلاحظ من خلال الشكل رقم (٦,٤) تطور قيمة بند الرواتب للوحدات الحكومية ضمن الموازنة إلى ٣٢٢ مليون دينار لعام ٢٠١٩ مقارنة مع ٢٣٥ مليون دينار لعام ٢٠١٨، إذ يرجع هذا الارتفاع بسبب إضافة ضم الوحدات الحكومية خارج الموازنة إلى ضمن الموازنة العامة.

الشكل رقم (٦,٣): تطور بند تعويضات العاملين والرواتب للوحدات الحكومية ضمن الموازنة



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

ويذكر أن عدد الموظفين في هذه المؤسسات قد ارتفع ارتفاعاً كبيراً ليبلغ ١٢,٤ ألف موظف في عام ٢٠١٩ لكافة الوحدات وإذا ما تم دراسة هيكل الوظائف داخل تلك المؤسسات نجد أنها ٤٧% وظائف فنية وحسب، و ٣٠% وظائف إدارية ومالية، و ٢٠% وظائف مساندة، و ٣% وظائف أخرى، ومن خلال ذلك نجد أن الوظائف الإدارية والمساندة والأخرى لها الحصة الأكبر في هيكل تلك المؤسسات، مع أن أهدافها الأساسية هي أهداف فنية بحتة.

الشكل رقم (٧,٣): هيكل الوظائف للوحدات الحكومية ضمن الموازنة



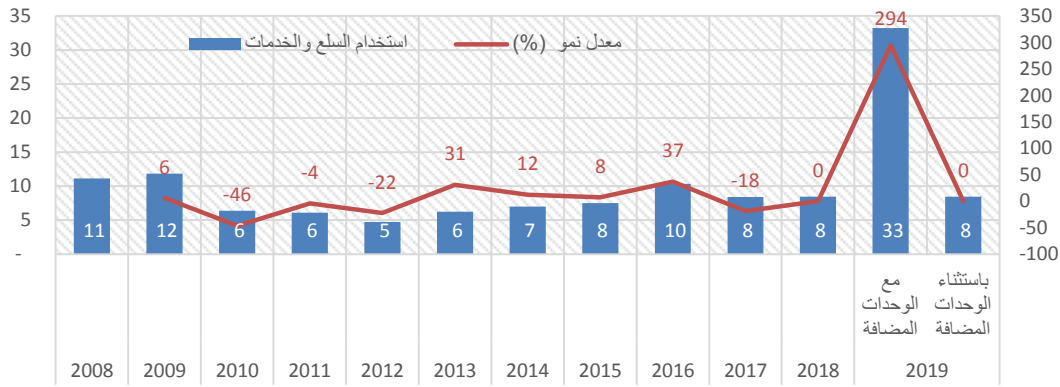
وبتفصيل بند الرواتب والأجور والعلاوات في الوحدات الحكومية ضمن الموازنة نجد أنها تشمل على رواتب الموظفين المصنفين وأجورهم، والموظفين غير المصنفين، والموظفين بعقود شاملة، وأجور العمال، وعلاوة غلاء المعيشة الشخصية، وعلاوة عائلية، والعلاوة الأساسية، وعلاوة العمل الإضافي، والعلاوة الإضافية، وعلاوات أخرى، وعلاوة النقل، وبدل تنقلات، وعلاوة الميدان، ومكافأة

الموظفين، وكل هذه التفصيلات قد تعطي تضليلاً في بند الرواتب كما أنها غير قابلة للمقارنة، وبالتالي لا بدّ من الانتقال إلى نظام الرواتب الموحد والذي يرتبط بمربوط أعلى وأقل للدرجة ومن دون بند للعلوات والذي يأخذ بالتزايد ويشكل عبئاً على الموازنة من جانب، ويخلق عدم مساواة بين الموظفين من جانب آخر، ومن الجدير ذكره ارتفاع بند المكافآت في كل من الوحدات المضافة إلى الموازنة العامة إذ بلغ ١٠ مليون دينار في عام ٢٠١٩ ويليغ ١٦ مليون دينار لكافة الوحدات ضمن الموازنة.

٤,٢,٢,٣ استخدام السلع والخدمات للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

يعبر بند استخدام السلع والخدمات عن كافة بنود الإنفاق التشغيلي المساند لإتمام أعمال الوحدة والذي يشتمل على الإيجارات، وخدمات الاتصالات، وفاتورة الماء، والكهرباء، والمحروقات، وصيانة الآلات والأثاث، وصيانة السيارات والآلات، وصيانة الأبنية وإصلاحها، والقرطاسية والمطبوعات، ومواد وخامات وإعاشة، وألبسة، وأدوية، والتنظيفات ومنها عقود التنظيفات، ومصاريف التأمين، والسفر في المهام الرسمية. ويلاحظ من خلال الشكل رقم (٨,٣) استقرار بند استخدام السلع في الوحدات الحكومية ضمن الموازنة خلال العشر سنوات الماضية، إذ انخفض من ١١ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨، إلا أنها ارتفعت في عام ٢٠١٩ لتصل إلى ٣٣ مليون دينار نتيجة إضافة ٢٨ وحدة حكومية إلى الموازنة العامة، وتجدر الإشارة إلى أنه ثمة العديد من الإجراءات التي من شأنها خفض النفقات وخاصة في الوحدات الحكومية المضافة إلى الموازنة.

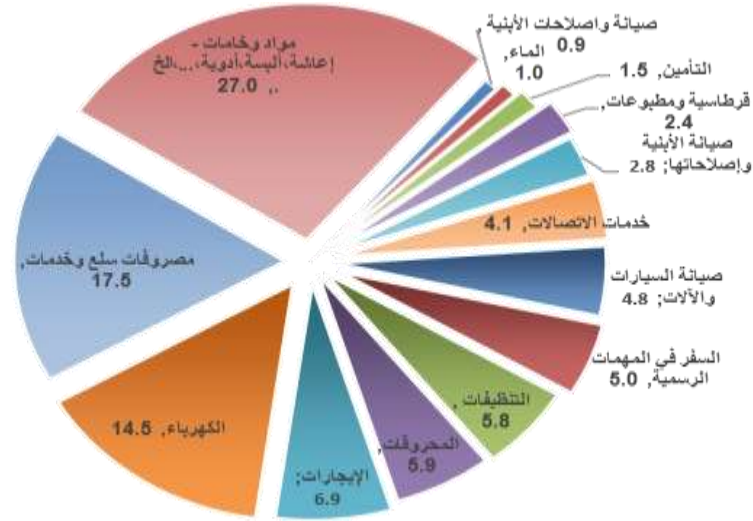
الشكل رقم (٨,٣): تطور بند استخدام السلع للوحدات الحكومية ضمن الموازنة



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

وفيما يتصل بالأهميات النسبية لبنود استخدام السلع وكما هو موضح في الشكل رقم (٩,٣) نجد أن بند مواد وخامات - إعاشة، ألبسة، أدوية،... إلخ. استحوذ على ٢٧%، تلاه بند مصروفات سلع وخدمات بنسبة ١٧,٥%، ثم بند الكهرباء بنسبة ١٤,٥%، والإيجارات بنسبة ٦,٩%. إن توحيد السياسات الحكومية في هذا الجانب ولكل الوحدات الحكومية من حيث إدارة استخدام السلع والخدمات مثل تركيب وحدات الطاقة البديلة، وشراء المباني من خلال التأجير التمويلي وضم الوحدات الحكومية ضمن مكان واحد يوفر الخدمات المشتركة للوحدات، وذلك سيعمل على توفير الكثير من المصاريف.

الشكل رقم (٣، ٩): الأهمية النسبية لبند استخدام السلع للوحدات الحكومية ضمن الموازنة لعام ٢٠١٩



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويبين الجدول رقم (٣، ٣) تطور بنود استخدام السلع والخدمات في الوحدات الحكومية ضمن الموازنة، ومن الواضح أن ثمة تنامياً لبعض النفقات والتي يمكن تقليصه إلى أقل ما يمكن من خلال الإدارة الشاملة للوحدات الحكومية.

الجدول رقم (٣، ٣): تفصيل بند استخدام السلع للوحدات الحكومية ضمن الموازنة (مليون دينار)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.3	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5	الإيجارات
1.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	2.2	2.0	خدمات الاتصالات
0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	الماء
4.8	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	0.8	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	الكهرباء
2.0	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.4	0.4	0.4	2.3	2.1	المحروقات
0.9	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3	صيانة الآلات والأثاث
1.6	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	0.9	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	صيانة السيارات والآلات
0.3	0.1	0.1	0.9	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	صيانة الأبنية وإصلاحها
0.8	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.6	0.5	قرطاسية ومطبوعات
9.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	مواد وخامات - إغاشة، البسة، أدوية، أفلام، إلخ.
1.9	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	التنظيفات ولوازمها
0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	التأمين
1.7	1.3	1.5	1.7	1.2	1.3	1.0	0.7	0.9	0.6	1.1	1.4	السفر في المهمات الرسمية
5.8	1.6	1.7	2.4	1.4	1.0	0.7	0.6	1.4	1.5	2.6	2.2	مصرفات سلع وخدمات

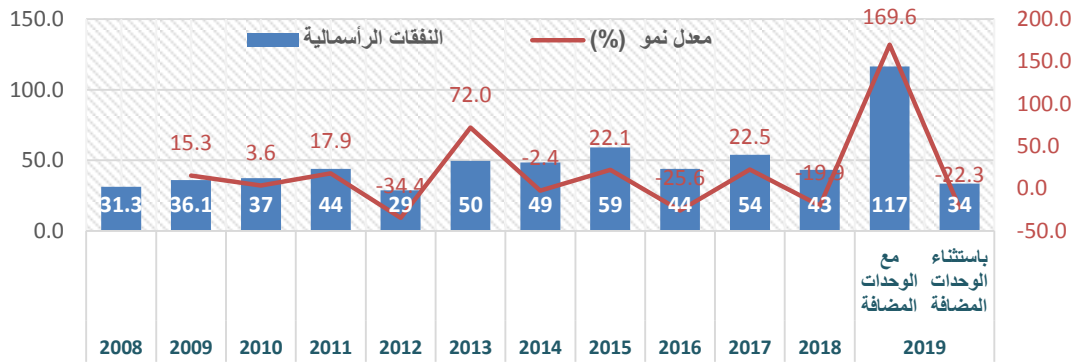
33.4 8.4 8.3 10. 7.7 7.2 6.4 4.9 6.3 6.5 12 11 المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

٣,٢,٣ النفقات الرأسمالية

ارتفعت النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ٣١ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٤ مليون دينار في عام ٢٠١٩ باستثناء الوحدات المضافة وبإضافة موازنات الوحدات المضافة للموازنة تصبح ١١٧ مليون دينار، كما نمت النفقات بالمتوسط بنسبة ٤% تقريباً خلال هذه المدّة، ومن الملاحظ أن ثمة تذبذباً في حجم الإنفاق الرأسمالي والذي نتج عن طبيعة المشاريع التي تقوم بها المؤسسات والتي في غالبيتها تطوير لبيئة العمل الداخلية ولا تقوم بمشاريع استراتيجية.

الشكل رقم (٣,١٠): النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة (مليون دينار)



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة.

وبقسمة النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة على الناتج المحلي الإجمالي نجد أن سلوك المؤسسات ثابت وغير متغير إذ بلغ بالمتوسط ٠,١% خلال المدّة من ٢٠٠٩-٢٠١٨ ليرتفع إلى ٠,٢% في عام ٢٠١٩ نتيجة إضافة المؤسسات. أما مرونة النفقات الرأسمالية لتغيرات الناتج المحلي الإجمالي (التغيرات الاقتصادية الكلية) نجد أن ثمة مرونة فيها إذ بلغت بالمتوسط ١,١ نقطة، مما يعني أن إجمالي النفقات مرنة ولكن في إطار محدود. كما يلاحظ انخفاض نسبة النمو للنفقات الرأسمالية لتصل إلى ٢٢,٣%-٠%، وفي حال إضافة الوحدات الحكومية الثماني والعشرين فإن نسبة النمو للنفقات الرأسمالية تصل إلى ٤١,٤%.

الجدول رقم (٣,٤): مرونة النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

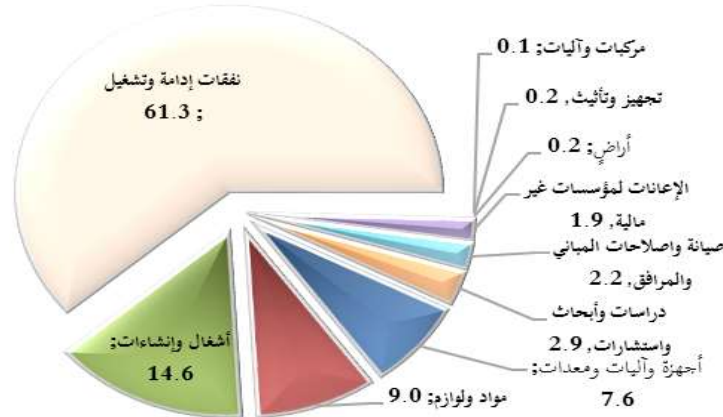
الوحدات الحكومية المضافة ٢٠١٩	بدون الوحدات الحكومية المضافة ٢٠١٩	٢٠١٩*	بالمعدل	٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	
41.4	-22.3	170	7.1	-20	22.5	-26	22	-2.4	72.0	-34	18	3.6	15	النمو
0.1	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	النسبة من GDP
6.9	-3.7	20.3	1.1	-2.8	5.7	-7.5	4.7	-0.4	8.1	-5.0	2.0	0.4	1.9	المرونة

* إعادة تقدير موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٨، أعداد مختلفة. البنك المركزي، النشرة الإحصائية السنوية، ٢٠١٨.

كما ويبين الشكل رقم (١١,٣) الأهمية النسبية لبنود النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة، فنسبة نفقات الإدامة والتشغيل تشكّل حوالي ٦١,٣%، تلتها الأشغال والإنشاءات بنسبة ١٤,٦%، و مواد ولوازم ٩%. ويمكن الاستنتاج من خلال ذلك أن الإنفاق الاستثماري غير منتج إنتاجاً كبيراً فهو على الأغلب إدارة المباني وصيانتها وتأثيث وأراضٍ وإنشاءات.

الشكل رقم (١١,٣): الأهمية النسبية لبنود النفقات الرأسمالية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة (٢٠١٩)



المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩، أعداد مختلفة.

٤,٢,٣ سناريوهات توقعات موازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة للأعوام ٢٠١٩ - ٢٠٢٨

يتضمن هذا الجزء من الدراسة تقدير موازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة وضمن عدة سناريوهات للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٩، ويتمثل السناريو الأساسي في تقدير موازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة حسب المسارات التاريخية للسلاسل الزمنية والذي يركز على اتجاه نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة ونسب الانحراف خلال السنوات السابقة. وتشير توقعات النفقات للوحدات الحكومية ضمن الموازنة للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٩ إلى أن إجمالي النفقات ستصل إلى ٥٨٦ مليون دينار في عام ٢٠٢٠، وتشير التوقعات إلى أن النفقات ستصل إلى ٧٣٤ مليون دينار في عام ٢٠٢٩ إذا ما تابعت النفقات مسارها الزمني. كما وتشير التوقعات إلى تنامي تعويضات العاملين لتصل إلى ٤٤٥ مليون دينار في عام ٢٠٢٩.

الجدول رقم (٥,٣): توقعات السناريو الأساسي لموازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (مليون دينار)

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	
712	691	670	650	630	611	592	574	554	537	337	مجموع النفقات
571	553	534	517	500	483	467	452	434	419	296	النفقات الجارية
432	419	407	395	384	373	362	351	338	322	234	تعويضات العاملين
50	48	46	44	42	40	38	36	35	33	8	استخدام السلع والخدمات
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	إعانات لمؤسسات عامة غير مالية
34	33	31	30	28	27	25	24	22	27	22	مساعداة اجتماعية
50	47	45	43	41	39	37	35	34	32	27	نفقات أخرى جارية
141	138	135	133	130	128	125	123	120	118	42	النفقات الرأسمالية

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

يتمثل السيناريو البديل في الأخذ بالتوصيات في مجال إجراءات ضبط كفاءة الإنفاق العام وتحسينه، وترشيد الإنفاق الجاري والرأسمالي والتقييد ببلاغات رئاسة الوزراء، وضبط بنود استخدام السلع والخدمات والعلاوات بنسب تتراوح من ٥-١٥%، وتشير توقعات النفقات للوحدات الحكومية ضمن الموازنة للمدة ٢٠١٩-٢٠٢٨ إلى أن إجمالي النفقات ستصل إلى ٥١٩ مليون دينار في عام ٢٠٢٠، كما وتشير التوقعات إلى أن النفقات ستصل إلى ٥٩٠ مليون دينار في عام ٢٠٢٩ إذا ما تابعت النفقات مسارها الزمني. كما وتشير التوقعات إلى تنامي تعويضات العاملين لتصل إلى ٤٦٠ مليون دينار في عام ٢٠٢٩.

الجدول رقم (٦,٣): توقعات السيناريو البديل لموازنات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (مليون دينار)

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	
577	565	553	542	530	538	527	516	519	537	337	مجموع النفقات
448	437	427	416	406	415	405	396	400	419	296	النفقات الجارية
367	356	346	336	326	335	326	316	321	322	234	تعويضات العاملين
32	32	32	31	31	31	31	30	30	33	8	استخدام السلع والخدمات
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	إعانات لمؤسسات عامة غير مالية
21	20	20	20	19	19	19	18	18	27	22	مساعدات اجتماعية
23	23	24	24	25	25	26	26	27	32	27	نفقات أخرى جارية
129	128	126	125	124	123	121	120	119	118	42	النفقات الرأسمالية
135	126	117	108	100	73	65	58	35	0	0	الوفر المتحقق مقارنة بالسيناريو الأساسي

المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

٣,٣ الموازنة الإفرادية للوحدات الحكومية ضمن الموازنة

قامت الحكومة بتطبيق مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج من خلال دائرة الموازنة العامة في عام ٢٠١٠ وذلك بربط أداء المؤسسات الحكومية والمستقلة بالإنفاق، من خلال وضع مؤشرات أداء يتم تقييمها سنوياً، وعند وضع قانون الموازنة العامة تقوم الوحدات الحكومية بتحديد أهدافها الاستراتيجية وأهدافها وبرامجها، وبالطبع كان المفروض أن تحصل كل مؤسسة على مخصصاتها للسنة المالية بناءً على أدائها، ولكن على أرض الواقع أصبحت هذه الأهداف شكلية والأمر يتم من خلال تخصيص حاجة الوحدات حسب بنود الإنفاق، أي أن الموازنة في الظاهر موجة بالنتائج وعلى أرض الواقع هي موازنة بنود. وسيتم في هذا الجزء التطرق إلى جانب الأهداف الاستراتيجية ونسبة المتحقق منها وربطها بالأداء المالي وتفصيل بنود الموازنة للوحدات الحكومية ضمن الموازنة، كما سيتم قياس مدى تحقق التحسن للأداء الحكومي^{١٩} بين عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٧.

^{١٩} (قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2018 - قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2017) / (قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2017 - قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2017) x 100

١,٣,٣ الديوان الملكي الهاشمي

شهدت نفقات الديوان الملكي تنام خلال مدة الدراسة، فكما هو موضح في الجدول رقم (٧,٣) بلغ إجمالي الإنفاق ٥٥,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٥٠,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو بلغت ١٠,٥%، ونما إجمالي النفقات الإجمالية بنسبة ٣,٢% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، ومن الجدير بالذكر أنه لا يوجد أي نفقات رأسمالية ضمن ميزانية الديوان الملكي الهاشمي، مما يعني أن جميع نفقات الديوان هي نفقات جارية، إذ منها ٤٥% نفقات القصور الملكية والتي وصلت إلى ٢٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، ومن جانب آخر بلغت النفقات الأخرى والتي تشمل المساعدات الاجتماعية التي يقدمها الديوان الملكي (طبية، تدريس، اجتماعية... إلخ) إلى ٢٦,٩ مليون دينار، ومن الملاحظ نمو هذا البند نمواً كبيراً، إذ ارتفع من ١٠,١ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ ليصل إلى ٢٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، أي بمعدل نمو سنوي ١٢,٥% خلال المدة ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما نفقات استخدام السلع فشهدت انخفاضاً من ٥,٨ مليون دينار في عام ٢٠٠٩ إلى ١,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٧,٣): موازنة الديوان الملكي الهاشمي للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

**2019	*2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
55.6	50.3	47.4	43.3	40.3	35.3	35	39.9	34.8	36.8	44.5	41.4	إجمالي النفقات
10.5	6.1	9.5	7.4	14.2	0.9	-12.3	14.7	-5.4	-17.3	7.5		معدل النمو %
55.6	50.3	47.5	43.3	40.3	35.3	35	39.9	34.8	36.8	44.5	41.4	النفقات الجارية
10.5	5.9	9.7	7.4	14.2	0.9	-12.3	14.7	-5.4	-17.3	7.5		معدل النمو %
2.1	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	2.4	2.2	2.1	2.0	1.7	تعويضات العاملين
10.1	1.1	2.2	1.1	-1.1	1.7	-25.1	7.2	6.7	3.0	18.7		معدل النمو %
1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6	1.3	1.0	1.3	1.5	5.8	5.4	استخدام السلع والخدمات
0.6	0.0	0.0	4.6	-2.5	22.7	28.0	-21.3	-15.3	-74.1	6.6		معدل النمو %
26.9	21.8	19.0	14.9	12.0	6.9	6.9	10.5	8.5	10.4	10.7	10.1	نفقات أخرى جارية
23.4	14.6	28.0	24.3	73.2	-0.3	-34.1	23.6	-18.3	-2.5	5.5		معدل النمو %
25	25	25	25	25	25	25	26	22.8	22.8	26	24.1	نفقات القصور الملكية
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.8	14.0	0.0	-12.3	7.7	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل بند تعويضات العاملين نجد أنه قد شهد استقراراً نسبياً خلال مدة الدراسة ليصل إلى ١,٩ في عام ٢٠١٨، كما تم رصد مبلغ ٢,١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، ويعدُّ هذا الرقم متوازناً إذا ما تم مقارنته بعدد الموظفين الفعليين في الديوان الملكي، وقد يفسر ذلك ارتباط الديوان الملكي ارتباطاً مباشراً مع الوزارات والأجهزة الأمنية والتي تعكس تكاليف الرواتب على ميزانيتها، ومن جانب آخر يشير الهيكل الوظيفي للديوان الملكي العامر كما هو موضح في الجدول رقم (٨,٣) بلوغ عدد الوظائف الإجمالية ٢٩٧ وظيفة، منها ٥٠ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و١٨٧ وظيفة إدارية ومالية و٦٠ وظيفة أخرى لعام ٢٠١٨ بزيادة بسيطة عن عام ٢٠١٧. وإذا ما تم حساب معدل تعويضات العاملين الشهرية نجد أنها تبلغ بالمتوسط ٥٣٣ ديناراً لكل موظف.

الجدول رقم (٨,٣): هيكل الوظائف في الديوان الملكي الهاشمي

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
187	187	176	الوظائف الإدارية والمالية

60	60	60	الوظائف الأخرى
50	50	50	الوظائف المساندة (الفة الثالثة)
297	297	286	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

ولا يستهدف الديوان الملكي أية أهداف ضمن موازنته المنشورة على موقع دائرة الموازنة العامة لكافة السنوات، وبالتالي لا تعدُّ موازنته موجهة بالنتائج.

ومن التوصيات المقترحة للحدّ من الإنفاق في الديوان الملكي

- تقنين آليات واضحة ووضعها لكيفية صرف المساعدات الخاصة في ضوء تناميها بصورة كبيرة في المدة الأخيرة.
- ربط ميزانية الديوان الملكي بالأهداف على غرار الوحدات الحكومية الأخرى ولتكون موازنتها موجهة بالنتائج.
- تحميل تكاليف كافة الموظفين من الوزارات والأجهزة الأمنية والذين لا يدخلون ضمن ميزانية الديوان على ميزانية الديوان الملكي العامر.
- استخدام أساليب وأدوات توفير الطاقة، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء والمياه.

٢,٣,٣ الخدمات الطبية الملكية

تقدم الخدمات الطبية الملكية خدماتها من خلال ١٤ مستشفى، و ١٤ مركزاً طبياً، و ٢٢ عيادة أسنان، كما تطور عدد الأسرة من ٢١٣١ سريراً في عام ٢٠١٥ إلى ٣٤٧٦ سريراً متوقعاً في عام ٢٠١٩. وتشير البيانات المالية للخدمات الطبية الملكية وكما هي مبينة في الجدول رقم (٩,٣) إلى تنامي نفقات الخدمات الطبية الملكية بصورة كبيرة لتتضاعف خلال العقد الماضي، إذ بلغ إجمالي الإنفاق ٢٢٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٢٢٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو 1%، ومعدل نمو سنوي 8.5%، ويعزى ذلك إلى توسع الخدمات الطبية في المركز والمحافظات، كما وتشكل تعويضات العاملين ما نسبته ٨٦,٥% من إجمالي النفقات لتبلغ ١٩٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩، ومن الملاحظ ومن خلال تحليل ميزانية الخدمات الطبية الملكية أن تصنيف البنود لا يظهر حجم النفقات الجارية الأخرى مثل: الكهرباء، والماء، والنقل..... إلخ، والذي يمثل المبالغ المدفوعة من القوات المسلحة الأردنية، كما ولا تظهر الموازنة الإيرادات التي تحصلها الخدمات وكيفية تخصيصها ضمن النفقات. وقد بلغت النفقات الرأسمالية ضمن ميزانية الخدمات الطبية الملكية ٣١ مليون دينار، ويتضمن الإنفاق الرأسماليّ عدة بنود رئيسة، هي أشغال وإنشاءات (٤٧%)، وأجهزة ومعدات (٢٦%)، ومواد ولوازم (٢٣%)، تجهيز مركبات وتأثيثها (٥%).

الجدول رقم (٩,٣): موازنة الخدمات الطبية الملكية للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
229	227	227	276	217	201	189	163	165	139	129	101	مجموع النفقات
1	0.0	-18	27	8	7	16	-2	19	8	27		معدل النمو %
198	189	178	236	161	156	143	138	12	109	102	78	النفقات الجارية
5.0	6.0	-24	47.0	3.0	9.0	4.0	7.0	18.0	7.0	30.0		معدل النمو %
198	189	178	236	161	156	143	138	128	109	102	78.	تعويضات العاملين
5.0	6.0	-24.0	47.0	3.0	9.0	4.0	7.0	18.0	7.0	30.0		معدل النمو %

31.0	39.0	49.0	40.0	56.0	46.0	46.0	25.0	37.0	30.0	27.0	23.0	النفقات الرأسمالية
-19.0	-22.0	23.0	-29.0	23.0	0.0	83.0	-32.0	23.0	11.0	17.0		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما بخصوص قياس مدى تحقق تحسن الأداء المؤسسي ما بين عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨، فتشير الأهداف الاستراتيجية للخدمات الطبية الملكية والمتمثل في تحسين جودة الخدمات الطبية وضمان استمراريته وفقاً للمعايير العالمية ومؤشراته معدل ممرض لكل طبيب، وأعداد المشمولين في التأمين الصحي، كما ويستهدف برنامج الإدارة والخدمات المساندة وبرنامج الرعاية الصحية الثانوية، وحسب مؤشرات الأداء فقد حققت الخدمات الطبية الملكية الأهداف ولكن المؤشرات هذه غير مقرونة بأهداف علمية وثابتة، فلا تعكس تطور حجم موازنة الخدمات الطبية، كما أنها لا تعكس الأثر المتمثل بعدد المعالجات وعدد الأطباء لكل مؤمن عليه..... إلخ، كما نجد أنها استهدفت تحسين جودة الخدمات وضمان استمراريته وفقاً للمعايير العالمية، وقد تم القياس بمؤشرات غير واقعية تمثلت في معدل ممرض لكل طبيب وكذلك أعداد المشمولين بالتأمين الصحي.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة تصنيف بنود ميزانية الخدمات الطبية الملكية لتشمل كافة البنود.
- ربط ميزانية الخدمات الطبية الملكية بإيراداتها.
- ضبط النمو في جانب النفقات الجارية والتي نمت بالمتوسط ٨%.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وبالذات السفر والتأمين والمكافآت والرواتب، وكذلك مصاريف الطاقة وخاصة الكهرباء من خلال البحث عن وسائل بديلة للطاقة الكهربائية.
- ضرورة صياغة أهداف واقعية تعكس النشاط والموازنة لتكون موازنتها موجهة بالنتائج.

٣,٣,٣ مستشفى الأمير حمزة

صدر النظام الخاص لمستشفى الأمير حمزة بمنحه الاستقلال المالي والإداري في عام ٢٠٠٨ بهدف منح إدارة المستشفى الحرية والاستقلالية في السعي للتطور، برفد المستشفى بكفاءات طبية ذات كفاءة عالية جنباً إلى جنب مع أطباء وزارة الصحة وأطباء من الخدمات الطبية الملكية والجامعات الحكومية الرسمية والقطاع الخاص، وتم عقد اتفاقية تعاون طبي متكامل مع الجامعة الهاشمية لتدريب طلبة الجامعة في التخصصات الطبية والفنية في المستشفى وقيام أساتذة الطب من أعضاء هيئة التدريس في الجامعة بتغطية العمل في أقسام المستشفى المختلفة.

وتشير البيانات المالية لمستشفى الأمير حمزة إلى تزايد كبير في ميزانية المستشفى من ٩,٩ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٧,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بنسبة نمو بلغت ١٥,٨% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، كما تشير البيانات إلى بلوغ إجمالي الإنفاق ٢٩,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة نمو 6.5% عن ٢٠١٨، كما تشكل النفقات الجارية حوالي ٧٤% من إجمالي النفقات، وقد ارتفعت نفقات استخدام السلع والخدمات من ٧,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١١,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة لارتفاع عدة بنود، منها بنود مواد وخامات - إعاشة ألبسة وأدوية والتي شكلت ٧٠% من بند استخدام السلع والخدمات، والكهرباء الذي شكل ٨,٢% من البند والمحروقات الذي شكل ٣,٨%. كما بلغت نفقات استخدام السلع والخدمات ١٢,٢ مليون دينار في موازنة

٢٠١٩ مقارنة مع ١١,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو بلغت ٦,١%، لتنمو بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٠-٢٠١٨ بنسبة ٩,١%. أما النفقات الرأسمالية فقد ارتفعت من ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٠ لتصل إلى ٧,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، والتي تشكلت من عدة بنود منها، مواد ولوازم بنسبة ٨٢%، ونفقات إدامة وتشغيل بنسبة ٧%، وصيانة وإصلاحات المباني والمرافق بنسبة ٦%، وأجهزة وآليات ومعدات بنسبة ٥%.

الجدول رقم (١٠,٣): مستشفى الأمير حمزة للمدة (٢٠١٩-٢٠١٠)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
29.7	27.9	26.2	22.6	27.2	23.5	23.9	13.8	15.0	9.9	إجمالي النفقات
6.5	6.5	15.9	-16.9	15.7	-1.7	73.2	-8.0	51.5		معدل النمو %
21.7	20.7	19.5	15.1	18.5	14.6	13.9	12.9	13.4	8.7	النفقات الجارية
4.8	6.2	29.1	-18.4	26.7	5.0	7.8	-3.7	54.0		معدل النمو %
7.7	7.4	6.7	6	5.5	5	4.5	4.1	3.4	0.3	تعويضات العاملين
4.1	10.4	11.7	9.1	10.0	11.1	9.8	20.6	1033		معدل النمو %
12.2	11.5	11	7.3	11.7	8.3	8.1	7.6	8.7	7.4	استخدام السلع والخدمات
6.1	4.5	50.7	-37.6	41.0	2.5	6.6	-12.6	17.6		معدل النمو %
1.7	1.8	1.7	1.8	1.3	1.3	1.4	1.2	1.3	1.0	نفقات أخرى جارية
-5.6	5.9	-5.6	38.5	0.0	-7.1	16.7	-7.7	30.0		معدل النمو %
8	7.2	6.8	7.4	8.7	8.9	10	0.9	1.6	1.2	النفقات الرأسمالية
11.1	5.9	-8.1	-14.9	-2.2	-11.0	1011.1	-43.8	33.3		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويتحليل بند تعويضات العاملين نجد أنه شكل ٣٥,٥% من النفقات الجارية، وقد ارتفع هذا البند ارتفاعاً كبيراً من ٣,٤ مليون دينار في عام ٢٠١١ ليصل إلى ٧,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو 10.8% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، وتقدر موازنة عام ٢٠١٩ هذا البند بحوالي ٧,٧ مليون دينار وبنسبة نمو ٤,١ عن عام ٢٠١٨، وبحساب متوسط تعويضات العاملين الشهرية نجد أنها شكلت حوالي ٧٠,٨ دينار لكل موظف بالمتوسط، هذا وقد بلغ عدد الوظائف الإجمالي في المستشفى ٨٨٦ وظيفة منها ٥٤ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة)، و٧١٣ وظيفة فنية، و١١٩ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨ والذي من المتوقع أن يزيد في عام ٢٠١٩، ويتوافق الهيكل الوظيفي في المستشفى مع واقع الخدمات المقدمة.

الجدول رقم (١١,٣): هيكل الوظائف في مستشفى الأمير حمزة

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
121	119	119	الوظائف الإدارية والمالية
732	713	688	الوظائف الفنية

0	0	0	الوظائف الأخرى
53	54	54	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
906	886	861	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد ورد في تقارير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٦ مخالفة تتصل بعمل المستشفى وذلك بوجود تلاعب في أرقام العطاءات وتوقيع لجنة الاستلام بما فيها توقيع مندوبي ديوان المحاسبة على ضبوطات اللوازم بقيمة ١,١ مليون دينار. أما عن درجة تحسن أداء المستشفى ضمن ميزانيته الموجهة بالنتائج بين عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٧ فتشير الأهداف الواردة ضمن ميزانيته بأن نسبة الإنجاز للمؤشرات ١٠٠%، إذ يستهدف تحسين جودة خدمات الرعاية الصحية وضمان استمراريته والتي تم قياسها بمؤشر أداء نسبة عدد المرضى إلى عدد الأطباء والتي بلغت ٢,٧ ممرض لكل طبيب في عام ٢٠١٧، في حين استهدف المستشفى أن تكون النسبة ٢ (ممرضين) لكل طبيب لعام ٢٠١٨، كما أنه استهدف برامج الإدارة والخدمات المساندة وبرنامج الرعاية الصحية الثانوية، ومن الملاحظ أن الأهداف ومؤشرات الأداء المستهدفة لا تعكس الأهداف المالية، إذ من الممكن قياس تكلفة المريض الواحد. ومن الملاحظ في مجال الأهداف أنها ثابتة ولا تعكس حجم الخدمات المقدمة من المستشفى.

ومن التوصيات المقترحة للحدّ من نفقات مستشفى الأمير حمزة:

- ضبط النفقات العلاجية في المستشفى.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وبالذات بند المواد واللوازم، وكذلك مصاريف الطاقة وخاصةً الكهرباء من خلال تركيب نظام الخلايا الشمسية للتخفيف من فاتورة الطاقة.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.
- التقيّد بضبط الإنفاق الجاري والتشغيلي حسب بلاغات رئاسة الوزراء.

٤,٣,٣ هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن

تتمتع الهيئة بشخصية ذات استقلال مالي وإداري، وتعدّ الخلف القانوني لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء وهيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي وسلطة المصادر الطبيعية بما يتصل بالمهام التنظيمية المقررة للسلطة، وتهدف الهيئة إلى تنظيم القطاع على أساس التوازن بين مصالح المستهلكين والمرخص لهم والمستثمرين وأي جهات أخرى ذات علاقة بما فيها تنظيم ومراقبة قطاع الطاقة النووية والأشعة واستخداماتها، وتقوم أيضاً بالتأكد من توافر شروط السلامة العامة والوقاية الإشعاعية والأمان والأمن النووي ومتطلباتها، وتعمل على حماية البيئة وصحة الإنسان وممتلكاته من أخطار التلوث والتعرض للإشعاعات المؤذية، كما تهدف إلى رعاية مصالح مستهلكي الكهرباء شريطة التزامهم بشروط تزويد الخدمة الصادرة عن المرخص لهم والمعتمدة من خلال الهيئة، كما تعمل الهيئة على ضمان توفير خدمات آمنة في القطاع، مستقرة ودائمة ذات جودة عالية وبصورة كافية، وضمان تقيد المشاريع العاملة في القطاع بمعايير المحافظة على البيئة وشروط السلامة العامة المطبقة في المملكة، وتنظيم الاستغلال الأمثل للثروات المعدنية بما فيها استخراج المعادن الحجرية واستغلالها واستثمار المعادن وتجهيزها وإعدادها للتسويق.

وقد شهدت نفقات هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن استقراراً نسبياً في إجمالي النفقات، إذ تشير البيانات المالية كما هي مبينة في الجدول رقم (١٢،٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٥،٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ بنسبة نمو ١،٣% عن عام ٢٠١٨، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ٢،٥% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٥-٢٠١٨، أما بند استخدام السلع فقد شهد استقراراً إذ بلغ ٠،٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨. أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠،٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل مليون دينار في عام ٢٠١٨، ونفقات إدامة وتشغيل (٥٨٤%).

الجدول رقم (١٢،٣): موازنة هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن للمدة (٢٠١٩-٢٠١٥)

2019**	2018*	2017	2016	2015	
5.2	5.1	5.0	6.1	5.9	إجمالي النفقات
1.3	2.3	-17.2	3.7		معدل النمو %
4.5	4.1	4.0	4.0	3.8	النفقات الجارية
8.3	2.1	1.8	3.3		معدل النمو %
4.0	3.6	3.5	3.4	3.2	تعويضات العاملين
10.3	4.0	3.7	4.7		معدل النمو %
0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	استخدام السلع والخدمات
-8.2	-12.8	-9.3	-4.1		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
4.4	4.0	-5.2	-3.7		معدل النمو %
0.8	1.0	1.0	2.1	2.0	النفقات الرأسمالية
-26.5	3.1	-52.7	4.5		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل البند الرئيس في ميزانية هيئة تنظيم الطاقة والمتمثل في تعويضات العاملين والذي يشكل ٧٧% من إجمالي النفقات و٨٩% من النفقات الجارية فقد شهد ارتفاعاً خلال مدة الدراسة ليلعب ٤،٠ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٣،٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبنسبة نمو ٥،٧% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٥-٢٠١٨، وإذا ما تم قسمة تعويضات العاملين على عدد العاملين فنجد أن متوسط تعويضات العاملين الشهرية قد بلغ ٧٤٧ دينار لكل موظف، هذا وقد رصدت الهيئة ١،٨ دينار علاوات ومكافآت لموظفيها في عام ٢٠١٩ تمثلت بالعلاوة الإضافية (٢٦%)، ومكافآت الموظفين (١٢%)، وعلاوات أخرى (٥%)، وعلاوة النقل (٣%)، وعلاوة الميدان (٣%)، وعلاوة العمل الإضافي (١%)، وبديل تنقلات (١%) من إجمالي المبلغ المرصود. ويظهر الجدول رقم (١٣،٣) هيكل الوظائف، إذ بلغ عدد الوظائف الإجمالي ٤٥٠ وظيفة منها ٨٨ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١١٦ وظيفة فنية و ١٥٤ وظيفة إدارية ومالية. ويلاحظ من خلال تحليل هيكل الوظائف وفي ضوء الأهداف الفنية التي تستهدفها الهيئة أن الوظائف الإدارية والمالية كبيرة نسبياً.

الجدول رقم (١٣،٣): هيكل الوظائف في هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
----------	------	------	-----------

149	154	129	الوظائف الإدارية والمالية
119	116	109	الوظائف الفنية
97	92	105	الوظائف الأخرى
81	88	88	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
446	450	431	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص تحقيق موازنة الهيئة لأهدافها الاستراتيجية والتي بنيت على أساس التوازن بين مصالح المستهلكين والعاملين في القطاع والمستثمرين، فقد حققت الهيئة كافة الأهداف، غير أن طبيعة المؤشرات المستهدفة يصعب قياس أثرها على الاقتصاد ومدى أهميتها وفعاليتها وتقاطعها مع مسؤوليات وزارة الطاقة والثروة المعدنية.

ومن التوصيات المقترحة:

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تُشكّل حوالي ٧٧% من إجمالي الإنفاق.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وبالذات السفر والتأمين والمكافآت والرواتب.

٥,٣,٣ هيئة الاستثمار

تعززت صلاحيات هيئة الاستثمار الأردنية بإقرار قانون الاستثمار رقم (٣٠) لعام ٢٠١٤، والذي مكّن الهيئة بجعلها الجهة الحكومية الوحيدة المسؤولة عن جذب الاستثمارات ودعم الصادرات وتوفير بيئة استثمارية آمنة ومستقرة. ويمنح القانون هيئة الاستثمار الأردنية السلطة والصلاحيات اللازمة لإيجاد المركزية في كافة الإجراءات المتصلة بالاستثمار وتسريعها، بما في ذلك إنشاء المناطق التنموية الاقتصادية الخاصة وتنظيمها.

وقد شهدت موازنة هيئة الاستثمار أداءً مالياً متفاوتاً خلال مدة الدراسة فسجلت إجمالي النفقات ٤,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٥,١ مليون دينار في عام ٢٠١٨ أي بنسبة انخفاض ٤% عن عام ٢٠١٨، ونما إجمالي النفقات خلال مدة الدراسة بالمتوسط بنسبة ١٥,٤%، وقد شهدت النفقات الجارية تزايداً لتصل إلى ٣,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، مقابل مليون دينار في عام ٢٠٠٨، وتشكل النفقات الجارية ٦٩% من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٨، وكان السبب الرئيسي وراء ارتفاع هذا البند هو ارتفاع تعويضات العاملين، كما شهد الإنفاق الرأسمالي استقراراً نسبياً خلال مدة الدراسة ليصل إلى ١,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ١,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٤,٣): موازنة هيئة الاستثمار للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4.9	5.1	5.0	4.5	4.1	1.3	1.6	2.0	2.4	2.8	3.5	2.7	إجمالي النفقات
-4.0	2.0	12.0	8.0	212	-16	-21	-18	-14	-21	30		معدل النمو %
3.6	3.5	3.4	3.5	2.8	1.0	1.1	1.3	1.4	1.4	1.3	1.0	النفقات الجارية
4.0	1.0	-3.0	26	168	-2.0	-15	-13	6.0	4.0	33	-	معدل النمو %
3.1	2.9	2.8	2.7	2.1	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	0.8	0.7	تعويضات العاملين
6.0	4.0	2.0	32	154	-2.0	-12.	-8.0	8.0	13.0	17	-	معدل النمو %
0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	استخدام السلع والخدمات

-3.0	-21	-15	-19	364	12.0	-31	-29	5.0	-13	11.0	-	معدل النمو %
0.2	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
11.0	24.0	-30	4147.0	-67	-9.0	34.0	-30	1.0	-27	104.0	-	معدل النمو %
1.3	1.7	1.6	0.9	1.3	0.3	0.5	0.7	1.0	1.5	2.2	1.7	النفقات الرأسمالية
-22	4.0	73.0	-29.0	379.	-45	-31	-26	-33	-35	29.0	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل بند تعويضات العاملين نجد أنه شكل ٨٦,١% من النفقات الجارية إذ بلغت ٣,١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٥,١ مليون دينار في عام ٢٠١٨، كما ويعدّ متوسط الرواتب في هيئة الاستثمار مرتفعاً نسبياً إذ يبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١٣٠٤ دينار، ومن أبرز بنود الرواتب التي شهدت ارتفاعاً العلاوات الإضافية والعلاوات الأخرى ومكافآت الموظفين التي بلغت ٤٠٠ ألف دينار في عام ٢٠١٧ لترتفع إلى ٥٠٠ ألف دينار في عام ٢٠١٨، أما موازنة عام ٢٠١٩ فقد تم تخصيص علاوة منفصلة تحت مسمى علاوة ميدان لتتخفف تبعاً لذلك المكافأة إلى ٥٥ ألف دينار. وقد تم رصد مكافآت غير الموظفين في موازنة عام ٢٠١٩ بقيمة ١٩٥ ألف دينار. وقد شهد عدد الوظائف المنخفضة في الهيئة، فكما هو موضح في الجدول رقم (١٥,٣) أن عدد الوظائف الإجمالي ٢٠٣ وظيفة منها ٤٣ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و١١٩ وظيفة فنية و٣٦ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٥,٣): هيكل الوظائف في هيئة الاستثمار

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	44	36	35
الوظائف الفنية	129	119	117
الوظائف الأخرى	5	5	5
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	47	43	41
المجموع	225	203	198

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات على هيئة الاستثمار تمثلت بقيام الهيئة بصرف مبالغ مالية على شكل مكافآت وحوافز ومصاريف استضافة، دون وجود المستند القانوني والمالي اللذين يدعمان عملية الصرف، إضافة إلى وجود عمليات صرف لا تراعي قواعد الترشيد في الإنفاق، مثل قيام الهيئة بمحاسبة الصحف المحلية مقابل نشر إعلاناتها على أساس الحجم وليس على أساس الكلمة، إضافة إلى وجود خلل كبير في الإدارة المالية للهيئة، إذ تمثلت ببعض الممارسات التي تزيد من نفقات الهيئة السنوية دون وجه حق. أما فيما يتصل بحساب مباني الهيئة المستأجرة، فأشار التقرير إلى وجود هدر كبير في النفقات السنوية، ولم يتم العمل على استغلالها استغلالاً صحيحاً، الأمر الذي لا يتضح به ممارسة ضبط الإنفاق الحكومي وترشيده، إضافة إلى بعض الممارسات التي تحرم الخزينة من زيادة إيراداتها، مثل عدم اقتطاع الرسوم والضرائب المستحقة على المباني المستأجرة من هيئة الاستثمار. كما وردت أيضاً مخالفات في تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٦ تمثلت بعدم استيفاء الهيئة رسوم الطوابع القانونية على وكالات الشركات المسجلة لدى دائرة مراقبة الشركات، الأمر الذي حرم خزينة الدولة من الإيرادات، إضافة إلى أنه لا يتم الاستغلال الأمثل للوظائف المؤسسة الأمر الذي زاد من نفقاتها السنوية.

أما عن مدى تحقيق موازنة هيئة الاستثمار للأهداف الموجهة بالنتائج نجد أن ثمة انحراف عن القيم المستهدفة، إذ بلغت نسبة تحقيق الأهداف ٦٠% بالمتوسط.

وتوصي الدراسة بما يلي:

- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية وبالذات السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والإيجار والكهرباء والمحروقات والصيانة.
- تعزيز جهود الهيئة لتحقيق أهدافها.
- استهداف الهيئة لأهداف تشغيلية أكثر واقعية وقابلة للتحقيق.
- تعزيز الإدارة المالية للهيئة.

٦,٣,٣ هيئة الطاقة الذرية الأردنية

تم إنشاء هيئة الطاقة الذرية الأردنية مطلع عام ٢٠٠٨ بعددًا خلفاً لهيئة الطاقة النووية الأردنية، بهدف نقل الاستخدامات السلمية للطاقة النووية وتطويرها وتعزيزها. ويتركز عمل الهيئة على تنفيذ الرؤية والاستراتيجية الشاملة للبرنامج النووي الأردني للأغراض السلمية، وقد أنفقت الهيئة على مدى عشر سنوات ماضية على مشاريعها بقيمة ١١٢ مليون دينار أردني، تمثلت في استكشاف خامات اليورانيوم الأردنية وتعدينها بواقع ٨,٧ مليون دينار، والمفاعل النووي الأردني للبحوث والتدريب بكلفة ٥٦ مليون دينار، ومحطة الطاقة النووية الأردنية بكلفة ٣٩ مليون دينار، والمنظومة النووية الأردنية دون الحرجة بكلفة ١,٢ مليون دينار، والبعثات والمنح الدراسية بكلفة ١,٦ مليون دينار، ومركز السنكروترون بكلفة ٤,٧ مليون دينار، والوكالة الدولية للطاقة الذرية والهيئة العربية للطاقة الذرية بكلفة ٠,٦ مليون دينار.

وتشير البيانات المالية لهيئة الطاقة الذرية الأردنية كما في الجدول رقم (١٦,٣) إلى تقلب معدلات نمو و/أو انخفاض إجمالي نفقات هيئة الطاقة الذرية الأردنية خلال المدة ما بين (٢٠١٩-٢٠٠٨)، إذ ارتفعت من ٩,٥ مليون دينار في عام ٢٠٠٩ إلى ٢٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠، بمعدل نمو بلغ ١١٧%، ثم استمرت بالانخفاض حتى وصلت إلى ٦,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨، بعد ذلك انخفض حجم النفقات الإجمالية قليلاً، إذ بلغ ٦,١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ بمعدل انخفاض بلغ (٤%) عن العام الذي سبقه، وقد يعود ذلك إلى تطبيق الهيئة مشاريع رأسمالية مربوطة بأطر زمنية من جانب، وتأثير خطط الهيئة بالضغط من المجتمع والمتمثلة بالضغط على الحكومة لوقف مشاريع الهيئة في ظل عدم جدواها الاقتصادي حسب وجهة نظرهم من جانب آخر. وقد تراجعت النفقات الرأسمالية تراجعاً كبيراً لتصل إلى ٢,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٣,١ مليون دينار في عام ٢٠١٠.

الجدول رقم (١٦,٣): موازنة هيئة الطاقة الذرية الأردنية للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
6.1	6.4	10.8	17.2	17.4	18.8	13.1	19.4	2.2	20.6	9.5	0.8	إجمالي النفقات
-4.0	-40	-37.0	-2.0	-7.0	43.0	-32	787.0	-89.0	117.0	1090.		معدل النمو %
3.5	3.4	3.6	3.0	2.7	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1	1.5	0.8	النفقات الجارية
5.0	-7.0	21.0	12.0	10.0	7.0	-2.0	6.0	4.0	41.0	88.0	-	معدل النمو %
3.1	3.0	3.2	2.5	2.2	2.0	1.8	1.7	1.6	1.5	1.1	0.5	تعميمات العاملين
6.0	-6.0	27.0	14.0	11.0	10.0	5.0	10.0	4.0	43.0	134.0	-	معدل النمو %

0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	استخدام السلع والخدمات
-2.0	-13	-11.0	6.0	12.0	-7.0	-8.0	51.0	-14.0	42.0	11.0	-	معدل النمو %
0.10	0.09	0.11	0.10	0.09	0.10	0.10	0.20	0.35	0.3	0.2	0.2	نفقات أخرى جارية
11	-14	8	10	-11	-5	-48	-43	19	33	53.0	-	معدل النمو %
2.60	3.05	7.16	14.1	14.7	16.4	10.8	17.1	-	18.5	8.0	-	النفقات الرأسمالية
-15	-57	0.0	-4.0	-10	51.0	-37	1711	-100	131.0	800.0	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما بخصوص تعويضات العاملين فقد شهدت ارتفاعاً مستمراً مع انخفاض في أهميتها النسبية، إذ بلغت نسبة تعويضات العاملين ٨٨,٦% من النفقات الجارية و ٥٠% من إجمالي النفقات في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ١٩% من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٧، وبلغت تعويضات العاملين ٣,١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨، ويبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٥٧٩ ديناراً. ويبين الجدول رقم (١٧,٣) أن ثمة ارتفاعاً بسيطاً في عدد الوظائف، إذ بلغ عدد الوظائف الإجمالي ٤٥٠ وظيفة منها ٨٨ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١١٦ وظيفة فنية و ١٥٤ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٧,٣): هيكل الوظائف في هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
149	154	129	الوظائف الإدارية والمالية
119	116	109	الوظائف الفنية
97	92	105	الوظائف الأخرى
81	88	88	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
446	450	431	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٦ مجموعة من المخالفات تتصل بعمل الهيئة، إذ لا تقوم الهيئة باسترداد المبالغ المصروفة للمبتعثين الذين تخلفوا عن استكمال دراستهم خلافاً لأحكام المادة (١٤) من نظام البعثات والمنح العلمية، مما يقلل من إيرادات الهيئة السنوية، إضافة إلى قيام الهيئة بصرف بدل اقتناء وتنقلات لـ (غير الهيئة) خلافاً لأحكام المادة (٧) من نظام الانتقال والسفر.

أما بخصوص تحقيق موازنة الهيئة للأهداف الاستراتيجية والمتمثلة في تعزيز القدرة المؤسسية نحو التميز، ونقل الطاقة النووية وتوطينها وتطويرها، وإقامة المشاريع الاستثمارية لخدمة الاقتصاد الوطني في مجال تكنولوجيا الإشعاع والطاقة النووية واستخدامها لتوليد الطاقة الكهربائية، وتحمية المياه ومجالات أخرى، فقد تحققت بنسبة ١٠٠% مع الإشارة في هذا الإطار إلى أن مؤشرات الأداء المستهدفة لا تعبر عن الأهداف تعبيراً كافياً، كما أن الإنجاز لا يوازي حجم الإنفاق.

وتوصي الدراسة بـ:

- دراسة مدى جدوى الإنفاق الذي صرفته الهيئة خلال العشر سنوات الماضية.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية.

- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفعاليتها.

٧,٣,٣ هيئة تنظيم قطاع الاتصالات

أنشئت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بموجب قانون الاتصالات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، بعدها مؤسسة حكومية مستقلة معنية بتنظيم قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وفقاً لقانون الاتصالات، وتقع على الهيئة مسؤولية تنظيم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة وفقاً للسياسة العامة المقررة لضمان تقديم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للمستفيدين بسوية عالية وأسعار معقولة، وبما يحقق الأداء الأمثل لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

وشهدت نفقات هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ارتفاعاً خلال مدة الدراسة، إذ يشير الجدول رقم (١٨,٣) بلوغ إجمالي النفقات ٩,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقارنة مع ٩,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بنسبة ارتفاع ٢,٤٪، ونما إجمالي النفقات بنسبة ٨,٦٪ بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، وقد بلغت نفقات استخدام السلع والخدمات ١,٧ مليون دينار في موازنة ٢٠١٩ وقد نمت بالمتوسط ٨,٧٪ خلال المدة (٢٠٠٨-٢٠١٨). أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٤,١ مليون دينار لعام ٢٠١٩ بنسبة انخفاض ٨,٤٪ عن عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٨,٣): موازنة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
9.9	9.7	8.5	9.6	6.2	4.1	5.2	3.9	3.9	5.9	4.7	6.5	إجمالي النفقات
2.4	13.4	-11.4	55.6	52.1	-21.7	35.0	-2.0	-33.2	26.1	-27.7		معدل النمو %
5.9	5.3	4.8	4.4	4.2	3.6	3.3	3.7	3.6	3.4	3.5	3.2	النفقات الجارية
11.5	10.0	9.9	3.7	15.2	9.2	-10.9	4.1	4.8	-1.4	9.8		معدل النمو %
3.4	2.9	2.7	2.6	2.3	2.2	2.1	2.0	2.2	2.2	2.2	1.8	تعويضات العاملين
18.2	6.3	4.5	9.9	8.8	4.5	3.1	-9.7	-1.6	3.9	18.3		معدل النمو %
1.7	1.7	1.7	1.6	1.7	1.4	1.2	1.4	0.9	0.8	0.8	0.8	استخدام السلع والخدمات
1.2	1.8	5.7	-8.4	21.3	16.5	-15.5	61.5	10.2	-3.8	5.7		معدل النمو %
0.8	0.7	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5	نفقات أخرى جارية
9.6	66.5	117	54	96.5	20.6	-82	-38	32.2	-21.2	-12.9		معدل النمو %
4.1	4.4	3.8	5.3	2.0	0.4	1.9	0.1	0.3	2.5	1.2	3.3	النفقات الرأسمالية
-8.4	17	-28.9	164	365.8	-77	164	-68	-86	106	-63		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل بند تعويضات العاملين نجد أنه يشكل ٥٧,٧٪ من النفقات الجارية و ٣٤,٣٪ من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٩ مقابل ٥٥٪ من النفقات الجارية، و ٣٠٪ من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٨، وقد بلغ إجمالي النفقات ٣,٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، مقابل ٢,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، ويبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١١٦١ ديناراً لعام ٢٠١٩، ويشير الجدول رقم (١٩,٣) إلى هيكل الوظائف، إذ بلغ عدد الوظائف الإجمالي ٢٤٥ وظيفة، منها ٤٠ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١٠٢ موظف في ١٠٣ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (١٩,٣): هيكل الوظائف في هيئة تنظيم قطاع الاتصالات

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
-----------	------	------	----------

103	103	92	الوظائف الإدارية والمالية
102	102	83	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
39	40	36	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
244	245	211	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد ورد ضمن تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات التي ارتكبتها الهيئة فيما يتصل بحساب النفقات، إذ يتضح من خلال التقرير وجود تجاوزات في صرف علاوات السفر، الأمر الذي يزيد من بند النفقات للهيئة، إضافة إلى هدر المال العام إذ تمثل بشراء أجهزة لم يتم تشغيلها والاستفادة منها منذ ما يزيد على ثلاث سنوات.

وبتحليل الأهداف التشغيلية المستهدفة في الموازنة لعام ٢٠١٨ نجد أن الهيئة لم تحقق المستهدف في هدف تحقيق الفعالية التنظيمية الأمثل في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد، كما شهد تحقيق الهدف الثاني لضمان المنافسة الفعالة وإيجاد بيئة استثمارية محفزة في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد تراجعاً وعدم تحقيق للقيم المستهدفة، كذلك هو الحال في الهدفين الاستراتيجيين الثالث والرابع المتمثلين في تعزيز فعالية الهيئة في حماية مصالح المستفيدين من قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد، وتنمية القدرات المؤسسية للهيئة والكفاءات الوظيفية للعاملين فيها.

ومن التوصيات المقترحة:

- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية وخاصةً مزايا الموظفين.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفعاليتها.
- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز.
- إعادة النظر في بند علاوات السفر.

٨,٣,٣ هيئة تنظيم النقل البري

تتمتع هيئة تنظيم النقل البري بشخصية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها المتمثلة في تنظيم النقل البري وخدماته والرقابة عليها، وتشجيع الاستثمار في قطاع النقل البري بما يتفق مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد شهدت موازنة هيئة تنظيم النقل البري توسعاً كبيراً خلال مدة الدراسة، فكما هو مبين في الجدول رقم (٣,٢٠) بلوغ إجمالي النفقات ٢٠,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٧,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بنسبة ارتفاع ١٨٠%، ونما إجمالي النفقات بنسبة ٥٦,٨% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ١٨,٦ مليون دينار وبنسبة نمو بلغت ٢٥١,٨% نتيجة تنفيذ مشروع تطوير خدمات هيئة تنظيم النقل البري والمتضمن برامج المخطط الشمولي وتقييم خدمات النقل، ودعم النقل العام والبنية التحتية للنقل، ومركز مبيت الشاحنات وانتظارها، وتطوير البنية التحتية للنقل العام، ونظام متكامل لدفع

الأجور عن طريق البطاقة الذكية، وتطوير البنية التحتية للنقل العام في محافظة العاصمة، وتطوير البنية التحتية للنقل العام في محافظة الزرقاء، وإنشاء مراكز انطلاق في محافظة الكرك، وتنفيذ مجمع البتراء الداخلي في محافظة معان، وجمع سفريات داخلي في محافظة الطفيلة.

الجدول رقم (٣، ٢٠): موازنة هيئة تنظيم النقل البري للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
20.8	7.4	6.9	5.1	8.9	7.9	8.8	7.0	5.0	17.0	5.4	1.6	إجمالي النفقات
180.0	8.4	33.4	-42	13.8	-11	26.2	38.9	-70.3	212.1	235.4		معدل النمو %
2.2	2.2	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8	1.5	1.3	0.9	النفقات الجارية
3.2	1.9	4.0	3.5	4.7	3.5	-0.8	-0.2	18.4	16.7	49.5		معدل النمو %
1.7	1.7	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.1	0.9	0.5	تعويضات العاملين
3.1	0.1	6.0	6.9	4.3	3.1	1.6	4.2	24.0	19.7	90.9		معدل النمو %
0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	استخدام السلع والخدمات
3.5	10.3	-1.3	-7.6	7.3	6.3	-11	-9.6	4.9	17.1	24.0		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
0.0	-2.6	-21	-5.6	-3.3	-4.9	16.5	-25	16.9	-24.4	-44.4		معدل النمو %
18.6	5.3	4.8	3.1	7.0	6.0	7.0	5.2	3.2	15.4	4.1	0.7	النفقات الرأسمالية
251.8	11.3	52.6	-55	16.6	-15	35.7	61.2	-79.1	274.9	458.6		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ومن خلال تحليل بند تعويضات العاملين نجد أنه شكل ٧٧% من النفقات الجارية، إذ بلغ ١,٧ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، كما بلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٨٢ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٣، ٢١) فيه إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١٨٣ وظيفة، منها ٣٦ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١٠٢ وظيفة فنية و ٤٥ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣، ٢١): هيكل الوظائف في هيئة تنظيم النقل البري

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
46	45	44	الوظائف الإدارية والمالية
99	102	101	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
36	36	34	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
181	183	179	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وعند الرجوع إلى تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ يتضح وجود مجموعة من المخالفات، إذ أشار التقرير إلى وجود مخالفات تحرم الهيئة من زيادة إيراداتها السنوية وذلك من خلال عدم تقاضي الهيئة رسوم التراخيص القانونية لخدمة نقل الركاب باستخدام التطبيقات

الذكية. أما فيما يتصل بحساب النفقات فقد أشار التقرير إلى تجاوزات في الاستخدام الأمثل إذ يزيد هذا التجاوز من هدر المال العام والذي تمثل باستخدام مركبات بمحركات كبيرة، وزيادة استهلاك وقود السيارات عن السقوف القانونية، الأمر الذي يتطلب تفعيل سياسات التقشف الذي انتهجته الحكومة الأردنية. أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية المتمثلة في رفع مستوى خدمات النقل البري ونوعيته، وتفعيل المساءلة وقياس الأداء ومؤشر قياسه بدرجة الرضا عن خدمات النقل العام فقد بلغت القيمة الفعلية لعام ٢٠١٧ ما نسبته ٨٠% والقيمة المستهدفة لعام ٢٠١٨ بلغت ٨٥% بينما القيمة المتحققة لعام ٢٠١٨ بلغت ما نسبته ٨٢% أي أقل بـ ٣% من القيمة المستهدفة، وبالمجمل بلغت نسبة تحقيق الأهداف ٨٢%.

من التوصيات المقترحة للحد من الإنفاق

- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفعاليتها.
- استبدال المركبات ذات المحركات الكبيرة بسيارات هجينة.

٩,٣,٣ الهيئة البحرية الأردنية

الهيئة البحرية الأردنية هي إدارة حكومية ذات استقلال مالي وإداري ترتبط بوزير النقل ومركزها الرئيسي في مدينة العقبة، وتهدف إلى تنظيم قطاع النقل البحري ومراقبته وتطويره في المملكة، وتعزيز دور القطاع الخاص وتشجيع المنافسة والاستثمار، ومنع الاحتكار في قطاع النقل البحري في المملكة، ورفع مستويات السلامة والأمن البحري والمساهمة في حماية البيئة البحرية على السفن الأردنية والمياه الإقليمية الأردنية.

وقد حققت موازنة الهيئة البحرية الأردنية استقراراً في نفقاتها، فعند الاطلاع على البيانات المالية للهيئة كما هي مبينة في الجدول رقم (٢٢,٣) نجد إجمالي النفقات بلغ ١,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقارنة مع ١,٣ في عام ٢٠١٨ وبنسبة ارتفاع ٥,٦% عن عام ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، ونما إجمالي النفقات بنسبة ٧.٨% بالمتوسط خلال المدّة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,١ مليون دينار.

الجدول رقم (٢٢,٣): موازنة الهيئة البحرية الأردنية للمدّة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
1.4	1.3	1.5	1.3	1.3	1.6	1.3	1.3	0.9	1.1	0.9	0.7	إجمالي النفقات
5.6	-10	11.3	2.3	-18.8	24.2	-0.4	38.3	-11.7	13.4	31.4		معدل النمو %
1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	النفقات الجارية
6.0	4.7	0.8	8.0	0.0	7.3	-1.2	11.9	7.1	-0.8	23.2		معدل النمو %
1.1	1.1	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.4	تعويضات العاملين
6.2	18.4	3.8	14.7	14.3	10.4	-1.4	6.6	7.7	4.3	44.3		معدل النمو %
0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	استخدام السلع والخدمات
7.8	-49	-10	-7.1	50.0	1.4	-0.5	32.1	3.3	-11.7	28.5		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
0.0	-1.9	4.3	-8.2	0.0	-2.8	-2.5	6.9	12.4	-12.4	-48.7		معدل النمو %
0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	0.6	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	0.0	النفقات الرأسمالية
0.0	-68	84.8	-25	-66.7	75.9	2.1	447.1	-76.2	123.4	169.5		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد بلغت نسبة تعويضات العاملين ٨٤,٦% من النفقات الجارية و٧٨,٥% من إجمالي النفقات، إذ بلغت ١,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ١,٢ في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١١٠٤ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٢٣,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٨٢ ووظيفة، منها ١٢ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٤٠ وظيفة فنية و ٣٠ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٢٣,٣): هيكل الوظائف في الهيئة البحرية الأردنية

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	32	30	30
الوظائف الفنية	36	40	42
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	11	12	11
المجموع	79	82	83

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية للهيئة البحرية الأردنية والمتمثلة بمراجعة النظام البحري الأردني وتحسينه من حيث الكفاءة والتنظيم وتطور الإطار القانوني والتنظيمي للقطاع، وحسب مؤشر قياسه من حيث نسبة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي فقد بلغت القيمة الفعلية لعام ٢٠١٧ ما نسبته ١١%، أما القيمة المستهدفة لعام ٢٠١٨ فقد بلغت ١٥%، أما القيمة المتحققة لنفس العام فقد بلغت ١٤% أي بانحراف بلغ ١% عن القيمة المستهدفة.

من أبرز التوصيات المقترحة

- دراسة دمج هيئة تنظيم النقل البري مع هيئة تنظيم الطيران المدني والهيئة البحرية.
- إعادة النظر في الامتيازات الممنوحة للموظفين.

١٠,٣,٣ هيئة تنظيم الطيران المدني

باشرت هيئة تنظيم الطيران المدني عملها من عام ٢٠٠٧ بعددًا خلفاً قانونياً وواقعياً لسلطة الطيران المدني، وآلت إليها جميع الحقوق التي كانت عائدة لسلطة الطيران المدني، كما تحملت الهيئة جميع الالتزامات المترتبة عليها، وتمتع هيئة تنظيم الطيران بشخصية الاستقلال المالي والإداري، ومن أبرز مسؤوليات الهيئة تنظيم جميع الأمور المتصلة بالطيران المدني بما في ذلك تنظيم سلامة الطيران وأمنه والتنظيم الاقتصادي والبيئي له، وإبرام العقود مع المستثمرين، وترخيص المشتغلين في قطاع الطيران المدني طبقاً للأحكام والشروط المحددة في هذا القانون، وتنفيذ السياسة المعتمدة من الوزارة والمقررة من مجلس الوزراء في قطاع الطيران المدني.

وشهدت ميزانية هيئة تنظيم الطيران المدني انخفاضاً في إجمالي النفقات نتيجة انخفاض الإنفاق الرأسمالي، كما بلغ إجمالي النفقات 1١,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ١١ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبنسبة ارتفاع ٤,٤%، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ٧,٦% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، وذلك بسبب انخفاض النفقات الرأسمالية بنسبة ٦,٧ بالمتوسط خلال

نفس المدّة، وقد بلغت نفقات استخدام السلع والخدمات ٠,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٣,٤ مليون دينار مقابل ٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبنسبة نمو ١١,٧٪.

الجدول رقم (٢٤,٣): موازنة هيئة تنظيم الطيران المدني للمدّة (٢٠١٩-٢٠٠٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
11.5	11.0	10.6	9.8	9.6	9.6	10.1	11.2	13.8	15.4	14.8	39.9	إجمالي النفقات
4.4	3.7	8.6	2.0	0.2	-5.2	-10	-18	-10.3	3.9	-63		معدل النمو %
8.2	8.0	8.3	8.7	8.5	8.4	8.2	8.4	7.9	7.6	7.2	6.2	النفقات الجارية
1.7	-2.8	-4.9	2.7	0.7	2.0	-2.3	6.7	3.5	5.6	17.7		معدل النمو %
7.3	7.1	7.4	7.6	7.5	7.4	7.3	7.3	7.1	6.9	5.9	4.2	تعويضات العاملين
2.1	-3.4	-2.8	1.7	0.8	2.0	-0.8	3.3	2.6	17.2	39.5		معدل النمو %
0.8	0.8	0.8	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0	0.7	0.7	1.3	1.8	استخدام السلع والخدمات
-1.2	1.6	-17.3	9.6	0.9	-1.1	-11	38.5	5.8	-47.9	-25		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	نفقات أخرى جارية
0.0	2.9	-35.3	11.5	-2.5	33.3	-23	17.4	95.7	179.3	-89		معدل النمو %
3.4	3.0	2.4	1.1	1.1	1.2	1.9	2.8	5.9	7.8	7.6	33.7	النفقات الرأسمالية
11.7	26.7	115.7	-3.5	-4.1	-37	-33	-52	-23.9	2.2	-77		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويلاحظ ارتفاع نسبة تعويضات العاملين في إجمالي النفقات والتي بلغت ٦٣٪ في عام ٢٠١٩ مقابل ٦٥٪ في عام ٢٠١٨، وكذلك من النفقات الجارية والتي بلغت ٨٩٪ في عام ٢٠١٩ مقابل ٨٨٪ في عام ٢٠١٨. وقد بلغت تعويضات العاملين ٧,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٧,١ مليون دينار في عام ٢٠١٨، كما بلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١٣٩٨ ديناراً لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٢٥,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٤٥٣ وظيفة منها ٧١ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١٨٨ وظيفة فنية و ١٩٤ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٢٥,٣): هيكل الوظائف هيئة تنظيم الطيران المدني

٢٠١٩ أولى	2018	2017	المجموعة
178	194	202	الوظائف الإدارية والمالية
189	188	180	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
68	71	73	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
435	453	455	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

ومن خلال عرض الأهداف الاستراتيجية التي تستهدفها الهيئة في موازنتها الموجهة بالنتائج، نجد أنها استهدفت تعزيز الطيران المدني وسلامته وأمنه وفقاً للمتطلبات الدولية، ووفقاً لمؤشري قياسه الممثلين في نسبة التغطية لمعايير السلامة الجوية وعدد الخبراء الموفدين

لجعل الهيئة بيت خبرة. وقد حققت الهيئة أهدافها بنسبة ١٠٠%، ولكن الملاحظة هي في أن هذه الأهداف غير معبرة تعبيراً كاملاً عن النشاط الذي تقوم به الهيئة.

ومن أبرز التوصيات المقترحة

- إعادة النظر في الرواتب التي يتقاضاها الموظفين في الهيئة وخاصة العلاوات الإضافية.
- دراسة دمج هيئة تنظيم النقل البري مع هيئة تنظيم الطيران المدني والهيئة البحرية.
- إعادة تصنيف النفقات الرأسمالية لاحتوائها على بنود عديدة من النفقات الجارية.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.

١١,٣,٣ هيئة الأوراق المالية

تقوم الهيئة بالعديد من المهام والصلاحيات التي من أبرزها تنظيم إصدار الأوراق المالية ومراقبتها والتعامل بها، وضمان إفصاح المصدرين عن أية معلومات إفصاحاً كاملاً، وتدقيق المعلومات الجوهرية اللازمة للمستثمرين والمتصلة بالإصدارات العامة للأوراق المالية، وتنظيم الإفصاح ومراقبته بما في ذلك التقارير الدورية التي يعدها المصدرون.

وقد شهدت موازنة هيئة الأوراق المالية انخفاضاً ملموساً خلال مدة الدراسة، إذ انخفضت من ٤,٨ مليون دينار في عام ٢٠٠٨، إلى ٣,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨، لتعاود الارتفاع ارتفاعاً طفيفاً في موازنة عام ٢٠١٩، ليبلغ إجمالي النفقات 3.7 مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع 7.9% عن ٢٠١٨، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ١,٢% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨ - ٢٠١٨، أما بخصوص النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٤ مليون دينار بنسبة ١١% من إجمالي النفقات.

الجدول رقم (٢٦,٣): موازنة هيئة الأوراق المالية للمدة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
3.7	3.4	3.0	3.1	3.0	2.9	2.5	3.0	4.4	4.5	5.4	4.8	إجمالي النفقات
7.9	13.8	-1.8	2.8	2.9	13.2	-16	-32	-0.1	-17	12.6		معدل النمو %
3.3	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9	2.5	3.0	4.2	4.3	4.8	4.4	النفقات الجارية
5.9	4.1	-1.9	2.9	2.1	12.8	-16	-28	-3.1	-9.4	8.3		معدل النمو %
2.8	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3	2.0	2.1	2.5	2.7	2.7	2.3	تعويضات العاملين
5.8	6.0	0.8	3.7	3.5	11.1	-2.3	-16	-7.1	-1.8	17.8		معدل النمو %
0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.7	0.6	0.8	0.7	1.1	استخدام السلع والخدمات
6.3	-6.3	-13	-2.1	-2.5	18.5	-32	2.5	-18.5	5.7	-34		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	1.1	0.9	1.3	1.0	نفقات أخرى جارية
8.3	3.4	-18	13.4	-10.4	27.9	-80	-74	23.0	-34	35.2		معدل النمو %
0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.6	0.4	النفقات الرأسمالية
26.1	697.6	2.4	-5.3	122.9	141.4	5.3	-97	90.7	-77	62.1		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد بلغت تعويضات العاملين ٢,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٢,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨، كما شكلت تعويضات العاملين ٨٥% من النفقات الجارية و٧٦% من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٩ مقابل ٨٤% من النفقات الجارية

و٧٦% من إجمالي النفقات في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١٤٧٧ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩. أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٢٧،٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١٦٩ وظيفة، منها ٣٨ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٤٥ وظيفة فنية و٨٦ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٢٧،٣): هيكل الوظائف في هيئة الأوراق المالية

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	88	86	75
الوظائف الفنية	46	45	46
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	39	38	37
المجموع	173	169	158

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما عن مستوى تحقيق الموازنة لأهدافها فلوحظ انحراف عن المستهدف، إذ بلغت نسبة تحقيق الأهداف بالمتوسط ٦١,٣% من المستهدف.

ومن أبرز التوصيات المقترحة: إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تشكل حوالي ٧٦% من إجمالي الإنفاق.

١٢،٣،٣ هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

صدر قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ بهدف مأسسة الجهود الرسمية التي تبذلها المملكة في مكافحة الفساد بكافة أشكاله، وللحد من آثاره والمحافظة على الموارد الوطنية، من خلال تفعيل منظومة النزاهة الوطنية وترسيخ قيم النزاهة ومعايير السلوك الفردي والمؤسسي، وتأسيس قيم الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون والشفافية والمحاسبة والمساءلة والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، بما يؤسس لبيئة مناهضة للفساد.

وتشير البيانات المالية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد وكما هي مفصلة في الجدول رقم (٢٨،٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٤ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٣,٦ مليون دينار لعام ٢٠١٨، وبنسبة ارتفاع ٩,٣% عن عام ٢٠١٨، ونما إجمالي النفقات بنسبة ٨,٤% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٧-٢٠١٩، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٣ مليون دينار.

الجدول رقم (٢٨،٣): موازنة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٨)

2019**	2018*	2017	
4.0	3.6	3.4	إجمالي النفقات
9.3	7.4		معدل النمو %
3.7	3.4	3.2	النفقات الجارية
9.1	5.4		معدل النمو %
3.1	2.7	2.6	تعويضات العاملين
11.5	5.5		معدل النمو %
0.4	0.4	0.4	استخدام السلع والخدمات
5.5	0.2		معدل النمو %

0.2	0.2	0.2	نفقات أخرى جارية
-11.5	15.0		معدل النمو %
0.3	0.2	0.1	النفقات الرأسمالية
11.1	50.6		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد بلغت تعويضات العاملين ضمن موازنة الهيئة ٣,١ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ٨٤% من النفقات الجارية، و٧٨% من إجمالي النفقات وذلك في عام ٢٠١٩، مقابل ٢,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٨٣٨ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٢٩,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٣٠٨ ووظيفة، منها ٣٧ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١٢٠ وظيفة فنية و ١٢٢ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٢٩,٣): هيكل وظائف هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	124	122	122
الوظائف الفنية	124	124	120
الوظائف الأخرى	30	29	29
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	36	36	37
المجموع	314	311	308

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص الأهداف التي تستهدفها موازنة الهيئة والمتمثلة في تعزيز منظومة النزاهة الوطنية من خلال رفع كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد والتظلمات، وحسب المؤشرات القياسية الأربعة والمتمثلة في عدد القضايا المفصلة (المنجزة)، ونسبة موظفي الهيئة المتلقين بدورات تدريبية داخل المملكة وخارجها إلى إجمالي الموظفين، وعدد ورشات العمل والندوات والمحاضرات والحملات التوعوية والتثقيفية، ونسبة الإنجاز في إعداد مذكرات التفاهم مع السلطة القضائية والسلطة التشريعية والعناصر القيادية والقطاع الخاص والأحزاب والهيئات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، فلم تحقق القيم المستهدفة في الموازنة.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

-إعادة النظر في الامتيازات الممنوحة للموظفين.

١٣,٣,٣ هيئة الإعلام

تتمتع هذه الهيئة بشخصية ذات استقلال إداري ومالي، وتتولى جملة من المهام، من أبرزها تنمية قطاع الإعلام المطبوع والمرئي والمسموع في المملكة وتنظيمه والعمل على خلق بيئة استثمارية فيه، واستقبال طلبات ترخيص الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية الإخبارية والمتخصصة ومحطات الإذاعة والتلفزيون، إضافة إلى مراكز الدراسات والأبحاث، وقياس الرأي العام ودور النشر والتوزيع والترجمة والدعاية والإعلان والمطابع والمكتبات، ووضع معايير أسس منح الرخص، ومتابعة التزام الجهات المرخص لها بالقانون. وتعد موازنة هيئة الإعلام من الموازنات الصغيرة ضمن موازنات الوحدات الحكومية، إذ بلغ إجمالي الإنفاق ١,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، بنسبة ارتفاع ٧,٤% عن عام ٢٠١٨، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ١,٨% بالمتوسط خلال المدّة من ٢٠١٥-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,١ مليون دينار.

الجدول رقم (٣٠,٣): موازنة هيئة الإعلام للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	
1.3	1.2	1.2	1.2	1.4	إجمالي النفقات
7.4	5.8	-4.8	-15.4		معدل النمو %
1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	النفقات الجارية
5.8	3.5	-7.1	-0.7		معدل النمو %
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	تعويضات العاملين
6.4	0.8	-5.4	0.0		معدل النمو %
0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	استخدام السلع والخدمات
3.4	22.2	-18.9	-5.7		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
-7.7	57.5	-6.8	3.0		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	النفقات الرأسمالية
25.0	39.4	53.0	-82.0		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل بند تعويضات العاملين فقد شكل ٨٣% من النفقات الجارية، و٧٧% إذ بلغ ١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٣٧ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٣١,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١١٦ ووظيفة، منها ٣٤ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٣٣ وظيفة فنية و٤٤ وظيفة إدارية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣١,٣): هيكل وظائف هيئة الإعلام

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
48	49	46	الوظائف الإدارية والمالية
33	33	33	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
32	34	37	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
113	116	116	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات على هيئة الإعلام فيما يتصل بحساب النفقات، إذ أشار التقرير إلى وجود تجاوزات تزيد من نفقات الهيئة السنوية، وهي صرف مكافآت للعاملين داخل الهيئة، إذ تم صرف مبالغ تتجاوز الحدّ المسموح به والمنصوص عليه في تعليمات منح المكافأة والحوافز لموظفي الخدمة المدنية لسنة (٢٠٠٧)، الأمر الذي يزيد من حجم النفقات السنوية للهيئة. أما بخصوص تحقيق موازنة الهيئة للأهداف الاستراتيجية والمتمثلة في تعزيز القدرات المؤسسية ورفع كفاءتها، وتنمية قطاع الإعلام والعمل على خلق بيئة استثمارية جاذبة، وتنظيم قطاع الإعلام الأردني فقد بلغت نسبة تحقق المستهدف ١٠٠% في المؤشرات.

١٤,٣,٣ هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها

صدر قانون هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٧) لتعمل بعدها شخصية مستقلة إدارياً ومالياً بهدف ضمان تطبيق مؤسسات التعليم العالي لأنظمة الاعتماد والجودة الأردنية ومعاييرها، ووضع محكات ومقاييس تضمن استمرارية جودتها وتنافسيتها.

وتشير البيانات المالية لهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها وكما هي مبينة في الجدول رقم (٣٢,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ١,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبنسبة ارتفاع ٨,٣%، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٥,٤% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

وعند تحليل بند تعويضات العاملين لموظفي هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)، نجد أنه شكل ٦٢% من النفقات الجارية، و٦٢% من إجمالي النفقات في العامين ٢٠١٩، و٢٠١٨، إذ بلغ ٠,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وفي موازنة ٢٠١٨. أما متوسط تعويضات العاملين الشهرية فقد بلغت ٧٩٣ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، ويشير هيكل الوظائف في الجدول رقم (٣٣,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٨٤ وظيفة، منها ١٥ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٤٩ وظيفة فنية و١٨ وظيفة إدارية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣٢,٣): هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	إجمالي النفقات
8.3	0.5	-0.5	-3.7	5.2	18.9	-1.4	12.7	18.6	-4.6		معدل النمو %
1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.7	0.6	النفقات الجارية
7.3	1.8	0.2	-5.3	15.2	10.3	3.1	11.6	20.1	14.1		معدل النمو %
0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	تعويضات العاملين
10.3	6.0	5.9	0.7	15.0	4.9	6.9	13.7	4.7	20.9		معدل النمو %
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	استخدام السلع والخدمات
11.2	-11	5.9	-6.4	8.7	1.5	-9.6	9.4	-1.3	40.3		معدل النمو %
0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
-3.7	-0.9	-15	-15	18.9	28.4	4.7	9.0	132.2	-29.		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	النفقات الرأسمالية
60.0	-36	-16	65.7	-77	244.8	-54	27.1	2.1	-66		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

الجدول رقم (٣٣,٣): هيكل الوظائف في هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
18	18	17	الوظائف الإدارية والمالية
49	49	35	الوظائف الفنية
2	2	2	الوظائف الأخرى

15	15	15	الوظائف المساندة (الفة الثالثة)
84	84	69	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وتجدر الإشارة إلى أن موازنة الهيئة قد سعت إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية من خلال مؤشر قياسه درجة رضا مؤسسات التعليم العالي عن خدمات الهيئة الذي بلغت نسبة التحقق فيه نسبة اعلى من المستهدف.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- دراسة دمج هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها في وزارة التعليم العالي.

١٥,٣,٣ مجلس الأمة

شهدت نفقات مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب تنامياً خلال مدّة الدراسة وكما هي مبينة في الجدول رقم (٣٤,٣) فقد بلغ إجمالي النفقات ٢٣,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ بنسبة نمو ٧% عن عام ٢٠١٨ والتي سجلت فيه إجمالي النفقات ٢٢,٣ مليون دينار، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٧,٢% بالمتوسط خلال المدّة ٢٠٠٨-٢٠١٨، ومن الجدير ذكره أنه لا يوجد أي نفقات رأسمالية مصنفة ضمن ميزانية مجلس الأمة، مما يعني أن جميع نفقات المجلس هي نفقات جارية، ومن جانب آخر بلغ بند استخدام السلع والخدمات ٤,٦ مليون دينار في موازنة ٢٠١٩ مقارنة مع ٤,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو بلغت ٧%. والتي تشمل "الماء، والكهرباء، والمحروقات، وصيانة الآلات والأثاث ولوازمها، وصيانة السيارات والآلات ولوازمها، وصيانة الأبنية ولوازمها وإصلاحاتها، وقرطاسية ومطبوعات ولوازم مكتبة" ٤,٦ مليون دينار، ومن الملاحظ نمو هذا البند بمعدل نمو سنوي ٥,٢% خلال المدّة ٢٠٠٨-٢٠١٩.

الجدول رقم (٣٤,٣): موازنة مجلس الأمة للمدّة (٢٠٠٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
23.8	22.3	22.7	23.0	21.0	19.2	18.0	14.8	13.6	9.3	12.7	12.9	إجمالي النفقات
7.0	-2.0	-1.0	10.0	9.0	7.0	22.0	9.0	46.0	-27	-1.0		معدل النمو %
23.8	22.3	22.7	23.0	21.0	19.2	18.0	14.8	13.6	8.1	10.8	10.4	النفقات الجارية
7.0	-2.0	-1.0	10.0	9.0	7.0	22.0	9.0	68.0	-25	4.0	-	معدل النمو %
17.1	16.59	16.86	15.36	15.95	14.6	12.66	10.96	9.63	4.72	6.09	5.92	تعويضات العاملين
3.0	-2.0	10.0	-4.0	9.0	15.0	15.0	14.0	104.0	-22	3.0	-	معدل النمو %
4.55	4.24	4.42	5.99	3.8	3.4	3.04	2.03	3.02	2.83	3.85	3.82	استخدام السلع والخدمات
7.0	-4.0	-26.0	58.0	12.0	12.0	50.0	-33.0	7.0	-27	1.0	-	معدل النمو %
1.03	0.93	0.86	0.7	1.05	0.94	1.71	1.72	0.88	0.48	0.78	0.42	نفقات أخرى جارية
11.0	8.0	22.0	-33.0	11.0	-45.0	-1.0	96.0	82.0	-38	85.0	-	معدل النمو %
-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.19	1.93	2.51	النفقات الرأسمالية
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-38	-23	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد شكل بند تعويضات العاملين ٧٢% من النفقات الجارية إذ بلغت ١٧,١ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١٤٦٩ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٣٥,٣) إلى بلوغ عدد

الوظائف الإجمالي ٩٧٧ ووظيفة، منها ٣٧٠ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٢٧١ وظيفة فنية و ٢٠٩ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣، ٣): هيكل الوظائف في مجلس الأمة

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	194	209	204
الوظائف الفنية	271	271	271
الوظائف الأخرى	126	127	127
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	373	370	370
المجموع	964	977	970

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة النظر في الامتيازات الممنوحة للموظفين.

١٦،٣،٣ دائرة الشراء الموحد

تهدف دائرة الشراء الموحد إلى توفير الأدوية والمستلزمات الطبية في الوقت المحدد للقطاع الصحي العام وتطبيق معايير ومواصفات موحدة لعمليات الشراء بما يساهم في خفض الكلفة الشرائية للأدوية والمستلزمات الطبية وتعزيز ثقة المواطنين بالدواء المتداول. وقد بلغ إجمالي الإنفاق لدائرة الشراء الموحد مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٠,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو بلغت ٧٠٪، وشهدت نفقات دائرة الشراء ارتفاعاً محدوداً، كما بلغ بند استخدام السلع والخدمات ٠,١٣ مليون دينار كما هو موضح في الجدول رقم (٣٦،٣).

الجدول رقم (٣٦،٣): دائرة الشراء الموحد للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	إجمالي النفقات
7.0	14.0	16.0	-1.0	10.0	4.0	-3.0	13.0	9.0	-12	18.0		معدل النمو %
1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	النفقات الجارية
7.0	14.0	19.0	3.0	8.0	9.0	3.0	7.0	8.0	2.0	15.0	0	معدل النمو %
0.78	0.72	0.61	0.52	0.5	0.47	0.45	0.43	0.4	0.36	0.33	0.29	تعويضات العاملين
7.0	18.0	17.0	4.0	7.0	5.0	4.0	7.0	12.0	7.0	14.0	0	معدل النمو %
0.13	0.12	0.13	0.11	0.12	0.1	0.09	0.09	0.08	0.09	0.1	0.08	استخدام السلع والخدمات
5.0	-1.0	10.0	-3.0	17.0	15.0	-2.0	8.0	-4.0	-14	23.0	0	معدل النمو %
0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	نفقات أخرى جارية
-16.0	0.0	33.0	-2.0	0.0	97.0	-18	4.0	-23.0	-6.0	-9.0	0	معدل النمو %
-	-	-	0.02	0.04	0.02	0.05	0.08	0.04	0.04	0.11	0.08	النفقات الرأسمالية
0.0	0.0	-100	-55	57.0	-50.0	-38	78.0	27.0	-67	34.0	0	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبغياب النفقات الرأسمالية في موازنة دائرة الشراء الموحد ما يعني أن جميع نفقات الدائرة هي نفقات جارية ومنها ٧٨% تعويضات عاملين إذ بلغت ٠,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٠,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٦٤ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٣٧,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٨٦ وظيفة، منها ١١ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٤٢ وظيفة فنية و ٣٢ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣٧,٣): هيكل الوظائف في دائرة الشراء الموحد

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	37	32	31
الوظائف الفنية	37	42	44
الوظائف الأخرى	1	1	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	11	11	10
المجموع	86	86	85

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما الأهداف التشغيلية والاستراتيجية المستهدفة من الموازنة فقد أشارت مؤشرات الأداء إلى أن نسبة التحقق قد بلغت ١٠٠%.

١٧,٣,٣ ديوان المحاسبة

وأكد ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتصل بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم عام ٢٠٠٢ إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة. ليشمل مهام الرقابة المالية والإدارية، وتدقيق سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها.

وتظهر البيانات المالية لديوان المحاسبة كما هي مبينة في الجدول رقم (٣٨,٣) بلوغ إجمالي النفقات ٧,٧ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقارنة مع ٧,٥ مليون دينار لعام ٢٠١٨ وبنسبة نمو ٣%، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٣,٦% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، ولا يوجد أي نفقات رأسمالية مصنفة ضمن ميزانية ديوان المحاسبة، مما يعني أن جميع نفقات الديوان هي نفقات جارية.

الجدول رقم (٣٨,٣): موازنة ديوان المحاسبة للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
7.7	7.5	7.2	7.3	7.9	7.8	7.3	8.2	7.5	6.5	6.3	5.4	إجمالي النفقات
3.0	4.0	0.0	-8.0	0.0	7.0	-10.0	8.0	16.0	3.0	17.0		معدل النمو %
7.7	7.5	7.2	7.2	7.3	7.3	7.3	7.3	6.9	6.5	6.1	4.9	النفقات الجارية
3.0	4.0	0.0	0.0	-1.0	0.0	0.0	6.0	7.0	7.0	23.0	-	معدل النمو %
7.4	7.1	6.9	6.9	7.0	7.0	7.0	7.1	6.6	6.2	5.7	4.6	تعويضات العاملين
3.0	3.0	0.0	-1.0	-1.0	0.0	-1.0	7.0	7.0	8.0	25.0	-	معدل النمو %
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	استخدام السلع والخدمات
3.0	-2.0	-3.0	7.0	0.0	3.0	23.0	-17	-1.0	-14	7.0	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

كما تشير البيانات إلى بلوغ نسبة تعويضات العاملين ٩٦% من النفقات الجارية، إذ بلغت ٧,٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٩٠٥ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٣٩,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٩٥ وظيفة، منها ٧٣ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٦٨ وظيفة فنية و٧٠ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣٩,٣): هيكل الوظائف في ديوان المحاسبة

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
59	70	62	الوظائف الإدارية والمالية
68	56	57	الوظائف الفنية
476	476	531	الوظائف الأخرى
78	83	80	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
681	695	730	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وحسب الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية المستهدفة في موازنة ديوان المحاسبة في إطار الموازنة والمتمثلة في ضبط الجودة وتقارير رقابية مهنية ذات منفعة وجودة عالية، وحسب مؤشر القياس فقد حقق الديوان الأهداف المستهدفة بنسبة ١٠٠% بالمتوسط لجميع الأهداف.

١٨,٣,٣ ديوان المظالم

تم دمج هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم بهيئة النزاهة ومكافحة الفساد بموجب القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦) قانون النزاهة ومكافحة الفساد) لتصبح الخلف القانوني والواقعي لكل من هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم. وتشير آخر البيانات في عام ٢٠١٦ كما هي مبينة في الجدول رقم (٤٠,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٠,٨ مليون دينار.

الجدول رقم (٤٠,٣): موازنة ديوان المظالم للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	إجمالي النفقات
4.0	14.0	-8.0	-4.0	5.0	-2.0	-7.0		معدل النمو %
0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	النفقات الجارية
8.0	10.0	-10.0	-2.0	-1.0	0.0	17.0		معدل النمو %
0.58	0.5	0.42	0.51	0.56	0.56	0.54	0.37	تعويضات العاملين
15.0	20.0	-17.0	-10.0	1.0	2.0	47.0		معدل النمو %
0.12	0.13	0.15	0.14	0.1	0.11	0.12	0.17	استخدام السلع والخدمات
-10.0	-11.0	11.0	43.0	-15.0	-3.0	-33.0		معدل النمو %
0.01	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.04	نفقات أخرى جارية
-44.0	-38.0	44.0	10.0	23.0	-38.0	-44.0		معدل النمو %
0.07	0.09	0.06	0.06	0.07	0.03	0.04	0.19	النفقات الرأسمالية

-27.0 58.0 7.0 -21.0 161.0 -37.0 -78.0

معدل النمو %

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

١٩,٣,٣ ديوان الخدمة المدنية

يهدف ديوان الخدمة المدنية إلى إدارة الوظيفة العامة وتطويرها بأبعادها البشرية والإجرائية والقانونية والرقابية، وتبين البيانات المالية لديوان الخدمة المدنية كما هي في الجدول رقم (٤١,٣) مجموعة من الحقائق، إذ بلغ إجمالي النفقات 4.1 مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٣,٧ مليون دينار لعام ٢٠١٨ وبنسبة نمو 11%، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٣,٨% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، وقد بلغت النفقات الرأسمالية ضمن ميزانية ديوان الخدمة المدنية ٠,٥ مليون دينار.

الجدول رقم (٤١,٣): موازنة ديوان الخدمة المدنية للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4.1	3.7	3.4	3.4	3.5	3.5	2.4	2.4	2.4	3.3	3.9	3.2	إجمالي النفقات
11.0	7.0	2.0	-3.0	0.0	47.0	-3.0	2.0	-27.0	-16	22.0		معدل النمو %
3.6	3.2	2.9	2.7	2.4	2.2	2.1	1.9	1.5	1.3	1.3	1.1	النفقات الجارية
11.0	9.0	10.0	11.0	11.0	4.0	10.0	28.0	12.0	7.0	18.0	-	معدل النمو %
3.3	2.9	2.7	2.4	2.1	1.9	1.8	1.6	1.3	1.1	1.0	0.8	تعويضات العاملين
10.0	8.0	13.0	15.0	11.0	5.0	10.0	30.0	10.0	16.0	18.0	-	معدل النمو %
0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	استخدام السلع والخدمات
23.0	19.0	-17.0	-14	9.0	3.0	7.0	18.0	22.0	-25	20.0	-	معدل النمو %
0.5	0.5	0.5	0.7	1.1	1.3	0.3	0.5	0.9	1.9	2.6	2.1	النفقات الرأسمالية

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

كما تجدر الإشارة إلى أن نسبة تعويضات العاملين قد بلغت ٩٢% من النفقات الجارية، إذ بلغت ٣,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٢,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٦٦٣ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٤٢,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٤٠٩ وظيفة، منها ٧٦ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و١١٧ وظيفة فنية و١٨ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨. وقد حقق ديوان المحاسبة المدنية الأهداف المستهدفة في الموازنة بنسبة تحقق ١٠٠%.

الجدول رقم (٤٢,٣): هيكل الوظائف في ديوان الخدمة المدنية

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
19	18	18	الوظائف الإدارية والمالية
118	117	119	الوظائف الفنية

202	198	188	الوظائف الأخرى
76	76	73	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
415	409	398	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

٢٠,٣,٣ مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني

يهدف المركز إلى تأدية دور المرجعية التنفيذية لتكنولوجيا المعلومات في المؤسسات الحكومية في المواضيع المتصلة بتوظيف موارد تكنولوجيا المعلومات ووضع المعايير لها، والسعي نحو الاستخدام الأمثل والأمن وتعظيم الاستفادة من موارد تكنولوجيا المعلومات، والمساهمة في ردم الفجوة الرقمية بين مناطق المملكة.

ومن خلال البيانات المالية لمركز تكنولوجيا المعلومات الوطني كما هي مبينة في الجدول رقم (٤٣,٣) فقد بلغت إجمالي النفقات ٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٣,٧ في عام ٢٠١٨ وبنسبة نمو ٨,٦%، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٨,١% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٣ مليون دينار.

الجدول رقم (٤٣,٣): موازنة مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4.0	3.7	3.2	2.6	2.3	2.5	1.9	2.1	2.2	1.7	1.6	1.9	إجمالي النفقات
8.6	13.2	26.1	13.1	-8.0	31.9	-11	-5.5	27.4	6.2	-12		معدل النمو %
3.7	3.3	3.2	2.1	1.6	1.7	1.8	1.8	1.6	1.6	1.5	1.2	النفقات الجارية
12.5	2.5	54.6	31.2	-5.9	-10.1	1.9	11.1	0.1	5.7	33.3		معدل النمو %
2.6	2.2	2.0	1.1	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5	تعويضات العاملين
16.8	8.6	78.8	86.1	0.0	-7.2	-7.5	-4.6	3.7	0.0	33.9		معدل النمو %
1.1	1.1	1.1	0.9	1.0	1.1	1.2	1.1	0.9	0.9	0.8	0.6	استخدام السلع والخدمات
4.2	-0.7	18.7	-3.8	-9.1	-11.6	7.4	27.2	-2.1	9.6	43.5		معدل النمو %
0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
0.0	-63	161.1	28.4	41.7	-7.7	7.2	-47	-7.8	17.6	-40		معدل النمو %
0.3	0.4	0.0	0.5	0.7	0.8	0.0	0.3	0.6	0.1	0.1	0.7	النفقات الرأسمالية
-29		-100	-29	-14	7296.1	-96	-52	428.5	14.4	-86		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما تعويضات العاملين لدى مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني فقد بلغت نسبتها ٧٠% من النفقات الجارية، و٦٥% من إجمالي النفقات إذ بلغت ٢,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٢,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٧٤ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٤٤,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٢٨٠ وظيفة، منها ١٢ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٢٢٧ وظيفة فنية و٤١ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٤٤,٣): هيكل الوظائف

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
----------	------	------	-----------

41	41	33	الوظائف الإدارية والمالية
227	225	221	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
12	14	14	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
280	280	268	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما عن تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية حسب مؤشر قياس عدد المبادرات الوطنية المنفذة والبرامج والمشاريع، فقد بلغت القيمة الفعلية ٦ مبادرات وطنية لعام ٢٠١٧، أما القيمة المستهدفة لعام ٢٠١٨ فقد بلغت ٧، أما القيمة المتحققة لعام ٢٠١٨ فقد بلغت ٥ أي بانحراف عدد ٢ من المبادرات المستهدف تحقيقها لعام ٢٠١٨.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة النظر في المنافع والامتيازات الممنوحة للموظفين.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية.

٢١,٣,٣ المركز الجغرافي الملكي

يتولى المركز الجغرافي الملكي كافة الأعمال المساحية الأرضية والجوية والفضائية لغايات إعداد الخرائط بكافة أنواعها ومقاييسها لسد احتياجات المملكة، وتقديم خدماتها في هذه المجالات على المستويين المحلي والإقليمي، وقد جاء تأسيس المركز الجغرافي الملكي الأردني في عام ١٩٧٥، بعده أول مؤسسة علمية متخصصة فريدة من نوعها في المنطقة. وتظهر البيانات المالية للمركز الجغرافي الملكي كما هي مبينة في الجدول رقم (٤٥,٣) بلوغ إجمالي النفقات 2.5 مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة انخفاض ٧,٤% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٢,٧% بالمتوسط خلال المدّة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٣ مليون دينار، وقد بلغت نفقات استخدام السلع والخدمات ١,٦ مليون دينار في موازنة ٢٠١٩ مقارنة مع ١,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٤٥,٣): موازنة المركز الجغرافي الملكي للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.5	2.7	2.7	2.8	2.3	1.8	1.9	1.7	1.6	1.6	1.9	2.2	إجمالي النفقات
-7.4	-0.8	-5.7	25.4	24.0	-3.0	11.5	7.5	-3.4	-12	-17		معدل النمو %
2.0	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.3	1.3	1.4	1.4	النفقات الجارية
18.5	10.1	0.6	-1.0	3.2	4.0	0.5	9.6	1.8	-4.5	0.4		معدل النمو %
1.8	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.0	1.1	1.1	تعويضات العاملين
21.5	8.5	3.8	0.6	3.0	5.8	-2.9	12.4	4.1	-4.4	-1.4		معدل النمو %
1.6	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	استخدام السلع والخدمات
18.9	7.1	3.0	0.1	2.5	5.6	-2.7	12.4	4.0	-4.5	-3.1		معدل النمو %

0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	نفقات أخرى جارية
0.0	-20	-26	-14	-0.1	0.2	5.4	52.6	-13.9	-25	-53		معدل النمو %
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	النفقات الرأسمالية
5.8	-2.6	1.5	-4.7	-5.6	0.1	-7.7	78.0	-3.2	-3.3	-0.2	0.0	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد بلغت نسبة تعويضات العاملين ٩٠% من النفقات الجارية، و٧٢% من إجمالي النفقات، إذ بلغت ١,٨ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٠٧ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٤٦,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٢٣١ وظيفة، منها ٥٥ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و١٣٠ وظيفة فنية و٣٥ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٤٦,٣): هيكل الوظائف في المركز الجغرافي الملكي

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	34	35	30
الوظائف الفنية	132	130	122
الوظائف الأخرى	11	11	10
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	55	55	50
المجموع	232	231	212

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

٢٢,٣,٣ المؤسسة التعاونية الأردنية

صدر قانون التعاون رقم ١٨ لسنة ١٩٩٧ الذي أنشئت بموجبه المؤسسة التعاونية الأردنية بعددًا خلفاً لقانونها للمنظمة التعاونية الأردنية، إذ أوكلت إليها مهام تسجيل الجمعيات التعاونية، والإرشاد والتوجيه، وتقديم الدعم الفني، والتدريب، ونشر الثقافة، وإعداد مشاريع التشريعات، وتيسير الاتصال مع الجهات المانحة، وتمثيل القطاع التعاوني لدى الجهات الأخرى. وتشير البيانات المالية للمؤسسة التعاونية الأردنية كما هي مبينة في الجدول رقم (٤٧,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٢ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ١٧,٢% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٨,٧% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فلم يكن ثمة أية نفقات في عام ٢٠١٩.

الجدول رقم (٤٧,٣): موازنة المؤسسة التعاونية الأردنية للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.0	1.7	1.6	1.8	1.7	1.6	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	إجمالي النفقات
17.2	3.6	-8.3	3.6	7.2	65.2	7.2	1.7	9.4	-2.6	0.1		معدل النمو %
1.9	1.6	1.5	1.7	1.6	1.5	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	النفقات الجارية
18.4	5.2	-7.0	3.6	5.1	62.7	10.6	-2.5	7.8	2.4	-4.8		معدل النمو %

1.5	1.5	1.3	1.4	1.3	1.1	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	تعويضات العاملين
6.2	7.9	-5.9	6.2	22.8	37.4	14.3	-3.0	5.3	7.0	14.1		معدل النمو %
0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	استخدام السلع والخدمات
٨14	-13	-11	2.8	-12	70.2	-7.7	-3.1	30.4	-24	-15		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	نفقات أخرى جارية
-14.3	-13	-7.3	-53	-65	1853.1	22.2	149.7	88.1	-73	-93		معدل النمو %
0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	النفقات الرأسمالية
-20.0	-31	-29	3.0	55.3	157.5	-50	284.6	0.0	-100	0.0		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويتضح من خلال الجدول رقم (٤٧،٣) إلى أن نسبة تعويضات العاملين قد بلغت ما نسبته ٧٩% من النفقات الجارية، و٧٥% من إجمالي النفقات، وقد بلغت ١,٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٥٧٨ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، وقد خصصت المؤسسة ٣٢٠ ألف دينار مكافأة لموظفيها، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٤٨،٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٢٠٩ ووظيفة، منها ٧٦ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٤ وظائف فنية ١٢٩ ووظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٤٨،٣): هيكل الوظائف في المؤسسة التعاونية الأردنية

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	110	129	135
الوظائف الفنية	2	4	6
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	75	76	75
المجموع	187	209	216

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد أشار تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ إلى رصد مجموعة من التجاوزات تتصل بحساب الإيرادات، إذ يقدم التقرير مثلاً لذلك وهو: عدم قيام المؤسسة التعاونية الأردنية بتوريد الفوائد البنكية المستحقة للمؤسسة لحساب الإيراد العام، وكذلك عدم الاستخدام الأمثل للمركبات وكمية المحروقات المستهلكة، فقد أشار التقرير إلى وجود تجاوزات في الاستخدام، والتي من شأنها أن تزيد من النفقات. أما عن تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية المستهدفة فقد وُجدت انحرافات في تحقيق القيم المستهدفة.

٣,٣,٣ مؤسسة التدريب المهني

هي مؤسسة حكومية يترأس مجلس إدارتها وزير العمل، وتقوم المؤسسة بتقديم خدماتها لكافة المواطنين بغض النظر عن مستواهم التعليمي من مبدأ التعليم المستمر مدى الحياة سواء في برامج الإعداد المهني بكافة مستوياتها المهنية أو برامج رفع الكفاءة لرفع كفاءة العمل الممارس في سوق العمل، كما تقوم المؤسسة بتقديم خدمات التدريب والاستشارات في مجال السلامة والصحة المهنية للحد من الحوادث في مواقع تدريب المديرين والمشرفين في النواحي المسلكية والإدارية وتطوير عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيم سوق العمل.

وتشير البيانات المالية لمؤسسة التدريب المهني وكما هي مبينة في الجدول رقم (٤٩,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ١٥ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ٨,٨% عن عام ٢٠١٨، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ١,٨% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٤ مليون دينار.

الجدول رقم (٤٩,٣): موازنة مؤسسة التدريب المهني للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
15.0	13.7	11.5	11.6	11.9	11.7	10.7	10.8	9.8	10.1	11.7	11.8	إجمالي النفقات
8.8	19.1	-0.3	-3.1	1.7	9.8	-1.1	10.5	-3.1	-14	-1.2		معدل النمو %
11.0	10.9	10.2	10.4	10.6	10.5	9.7	10.2	8.7	8.1	8.9	8.6	النفقات الجارية
0.9	6.1	-1.7	-1.4	1.0	7.7	-4.9	17.3	7.0	-8.2	2.8		معدل النمو %
9.5	9.4	8.8	8.8	8.9	8.9	8.2	8.6	7.1	6.7	7.2	6.7	تعويضات العاملين
1.1	6.6	-0.8	-1.0	0.6	8.8	-4.9	20.2	6.7	-7.2	8.2		معدل النمو %
1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3	1.5	1.4	استخدام السلع والخدمات
-0.5	3.0	-7.0	-5.9	8.4	0.2	-5.3	4.5	7.3	-10	8.6		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6	نفقات أخرى جارية
0.0	2.0	-8.8	51.6	-47	25.6	-3.6	-1.7	20.4	-37	-74		معدل النمو %
4.0	2.9	1.3	1.1	1.4	1.3	1.0	0.6	1.1	1.9	2.8	3.2	النفقات الرأسمالية
38.7	122.3	13.3	-16	7.3	30.5	66.0	-45	-45.1	-30	-12		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد بلغت نسبة تعويضات العاملين ٨٦% من النفقات الجارية، و٦٣% من إجمالي النفقات إذ بلغت ٩,٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٩,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٥٤٦ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٥٠,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١٥٠٠ وظيفة، منها ٣٧١ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٨٤٠ و وظيفة فنية و ١٧٧ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٠,٣): هيكل الوظائف في مؤسسة التدريب المهني

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
166	177	171	الوظائف الإدارية والمالية

824	840	826	الوظائف الفنية
108	112	110	الوظائف الأخرى
350	371	141	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
1448	1500	1248	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

ويشير تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٥ إلى وجود مخالفات تتصل بحساب النفقات لدى المؤسسة لعام ٢٠١٥ تمثل بصرف علاوة بدل اقتناء لمجموعة من موظفي المؤسسة مع تخصيص مركبة لنقلهم من مكان عملهم إلى مكان سكنهم خلافاً لأحكام نظام الانتقال والسفر، كما يتم صرف مبالغ مالية لعدد من موظفي المؤسسة لقاء تكليفهم بالعمل خارج الدوام الرسمي خلافاً للأسس المعتمدة لصرف بدل العمل الإضافي.

أما عن تحقيق الموازنة للأهداف والمتمثلة في الاستجابة لمتطلبات سوق العمل والمجتمع بجودة مضمونة ومستدامة، فقد كان ثمة انحراف عن القيم المستهدفة في مؤشرات الأداء.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة النظر في العلاوات والعمل الإضافي.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.

٢٤,٣,٣ مؤسسة المواصفات والمقاييس

أنشئت مؤسسة المواصفات والمقاييس بعدد مؤسسه عامه ذات استقلال مالي وإداري، تعمل بموجب القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته، بعد أن كانت إحدى مديريات وزارة الصناعة والتجارة منذ عام ١٩٧٢ ولغاية ١٩٩٤. وقد حدّد القانون الأهداف للمؤسسة من خلال تبني نظام وطني للمواصفات والمقاييس وفقاً للممارسات الدولية المتبعة، ومواكبة التطور العلمي في مجالات المواصفات والمقاييس وتقييم المطابقة واعتماد المختبرات، وتوفير الحماية الصحية والبيئية والسلامة العامة للمواطنين من خلال التأكد من أن المنتجات مطابقة للقواعد الفنية المعتمدة من المؤسسة، وضمان جودة المنتجات الوطنية باعتماد مواصفات قياسية أردنية ملائمة تمكن هذه المنتجات من المنافسة في الأسواق المحلية والدولية وبالتالي دعم الاقتصاد الوطني.

وتشير البيانات المالية لمؤسسة المواصفات والمقاييس وكما هي مبينة في الجدول رقم (٥١,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٦,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ٢٠,٨% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ١,٨% بالمتوسط خلال المدّة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٧ مليون دينار وتشمل شراء أجهزة وآليات ومعدات، وأشغال وإنشاءات، وتجهيز وتأثيث.

الجدول رقم (٥١,٣): موازنة مؤسسة المواصفات والمقاييس للمدّة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
6.9	5.7	4.7	4.4	4.1	3.7	3.5	3.5	4.1	4.6	4.8	5.0	إجمالي النفقات
20.8	21.2	7.5	6.7	12.0	3.9	0.9	١٦-	-11.0	-4.1	-3.3		معدل النمو %
6.2	5.5	4.5	4.3	3.8	3.6	3.5	3.4	3.1	2.9	2.8	2.5	النفقات الجارية

12.1	21.9	6.7	12.3	5.6	2.5	1.7	11.6	7.2	1.1	13.5	معدل النمو %
5.3	4.7	3.9	3.4	3.0	2.8	2.7	2.7	2.4	2.1	2.1	1.9
13.0	21.8	13.2	12.5	9.1	1.8	0.4	14.3	11.7	2.8	9.7	معدل النمو %
0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5
9.4	19.5	-19	5.2	0.9	9.3	5.1	2.1	2.8	-11	27.4	معدل النمو %
0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
5.6	28.8	-20	50.0	-38.0	-13.2	16.8	1.2	-27.4	23.3	17.0	معدل النمو %
0.7	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	1.0	1.8	2.0	2.5
335	0.0	36.7	-62	362.7	323.5	-64	-100	-40.7	-12	-21	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

كما بلغت نسبة تعويضات العاملين ٨٥% من النفقات الجارية، و٧٧% من إجمالي النفقات إذ بلغت ٥,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٦٣٣ ديناراً لعام ٢٠١٩، وحسب موازنة عام ٢٠١٩ فقد رصدت المؤسسة ٧٥٠ ألف دينار علاوات لموظفيها، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٥٢,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٦٣٨ وظيفة، منها ١٢٣ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٤٤٥ وظيفة فنية و٧٠ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٢,٣): هيكل الوظائف في مؤسسة المواصلات والمقاييس

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	65	70	69
الوظائف الفنية	402	445	441
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	124	123	123
المجموع	86	638	633

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية المتمثلة في ضمان مطابقة المنتجات المطروحة في الأسواق للقواعد الفنية والمتطلبات الإلزامية لحماية صحة المواطن وسلامته وحقوقه وحسب مؤشرات قياسه الخمسة، فقد تحققت النسب المستهدفة بنسبة ١٠٠%.

٢٥,٣,٣ المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية

تُعنى المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بتطوير المشاريع الاقتصادية الناشئة والصغيرة والمتوسطة في المملكة، ضمن القطاعات الصناعية والخدماتية والصناعات الزراعية في المملكة، وتتمتع المؤسسة بشخصية ذات استقلال مالي وإداري، ويتولى إدارتها مجلس إدارة يرأسه وزير الصناعة والتجارة والتموين، ويضم في عضويته أعداداً متساوية من الممثلين عن الجهات ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص. وتعدّ النفقات الرئيسة للمؤسسة نفقات رأسمالية، إذ تشكل النسبة الأكبر من ميزانيتها، وقد بلغت النفقات الرأسمالية ٣,٥ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ تحت بند نفقات إدامة وتشغيل وبنسبة ٧١% من إجمالي الإنفاق، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ٢,٢% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٣,٣): موازنة المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4.9	1.4	1.2	4.2	6.4	6.7	12.4	9.2	13.8	11.3	5.8	-	إجمالي النفقات
248	19.6	-72	-34.2	-4.8	-46	34.9	-33	21.8	94.1		-	معدل النمو %
1.4	1.3	1.2	1.0	1.1	1.7	1.7	1.9	1.9	1.8	1.8	-	النفقات الجارية
10.4	9.2	11.6	-3.3	-36	-1.7	-7.9	-2.3	8.0	-1.7		-	معدل النمو %
1.2	1.0	0.9	0.8	0.8	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3	-	تعويضات العاملين
12.7	15.2	15.2	-3.6	-43	-0.6	-2.6	-5.1	9.8	4.3		-	معدل النمو %
0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-	استخدام السلع والخدمات
1.3	-19	2.5	-3.7	-1.3	-6.7	10.2	3.1	0.2	-19.9		-	معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	-	نفقات أخرى جارية
0.0	1082	-52	207.3	-66	44.4	-98	23.0	4.1	-15.7		-	معدل النمو %
3.5	0.1	0.0	3.1	5.3	5.0	10.7	7.3	11.8	9.5	4.0	-	النفقات الرأسمالية
2680	100	-100	-40.6	5.8	-53	45.9	-38	24.3	137.0		-	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويشكل بند تعويضات العاملين ٨٦% من النفقات الجارية، إذ بلغت ١,٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ١١١١ ديناراً في موازنة عام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٥٤,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٩٢ وظيفة، منها ١٢ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٤٦ وظيفة فنية و٣٤ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٤,٣): هيكل الوظائف في المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
32	34	35	الوظائف الإدارية والمالية
46	46	57	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
12	12	12	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
90	92	104	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

سعت موازنة المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية والتي كان من أبرزها تعزيز ثقافة ريادة الأعمال والإبداع في المحافظات، فقد بلغت أعداد المؤهلين من برامج التدريب لإنشاء مشاريع ريادية مقدّرة بـ ١٠ برامج سنوياً لعام ٢٠١٧، بينما القيمة المستهدفة قد بلغت ٢٥ لعام ٢٠١٨، ولكن لم يتحقق منها أي شيء بنسبة إنجاز ٠% لعام ٢٠١٨ وذلك حسب التقييم الأولي للعام نفسه. أما الأهداف الاستراتيجية المستهدفة في موازنة المؤسسة تحقيقاً لمبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج فلم تحقق المؤسسة النسب المستهدفة.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- دراسة دمج المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية مع وزارة الصناعة والتجارة.
- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والعلاوات.

- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.
- تفصيل بند النفقات الرأسمالية.
- ترشيد استهلاك الكهرباء والمحروقات إذ إن قيمتهما تقارب قيمة إيجار المبنى.

٢٦,٣,٣ المؤسسة العامة للغذاء والدواء

نشأت المؤسسة العامة للغذاء والدواء بقانون مؤقت وبرقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣، وتم إقرار القانون الدائم للمؤسسة رقم (٤١) عام ٢٠٠٨، إذ إنها تتمتع بشخصية ذات استقلال مالي وإداري، وتقوم المؤسسة على ضمان سلامة الغذاء وجودته وصلاحيته للاستهلاك البشري، وفعالية الدواء وجودته ومأمونيته والمواد ذات العلاقة فيه من خلال تطبيق أنظمة رقابية مبنية على الأسس العلمية والمعايير العالمية وتعزيز التعاون مع الشركاء. وقد شهدت موازنة المؤسسة العامة للغذاء ارتفاعاً كبيراً خلال العقد الماضي لترتفع من ٥,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ إلى ٩,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨ وبمتوسط نمو سنوي بلغ ٧,٤% كان في مجمله نفقات جارية، إذ سجلت النفقات الجارية ارتفاعاً من ٣,٢ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٨,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨. كما رصدت ميزانية عام ٢٠١٩ إجمالي نفقات للمؤسسة بقيمة ١٠,٤ مليون دينار.

أما النفقات الرأسمالية فقد شهدت انخفاضاً من ٢,٢ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ١,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وقد رُصدت للنفقات الرأسمالية ١,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ والتي تشمل على مواد ولوازم (٤٦٠ ألف دينار)، ودراسات وأبحاث واستشارات (١٠٩ آلاف دينار)، وأجهزة وآليات ومعدات (٣١٨ ألف دينار)، وصيانة وإصلاحات المباني والمرافق (٥٩ ألف دينار)، وتجهيز وتأثيث (٢٥ ألف دينار)، ونفقات إدامة وتشغيل (٣٤٧ ألف دينار).

الجدول رقم (٥٥,٣): موازنة المؤسسة العامة للغذاء والدواء للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
10.4	9.9	9.5	8.6	7.9	8.0	6.9	6.0	5.6	5.1	6.4	5.5	إجمالي النفقات
4.8	4.1	10.1	8.8	-1.3	15.3	14.6	8.4	8.9	٢٠-	16.6		معدل النمو %
9.0	8.5	8.1	7.6	7.3	6.9	6.1	5.4	4.5	4.3	4.1	3.2	النفقات الجارية
6.3	4.5	7.0	4.2	5.8	13.1	12.9	20.4	4.9	4.1	27.1		معدل النمو %
7.9	7.5	7.0	6.5	6.1	5.9	5.3	4.7	3.7	3.6	3.4	2.6	تعويضات العاملين
6.1	6.0	9.0	6.0	3.4	11.8	13.8	24.6	4.5	5.7	30.0		معدل النمو %
1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.4	استخدام السلع والخدمات
9.1	-6.8	-4.9	-7.7	22.2	22.4	8.6	5.9	9.3	5.4	25.0		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	نفقات أخرى جارية
0.0	3.6	-2.5	28.0	0.0	19.0	-0.3	٣٣-	-4.9	٣٠-	-7.1		معدل النمو %
1.3	1.4	1.4	1.0	0.6	1.1	0.8	0.6	1.1	0.8	2.3	2.2	النفقات الرأسمالية
-4.5	1.7	33.3	61.7	-45	32.2	29.6	-42	29.4		1.3		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبتحليل بند النفقات الجارية نجد استحواذ بند تعويضات العاملين بنسبة ٨٨% من النفقات الجارية، و٧٦% من إجمالي النفقات، وقد ارتفع هذا البند ارتفاعاً كبيراً من ٢,٦ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٧,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ و٧,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو سنوي ١١% خلال المدة، وقد ساهم في نمو هذا البند ارتفاع بند العلاوات الإضافية من ٠,٤ مليون دينار في

عام ٢٠٠٨ إلى ١,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨ و ١,٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وكذلك ارتفاع بند مكافأة الموظفين من ٠,٩ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وقد بلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٨٦٤ ديناراً لكل موظف بالمتوسط لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٥٦,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٧٦٢ وظيفة، منها ٨٩ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٦٢٠ وظيفة فنية و ٥٣ وظيفة إدارية ومالية.

الجدول رقم (٥٦,٣): هيكل الوظائف في المؤسسة العامة للغذاء والدواء

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	53	64	53
الوظائف الفنية	578	618	620
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	92	92	89
المجموع	723	774	762

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

كما رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات على ممارسات المؤسسة العامة للغذاء والدواء فيما يتصل بحساب الإيرادات، إذ تتبع المؤسسة لنظام محاسبي غير معتمد من وزارة المالية خلافاً للتعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (١) لسنة ١٩٩٥. وخلافاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٦٩٣١) لسنة ٢٠١٢ الخاص بترشيح الإنفاق، فإنه يتم صرف سلف مالية مما يزيد من نفقات المؤسسة، إضافة إلى ما يتصل بالعلاوات المالية والحوافز الربعية، فقد رصد التقرير مجموعة من المخالفات بهذا الصدد، كما أن تجزئة المشتريات شأنه أن يزيد من النفقات العامة للمؤسسة.

أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف المستهدفة فقد بلغت نسبة تحقق المستهدف ١٠٠% لكل من عدد المؤسسات التي التزمت بالعمل تحت مظلة المؤسسة في الرقابة على الغذاء والدواء ونسبة رضا متلقي الخدمة، ونسبة رضا الموظفين في المؤسسة، ومن الملاحظ أن الأهداف المستهدفة غير مفصلة حسب القطاعات المستهدفة من المؤسسة.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة النظر في أسس صرف الحوافز ومعاييرها للعاملين في المؤسسة العامة للغذاء والدواء.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.

٢٧,٣,٣ صندوق المعونة الوطنية

يهدف صندوق المعونة الوطنية إلى تأمين الحماية والرعاية للأسر المحتاجة ورفع مستوى معيشتها والمساهمة في تفعيل مهارات أفرادها وتنميتها وتنمية قدراتهم ودمجهم في سوق العمل لضمان حصول الأسرة على الدخل حصلاً مستمراً، وتحويل أفرادها إلى مقدمين للمعونة بدلاً من أن يكونوا مستحقين لها وذلك من خلال تقديم المعونات المالية الشهرية والطارئة ومعونات التأهيل الجسماني، وتوفير التدريب المهني وبرامج التشغيل الخاصة بآبناء الأسر المحتاجة. كما يقدم الصندوق حالياً خدماته في مجال المعونات الشهرية المتكررة إلى ما يقارب من ٩٠ ألف أسرة والذي يشكل ما نسبته ٧,٥% من سكان المملكة.

وبيّن الجدول رقم (٥٧,٣) البيانات المالية لصندوق المعونة الوطنية ببلوغ إجمالي النفقات ٣,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ٢,٧% عن عام ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ٨,٢% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩.

الجدول رقم (٥٧,٣): موازنة صندوق المعونة الوطنية للمدة (٢٠١٩-٢٠١٥)

2019**	2018*	2017	2016	2015	
3.3	3.2	3.4	3.1	3.3	إجمالي النفقات
2.7	-6.6	10.7	-6.5		معدل النمو %
3.1	3.0	3.0	2.7	2.9	النفقات الجارية
2.9	0.7	11.9	-7.5		معدل النمو %
2.6	2.5	2.5	2.2	2.3	تعويضات العاملين
3.6	1.3	14.6	-8.0		معدل النمو %
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	استخدام السلع والخدمات
-1.1	-2.4	2.1	-5.7		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
0.0	0.5	-13.4	-5.0		معدل النمو %
0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	النفقات الرأسمالية
0.0	-55.2	3.2	0.7		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما بند تعويضات العاملين فقد بلغت نسبته ٥٩١% من النفقات الجارية، و ٧٩% من إجمالي النفقات، إذ بلغت ٢,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٥٤٦ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٥٨,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٣٠٣ وظيفة، منها ٨٨ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٨,٣): هيكل الوظائف في صندوق المعونة الوطنية

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
45	61	44	الوظائف الإدارية والمالية
246	154	250	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
104	88	100	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
395	303	394	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات على ممارسات الصندوق، إذ كشف التقرير عن وجود تجاوزات تتصل بالإيرادات التابعة للصندوق تمثلت بعدم قيام الصندوق بتحصيل المبالغ المستحقة على مشاريع التأهيل المهني والبالغة (٧٦) مشروعاً بقيمة (٩١١١٦) ألف دينار، وما تم تحصيله فعلياً بلغ (٥٠٢٥٠) ألف دينار، الأمر الذي يحرم خزينة الدولة المزيد من الإيرادات لدعم الإيرادات العامة للدولة في موازنتها العامة.

وبخصوص حساب الإيرادات لعام ٢٠١٥ يتضح من خلال التقرير عدم كفاية الإجراءات المتخذة وفعاليتها لتحصيل الأموال المستحقة على المؤهلين من مشاريع التأهيل المهني والبالغ قيمتها ٤,٤ مليون دينار، كما لم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتحصيل قيمة الأقساط المستحقة على المؤهلين والبالغة ٠,٤٢ مليون دينار.

أما تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية والمتمثل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر المحتاجة بما يساهم في تحقيق الأمن الاجتماعي الوطني ومؤشر قياسه لإجمالي عدد الأسر المنتفعة من المعونات الشهرية فقد حقق الصندوق النسب المستهدفة.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إيجاد ربط إلكتروني وفعال ما بين مؤسسة الضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية.
- أن يتولى أمر الصندوق في كافة محافظات المملكة باستثناء العاصمة لجان رئيسية وفرعية برئاسة المحافظ، ثم يتولى كل حاكم إداري رئاسة اللجنة الفرعية في المتصرفية أو مديرية الناحية، وتضم كل لجنة العديد من المسؤولين في القطاعين العام والخاص، إذ يتم وضع كشوفات بأسماء الفقراء والمحتاجين، ودراسة أوضاعهم بالتفصيل، وتقديم المساعدات اللازمة لهم، إذ يمكن إعطاء العائلات الأكثر عوزاً مبالغ إضافية من الجمعيات، أو من صندوق الزكاة لمواجهة حالات طارئة.
- أن يتم التوجه إلى أماكن إقامة الفقراء والبحث عنهم بدلاً من حضورهم إلى عمان ومراكز المحافظات، مع التركيز في المستقبل على التدريب والتأهيل المهني بهدف توفير العمل المناسب، ومنح القروض لإقامة المشاريع الصغيرة.

٢٨,٣,٣ صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

يهدف الصندوق إلى دعم أنشطة التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وتطوير عمليات التدريب المختلفة في مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص، وتعزيز مشاركة هذين القطاعين في التعليم والتدريب وتوفير متطلباتهما، وذلك بما يتأتى له من موارد مالية وفقاً لأحكام القانون. وتشير البيانات المالية كما هي مبينة في الجدول رقم (٥٩,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٣٣,١ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ٤١,٤% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٢٦,٥% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٣-٢٠١٨.

الجدول رقم (٥٩,٣): موازنة صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	
33.1	23.4	19.6	21.7	14.7	9.0	8.1	إجمالي النفقات
41.4	19.6	-9.5	47.1	63.7	11.6		معدل النمو %
0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	النفقات الجارية
38.9	24.8	-28.3	3.2	2.8	4.4		معدل النمو %
0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	تمويضات العاملين
57.1	45.7	-31.5	-3.1	0.8	7.2		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	استخدام السلع والخدمات
3.9	-5.6	-26.5	61.0	-2.3	6.0		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	نفقات أخرى جارية
0.0	5.7	-12.8	-42.8	19.3	-8.6		معدل النمو %
32.7	23.1	19.3	21.3	14.4	8.7	7.7	النفقات الرأسمالية
41.4	19.5	-9.2	48.2	66.1	11.9		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٣٢,٧ مليون دينار في موازنة ٢٠١٩ لتشكّل ٩٨,٨% من إجمالي النفقات، وقد شهدت النفقات الرأسمالية نمواً كبيراً في عام ٢٠١٩ وذلك تنفيذاً لبرامج دعم مشاريع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب بواقع ٣,٥ مليون دينار، (منها: ٢,٥ استخدام سلع وخدمات، و ٠,٩ مليون دينار لدعم الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب)، ودعم عملية التدريب المهني والتقني بواقع ٢,٢ مليون دينار، وتنظيم التشغيل والعمل المهني بواقع مليون دينار، (منها: ٠,٨ مليون دينار استخدام سلع وخدمات)، وتنظيم التشغيل والتدريب في قطاعات مختلفة بواقع ٢,٢ مليون دينار، وتنفيذ مشاريع الاستراتيجية الوطنية للتشغيل بواقع ٦,١ مليون دينار، (منها: ٤ مليون دينار لإنشاء أبنية)، وتنفيذ البرنامج الوطني للتشغيل بواقع ٧,٠ مليون دينار، (منها: ٢ مليون دينار مصاريف التدريب والتأهيل، و ٥ مليون دينار لدعم إداري وظيفي)، وتنفيذ برنامج توفر فرص عمل لائقة ومنتجة للأردنيين بواقع ١٠,٠ مليون دينار، (منها: ٦ مليون دينار لمصاريف التدريب والتأهيل، و ٣ مليون دينار لدعم إداري وظيفي). ويلاحظ وجود مصاريف إدارية واستخدام سلع ونفقات جارية داخل بند النفقات الرأسمالية، ولو أن طبيعته رأسمالية.

كما بلغت نسبة تعويضات العاملين ٧٥% من النفقات الجارية، و ١% من إجمالي النفقات، إذ بلغت ٠,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٣٥ ديناراً لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٦٠,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٣٤ وظيفة، منها ٥ وظائف مساندة (الفئة الثالثة) و ١٥ وظيفة فنية و ١٤ وظيفة إدارية ومالية في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٠,٣): هيكل الوظائف في صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	14	14	14
الوظائف الفنية	4	15	15
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	4	5	5
المجموع	22	34	34

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد أورد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٦ مجموعة من المخالفات ارتكبتها الصندوق، إذ كشف التقرير عن وجود تجاوزات تتصل بحساب الإيرادات تمثلت بتدني قيمة الاستثمار في الأسهم التي تقوم بها المؤسسة دون وجود سند قانوني للاستثمار في الأسهم، وبخصوص موازنة المشاريع فيشير مؤشر الأداء في التقرير إلى تدني نسب الإنجاز للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٤ دون النسب الطبيعية. أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية وتعزيز القدرة المؤسسية ورفعها للصندوق وحسب مؤشرات قياسه، هي: نسبة رضا المتعاملين مع الصندوق بلغت فيها القيمة الفعلية لعام ٢٠١٧ ما نسبته ٩٣%، أما القيمة المستهدفة لعام ٢٠١٨ بلغت ٩٤%، أما القيمة المتحققة فقد بلغت ١٠٠%. وبخصوص هدف تطوير عمليات التدريب في مختلف المجالات وحسب مؤشرات الأداء فقد تحقق من مؤشر القياس الأول لعدد المتدربين، إذ تحقق بنسبة ٣١% من المستهدف، وتحقق مؤشر القياس الثاني لعدد مشاريع التشغيل والتدريب والتعليم بنسبة تحقق ١٦٣% من المستهدف، كما تحقق مؤشر القياس الثالث لحجم التمويل المقدم من الصندوق سنوياً بنسبة ٦٠% من المستهدف، أما في المتوسط فثمة انحراف في تحقيق الأهداف المستهدفة بلغ ١٤,٧%، ويعدُّ هذا الانحراف غير مسوّغ في ضوء حجم الميزانية الكبيرة نسبياً.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- إعادة تصنيف بند الإنفاق الرأسمالي ودراسة مدى أثره على تحقيق أهداف المؤسسة.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.
- تعزيز إنجاز مؤشرات المشاريع.

٢٩,٣,٣ دائرة الإنشاء العام

تشرف دائرة الإنشاء العام على شؤون الفتوى في المملكة وتنظيمها، وإصدار الفتوى في الشؤون العامة والخاصة وفقاً لأحكام هذا القانون، وإعداد البحوث والدراسات الإسلامية اللازمة في الأمور المهمة والقضايا المستجدة، وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف تم رصد موازنة بقيمة ٢,٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ١٥,٩% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٦١,٣): موازنة دائرة الإنشاء العام للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.2	2.0	1.7	1.7	1.5	1.4	1.4	1.2	1.2	1.0	0.7	0.5	إجمالي النفقات
10.2	13.6	1.6	12.5	٧,١	4.2	11.1	-1.8	27.0	33.1	41.9		معدل النمو %
2.2	2.0	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	1.0	0.7	0.4	النفقات الجارية
10	14	7.9	8.5	٧,١	3.4	15.3	-3.6	25.8	30	74.9		معدل النمو %
1.9	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	1.0	1.0	0.8	0.6	0.3	تعويضات العاملين
11.8	11.7	5.3	9.1	٠,٠	1.3	16.8	-0.7	21.9	40.8	90.2		معدل النمو %
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	استخدام السلع والخدمات
1.7	21.7	12.9	3.4	٠,٠	14.1	-2.8	-13	37.5	-8.2	57.5		معدل النمو %
0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
0.0	42.1	150.1	9.7	٠,٠	44.3	114.3	-56	354.5	-62	-47		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	النفقات الرأسمالية
0.0	0.0	-100	186	0.0	61.8	-69.3	51.1	76.9		-100		معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

كما تشير البيانات المالية لدائرة الإنشاء العام أن التعويضات قد بلغت نسبتها ٨٦% من النفقات الجارية، وبلغت ١,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩. وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٤٠ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٦٢,٣) فيه إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٢٠٦ وظيفة، منها: ٥٤ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة)، ووظيفتين فئتين و ١٥٠ وظيفة إدارية مالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٢,٣): هيكل الوظائف في دائرة الإنشاء العام

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
151	150	136	الوظائف الإدارية والمالية
2	2	1	الوظائف الفنية

0	0	0	الوظائف الأخرى
61	54	50	الوظائف المساندة (الفة الثالثة)
214	206	187	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما في مجال تحقيق الموازنة لأهدافها وحسب مؤشر القياس في نسبة رضا الموظفين قد بلغت نسبة الإنجاز الفعلي ٧٧% لعام ٢٠١٧ بينما القيمة المستهدفة قد بلغت ٨٠% لعام ٢٠١٨ والقيمة المتحققة بلغت ٨٠% لعام ٢٠١٨، أما هدف الاستراتيجية الثاني والمتمثل في تنظم عمل الفتوى ومراجعتها في المملكة وحسب مؤشر القياس لعدد الأسئلة الشرعية في مجال الإفتاء فقد بلغت عدد الأسئلة الشرعية ٢٢,٥ ألف سؤال شرعي لعام ٢٠١٧، في حين كانت القيمة المستهدفة ٢٣,٠ ألف سؤال شرعي، والقيمة المتحققة لعام ٢٠١٨ أي بنسبة إنجاز ١٠٠%.

٣,٣,٣ دائرة قاضي القضاة

تقوم دائرة قاضي القضاة بالإشراف الإداري على المحاكم الشرعية وقضاها لتأمين سير العدالة طبقاً للقواعد الشرعية والقانونية المرعية، وتأمين احتياجات المحاكم من الموارد المادية والبشرية بما يحقق أهدافها في المحافظة على مجرى العدالة، والإشراف على رعاية شؤون الأيتام وفاقدي الأهلية، والإشراف على شؤون المأذونين الشرعيين. ولتحقيق هذه الأهداف تم رصد موازنة بلغت 24 مليون دينار في عام ٢٠١٩ وبنسبة ارتفاع ١٤,٢% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ١٠,٧% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ١,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ١,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٣,٣): موازنة دائرة قاضي القضاة للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
24.0	21.0	18.4	14.3	12.1	11.3	13.5	11.8	14.1	12.2	10.9	إجمالي النفقات
14.2	13.8	29.1	18.4	6.3	-16.2	14.6	-16.2	15.8	11.9	25.8	معدل النمو %
22.5	19.3	16.9	13.3	11.6	10.8	10.3	9.7	8.9	8.3	8.2	النفقات الجارية
16.5	14.3	26.8	14.7	7.1	5.8	6.1	9.0	6.4	1.6	11.7	معدل النمو %
15.2	12.2	10.9	10.3	9.6	9.0	8.7	8.3	7.4	6.9	6.7	تعويضات العاملين
25.4	11.8	5.2	8.2	6.4	3.4	4.4	11.7	8.4	2.2	9.4	معدل النمو %
2.1	2.1	1.6	1.4	1.4	1.3	1.1	1.2	1.5	1.5	1.2	استخدام السلع والخدمات
2.4	30.4	11.1	1.3	12.8	13.8	-10.0	-18.9	3.6	23.2		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
0.0	-8.8	-14.3	-22.8	-53.8	-	-17.4	-19.5	24.8	25.7	24.7	معدل النمو %
1.5	1.7	1.5	0.9	0.4	0.5	3.3	2.1	5.2	3.8	2.7	النفقات الرأسمالية
-12.1	8.5	61.4	117.1	-11.3	-85.0	52.4	-59.0	36.2	43.5	105.7	معدل النمو %

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

كما بلغت نسبة تعويضات العاملين ٦٨% من النفقات الجارية، و ٦٤% من إجمالي النفقات إذ بلغت ١٥,٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ١٢,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٤١ ديناراً لكل موظف في موازنة

عام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير فيه الجدول رقم (٦٤،٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١٧٤٤ وظيفة، منها ٤١٤ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١١٤ وظيفة فنية و ٩٠٥ وظيفة إدارية ومالية في موازنة عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٤،٣): هيكل الوظائف لدائرة قاضي القضاة

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
858	905	815	الوظائف الإدارية والمالية
103	114	94	الوظائف الفنية
351	311	375	الوظائف الأخرى
397	414	420	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
1709	1744	1704	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص تحقيق الأداء المؤسسي وتعميق الموازنة الموجهة بالنتائج فنجد أن الدائرة قد حققت ١٠٠% من القيم المستهدفة لمؤشرات الأداء.

٣١،٣،٣ مجمع اللغة العربية الأردني

يهدف مجمع اللغة العربية الأردني إلى تعميم استخدام اللغة العربية السليمة في سائر مناحي الحياة، وقد رصد المجمع لتحقيق هذا الهدف ٠،٧ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٠،٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وقد توزعت على ٠،٤ تعويضات عاملين و ٠،١ استخدام السلع والخدمات و ٠،١ مليون دينار نفقات جارية أخرى، وقد نما إجمالي النفقات بنسبة ٨،٥% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٥،٣): موازنة مجمع اللغة العربية الأردني للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
0.7	0.6	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	إجمالي النفقات
6.5	-9.4	4.8	37.0	٢٥	13.9	16.8	8.3	-14.9	4.7	15.4		معدل النمو %
0.7	0.6	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	النفقات الجارية
6.5	-9.4	4.8	37.0	٢٥،٠	13.9	16.8	8.3	-14.9	4.7	15.4		معدل النمو %
0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	تعويضات العاملين
4.9	٢-1	9.1	34.6	٠،٠	22.7	6.1	23.6	-15.3	4.9	28.5		معدل النمو %
0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	استخدام السلع والخدمات
0.7	-13	-7.8	44.4	٠،٠	2.1	47.4	-12	-16.0	2.3	14.5		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	نفقات أخرى جارية
23.5	13.3	12.8	33.0	١٠٠	0.0	-13	-8.0	-5.7	15.2	-36		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	النفقات الرأسمالية

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

ويتضح أيضاً أن نسبة تعويضات العاملين قد شكلت ٥٧% من النفقات الجارية، و ٥٧% من إجمالي النفقات، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٦٠٦ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير فيه الجدول رقم (٦٦،٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٥٥ وظيفة، منها ١٧ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١١ وظيفة فنية و ١٤ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٦,٣): هيكل الوظائف في مجمع اللغة العربية

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	12	13	14
الوظائف الفنية	10	11	11
الوظائف الأخرى	14	14	14
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	17	17	16
المجموع	53	55	55

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وعند الحديث عن مدى تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية لمجمع اللغة العربية الأردني وهو الحفاظ على سلامة اللغة العربية وجعلها تواكب متطلبات الآداب والعلوم والفنون وإحياء التراث العربي والإسلامي ومؤشرات قياسه، فقد تحققت فيها النسب المستهدفة لمؤشرات الأداء.

٣٢,٣,٣ متحف الأردن

يهدف متحف الأردن ليكون نقطة انطلاق تشجع ضيوفه على استكشاف مواقع الأردن الحضارية في المدن والريف والبادية، ويشتمل متحف الأردن على مستودعات حديثة ومركز للصيانة والترميم، ويعمل على دعم البحث العلمي ونشره، ويقدم المعارض الدائمة والمؤقتة، وقد بلغت ميزانية المتحف ٠,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ وبنسبة ارتفاع ٥% عن ٢٠١٨، وقد نمت النفقات بنسبة ٤,١% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٧,٣): موازنة متحف الأردن للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5	0.8	0.7	-	إجمالي النفقات
5.0	-6.0	-4.0	-2.0	13.0	23.0	14.0	24.0	-36.0	15.0	0.0		معدل النمو %
0.9	0.9	0.9	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	-	النفقات الجارية
5.0	-6.0	45.0	-1.0	10.0	7.0	14.0	4.0	-24.0	4.0	0.0	0.0	معدل النمو %
0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	-	تعويضات العاملين
12.0	-3.0	-6.0	-2.0	2.0	0.0	15.0	-9.0	0.0	-7.0	0.0	0.0	معدل النمو %
0.5	0.5	0.5	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	-	استخدام السلع والخدمات
0.0	-6.0	166.0	-10	32.0	30.0	3.0	143.0	-65.0	3.0	0.0	0.0	معدل النمو %
0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.01	0.03	0.1	0.0	-	نفقات أخرى جارية
200	-64	-24	-14	-11	-11	111	-62	-61	129	0.0	0.0	معدل النمو %
-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.2	0.1	-	النفقات الرأسمالية
0.0	0.0	0.0	-4.0	19.0	77.0	14.0	261.0	-76.0	90.0	0.0	-	معدل النمو %

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وتشير البيانات المالية إلى بلوغ نسبة تعويضات العاملين من النفقات الجارية ٤٤% إذ بلغت ٠,٤ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩. كما يبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٧٩٣ ديناراً لكل موظف في موازنة ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير فيه الجدول رقم (٦٨,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٥٣ وظيفة، منها ١٢ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١١ وظيفة فنية و ٣٠ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٨,٣): هيكل الوظائف

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
20	30	30	الوظائف الإدارية والمالية
11	11	7	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
11	12	4	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
42	53	41	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما بخصوص الأداء المؤسسي وتحقيق المتحف لأهداف الموازنة والمتمثلة في تعزيز القدرات المؤسسية، فمؤشر قياسه لرضا المتعاملين مع المتحف بلغت القيمة المستهدفة فيه لعام ٢٠١٨ ما قيمته ٨٠% والقيمة المتحققة ٧٠% للعام نفسه بانحراف قد بلغ ١٠%، أما هدف الاستراتيجية الثاني المتمثل بعرض المقتنيات الأثرية وإدامتها والحفاظة عليها، فقد بلغ مؤشر القياس فيه لعدد المقتنيات الأثرية وحسب في القيمة الفعلية لعام ٢٠١٧ للمقتنيات الأثرية ٣٠٠٠ قطعة، والقيمة المستهدفة ٣٦٠٠ لعام ٢٠١٨ مع أن القيمة المتحققة ٣٢٠٠ قطعة بانحراف بلغ ٤٠٠ قطعة، أي أن الهدف تحقق بنسبة ٥٠%.

٣,٣,٣ معهد الإدارة العامة

يهدف معهد الإدارة العامة إلى تقليم برامج تدريبية وفنية واستشارات متخصصة تساهم في تطوير الموارد البشرية الوطنية والعربية، وتمكنها من العمل بكفاءة وفق أفضل الممارسات، وتشير البيانات المالية كما هي في الجدول رقم (٦٩,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٨,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ١٣,٢% عن ٢٠١٨، وقد انخفض إجمالي النفقات بنسبة ٢,٢% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٦٩,٣): موازنة معهد الإدارة العامة للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	إجمالي النفقات
13.2	-3.8	0	0	40	-11	2.3	-1.5	-5.6	-8.8	12.9		معدل النمو %
0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	النفقات الجارية
13.2	-3.8	0	0	40	-7.7	1.1	13.0	5.6	-1.9	-4.7		معدل النمو %
0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	تعويضات العاملين
17.0	-5.0	0	0	25	-10	-1.1	21.1	7.0	-1.3	3.2		معدل النمو %
0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	استخدام السلع والخدمات
0.0	2.0	-4.1	-4.1	100	2.0	2.8	-1.0	-1.6	-0.5	4.9		معدل النمو %
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	النفقات الرأسمالية

* إعادة تقدير ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وتشكل تعويضات العاملين في المعهد ٧٥% من النفقات الجارية إذ بلغت ٠,٦ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ مقابل ٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٦٦٧ ديناراً لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير فيه الجدول رقم (٧٠,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٧٨ وظيفة، منها ٢٠ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ٢٣ وظيفة فنية و ٣٥ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٧٠,٣): هيكل وظائف معهد الإدارة العامة

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	33	35	33
الوظائف الفنية	23	23	23
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	19	20	19
المجموع	75	78	75

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وقد رصد تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ مجموعة من المخالفات، إذ كشف عن وجود تجاوزات فيما يتصل بحساب النفقات تمثلت بقيام الهيئة بصرف مبالغ مالية على شكل مكافآت وحوافز ومصاريف استضافة، دون وجود المستندين القانوني والمالي اللذين يدعمان عملية الصرف، إضافة إلى وجود عمليات صرف لا تراعي قواعد الترشيح في الإنفاق، مثل قيام الهيئة بمحاسبة الصحف المحلية مقابل نشر إعلاناتها على أساس الحجم وليس على أساس الكلمة، إضافة إلى وجود خلل كبير في الإدارة المالية للهيئة تمثلت ببعض الممارسات التي تزيد من نفقات الهيئة السنوية دون وجه حق. أما فيما يتصل بحساب مباني الهيئة المستأجرة، فقد أشار التقرير إلى وجود هدر كبير في النفقات السنوية، ولم يتم العمل على استغلالها استغلالاً صحيحاً، الأمر الذي لا تتضح به ممارسة ضبط الإنفاق الحكومي وترشيده، إضافة إلى بعض الممارسات التي تحرم الخزينة من زيادة إيراداتها، مثل عدم اقتطاع الرسوم والضرائب المستحقة على المباني المستأجرة من المعهد.

أما بخصوص تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية لمعهد الإدارة العامة والمتمثلة في تأهيل الموارد البشرية وتطويرها للمعهد، فمؤشر القياس لعدد الموظفين الذين تم تأهيلهم بعدد مدربين من إجمالي موظفي المعهد قد بلغت القيمة الفعلية فيه ٨ لعام ٢٠١٨ في حين بلغت القيمة المستهدفة ٩ لعام ٢٠١٨، أي بانحراف بلغ موظفاً واحداً لمؤشر عدد الموظفين الذين تم تأهيلهم بعدد مدربين من إجمالي موظفي المعهد. أما الهدف الاستراتيجي والمتمثل في بناء القدرات المؤسسية للدوائر الحكومية عن طريق التدريب والبحوث والدراسات ومؤشرات أدائه المتمثلة في عدد البرامج التدريبية وعدد المشاركين في الدورات التدريبية، فبلغت نسبة تحقيق الأهداف فيه ٥٥% و ٦١% على التوالي.

ومن أبرز التوصيات المقترحة:

- النظر في صرف المكافآت والحوافز ومصاريف الاستضافة.
- إعادة النظر في المباني المستأجرة واستغلالها استغلالاً صحيحاً

٣٤,٣,٣ المجلس الصحي العالي

يهدف المجلس الصحي العالي إلى رسم السياسات الصحيّة المتكاملة بمشاركة القطاعات الصحيّة العاملة في المملكة كافة لضمان توفير خدمات صحيّة شاملة ومستدامة ذات جودة للسكان كافة، ضمن اقتصاد صحي سليم يعزز من موقع الأردن الريادي في مجال الرعاية الصحيّة، هذا وتعتبر ميزانية المجلس ذات حجم صغير وشهدت ثباتاً نسبياً خلال مدة الدراسة، فحسب البيانات المالية للمجلس كما هي مبينة في الجدول رقم (٧١,٣) بلغ إجمالي النفقات ٠,٣ مليون دينار عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ١١,٥% عن ٢٠١٨، هذا ونما إجمالي النفقات بنسبة ٤,٦% بالمتوسط خلال المدة ٢٠٠٨-٢٠١٨.

الجدول رقم (٧١,٣): موازنة المجلس الصحي العالي للمدة (٢٠١٩-٢٠١٨)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	إجمالي النفقات
11.5	13.6	-29	5.5	7.1	-3.4	-0.6	3.1	5.5	14.4	30.0		معدل النمو %
0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	النفقات الجارية
11.5	13.6	-26	7.6	8.0	-5.4	-0.6	11.4	8.3	20.2	9.2		معدل النمو %
0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	تعويضات العاملين
7.4	12.0	-29	12.1	11.8	-5.0	4.8	12.2	6.5	17.6	32.6		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد شكلت نسبة تعويضات العاملين ٦٧% من النفقات الجارية إذ بلغت ٠,٢ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩. وبلغ المتوسط الشهري لتعويضات العاملين ١٢٨٢ ديناراً لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٧٢,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١٧ وظيفة؛ منها ٥ وظائف مساندة (الفئة الثالثة) و٣ وظائف فنية و٩ وظائف إدارية ومالية عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٧٢,٣): هيكل الوظائف في المجلس الصحي العالي

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
7	9	9	الوظائف الإدارية والمالية
2	3	3	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
4	5	5	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)
13	17	17	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

من أبرز التوصيات المقترحة:

- دراسة دمج المجلس الصحي العالمي مع المجلس الطبي الأردني.

٣,٣,٣ المجلس الطبي الأردني

يهدف المجلس الطبي إلى تحسين الخدمات الطبية في المملكة عن طريق رفع المستوى العلمي والعملية للأطباء العاملين في مختلف الفروع الطبية وبالتعاون مع المؤسسات التعليمية المعنية بجميع الوسائل المناسبة؛ وتصدر الإشارة إلى أن البيانات المالية للمجلس الطبي الأردني، وكما هي مبينة في الجدول رقم (٧٣,٣) تشير إلى بلوغ إجمالي النفقات ٠,٩١ مليون دينار عام ٢٠١٩ بنسبة انخفاض ١٠,٧% عن ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، هذا ونما إجمالي النفقات بنسبة ١٥,٨% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٤-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٠٩ مليون دينار.

الجدول رقم (٧٣,٣): موازنة المجلس الطبي الأردني للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	
0.907	1.016	0.923	0.973	1.009	0.625	إجمالي النفقات
-10.7	10.1	-5.1	-3.6	61.6		معدل النمو %
0.807	0.716	0.652	0.566	0.586	0.588	النفقات الجارية
12.7	9.9	15.2	-3.4	-0.4		معدل النمو %
0.517	0.446	0.391	0.332	0.337	0.346	تعويضات العاملين
15.9	14.2	17.6	-1.4	-2.5		معدل النمو %
0.467	0.406	0.353	0.304	0.310	0.319	استخدام السلع والخدمات
15.0	14.9	16.2	-1.9	-2.8		معدل النمو %
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	نفقات أخرى جارية
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		معدل النمو %
0.094	0.085	0.084	0.092	0.100	0.110	النفقات الرأسمالية
10.6	1.2	-8.7	-8.2	-8.8		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

أما نسبة تعويضات العاملين فشكلت ٦٤% من النفقات الجارية، و٥٧% من إجمالي النفقات إذ بلغت ٠,٥١٧ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ متوسط تعويضات العاملين الشهرية ٦١٥ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٧٤,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٦٦ وظيفة؛ منها ١٩ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و ١٥ وظيفة فنية، و ٣٢ وظيفة إدارية ومالية لعام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٧٤,٣): هيكل الوظائف للمجلس الطبي الأردني

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
35	32	33	الوظائف الإدارية والمالية
18	15	15	الوظائف الفنية
0	0	0	الوظائف الأخرى
17	19	19	الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

وفي مجال الأداء المؤسسي وتحقيق الموازنة لأهدافها والمتمثلة في تعزيز القدرات الإدارية والمؤسسية للمجلس، وحسب مؤشر قياس الأداء؛ ما مجموعه ٨٥٪، أما القيمة المستهدفة للعام ٢٠١٨ فقد بلغت كذلك ٨٥٪؛ أما القيمة المتحققة للعام ٢٠١٨ وحسب التقييم الأولي فقد بلغت ٥٠٪ أي بانحراف بلغ نسبته ٣٥٪ عما هو مستهدف للعام ٢٠١٨.

هذا وأشار تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٧ إلى وجود مجموعة من المخالفات المالية، إذ كشف التقرير وجود تجاوزات فيما يتعلق بحساب النفقات، منها؛ وجود مخالفة في صرف بدل العمل الإضافي لموظفي المجلس خلافا لنظام الخدمة المدنية، الأمر الذي يزيد من حجم النفقات للمجلس، بالإضافة إلى وجود تجاوزات في صرف المكافأة وبدل حضور الجلسات لأعضاء اللجان. كما أشار التقرير إلى وجود ممارسات مالية خاطئة، والتي من شأنها أن تحدث إشكاليات مالية قد تزيد من نفقات المؤسسة وتقلل من أرباحها السنوية.

من أبرز التوصيات المقترحة

- إعادة النظر في نظام صرف بدل العمل الإضافي لموظفي المجلس الطبي الأردني، وصرف المكافأة وبدل حضور الجلسات لأعضاء اللجان.

٣٦,٣,٣ المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

يعمل المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على رسم السياسات والتخطيط والتنسيق والمتابعة والدعم لجميع الأنشطة المبذولة لخدمة الأشخاص ذوي الإعاقة باعتماد نهج الإدارة التشاركية والحاكمية الرشيدة والمساءلة والشفافية. وقد شهدت ميزانية المجلس انخفاضاً خلال مدة الدراسة كما هي مبينة في الجدول رقم (٧٥,٣)، إذ تشير البيانات المالية للمجلس إلى انخفاض إجمالي الإنفاق من ٤,١ في عام ٢٠٠٨ إلى ٢,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة انخفاض ١٥,٢٪ بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٣-٢٠١٨، كما ويلاحظ تنامي بند استخدام السلع إلى ٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩؛ منها ٤٦٠ ألف دينار إيجار، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩ مقابل ٠,٧ عام ٢٠١٨ والتي في غالبيتها نفقات إدامة وتشغيل وصيانة.

الجدول رقم (٧٥,٣): موازنة المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة للمدة (٢٠١٣-٢٠١٩)

2019**	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	
2.2	1.9	3.1	4.2	4.3	4.5	4.1	إجمالي النفقات
19.2	-40.1	-25.2	-3.2	-4.4	7.6		معدل النمو %
1.6	1.1	1.1	1.1	1.3	1.1	0.9	النفقات الجارية
42.1	2.7	-0.7	-12.4	18.2	20.9		معدل النمو %
0.9	0.9	0.9	0.9	1	0.8	0.7	تعويضات العاملين
1.8	4.1	0.3	-14.9	25.0	27.2		معدل النمو %
0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	استخدام السلع والخدمات
207.5	-2.9	5.2	-0.9	0.0	-6.6		معدل النمو %
0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	نفقات أخرى جارية
130.8	3.1	-34.6	-8.0	0.0	35.6		معدل النمو %

0.6	0.7	2.0	3.1	3	3.4	3.2	النفقات الرأسمالية
-17.2	-63.9	-34.3	0.6	-11.8	3.8		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

هذ وشكلت نسبة تعويضات العاملين ٥٦% من النفقات الجارية، و٤١% من إجمالي النفقات؛ إذ بلغت ٠,٩ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ المتوسط الشهري لتعويضات العاملين ٦٤٦ ديناراً لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٧٥,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١١١ وظيفة؛ منها ٤٢ وظيفة مساندة (الفئة الثالثة) و٥٩ وظيفة فنية و١٠ وظائف إدارية ومالية لعام ٢٠١٨، ويلاحظ من خلال تحليل الهيكل الوظيفي ارتفاع نسبة الوظائف المساندة (الفئة الثالثة).

الجدول رقم (٧٥,٣): هيكل الوظائف

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	10	10	10
الوظائف الفنية	67	59	63
الوظائف الأخرى	0	0	0
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	46	42	43
المجموع	123	111	116

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما عن تحقيق الموازنة للأهداف الاستراتيجية؛ فنجد أن نسبة الإنجاز لهدف نشر الوعي بالنهج الحقوقي ١٠٠% من المستهدف لعام ٢٠١٨، كما ان نسبة إنجاز عدد البرامج التدريبية المنفذة بلغ ٤ برامج بأخرف ٦ برامج عن المستهدف حسب التقييم الاولي للعام ٢٠١٨، وبالتالي لم تحقق الموازنة مؤشرات أدائها.

٣,٣,٣ المجلس الاقتصادي والاجتماعي

شهدت نفقات المجلس الاقتصادي والاجتماعي استقراراً حيث يتضح من خلال البيانات المالية، وكما هي مبينة في الجدول رقم (٧٦,٣) إلى بلوغ إجمالي النفقات ٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٩ بنسبة ارتفاع ٤% عن عام ٢٠١٨ حسب بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، هذا ونمت إجمالي النفقات بنسبة ٦,١% بالمتوسط خلال المدة من ٢٠١٠-٢٠١٨، أما النفقات الرأسمالية فقد بلغت ٠,١ مليون دينار.

الجدول رقم (٧٦,٣): موازنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للمدة (٢٠١٨-٢٠١٩)

2019*	2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	إجمالي النفقات
4.0	2.9	-3.3	21.1	36.3	2.7	-3.2	-23.1	15.5		معدل النمو %
0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	النفقات الجارية
8.5	9.1	5.0	2.9	19.4	-0.4	-3.0	-20.5	44.9		معدل النمو %

0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	تعويضات العاملين
18.5	7.9	12.5	22.9	44.4	-13.3	-1.1	-24.9	24.5		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	استخدام السلع والخدمات
-2.5	3.8	-6.3	-12.4	7.6	1.1	-14.9	-6.7	33.6		معدل النمو %
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	نفقات أخرى جارية
-15.4	27.3	-2.9	-22.7	-5.7	32.4	33.0	-39.6	380.8		معدل النمو %
0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	النفقات الرأسمالية
-10.0	-12.8	-19.3	83.6	165.9	35.0	-5.3	-42.4	-53.5		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وقد شكلت نسبة تعويضات العاملين ٦٠% من النفقات الجارية، و ٥٠% من إجمالي النفقات؛ إذ بلغت ٠,٣ مليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩، وبلغ المتوسط الشهري لتعويضات العاملين ٨٠٦ دينار لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٧٧,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ٣١ وظيفة منها ٩ وظائف مساندة (الفئة الثالثة) و ١٦ وظيفة فنية، و ٦ وظائف إدارية ومالية لعام ٢٠١٩.

الجدول رقم (٧٧,٣): هيكل الوظائف في المجلس الاقتصادي والاجتماعي

المجموعة	2017	2018	٢٠١٩ أولي
الوظائف الإدارية والمالية	٦	٦	٦
الوظائف الفنية	١١	١٦	١٦
الوظائف المساندة (الفئة الثالثة)	٩	٩	٩
المجموع	٢٦	٣١	٣١

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما عن الأداء المؤسسي، سعت موازنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاستراتيجية، إذ بلغت القيمة الفعلية للعام ٢٠١٧ للهدف الاستراتيجي (تفعيل الحوار الإيجابي بين الشركاء في صنع السياسات والخطط والتشريعات لتحليل التنمية الاقتصادية والاجتماعية)، وحسب مؤشر قياسه: نسبة الاستشارات التي يتم نبيها من قبل السلطة التنفيذية من إجمالي الاستشارات التي يتم تقديمها من المجلس ما نسبته ٨١%، أما القيمة المستهدفة فقد بلغت ٨٦% كما هي النسبة المتحققة فعلياً ٨٦% أي بنسبة إنجاز بلغت ١٠٠%.

٣,٣,٣ المجلس القضائي

يمثل المجلس القضائي الأردني بموجب (قانون استقلال القضاء) قمة هرم السلطة القضائية في المملكة، ويجسد مع مجلسي الأمة والوزراء مبدأ الفصل بين السلطات. والمجلس القضائي هو صاحب الصلاحية القانونية في الإشراف الإداري على جميع القضاة النظاميين في المملكة، وما يتعلق بذلك من تعيين، وانتداب، وإعارة، وترقية، ونقل، ومساءلة، وتأديب، وإحالة على التقاعد. وحسب البيانات المالية للمجلس الجدول رقم (٧٨,٣) فقد بلغت إجمالي النفقات ٨,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٩، مقابل ٠,٥ مليون

دينار في عام ٢٠١٨، وجاء هذا الارتفاع نتيجة ارتفاع بند نفقات أخرى ضمن بند دعم نظام صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل بقيمة ٨ مليون دينار، ومن جانب آخر بلغ بند استخدام السلع والخدمات ٠,٢ مليون دينار.

الجدول رقم (٧٨,٣): موازنة المجلس القضائي للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٨)

2019**	2018*	
٨,٥	٠,٥	إجمالي النفقات
٨,٥	٠,٠	النفقات الجارية
١٠٠		معدل النمو %
٠,٣	٠,٠	تعويضات العاملين
١٠٠		معدل النمو %
٠,٢	٠,٥	استخدام السلع والخدمات
٦٠-		معدل النمو %
٨,٠	٠,٠	نفقات أخرى جارية
١٠٠		معدل النمو %

* إعادة تقدير، ** موازنة

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠٠٨-٢٠١٩، أعداد مختلفة.

وبلغ المتوسط الشهري لتعويضات العاملين ٢٢٧٢ ديناراً لكل موظف لعام ٢٠١٩، أما هيكل الوظائف فيشير الجدول رقم (٧٩,٣) إلى بلوغ عدد الوظائف الإجمالي ١١ موظفاً.

الجدول رقم (٧٩,٣): هيكل الوظائف المجلس القضائي

٢٠١٩ أولي	2018	2017	المجموعة
11	11	11	الوظائف الأخرى
11	11	11	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ٢٠١٩.

أما عن الأداء المؤسسي؛ فيلاحظ انخفاض في تحقيق الأهداف رغم رصد الأموال في الموازنة، فحسب الأهداف الاستراتيجية للمجلس القضائي وهي تعزيز استقلال السلطة القضائية ورفع القدرات المؤسسية وتطوير المهارات القضائية للقضاة، ووفقاً لمؤشر القياس: عدد الدورات التدريبية للكادر المكلف بالقيام بالأعمال الإدارية لدى الوحدات، فقد بلغت القيمة المستهدفة ٢٠ دورة تدريبية للعام ٢٠١٨، بينما بلغت القيمة المتحققة حسب التقييم الأولي ١٠ دورات تدريبية لعام ٢٠١٨؛ أي بنسبة إنجاز بلغت ٥٠%، أما مؤشر القياس عدد الدورات المعقودة في مجال تأهيل القيادات القضائية، فقد بلغت القيمة المستهدفة ١٠ دورات تدريبية للعام ٢٠١٨؛ بينما المتحقق في التقييم الأولي دورة واحدة فقط للعام ٢٠١٨؛ أي بنسبة إنجاز ١٠% من المستهدف، وبنسبة انحراف وصلت إلى ٩٠%، أما فيما يخص مؤشر الأداء عدد الدورات المعقودة في مجال الإعلام والتوعية، فقد بلغت القيمة المستهدفة ٦ دورات تدريبية والمتحقق ٣ دورات للعام ٢٠١٨؛ أي بنسبة إنجاز ٥٠% لهذا المؤشر وللعام ٢٠١٨.

الفصل الرابع: الوحدات الحكومية الواردة في قانون الوحدات الحكومية

١,٤ مقدمة

خلال السنوات العشر السابقة، تم استحداث العديد من الوحدات الحكومية ودمجها وإلغاؤها من هيئات ومؤسسات ودوائر حكومية، وفي عام ٢٠١٥ تم البدء بإعادة هيكلة العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية استناداً إلى قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر الحكومية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤. كما جرى مؤخراً، ضمن قانون الموازنة العامة وقانون الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٩، دمج موازنات حوالي ٢٩ مؤسسة ووحدة حكومية مستقلة مع قانون الموازنة العامة، بهدف ضبط الإنفاق وتعزيز الشفافية والرقابة على الوحدات الحكومية، من خلال إخضاعها لنظام المعلومات المالية الحكومية. ويُشار إلى أن كافة الإجراءات التي تمت سابقاً من دمج للوحدات الحكومية وإلغائها، ساهمت جزئياً في تخفيض الإنفاق الكلي من ١٧٤٥,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٦٧٥,٠ مليون دينار في عام ٢٠١٨، أي بانخفاضٍ نسبته ٤%. ومع الإجراءات التي تمت مؤخراً بنقل موازنة حوالي ٢٩ هيئة ومؤسسة ودائرة حكومية إلى الموازنة العامة، ودمج ثلاث وحدات حكومية، إلا أن هذه الإجراءات ستقل العبء المالي من عجزٍ ومديونية لهذه الوحدات إلى الموازنة العامة في حال عدم اتخاذ أي إجراءات لضبط الإنفاق وتخفيضه على المديين القصير والمتوسط.

فوفقاً لقانون موازنات الوحدات الحكومية في المملكة لعام ٢٠١٩، بلغ عدد الوحدات الحكومية^{٢٠} التي خضعت للدراسة حوالي (٥٧) وحدة، إضافة إلى الوحدات والمؤسسات والهيئات التي نُقلت وُدِّجَت، والملغاة والمستحدثة والقائمة من عام ٢٠١٠ حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة (انظر الملحق رقم ١). مع الإشارة إلى أن عدد الوحدات الحكومية المستقلة مالياً وإدارياً خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨) كان مُتذبذباً باستمرار، نتيجة الدمج واستحداث مؤسسات وهيئات وشركات جديدة. فوفق قانون تنظيم الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٨، تُعرَّف الوحدات الحكومية بأنها: أي هيئة أو مؤسسة رسمية عامة أو سلطة أو منشأة عامة مستقلة مالياً وأو إدارياً، وتدخل موازنتها ضمن موازنات الوحدات الحكومية^{٢١}. مع الإشارة إلى أن العديد من الوحدات الحكومية من مؤسسات وهيئات مستقلة مالياً وإدارياً، لا يتم إقرار موازنتها من دائرة الموازنة العامة، نظراً لطبيعة عمل هذه المؤسسات والتشريعات الخاصة التي تحكمها، بل يتم إقرارها من مجلس الوزراء. وتعدُّ الوحدات الحكومية وحداتٍ مستقلة مالياً وإدارياً وجزءاً أساسياً من الجهاز الإداري الحكومي في الأردن، إذ يُنَاط بها تنفيذ جزءٍ من وظائف الإدارة الحكومية، وتنشأ بموجب قوانين وأنظمة تُحدِّد فيها الأهداف التي تتولى تنفيذها بقصد المساهمة في تأدية وظائف الدولة، والمهام التي ستولها من خلال الصلاحيات المخولة إليها بموجب التشريعات الخاصة بها. وتخضع هذه الوحدات التي تختلف من وحدة إلى أخرى، للرقابة المالية والإدارية من عدّة جهاتٍ، مثل ديوان المحاسبة ووزارة المالية، إضافةً إلى التدقيق الخارجي من مكاتب تدقيق الحسابات المعتمدة في المملكة.

ويتضمن هذا الفصل تحليلاً لموازنات الوحدات الحكومية الواردة في قانون الوحدات الحكومية منذ عام ٢٠١٠، استناداً إلى قوانين موازنات الوحدات الحكومية والتقارير السنوية وميزانيات الشركات للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٨)، والتي تم الرجوع إليها لإعداد هذه الدراسة. ومن محددات الدراسة، أن إجراء مقارنات موازنات الوحدات الحكومية وتحليلها يحتاج إلى دقة عالية، نتيجةً لتغير تصنيف

^{٢٠} تتضمن الوحدات الحكومية المؤسسات والهيئات العامة والشركات المملوكة للحكومة ضمن قانون موازنات الوحدات الحكومية.

^{٢١} قانون تنظيم الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٨.

بعض بنود النفقات واستحداث وحدات حكومية أو دمجها أو إلغائها خلال مدّة الدراسة. كما كان لاختلاف طرق إعداد موازنات الوحدات الحكومية والحسابات الختامية، سبب في عدم الاعتماد على الحسابات المالية للشركات، بسبب استخدام الأساس النقدي عند إعداد موازنات الوحدات الحكومية، في حين يتم استخدام أساس الاستحقاق عند إعداد الحسابات المالية الختامية^{٢٢}.

٢,٤ تطور أداء موازنات الوحدات الحكومية المجمعة ٢٠١٠ - ٢٠١٨

أنشئت الهيئات والوحدات الحكومية المستقلة بموجب قوانين مجلس الوزراء وأنظمتها وقراراته لتحقيق أهداف مُعيّنة. وتختلف هذه الأهداف من وحدة إلى أخرى، ومن هيئة ومؤسسة وشركة إلى أخرى، وذلك نتيجة اختلاف طبيعة عمل كلّ واحدة منها والغاية من إنشائها، وتعمل أغلبية هذه الوحدات الحكومية على أسس تجارية بعدّها الذراع الاستثماري للحكومة، وخاصةً الشركات منها. وتنقسم الوحدات الحكومية إلى وحدات حكومية تنظيمية، ووحدات ذات أهداف اقتصادية واجتماعية محددة، ووحدات خدمية. ولهذا فإننا في هذا الجزء من التحليل سنعمدُ كافة الوحدات الحكومية ضمن قوانين الوحدات الحكومية القائمة حتى نهاية عام ٢٠١٨. ومن ثم سيتم تقسيم الوحدات الحكومية استناداً إلى ما أجري مؤخراً، من إجراءات للدمج، والتي تضمنت الإبقاء على ٢٥ وحدة حكومية ضمن قوانين موازنات الوحدات الحكومية، ونقل ٢٩ وحدة حكومية إلى الموازنة العامة، ودمج ٣ وحدات مع الوزارات.

الجدول رقم (٤,١): مقارنة إجمالي الإنفاق قبل إجراءات الدمج وبعدها (٢٠١٠ - ٢٠١٨)

عدد الوحدات الحكومية بعد الدمج	عدد الوحدات الحكومية قبل الدمج	إجمالي الإنفاق (مليون دينار)	
61	61	1746	٢٠١٠
62	62	1346	٢٠١١
62	68	1408	٢٠١٢
63	66	1712	٢٠١٣
64	68	1664	٢٠١٤
59	67	1603	٢٠١٥
59	67	1660	٢٠١٦
57	61	1578	٢٠١٧
57	61	1675	٢٠١٨
25	57	١٥٠٠	٢٠١٩

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

لقد شهدت الوحدات الحكومية تذبذباً واضحاً في إعدادها، نتيجة إنشاء العديد منها أو دمجها وإلغائها خلال السنوات السابقة، مما استدعى السياسة العامة للحكومة استدعاءً جلياً خلال تلك المدّة لتحقيق أهداف محددة. فعلى سبيل المثال، ارتفع عدد الوحدات

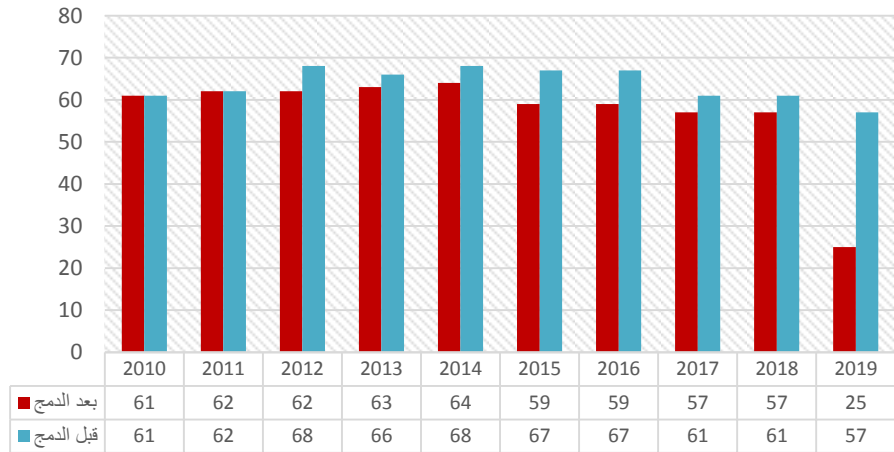
^{٢٢} تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠١٣.

الحكومية من ٦١ وحدة قبل إجراءات الدمج والإلغاء في عام ٢٠١٠ إلى ٦٨ وحدة في عام ٢٠١٢، ونتيجة لاستحداث وحدات جديدة وإنشائها بلغ عددها ٦٨ وحدة في عام ٢٠١٤، لينخفض بعد ذلك إلى ٥٧ وحدة في عام ٢٠١٨، ومن ثم إلى ٢٥ وحدة في عام ٢٠١٩، وذلك بعد نقل موازنات ٢٩ وحدة حكومية إلى الموازنة العامة، ودمج ثلاث وحدات بعدها برامج في الوزارات.

وتجدر الإشارة إلى وجود قرارات دمج لوحدة حكومية وإلغائها كانت متخذة سابقاً، إلا أن قرارات تنفيذها استهلكت وقتاً طويلاً. ومن الملاحظات على عمليات الدمج والإلغاء التي كانت تُجرى سابقاً، تأثر الإنفاق العام للوحدات الحكومية تأثراً طفيفاً بهذه الإصلاحات الإجرائية، كما هو مبين في الجدول رقم (١،٤).

والياً يبلغ عدد الوحدات الحكومية ضمن إطار الموازنة العامة ٢٥ وحدة ومؤسسة حكومية. ويُقدّر عدد الوحدات الحكومية التي تُحقّق عجزاً حوالي ٦ مؤسسات ووحدات حكومية، وقد بلغ عدد الوحدات الحكومية التي تُحقّق وفراً مالياً حوالي ١٩ وحدة حكومية. ومن ضمن هذه الوحدات والمؤسسات الحكومية، تم تقدير حوالي ١٧ مؤسسة ووحدة حكومية في عام ٢٠١٩ سُحوّل فوائض مالية للخزينة، تبلغ قيمتها ١١٩,٩ مليون دينار.

الشكل رقم (١،٤): تطور أعداد الوحدات الحكومية قبل الدمج والإلغاء وبعده (٢٠١٠ - ٢٠١٩)

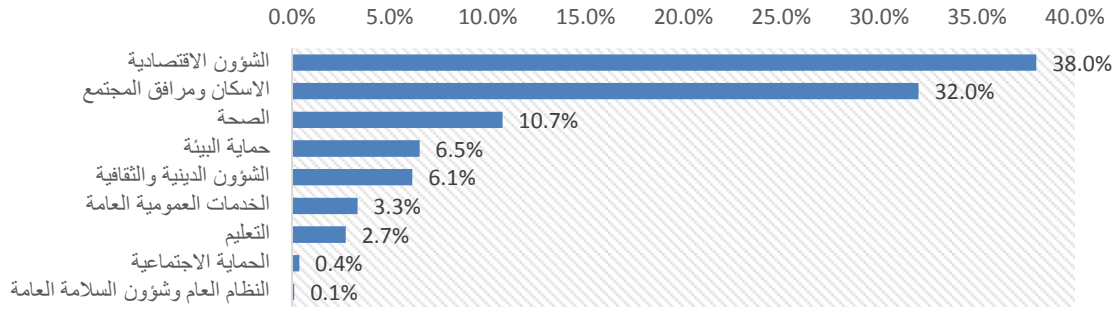


المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠٠٩-٢٠١٩.

٣,٤ التوزيع الوظيفي لإنفاق الوحدات الحكومية

تتوزع نفقات الوحدات الحكومية حسب التصنيف الوظيفي إلى وحدات حكومية تقدّم خدمات عمومية، وخدمات سلامة عامة وإسكان وصحة وحماية للبيئة وتعليم وحماية اجتماعية. وعموماً تتشابه أعمال العديد من الوحدات الحكومية ووظائفها وتتداخل مع بعضها، ومع بقية الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى. ولقد كان أكبر إنفاقٍ للوحدات الحكومية على الشؤون الاقتصادية والإسكان ومرافق المجتمع، إذ شكّل حوالي ٧٠% من الإنفاق الكلي، وقد شكّل الإنفاق على الصحة (١٠,٧%) والبيئة (٦,٥%) والشؤون الدينية والثقافية (٦,١%) والخدمات العمومية (٣,٣%) والتعليم (٢,٧%) والنظام العام والحماية الاجتماعية (٠,٥%)، كما هو مبين في الشكل رقم (٢،٤).

الشكل رقم (٤, ٢): توزيع النفقات الإجمالية للوحدات الحكومية حسب التوزيع الوظيفي (٢٠١٨)



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٨.

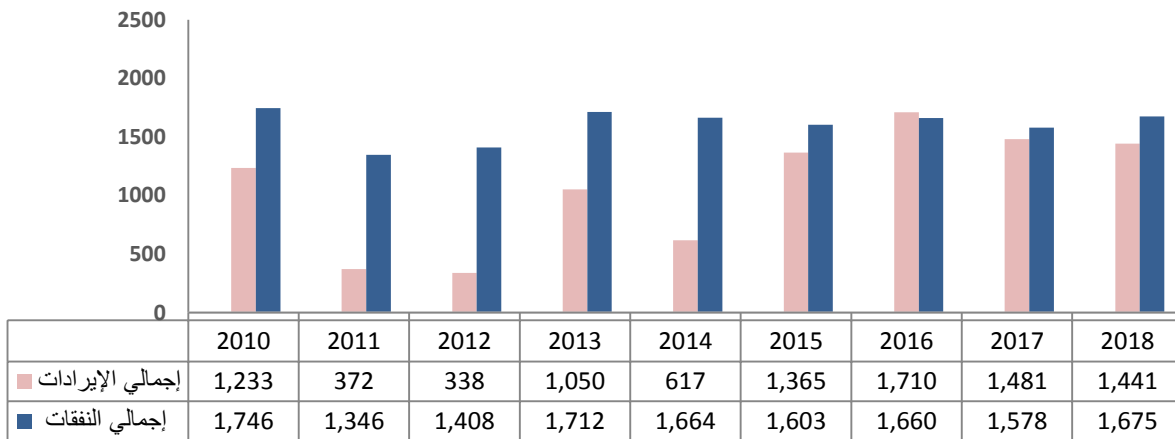
٤, ٤ أداء موازنات الوحدات الحكومية المجمعة

يتناول هذا الجزء من الدراسة تحليلاً لواقع أداء موازنات الوحدات الحكومية الفعلية والمقدّرة، مُتضمناً كافة الوحدات الحكومية التي تم إلغاؤها واستحداثها ودمجها خلال السنوات (٢٠١٠-٢٠١٨)، وعموماً تشمل موازنات الوحدات الحكومية بندين رئيسيين، هما: الإيرادات والنفقات العامة على النحو التالي:

١, ٤, ٤ إيرادات الوحدات الحكومية

تُعَدُّ الإيرادات الأداة المالية التي تُمكِّنُ الوحدات الحكومية من توفير الأموال اللازمة للإنفاق على المشاريع والبرامج من أجل القيام بمهامها وتحقيق أهدافها. ولقد شهدت الإيرادات والنفقات العامة للوحدات والهيئات والمؤسسات المستقلة تذبذباً واضحاً في أدائها خلال مدّة الدراسة، نتيجة لاستحداث وحدات حكومية أو دمجها أو إلغائها. كما شهدت هذه المدّة تحقيق عجزٍ ماليٍّ تراكميٍّ بلغ حوالي ٤,٤ ٧٨٤ مليون دينار خلال المدّة (٢٠١٠-٢٠١٨)، نتيجةً لارتفاع النفقات العامة ارتفاعاً كبيراً، مقارنةً بالإيرادات التي يتم تحصيلها. كما هو مُوضَّح في الشكل رقم (٤, ٣).

الشكل رقم (٤, ٣): إجمالي الإيرادات والنفقات العامة للوحدات الحكومية (٢٠١٠ - ٢٠١٧)



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

تتكون مصادر الإيرادات للوحدات الحكومية من إيرادات ذاتية، تشمل: إيرادات بيع السلع والخدمات، وإيرادات دخل الملكية، وإيرادات مختلفة، إضافة إلى المنح الخارجية والدعم الحكومي. ويبين الجدول رقم ٢، أن إيرادات الوحدات الحكومية من بيع السلع والخدمات ودخل الملكية والمنح الخارجية قد حققت ارتفاعاً بنسبة ٥٨٪، ٣٥٧٪ و ٤٠٪ على الترتيب في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، وقد سجلت الإيرادات المختلفة والدعم الحكومي انخفاضاً بلغت نسبته ٩٢,٢٪ و ٤١,٧٪ على الترتيب خلال المدة نفسها. وعموماً فقد ارتفعت الإيرادات الكلية للوحدات الحكومية من ١٢٣٣,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٤٤٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، أي بنسبة نمو بلغت ١٦,٨٪ خلال هذه المدة. ويلاحظ أن المدة الممتدة من عام ٢٠١١ إلى عام ٢٠١٥، شهدت تغييراً في القواعد المحاسبية لإعداد موازنات الوحدات الحكومية، ناتجةً عن تضمين الفرق بين مبيعات الكهرباء ومشترياتها ضمن الإيرادات بدلاً من إيرادات شركة الكهرباء، مما يتطلب التعامل مع هذه الأرقام بحذر عند التحليل.

الجدول رقم (٢، ٤) : مصادر إيرادات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
1.154.5	1.240.8	1.340.9	1.078.7	1.199.0	٩٢٥,٢	866.3	793.3	730.4	إيرادات بيع السلع والخدمات
78.6	56.6	60.4	71.6	64.2	٥٣,٧	23.4	19.3	17.2	إيرادات دخل الملكية
0.0	0.0	0.0	-53.8	-1.014.9	-٩١٣,٧	-1.024.4	-917.7	0.0	الفرق بين مبيعات الكهرباء ومشترياتها
15.1	17.4	16.7	19.2	54.4	١٣٣,٤	181.8	206.6	194.4	إيرادات مختلفة
153.8	136.6	168.0	168	253.6	٢٤٩,٦	244.6	247.0	263.8	دعم حكومي
38.4	29.7	56.1	80.7	61.0	٥٨,٧	46.0	23.2	27.4	منح خارجية
1.440.5	1.481.2	1.642.2	1.364.5	617.4	٥٠٦,٨	337.7	371.8	1.233.2	المجموع

*إعادة تقدير.

المصدر: الحسابات الختامية للوحدات الحكومية ٢٠١٧-٢٠١٣ وقوانين موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٩.

وخلال مدة الدراسة، لم تتجاوز الإيرادات الكلية للوحدات الحكومية نفقاتها الكلية إلا في عام ٢٠١٦، مسجلة بذلك وفراً مالياً بلغت قيمته حوالي ٥٠ مليون دينار. أما في بقية السنوات الأخرى، فقد تجاوزت النفقات الكلية للوحدات الحكومية الإيرادات الكلية، مسجلةً بذلك عجوزاتٍ مالية كبيرة، نتيجةً لتضمين فرق مبيعات شركة الكهرباء الوطنية ومشترياتها بعدد خسارة ضمن الإيرادات الكلية للوحدات الحكومية في السنوات ٢٠١٠، ٢٠١١ و ٢٠١٢ و ٢٠١٣ و ٢٠١٤ و ٢٠١٥.

الجدول رقم ٤, ٣: نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون

دينار)

2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
1.441	1.481	1.710	1.365	.617.	1.050	338.0	372.0	1.233	الإيرادات الفعلية
1.675	1.578	1.660	1.603	1.664	1.712	1.408	1.346	746.1	النفقات الفعلية
234.5-	96.8-	50.1	238.2-	1.046.5-	661.3-	1.070.0-	974.5-	512.7-	العجز/ الوفر
86.0%	93.9%	103.0%	85.2%	37.1%	61.3%	24.0%	27.6%	70.6%	نسبة الإيرادات للنفقات

*إعادة تقدير.

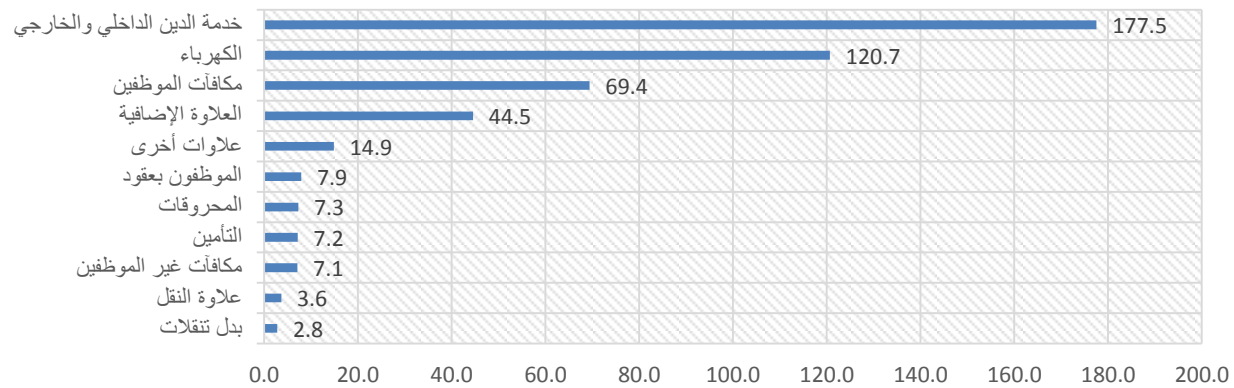
المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

٤, ٤, ٢ الإنفاق العام للوحدات الحكومية

شهدت نسبة إجمالي الإنفاق العام للوحدات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً ملموساً من ٩,٣% في عام ٢٠١٠ إلى حوالي ٥,٦% في عام ٢٠١٨، إلا أن هذا الانخفاض يعود بسبب رئيسي إلى انخفاض الإنفاق الرأسمالي في عام ٢٠١٨ بحوالي ٣٦% عن مستواه السائد في عام ٢٠١٠، مما أدى إلى تأجيل تنفيذ بعض المشاريع أو إلغائها. كما شهدت هذه المدة ارتفاعاً في الإنفاق الجاري للوحدات الحكومية بنسبة ٢٢%، ومع قيام الحكومات المتعاقبة على دمج العديد من المؤسسات والوحدات الحكومية وإلغائها، إلا أن نفقات هذه الوحدات الحكومية شهدت ارتفاعاً خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨).

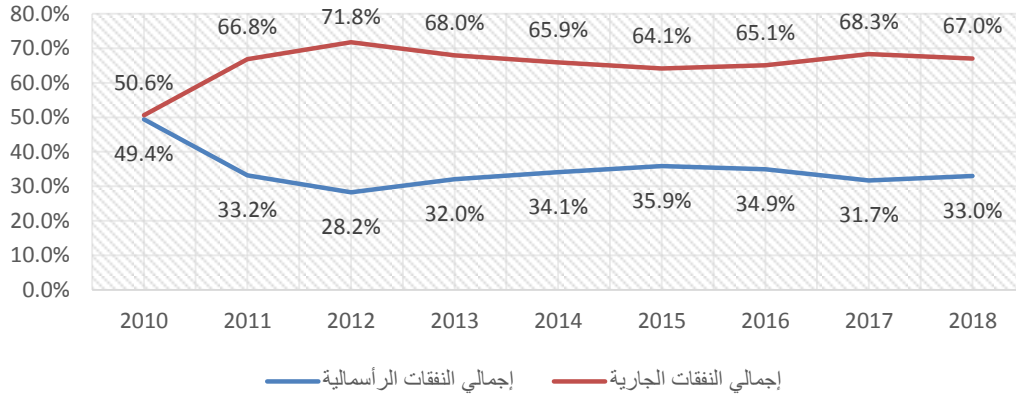
ويعود هذا الارتفاع في موازنات الوحدات الحكومية خلال المدة السابقة إلى عدة أسباب جوهرية، تتمثل بوجود مبالغة في الرواتب والامتيازات وأسس التعيين، إضافة إلى ارتفاع قيمة عدة بنود، مثل بند فوائد الديون الداخلية، وبند الكهرباء والمحروقات، وبند مكافآت الموظفين والنقل، والعلاوات الإضافية، والموظفين بعقود، ومكافآت غير الموظفين، والتأمين الخاص والمساهمات. وكما هو موضح في الشكل رقم ٤, ٤، يظهر تزايد إنفاق هذه البنود تزايداً غير طبيعي خلال السنوات السابقة، ليُشكّل مجموع هذه البنود حوالي ٣٨% من النفقات الجارية لعام ٢٠١٨ مقارنة بمستوياتها في عام ٢٠١٠ والبالغة حوالي ١٩%.

الشكل رقم ٤, ٤: بنود النفقات الجارية الأكثر ارتفاعاً في عام ٢٠١٨ (مليون دينار)



وقد امتازت هذه المدة بهيمنة النفقات الجارية على الإنفاق العام للوحدات الحكومية، إذ انخفضت نسبة النفقات الرأسمالية من إجمالي الإنفاق من ٤٩,٤% في عام ٢٠١٠ إلى ٣٣% في عام ٢٠١٨، وقد ارتفعت في نفس الوقت نسبة النفقات الجارية من إجمالي الإنفاق العام للوحدات الحكومية من ٥٠,٦% إلى ٦٧% خلال نفس المدة، كما هو موضح في الشكل رقم ٥,٤.

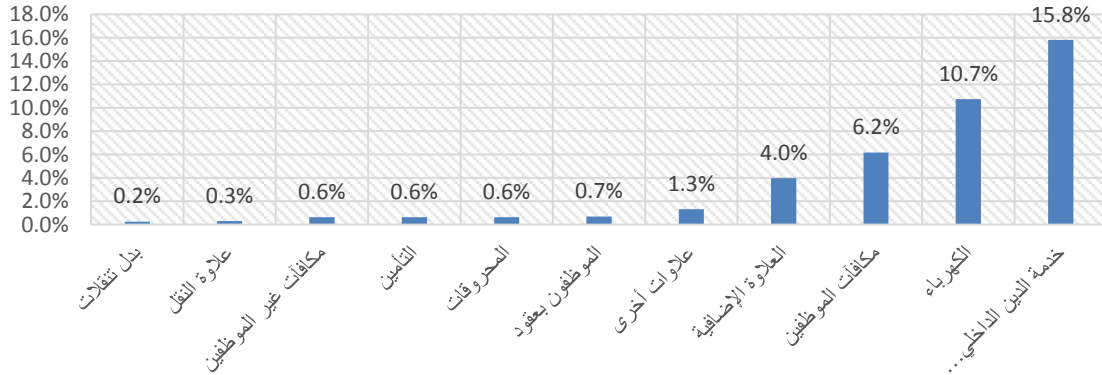
الشكل رقم ٥,٤: نسبة النفقات الجارية والرأسمالية من إجمالي الإنفاق للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

ويلاحظ أن النفقات الجارية للوحدات الحكومية قد شهدت ارتفاعاً مستمراً خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٣) نتيجة ارتفاع خدمة الدين الداخلي والخارجي على شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه وشركة مياه اليرموك، إضافة إلى ارتفاع تكاليف المحروقات والكهرباء، إذ شكّلت هذه البنود ما نسبته ٢٧,١% من الإنفاق الجاري للوحدات الحكومية في عام ٢٠١٨. ويبيّن الشكل رقم ٦,٤ أبرز البنود التي تشكّل النفقات الجارية للوحدات الحكومية خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨).

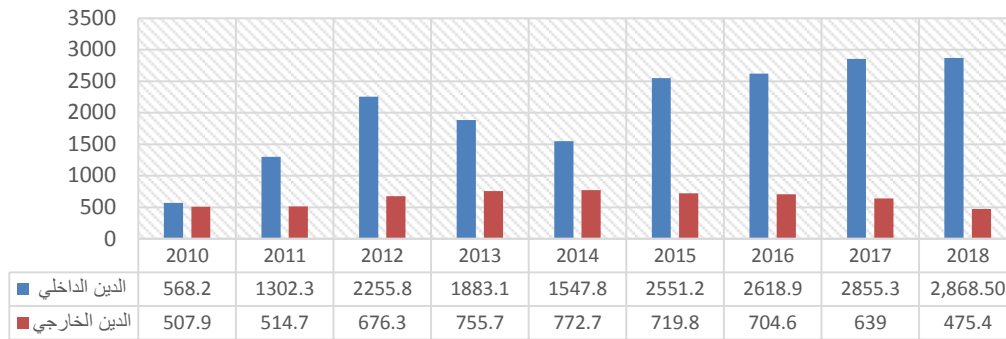
الشكل رقم ٦,٤: مكونات الإنفاق الجاري للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

وقد أدت زيادة اعتماد الوحدات الحكومية المستقلة على تمويل عجوزاتها المالية وإنفاقها من الاقتراض الداخلي والخارجي إلى ارتفاع إجمالي الدين الداخلي والخارجي للوحدات الحكومية إلى حوالي ٣٣٤٣,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، مقابل ١٠٧٥,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٠. إضافة إلى زيادة المديونية العامة للدولة، وذلك نتيجة كفالة الحكومة لقروض الوحدات الحكومية، كما هو مُبيّن في الشكل رقم (٧,٤). لتبلغ مديونية شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه التراكمية حوالي 7.4 مليار دينار في نهاية عام ٢٠١٨^{٢٣}. ومن جانبٍ آخر، ساهم الاعتماد على المنح الخارجية في زيادة نفقات الوحدات الحكومية من خلال تمويل مشاريع غير إنتاجية، انعكست على زيادة نفقات الموازنة العامة عند إجراء الدمج للوحدات الحكومية مع الموازنة العامة.

الشكل رقم ٧,٤: تطور الدين الداخلي والخارجي للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨



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

٥,٤ إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها

تتسم موازنات الوحدات الحكومية بضعف إعدادها ومتابعتها من الأشخاص المعنيين، سواء من دائرة الموازنة العامة، أو من نفس الوحدات الحكومية. وتُعدُّ مرحلة إعداد الموازنة من المراحل المهمة في تحديد أهداف الوحدات الحكومية وبرامجها التي تسعى إلى تحقيقها، كما أن مرحلة تقدير الإيرادات والنفقات تُعدُّ من أكثر المراحل صعوبة في إعداد موازنات الوحدات الحكومية، إذ إن الأصل في تقدير الموازنة، أن تكون قريبة من الواقع العملي لمهام الوحدات الحكومية وأهدافها وتغطية التزاماتها، ولكن الواقع العملي يشير إلى عدم فاعلية مؤشرات أداء موازنات الوحدات الحكومية، واختلاف تقديرات الموازنة عمّا يتم تحقيقه فعلياً على أرض الواقع. يرجع ذلك إلى عدة أسبابٍ منها، عدم وجود موظفين ذوي خبرة في وضع مؤشرات الأداء، وعدم الدقة في التقدير، وعدم توفر البيانات والمعلومات، أو نتيجة لاختلاف الظروف الداخلية والخارجية التي بُني التقدير على أساسها. ويتطلب هذا أن يُعمل على إعداد الموازنة من خلال إجراء تخطيط للموارد المالية المتاحة تخطيطاً علمياً يرتبط بالنفقات الرأسمالية وبمشاركة الجميع، بدلاً من تخفيض الموازنات تخفيضاً مباشراً من دائرة الموازنة، وتحديد سقف للإنفاق لضبط طلبات الوحدات الحكومية ونفقاتها.

وعادةً لا تتدخل دائرة الموازنة في تقدير الإيرادات، إلّا في حال وجود خلل معين في التقدير. أما النفقات، فتتولى دائرة الموازنة تقديرها، من خلال تحديد سقف أول وسقف نهائي للإنفاق، لا تتجاوزه الوحدات الحكومية بأيّ شكلٍ كان^{٢٤}. ولذلك لا بُدّ من التساؤل،

^{٢٣} نشرة مالية الحكومة، كانون ثاني ٢٠١٩.

^{٢٤} لقاء مدير عام دائرة الموازنة العامة مع منلقي الخدمة ١٦-٢٣/٧/٢٠١٨.

فيما إذا كانت آلية إعداد موازنات الوحدات الحكومية بهذه الطريقة تُحقق الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة أو لا؟ وفيما إذا كانت إجراءات النقل والدمج، وإلغاء الوحدات الحكومية واستحداثها حققت الأهداف التي تمت من أجلها أو لا؟ ويشيرُ الواقع الحالي إلى خلاف ذلك، ففي حين كان من المفترض أن يشهد الإنفاق العام للوحدات الحكومية انخفاضاً نتيجة الدمج والإلغاء، شهد الإنفاق ارتفاعاً نتيجة استحداث وحدات حكومية جديدة. كما لم تؤدِّ كافة عمليات الدمج التي أجريت سابقاً إلى تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس، شهدت انخفاضاً ضئيلاً خلال مدة الدراسة، فكانت بذلك محصلة لانخفاض الإنفاق الرأسمالي من ٨٦٢,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٥٥٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وارتفاع الإنفاق الجاري من ٨٨٢,٩ مليون دينار إلى ١١٢٣ مليون دينار خلال نفس المدة.

٤,٤ دقة تقدير الإيرادات والنفقات في الوحدات الحكومية

أما بخصوص مدى دقة تقدير إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها، فيلاحظ أن الإيرادات المقدرة للوحدات الحكومية قد كانت أكبر من الإيرادات الفعلية في أغلب سنوات الدراسة، باستثناء السنوات ٢٠١٣ و ٢٠١٥ و ٢٠١٦، وبمتوسط انحرافٍ بلغت نسبته - ١٠,٢% خلال السنوات (٢٠١٠ - ٢٠١٨). ويدلُّ هذا دلالة واضحة على ضعف إمكانيات الوحدات الحكومية في إجراء التقديرات من جهة، والمبالغة في تقدير الإيرادات لضمان حدٍّ معيّن من الإنفاق لتنفيذ مهامها من جهة أخرى. وعموماً لم تتمكنُ الإيرادات الخاصة بالوحدات الحكومية من تغطية نفقاتها الرأسمالية والجارية خلال مدة الدراسة، إلا في سنة واحدة وحسب، هي سنة ٢٠١٦ كما هو مُبيّن في الجدول رقم ٤,٤.

الجدول رقم ٤,٤: نسبة الانحراف بين الإيرادات الفعلية والمقدرة ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
٤٤٠,٥٠١	1.481.2	1.710.2	1.364.5	617.4	1.050.4	337.7	371.8	233.2.1	الإيرادات الفعلية
١,٦٦٣,٩	1.665.8	1.529.2	908.8	710.0	763.4	881.9	1.280.2	1.559.6	الإيرادات المقدرة
-223.4	-184.6	181.0	455.7	-92.6	287.0	-544.2	-908.4	-326.4	الفرق
-13.4%	-11.1%	11.8%	50.1%	-13.0%	37.6%	-61.7%	-71.0%	-20.9%	نسبة الانحراف %

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

وفيما يتصل بدقة تقدير النفقات، يُبيّنُ الجدول رقم (٤,٥)، نسبة الانحراف بين النفقات الفعلية والنفقات المقدرة خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨). وتظهر البيانات أن تقديرات نفقات موازنات الوحدات الحكومية، قد كانت أكبر من النفقات الفعلية في جميع السنوات، وبمتوسط انحراف بلغت نسبته -١٢,٦%، مما يدلُّ على وجود مبالغة في التقديرات لضمان حدٍّ معيّن من الإنفاق للوحدات الحكومية، وهذا مؤشر على أن آلية إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها غير فعّالة في إجراء تخطيط مالي سليم لموازناتها، كونها تفتقرُ إلى الموظفين المدربين، وتفتقرُ كذلك إلى بيانات مقارنة للسنوات السابقة بين الإيرادات الفعلية والمقدرة، وبين النفقات الفعلية والمقدرة من جهة، وإلى غياب نظام محاسبي جيّد لإدارة الموازنات ومراقبتها من جهة أخرى.

الجدول رقم (٤، ٥): نسبة الانحراف بين النفقات الفعلية والمقدرة ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
٤٤٠,٥٠١	1.481.2	1.710.2	1.364.5	617.4	1.050.4	337.7	371.8	233.2.1	النفقات الفعلية
١,٦٦٣,٩	1.665.8	1.529.2	908.8	710.0	763.4	881.9	1.280.2	1.559.6	النفقات المقدرة
-137.2	-204.0	-245.2	-208.9	-165.5	-169.1	-411.7	-341.3	-168.8	الفرق
-7.6%	-11.4%	-12.9%	-11.5%	-9.0%	-9.0%	-22.6%	-20.2%	-8.8%	نسبة الانحراف %

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

٧، ٤ ربط نفقات الوحدات الحكومية بإيراداتها

مع عمليات الدمج التي أُجريت للوحدات الحكومية، إلا أن الإنفاق عليها كان في ازديادٍ مستمر حتى تتمكّن من تحقيق أهدافها، وإلى حين أن تصبح قادرةً على الاعتماد على الذات. وتعتمدُ هذه الوحدات في بداياتها عند التأسيس على الدعم المقدّم من الموازنة العامة، ما يُحمّلُ الخزينة أعباءً مالية إضافية، نتيجةً لاستحداث هذه الوحدات.

وتختلف طبيعة الوحدات الحكومية عن بعضها من حيث أداء موازنتها، إذ تقوم بعض الوحدات بتمويل إنفاقها الجاري والرأسمالي ذاتياً من إيراداتها، وتقوم وحدات حكومية أخرى بتمويل إنفاقها من خلال الدعم المقدم لها من الخزينة، أو من خلال الاقتراض الداخلي والخارجي. وقد اتسمت بعض الوحدات الحكومية بتحقيق عجزٍ ماليٍّ مستمرٍّ في موازنتها، وتمكّن بعضها من تحقيق وفرٍ ماليٍّ في موازنتها خلال مدّة الدراسة. وفيما يخضع بعضها إلى قانون الشركات لا تخضع وحدات أخرى إلى هذا القانون. وعموماً تشيرُ البيانات في الجدول رقم ٦، ٤ إلى ارتفاع تغطية إيرادات الوحدات الحكومية من استخدام السلع والخدمات ودخل الملكية، والإيرادات المختلفة لإنفاقها العام من ٥٥،٦% في عام ٢٠١٠ إلى ٧٢،١% في عام ٢٠١٨. وقد غطّت هذه الإيرادات الإنفاق الجاري للوحدات الحكومية خلال أغلب سنوات الدراسة باستثناء السنوات ٢٠١٣ و ٢٠١٥.

أما بخصوص الدعم الحكومي المقدّم للوحدات الحكومية، فقد انخفضت تغطيته من ٦،٥% في عام ٢٠١٠ إلى ٤،٣% في عام ٢٠١٨، لإعطاء مجالٍ أكبر للوحدات الحكومية في الاعتماد على ذاتها. وفي المقابل ارتفعت تغطية المنح من ٣،٣% إلى ٤،١% خلال نفس المدّة. ويمكن للوحدات الحكومية أن تعتمد على ذاتها إن اتخذت بعض الإجراءات، مثل ضبط الإنفاق وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات والتقليل من الاقتراض، كما أن هذه الإجراءات تُمكنها من أن تكون إيراداتها قادرة على تغطية نفقاتها. عدا عن ذلك فمن شأن استخدام الفوائض المالية في معالجة مشكلة الوحدات الحكومية التي تعاني من العجز أن تساهم في حلّ هذه المشكلة، بعدد كافة الوحدات الحكومية وحدة واحدة.

الجدول رقم (٤, ٦): نسبة تغطية الإيرادات للنفقات الجارية والنفقات الإجمالية ٢٠١٠ - ٢٠١٨

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
72.1%	68.6%	67.8%	62.5%	66.4%	66.2%	80.0%	82.4%	55.6%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة
109.4%	101.7%	104.9%	98.4%	101.2%	97.8%	112.6%	123.1%	115.8%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات الجارية
4.3%	3.3%	3.7%	4.1%	3.6%	4.1%	4.4%	5.4%	6.5%	نسبة تغطية الدعم الحكومي للنفقات الجارية
4.1%	3.3%	5.9%	8.8%	6.6%	5.1%	5.1%	2.0%	3.3%	نسبة تغطية المنح الخارجية للنفقات الجارية

*إعادة تقدير.

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

٨, ٤ مرونة الإنفاق العام للوحدات الحكومية

يُعدُّ مؤشر مرونة الإنفاق من المؤشرات المهمة لغايات تحديد العلاقة بين النفقات الحكومية والنمو الاقتصادي، إذ يتم تحقيق حجم أمثل للنفقات الحكومية لضمان زيادة النمو الاقتصادي، علماً بأنه ليس من الضروري دوماً أن يتم زيادة الإنفاق لتحقيق هذا الهدف. ويرتبط الإنفاق العام ارتباطاً وثيقاً كما هو الحال في دولة نامية مثل الأردن مع النمو الاقتصادي. وعادةً يمتاز الإنفاق العام بأنه لا يتمتع بالمرونة الكافية لتخفيضه، نتيجةً لاعتبارات اجتماعية وسياسية، مما قد يؤثر سلباً في تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية المنشودة.

ويتطلب تحديد حجم أمثل لإنفاق الوحدات الحكومية، عزل العوامل الأخرى التي تتشابك مع الإنفاق الحكومي، مثل النواحي الاجتماعية والأمنية والسياسية. فغالباً لا يترافق مع زيادة الإنفاق زيادة في مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وفي أغلب الأحيان، لا يمكن التحكّم بتخفيض الإنفاق الحكومي لتحقيق النمو الاقتصادي نتيجة للعوامل السابقة. ولقد جرت العادة دوماً بافتراض عدم مرونة الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، لأنه يُشكّل في معظمه نفقات أساسية، لا يمكن التراجع عنها وتخفيضها بسهولة، ويكون البديل في أغلب الأحيان هو اللجوء إلى تقليص الإنفاق الرأسمالي.

وبغرض قياس مرونة الإنفاق الحكومي، تم تحليل العلاقة بين الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية والنمو الاقتصادي، والتي يمكن تمثيلها على شكل منحنى مقلوب حرف (U)، لتحديد كفاءة الإنفاق العام للوحدات الحكومية، والمستوى الأمثل لهذا الإنفاق. إذ يُساهم الإنفاق العام في البداية برفع معدلات النمو حتى يصل إلى المرحلة التي تكون فيها الإنتاجية الحدية للإنفاق العام مساوية للصفر، إذ تكون معدلات النمو الاقتصادي أكبر ما يمكن، وبعد ذلك يسبّب الإنفاق العام تراجعاً في معدلات النمو الاقتصادي. وتشير العديد من الدراسات إلى وجود مستوى مرغوب فيه من الإنفاق الحكومي يؤثر في النمو الاقتصادي وينعكس سلباً على الاقتصاد في حال تجاوزه، (Baroo, 1990). وقد أجري تحليلٌ لنسب الإنفاق العام للوحدات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات النمو الاقتصادي، التي تم تحقيقها خلال مدة الدراسة لتحديد الحد الأمثل للإنفاق الحكومي، والذي ينعكس إيجاباً على الاقتصاد كما هو متعارف عليه في العديد من الدراسات الاقتصادية^{٢٥}.

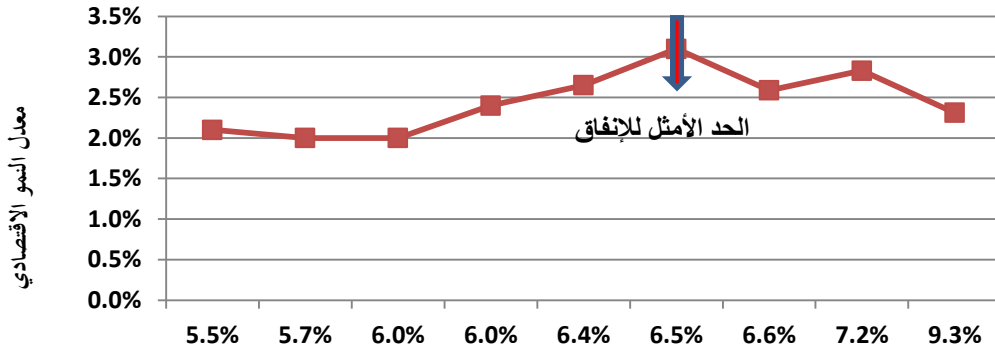
^{٢٥} يمكن قياس مرونة الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية بقسمة التغير النسبي للإنفاق على التغير النسبي للناتج المحلي الإجمالي (انظر محمود حامد محمود، ٢٠١٧ قضايا اقتصادية معاصرة).

وقد تراوحت نسبة الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية خلال مدة الدراسة ما بين ٤,٤% إلى ٩,٣%، إذ كانت أدنى نسبة للإنفاق الحكومي في عام ٢٠١٣ وأعلى قيمة في عام ٢٠١٠، وفي المقابل فقد حقق النمو الاقتصادي أدنى قيمة له في عام ٢٠١٦، وأعلى قيمة له في عام ٢٠١٤.

ويبيّن الشكل رقم ٧,٤ وجود علاقة بين نسب الإنفاق ومعدلات النمو الاقتصادي، إذ امتازت هذه العلاقة بتدني نسب الإنفاق الحكومي ونسب معدلات النمو معاً. وبسبب زيادة نسب الإنفاق الحكومي ازدادت نسب النمو الاقتصادي لتصل إلى أعلى قيمة لها عند مستوى إنفاق ٦,٥%، ولتبدأ معدلات النمو بالتناقص مع ارتفاع نسب الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية. ويدلّ هذا التحليل على أن تجاوز نسبة الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية للناتج المحلي الإجمالي حاجز ٦,٥% سينعكس سلباً على معدلات النمو الاقتصادي. ويمثل هذا الحدّ، الحدّ الأمثل للإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية والذي يجب ألا يتجاوز هذا الحاجز للانعكاسات السلبية التي قد تؤثر على النمو الاقتصادي.

ونظراً لخصوصية أعمال هذه الوحدات الحكومية ووظائفها، فإن الإنفاق العام لهذه الوحدات يمتاز بمرونة عالية لتنفيذ الأعمال الموكلة إليها، إلا أن المشاكل المالية التي تعاني منها الموازنة العامة للدولة، تفرض بعض القيود على إنفاق هذه الوحدات من خلال تحديد سقف للإنفاق، لا يمكن تجاوزها حتى لو كانت على حساب تنفيذ أعمالها وتحقيق أهدافها.

الشكل رقم ٧,٤: الحد الأمثل للإنفاق الحكومي ٢٠١٠ - ٢٠١٨



نسبة الإنفاق العام للناتج المحلي الإجمالي

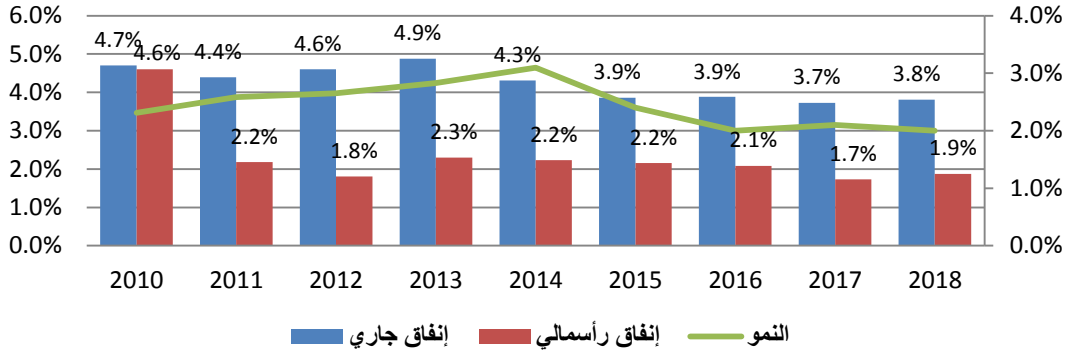
المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

إن التحليل السابق يُعطي مؤشراً على أن الإنفاق الحكومي الأمثل الذي يجب تحقيقه للمساهمة في النمو الاقتصادي يتراوح حول نسبة ٦,٥%. وعند النظر إلى مكونات الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية من إنفاق جارٍ ورأسمالي خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨)، كما في الشكل رقم ١٤,٤، يتبين أن الإنفاق الجاري الأمثل للوحدات الحكومية في عام ٢٠١٤، تبلغ نسبته ٤,٣%، فيما بلغت نسبة الإنفاق الرأسمالي ٢,٢%.

وبالتالي فإن تخفيض الإنفاق الجاري والرأسمالي أو زيادتهما على الحدّ الأمثل يعكس عدم كفاءة تحقيق النمو الاقتصادي المنشود. ونستدلّ من هذا التحليل أيضاً على أن نسبة الإنفاق الحكومي الفائض والبالغة ٣,٢% والتي تمثل الفرق بين أعلى نسبة للإنفاق

والحدّ الأمثل للإنفاق، كان من الممكن استخدامها في مجالات أخرى أكثر كفاءة، أو تخفيضها لتصل إلى مستواها الأمثل الذي يساهم إيجاباً في النمو الاقتصادي.

الشكل رقم ٤، ٨: مكونات الإنفاق العام للوحدات الحكومية

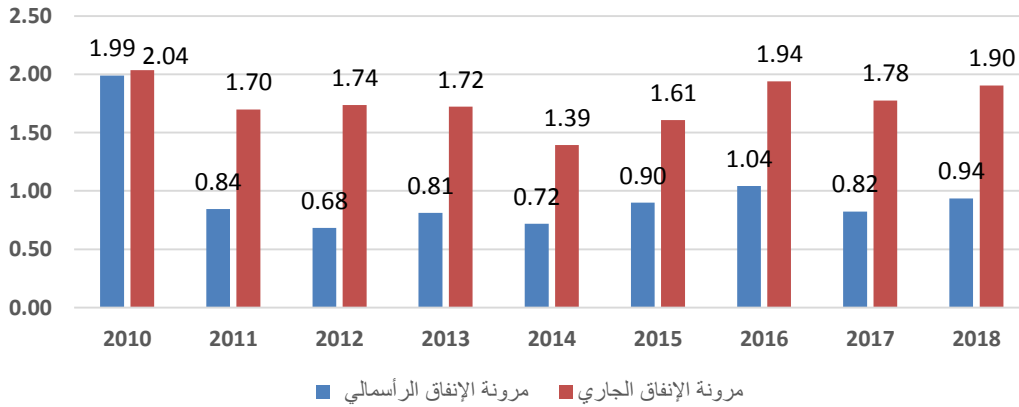


المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

ولما تتميز به طبيعة الإنفاق الحكومي من التأثير أيضاً في النمو الاقتصادي، من حيث كونه منتجاً أو غير منتج، وفيما إذا كان يساهم في النمو الاقتصادي أو لا، تم تحليل مكونات الإنفاق الجاري والرأسمالي للوحدات الحكومية خلال مدة الدراسة، إذ لوحظ وجود مرونة في تخفيض الإنفاق الرأسمالي والجاري للوحدات الحكومية، دون أن يؤثر في النمو الاقتصادي، كون هذا الإنفاق غير منتج ولا يساهم في النمو الاقتصادي، ليتساوى مع الحدّ الأمثل للإنفاق الذي كان سائداً في عام ٢٠١٤.

ويبيّن الشكل رقم ٤، ٩ أن مرونة الإنفاق الرأسمالي خلال مدة الدراسة قد بلغت بالمتوسط ٩٧،٠، فيما بلغت مرونة الإنفاق الجاري بالمتوسط ٢٧٣،٢، وهذا يشير إلى وجود مجالٍ واسع لتخفيض الإنفاق الجاري والرأسمالي غير المنتج.

الشكل رقم ٤، ٩: مرونة الإنفاق الجاري والرأسمالي للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.



٤,٩ الأسس المحاسبية التي تقوم عليها محاسبة الوحدات الحكومية ومدى فاعليتها في الإدارة المالية

تتضمن العديد من الوحدات الحكومية أنظمة مالية خاصة بها، يتم فيها تحديد الأسس والقواعد المالية والمحاسبية التي يجب العمل بها، مثل اتباع المعايير المحاسبية الدولية، واستخدام طريقة القيد المزدوج، واستخدام أساس الاستحقاق، واعتماد التصنيف المحاسبي الموحد للبيانات المالية الختامية، أو اتباع تصنيف الموازنة العامة. وتمتاز العديد من الوحدات الحكومية باستقلال مالي وإداري، وأحكام وقوانين وتعليمات خاصة تحكم عملها. كما ثمة العديد من الوحدات الحكومية التي تخضع لقانون الشركات الأردني، ويتم إعداد بياناتها المالية على هذا الأساس. كما يتم إعداد البيانات المالية لموازنات الوحدات الحكومية الأخرى، حسب المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام القائمة على الأساس النقدي.

إن ما يزيد من الصعوبة في محاسبة الوحدات الحكومية، هو اختلاف الأسس المحاسبية التي تستخدمها الوحدات الحكومية، فبعضها يستخدم نظام المحاسبة الحكومي، وبعضها الآخر يستخدم الأسس والأنظمة المحاسبية التجارية. كما تختلف طرق إعداد موازنات الوحدات الحكومية والحسابات الختامية اختلافاً كبيراً، إذ يُستخدم الأساس النقدي عند إعداد موازنات الوحدات الحكومية حسب تصنيف دائرة الموازنة، في حين يُستخدم أساس الاستحقاق عند إعداد الحسابات الختامية^{٢٦}. وعموماً ثمة اختلاف بين أنظمة المحاسبة الحكومية المعمول بها في الوحدات الحكومية والوزارات والدوائر الحكومية، مما يؤدي إلى اختلاف النتائج بين الوحدات الحكومية والوزارات، ويُعقد من وضع الخطط والرقابة على الأداء في الوحدات الحكومية.

ومن الناحية العملية تُعدّ المحاسبة على الأساس النقدي Cash Accounting Basis هي المحاسبة الأكثر انتشاراً في القطاع الحكومي، وتُستخدم بدلاً من المحاسبة على أساس الاستحقاق Accrual Accounting Basis، علماً بأن المحاسبة على أساس الاستحقاق، هي من الطرق المحاسبية المستخدمة عالمياً، والتي يتم بموجبها تسجيل المعاملات كما تحدث، بغض النظر عن وقت صرف النفقات أو قبض الإيرادات. ويقضي تطبيق مبدأ المحاسبة على أساس الاستحقاق، بتحميل المدّة المالية بما يخصّها فعلاً من نفقات وإيرادات، بغض النظر عن الواقع الفعلي لهذه النفقات والإيرادات. وذلك بعكس نظام المحاسبة على الأساس النقدي الذي يتم بموجبه الاعتراف بالإيرادات والنفقات عندما يتم استلام الإيرادات وإنفاقها.

وعموماً تُعدّ طريقة المحاسبة النقدية المطبقة من خلال دائرة الموازنة طريقة بدائية لا توفر موازنة شاملة وموضوعية، ولا توفر تقديراً ومحاسبة لأصول الحكومة ومطالبها. كما أن دائرة الموازنة العامة تفرض على الوحدات الحكومية التي يتم دمجها ونقلها إلى الموازنة العامة، استخدام الأساس النقدي. وإضافة إلى ذلك لا توجد سجلات للأصول الثابتة التي تملكها الحكومة، وبالتالي فإن التحكم في ضمان الأصول واستخدامها يكون دون المستوى المطلوب في حال استخدام الأساس النقدي. إضافة إلى أنّ استخدام النظام المحاسبي الحكومي القائم على الأساس النقدي، لا يُوفّر معلومات قيمة ومفيدة، وخاصة عند إجراء التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات، ولا يُمكن من قياس كفاءة أداء الوحدات الحكومية ومراقبتها في استغلال الموارد المتاحة لصعوبة إجراء المقارنات. كما يقتصر الأساس النقدي على إثبات الإيرادات والنفقات التي تمت من خلال الوحدات الحكومية، بعكس أساس الاستحقاق الذي يوفّر بيانات ومعلومات مفيدة عن تكاليف الخدمات الحكومية المقدمة، الأمر الذي يساعد أصحاب القرار من الاستفادة من هذه البيانات وتحليلها.

ولتحسين فاعلية الإدارة المالية في تطبيق الأسس المحاسبية السليمة يقترح تبني التوصيات التالية:

^{٢٦} تقرير ديوان المحاسبة.



- تطوير النظام المحاسبي المستخدم في القطاع الحكومي بالتحوّل من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق مما يؤدي إلى زيادة كفاءة الوحدات الحكومية وفعاليتها من خلال استخدام الطرق المحاسبية المطبقة في القطاع الخاص، وبما يواكب التطور في هذا المجال، على أن يكون التحوّل تحوّلاً تدريجياً.
- إضفاء الشفافية والوضوح في التطبيق والتنفيذ، ومنها تعريف المصطلحات وإعداد جداول تحليلية شاملة تمتد لمدة خمس سنوات سابقة، لتشمل بيانات عن الإنفاق الجاري والرأسمالي على الرواتب والأجور وأعداد الوظائف والموظفين لكافة الوحدات الحكومية.
- تطوير النظام المحاسبي ليساهم في وضع نظام للمساءلة والرقابة الفاعلة على المشاريع الاستثمارية المملوكة للحكومة.
- تمكين وزارة المالية من متابعة النفقات والإيرادات الخاصة بمشاريع الوحدات الحكومية الاستثمارية أولاً بأول وحصرها، وخاصة في ظل وجود نظام محاسبي محوسب.
- إلزام القائمين على مشاريع الوحدات الحكومية الاستثمارية بتقديم تقارير دورية وسنوية تتضمن بيانات مالية مدققة ومعدّدة وفق أسس تجارية.
- تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ليشمل جميع الوحدات الحكومية الواردة ضمن قانون موازنات الوحدات الحكومية، بما يضمن سلامة تقييم كافة العمليات المالية والمحاسبية وشفافيته وكفاءته، واستخدام قاعدة بيانات مالية موحدة ومتكاملة تساعد في إدارة المال العام بكفاءة وفعالية.

٤, ١٠ تحويل كافة المعاملات الورقية إلى إلكترونية

تهدف العديد من الوحدات الحكومية ضمن استراتيجياتها إلى تقديم خدمات إلكترونية للموظفين، مما يُسهّل من عملية الانتقال إلى استخدام المعاملات الإلكترونية بدلاً من المعاملات الورقية. ونظراً لتوفر البنية التحتية المناسبة لتقديم خدمات إلكترونية والسعي نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية في العديد من الوحدات الحكومية، فإن من الممكن أن يتم التخلي تدريجياً عن المعاملات الورقية، واستخدام التكنولوجيا في المعاملات بدلاً من استخدام المعاملات الورقية. إذ تشير البيانات في الجدول رقم ٤, ٣٣ والمتصلة بإنفاق الوحدات الحكومية على القرطاسية والمطبوعات واللوازم المكتبية إلى وجود انخفاض ملموس في نفقات الوحدات الحكومية على القرطاسية والمطبوعات واللوازم المكتبية من ٥,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى حوالي ٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨ أي بانخفاض بلغت نسبته حوالي ٦٤%.

كما قامت العديد من الوحدات الحكومية باتخاذ عددٍ من الإجراءات التي تتماشى مع الوصول إلى حكومة إلكترونية وحكومة بلا ورق، من أجل تقديم خدمات فعّالة وشفافة وميسّرة للمواطن، وبناءً على ذلك بادرت مجموعة من الوحدات الحكومية باستخدام قنوات الدفع الإلكترونية، وإجراء تحديث مستمر لأنظمتها الإلكترونية بهدف توفير كثير من الوقت والجهد على المواطنين.

الجدول رقم ٤, ٧: إنفاق الوحدات الحكومية على القرطاسية والمطبوعات واللوازم المكتبية

٢٠١٨	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	قرطاسية ومطبوعات ولوازم مكتبية
٢,٠	2.0	٢,٣	٢,٥	3.9	4.9	٢,٤	4.6	٥,٧	

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

١١,٤ تقدير موازنات الوحدات الحكومية للأعوام ٢٠١٩ - ٢٠٢٢

يهدف هذا الجزء من الدراسة، إلى تقديم لمحة عن تقديرات أداء موازنات الوحدات الحكومية خلال الأعوام (٢٠١٩-٢٠٢٢) المبينة على عدد من الافتراضات التي تم الاستناد إليها لتقدير أداء موازنات الوحدات الحكومية خلال هذه المدة. كما يُعنى هذا الجزء بتسليط الضوء على أبرز التحديات التي سوف تُواجه موازنات الوحدات الحكومية خلال المدى المتوسط، وتقديم عدد من المقترحات التي يمكن من خلالها التعامل معها، بهدف تحسين الأداء المالي للوحدات الحكومية. وترتكز التقديرات أساساً على ضمان تخصيص الموارد المالية المتاحة، من خلال تحسين كفاءة الإنفاق العام، والاعتماد اعتماداً أكبر على الإيرادات الذاتية للوحدات الحكومية لتجسيد مبدأ الاعتماد على الذات. كما يتضمن كذلك بعض التوصيات التي ينبغي تبنيها لضبط النفقات من جهة، وتحقيق أداء مالي سليم من جهة أخرى للوحدات الحكومية خلال السنوات القادمة.

تقدير موازنات الوحدات الحكومية للأعوام ٢٠١٩-٢٠٢٢:

أولاً: إعادة تقدير أداء موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٩

- تضمن تقدير دائرة الموازنة العامة لموازنات الوحدات الحكومية تحقيق إيرادات بمقدار ١٣٨٨,٤ مليون دينار، وإجمالي إنفاق بقيمة ١٥٠٠,٣ مليون دينار، ولقد تم تحديد عجز الموازنة ليلغ ١١١,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٩.
- تم إعادة تقدير أداء موازنات الوحدات الحكومية خلال عام ٢٠١٩ بناءً على الافتراضات التي تم الاستناد عليها في قانون موازنات الوحدات الحكومية على كل من جانبي الإيرادات والنفقات من جهة، وعلى اتجاه بنود الإيرادات المحلية واتجاه النفقات العامة في السنوات السابقة ونسب الانحراف من جهة أخرى.
- مع الإجراءات التي تم اتخاذها ودمج العديد من الوحدات ضمن قانون الموازنة العامة، إلا أن إعادة تقدير موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٩، تشير إلى أن عجز موازنات الوحدات الحكومية سيتجاوز العجز المستهدف بمقدار ٣٣,٤ مليون دينار، ليصل إلى نحو ١٤٥ مليون دينار مقارنة مع تقديرات دائرة الموازنة العامة.
- أسفرت إعادة تقدير إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها لعام ٢٠١٩ عن انخفاض في الإيرادات بحوالي ١٤٥,٨ مليون دينار، وانخفاض في النفقات بحوالي ١٥٠ مليون دينار، وسبب هذا الانخفاض أساساً هو نتيجة للمبالغة في التقديرات وضعف كفاءة التحصيل التي ستستمر في عام ٢٠١٩ لعدم اتخاذ أي إجراء بشأنها.

الجدول رقم ٨,٤: إعادة تقدير إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها في عام ٢٠١٩ (مليون دينار)

نسبة الانحراف %	الفرق	2019		2018	
		إعادة تقدير	موازنة		
١٠,٥-	-١٤٥,٨	٦.٢4٢1	1388.4	1114.4	إيرادات الوحدات الحكومية
٧,٥-	-١٥٠,٠	١٣٨٧,٩	٣.٥٠٠.1	١٤٣٣,٢	إجمالي نفقات الوحدات الحكومية
٢٩,٨	-٣٣,٤	-١٤٥,٣	-١١١,٩	-٣١٨,٨	العجز المالي

المصدر: تقديرات فريق العمل استناداً إلى قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

ثانياً: تقديرات أداء موازنات الوحدات الحكومية للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٢

تم وضع سيناريوهين لتقدير أداء موازنات الوحدات الحكومية خلال المدى المتوسط، إذ تم في السيناريو الأول الاستناد إلى تقديرات دائرة الموازنة العامة، أما السيناريو الثاني فقد تم فيه اتخاذ عدّة إجراءات لضبط الإنفاق وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات استناداً إلى النتائج السابقة، إضافة إلى اتخاذ إجراءات لدمج بعض الوحدات.

السيناريو الأول: إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢١ وفق تقديرات دائرة الموازنة العامة.

١. تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢١

وفقاً لدائرة الموازنة العامة، بلغت تقديرات الإيرادات ١٣٥٣,٤ و ١٣٤٣,٨ مليون دينار في السنوات ٢٠٢٠ و ٢٠٢١ على الترتيب. أما النفقات فقد قُدّرت بـ ١٥٢٧,٩ مليون دينار في عام ٢٠٢٠ و ١٥٣٠,٨ مليون دينار في عام ٢٠٢١.

٢. تقدير العجز المالي

ضمن هذا السيناريو، من المتوقع أن يرتفع العجز المالي للوحدات الحكومية حسب تقديرات دائرة الموازنة العامة، كما هو مُبيّن في الجدول رقم ٩,٤ من ١١١,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٩ إلى ١٨٧ مليون دينار في عام ٢٠٢١.

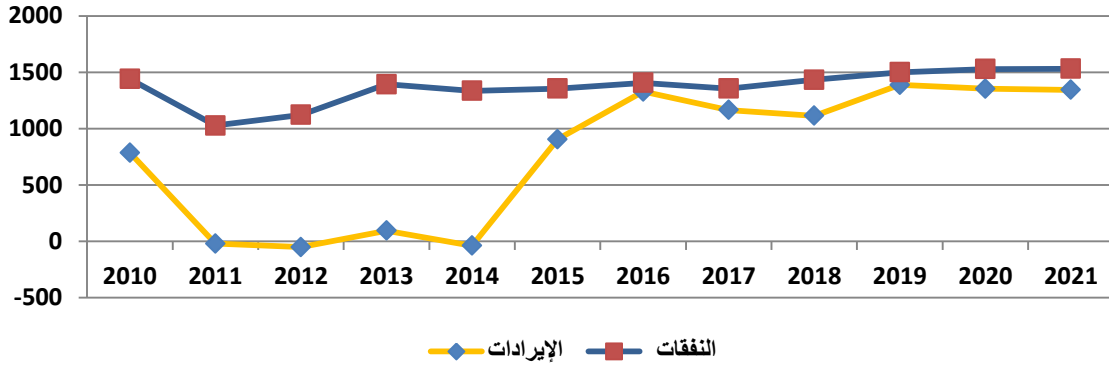
الجدول رقم ٩,٤: تقديرات إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠١٩-٢٠٢١ (مليون دينار)

٢٠٢١	٢٠٢٠	١٩٢٠	
١٣٤٣,٨	١٣٥٣,٤	١٣٨٨,٤	إيرادات الوحدات الحكومية
١٥٣٠,٨	١٥٢٧,٩	١٥٠٠,٣	إجمالي نفقات الوحدات الحكومية
-١٨٧,٠	-١٧٤,٥	-١١١,٩	العجز المالي

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

يُوضّح الشكل رقم ١٠,٤ تطور أداء إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها، ومدى قدرة إيرادات الوحدات الحكومية في تغطية نفقاتها العامة، خلال المدة الممتدة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠٢١. ويستنتج من تقديرات دائرة الموازنة العامة أنه حتى في المدى المتوسط، لن تكون إيرادات الوحدات الحكومية قادرة على تغطية نفقاتها واستمرارها في تحقيق عجوزات مالية حتى بعد إجراءات الدمج التي تمت مؤخراً.

الشكل رقم ١٠,٤: تطور أداء إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠١٠-٢٠٢١



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

السيناريو الثاني: تقدير إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٢.

ضمن هذا السيناريو، تم بناء تقديرات إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها خلال الأعوام (٢٠٢٠-٢٠٢٢) بناءً على الفرضيات التالية:

- إجراء التقديرات بناءً على اتجاه إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ونسب الانحراف خلال السنوات السابقة.
- اتخاذ إجراءات لضبط الإنفاق الجاري والرأسمالي وترشيدهما والتقيد ببلاغات رئاسة الوزراء.
- اتخاذ إجراءات لتخفيض الإنفاق الجاري والرأسمالي، بنسب تتراوح من ٥% إلى ١٠% في المدى المتوسط.
- اتخاذ إجراءات لتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات الذاتية للوحدات الحكومية.
- اتخاذ إجراءات لدمج عددٍ من الوحدات الحكومية وإغائها تدريجياً خلال المدى المتوسط، وكما هو مبين في الملحق رقم ٢.
- إعادة استخدام الفوائض المالية الناجمة عن أرباح الوحدات الحكومية في تخفيض المديونية وعجز الوحدات الحكومية.

ويوضح الجدول رقم ٣٧,٤ أن اتخاذ الإجراءات السابقة سيؤدي إلى التأثير تأثيراً ملموساً على جانبي الإيرادات والنفقات للوحدات الحكومية. ومن المتوقع أن تنخفض موازنة الوحدات الحكومية نتيجة لضبط الإنفاق ودمج عددٍ من الوحدات الحكومية وإغائها بحوالي 432 مليون دينار في عام ٢٠٢٠ وبحوالي 423 و 416 مليون دينار في عامي ٢٠٢١ و ٢٠٢٢ على الترتيب. وفي حال تم استخدام الفوائض المالية الناجمة عن أرباح الوحدات الحكومية في تخفيض عجز الوحدات الحكومية سينخفض العجز أكثر، وستُحقّق الوحدات الحكومية وفوراتٍ مالية في المدى المتوسط.

الجدول رقم ١٠,٤: أثر الإجراءات المتخذة على موازنات الوحدات الحكومية

الأثر المالي				الإجراء
٢٠٢٢	٢٠٢١	٢٠٢٠	٢٠١٩	
				دمج عددٍ من الوحدات الحكومية والعاوِها
5 -.215	3 -.216	7 -.214	-	الأثر على الإيرادات
210.6-	210.7-	-٥210.	-	الأثر على النفقات
١٥-	٢٠-	٢٧-	-	ضبط الإنفاق الجاري والرأسمالي وترشيدهما (٥%)
-	-	-	١٤٥-	المبالغة في تقدير الإيرادات
-	-	-	١٠٠-	المبالغة في تقدير النفقات الجارية
-	-	-	٥٠-	المبالغة في تقدير النفقات الرأسمالية
٢٥,٢	٢٣,٦	20.0	-	تحسين كفاءة التحصيل
415.9-	423.4-	432.2-	٢٩٥-	المجموع
٢٧,٠	٢٦,٥	٣١,٥	٣٠,٢	الفوائض المالية المقدرة
388.9-	396.9-	400.7-	264.8-	الأثر الكلي

المصدر: حسابات فريق العمل.

تقدير الإيرادات والنفقات العامة للوحدات الحكومية في عام ٢٠٢٠ وفي السنوات ٢٠٢١ و ٢٠٢٢:

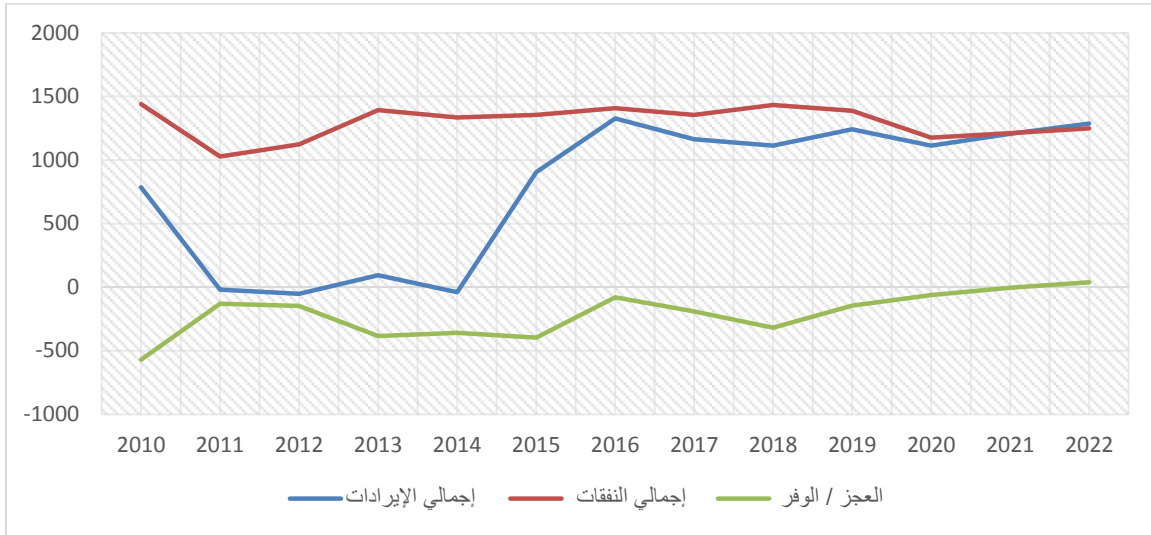
في حال أخذت الإجراءات السابقة تدريجياً خلال المدى المتوسط، فمن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تخفيض العجز المالي للوحدات الحكومية في السنوات ٢٠٢٠ و ٢٠٢١ إلى ٦٣,١ و ٤,٧ مليون دينار على التوالي. فيما ستتحقق الوحدات الحكومية في عام ٢٠٢٢ وفراً مالياً يُقدَّر بنحو ٣٧,٩ مليون دينار كما هو موضح في الجدول رقم ١١,٤.

الجدول رقم ١١.4: تقديرات إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠١٩-٢٠٢٢ (مليون دينار)

٢٠٢٢	٢٠٢١	٢٠٢٠	٢٠١٩	
1286.4	1207.4	1112.6	١٢٤٢,٦	إجمالي الإيرادات
1248.5	1212.1	1175.7	١٣٨٧,٩	إجمالي النفقات
37.9	4.7-	63.1-	١٤٥,٣-	العجز / الوفر

المصدر: حسابات فريق العمل.

الشكل رقم ١١,٤: تطور إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠٢٢-٢٠١٠



المصدر: حسابات فريق العمل.

وفي حال ركّز على الإجراءات السابقة وقيمة الفوائض المالية المقدّرة في الأعوام (٢٠٢٢-٢٠٢٠) واستغلالها في تخفيض العجز المالي لموازنات الوحدات الحكومية، فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تخفيض العجز المالي تخفيضاً أكبر، وتحقيق وفورات مالية في السنوات ٢٠٢١ و ٢٠٢٢ بقيمة ٢١,٨ و ٦٤,٩ مليون دينار على الترتيب كما هو مبين في الجدول رقم ١٢,٤.

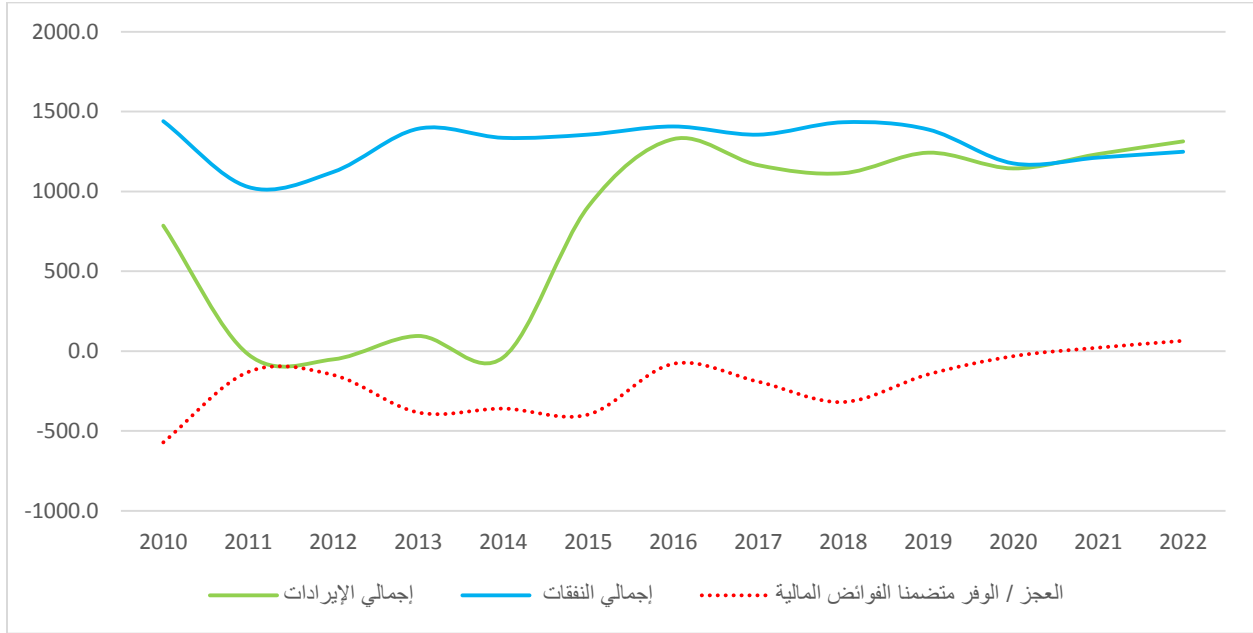
الجدول رقم ١٢.4: تقديرات إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠٢٢-٢٠١٩ (مليون دينار)

٢٠٢٢	٢٠٢١	٢٠٢٠	٢٠١٩	
1313.4	1233.9	1144.1	١٢٤٢,٦	إجمالي الإيرادات
1248.5	1212.1	1175.7	١٣٨٧,٩	إجمالي النفقات
٦٤,٩	٢١,٨	٣١,٦-	١٤٥,٣-	العجز / الوفر متضمن الفوائض المالية

المصدر: حسابات فريق العمل.

كما يوضّح الشكل رقم ١٢,٤، أن الإيرادات ستكون قادرة على تغطية نفقات الوحدات الحكومية بعد عام ٢٠٢٠ في حال تم الأخذ بالإجراءات السابقة المتضمنة استخدام الفوائض المالية في معالجة مشكلة الوحدات الحكومية التي تعاني من العجز، وذلك باعتبار أن كافة الوحدات الحكومية وحدة واحدة.

الشكل رقم ١٢,٤: تطور إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها ٢٠٢٢-٢٠١٠



المصدر: حسابات فريق العمل.

الفصل الخامس: تحليل أداء موازنات الوحدات والشركات الحكومية الإفرادية

يُعنى هذا الفصل بتحليل موازنات الوحدات والشركات الحكومية تحليلاً إفرادياً، الوحدات الحكومية التي ما زالت قائمة وتخضع لقانون موازنات الوحدات الحكومية، والتي يُقدَّر حجم إنفاقها بحوالي ١٥٠٠ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وهم على النحو التالي:

١,٥ الوحدات الحكومية

١,١,٥ سلطة المياه

تأسست سلطة المياه عام ١٩٨٣ وفقاً لقانون سلطة المياه المؤقت رقم ٣٤ لعام ١٩٨٣، وقانون سلطة المياه الدائم رقم ١٨ لعام ١٩٨٨. وهي تُعدُّ مؤسسة مستقلة مادياً وإدارياً ترتبط بوزير المياه والرعي. وتحتُمِّل سلطة المياه الأردنية المسؤولية الكاملة المتصلة بتوفير المياه للجمهور، إضافة إلى خدمات الصرف الصحي والمشاريع المتعلقة بها، وتخطيط الموارد المائية، ومراقبتها، وإنشائها، وعملياتها، وصيانتها. وقد شكَّلت موازنة سلطة المياه حوالي ٢٦,٣% من موازنة الوحدات الحكومية في عام ٢٠١٨. وشهد عدد الموظفين العاملين في السلطة خلال مدة الدراسة انخفاضاً واضحاً بلغت نسبته ٢٩% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، ليلعب عدد موظفي السلطة حالياً حوالي ٤٥٩٤ موظفاً وموظفة. وتعاني السلطة من عجز في موازنتها، بسبب عدم قدرتها على تحصيل إيراداتها، وتعاني كذلك من عدم استغلال المياه التي يتم ضخها استغلالاً فعالاً لوجود فاقد مياه بلغت نسبته ٥٠%، نتيجة اهتراء شبكات المياه المستخدمة وقدمها، كما تواجه سلطة المياه أيضاً مشكلة ارتفاع تكاليف الكهرباء المستخدمة في ضخ المياه، وارتفاع النفقات التشغيلية والإدارية، وخاصة الرواتب والأجور.

موازنة سلطة المياه

تعاني سلطة المياه من عجز ماليّ مزمن ناتج أساساً من ارتفاع النفقات الجارية والرأسمالية ارتفاعاً كبيراً، وانخفاض الإيرادات الناجمة عن بيع السلع والخدمات خلال السنوات السابقة. ويعكس الأداء الماليّ وتسجيل عجزٍ ماليّ مزمن للسلطة ضعفاً في كفاءة التحصيل، وعدم متابعة المستحقات المالية على المشتركين. ويُبيّن الجدول رقم (١,٤) أن إيرادات السلطة قد شهدت انخفاضاً مستمراً خلال مدة الدراسة، نتيجةً لانخفاض إيرادات بيع السلع والخدمات من ٦٦,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٤٤,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، إضافة إلى انخفاض الدعم الحكومي للسلطة لتمويل المشاريع الرأسمالية في بداية عام ٢٠١٥. ويرجع سبب انخفاض إيرادات بيع السلع والخدمات إلى انخفاض إيرادات عدة بنود، منها بندُ أثمان المياه، وضريبة المحاري، ورسوم اشتراك المياه، والتي من المفترض أن تزداد بدلاً من أن تنقص. أما بخصوص تغطية إيرادات السلطة لنفقاتها العامة، فيلاحظ أنه منذ عام ٢٠١٠ حتى عام ٢٠١٦، كانت إيرادات السلطة كافية لتغطية النفقات الجارية وحسب، وفي عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ غطت إيرادات سلطة المياه ثلثي النفقات الجارية وحسب.

وعموماً غطت إيرادات السلطة بالمتوسط حوالي ٣٥% من الإنفاق العام خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨)، وحوالي ٢٥% من الإنفاق العام للسلطة في عام ٢٠١٨، مما يشير إلى أن اعتماد السلطة على الاقتراض من مصادر داخلية وخارجية لتغطية نفقاتها الجارية والرأسمالية المتزايدة قد ساهم في زيادة مديونيتها.

الجدول رقم (١,٥): موازنة سلطة المياه ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
93.9	75.4	98.7	133.4	120.0	110.8	96.2	75.5	111.3	الإيرادات
120.0	104.0	98.7	79.0	83.5	86.4	85.2	71.2	80.1	النفقات الجارية
69.6	55.7	49.6	30.2	27.4	35.3	35.4	24.2	19.8	فوائد القروض الداخلية والخارجية
256.9	211.3	244.2	283.9	220.6	141.3	123.4	141.4	263.6	النفقات الرأسمالية
132.7	122.7	126.3	147.2	112.8	44.1	21.3	16.2	26.8	نفقات إدامة وتشغيل
99.0	96.8	101.3	98.3	94.8	26.6	0.0	0.0	0.0	أسعار حر مياه الديسي
11.4	5.6	4.0	3.4	2.5	1.5	4.8	4.2	11.0	شراء أراضي
102.0	76.1	103.8	120.3	99.6	88.3	90.7	105.1	213.7	أشغال وإنشاءات
-282.9	-239.9	-244.2	-229.5	-184.1	-116.9	-112.4	-137.2	-232.4	العجز / الوفر
376.9	315.3	342.9	362.9	304.1	227.7	208.6	212.6	343.7	إجمالي الإنفاق
78.3%	72.5%	100.0%	168.9%	143.7%	128.3%	112.9%	105.9%	139.0%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات الجارية
24.9%	23.9%	28.8%	36.8%	39.5%	48.7%	46.1%	35.5%	32.4%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

*إعادة تقدير.

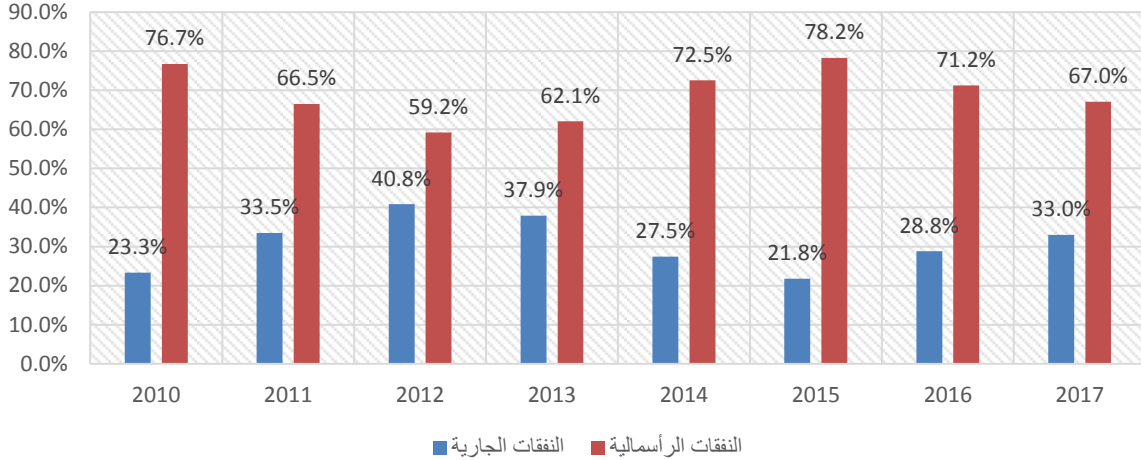
المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

امتازت هذه المدة بارتفاع نسبة الإنفاق الجاري من ٢٣,٣% إلى ٣١,٨%، مقابل انخفاض الإنفاق الرأسمالي من ٧٦,٧% إلى ٦٨,٢% من الإنفاق العام لسلطة المياه خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨). ويرجع سبب ارتفاع الإنفاق الجاري للسلطة، إلى ارتفاع بند فوائد القروض الداخلية والخارجية من ١٩,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٦٩,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨. أما جانب الإنفاق الرأسمالي فقد شهد ارتفاعاً واضحاً خلال السنوات (٢٠١٠-٢٠١٢)، ومن ثم سجّل انخفاضاً لأدنى قيمة له في عام ٢٠١٥، ليرتفع بعد ذلك إلى نفس مستواه السائد في عام ٢٠١١، والبالغ ٣٣% من الإنفاق الكلي.

ويتضمن الإنفاق الرأسمالي عدة بنود رئيسة، منها أثمان مياه الديسي التي شكّلت حوالي ٣٨,٥% من الإنفاق الرأسمالي في عام ٢٠١٨، وأشغال وإنشاءات (٤٠%) وشراء أراضي (٤,٤%). مع الإشارة إلى أن العديد من القروض الخارجية التي حصلت عليها السلطة، مثل القرض الكوري والقرض الألماني والقرض الفرنسي، لم تُستغلّ استغلالاً صحيحاً، واستُخدم جزءٌ كبيرٌ منها في تمويل دراسات وعقود خدمات.

أما فيما يتصل بمكونات الإنفاق العام للسلطة، فيوضّح الشكل رقم (١,٥) أن الإنفاق الرأسمالي للسلطة قد شكّل بالمتوسط حوالي ٦٩% من الإنفاق العام للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٨)، فيما شكّل الإنفاق الجاري بالمتوسط حوالي ٣١% من إنفاق السلطة خلال المدة نفسها.

الشكل رقم (١,٥): مكونات الإنفاق العام لسلطة المياه خلال المدة ٢٠١٠ - ٢٠١٧



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

ومن التوصيات المقترحة للحدّ من الإنفاق في سلطة المياه:

١. ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وبالذات السفر والتأمين والمكافآت والرواتب، وكذلك مصاريف الطاقة وخاصةً الكهرباء من خلال البحث عن وسائل بديلة للطاقة الكهربائية.
٢. ضرورة العمل على حلّ مشكلة الفاقد والبالغة بالمتوسط (٥٠%) من المياه المدورة.

٣. التقيّد بخطة عمل محددة سابقاً للاقتراض، للمساهمة في الحدّ من تمويل النفقات الجارية عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي.

٤. زيادة كفاءة تحصيل الرسوم المترتبة على المشتركين.

٢,١,٥ صندوق التأمين الصحي المدني

أنشئ الصندوق استناداً لنظام التأمين الصحي المدني وتعديلاته رقم 83 لسنة ٢٠٠٤، ويهدف الصندوق إلى تقديم المعالجة لفئات محددة من المواطنين، ويوافق مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير على شمول أيّ أفراد أو فئات أخرى بأحكام هذا النظام. ويتبع الصندوق لوزارة الصحة، وله موازنة مستقلة يقرّها مجلس الوزراء. وتسري أحكام النظام على المؤسسات والهيئات الرسمية العامة التي لم تنصّ التشريعات الخاصة بها على توفير التأمين الصحي لموظفيها، إضافة إلى المتقاعدين الخاضعين لأحكام قانون التقاعد المدني، والمتقاعدين الخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي.

وثمة العديد من القوانين والتشريعات التي تحكم أعمال الوحدات الحكومية، وخاصة تلك المتصلة بنظام التأمين الصحي، فيلاحظ أن بعض القوانين والأنظمة سمحت باستثناء الوحدات الحكومية من الاشتراك في التأمين الصحي الحكومي، كما لا تُطبّق بنود نظام الخدمة المدنية المتصلة بالتأمين الصحي الخاص في العديد من الوحدات الحكومية^{٢٧}.

موازنة صندوق التأمين الصحي المدني

يعتمد الصندوق في إيراداته اعتماداً رئيساً على المخصّصات المرصودة في الموازنة العامة والاقتطاعات من المشتركين وأجور المعالجة وأثمان الأدوية. ومع انخفاض نفقات الصندوق نتيجة نقل بند المعالجات الطبية لموازنة وزارة الصحة، إلّا أن نفقات الرواتب والأجور، ونفقات استخدام السلع والخدمات قد زادت خلال السنوات السابقة لتشكّل ما نسبته ٩٩% من إجمالي الإنفاق للصندوق.

الجدول رقم ٢,٥: موازنة صندوق التأمين الصحي ٢٠١٠-٢٠١٨ (مليون دينار)

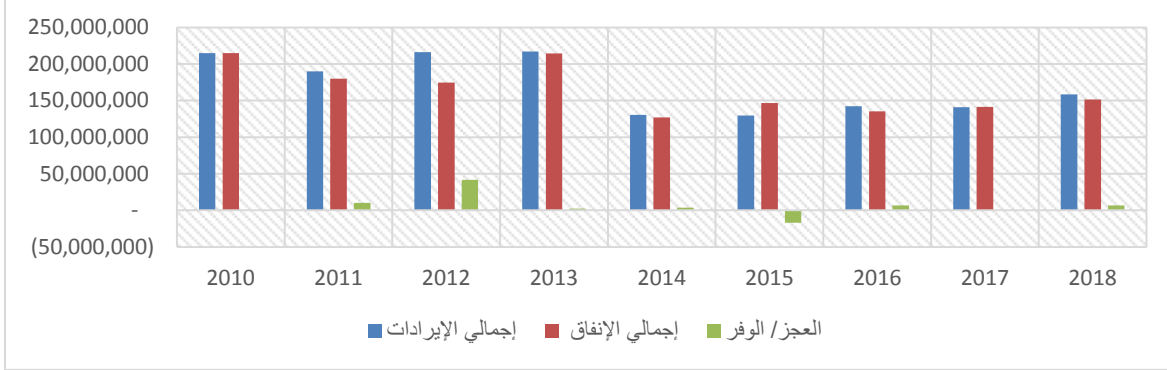
*٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
158.4	141.1	142.2	129.6	130.4	217.0	216.4	190.0	215.0	الإيرادات
151.5	141.3	135.3	146.3	127.0	212.2	174.5	180.0	215.0	النفقات الجارية
43.5	43.2	43.3	43.5	37.0	28.9	27.1	29.5	27.0	الرواتب والأجور والعلاوات
107.4	97.2	91.8	101.6	89.2	182.4	146.6	149.7	187.3	استخدام السلع والخدمات
151.5	141.3	135.3	146.5	127.0	214.6	174.5	180.0	215.0	إجمالي الإنفاق
6.9	0.2-	6.9	17.0-	3.5	2.3	41.9	10.0	0.0-	العجز/ الوفر
104.5%	99.9%	105.1%	88.4%	102.7%	101.1%	124.0%	105.6%	100.0%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

^{٢٧} نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٣، ونظام التأمين الصحي المدني رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته.

لقد حَقَّق الصندوق خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨) أداءً متفاوتاً، إذ تم تحقيق وفرة ماليّ خلال السنوات (٢٠١٠-٢٠١٤) و٢٠١٦ و٢٠١٨، وقد سُجِّل عجز ماليّ في السنوات ٢٠١٥ و٢٠١٧ نتيجةً لزيادة نفقات المعالجات الطبية والرواتب والأجور والمكافآت.

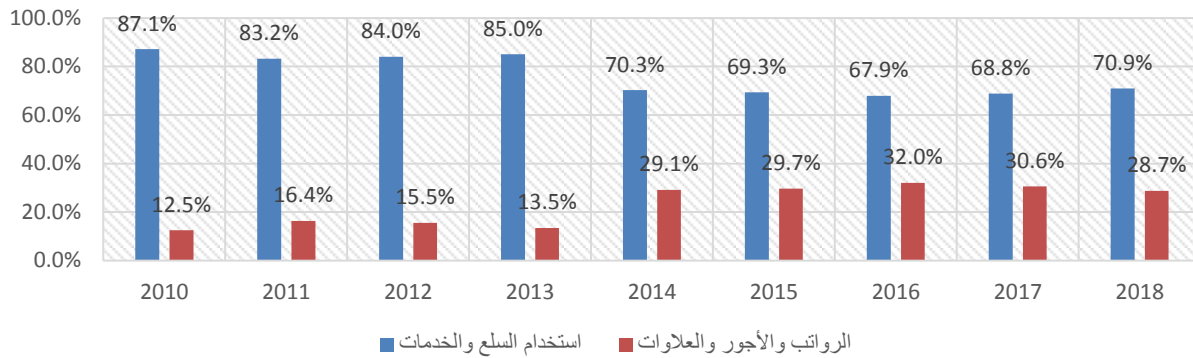
الشكل رقم (٢,٥): تطور نفقات صندوق التأمين الصحي وإيراداته ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

يتضمن الإنفاق الجاري بند الإنفاق على الرواتب والأجور والعلاوات، وبند استخدام السلع والخدمات. وتبيّن الشكل رقم ١٠ ارتفاع مساهمة بند الإنفاق على الرواتب والأجور من ١٢,٥% في عام ٢٠١٠ إلى حوالي ٢٨,٧% في عام ٢٠١٨، نتيجة ارتفاع بند الحوافز والمكافآت المقدمة لكوادر وزارة الصحة والعاملين في الأمور المالية. وفي المقابل شهد بند استخدام السلع والخدمات انخفاضاً من ٨٧,١% في عام ٢٠١٠ إلى ٧٠,٩% في عام ٢٠١٨. ويعكس الانخفاض في بند الإنفاق الجاري لاستخدام السلع والخدمات انخفاض بند المعالجات الطبية، نتيجة نقله لموازنة وزارة الصحة، وذلك مع ارتفاع بنود مصاريف السلع والخدمات، مثل النفقات العلاجية الأخرى في مستشفيات المملكة، وبند تسديد التزامات سابقة من ٦٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٠٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨.

الشكل رقم (٣,٥): تطور بنود الرواتب والأجور والعلاوات واستخدام السلع والخدمات ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

يُشار إلى أن أغلب النفقات الرأسمالية للصندوق خلال السنوات (٢٠١٠-٢٠١٥) كانت تتضمن نفقات تعويضات للعاملين، ورواتب وأجوراً وحوافز ومكافآت، إذ إنّها تُشكّل حوالي ٩٩% من النفقات العامة. ويعطي هذا الأمر انطباعاً خاطئاً عن قيمة

النفقات الرأسمالية الفعلية للوحدات الحكومية، علماً بأنه قد أعيد تصنيف النفقات الرأسمالية التي تتضمن بند تعويضات العاملين وتحويلها إلى النفقات الجارية، كونها تمثل رواتب وأجوراً وحوافز ومكافآت للموظفين منذ بداية عام ٢٠١٦.

من التوصيات المقترحة للحدّ من زيادة نفقات صندوق التأمين الصحي:

- إعادة النظر ببند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تشكل حوالي ٢٨,٧% من إجمالي الإنفاق العام للصندوق.
- ضبط النفقات العلاجية في المستشفيات والمراكز الحكومية وحصرتها للمستفيدين من التأمين الصحي الحكومي.
- ربط المؤمنین تحت مظلة صندوق التأمين الصحي مع المستشفيات والمراكز الحكومية لتفادي الاستفادة من أكثر من تأمين لنفس الشخص.
- توجيه معالجة المرضى المستفيدين من التأمين الصحي الحكومي للمستشفيات والمراكز الحكومية بدلاً من المعالجة في المستشفيات الخاصة وفي الخارج، في حال توفّر العلاج لدى هذه المستشفيات والمراكز.
- تحويل التأمين الصحي في الوحدات الحكومية ليكون خاضعاً لإدارة صندوق التأمين الصحي الحكومي، إذ من شأن ذلك أن يرفد الصندوق بإيرادات سنوية تقدّر بحوالي ٦ مليون دينار.
- دمج الصندوق مع وزارة الصحة.

٣,١,٥ سلطة إقليم البترا التنموي السياحي

أنشئت سلطة إقليم البترا التنموي السياحي بموجب قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي رقم (15) لسنة 2009 وتعديلاته. وتهدف السلطة إلى تنمية إقليم البترا وتطويره سياحياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، والمساهمة في تنمية المجتمع المحلي. وللسلطة مجلس إدارة، وتمتع باستقلال مالي وإداري، وتتبع في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول المحاسبة التجارية الحديثة، كما وتعتمد التصنيف المحاسبي الموحد للبيانات المالية الختامية والتدفق النقدي اعتماداً ينسجم مع الموازنة العامة^{٢٨}.

موازنة سلطة إقليم البترا التنموي السياحي

خلال السنوات الثلاث الأخيرة، حققت موازنة سلطة إقليم البترا عمزاً مالياً بلغت قيمته ٨,٥ مليون دينار بسبب انخفاض الإيرادات وزيادة النفقات العامة للسلطة. وتشير البيانات في الجدول رقم (٣,٥) إلى أن إيرادات السلطة قد سجّلت انخفاضاً بنسبة ١٠,٩% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، نتيجة لتذبذب إيرادات السلطة من رسوم دخول البترا وخدماتها خلال السنوات السابقة بسبب انخفاض أعداد الزوار. أما بخصوص النفقات، فقد شهدت النفقات الرأسمالية انخفاضاً طفيفاً من نسبة الإنفاق الإجمالي للسلطة يُقدّر بـ ٧٧,١% في عام ٢٠١٠ إلى ٧٠,٥% في عام ٢٠١٨، مقابل ارتفاع النفقات الجارية بنسبة ٢٢,٩% في عام ٢٠١٠ من الإنفاق الإجمالي إلى حوالي ٢٩,٥% في عام ٢٠١٨. وعموماً فقد نمت النفقات الجارية بنسبة ٥٣,١% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، في حين انخفضت النفقات الرأسمالية بنسبة ٨,٦% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠. ومن أسباب ارتفاع النفقات الجارية، زيادة نفقات الرواتب والأجور بنسبة ٨١,٢% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، لتشكل ما نسبته ٧٠% من الإنفاق الجاري في عام ٢٠١٨، ومن أبرز بنود الرواتب والأجور التي ارتفعت، بنود العلاوات والمكافآت وبدل التنقلات التي يحصل عليها الموظفون في

^{٢٨} النظام المالي لسلطة إقليم البترا التنموي السياحي، ٢٠١٤.

السلطة، إضافة إلى بند استخدام السلع والخدمات، والتي تتضمن بند الإيجار والكهرباء والمحروقات والصيانة و عقود النظافة والتأمين والسفر. أما النفقات الرأسمالية فقد نمت بنسبة ٨,٦% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠. ومن أبرز الملاحظات على موازنة السلطة، تكرار عدة مشاريع لها خلال السنوات السابقة، دون أي إضافة أو زيادة في الإيرادات أو تحسن في مستوى الخدمات المقدمة. فعلى سبيل المثال، يتم الإنفاق على بناء القدرات ضمن مشاريع فتح الطرق وتعييدها، وإدارة المحمية وإدارة تطوير خدماتها، والرقابة والسيطرة وتسييج المحمية، إضافة إلى الإنفاق على مشروع الحد من التلوث البصري، ومعالجة الأعمدة الكهربائية والتسويق والترويج السياحي معالجة متكررة سنوياً، وفي الوقت نفسه قامت السلطة بالاقتراض الخارجي لتمويل مشاريع إنشائية.

وعموماً فقد سجلت السلطة عجزاً مالياً خلال السنوات (٢٠١٦-٢٠١٨) نتيجةً لزيادة النفقات العامة، وتذبذب الإيرادات المحصلة للسلطة، مما نجم عن ذلك تغطية الإيرادات للنفقات العامة بنسبة بلغت حوالي ٨٦% في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم (٣,٥): موازنة سلطة إقليم البترا التنموي السياحي ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
18.8	16.1	10.7	12.1	13.3	14.4	15.3	22.7	21.1	الإيرادات
6.4	5.9	6.1	5.7	5.2	4.7	4.8	4.7	4.2	النفقات الجارية
4.5	4.3	4.3	4.1	3.6	3.1	3.1	3.0	2.5	الرواتب والأجور والعلاوات
1.0	1.1	1.2	1.1	1.2	1.4	1.3	1.4	1.4	استخدام السلع والخدمات
15.4	13.6	6.6	6.4	8.1	9.7	10.5	17.4	14.2	النفقات الرأسمالية
21.8	19.6	12.6	12.1	13.3	14.4	15.3	22.1	18.4	إجمالي الإنفاق
3.0-	3.5-	2.0-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	2.7	العجز / الوفر
86.1%	82.2%	84.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.1%	102.8%	114.7%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

من أبرز التوصيات المقترحة للحد من إنفاق سلطة إقليم البترا التنموي السياحي:

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تشكل حوالي ٧٠% من إجمالي الإنفاق الجاري للسلطة.
- مع تحقيق السلطة لعجز مالي خلال السنوات الثلاث السابقة، إلا أنها تتوجه إلى تمويل الإنفاق من خلال الاقتراض الخارجي.
- التقيّد بخطة عمل محدّدة سابقاً للاقتراض، للمساهمة في الحد من تمويل النفقات الجارية عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي.



- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب.
- مراجعة بنود الإنفاق الرأسمالي المتصلة بمصاريف بناء القدرات، والحد من التلوث البصري والترويج والسياحة التي تتكرر سنوياً لتحديد مدى الاستفادة منها.
- دمج سلطة إقليم البترا التنموي السياحي مع هيئة تنشيط السياحة/ وزارة السياحة.

٤,١,٥ صندوق توفير البريد

أنشئ صندوق توفير البريد بموجب قانون خاص، بعدة مؤسسة حكومية مستقلة متخصصة في أعمال الادخار والتمويل، تمارس نشاطها استناداً إلى أحكام القانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته. وتمثل مهمة الصندوق في قبول ودائع التوفير من المدخرين وردّها إلى أصحابها. ووفقاً لأحكام هذا القانون، باشر الصندوق أعمال الادخار والتمويل بتاريخ ١/٩/١٩٧٤. ويوجد للصندوق مجلس إدارة يتبع لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ويقوم الصندوق بتنظيم حساباته وسجلاته باتباع أصول المحاسبة التجارية الحديثة. منذ عام ٢٠٠١ استثمر الصندوق مدخراته للآمر بالشراء وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية من خلال المراجعة والتي تُعد من أبرز مصادر تمويل الصندوق. ويعاني الصندوق من محدودية الخدمات المقدمة، وعدد العملاء الذين يتعاملون معه، وعدم انتشاره انتشاراً كبيراً، إذ بلغ عدد المتعاملين مع الصندوق ٣٦٠ عميلاً في عام ٢٠١٨ مقارنة مع ٣٥٢ عميلاً في عام ٢٠٠٨، أي بزيادة بلغت ٨ عملاء خلال السنوات العشر الماضية. ويمنح الصندوق منافع وامتيازات خاصة لموظفيه مثل التأمين الصحي والقروض الإسكانية^{٢٩}.

موازنة صندوق توفير البريد

تشير البيانات في الجدول رقم ٤,٥ إلى أن إيرادات الصندوق قد ارتفعت من ١,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وتتركز أبرز بنود الإيرادات للصندوق في إيرادات البيوع والمراجحات وإيرادات ودائع مستثمرة وعقود مضاربة، أما بخصوص النفقات، فقد ارتفعت النفقات العامة للصندوق من ٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٠,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨، لتشكل نفقات الرواتب والأجور والمكافآت حوالي ٦٧% من إجمالي الإنفاق العام للصندوق، نتيجة ارتفاع نفقات العلاوة الإضافية ومكافآت الموظفين ورواتب غير المصنفين منهم.

كما ارتفعت نفقات استخدام السلع والخدمات في عام ٢٠١٠ من ١٢٤ ألف دينار إلى ١٥٤ ألف دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة لارتفاع عدة بنود، منها بندُ الإيجارات والتنظيفات والتأمين والمياه والكهرباء ومكافآت غير الموظفين. وعموماً فقد حقق الصندوق خلال سنوات الدراسة الممتدة من (٢٠١٠-٢٠١٨) وفوراتٍ مالية بلغت ١٢,٩ مليون دينار.

الجدول رقم ٤,٥ موازنة صندوق توفير البريد ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
1.9	1.9	1.8	2.2	2.6	2.1	1.9	1.8	1.6	الإيرادات
0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	النفقات الجارية

^{٢٩} موازنة صندوق توفير البريد لسنة ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	الرواتب والأجور والعلوات
0.16	0.16	0.16	0.18	0.16	0.16	0.16	0.14	0.12	استخدام السلع والخدمات
-	-	0.01	0.00	0.01	-	0.01	0.08	0.01	النفقات الرأسمالية
0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	إجمالي الإنفاق
1.2	1.2	1.1	1.5	1.9	1.4	1.3	1.2	1.1	العجز/ الوفر
255.3%	278.7%	272.3%	329.2%	375.9%	301.4%	298.9%	290.3%	311.9%	نسبة تغطية الإيرادات للكلنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

من أبرز التوصيات للحد من إنفاق صندوق توفير البريد:

- توسيع قاعدة المتعاملين مع الصندوق وتقديم خدمات ومنتجات جديدة.
- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تُشكّل حوالي ٦٧% من إجمالي الإنفاق الجاري للصندوق.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والكهرباء للصندوق.
- نقل التأمين الصحي الخاص بالموظفين في الصندوق ليكون تحت إدارة صندوق التأمين الصحي.
- إعادة النظر في الامتيازات الممنوحة للموظفين.
- تفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام من خلال إعطاء القطاع الخاص دوراً في إدارة الصندوق على أسس ربحية.
- دراسة إمكانية إلغاء الصندوق لمحدودية إعداد المتعاملين معه.

٥,١,٥ المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

أنشئت المؤسسة بموجب القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٢، وتهدف إلى إيجاد الحلول المناسبة لأزمة السكن وتطوير المناطق متدنية الخدمات، وتقديم التوصيات لمجلس الوزراء حول السياسة العامة للسكان وعلاقتها بالتنظيم، وكذلك إجراء الدراسات والبحوث التنموية اللازمة لإنشاء تجمعات سكنية جديدة. وترتبط المؤسسة بوزير الأشغال، ولها مجلس إدارة، وهي مملوكة للحكومة، وتتمتع باستقلال مالي وإداري، وتتضمن أبرز مصادر إيراداتها المبالغ التي تخصصها الحكومة، والعوائد من بيع الأراضي والعقارات وتأجيرها، وتتبع المؤسسة في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول المحاسبة التجارية الحديثة. وتقدم امتيازات خاصة للموظفين مثل التأمين الصحي والمساهمات، وتتضمن نفقاتها الرأسمالية نفقات الرواتب والأجور.

موازنة المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

شهد الأداء المالي للمؤسسة تدبداً واضحاً خلال مدة الدراسة، إذ توضح البيانات في الجدول رقم ٥,٥ أن إيرادات المؤسسة قد انخفضت في عام ٢٠١٠ من ٣٥,٤ مليون دينار إلى ٨,٤ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نظراً لانخفاض بند الإيرادات الأخرى للمؤسسة، وارتفاع بند إيرادات بيع السلع والخدمات. وقد شهدت النفقات العامة للمؤسسة انخفاضاً ملموساً من ١٤٠,٢ مليون

دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٩,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨، بسبب انخفاض عدد المشاريع التي تنفذها المؤسسة انخفاضاً كبيراً، إضافة إلى انخفاض الإنفاق الجاري نتيجة لانخفاض تغطية القروض الداخلية وفوائدها خلال هذه المدة. ونتيجة لذلك فقد حققت المؤسسة وفورات مالية خلال السنوات (٢٠١١-٢٠١٦)، فيما سجلت خسائر مالية في السنوات ٢٠١٠ و٢٠١٧ و٢٠١٨. وعموماً تغطي إيرادات المؤسسة حوالي ٨٦,٥% من نفقاتها العامة.

الجدول رقم ٥,٥: موازنة المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
8.4	6.2	8.4	11.5	32.3	19.6	66.8	66.8	35.4	الإيرادات
3.6	3.4	3.5	3.6	3.6	3.6	4.9	4.9	6.8	النفقات الجارية
3.0	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	2.6	2.6	2.7	الرواتب والأجور والعلاوات
0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	استخدام السلع والخدمات
6.1	6.2	3.7	3.6	3.4	3.5	12.3	12.3	133.4	النفقات الرأسمالية**
9.8	9.6	7.3	7.3	7.0	7.1	17.2	17.2	140.2	إجمالي الإنفاق
1.3-	3.3-	1.1	4.2	25.3	12.6	49.6	49.6	104.8-	العجز / الوفر
86.5%	65.3%	115.4%	158.2%	460.4%	277.6%	388.5%	388.5%	25.3%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

*إعادة تقدير، **تتضمن نفقات رواتب وأجور.

من التوصيات المقترحة لتخفيض إنفاق المؤسسة

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تشكل حوالي ٨٣% من إجمالي الإنفاق الجاري للمؤسسة.
- التقيّد بخطة عمل محدّدة سابقاً للاقتراض والحدّ منه قدر الإمكان، واقتصاره على مشاريع رأسمالية منتجة.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والإيجار والكهرباء والمحروقات.
- مراجعة بنود الإنفاق الرأسمالي المتصلة بالرواتب والأجور لعدم وجود مشاريع ممولة من منح خارجية للمؤسسة.
- نقل التأمين الصحي الخاص بالموظفين في المؤسسة ليكون تحت إدارة صندوق التأمين الصحي.
- إعادة النظر في المنافع والامتيازات الممنوحة للموظفين.
- دمج المؤسسة مع وزارة الأشغال والإسكان العامة.

٦,١,٥ المؤسسة الاستهلاكية المدنية

أنشئت المؤسسة بموجب القانون المؤقت رقم (٦٠) لسنة ١٩٧٦، والذي أصبح قانوناً دائماً يحمل الرقم (٣١) لسنة ١٩٨٤، وللمؤسسة مجلس إدارة، ومدير عام مرتبطاً بوزير الصناعة والتجارة. وتقوم المؤسسة بتوفير السلع الغذائية والاستهلاكية بأسعار مناسبة للمواطنين، ولها مجلس إدارة، كما أنها تتمتع باستقلال مالي وإداري، وتتبع في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول المحاسبة التجارية الحديثة. وللمؤسسة فروع في كافة أرجاء المملكة، وتعمل بطاقة وظيفية بلغت ١٣٢٦ موظفاً في عام ٢٠١٧.

موازنة المؤسسة الاستهلاكية المدنية

سجلت المؤسسة الاستهلاكية المدنية أداءً مالياً متواضعاً خلال السنوات السابقة، إذ ارتفعت الإيرادات بمقدار ٢,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ لتبلغ ١٢ مليون دينار مقارنة بحوالي ٩,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠. كما ارتفعت النفقات العامة للمؤسسة من ٩ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١١,١ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نظراً لارتفاع النفقات الجارية للمؤسسة من ٧,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٠,٨ مليون دينار، وانخفاض الإنفاق الرأسمالي بحوالي ١ مليون دينار خلال نفس المدّة كما هو مبين في الجدول رقم ٦,٥. ومن أسباب زيادة النفقات الجارية، ارتفاع الرواتب والأجور والعلاوات التي يحصل عليها الموظفون، إضافة إلى ارتفاع نفقات استخدام السلع والخدمات من إيجار وكهرباء وصيانة وإصلاح المباني.

ووفقاً لما سبق، سجلت موازنة المؤسسة عجوزات مالية في السنوات (٢٠١٢-٢٠١٧)، إلا أنها حققت وفراً مالياً في السنوات ٢٠١٠ و ٢٠١١ و ٢٠١٨. وبذلك، بلغت تغطية الإيرادات للنفقات العامة للمؤسسة ١٠٨,٢% في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم ٦,٥: موازنة المؤسسة الاستهلاكية المدنية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
12.0	11.6	10.3	9.4	11.0	9.7	10.4	10.2	9.3	الإيرادات
10.8	11.9	11.5	12.1	11.5	11.1	10.3	8.8	7.7	النفقات الجارية
7.6	8.0	8.0	8.0	7.2	7.0	6.7	5.8	5.2	الرواتب والأجور والعلاوات
2.4	3.0	2.8	3.3	3.6	3.5	3.0	2.6	2.1	استخدام السلع والخدمات
0.3	0.1	0.6	0.2	0.2	0.2	1.1	1.0	1.3	النفقات الرأسمالية
11.1	12.0	12.0	12.3	11.7	11.3	11.4	9.8	9.0	إجمالي الإنفاق
0.9	0.4-	1.8-	2.9-	0.7-	1.6-	0.9-	0.4	0.3	العجز/ الوفرة
108.2%	96.3%	85.2%	76.5%	94.3%	85.9%	91.7%	104.1%	103.1%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

٣٠ التقرير السنوي للمؤسسة الاستهلاكية المدنية، ٢٠١٧.

من التوصيات المقترحة للحد من إنفاق المؤسسة

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تُشكّل حوالي ٦٩% من إجمالي الإنفاق الجاري للمؤسسة.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والإيجار والكهرباء والمحروقات والصيانة.
- إلغاء المؤسسة لانتفاء الحاجة إليها في ظلّ وجود بدائل عديدة للمواطنين للتسوق وشراء السلع بأسعار منافسة.

٧,١,٥ الخط الحديدي الحجازي الأردني

أنشئت مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني بموجب قانون رقم (٢٣) لعام ١٩٥٢، وأُنيط بما مهمة استثمار أملاك الخط الحديدي الحجازي الواقعة ضمن أراضي المملكة. ويُعدّ الخط الحجازي الأردني وقفاً إسلامياً، ومؤسسة عامة ذات شخصية حقوقية، واستقلالاً مالياً. ويشمل الخطّ سكك حديد الحجاز التي تمرّ في المملكة الأردنية الهاشمية، ويُشرف مجلس الإدارة الأعلى على استثمار الخطّ وإدارة أملاكه وإيراداته، وتحديد تعرفه أجور الركاب والبضائع.

تتبع إدارة الخط الحجازي الأردني كلّ ما أمكنها ذلك النظام المالي ونظام اللوازم المعمول بهما من الحكومة. ويبلغ عدد الموظفين العاملين في الخط الحديدي الحجازي حوالي ١٩٨ موظفاً في عام ٢٠١٨ مقارنة مع ١٥١ موظفاً في عام ٢٠١٠. ويعاني الخطّ من مشكلة ارتفاع تكاليف الكهرباء والمحروقات، إضافة إلى ارتفاع تكاليف رواتب الموظفين وعلاواتهم ومكافآتهم وتكاليف الصيانة.

موازنة الخط الحديدي الحجازي

ارتفعت إيرادات الخط الحديدي الحجازي بحوالي ١,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠، نتيجة زيادة إيرادات دخل الملكية وبيع السلع والخدمات. كما ارتفعت النفقات العامة للخطّ، بسبب ارتفاع كل من النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية. وترجع أسباب زيادة النفقات الجارية إلى ارتفاع بند الرواتب والأجور والمكافآت وبند استخدام السلع والخدمات. ونتيجة لذلك، سجّلت موازنة الخط الحديدي الحجازي وفراً مالياً متواضعاً خلال السنوات الأربع الأخيرة. كما غطّت إيرادات الخط النفقات العامة بنسبة ١١٠,٣% في عام ٢٠١٨ مقارنة مع ٩٥% في عام ٢٠١٠.

الجدول رقم ٧,٥: موازنة الخط الحديدي الحجازي ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
2.50	1.87	1.88	1.83	1.54	1.34	1.46	1.77	0.92	الإيرادات
1.59	1.39	1.50	1.30	1.30	1.22	1.21	1.01	0.92	النفقات الجارية
1.21	1.14	1.15	0.96	0.92	0.88	0.83	0.69	0.67	الرواتب والأجور والعلاوات
0.18	0.13	0.20	0.20	0.22	0.20	0.24	0.21	0.14	استخدام السلع والخدمات
0.68	0.24	0.33	0.30	0.30	0.15	0.16	0.10	0.05	النفقات الرأسمالية**
2.27	1.63	1.84	1.60	1.60	1.37	1.37	1.11	0.97	إجمالي الإنفاق

0.2	0.2	0.0	0.2	0.1-	0.0-	0.1	0.7	0.0-	العجز/ الوفر
110.3%	114.2%	102.2%	114.5%	96.2%	97.5%	106.2%	158.6%	95.0%	نسبة تغطية الإيرادات للتفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير، **تتضمن نفقات رواتب وأجور.

من التوصيات للحدّ من إنفاق الخط الحديدي الحجازي

- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والإيجار والكهرباء والمحروقات والصيانة.
- دمج الخط الحديدي الحجازي مع هيئة تنظيم النقل العام أو وزارة النقل.

٨,١,٥ مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردنية

أنشئت مؤسسة الإذاعة والتلفزيون بموجب قانون مؤسسة الإذاعة والتلفزيون رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥، ومن ثم حُوّلت إلى مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردنية بموجب قانون مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردنية لسنة ٢٠٠٠، ووفقاً للسياسة الإعلامية المقرّرة والخطط الوطنية الإعلامية للدولة، تتولى المؤسسة عدة مهام منها، إنشاء محطات التلفزيون ومحطات الإذاعة وتطويرها، وبث المواد والبرامج الإذاعية والتلفزيونية وإذاعتها، وعقد الاتفاقيات، والقيام بالأعمال والإجراءات المتصلة بها. تُدار المؤسسة من مجلس إدارة، وتتمتع بالشخصية ذات الاستقلال المالي، ولها موازنة مستقلة تُعتمد من الوزير وتقدم لدائرة الموازنة العامة. وتعاني المؤسسة من ضعف كفاءة تحصيل الإيرادات، واعتمادها على الدعم الحكومي المستمر لها. وتعمل بطاقةٍ وظيفية بلغت ١٥١٩ موظفاً في عام ٢٠١٨. ويتولى ديوان المحاسبة تدقيق حسابات المؤسسة إضافة إلى تدقيقها من أحد مدققي الحسابات الخارجيين. وتقدم المؤسسة امتيازات خاصة للموظفين ضمن بند المساهمات، كما تتضمن النفقات الرأسمالية نفقات أجور موظفين.

موازنة مؤسسة الإذاعة والتلفزيون

حققت المؤسسة موازنة متوازنة في أغلب سنوات الدراسة بسبب الدعم الحكومي المقدم لها، والذي يُقدّر بنحو ٢٣ مليون دينار بالمتوسط سنوياً خلال مدة الدراسة. ويُشكّل الدعم الحكومي حوالي ٩٣% من موازنة المؤسسة في عام ٢٠١٨. وتعاني المؤسسة من ارتفاع أعداد الموظفين، والنفقات الجارية والرأسمالية مقارنة بإيرادات بيع السلع من الخدمات التي لا تُشكّل سوى ٣% من موازنة المؤسسة. وفي ظلّ وجود العديد من المحطات التلفزيونية والإذاعية الخاصة، يُقترح تطوير أداء التلفزيون الأردني من خلال الشراكة مع القطاع الخاص.

الجدول رقم ٨,٥: موازنة مؤسسة الإذاعة والتلفزيون ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
28.2	28.5	32.6	32.8	29.2	25.6	22.6	19.0	22.2	الإيرادات
19.6	19.5	21.4	19.8	18.2	18.0	17.0	16.2	17.9	النفقات الجارية

٩,٨	10.7	11.6	11.3	10.9	10.7	10.6	10.6	10.4	الرواتب والأجور والعلاوات
٨,٢	7.3	8.4	7.3	5.9	6.1	5.2	4.3	6.2	استخدام السلع والخدمات
٨,٦	7.9	11.2	13.0	10.9	7.7	6.3	3.9	4.3	النفقات الرأسمالية
٢٨,٢	27.4	32.6	32.8	29.2	25.6	23.4	20.1	22.2	إجمالي الإنفاق
٠,٠	1.1	0.0	٠,٠	0.0	0.0	0.8-	1.1-	0.0	العجز / الوفر
١٠٠,٠%	103.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	96.6%	94.6%	100.0%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

٩,١,٥ صندوق التنمية والتشغيل

تأسس صندوق التنمية والتشغيل عام ١٩٩١، وباشر عملياته في العام نفسه بعدة مؤسسة حكومية ذات استقلال مالي وإداري، تُعنى بتنمية المشاريع الصغيرة وتمويلها. ولمواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية فقد تم إصدار قانون صندوق التنمية والتشغيل لسنة ١٩٩٢. ويهدف الصندوق أساساً إلى تمكين الأفراد والأسر والجماعات الفقيرة أو المتدنية الدخل أو العاطلين عن العمل من ممارسة العمل والإنتاج، وذلك من أجل الإسهام في محاربة الفقر والبطالة.

يُقدّم الصندوق خدماته عن طريق المركز الرئيسي في مدينة عمان، إضافة إلى انتشار ١٢ فرعاً في جميع محافظات المملكة. ويعمل في الصندوق حالياً ما مجموعه ١١٦ موظفاً وموظفة.

موازنة صندوق التنمية والتشغيل

حقّق الصندوق أداءً مالياً متميزاً خلال مدة الدراسة، انعكس بزيادة إيراداته من ٢,٠٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٦,٠٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة إدخال منتجات وبرامج تمويلية جديدة للمشاريع، واستهداف فئات عديدة من المجتمع. كما ارتفعت نفقات الصندوق من ١,٨٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٢,٢٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة ارتفاع بند نفقات الرواتب والأجور ومدفوعات الفوائد الخارجية.

ونظراً لذلك فقد حقّق الصندوق وفورات مالية خلال كافة سنوات الدراسة، وقد غطّت إيراداته نفقاته العامة لتصل إلى ٢٦٢,٤% في عام ٢٠١٨ كما هو موضح في الجدول رقم ٩,٥.

الجدول رقم ٩,٥: موازنة صندوق التنمية والتشغيل ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
6.02	6.21	5.77	5.55	4.77	4.59	4.15	2.41	2.05	الإيرادات
2.29	2.49	2.43	1.80	1.66	1.52	1.58	1.72	1.66	النفقات الجارية
1.23	1.27	1.32	1.29	1.21	1.13	1.13	1.15	1.12	الرواتب والأجور والعلاوات

0.26	0.34	0.27	0.31	0.28	0.24	0.31	0.34	0.31	استخدام السلع والخدمات
-	-	0.05	0.12	0.18	0.20	0.13	0.18	0.19	النفقات الرأسمالية
2.29	2.49	2.47	1.92	1.84	1.72	1.71	1.90	1.86	إجمالي الإنفاق
3.73	3.72	3.29	3.63	2.93	2.87	2.44	0.51	0.19	العجز/ الوفر
262.4%	249.5%	233.0%	288.7%	259.4%	266.6%	242.7%	126.7%	110.3%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

١٠,١,٥ سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

أنشئت السلطة بموجب القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠، وتهدف إلى تعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة واستقطاب الأنشطة الاقتصادية المختلفة، وجذب الاستثمارات إليها، وتمتع بشخصية ذات استقلال مالي وإداري. وتُشكّل نفقات الرواتب والأجور والعلاوات حوالي ٦٥% من النفقات الجارية و٤٥% من النفقات العامة للسلطة، وتواجه السلطة مشكلة ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور والمكافآت والكهرباء. ويبلغ عدد العاملين في السلطة حوالي ٢١١٨ موظفاً وموظفة، وتقدم السلطة مزايا خاصة لموظفيها تتمثل بالتأمين الصحي والادخار والإسكان، مقارنة بموظفي القطاع العام الآخرين.

موازنة سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

شهدت موازنة السلطة أداءً متفاوتاً خلال مدة الدراسة، إذ انخفضت الإيرادات من ٥٥,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٤٨,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة لانخفاض المنح الخارجية والضرائب على السلع والخدمات والإيرادات المختلفة، وارتفاع إيرادات بيع السلع والخدمات للسلطة. أما بخصوص النفقات فقد ارتفعت النفقات الجارية للسلطة من ٢٤,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٣٣,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٨ بسبب ارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات الأخرى، وانخفاض نفقات السلع والخدمات والإعانات.

ومن أبرز بنود الرواتب التي شهدت ارتفاعاً غير مسبوق، العلاوات الإضافية والعلاوات الأخرى ومكافآت الموظفين التي ارتفعت من ٦٥٧ ألف دينار في عام ٢٠١٠ إلى حوالي ١١ مليون دينار. أما نفقات السلع والخدمات فقد شهدت انخفاضاً طفيفاً نتيجة انخفاض أغلب بنود نفقات السلع والخدمات، مثل بند الإيجارات والمحروقات والاتصالات وارتفاع بند الكهرباء. وتتضمن النفقات الأخرى المتنوعة بنوداً عديدة أيضاً، مثل المساهمات ومكافآت غير الموظفين والبعثات العلمية التي حققت ارتفاعاً في نفقاتها بلغ حوالي ٣ مليون دينار. أما بخصوص النفقات الرأسمالية للسلطة، فقد انخفضت بمقدار النصف تقريباً لتتخفف من ٣٠,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٥,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وتجدر الإشارة إلى أن جزءاً كبيراً من نفقات الإدامة والتشغيل تذهب للدعاية والإعلان والإعانات والحفلات، كما تتكرر بعض النفقات الرأسمالية الخاصة بأنظمة التشغيل وصيانة شبكة الحاسوب سنوياً تقريباً. ونظراً لما سبق، انخفضت النفقات العامة للسلطة بمقدار ٦,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠. كما حققت السلطة وفراً مالياً

خلال أغلب سنوات الدراسة باستثناء عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. إذ غطت الإيرادات النفقات العامة للسلطة بنسبة ٨٧,٢% و ٩٩,٩% على الترتيب خلال نفس المدّة.

الجدول رقم ١٠,٥: موازنة سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
48.5	44.3	70.9	60.1	50.1	50.6	47.1	53.8	55.3	الإيرادات
33.3	35.5	34.7	33.8	31.7	30.6	28.1	25.3	24.8	النفقات الجارية
21.8	22.0	21.6	20.6	20.1	19.3	16.6	14.8	13.1	الرواتب والأجور والعلاوات
5.8	6.6	6.3	7.6	6.2	6.1	6.5	6.4	7.6	استخدام السلع والخدمات
15.2	15.3	16.6	13.0	17.4	12.5	15.7	22.2	30.3	النفقات الرأسمالية
48.5	50.8	51.3	46.7	49.1	43.2	43.8	47.5	55.1	إجمالي الإنفاق
0.0	-6.5	19.5	13.4	1.0	7.4	3.3	6.3	0.1	العجز / الوفر
99.9%	87.2%	138.1%	128.7%	102.0%	117.2%	107.6%	113.2%	100.3%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

من التوصيات المقترحة للحدّ من إنفاق السلطة:

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تشكل حوالي ٦٥% من إجمالي الإنفاق الجاري للسلطة.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والإيجار والكهرباء والمحروقات والصيانة.

١١,١,٥ مركز إيداع الأوراق المالية

تأسس المركز بتاريخ 15 أيار عام 1999 بعدّه شخصية ذات استقلال ماليّ وإداريّ بموجب قانون الأوراق المالية المؤقت رقم 23 لسنة ١٩٩٧، والذي عدّل بموجب قانون الأوراق المالية المؤقت رقم 76 لسنة ٢٠٠٢، وقانون الأوراق المالية لسنة ٢٠١٧. ويهدف المركز إلى تسجيل الأوراق المالية وحفظ ملكيتها ونقلها، وإيداع الأوراق المالية، وإجراء التقاصّ والتسوية، ويهدف كذلك إلى تعزيز ثقة المستثمرين بالأوراق المالية ومتابعة استثماراتهم والتسويات بسهولة وئسراً، والحدّ من المخاطر المتصلة بتسوية عمليات التداول في السوق. وبلغ عدد الموظفين في المركز ٧١ موظفاً وموظفة في نهاية عام ٢٠١٨. ويتمتع المركز باستقلالية مالية وإدارية، ويخضع لقرارات الموازنة العامة الخاصة بتحديد السقوف المالية. كما يُقدّم المركز امتيازات للموظفين مثل الادخار والإسكان.

موازنة مركز إيداع الأوراق المالية

مع انخفاض إيرادات المركز من ٨,١ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٣,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨، إلّا أنه قد تم تحقيق وفرٍ ماليّ خلال سنوات الدراسة، وغطت الإيرادات كافة نفقات المركز بنسبة بلغت ١٨٢,١% في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم ١١,٥: مركز إيداع الأوراق المالية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

*٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
3.6	4.4	4.2	4.8	4.2	8.3	3.9	5.3	8.1	الإيرادات
1.8	1.7	1.6	1.7	1.9	1.9	2.4	2.5	2.8	النفقات الجارية
1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	الرواتب والأجور والعلوات
0.50	0.44	0.44	0.59	0.51	0.59	0.80	0.73	0.81	استخدام السلع والخدمات
0.18	0.30	0.38	0.42	0.32	0.35	0.02	0.05	0.08	النفقات الرأسمالية
1.99	1.97	2.01	2.16	2.21	2.29	2.38	2.59	2.86	إجمالي الإنفاق
1.64	2.48	2.17	2.60	2.01	6.02	1.54	2.71	5.21	العجز/ الوفر
%١82.	%٧225.	208.0%	220.5%	190.8%	%٣363.	%٦164.	%٧204.	%٣282.	نسبة تغطية الإيرادات للفققات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير

١٢,١,٥ البنك المركزي الأردني

تأسس البنك المركزي الأردني عام ١٩٥٩، واستُكملت إجراءات مباشرة البنك لأعماله في اليوم الأول من شهر تشرين الأول عام ١٩٦٤، ليخلف مجلس النقد الأردني الذي كان قد أُسس عام ١٩٥٠، وتملك الحكومة كامل رأس مال البنك الذي تم زيادته على مراحل من مليون إلى ثمانية عشر مليون دينار أردني، ومع ملكية الحكومة لرأسماله، فإن البنك المركزي يتمتع وفق أحكام قانونه بشخصية مستقلة.

وحسب قانون البنك المركزي الأردني رقم (24) لعام ٢٠١٦ قانون معدل للقانون رقم (23) لعام ١٩٧١، يقوم البنك بإصدار أوراق النقد والمسكوكات في المملكة وتنظيمه والحفاظ على الاستقرار النقدي في المملكة، وضمان قابلية تحويل الدينار الأردني، وإدارة احتياطات البنوك بما يتلاءم ومتطلبات تمويل النشاط الاقتصادي، وتعزيز سلامة مؤسسات الجهاز المصرفي ومنعتها، من خلال تبني أساليب رقابية فعّالة، وفقاً لأحدث المعايير الدولية المطبقة، وتقوية المراكز المالية للمؤسسات المصرفية، وتوفير البيئة المصرفية الملائمة لحشد المدخرات وتمويل الاستثمار. ويقع مقرّ البنك في عمّان، وله فرعان، أحدهما في مدينة إربد، والآخر في مدينة العقبة، وبلغ عدد موظفي البنك المركزي 673 موظفاً كما هو في نهاية عام 2017. ويواجه البنك مخاطر أسعار الصرف والفوائد، وارتفاع تكاليف الصيانة والطاقة.

موازنة البنك المركزي الأردني

حققت ميزانية البنك خلال مدة الدراسة خسائر مالية في المدة الممتدة من عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥، بسبب ارتفاع النفقات الجارية والرأسمالية من جهة، وتذبذب إيرادات البنك من الاستثمارات الداخلية والخارجية من جهة أخرى. وبخصوص الإيرادات فقد ارتفعت

إيرادات بيع السلع والخدمات ارتفاعاً ملموساً من ٩٨,١ مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى ٢٠٠,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨، نتيجة ارتفاع إيرادات الاستثمارات الداخلية والخارجية للبنك من ٩٥,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٩٤,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وبخصوص النفقات فقد ارتفعت النفقات الإجمالية للبنك بمقدار ٢٣,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠ نتيجة ارتفاع كل من النفقات الجارية والرأسمالية.

ومن أبرز بنود النفقات الجارية التي حققت ارتفاعاً ملموساً خلال مدة الدراسة، نفقات الرواتب والأجور والمكافآت ونفقات صيانة الأثاث والتقاعد، إضافة إلى نفقات السلع والخدمات التي تتضمن نفقات العمليات المصرفية للبنك ونفقات إدارة احتياطات العملات الأجنبية.

الجدول رقم ١٢,٥: موازنة البنك المركزي الأردني ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
الإيرادات	182.1	171.1	107.8	131.9	163.0	120.5	109.8	98.1	200.6
إيرادات الاستثمار الخارجية	156.7	150.9	83.2	92.8	86.8	74.3	106.0	93.6	183.7
إيرادات الاستثمار المحلية	15.2	14.8	19.3	33.8	71.0	43.3	1.3	1.7	11.2
النفقات الجارية	141.6	127.3	123.1	166.3	169.9	122.6	121.6	123.6	144.0
الرواتب والأجور والعلوات	12.9	12.3	11.2	10.2	9.7	9.6	9.6	9.3	12.9
استخدام السلع والخدمات	121.6	108.6	106.6	151.0	155.8	108.7	108.1	110.0	125.8
النفقات الرأسمالية	2.6	2.1	1.9	1.2	1.9	3.5	1.2	2.3	5.7
إجمالي الإنفاق	144.2	129.5	125.0	167.5	171.8	126.1	122.7	125.9	149.8
العجز/ الوفر	37.9	41.7	-17.2	-35.6	-8.8	-5.6	-13.0	-27.9	50.8
نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة	126%	132%	86%	79%	95%	96%	89%	78%	134%

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

التوصيات:

- اتخاذ البنك لإجراءات التحوط ضد تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياساتٍ للتخفيف من آثارها لتخفيض نفقات العمليات المصرفية، ونفقات إدارة احتياطات العملات الأجنبية للبنك.
- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين.
- الالتزام بقانون الفوائض المالية.

١٣,١,٥ المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية

دُججت شركة تطوير المناطق التنموية الأردنية مع شركة المناطق الحرة لتصبح شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9169) بتاريخ ١٥/٤/٢٠١٥. وتهدف الشركة إلى توفير بيئة أعمال محفزة ومنافسة وممكنة للاستثمار من خلال إنشاء المناطق الحرة والتنموية وإدارتها. وتمتخ المجموعة منافع وامتيازات عديدة للموظفين، مثل التأمين الصحي والادخار. ويبلغ عدد موظفي الشركة ٣٨٨ موظفاً وموظفة.

موازنة شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية

شهدت موازنة المجموعة استقراراً نسبياً في الإيرادات، إذ ارتفعت ارتفاعاً طفيفاً خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨) بنسبة ٨,٥% وبواقع ٢,٢ مليون دينار. وفي المقابل ارتفعت النفقات الإجمالية للمجموعة ارتفاعاً كبيراً من ٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٢٧,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨، بسبب ارتفاع كلٍّ من النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية بقيمة ٣,٦ و ١٩,٢ مليون دينار على الترتيب خلال نفس المدة، نتيجة لعمليات الدمج التي تمت سابقاً. ومن أسباب ارتفاع النفقات الجارية، ارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلوات، والكهرباء والمساهمات. أما النفقات الرأسمالية، فقد كان سبب ارتفاعها زيادة نفقات تطوير المناطق التنموية والحرة وإنشائها، ونفقات تطوير البنية التحتية والإنشاءات. وتجدر الإشارة إلى أن النفقات الرأسمالية تتضمن نفقات مكررة، مثل نفقات أجهزة الحاسوب، وعقود خدمات وإيجارات بمبالغ كبيرة سنوياً.

الجدول رقم ١٣,٥: موازنة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

	٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠
الإيرادات	28.4	25.3	25.7	32.0	29.4	23.2	26.6	24.0	26.1
النفقات الجارية	7.5	7.1	6.2	6.2	5.9	5.7	5.7	4.1	3.9
الرواتب والأجور والعلوات	4.8	4.7	4.2	4.0	3.7	3.6	3.6	2.1	1.9
استخدام السلع والخدمات	1.7	1.6	1.5	1.6	1.7	1.6	1.6	1.8	1.7
النفقات الرأسمالية	20.3	18.5	19.2	13.7	7.2	1.7	6.7	1.7	1.1
إجمالي الإنفاق	27.8	25.5	25.5	19.9	13.1	7.4	12.4	5.8	5.0
العجز/ الوفر	0.6	-0.3	0.2	12.1	16.4	15.9	14.2	18.2	21.1
نسبة تغطية الإيرادات للفنقات العامة	102%	99%	101%	161%	225%	315%	215%	414%	519%

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

ملاحظة: تتضمن موازنة المجموعة موازنة المناطق الحرة والمناطق التنموية من ٢٠١٠-٢٠١٦.

التوصيات:

- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين وعقود خدمات وتنظيفات.
- إعادة تصنيف النفقات الرأسمالية، والتأكد من بنود النفقات الرأسمالية المكررة، وتحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته.

١٤,١,٥ الهيئة المستقلة للانتخاب

تأسست الهيئة المستقلة للانتخاب عام ٢٠١١ بعدد جهة مُستقلة تُعنى بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها بموجب قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012. وقد باشرت الهيئة عملها في شهر أيار من عام ٢٠١٢، وتوسّعت الهيئة في دورها ومسؤولياتها، لتشمل إدارة الانتخابات البلدية وأي انتخابات عامّة، إضافة إلى ما تكلفها به الحكومة، من إدارة وإشرافٍ على أيّ انتخابات أخرى. ونظراً للدور الذي تقوم به الهيئة في إدارة العمليات الانتخابية في المملكة، تتلقى الهيئة دعماً مالياً من الخزينة للقيام بأعمالها المختلفة.

موازنة الهيئة المستقلة للانتخاب

يُشكّل الدعم الحكوميّ أبرز إيرادات الهيئة التي ارتفعت من ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة لتوسّع عمل الهيئة في إدارة الانتخابات في المملكة. وتُعدّ نفقات الرواتب والأجور والعلاوات، من أبرز بنود نفقات الهيئة التي ارتفعت من ٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وعموماً لم تُحقّق الهيئة أيّ عجزٍ ماليّ خلال مدّة الدراسة. ومن التوصيات المقترحة لتخفيض إنفاق الهيئة، ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة المكافآت والرواتب ومكافآت غير الموظفين والإيجارات والكهرباء والتنظيفات.

الجدول رقم ١٤,٥: موازنة الهيئة المستقلة للانتخاب ٢٠١٠ - ٢٠١٨* (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	
2.0	1.9	2.2	1.9	1.3	1.2	الإيرادات
1.9	1.7	1.8	1.3	1.1	1.0	النفقات الجارية
1.5	1.3	1.3	1.0	0.8	0.5	الرواتب والأجور والعلاوات
0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	استخدام السلع والخدمات
0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	النفقات الرأسمالية
2.0	1.7	1.9	1.5	1.3	1.0	إجمالي الإنفاق
0.0	0.1	0.2	0.4	0.0	0.2	العجز / الوفر
100%	107%	113%	124%	103%	117%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

*إعادة تقدير.

١٥,١,٥ المحكمة الدستورية

أنشئت المحكمة الدستورية بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ بعدد هيئة قضائية مستقلة، تهدف إلى تفسير دستورية القانون والأنظمة وتفسير نصوص الدستور. ويُعدّ الدعم الحكومي لها أبرز مصادر تمويلها.

موازنة المحكمة الدستورية

يُشكلّ الدعم الحكوميّ المقدّم من الخزينة أبرز إيرادات المحكمة التي ارتفعت من ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى 1.8 مليون دينار في عام ٢٠١٨. وتُعدّ نفقات الرواتب والأجور والعلوات من أبرز بنود نفقات المحكمة التي ارتفعت من ٠,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وعموماً حققت المحكمة وفراً مالياً خلال مدّة الدراسة. ومن التوصيات المقترحة للحدّ من إنفاق المحكمة، ضبطّ المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة المكافآت والرواتب، ومكافآت غير الموظفين والكهرباء والسفر.

الجدول رقم ١٥,٥: موازنة المحكمة الدستورية ٢٠١٠ - ٢٠١٨* (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	
1.8	2.2	2.1	1.8	1.4	1.2	الإيرادات
1.8	1.6	1.4	1.2	1.0	0.9	النفقات الجارية
1.2	1.2	1.0	0.9	0.6	0.5	الرواتب والأجور والعلوات
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	استخدام السلع والخدمات
0.1	0.0	0.3	0.0	0.3	0.2	النفقات الرأسمالية
1.8	1.6	1.6	1.3	1.3	1.1	إجمالي الإنفاق
0.0	0.5	0.5	0.6	0.1	0.1	العجز/ الوفر
100%	133%	133%	144%	107%	106%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

*إعادة تقدير.

٢,٥ الشركات الحكومية

رغم اتجاه الحكومة نحو اقتصاد السوق وقيامها بمخصصة العديد من نشاطاتها الاقتصادية والانتقال إلى دور المنظم للسوق انسجاماً مع مفهوم الاقتصاد الرأسمالي الحر الذي يفسح المجال للقطاع الخاص لتولي مهمة الاستثمار وممارسة الأنشطة الاقتصادية المختلفة بحيث تصبح الحكومة تضطلع بدور المنظم والمراقب للسوق، إلا أن الحكومة ما زالت تساهم في النشاط الاقتصادي من خلال امتلاكها كلياً أو جزئياً بعض القطاعات والأنشطة الاستراتيجية وخاصة المتعلقة منها بتقديم الخدمات للمواطنين مثل قطاع الكهرباء وقطاع المياه من خلال امتلاك الحكومة للعديد من الشركات الحكومية أما ملكية كاملة أو من خلال المساهمة بما بنسبة تزيد على (٥٠%) للسيطرة على القرارات الإدارية المتعلقة ببعض الشركات أو أحياناً المساهمة بنسب متفاوتة تقل عن (٥٠%)، إذ إن من شأن هذه المساهمة أن

تزيد الأعباء المالية على الحكومة وتستنزف جزءاً مهماً من مواردها من خلال زيادة الدعم الحكومي وزيادة العجز العام وتكبد الخزينة أعباءً ماليةً إضافية.

ولعل أبرز الأسباب التي دفعت الحكومة للإبقاء على بعض الأنشطة والسلع العامة ضمن نطاق صلاحيتها ما يلي:

- ١- منع الاحتكار من قبل القطاع الخاص.
- ٢- ضمان توصيل الخدمات للمواطنين بسعر معقول.
- ٣- دعم بعض الأنشطة لكي تصل إلى المواطن بأقل من سعر التكلفة.
- ٤- ضمان جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
- ٥- عدم المساس بالطبقة الفقيرة والمتوسطة من المجتمع.
- ٦- ضمان بقاء بعض الخدمات الاستراتيجية بيد الحكومة.

وقد جاء هذا الجزء من الدراسة بهدف التعرف على أوضاع الشركات المملوكة للحكومة بالكامل والشركات التي تساهم الحكومة بها جزئياً لمعرفة هيكليتها وطبيعة الأنشطة التي تمارسها ومصادر إيراداتها واستخداماتها والتعرف على ملاءة هذه الشركات المالية وقدرتها على تحقيق الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها وإمداد الخزينة بجزء من الإيرادات من خلال تحويل الفوائض المالية للخزينة لتمويل أنشطة حكومية أخرى. حيث سيتم في هذه الدراسة تحليل الوضع المالي لكل شركة على حدة لمعرفة ملاءتها المالية والمشاكل والتحديات التي تواجهها واقتراح التوصيات اللازمة لتحسين أدائها المالي والخدمي. ويجب الإشارة هنا إلى أن الشركات المملوكة للحكومة بالكامل مدرجة في قانون موازنات الوحدات الحكومية وتخضع لقانون الشركات وقانون الفوائض المالية في نفس الوقت، كما أنها تخضع لدورة الموازنة مثل باقي الوحدات الحكومية المدرجة في قانون موازنات الوحدات الحكومية، لذا سيتم التعرف أيضاً في هذه الدراسة على دورة الموازنة، كون موازنة هذه الشركات تمر بمراحل دورة الموازنة من حيث الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراقبة والمتابعة.

٢,٥: تحليل بيانات الشركات المملوكة للحكومة بالكامل

سيتم في هذا الجزء من الدراسة تحليل موازنات الشركات المملوكة للحكومة بالكامل والوقوف على طبيعة الخدمات التي تقدمها وتقييم وضعها المالي لمعرفة مدى جدوى احتفاظ الحكومة بهذه الأنشطة من حيث مدى دعم الحكومة لها أو قيام هذه الشركات بتحويل جزء من فوائضها المالية للخزينة المركزية، حيث تمتلك الحكومة (١١) شركة حكومية بالكامل وتدرج هذه الشركات في قانون موازنات الوحدات الحكومية وتخضع لقانون الفوائض المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، وكما هو مبين في الجدول التالي:

جدول رقم (١٦,٥): الشركات المملوكة للحكومة بالكامل

الرقم	اسم الشركة
١	شركة البريد الأردني
٢	شركة الكهرباء الوطنية
٣	الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين
٤	شركة بورصة عمان
٥	شركة تطوير العقبة
٦	شركة مياه الأردن (مياهنا)



شركة مياه العقبة	٧
شركة السمرا لتوليد الكهرباء	٨
شركة المطارات الأردنية	٩
شركة مياه اليرموك	١٠
شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية	١١

١,٢,٥ شركة البريد الأردني

أنشئت الشركة بموجب قانون الخدمات البريدية رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٧، ونظام التنظيم الإداري لشركة البريد الأردني لسنة ٢٠٠٢، وتعمل بموجب قانون الشركات وتتولى مهام إعداد السياسة العامة لقطاع البريد في المملكة، وتشجيع الاستثمار في قطاع البريد، وتشجيع المنافسة بين المشغلين في قطاع البريد، ومتابعة تنفيذ التزامات المملكة الدولية في القطاع، ورعاية مصالح المملكة لدى الدول والاتحادات الدولية والهيئات المعنية بشؤون الخدمات البريدية، وإصدار الطوابع بمختلف أنواعها وفقاً للنظام الخاص بها. يبلغ عدد فروع شركة البريد حوالي ٣٠٥ فروع تتوزع في كافة محافظات المملكة، ويعدد موظفين تجاوز ١٠٠٠ موظف. وتحقق الشركة خسائر سنوية متراكمة، وارتفاعاً في فوائد القروض الداخلية ونفقات التقاعد، كما تقدم الشركة امتيازات عديدة للموظفين مع الخسارة المتراكمة والعجز المالي المسجل.

موازنة شركة البريد الأردني

يبين الجدول رقم (١٧,٥) أن إجمالي إيرادات شركة البريد الأردني المتمثلة أساساً بإيرادات الطوابع البريدية وآلات التخليص وإيرادات مراسلات ونقل البريد وإيرادات خدمات صندوق توفير البريد وإيرادات التسوية الدولية، حيث انخفضت إيرادات شركة البريد بحوالي ١,٤ مليون دينار، لتصل إلى ٨,١ مليون دينار في عام ٢٠١٨، مقارنة بحوالي ٩,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠، وتصل إلى نحو ٨,٣ مليون دينار عام ٢٠١٩، أما بالنسبة لإجمالي النفقات فقد انخفضت من ١٠,٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٩,٧) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو سالب بلغ نحو ١١,٢% خلال تلك المدة بسبب انخفاض نفقات الرواتب والأجور والعلاوات، ونفقات استخدام السلع والنفقات الرأسمالية^{٣١}. هذا وحققت الشركة خسائر مالية تراكمية بلغت حوالي ١٦ مليون دينار خلال المدة (٢٠١٠ - ٢٠١٨). وقد نجمت خسارة الشركة أساساً نتيجة ارتفاع بدل الإيجارات الخاص بمكاتب البريد، وارتفاع قيمة فاتورة أسعار المحروقات والكهرباء في السنوات الماضية، وكلفة زيادات الرواتب الاستثنائية للموظفين.

الجدول رقم ١٧,٥: موازنة شركة البريد الأردني ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
8.1	7.8	8.2	7.7	9.2	8.8	8.6	9.7	9.5	الإيرادات
9.7	9.7	9.7	10.8	10.4	10.8	11.1	10.4	10.6	النفقات الجارية

^{٣١} وفقاً لتقرير ديوان المحاسبة تُعد الشركة من الشركات الخاسرة التي يجب تصفيتها حسب قانون الشركات.

5.8	5.9	5.9	6.3	6.8	7.1	7.2	7.1	7.4	الرواتب والأجور والعلوات
1.5	1.7	1.6	1.9	1.4	1.7	2.0	1.7	1.8	استخدام السلع والخدمات
0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	النفقات الرأسمالية
9.7	9.7	9.7	10.9	10.4	11.1	11.2	10.6	10.6	إجمالي الإنفاق
-1.6	-1.9	-1.5	-3.2	-1.3	-2.3	-2.6	-0.9	-1.2	العجز / الوفر
83.6%	80.1%	84.6%	71.0%	87.8%	79.1%	76.9%	91.7%	89.0%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

وقد تم اللجوء إلى الاقتراض الداخلي لتغطية العجز المالي المترتب عليها. حيث بلغت مسحوبات القروض الداخلية لدى الشركة نحو (١,٤) مليون دينار عام ٢٠١٩ تم استخدامها لتغطية عجز الشركة وتسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة عليها.

الجدول رقم ١٨,٥: موازنة شركة البريد الأردني ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	٢٠٠٩
إيرادات بيع السلع والخدمات	٨,٢٦٧
الإيرادات المختلفة	٠,٠١
إجمالي الإيرادات	٨,٢٧٧
تعويضات العاملين	٦,٦٠٨
استخدام السلع والخدمات	١,٤٢٧
الفوائد الداخلية	٠,٦
التقاعد والتعويضات	٠,٣٧٥
نفقات أخرى متنوعة	٠,٦
أصول ثابتة	٠,٠٧٥
إجمالي النفقات الجارية	٩,٦٨٥
رأسمالية- تمويل داخلي	٠
إجمالي النفقات الرأسمالية	٠
إجمالي النفقات	٩,٦٨٥
العجز / الوفر قبل التمويل	١,٤٠٨-
تسديد العجز قبل التمويل	١,٤٠٨
تسديد أقساط القروض الداخلية	٠
إجمالي الاستخدامات	١,٤٠٨
مسحوبات القروض الداخلية	١,٤٠٨
إجمالي المصادر	١,٤٠٨

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

وتعاني شركة البريد الأردني من ضعف في قدرتها على تغطية نفقاتها من إيراداتها الذاتية؛ بسبب الانتشار الواسع للمكاتب البريدية في مختلف مناطق المملكة بما فيها القرى والأرياف والتي بلغت نحو (٣٥٠) مكتب بريد، إذ إنّ إيرادات معظم المكاتب البريدية لا تكفي لتغطية جزء بسيط من نفقاتها وخاصةً النفقات التشغيلية ونفقات تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات ومساهمات الضمان الاجتماعي) الأمر الذي أدى إلى وجود عجز مالي مزمن لدى الشركة، وتتلخص الأسباب الرئيسية التي تحول دون تحقيق شركة البريد الأردني للإيرادات الكافية بما يلي:

- ضعف الإقبال على خدمات البريد بسبب الانتشار الواسع لوسائل الاتصال والتكنولوجيا الحديثة وخاصةً الإنترنت وخدمات البريد الممتاز والبريد السريع حيث أصبحت معظم المراسلات تتم من خلالها.
- عدم السماح لشركة البريد بالعمل وفقاً للأسس التجارية بسبب ضعف المنافسة مع الوسائل الأخرى.
- تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالإبقاء على انتشار مكاتب البريد في مختلف مناطق المملكة لتقديم الخدمات لأكثر شريحة ممكنة من المجتمع المحلي بغض النظر عن الكلفة الباهظة لتقديم تلك الخدمات أو عن إيرادات تلك المكاتب.

التوصيات:

- ولتحسين أداء الشركة يُقترح أن تتم المشاركة مع القطاع الخاص، وإعطاء مجال أكبر لإدارة الشركة على أسس تجارية لتحسين أدائها.
- إعادة هيكلة شركة البريد الأردني بحيث يتم الاستغناء عن المكاتب البريدية التي لا تغطي إيراداتها نفقاتها، واقتصر المكاتب على مستوى مراكز الأولوية والمحافظات للتخفيف من النفقات التشغيلية للمكاتب البريدية التي شكلت نحو (١٦,٣%) في المتوسط من إجمالي نفقات الشركة خلال مدة الدراسة.
- إعادة موظفي شركة البريد الأردني المعارين من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات إلى الوزارة في ضوء إغلاق بعض المكاتب البريدية والاستغناء عن خدماتهم أو إحالة الموظفين المستحقين منهم للتقاعد للتخفيف من فاتورة الرواتب التي شكلت نحو (٢٧,٣%) في المتوسط من إجمالي نفقات الشركة خلال مدة الدراسة.
- دعم شركة البريد الأردني من خلال وضع ضوابط محكمة لنقل البريد الحكومي من خلال الشركة.
- تكليف الشركة بأي أنشطة أو مهام حكومية تتطلب الاستعانة بشركة البريد مثل تقديم الطلبات في المجالات المختلفة أو توزيع الدعم والإعانات في حال تطلب الأمر ذلك.
- دراسة حل شركة البريد الأردني وإعادة ملكية المكاتب البريدية وموظفيها لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

٢,٢,٥ شركة الكهرباء الوطنية

تأسست شركة الكهرباء الوطنية بتاريخ 29 آب عام 1996 بناءً على قرار مجلس الوزراء، والمتضمن تحويل سلطة الكهرباء الأردنية إلى شركة مساهمة عامة محدودة مملوكة للحكومة. واستناداً إلى قرار مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 4 تشرين الأول عام ١٩٩٧، تم هيكلة شركة الكهرباء الوطنية إلى ثلاث شركات من أول كانون الثاني عام ١٩٩٩، وإبقاء نشاط النقل والتحكم الكهربائي وشراء الطاقة وبيعها وتبادل الطاقة الكهربائية مع الدول المجاورة في شركة الكهرباء الوطنية.

وتهدف الشركة إلى توفير الطاقة الكهربائية الآمنة، والمحافظة على اعتمادية النظام الكهربائي واستمرارية تزويد المستهلكين بالطاقة الكهربائية المطلوبة، من خلال شراء الطاقة المولدة من شركات التوليد وبيعها إلى شركات التوزيع والمستهلكين الكبار المزودين من شبكات النقل في كافة أنحاء المملكة، وتبادل الطاقة الكهربائية مع الدول المجاورة، واستيرادها وتصديرها، وشراء الغاز الطبيعي الخاص باحتياجات محطات توليد الكهرباء وبيعه إلى شركات توليد الكهرباء.

وتعمل الشركة بطاقةٍ وظيفية بلغت ١٣٩٩ موظفاً وموظفة في عام ٢٠١٨. وتمنح الشركة مزايا عديدة للموظفين، تتمثلُ بالمساهمة في صندوق إسكان الموظفين ومكافآت نهاية الخدمة، والادخار والتأمين الصحي والتأمين على الحياة. وتواجه الشركة عدة مخاطر تتمثل بالخسائر المتراكمة نتيجة ارتفاع تكاليف الطاقة المنتجة، ومخاطر أسعار الصرف، وأسعار الفوائد التي تنعكس سلباً على مديونية الشركة، وزيادة نسبة الطاقة الكهربائية المفقودة من الكهرباء التي بلغت حوالي ١٣% في عام ٢٠١٧.

موازنة شركة الكهرباء الوطنية

حققت الشركة خسائر مالية خلال أغلب سنوات الدراسة، نتيجة ارتفاع تكاليف الطاقة المشتراة مقارنة بمبيعات الشركة من الكهرباء. وبخصوص الإيرادات فقد تم تضمين الفرق بين مبيعات الكهرباء ومشترياتها ضمن الإيرادات بدلاً من تسجيل بنود إيرادات شركة الكهرباء، مما يتطلب التعامل مع هذه الأرقام بحذر عند التحليل، كونها لا تعكس الواقع الفعلي لإيرادات الشركة. أما بخصوص النفقات فيلاحظ ارتفاع النفقات الجارية من ٣٧,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٣٤,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨. ومن أسباب زيادة النفقات الجارية ارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلاوات من ١٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٩,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨، إضافة إلى ارتفاع نفقات خدمة المديونية الخارجية والداخلية من ١٥,٩ مليون دينار إلى ١١١,٥ مليون دينار، ونفقات استخدام السلع والخدمات من ١٤,٢ مليون دينار إلى ١٨,٢ مليون دينار خلال نفس المدّة. وفي المقابل انخفضت النفقات الرأسمالية للشركة من ٦١ مليون دينار إلى ٤١,٣ مليون دينار لنفس المدّة. ومع خسارة الشركة، إلا أن ثمة ارتفاعاً في النفقات الإدارية والتشغيلية والتعويضات القضائية والسفر والتأمين والمساهمات.

الجدول رقم ١٩,٥: شركة الكهرباء الوطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
الإيرادات	174.8	286.8	(53.8)	(1.014.9)	(913.7)	(1.024.4)	(917.7)	(82.8)	
النفقات الجارية	134.9	141.4	145.0	144.8	133.8	101.1	42.1	37.8	
الرواتب والأجور والعلاوات	19.2	18.1	17.6	16.5	15.8	14.4	13.9	13.0	
الفوائد الخارجية	3.7	3.0	1.9	2.3	2.7	3.1	3.6	6.0	
الفوائد الداخلية	88.6	93.0	103.7	108.0	94.6	61.1	6.8	1.7	
استخدام السلع والخدمات	18.2	22.5	16.9	13.3	16.4	18.8	14.2	14.2	
النفقات الرأسمالية	41.3	37.1	46.1	39.1	19.1	32.0	35.6	61.0	
إجمالي الإنفاق	176.1	178.5	191.1	183.9	152.9	133.1	77.7	98.8	
العجز/ الوفر	-174.1	108.2	-244.8	-1.198.8	-1.066.6	-1.157.5	-995.4	-181.6	



نسبة تغطية الإيرادات
للفققات العامة

1% 97% 161% -28% -552% -598% -769% -1181% -84%

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

وفي ضوء التذبذب الكبير في إيرادات الشركة خلال فترة الدراسة فقد شهد عجز/ وفر الشركة تذبذباً واضحاً أيضاً خلال فترة الدراسة حيث سجلت موازنة الشركة عجزاً مالياً بلغ نحو (١٨١,٦) مليون دينار عام ٢٠١٠، في حين سجل عام ٢٠١٦ و فرأً بلغ نحو (١٠٨,٢) مليون دينار وتحول الى عجز بلغ (٥,٦) مليون دينار عام ٢٠١٧ وارتفع العجز بشكل كبير الى نحو (١٧٤,١) مليون دينار عام ٢٠١٨، أما في عام ٢٠١٩ فمن المتوقع أن تحقق موازنة الشركة و فرأً مالياً بنحو (٣) مليون دينار. وقد لجأت الشركة الى الاقتراض لتمويل جزء من مشاريعها الرأسمالية وتسديد عجز موازنتها والالتزامات المالية المترتبة عليها، حيث بلغت مسحوبات القروض الداخلية نحو (١٠٤٥,٦) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت الى نحو (٤٠٤,٤) مليون دينار عام ٢٠١٩، كما بلغت القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية نحو (٣,٦) مليون دينار عام ٢٠١٧ وارتفعت الى نحو (١٤) مليون دينار عام ٢٠١٩. وتحاول الحكومة حل مشكلة شركة الكهرباء الوطنية من خلال رفع الدعم عن فاتورة الكهرباء بشكل تدريجي نظراً لادراك الحكومة الى ان رفع الدعم قد يلحق الضرر بطبقة كبيرة من المستهلكين سواء القطاع المنزلي او القطاعات المنتجة، حيث تم تطبيق فرق أسعار الوقود على فاتورة الكهرباء اعتباراً من العام ٢٠١٨ لتخفيف جزء من اعباء وتكلفة توليد وتزويد الكهرباء عن كاهل الحكومة وتحميل المواطنين والقطاعات المختلفة جزء من هذه الكلفة مثل تكلفة استيراد الوقود اللازم لتشغيل الكهرباء. علماً بأن قروض شركة الكهرباء الوطنية مكفولة من قبل الحكومة وتضاف الى اعباء الدين العام.

الجدول رقم ٢٠,٥: شركة الكهرباء الوطنية ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	٢٠١٩
ايرادات بيع السلع والخدمات	١٩٦,٥
اجمالي الايرادات	١٩٦,٥
تعويضات العاملين	٢٣,٠
استخدام السلع والخدمات	١٧,٨
الفوائد الداخلية والخارجية	١٠٣,١
التقاعد والتعويضات	٠,٣
نفقات اخرى متنوعة	٢,٥
اجمالي النفقات الجارية	١٤٦,٧
رأسمالية - تمويل داخلي	٣٢,٧
رأسمالية - قروض خارجية	١٤,٠
اجمالي النفقات الرأسمالية	٤٦,٧
اجمالي النفقات	١٩٣,٥
العجز/ الوفر قبل التمويل	٣,٠

٤١٤,٦	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة
٦,٥	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
٠,٠	تسديد العجز قبل التمويل
٠,٠	تسديد التزامات
٠,٣	قروض الاسكان الممنوحة للموظفين
٤٢١,٤	اجمالي الاستخدامات
١٤,٠	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية
٤٠٤,٤	مسحوبات القروض الداخلية
٣,٠	وفر الموازنة قبل التمويل
٤٢١,٤	اجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

من التوصيات المقترحة لضبط إنفاق الشركة:

- العمل على ضبط نفقات الشركة الجارية والرأسمالية وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها وتبني سياسات وخطط كفؤة لزيادة الإيرادات للتخلص من العجز في موازنتها مع الأخذ بعين الاعتبار عدم المساس بالطبقة الفقيرة والمتوسطة.
- وضع سياسة للتخفيف من مخاطر أسعار الصرف.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والتعويضات القضائية.
- حلّ مشكلة القضايا المرفوعة على الشركة.
- ضرورة العمل على حلّ مشكلة الطاقة الكهربائية المفقودة الناتجة عن محطات التوليد وشبكات التوزيع والنقل والبالغة (١٣,١٪).
- التقيّد بخطة عمل محدّدة سابقاً للاقتراض للمساهمة في الحدّ من تمويل النفقات عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي.
- زيادة كفاءة تحصيل الرسوم المترتبة على المشتركين.
- تقليل الاعتماد على الاقتراض لتمويل نفقات الشركة والاعتماد على مصادر الشركة الذاتية لتمويل نفقاتها لما يمثله الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة وزيادة اعباء الدين العام على الحكومة المركزية واستنزاف جزء مهم من موارد الشركة لتسديد فوائد القروض.

- تفعيل البرامج والمشاريع والخطط التي تؤدي الى استخدام مصادر الطاقة البديلة والتحول بشكل تدريجي من الاعتماد على الطاقة الكهربائية، لتخفيض فاتورة المستوردات من الوقود اللازم لتوليد الكهرباء، وبالتالي تخفيض كلفة توليد الكهرباء واعباء شركة الكهرباء الوطنية وتقليل الخسائر وبما يمكن من سداد مديونيتها.

٣,٢,٥ الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين

تعمل الشركة بموجب قانون الشركات الأردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ وقانون العمل والأنظمة الخاصة بالشركة، إذ تأسست الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين تنفيذاً لقراري مجلس الوزراء المتخذين بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٥ وتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٩، وذلك من خلال تحويل مشروعات وزارة الصناعة والتجارة (الصوامع، المطحنة، المستودعات العادية والمبردة) إلى شركة مساهمة عامة تملك حكومة المملكة الأردنية الهاشمية كامل رأس مالها.

بلغ عدد موظفي الشركة حوالي ٤١٧ موظفاً في عام ٢٠١٨، وتمتّع الشركة باستقلال مالي وإداري، ولها عدة مجمّعات تنتشر في بعض المحافظات، مثل مجمع الجويذة ومجمع الشمال ومجمع العقبة ومجمع الرصيفة. وقد غطّت الشركة خلال السنوات الخمس الأخيرة كافة نفقاتها من مواردها الذاتية، وتخضع ميزانية الشركة إلى الموازنة العامة وقرارات تحديد سقف الموازنة.

موازنة الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين

شهدت إيرادات الشركة تذبذباً واضحاً خلال مدّة الدراسة، إذ انخفضت من ١١ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٩,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٣ لترتفع بعد ذلك إلى ١٦,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٨. أما في مجال النفقات فقد ارتفعت نفقات الشركة الجارية من ٦,١ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٧,٨ مليون دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة لارتفاع نفقات الرواتب والأجور، ونفقات استخدام السلع والصيانة والتأمين والكهرباء. وفي المقابل انخفضت نفقات الشركة الرأسمالية من ٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٨٠٠ ألف دينار في عام ٢٠١٨. وعموماً حققت الشركة وفورات مالية نتيجة أعمالها التي تقوم بها في أغلب سنوات الدراسة، باستثناء المدّة (٢٠١٠-٢٠١٢)، كما غطّت إيرادات الشركة نفقاتها الإجمالية لتصل إلى ١٩١,٩% في عام ٢٠١٨.

الجدول رقم ٢١,٥: الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
16.6	16.8	15.9	10.7	12.0	9.3	10.3	9.8	11.0	الإيرادات
7.8	7.9	8.1	7.7	7.8	6.4	6.5	6.4	6.1	النفقات الجارية
3.9	3.9	3.9	3.9	3.8	3.5	3.5	3.5	3.2	الرواتب والأجور والعلاوات
3.2	3.1	3.4	3.2	3.5	2.4	2.5	2.4	2.3	استخدام السلع والخدمات
0.8	1.3	0.1	0.1	0.2	0.1	9.8	7.3	6.0	النفقات الرأسمالية
8.6	9.1	8.2	7.8	8.0	6.5	16.3	13.7	12.1	إجمالي الإنفاق
7.9	7.6	7.7	2.9	4.0	2.9	-5.9	-3.9	-1.1	العجز/ الوفر

نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة 90.6% 71.6% 63.5% 144.2% 150.0% 137.4% 194.2% 183.8% 191.9%

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

ويلاحظ أن الشركة استمرت بتحقيق وفر في موازنتها طيلة مدة الدراسة مما ساهم في تعزيز وضعها المالي وتحويل فائض إلى الخزينة بلغ نحو (١,٧) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفع إلى نحو (٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، علاوة على احتفاظ الشركة باحتياطات لديها بلغت نحو (٨,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت إلى نحو (١٣,٤) مليون دينار عام ٢٠١٨ ثم انخفضت إلى (٩,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩. بالإضافة إلى ذلك قامت الشركة بتسديد الالتزامات المترتبة عليها، والتي بلغت نحو (٠,٣) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت التسديدات إلى نحو (٦,٥) مليون دينار عام ٢٠١٧، ولم يكن ثمة التزامات على الشركة خلال عامي ٢٠١٨ و٢٠١٩.

الجدول رقم ٢٢,٥: الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	٢٠١٩
إيرادات بيع السلع والخدمات	١٥,٧
إجمالي الإيرادات	١٥,٧
تعويضات العاملين	٤,٥
استخدام السلع والخدمات	٣,٤
التقاعد والتعويضات	٠,١
نفقات أخرى متنوعة	٠,٢
إجمالي النفقات الجارية	٨,٢
رأسمالية - تمويل داخلي	٦
إجمالي النفقات الرأسمالية	٦
إجمالي النفقات	١٤,٢
العجز / الوفر قبل التمويل	١,٥٥٨
تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة	٥
احتياطات لتسديد التزامات	٩,٩٣
تسديد التزامات	٠
إجمالي الاستخدامات	١٤,٩
وفر الموازنة قبل التمويل	١,٦
استخدام احتياطات لتسديد التزامات	١٣,٤
إجمالي المصادر	١٤,٩

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

من التوصيات المقترحة للحد من نفقات الشركة:

- إعادة النظر في بند الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز التي تُشكّل حوالي ٥٠% من إجمالي الإنفاق الجاري للشركة.

- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والكهرباء والصيانة.
- قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصة الرأسمالية التي ارتفعت بشكل ملحوظ خلال مدة الدراسة، وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها وتحسين الإيرادات لتحقيق مزيداً من الوفر المالي في موازنتها.
- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليها خلال المدة (٢٠١٥-٢٠١٧) ولم يكن ثمة التزامات على الشركة خلال عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩، بالتالي لا يوجد ضرورة لاحتفاظ الشركة بهذا الحجم من الاحتياطات، ويُقترح تحويلها إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها.

٤,٢,٥ شركة بورصة عمان

تأسست بورصة عمان في ١١ آذار عام ١٩٩٩ بعدد مؤسسه مستقلة لا تهدف إلى الربح، ومُصنَّح لها بمزاولة العمل بعدد سوقاً منظماً لتداول الأوراق المالية في المملكة. وفي ٢٠ شباط عام ٢٠١٧ سُجِّلت بورصة عمان بعدد شركة مساهمة عامّة مملوكة بالكامل للحكومة، وتمتّع بشخصية ذات استقلال مالي وإداري، وتهدف إلى ممارسة جميع أعمال أسواق الأوراق المالية والسلع والمشتقات وتشغيلها وإدارتها وتطويرها داخل المملكة وخارجها، وتوفير المناخ المناسب لضمان تفاعل قوى العرض والطلب على الأوراق المالية المتداولة، وفق أسس التداول السليم والواضح والعادل، ونشر ثقافة الاستثمار في الأسواق المالية وتنمية المعرفة المتصلة بالأسواق المالية والخدمات التي تقدمها الشركة. وقد بلغ عدد موظفي الشركة ٦٢ موظفاً وموظفة، وتخضع ميزانيتها لقرارات تحديد السقف من الموازنة العامة، كما تقدم شركة البورصة امتيازات عديدة لموظفيها بعدد تعويض نهاية الخدمة والادخار.

موازنة شركة بورصة عمان

انخفضت إيرادات الشركة انخفاضاً كبيراً خلال مدّة الدراسة من ٨,٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٣,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨. وإلى نحو (٣,٧) مليون دينار عام ٢٠١٩ المتمثلة بإيرادات عمولات التداول وعمولات الإدراج وإيرادات تقديم المعلومات ورسوم الاشتراك والانتساب، ويُعزى تراجع إيرادات الشركة إلى تراجع النشاط الاقتصادي في المملكة بوجه عام حيث شهد السوق المالي خسائر في تلك المدة أدت إلى ضعف التداول وتراجع الإدراج في السوق وانخفاض رسوم الانتساب وإيرادات تقديم المعلومات، علماً بأن كل هذه الأسباب خارج ارادة الشركة باعتبارها مؤثرات خارجية كونها تخضع لظروف السوق.

الجدول رقم ٢٣,٥: شركة بورصة عمان ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	الإيرادات
3.9	4.1	3.4	4.6	4.2	8.9	3.1	4.6	8.6	

2.7	2.2	2.3	2.3	2.3	2.6	2.1	3.5	2.6	النفقات الجارية
1.2	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	0.9	1.0	1.0	الرواتب والأجور والعلاوات
1.15	0.88	0.96	0.94	0.88	0.92	0.99	0.98	0.93	استخدام السلع والخدمات
1.33	0.35	0.82	0.48	0.32	0.38	0.31	0.01	0.05	النفقات الرأسمالية
4.03	2.55	3.15	2.74	2.60	2.93	2.43	3.48	2.66	إجمالي الإنفاق
-0.16	1.55	0.28	1.85	1.55	6.02	0.63	1.08	5.94	العجز/ الوفر
95.96%	160.52%	108.99%	167.77%	159.69%	305.21%	125.91%	131.02%	323.06%	نسبة تغطية الإيرادات للفنقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

يبين الجدول رقم (٢٣,٥) أدناه أن إجمالي إيرادات شركة بورصة عمان

وفي المقابل ارتفعت النفقات الإجمالية للشركة ارتفاعاً ملموساً نتيجة زيادة النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية بعدد نفقات صيانة الأبنية والآلات. فقد ارتفعت من (٢,٧) مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو (٣,٧) مليون دينار عام ٢٠١٩، وقد نجم هذا الارتفاع بشكل رئيسي عن ارتفاع النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة لشراء أنظمة التشغيل والبرمجيات المتعلقة بتحديث نظام التداول. وفي ضوء تراجع إيرادات الشركة وارتفاع نفقاتها فقد انخفض وفر الشركة بشكل ملحوظ من (٥,٩) مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو (-0.2) مليون دينار عام ٢٠١٨، ومن المتوقع في عام ٢٠١٩ أن تسجل موازنة الشركة توازناً بين الإيرادات والنفقات دون وجود عجز أو وفر يُذكر، حيث ساهم ارتفاع إنفاق الشركة وتراجع إيراداتها إلى تآكل وفر الموازنة خلال مدة الدراسة، مما يشير إلى أنّ موازنة الشركة قد تعاني من عجز في المستقبل في ضوء استمرار ارتفاع نفقاتها وتراجع إيراداتها.

الجدول رقم ٢٤,٥: شركة بورصة عمان ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	
إيرادات دخل الملكية	0
إيرادات بيع السلع والخدمات	3.685
إجمالي الإيرادات	3.685
تعويضات العاملين	1.297
استخدام السلع والخدمات	1.045
نفقات أخرى متنوعة	0.21
إجمالي النفقات الجارية	2.552
رأسمالية - تمويل داخلي	1.133
إجمالي النفقات الرأسمالية	١,١٣٣
إجمالي النفقات	٣,٦٨٥
العجز/ الوفر قبل التمويل	٠

١	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة	
٣,١٣٣	احتياطات لتسديد التزامات	
٤,١٣٣	إجمالي الاستخدامات	
٠	وفر الموازنة قبل التمويل	
٤,١٣٣	استخدام احتياطات لتسديد التزامات	
٤,١٣٣	إجمالي المصادر	

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

التوصيات:

- ومن التوصيات المقترحة المتصلة بضبط إنفاق البورصة، ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة الصيانة والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والكهرباء.
- قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصة النفقات الرأسمالية، وبما يتناسب مع تراجع الإيرادات لتجنب حدوث عجز في موازنتها وتآكل احتياطياتها.
- تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

٥,٢,٥ شركة مياه العقبة

باشرت شركة مياه العقبة أعمالها بعدها خلفاً قانونياً لسلطة المياه في محافظة العقبة بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١ وفقاً لاتفاقية التأسيس التي تم الموافقة عليها من مجلس الوزراء المؤقر بموجب القرار رقم (٩٤٩) في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٤.

أنشئت شركة مياه العقبة برأسمالٍ تمتلك سلطه المياه منه ما نسبته ٨٥%، في حين تمتلك شركة تطوير العقبة منه ١٥%. وتهدف الشركة إلى رفع الكفاءة التشغيلية لقطاعي المياه والصرف الصحي في محافظة العقبة والمنطقة الاقتصادية الخاصة. وتواجه شركة مياه العقبة عدّة تحديات، تتمثلُ بارتفاع تكاليف الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد من المياه البالغة ٢٤,٥%، وضعف كفاءة التحصيل، إضافة إلى ارتفاع التكاليف التشغيلية ارتفاعاً كبيراً كما يُبيّن ذلك تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٧، ووجود العديد من التجاوزات التي قامت بها الشركة والمتصلة بالإنفاق على بعض البنود بمبالغ تزيد على ما هو مخصّص لها في الموازنة، وعدم قيام الشركة بتحويل الفوائض المالية للخزينة. وتمنح الشركة عدة منافع ومزايا للموظفين، مثل: التأمين الصحي، والتأمين على الحياة، والادخار للموظفين.

موازنة شركة مياه العقبة

وبين الجدول رقم (٢٥,٥) أدناه أن إجمالي إيرادات شركة مياه العقبة المتمثلة بإيرادات بيع المياه للمشاركين ورسوم الاشتراكات ورسوم ضريبة الصرف الصحي قد ارتفعت من ١٢,٦ مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو ١٩,٢ مليون دينار في عام ٢٠١٨ ونحو ٢١ مليون دينار عام ٢٠١٩، أما بالنسبة لإجمالي النفقات فقد ارتفعت من ١٢ مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو ١٩,١ مليون دينار عام

٢٠١٦ ثم انخفضت إلى نحو ١٥ مليون دينار عام ٢٠١٩، بسبب ارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلوات ونفقات المساهمات، إضافة إلى نفقات استخدام السلع والخدمات التي تتضمن نفقات الكهرباء وشراء المياه واستئجار المركبات، وفي ضوء ذلك فقد سجلت موازنة الشركة وفراً مالياً بلغ نحو ٦ مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفض الوفر إلى نحو ٣,٣ مليون دينار عام ٢٠١٦، ورغم أن موازنة الشركة سجلت عجزاً مالياً قليلاً جداً بلغ ٥٧ الف دينار عام ٢٠١٧ إلا أنها شهدت وفراً بلغ نحو ٣,٤ مليون دينار عام ٢٠١٨ وارتفع الوفر إلى نحو ٥,٩ مليون دينار عام ٢٠١٩. حيث يلاحظ أن موازنة الشركة شهدت وفراً طيلة مدة الدراسة عدا عن عام ٢٠١٧ الذي سجلت فيه عجزاً لا يكاد يُذكر، وقد نجم عجز موازنة الشركة عام ٢٠١٧ عن تراجع إيراداتها بنحو (٣) مليون دينار عن مستواها في عام ٢٠١٦.

الجدول رقم ٢٥,٥: موازنة شركة مياه العقبة ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

*٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
19.2	16.4	19.5	19.7	18.6	15.8	13.3	14.2	12.6	الإيرادات
12.5	13.4	16.0	12.4	13.7	12.1	11.3	10.2	8.7	النفقات الجارية
5.1	5.2	4.9	4.3	4.3	3.6	3.5	2.7	2.5	الرواتب والأجور والعلوات
6.4	7.0	10.0	7.2	8.5	7.8	7.2	7.0	5.7	استخدام السلع والخدمات
3.2	3.1	3.1	1.3	1.7	1.5	2.0	2.2	3.3	النفقات الرأسمالية
15.7	16.5	19.1	13.7	15.4	13.6	13.3	12.4	12.0	إجمالي الإنفاق
3.4	-0.1	0.3	6.0	3.2	2.3	0.0	1.8	0.6	العجز/ الوفر
122%	100%	102%	144%	121%	117%	100%	115%	105%	نسبة تغطية الإيرادات للفنقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

ويلاحظ أن الشركة تحتفظ باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد العجز وتسديد الالتزامات المترتبة عليها، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت إلى نحو (٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلا أنها عادت وارتفعت بشكل ملحوظ لتصل إلى نحو (١٢) مليون دينار عام ٢٠١٩ دون تحويل أي فائض يذكر إلى الخزينة عدا عن مبلغ (٤٤,٩) ألف دينار عام ٢٠١٦ مما يطرح تساؤلاً عن جدوى احتفاظ الشركة بهذا الحجم الكبير من الاحتياطات. وبشكل عام يمكن القول إن الشركة لديها القدرة على تغطية نفقاتها والتزاماتها من إيراداتها دون تحقيق خسائر أو تحميل الخزينة أعباء مالية إضافية، علاوةً على احتفاظ الشركة بجزء مهم من إيراداتها كاحتياطات لديها.

الجدول رقم ٢٦,٥: موازنة شركة مياه العقبة ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان/ السنة	٢٠١٩
إيرادات دخل الملكية	٠,٠
إيرادات بيع السلع والخدمات	٢١,٠
إجمالي الإيرادات	٢١,٠

٦,٠	تعويضات العاملين
٦,٨	استخدام السلع والخدمات
٠,٠	الفوائد الداخلية
٠,٤	نفقات أخرى متنوعة
١٣,١	إجمالي النفقات الجارية
١,٩	رأسمالية - تمويل داخلي
١,٩	إجمالي النفقات الرأسمالية
١٥,٠	إجمالي النفقات
٥,٩	العجز/ الوفر قبل التمويل
٠,٠	تسديد العجز قبل التمويل
٠,٠	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة
١٢,٠	احتياطيات لتسديد التزامات
٠,٠	تسديد التزامات
١٢,٠	إجمالي الاستخدامات
٥,٩	وفر الموازنة قبل التمويل
٦,٠	استخدام احتياطيات لتسديد التزامات
٠,٠	أمانات ووديات نفقات سنوات سابقة
١٢,٠	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

التوصيات:

- التقيّد بضبط الإنفاق الجاري والتشغيلي حسب بلاغات رئاسة الوزراء.
- استمرار الشركة بضبط نفقاتها وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطيات الشركة وحدوث عجز في موازنتها.
- تحويل الاحتياطيات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطيات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها. الالتزام بنظام الانتقال والسفر الحكومي.
- تحسين كفاءة تحصيل أثمان المياه المترتبة على المشتركين.
- البحث عن بدائل للتخفيف من ارتفاع مشكلة الكهرباء المستخدمة في ضخ المياه.
- توفير المعلومات والتقارير المالية للشركة على موقعها الإلكتروني.
- دمج الشركة مع وزارة المياه والري.

٦,٢,٥ شركة مياه الأردن (مياها)

تأسست شركة مياه الأردن (مياها) بموجب القانون المؤقت رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ بعدد شركة ذات مسؤولية محدودة، وتعدّ مملوكة بالكامل لسلطة المياه. وهي مسؤولة عن تقديم خدمات المياه والصرف الصحي لمحافظة العاصمة، إذ تعاقدت مع سلطة المياه بعقد إدارة لتشغيل أنظمة المياه والصرف الصحي عام ١٩٩٩. وفي عام ٢٠٠٧ وقّعت شركة مياها اتفاقية تفويض وتطوير مع سلطة المياه، فوّضت بموجبها سلطة المياه إلى شركة مياها صلاحيتها في إدارة مرافق المياه والصرف الصحي وتشغيلها لمدة (٩٩) عاماً، إضافة إلى

تشغيل شبكات المياه وصيانتها، وتشغيل شبكات تجميع مياه الصرف الصحي وصيانتها، وتشغيل عدة محطات صغيرة لمعالجة مياه الصرف الصحي. وخلال عام ٢٠١٣ وُقعت اتفاقية مع سلطة المياه، لإدارة مياه محافظة مادبا وصرفها الصحي وتشغيلها، ومع بداية عام ٢٠١٥ وُقعت اتفاقية أخرى لإدارة مياه محافظة الزرقاء وصرفها الصحي وتشغيلها.

وقد بلغ عدد العاملين في الشركة عام ٢٠١٧ حوالي ١٦٤٧ موظفاً وموظفة^{٣٢}. وتواجه الشركة عدّة عقبات تتمثل بارتفاع تكاليف الطاقة ونسبة الفاقد من المياه (٣٥%) وانخفاض كفاءة المضخات، وتراكم ذمم أثمان المياه على المشتركين من سنوات سابقة.

موازنة شركة مياه الأردن

شهدت إيرادات الشركة تذبذباً واضحاً خلال مدّة الدراسة نتيجة لتذبذب تحصيلات أثمان المياه من المشتركين. وعموماً فقد ارتفعت إيرادات الشركة من ٧٩,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٧٧,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ و إلى نحو (١٨٨,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، نتيجة ارتفاع إيرادات أحمور الانتفاع بالصرف الصحي وعقود إدارة المياه لمحافظة الزرقاء ومادبا، وارتفاع أعداد المشتركين. وبخصوص النفقات فقد ارتفعت النفقات الجارية والتشغيلية للشركة من ٦٧,٣ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٣٤,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة ارتفاع نفقات الرواتب والأجور ونفقات استخدام السلع وارتفاع تكاليف الكهرباء، إذ تشكل تكلفة الطاقة الكهربائية جزءاً كبيراً من إجمالي التكاليف التشغيلية في الشركة، وتتجاوز نسبتها ٥٠% لتبلغ قيمتها حوالي (62.4) مليون دينار خلال عام 2017^{٣٣}. علماً بأن هذه التكلفة مرشحة للارتفاع خلال الأعوام القادمة، نتيجة لزيادة الطلب على المياه، وتقادم معدات الضخ، إضافة إلى ارتفاعات متوقعة في تعرفه الطاقة مستقبلاً. وفي المقابل، انخفضت نفقات الشركة الرأسمالية من ١٢,٣ مليون دينار إلى ٥,٤ مليون دينار خلال نفس المدة. وتقدم الشركة العديد من المزايا للموظفين، مثل الراتب الثالث عشر والرابع عشر، والادخار والتأمين والهواتف الخلوية والتأمين الصحي وتأمين الحياة والعلاوات^{٣٤}. وتجدر الإشارة إلى أن البيانات الخاص بالمركز المالي حسب التقرير السنوي للشركة، يُظهر بنداً للقروض التي قامت الشركة باستخدامها في السنوات السابقة، ولكنها لا تظهر في موازنة الشركة حسب تصنيف دائرة الموازنة العامة.

الجدول رقم ٢٧,٥: موازنة شركة مياه الأردن ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
الإيرادات	177.7	162.6	154.8	113.7	130.6	108.2	90.4	79.5	
النفقات الجارية	134.8	139.3	149.1	119.3	105.1	101.1	84.4	67.3	
الرواتب والأجور والعلاوات	16.0	16.3	15.4	15.0	14.3	13.6	12.1	10.1	
استخدام السلع والخدمات	114.4	118.4	129.3	100.1	86.9	84.2	68.6	55.0	
النفقات الرأسمالية	5.4	7.7	28.6	4.9	4.8	4.8	9.4	12.3	
إجمالي الإنفاق	140.2	147.0	177.7	124.3	110.0	105.9	93.8	79.6	
العجز / الوفر	37.5	15.5	-22.8	-10.6	20.7	2.3	-3.5	-0.1	

^{٣٢} التقرير السنوي لشركة مياه الأردن، ٢٠١٧.

^{٣٣} شركة مياه الأردن، تقرير الطاقة الكهربائية السنوي ٢٠١٧.

^{٣٤} التقرير السنوي لشركة مياه الأردن، ٢٠١٣.

127% 111% 87% 91% 119% 102% 96% 108% 100%

نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

وقد لجأت الشركة إلى القروض الخارجية لتمويل جزء من مشاريعها الرأسمالية في عام ٢٠١٦؛ إذ بلغ حجم القروض خلال هذا العام نحو (٢٢,٢) مليون دينار، ومن المتوقع أن تحصل الشركة على منح خارجية تقدر بنحو (٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، كما يلاحظ أن الشركة تحتفظ باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد العجز وتسديد الالتزامات المترتبة عليها، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٢,٤) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت بشكل ملحوظ لتصل إلى نحو (٣٤,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩ دون تحويل أي فائض يذكر إلى الخزينة، مما يطرح تساؤلاً عن جدوى احتفاظ الشركة بهذا الحجم الكبير من الاحتياطات. وبشكل عام يمكن القول إن الشركة لديها القدرة على تغطية نفقاتها والتزاماتها من إيراداتها دون تحقيق خسائر أو تحميل الخزينة أعباء مالية إضافية.

الجدول رقم ٢٨,٥: موازنة شركة مياه الأردن ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	
المنح الخارجية	٧,٥
إيرادات دخل الملكية	٠,١
إيرادات بيع السلع والخدمات	١٨٠,٩
إجمالي الإيرادات	١٨٨,٥
تعويضات العاملين	١٨,٨
استخدام السلع والخدمات	١٢٩,٢
نفقات أخرى متنوعة	٢,٣
إجمالي النفقات الجارية	١٥٠,٣
رأسمالية - تمويل داخلي	٥,٠
رأسمالية - قروض خارجية	٠,٠
رأسمالية - منح	٧,٥
إجمالي النفقات الرأسمالية	١٢,٥
إجمالي النفقات	١٦٢,٨
العجز / الوفر قبل التمويل	٢٥,٧
تسديد العجز قبل التمويل	٠,٠
احتياطات لتسديد التزامات	٣٤,٦
تسديد التزامات	٠,٠
إجمالي الاستخدامات	٣٤,٦
القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	٠,٠
وفر الموازنة قبل التمويل	٢٥,٧
استخدام احتياطات لتسديد التزامات	٨,٨



٠,٠	مطالبات غير مسددة
٠,٠	أخرى
٣٤,٦	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

التوصيات:

- قيام الشركة بضبط نفقاتها الجارية والرأسمالية والاستمرار في تفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطات الشركة.
- عدم اللجوء إلى الاقتراض لتمويل نفقات الشركة في حال وجود احتياطات مالية لديها لما يمثلته الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة واستنزاف جزء مهم من إيراداتها من خلال تسديد فوائد القروض.
- بالتالي يقترح تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها.
- تحسين كفاءة تحصيل أثمان المياه والذمم المترتبة على المشتركين.
- تحسين كفاءة المضخات المستخدمة في ضخ المياه وتحديثها.
- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين.
- توفير المعلومات والتقارير المالية للشركة على موقعها الإلكتروني.
- إظهار بند القروض وفوائد القروض ضمن موازنة الشركة.
- البحث عن بدائل للتخفيف من ارتفاع تكاليف الطاقة وتأثيرها على نفقات الشركة وكلف الإنتاج.
- التأكد من استغلال القروض بكفاءة في تمويل النفقات الرأسمالية، وعدم ترتيب دفع فوائد هذه القروض دون مسوّغ.
- دمج الشركة مع وزارة المياه والري.

٧,٢,٥ شركة تطوير العقبة

تأسست شركة تطوير العقبة في عام ٢٠٠٤، وهي شركة مساهمة خاصة مملوكة مناصفةً بين الحكومة وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إذ تُعدّ شركة تطوير العقبة شركة التطوير المركزية لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وذلك استكمالاً للإطار المؤسسي والتشريعي لتحويل العقبة إلى منطقة اقتصادية خاصة، بهدف جذب الاستثمارات في قطاعات السياحة والخدمات الترفيهية والمهنية واللوجستية والصناعات.

وقد بلغ عدد موظفي الشركة حوالي ١٢٥ موظفاً في عام ٢٠١٦. وارتكبت الشركة خلال السنوات السابقة العديد من التجاوزات التي أظهرتها تقارير ديوان المحاسبة، والمتمثلة بوجود تفاوت كبير بين رواتب موظفي شركة تطوير العقبة وموظفي الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى، إضافة إلى وجود مخالفات مالية عديدة، نتيجة عدم وجود رقابة وتدقيق مالي لأعمال الشركة، وتجاوزات في منح المكافآت وتعيين الموظفين.

موازنة شركة تطوير العقبة

ارتفعت إيرادات الشركة من ٩٨,١ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ١٤٢,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨ نتيجة ارتفاع إيرادات حقوق الاستثمار وإيرادات بيع السلع والخدمات، التي من أبرزها إيرادات الموائى وإيجارات الأراضي. كما ارتفعت النفقات الإجمالية للشركة من ٧٤ مليون دينار إلى ١٢٥,٨ مليون دينار نتيجة زيادة النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية على حدّ سواء خلال نفس المدّة. ومن أسباب ارتفاع النفقات الجارية للشركة زيادة نفقات الرواتب والأجور والمكافآت بنسبة ٦٣,٣% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٠. ونظراً لذلك حققت الشركة في السنوات ٢٠١٣ و ٢٠١٤ و ٢٠١٦ و ٢٠١٧ عجوزات مالية، فيما حققت في بقية سنوات الدراسة وفورات مالية. وتجدر الملاحظة، أنه مع تحقيق الشركة لعجوزات مالية، فإنها لم تلتزم بأحكام قانون الشركات وبلاغات رئاسة الوزراء المتصلة بضبط الإنفاق، مما انعكس على ارتفاع نفقات الرواتب والأجور والمكافآت، ونفقات الكهرباء والصيانة والتأمين والسفر والحفلات والضيافة وشراء المركبات والمساهمات (التأمين والادخار)، ومكافآت غير الموظفين (أعضاء مجلس الإدارة). وعموماً تُشكّل نفقات الصيانة والدراسات والاستشارات وعقود الخدمات وشراء المركبات والآليات جزءاً كبيراً من الإنفاق الرأسمالي للشركة.

الجدول رقم ٢٩,٥: موازنة شركة تطوير العقبة ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
الإيرادات	125.6	126.8	147.9	137.8	117.7	132.4	109.5	98.1	142.5
النفقات الجارية	56.8	50.5	51.3	58.8	62.3	56.6	50.1	50.8	56.8
الرواتب والأجور والعلاوات	38.7	34.2	33.9	35.8	35.7	28.5	24.5	23.7	38.7
استخدام السلع والخدمات	11.7	10.9	12.0	11.1	11.2	10.5	9.7	10.3	11.7
النفقات الرأسمالية	69.0	81.5	69.6	83.8	98.1	60.7	23.6	23.2	69.0
إجمالي الإنفاق	125.8	132.0	120.9	142.6	160.3	117.3	73.7	74.0	125.8
العجز / الوفر	16.7	-5.1	26.9	-4.8	-42.6	15.0	35.8	24.2	16.7
نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة	113%	96%	122%	97%	73%	113%	149%	133%	113%

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

*إعادة تقدير.

ملاحظة: تتضمن النفقات الرأسمالية نفقات رواتب وأجور في السنوات ٢٠١٣-٢٠١٤.

الجدول رقم ٣٠,٥: موازنة شركة تطوير العقبة ٢٠١٩ (مليون دينار)

البيان / السنة	٢٠١٩
إيرادات دخل الملكية	٦٠,٦٥
إيرادات بيع السلع والخدمات	٧٩,٥٨

٢,٠١٧	الإيرادات المختلفة
١٤٢,٢٤٧	إجمالي الإيرادات
٤٥,٥٩٨	تعويضات العاملين
١٣	استخدام السلع والخدمات
١,١٧٥	الإعانات لمؤسسات عامة غير مالية
٠,٣٢	التقاعد والتعويضات
٠,٢٠٥	نفقات أخرى متنوعة
٦٠,٢٩٨	إجمالي النفقات الجارية
٦٨,٧٥	رأسمالية - تمويل داخلي
٦٨,٧٥	إجمالي النفقات الرأسمالية
١٢٩,٠٤٨	إجمالي النفقات
١٣,١٩٩	العجز/ الوفر قبل التمويل
٠	تسديد العجز قبل التمويل
١٠	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة
٣٧,١٣٧	احتياطات لتسديد التزامات
٠	تسديد التزامات
٤٧,١٣٧	إجمالي الاستخدامات
١٣,١٩٩	وفر الموازنة قبل التمويل
٣٣,٩٣٨	استخدام احتياطات لتسديد التزامات
٠	مطالبات غير مسددة
٤٧,١٣٧	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

التوصيات:

- قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصةً بند تعويضات العاملين في النفقات الجارية، وبما يتناسب مع تراجع الإيرادات وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطات الشركة تدريجياً وحدوث عجز في موازنتها.
- تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها.
- إعادة تصنيف النفقات الرأسمالية لاحتوائها على بنود عديدة من النفقات الجارية، مثل: شراء المركبات والأثاث، والحفلات، والإعلان، والترويج، وعقود الخدمات.
- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين.
- عدم توفر المعلومات والتقارير المالية للشركة على موقعها الإلكتروني.

- دمج الشركة مع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

٨,٢,٥ شركة السمرا لتوليد الكهرباء

تأسست شركة السمرا لتوليد الكهرباء، بعدّها شركة مساهمة خاصة محدودة من الحكومة وفقاً لأحكام قانون الشركات رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧، وتنفيذاً لقرار مجلس الوزراء المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٦/٠٨/٢٠٠٣. وتعدّ الشركة مملوكة بالكامل للحكومة، ورأسماليّ قيمته ٥١ مليون دينار أردني، وهي مُسجّلة لدى مراقب عام الشركات بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٤ تحت الرقم ٤٠.

وتعدّ شركة الكهرباء الوطنية العميل الوحيد لشركة السمرا لتوليد الكهرباء. وبلغ عدد الموظفين العاملين في الشركة حوالي ٤١٧ موظفاً في عام ٢٠١٧، وتُمنح عدة مزايا للموظفين، مثل قروض إسكان وادخار وتأمين صحيّ وتأمين على الحياة ومكافآت نهاية الخدمة. وتواجه الشركة مشكلة تقلبات أسعار الصرف الناتجة عن القروض الخارجية المتعاقد عليها، وصيانة الآلات والمعدات وارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت الممنوحة للموظفين.

موازنة شركة السمرا لتوليد الكهرباء

يبين الجدول رقم (٣١,٥) أن إجمالي إيرادات شركة السمرا لتوليد الكهرباء المتمثلة أساساً بإيرادات بيع الكهرباء قد ارتفعت من ٣٣ مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو ٨١,٧ مليون دينار عام ٢٠١٦ ثم انخفضت إلى نحو ٦٤,٨ مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم عادت وارتفعت إلى ٨٤,٩ مليون دينار عام ٢٠١٩، أما بالنسبة لإجمالي النفقات فقد ارتفعت من ٢٠٣,١ مليون دينار عام ٢٠١٠ إلى نحو ٦٣,٨ مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم انخفضت إلى نحو ٤٨,٦ مليون دينار عام ٢٠١٨ وبمعدل نمو بلغ نحو ٥,٨% خلال تلك المدة، وفي ضوء النمو الكبير في الإيرادات مقارنة مع النمو في النفقات فقد ارتفع وفر الشركة بشكل ملحوظ من ٢٧,٦ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٣٨,٩ مليون دينار عام ٢٠١٨ رغم تراجع الوفر خلال عام ٢٠١٧ إلى ١,٧ مليون دينار والذي نجم عن تراجع الإيرادات بشكل ملحوظ عن مستواها في عام ٢٠١٦ بنحو ١٧ مليون دينار وارتفاع النفقات عن مستواها في عام ٢٠١٦ بنحو (٩,١) مليون دينار بسبب ارتفاع النفقات الرأسمالية الموجهة لمشروع إضافة الوحدة البخارية الرابعة والممول بقرض من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. وقد تم تحويل فائض إلى الخزينة بلغ نحو ٢٣ مليون دينار عام ٢٠١٧ وانخفض إلى ٥ مليون دينار و٦ مليون دينار لعامي ٢٠١٧ و٢٠١٨ على التوالي.

الجدول رقم ٣١,٥: شركة السمرا لتوليد الكهرباء ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

*٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
84.9	64.8	81.7	73.5	64.1	51.7	54.2	48.2	33.0	الإيرادات
33.8	31.8	33.5	31.3	27.7	24.5	28.8	23.2	14.9	النفقات الجارية
5.9	4.8	4.7	4.3	4.1	3.5	3.3	2.9	2.2	الرواتب والأجور والعلاوات
12.4	12.0	12.9	11.1	8.0	6.4	10.0	6.6	3.5	استخدام السلع والخدمات

30.0	31.3	20.5	14.6	43.4	130.8	18.9	38.7	188.2	النقطة الرأسمالية
63.8	63.1	54.0	45.9	71.1	155.4	47.6	61.8	203.1	إجمالي الإنفاق
21.2	1.7	27.7	27.6	-7.0	-103.7	6.6	-13.6	-170.1	العجز / الوفر
133%	103%	151%	160%	90%	33%	114%	78%	16%	نسبة تغطية الإيرادات للنقطة العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

ويلاحظ أن الشركة تعتمد بشكل مهم على الاقتراض وخاصةً الخارجي لتمويل نفقاتها، حيث ارتفعت القروض الخارجية من ٥,٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٣٣,٧ مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم انخفضت إلى ١٧ مليون دينار عام ٢٠١٨. ومن المتوقع ألا يتم اقتراض أي مبالغ عام ٢٠١٩. كما أن الشركة تحتفظ باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليها وتحويل فائض إلى الخزينة، حيث بلغت الاحتياطات نحو ٢٥,٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت إلى نحو ٣٥ مليون دينار عام ٢٠١٦ ثم انخفضت إلى نحو (١٠,٩) مليون دينار عام ٢٠١٨. وقد تم تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة التي ارتفعت من ١٩ مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو ٣١,٩ مليون دينار عام ٢٠١٩، وأقساط القروض الداخلية المستحقة والبالغة نحو ٣,١ مليون دينار عام ٢٠١٥، إضافة إلى تسديد التزامات بلغت نحو ١٠,٧ مليون دينار عام ٢٠١٧.

الجدول رقم ٣٢,٥: شركة السمرا لتوليد الكهرباء ٢٠١٩ (مليون دينار)

اليان / السنة	٢٠١٩
إيرادات بيع السلع والخدمات	٨٧,٥
إجمالي الإيرادات	٨٧,٥
تعويضات العاملين	٦,٨
استخدام السلع والخدمات	١٢,٠
الفوائد الداخلية والخارجية	١٤,٠
نفقات أخرى متنوعة	٠,٨
إجمالي النفقات الجارية	٣٣,٦
رأسمالية - تمويل داخلي	١٥,٠
رأسمالية - قروض خارجية	٠,٠
إجمالي النفقات الرأسمالية	١٥,٠
إجمالي النفقات	٤٨,٦
العجز / الوفر قبل التمويل	٣٨,٩
تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة	٠,٠
تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة	٣١,٩
تحويل فائض الوحدات الحومية للخزينة	٦,٠
احتياطات لتسديد التزامات	١٠,٩

٠,٠	تسديد التزامات
٠,٠	قروض الإسكان الممنوحة للموظفين
٤٨,٩	إجمالي الاستخدامات
٠,٠	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية
٣٨,٩	وفر الموازنة قبل التمويل
١٠,٠	استخدام احتياطات لتسديد التزامات
٤٨,٩	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

ومن التوصيات المقترحة لضبط الإنفاق:

- وضع سياسة للتخفيف من مخاطر أسعار الصرف.
- دمج الشركة مع شركة الكهرباء الوطنية كونها العميل الوحيد لها.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة مزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين والصيانة.
- العمل على ضبط نفقات الشركة الجارية والرأسمالية وبما ينسجم مع إيراداتها الذاتية لتجنب تآكل احتياطات الشركة واللجوء إلى الاقتراض.
- تقليل الاعتماد على الاقتراض لتمويل نفقات الشركة والاعتماد على مصادر الشركة الذاتية لتمويل نفقاتها لما يمثله الاقتراض من زيادة مخاطر الشركة وزيادة أعباء الدين العام على الحكومة المركزية واستنزاف جزء مهم من موارد الشركة لتسديد فوائد القروض.
- المدة استخدام الاحتياطات الكبيرة في موازنتها لتقليل الاعتماد على القروض لتمويل نفقات الشركة وتحويل الفائض منها إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها.

٩,٢,٥ شركة المطارات الأردنية

تأسست شركة المطارات الأردنية في نهاية عام ٢٠٠٨ بقرار من مجلس الوزراء بعددّها شركة مساهمة خاصة محدودة بهدف إدارة المطارات في المملكة وتشغيلها. وتمنح الشركة منافع ومزايا عديدة للموظفين مثل التأمين الصحي والادخار، وتواجه عدّة تحديات، منها: ارتفاع النفقات التشغيلية، وعدم كفاءة تحصيل الذمم المالية المترتبة المستحقة على الآخرين.

موازنة شركة المطارات الأردنية

شهدت إيرادات الشركة خلال مدّة الدراسة تذبذباً ملموساً، مما أدى إلى انخفاض إيرادات الشركة من ٦ مليون دينار في عام ٢٠١٠ إلى ٥,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨، وإلى (٤,٣) مليون دينار عام ٢٠١٨ بسبب انخفاض إيرادات بيع السلع والخدمات، وانخفاض الدعم الحكومي. وقد ساهم تراجع النشاط الاقتصادي - بوجه عام - الناجم عن تراجع الاستثمار وتراجع النشاط السياحي والتجاري نظراً للظروف الأمنية والسياسية الإقليمية في تراجع حركة الشحن والنقل الجوي خاصةً للأغراض السياحية والتجارية مما أدى إلى تباطؤ

نمو إيرادات الشركة التي تعتمد بشكل رئيسي على حركة النقل والشحن الجوي، حيث إنّ كل هذه الأسباب خارج إرادة الشركة باعتبارها مؤثرات خارجية.

الجدول رقم ٣٣,٥: موازنة شركة المطارات الأردنية ٢٠١٠ - ٢٠١٨* (مليون دينار)

٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
5.5	4.1	5.8	4.2	4.6	4.9	3.1	3.8	6.0	الإيرادات
3.1	3.2	3.1	2.9	3.2	3.0	3.0	2.7	3.2	النفقات الجارية
1.8	2.0	1.8	1.7	1.9	1.7	1.7	1.6	1.7	الرواتب والأجور والعلاوات
1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.1	1.1	0.8	1.1	استخدام السلع والخدمات
2.8	2.2	2.7	1.3	2.6	2.1	1.4	1.3	3.2	النفقات الرأسمالية
5.9	5.4	5.8	4.2	5.8	5.1	4.4	4.0	6.3	إجمالي الإنفاق
-0.4	-1.3	0.0	0.0	-1.2	-0.2	-1.2	-0.2	-0.4	العجز/ الوفر
94%	76%	100%	100%	80%	95%	72%	94%	94%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

وفي المقابل حافظت النفقات الجارية للشركة في عام ٢٠١٨ على نفس مستواها المتحقق في عام ٢٠١٠ نظراً لارتفاع نفقات الرواتب والأجور والعلاوات، وانخفاض نفقات استخدام السلع والخدمات. أما بخصوص النفقات الرأسمالية، فقد حققت انخفاضاً طفيفاً خلال مدة الدراسة، مما انعكس على انخفاض النفقات الإجمالية للشركة من ٦,٣ مليون دينار إلى ٥,٩ مليون دينار خلال مدة الدراسة. ونتيجة لأداء النفقات والإيرادات فقد حققت الشركة عجزاً مالياً خلال أغلب سنوات الدراسة باستثناء السنوات ٢٠١٥ و ٢٠١٦. وقد قامت الشركة بتحويل فائض إلى الخزينة بلغ نحو (٣٤٤) ألف دينار عام ٢٠١٥ ورغم ارتفاعه إلى نحو (٢,٢) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلا أنه عاد وانخفض إلى نحو (٢٥٩) ألف دينار عام ٢٠١٨، ولم يتم تحويل أي فائض يذكر في عام ٢٠١٩، كما أدى ارتفاع عجز موازنة الشركة إلى استنزاف الاحتياطيات لديها حيث انخفضت من (٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٢,٢) مليون دينار عام ٢٠١٩، علماً بأنه لم يكن ثمة التزامات على الشركة سوى مبلغ (٠,٤) مليون دينار تم تسديدها خلال عام ٢٠١٧.

الجدول رقم ٣٤,٥: موازنة شركة المطارات الأردنية ٢٠١٩ (مليون دينار)

٢٠١٩	البيان/ السنة
٤,٣	إيرادات بيع السلع والخدمات
٤,٣	إجمالي الإيرادات
٢,٢	تعويضات العاملين
١,٠	استخدام السلع والخدمات
٠,٠	التقاعد والتعويضات
٠,١	نفقات أخرى متنوعة



٣,٢	إجمالي النفقات الجارية
٢,٩	رأسمالية - تمويل داخلي
٢,٩	إجمالي النفقات الرأسمالية
٦,١	إجمالي النفقات
١,٨-	العجز / الوفر قبل التمويل
١,٨	تسديد العجز قبل التمويل
٠,٠	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة
٢,٢	احتياطيات لتسديد التزامات
٠,٠	تسديد التزامات
٣,٩	إجمالي الاستخدامات
٠,٠	وفر الموازنة قبل التمويل
٣,٩	استخدام احتياطيات لتسديد التزامات
٣,٩	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

التوصيات

- ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، وخاصة المنافع ومزايا الموظفين والسفر والتأمين والمكافآت والرواتب والمساهمات ومكافآت غير الموظفين.
- دمج الشركة مع وزارة النقل.
- قيام الشركة بضبط نفقاتها بما يتناسب مع تراجع الإيرادات لتخفيض العجز في موازنتها وخاصة النفقات الرأسمالية.
- تحويل الاحتياطيات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطيات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها.

١٠,٢,٥ شركة مياه اليرموك

أنشئت شركة مياه اليرموك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٦١) بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١٠، وتعد شركة محدودة المسؤولية مملوكة لسلطة المياه، إذ قامت وزارة المياه والري/ سلطة المياه، بتأسيسها وفقاً لقانون الشركات رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته. وللشركة مجلس إدارة يتبع لسلطة المياه، وهي تهدف إلى الإشراف على خدمات المياه والصرف الصحي في محافظات إربد وعجلون والمفرق وجرش. وتتبع الشركة في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول المحاسبة التجارية الحديثة. وتعاني الشركة من ارتفاع الفاقد من المياه البالغ ٣٣%، كما تعاني من عجز مالي مزمن. وتواجه مشكلة في ارتفاع فاتورة الطاقة من كهرباء ومحروقات، وبند الرواتب والأجور، ووجود مستحقات مالية غير محصّلة. وتجدر الإشارة إلى أن تقارير ديوان المحاسبة للسنوات ٢٠١٣ و ٢٠١٧ قد أظهرت وجود مخالفات عديدة على الشركة، لم يتم اتخاذ أي إجراء بشأنها إلى الآن.

موازنة شركة مياه اليرموك

تعاني الشركة من عجز مالي مزمن ناجم عن زيادة الإنفاق العام للشركة، وضعف كفاءة تحصيل الذمم المترتبة لها، إذ بلغت قيمة العجز المالي التراكمي للشركة حوالي ١٣٦,٣ مليون دينار خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨). ومن أسباب ارتفاع عجز موازنة شركة مياه اليرموك، زيادة النفقات الجارية زيادة كبيرة خلال المدة الماضية كما هو مبين في الجدول رقم (٤,٩).

الجدول رقم (٣٥,٥): موازنة شركة مياه اليرموك ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

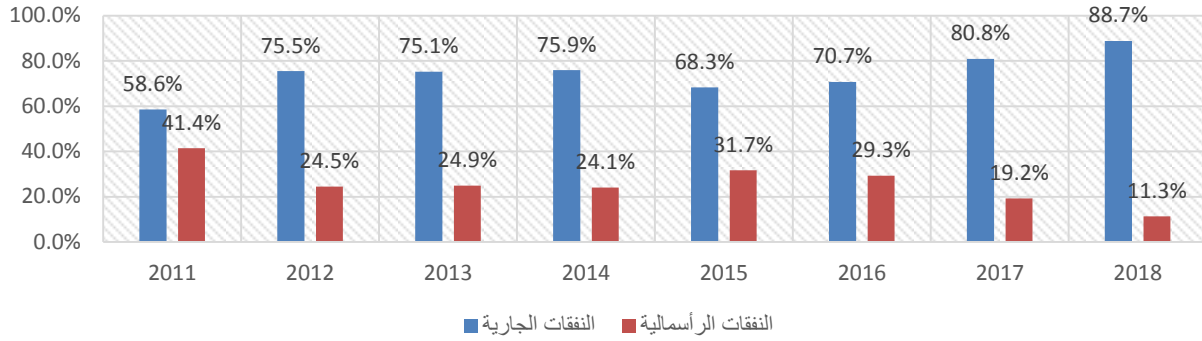
٢٠١٨*	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	
38.9	38.5	36.3	30.5	33.4	30.5	26.5	24.3	الإيرادات
41.8	32.0	41.8	40.8	41.8	35.9	33.1	25.2	النفقات الجارية
16.6	16.1	14.9	14.5	14.1	12.8	11.0	9.2	الرواتب والأجور والعلوات
22.6	13.4	24.5	24.0	25.7	21.4	21.3	15.3	استخدام السلع والخدمات
47.1	39.6	59.1	59.7	55.1	47.8	43.8	42.9	إجمالي الإنفاق
8.2-	1.1-	22.8-	29.3-	21.7-	17.3-	17.3-	18.6-	العجز/ الوفر
82.7%	97.2%	61.4%	51.0%	60.6%	63.8%	60.5%	56.6%	نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.
*إعادة تقدير.

تعتمد الشركة في تمويل إنفاقها على إيرادات بيع السلع والخدمات من أثمان المياه، وأثمان عدادات الصرف الصحي وأجوره وضريبة المجاري. ومع نمو الإيرادات بنسبة ٦٠,٣% في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١١، إلا أن النفقات الجارية للشركة ارتفعت كذلك ارتفاعاً أكبر من الإيرادات خلال السنوات (٢٠١١-٢٠١٨)، وبنسبة بلغت ٦٦,٢% نتيجة زيادة نفقات الرواتب والأجور والمكافآت، ومساهمات الضمان الاجتماعي وتكاليف الكهرباء والإيجارات والتأمين واستئجار المركبات وعقود خدمات الحراسة.

ويشير الشكل رقم (٤,٥) إلى أن نسبة النفقات الجارية من الإنفاق العام قد ارتفعت من ٥٨,٦% إلى ٨٨,٧%، مقابل انخفاض النفقات الرأسمالية بنسبة ٤١,٤% في عام ٢٠١١ من إجمالي الإنفاق العام للشركة إلى ١١,٣% في عام ٢٠١٨.

الشكل رقم (٥،٤): مكونات الإنفاق الإجمالي لشركة مياه اليرموك ٢٠١٠ - ٢٠١٨



المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الجدول رقم (٥،٣): موازنة شركة مياه اليرموك ٢٠١٠ - ٢٠١٨ (مليون دينار)

البيان / السنة	المبلغ (مليون دينار)
المنح الخارجية	٠,٤
إيرادات بيع السلع والخدمات	٤١,٣
إجمالي الإيرادات	٤١,٧
تعويضات العاملين	١٩,٨
استخدام السلع والخدمات	٢٢,٨
الفوائد الخارجية والداخلية	٠,٢
التقاعد والتعويضات	٠,١
نفقات أخرى متنوعة	٠,٣
إجمالي النفقات الجارية	٤٣,٢
رأسمالية - تمويل داخلي	٥,٣
رأسمالية - قروض خارجية	٠,٠
رأسمالية - منح	٠,٤
إجمالي النفقات الرأسمالية	٥,٧
إجمالي النفقات	٤٨,٩
العجز / الوفر قبل التمويل	٧,٢-
تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة	٠,٠
تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة	٠,٢
تسديد العجز قبل التمويل	٧,٢
احتياطيات لتسديد التزامات	٠,٠
تسديد التزامات	٠,٠
إجمالي الاستخدامات	٧,٤
القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	٠,٠
استخدام احتياطيات لتسديد التزامات	٠,٠



٠,٠	مطالبات غير مسددة
٧,٤	أخرى/ مطالبات مسددة من سلطة المياه
٧,٤	إجمالي المصادر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

من أبرز التوصيات المقترحة للحدّ من إنفاق شركة مياه اليرموك

١. استخدام أساليب توفير الطاقة وأدواتها، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء في ضخ المياه.
٢. تصفية شركة مياه اليرموك وإعادة دمجها مع سلطة المياه/ وزارة المياه لتكون تحت إدارتها.
٣. تحسين كفاءة تحصيل الذمم المترتبة على الشركة.
٤. مع تحقيق الشركة لخسارة مستمرة، إلّا أنّها ما زالت تقترض وثمة ارتفاع في المديونية المترتبة عليها.
٥. تحويل التأمين الصحي الخاصّ بالشركة ليكون تحت مظلة التأمين الصحي الحكومي.
٦. التقيّد بخطة عمل محدّدة سابقاً للاقتراض، للمساهمة في الحدّ من تمويل النفقات الجارية عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي.
٧. قيام الشركة بضبط نفقاتها الجارية والرأسمالية وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب اللجوء إلى الاقتراض لتمويل جزء من نفقاتها لما يمثله الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة واستنزاف جزء مهم من إيراداتها من خلال تسديد فوائد القروض، وتجنب التدخل الحكومي لدعم الشركة وتحميل الخزينة أعباء مالية إضافية تضاف إلى عبء الدين العام.
٨. دراسة الآليات اللازمة لتخفيض الفاقد من خلال استخدام وسائل مراقبة متقدمة للكشف المبكر عن الخلل أو التعدي المتعمد على شبكات مياه الشركة في حال حدوث خلل وصيانة شبكات المياه القديمة واستبدال الشبكات والخطوط التالفة.

١١,٢,٥ شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية

بدأت شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية أعمالها في عام ٢٠١٧ ونتجت عن دمج شركة المناطق الحرة مع شركة تطوير المناطق التنموية الأردنية في شركة واحدة.

ويبين الجدول رقم (١١,٥) أدناه أن إجمالي إيرادات شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية المتمثلة بإيرادات الإيجارات، وإيرادات بدل الخدمات للمناطق الحرة الخاصة وإيرادات بدل التنازل وبدل التخزين وبدل التأمين وبدل الخدمات العامة وإيرادات بيع الأراضي وتأجيرها قد ارتفعت من (٢٥,٣) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (٣٥,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩، وبمعدل نمو بلغ نحو (٤١,٩%) خلال تلك المدة، أما بالنسبة لإجمالي النفقات فقد ارتفعت من (٢٥,٥) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى نحو (٢٨,٨) مليون دينار عام ٢٠١٩ وبمعدل نمو بلغ نحو (١٢,٨%) خلال تلك المدة، وفي ضوء النمو الكبير في إيرادات الشركة مقارنة مع النمو في نفقاتها فقد تحول عجز موازنة الشركة البالغ نحو (٠,٣) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلى فائض بلغ نحو (٠,٦) مليون دينار عام ٢٠١٨ وارتفع الفائض بشكل ملحوظ إلى نحو (٧,١) مليون دينار عام ٢٠١٩.

وقد بلغت مصادر الشركة لعام ٢٠١٧ نحو (١٥,٩) مليون دينار، حيث جاءت هذه المبالغ كمحصلة لأرصدة شركة المناطق الحرة وشركة تطوير المناطق التنموية الأردنية المحتفظ بها كاحتياطات من العام ٢٠١٦. وقد تم استخدامها خلال عام ٢٠١٧ لتسديد عجز موازنة الشركة بنحو (٠,٣) مليون دينار وتسديد الالتزامات على الشركة بنحو (١,٩) مليون دينار إضافة إلى تحويل (١٠) مليون دينار منها كفائض للخرينة، وتم الاحتفاظ بالمبلغ المتبقي والبالغ نحو (٣,٧) مليون دينار كاحتياطات، وإذا ما تم إضافة وفر الموازنة المتوقع لعام ٢٠١٨ والبالغ نحو (٠,٦) مليون دينار فقد تحقق لدى الشركة مصادر بلغت نحو (٤,٣) مليون دينار عام ٢٠١٨ تم الاحتفاظ بها كاحتياطات، ولم يتم تحويل أي مبالغ منها للخرينة وفق أرقام إعادة التقدير لعام ٢٠١٨ رغم عدم وجود أي التزامات على الشركة لعام ٢٠١٨، وقد ارتفعت مصادر الشركة المقدرة لعام ٢٠١٩ إلى نحو (١١,٤) مليون دينار ومن المتوقع أن يتم تحويل مبلغ (٥) مليون دينار منها كفائض للخرينة والاحتفاظ بمبلغ (٦,٤) مليون دينار كاحتياطات لدى الشركة.

جدول رقم (١١,٥): ميزانية شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية (بالألف دينار)

البيان/ السنة	٢٠١٧	إعادة تقدير ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩
إيرادات دخل المجموعة	6065.5	7500	7700
إيرادات بيع السلع والخدمات	19229.7	20850	28200
إجمالي الإيرادات	25295.2	28350	35900
تعويضات العاملين	5165.5	5310	5537
استخدام السلع والخدمات	1599.1	1720	1795
نفقات أخرى متنوعة	329.6	455	490
إجمالي النفقات الجارية	7094.2	7485	7822
رأسمالية - تمويل داخلي	18453.8	20310	21000
إجمالي النفقات الرأسمالية	18453.8	20310	21000
إجمالي النفقات	25548	27795	28822
العجز/ الوفر قبل التمويل	-252.8	555	7078
تسديد العجز قبل التمويل	252.8	0.0	0.0
تحويل فائض الوحدات الحكومية للخرينة	10000.0	0.0	5000.0
احتياطات لتسديد التزامات	3747.0	4302.0	6380.0
تسديد التزامات	1931.5	0.0	0.0
إجمالي الاستخدامات	15931.3	4302.0	11380.0
وفر الموازنة قبل التمويل	0.0	555.0	7078.0
استخدام احتياطات لتسديد التزامات	15931.3	3747.0	4302.0
إجمالي المصادر	15931.3	4302.0	11380.0

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٩، دائرة الموازنة العامة.

- ١- قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصةً الرأسمالية التي ارتفعت بنحو (٢,٥) مليون دينار خلال
- ٢- المدة (٢٠١٧-٢٠١٩) وتعزيز طرق تحصيل إيراداتها لتجنب حدوث عجز في موازنتها.
- ٣- تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

١,٦ الموازنة العامة للحكومة المركزية

- قامت الحكومة وبدعم من شركاء التنمية الدوليين، بالعديد من الإجراءات التحسينية لجوانب متنوعة في إدارة المالية العامة بشكل عام والموازنة بشكل خاص؛ ورغم كافة هذه الإجراءات إلا أن الموازنة العامة لم تحقق الطموح وصولاً إلى موازنة ذات كفاءة عالية، فكانت العديد من الإجراءات شكلية لم تؤثر على كفاءة التخصيص ودقة التقديرات؛ إذ ما يزال ثمة انحرافات في تقديرات الموازنة؛ فضلاً عن انخفاض إنتاجية الإنفاق الحكومي بتحقيق الأهداف الوطنية، وذلك من خلال استهداف الوحدات الحكومية أهدافاً شكلية وغير متبعة، من حيث نسب الإنجاز وتصحيح الانحرافات لتكون في شكلها موجهة بالنتائج ومضمونها موازنة بنود لا تأخذ الأولويات في الأهداف الوطنية، ولا إعادة برمجة العمليات وصولاً إلى الكفاءة في تحقيق الأهداف، فضلاً عن غياب الأهداف الاقتصادية طويلة الأجل للسياسة المالية باعتبارها موجهة للاقتصاد فاكتفت بتحقيق هدف الانضباط المالي قصير الأجل المنعكس في تخفيض عجز الموازنة، وضبط الدين دون توجيه الاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي، والذي يحقق التوازن في الأجل الطويل، هذ واهتمت الموازنة بوضع الأهداف الجزئية على مستوى الوحدات الحكومية دون ربطها بشكل واضح مع الأهداف الاقتصادية الكلية. كما نجد أن الإنفاق الرأسمالي يحتوي على العديد من الإنفاق الذي في جوهره جارٍ، ولا يحفز النشاط الاقتصادي والتوظيف، فضلاً عن التركيز على السياسة المالية الانكماشية من خلال فرض المزيد من الضرائب مقابل ضبط النفقات، والتي تعتبر أحدى اقتصادياً.
- إنّ التقسيمات الإدارية للحكومة ما بين المركزية والوحدات الحكومية المستقلة قد خلق فجوة في السياسات والمرجعيات، وأسس المحاسبة المالية؛ الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في قانون الموازنة ليصبح أكثر شمولاً لتنظيم الموازنة العامة.
- في سقف الدين العام يجب أن تكون الرقابة من قبل مجلس الأمة للموافقة على الزيادات في الاقتراض كل عام وتوسيع سقف الدين.
- رغم وجود القوانين والتعليمات نجد تفاوتاً في المزايا الوظيفية، وخاصة في جانب الوحدات الحكومية المستقلة وضمن الموازنة، كما أن بند العلاوات الإضافية لا توجد عليه الرقابة الفعالة، وخاصة في مجال العدالة في التوزيع واقتصاره على الأعمال الخاصة.
- رغم قيام مجلس الأمة بأخذ ملاحظات تقرير ديوان المحاسبة محمل الجدد، وتشكيل لجان متابعة التحقيق وتصويب الملاحظات، إلا أنّها ما تزال متواضعة؛ ولا بد من تفعيل قوانين وعقوبات تردع التجاوزات في الوزارات والوحدات الحكومية.
- يتم بناء افتراضات الموازنة على أسس تقليدية، والتي يستمد أساسها من النمو الاقتصادي الحقيقي. ومراجعة أغلب قوانين الموازنة للأعوام السابقة، نجد إعادة في الأهداف دون تحقيق إنجازات ملموسة، فرغم مضي عقد تقريباً على تطبيق هذه المنهجية؛ إلا أن نتائج التطبيق لم ترتق إلى المستوى المأمول منها، إذ لم تتم الاستفادة من هذه المنهجية بشكل كبير في تحسين أداء الوزارات والدوائر الحكومية؛ وذلك بسبب الضعف الكبير في بعض المؤشرات المعتمدة في الموازنة والناجم عن عدم التفريق بين مؤشرات المخرجات والمدخلات. كما أن المؤشرات الموجودة جاءت على مستوى الأهداف الاستراتيجية ومستوى البرامج والتي تهدف إلى قياس النتائج المباشرة والأثر فقط لا غير؛ و لا يوجد مؤشرات على مستوى المشاريع والأنشطة لقياس المدخلات والكلف اللازمة لتحقيق النتائج، كما أنه لا يوجد مؤشرات على مستوى الأهداف الوطنية لقياس مدى التقدم في تحقيقها. ولا يوجد تحديد واضح لمسؤولية قياس الأداء، فيما إذا كانت من صلاحيات الدوائر الحكومية المعنية بتلك المؤشرات أم مسؤولية وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة أم مسؤولية وزارة التخطيط أم مسؤولية رئاسة الوزراء مثلاً. فضلاً عن عدم وجود نظام واضح لمتابعة الأداء وتقييمه؛ بمعنى أنّه يجب إيجاد نظام متطور لجمع البيانات والمعلومات الضرورية حول تقدم سير العمل في تحقيق الأهداف والمؤشرات المستهدفة؛ بحيث 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.
- ومن الناحية الاقتصادية تضع العديد من الدول ضوابط مالية (Fiscal Rules)؛ من ضمنها وضع سقف على حجم الإنفاق الكلي للحكومة، والذي يحقق استدامة الأوضاع المالية سواء في عجز الموازنة أو المديونية، هذا وتستهدف وزارة المالية الأردنية -

وبشكل غير مباشر- من خلال برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي هدف الحيز المالي (fiscal space) وهو مبدأ يعمل عليه صندوق النقد الدولي لتحقيق الاستدامة في الدين العام من خلال السماح لنمو النفقات الحكومية الجارية بنسب تتوافق مع النمو في الإيرادات، وبناءً على تقديرات النمو واستهداف عجز لا يتجاوز نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، تُحسب النفقات الرأسمالية كمتبقي لهذه العملية. ويبلغ الحيز المالي في الأردن بمحدود ٥% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك حسب بيانات برنامج الإصلاح الاقتصادي، وفي ضوء ما سبق تقوم وزارة المالية بتوقع الإيرادات العامة بناء على معدلات النمو المتوقع؛ ومن ثم تحدد حجم الإنفاق المسموح والذي يحقق الحيز المالي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن التوقعات غير الدقيقة والظروف الاستثنائية غير المتوقعة والتي أثرت على الاقتصاد الأردني ساهمت وبشكل كبير في تجاوز الحيز المالي في العديد من السنوات، باستثناء المدة التي كان الأردن يرتبط فيها ببرنامج تصحيح مع صندوق النقد الدولي.

■ تحسن مركز الأردن في مؤشر "شفافية الموازنة المفتوحة" ليصل إلى ٦٣ درجة من أصل ١٠٠ في عام ٢٠١٧ مقابل ٥٠ درجة في عام ٢٠٠٦. وقد فاق مؤشر الأردن متوسط الدرجة العالمي المقدرة بنحو ٤٢ درجة، وأوصى المسح لتحسين وضع الشفافية في الأردن، بتوفير المزيد من البيانات عن التوقعات الاقتصادية، والوضع المالي للحكومة في بيان الموازنة للسلطة التنفيذية، كذلك توفير المزيد من المعلومات عن المقارنات بين التوقعات الاقتصادية الأصلية، والنتائج الفعلية، وأيضاً المقارنات بين النتائج المخططة غير المالية والنتائج الفعلية في تقرير نهاية العام. وفي مؤشر "مشاركة العامة" تبين أنّ درجة الأردن بلغت نحو ١١ من أصل ١٠٠ درجة، وهي أقل من المتوسط العالمي، وبالتالي فإنّ مشاركة العامة في الموازنة تعتبر قليلة حسب تقييم المسح. وأشار المسح إلى ضعف الإشراف والرقابة على الموازنة العامة في الأردن، إذ حقق ٢٨ درجة - الشكل رقم (٥،١) - وحسب، وهو الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا والمؤسسات المالية المستقلة في عملية الموازنة ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة. ويشير التقرير أنه لا يتم تعيين رئيس الجهاز الرقابي من قبل السلطة التشريعية أو القضائية، ما يعنى قدرة السلطة التنفيذية على إقالاته بدون موافقة السلطة التشريعية أو القضائية، مما يؤدي إلى تقويض استقلالية هذا الجهاز. كما وأشار المسح إلى عدم حصول الجهاز الرقابي على الموارد الكافية للوفاء بمسؤولياته، فضلاً عن عدم مراجعة عملياته من قبل جهة مستقلة. ولتحسين المشاركة العامة في الموازنة أوصى التقرير بخلق آليات للأفراد من العامة وموظفي السلطة التنفيذية لتبادل الآراء حول أمور الموازنة العامة خلال مرحلتي التكوين ومراقبة التنفيذ، وكذلك عقد جلسات استماع خاصة بالسلطة التشريعية عن تقرير المراجعة، يمكن للأفراد من العامة أو من منظمات المجتمع المدني الإدلاء بأرائهم فيها، كما أوصى التقرير بوضع آليات رسمية للجمهور للمشاركة في تحقيقات المراجعة ذات الصلة. وفي جانب تحسين الرقابة، طالب التقرير الأردن بمنح السلطة التشريعية صلاحية مناقشة سياسات الموازنة قبل أن تقوم السلطة التنفيذية بإعدادها، وكذلك اعتماد توصياتها للموازنة القادمة. كما شدد التقرير على ضمان حق السلطة التشريعية بفحص التقارير الدورية عن تنفيذ الموازنة عبر الإنترنت ونشرها، و ضمان حقها إلى جانب السلطة القضائية في الموافقة على تعيين رئيس جهاز الرقابة الأعلى وإقالاته، كما طالب المسح بالتفكير في إعداد جهاز مالي مستقل من أجل رقابة أكثر صرامة على الموازنة. وبين التقرير أن العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم تقدم معلومات أقل حول كيفية رفع المال العام وإنفاقه، وأن أداء الأردن قويٌّ في سياق الصورة العامة.

■ أظهرت مؤشرات تقييم أداء إدارة المالية العامة في الأردن تبعاً لمنهجية PEFA لعام ٢٠١٦، أنّ العديد من المحاور بحاجة إلى تطوير في حال حصلت على العلامة الدنيا وفقاً للتقييمات المعتمدة في التقرير، ومن أهمها ضعف تصنيف الموازنة إذ لم يتم تصنيف أكثر من ٢٥% من النفقات وفقاً لتصنيف دليل الإحصاءات العامة GFS حسب الفئات الاقتصادية. كذلك ضعف إدارة الاستثمار العام (النفقات الرأسمالية) وإدارة الموجودات العامة؛ إذ لا يوجد مبادئ توجيهية وطنية لإدارة الأنفاق الرأسمالي ولا توجد معايير لاختيار المشاريع، ولا يوجد نشر لإجمالي التكاليف الرأسمالية، كذلك لا توجد إجراءات وقواعد موحدة. وفي جانب نزاهة البيانات المالية أشار التقرير إلى وجود أرصدة كبيرة لم تتم تصنيفها وتصنيفها ضمن حسابات المعلقة، وفي جانب السلف ما تزال سلف كبيرة لم يتم تصنيفها، وأشار التقرير إلى ضعف عمليات التدقيق الخارجي، كما أن ثمة ضعفاً في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق، فلم يتوافر أي دليل على وجود رد على تقرير البرلمان، كما أنه تُعقد جلسات الاستماع ولكن لا يوجد رأي حول التدقيق. وأشار



التقرير إلى العديد من القضايا التي لا بدّ من دراستها؛ ومنها عدم وجود تقارير حول المخاطر المالية، وعدم وجود مناقشة لتأثير الافتراضات الاقتصادية البديلة. كما أنّ تعيين رئيس ديوان المحاسبة يكون من قبل الحكومة ويمكن إقالته بسهولة، وافتقار ديوان المحاسبة إلى الاستقلال المالي.

لا بدّ من قيام الحكومة بتعديل بعض التشريعات والقوانين الخاصة بالموازنة العامة ولجميع المراحل لتوفير قاعدة أساسية للتحويل نحو اعتماد أساس الاستحقاق، كذلك تكييف النظام المحاسبي الحكومي الأردني، والدليل المالي والمحاسبي الحالي مع متطلبات اعتماد المعايير الدولية وبما ينسجم مع متطلبات البيئة الاقتصادية والسياسية في الأردن للانتقال نحو اعتماد موازنة عصرية بدلا من الموازنة التقليدية المعتادة حالياً. وتوفير معلومات عن برامج الدولة ونتائج أنشطتها، وأن يكون تخطيط الموازنة العامة على المدى المتوسط لتوفير فرصة للتوافق مع أساس الاستحقاق.

رغم النمو في الإيرادات إلا أنّها لم تعكس نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي والذي نما بمعدل ٨,٢% بالمتوسط خلال المدة ٢٠٠٨-٢٠١٨ ما يعني أن مرونة الإيرادات لتحركات الاقتصاد كانت غير مرنة لتصل إلى ٠,٨% خلال تلك المدة وتشير الدراسات العلمية في هذا المجال أنه لا بدّ أن تكون مرونة الإيرادات أقرب ما يمكن إلى الواحد صحيح، ومن أهم الأسباب التي تجعل هذه المرونة منخفضة التشوهات الضريبية وانخفاض مرونة الهيكل الضريبية نتيجة عدم توافقه مع الهيكل الاقتصادي الكلي.

ضعف إمكانيات الموازنة في إجراء التقديرات من جهة، والمبالغة في تقدير الإيرادات لضمان حدّ معين من الإنفاق، هذا وتؤثر عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية على جودة التخطيط والذي قد يكون بعيداً كل البعد عن الدقة في إعداد الموازنة العامة للدولة، ومن هنا لا بدّ من تعزيز الحكومة لأسس تقدير الموازنة من خلال اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

إن إجمالي الإيرادات الحكومية لا تتماشى مع حركة الناتج المحلي الإجمالي بشكل كامل، وبالتالي فإنّ أي زيادة في الناتج المحلي الإجمالي لن تعكس في إيرادات الحكومة بشكل مباشر ما يشير إلى وجود تشوهات ضريبية يجعل من هدف تحفيز النمو غير فعال في تحسين ظروف الموازنة بشكل كبير، مع الإشارة هنا إلى أنّ هذا الهدف يعتبر من الأهداف الأساسية في بناء الموازنة، وذلك من خلال توجيه الإنفاق إلى القطاعات الأكثر إنتاجية والتي تزيد من نمو الاقتصاد، وبالتالي انعكاسه إيجاباً على بند الإيرادات الحكومية للدولة لذات الأعوام.

شهدت النفقات الحكومية المركزية تضخماً كبيراً خلال العشر سنوات الماضية رغم استهداف الحكومة لضبط النفقات وخاصة للمدة ما بعد ٢٠١١ إلا أنّ النفقات العامة قد نمت بشكل كبير. أما عن كفاءة الحكومة في تقدير النفقات العامة؛ فنجد عدم دقة في تقدير تلك النفقات حيث تفوق أرقام الموازنة أرقام إعادة التقدير والأرقام الفعلية المتحققة، وخاصة في جانب النفقات الرأسمالية التي تتعرض إلى المناقشات إلى نفقات جارية، وتأخر في التنفيذ ما يشير إلى عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية، هذا وقد بلغت نسبة الانحراف بين النفقات الفعلية والنفقات المقدّرة -٥% بالمتوسط خلال المدة (٢٠١٨-٢٠٠٨)، ما يدلّ على وجود مبالغة في التقديرات لضمان حدّ معين من الإنفاق، وهذا مؤشر على أنّ آلية إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها غير فعّالة في إجراء تخطيط ماليّ سليم لموازنتها.

معظم النفقات الحكومية هي نفقات جارية وإنّ ما يخصص للنفقات الرأسمالية هو مقدار قليل نسبياً، وإذا ما تمّ الأخذ بعين الاعتبار أنّ النفقات الجارية تعتبر 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، بالتالي فإنّ ما يتبقى هو مقدار قليل يمكن دراسة إمكانية تخفيضه.

عند تحليل النفقات الجارية من حيث الطبيعة لوحظ وجود جهود من حيث طبيعة البنود؛ إذ شكلت مخصصات الجهاز العسكري ٣٣,٢% من النفقات الجارية في موازنة عام ٢٠١٩ لتأتي المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات، والمساعدات الاجتماعية، شبكة الأمان الاجتماعي) في المرتبة الثانية بنسبة ٢٠,٨% من النفقات الجارية، تلتها تعويضات العاملين بنسبة ٢٠,١% من النفقات الجارية، ثم الفوائد المدفوعة بنسبة ١٢,٣%، ما يعني أنّ ٨٦,٤% من الموازنة بنود إجبارية الدفع، ما يقلل من مرونة الموازنة العامة. وإذا ما

أضيفت الإعانات والدعم تصبح النسبة ٩١,٤%. ومن هذا التحليل يتضح وجود صعوبة في توجيه الموازنة العامة على المدى القصير، وليكون إصلاحاً حقيقياً لا بدّ من الدخول في مناقشة البنود التفصيلية وكيفية تقليص حجم الحكومة، وبالتالي تقليص العجزات ومن ثمّ المديونية والتخفيف من أعباء الفوائد فضلاً عن الاتجاه نحو دمج المؤسسات للتخفيف من فاتورة الرواتب وتعويضات العاملين، وخاصة في ضوء النمو المستمر في هذا البند رغم قيام الحكومة بتجميد التوظيفات الحكومية لمدة طويلة.

■ وعند توزيع النفقات الجارية على أوجه الإنفاق الجاري المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي نجد أن بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) احتل المرتبة الأولى من حيث حصته ليشكل في المتوسط ما نسبته ٥١,٢% من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، وهذا يعني أن الرواتب والأجور والعلاوات تشكل حوالي نصف النفقات الحكومية الجارية تقريباً. وجاء في المرتبة الثانية بند المنافع الاجتماعية/ التقاعد والتعويضات ليشكل ١٧,٤% بالمتوسط من إجمالي النفقات الجارية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. أما بند الفوائد (فوائد الدين العام الداخلي والخارجي) فقد احتل المرتبة الثالثة من حجم النفقات الجارية وشكل في المتوسط ما نسبته ١٢,٥% من إجمالي النفقات الجارية خلال تلك المدة. وقد جاء بند استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) في المرتبة الرابعة، وشكل في المتوسط ما نسبته ٦,٦% من إجمالي النفقات الجارية.

■ أما عند توزيع النفقات الرأسمالية على أوجه الإنفاق الرأسمالي المختلفة وفقاً للتصنيف الاقتصادي خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، وجد أنّ بند أصول غير مالية قد احتل المرتبة الأولى من حيث حصته من حجم النفقات الرأسمالية، ليشكل في المتوسط ما نسبته 57.5% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. وهذا يعني أن أكثر من نصف النفقات الرأسمالية هي للأصول غير المالية. وقد جاء في المرتبة الثانية بند الإعانات (إعانات المؤسسات العامة غير المالية) وشكل في المتوسط ما نسبته ١٦,٦% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة. أما بالنسبة لبند استخدام السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) فقد احتل المرتبة الثالثة من حجم النفقات الرأسمالية، ليشكل في المتوسط ما نسبته ١٦,١% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال تلك المدة. ثم يليه وفي المرتبة الرابعة بند الدعم/ المنح وشكل في المتوسط ما نسبته ٦,٨% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال مدة الدراسة. وقد جاء بند النفقات الأخرى (دراسات وأبحاث واستشارات) في المرتبة الخامسة وقبل الأخيرة وشكل في المتوسط ما نسبته 2.2% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩. وأخيراً وفي المرتبة السادسة جاء بند تعويضات العاملين (الرواتب والأجور والعلاوات) وشكل في المتوسط ما نسبته ٠,٨% من إجمالي النفقات الرأسمالية خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٩، وهذا يعني أن الرواتب والأجور والعلاوات تشكل نسبة قليلة من النفقات الحكومية الرأسمالية، وقد جاء ذلك بسبب تبني الحكومة سياسة ضبط التبعثرات في التعيينات على المشاريع الرأسمالية وحصر التعيينات في جدول تشكيلات الوظائف الحكومية على النفقات الجارية.

■ كما وتوصي الدراسة بشكل عام بـ:

- إعادة النظر ببعض 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 أيّ نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية.
- البحث في كافة السبل اللازمة للاستمرار في تخفيض عجز الموازنة العامة، وتحقيق الانضباط المالي لتعزيز مبدأ الاعتماد على الذات وإيقاف النمو المضطرب في المديونية.
- البحث عن حلول لتخفيف فاتورة التقاعد في الموازنة من خلال إجراء دراسة تتضمن كافة الجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية لتحويل العاملين (المدينين والعسكريين) على نظام التقاعد إلى نظام الضمان الاجتماعي، وإيقاف تعيين أيّ شخص على نظام التقاعد بما فيهم الوزراء.
- عمل دراسة لدمج الوزارات التي تكون قريبة في مهامها أو التي يمكن القيام بمهامها من خلال وزارة أخرى مثل: وزارتا الشؤون البلدية والبيئية، ووزارتا الثقافة والشباب ووزارتا التخطيط والمالية وغيرها.
- 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، حيث يمكن نقل مهامها إلى وزارة النقل، وهيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن حيث يمكن نقل مهامها إلى وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات؛ حيث يمكن نقل مهامها إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وهكذا بالنسبة لبقية الهيئات.

- 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 عبئا جديدا على الخزينة المركزية، حيث لوحظ أنّ معظم نفقات تلك الوحدات ازدادت بعد عملية النقل.
- مراجعة مؤشرات الأداء لكافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وتحديثها بما ينسجم مع نوع المؤشر، فثمة مؤشرات للجودة ومؤشرات للكلفة ومؤشرات مدخلات ومؤشرات مخرجات، ووضع مؤشرات على مستوى المشاريع (مؤشرات مدخلات ومؤشرات الكلف) ومؤشرات لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الوطنية.
- 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، بحيث ترفع تقريرها إلى رئاسة الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بهذا الخصوص.
- العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج.
- إعادة النظر بأسس إعداد موازنات المحافظات وإعدادها من خلال اعتماد منهجيات أكثر فاعلية في المستقبل تأخذ بعين الاعتبار طبيعة كل محافظة وخصوصيتها، إضافة إلى احتياجات المحافظات التنموية الفعلية وقدرتها على الإنفاق.
- العمل على إحداث فصل لكل محافظة في الموازنة لتعزيز نهج اللامركزية من خلال إعطاء المحافظات نوعا 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.
- العمل على نقل نفقات المحافظات الجارية إلى موازنة المحافظات لإعطاء المحافظات مزيداً من الاستقلالية.
- رفد المجالس التنفيذية للمحافظات ومجالس المحافظات بفريق من أصحاب الخبرة والاختصاص في مجال الإعداد والتنفيذ والإقرار لموازنات المحافظات والخطط التنموية والاستراتيجية لمساعدتهم على إعداد الخطط التنموية وإعداد الموازنات ومتابعتها وتنفيذها.

٢,٦ صندوق التقاعد المدني والعسكري

- شهديات فاتورة التقاعد المدني والعسكري ارتفاعاً ملحوظاً من 378.1 مليون دينار في عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٢٦,٧ مليون دينار في عام ٢٠١٨ لتشكل العامة أكثر من ١٥,٥% من إجمالي النفقات العامة، وتعكس زيادة النفقات التقاعدية ارتفاعاً في النفقات الحكومية الممولة من الضرائب والرسوم والاقتراض، وبالتالي زيادة عجز الموازنة والعبء المالي على الخزينة. فموارد صندوق التقاعد الحكومي المالية محدودة جداً، وتغطي في الوقت الحاضر أقل من ١% من الالتزامات السنوية لرواتب المتقاعدين والورثة، فيما يُموّل الجزء الأعظم من هذه النفقات ٩٩% عن طريق الإيرادات المحلية، سواء الضريبية منها أو غير الضريبية.
- فاتورة التقاعد المدني والعسكري مرشحة للزيادة مستقبلاً في ظل وجود ما يزيد على (١٠) آلاف موظف في الخدمة المدنية خاضعين لقانون التقاعد، بالإضافة إلى العاملين العسكريين الذين ما زالوا على نظام التقاعد، علاوةً على أنّ الوزراء يتم أيضاً تعيينهم بناء على نظام التقاعد، بالتالي لا بد من التفكير في حلول منطقية لإيقاف استنزاف هذا البند لموارد الدولة من خلال إعداد دراسة تضمّ 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 فيهم الوزراء، بحيث يصبح التعيين على نظام الضمان الاجتماعي فقط.

- لمعالجة الضغوط المالية التي ستواجه صندوق التقاعد الحكومي في المستقبل، وضمان ديمومته في تقديم الرواتب التقاعدية وخدمة المتقاعدين المدنيين والعسكريين والورثة، فإنه يتعين اتخاذ إجراءات احترازية من شأنها أن تساهم في تخفيض النفقات التقاعدية مستقبلاً، ومن هذه الإجراءات: عدم زيادة الرواتب التقاعدية، وعدم السماح بضم أي متقاعدين جدد خارج جدول المشتركين الحاليين، ولا توجد لهم اشتراكات سابقة في التقاعد الحكومي، والسماح بالانتقال الاختياري من نظام التقاعد الحكومي إلى نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وإعادة هيكلة أنظمة التقاعد في المملكة من خلال دمج نظام التقاعد المدني والعسكري مع نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتكون تحت مظلة واحدة، على أن يكون ثمة اتفاق حكومي مع مؤسسات الضمان فيما يخص رواتب المتقاعدين، وذلك في ضوء الكفاءة العالية لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في المراقبة والتفتيش من خلال فروعها المنتشرة في جميع أنحاء المملكة، وإعادة النظر في نظام المعلولية (نسبة الاعتلال)، فضلاً عن تقنين الامتيازات التقاعدية المقدمة للمتقاعدين من الوحدات الحكومية ذوي الرواتب المرتفعة. والحد من الاستفادة من الراتب الثاني الذي يتقاضاه الجميع وحصر عملية إعادة التعيين في أصحاب الخبرات المميزة وحسب.

٣,٦ فوائد القروض الداخلية والخارجية

- تقدر خدمة الدين العام بنسبة ١٢,٩% من حجم الموازنة العامة، وهي من أكبر الفواتير على الموازنة العامة، فضلاً عن ارتفاعها المستمر نتيجة ارتفاع حجم المديونية العامة من جانب، وفي ظل الاتجاه المحلي والعالمي لارتفاع هيكل أسعار الفائدة من جانب آخر.
- وتوصي الدراسة في هذا الجانب تعزيز اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الخارجي، وذلك لتخفيض تكلفة الاقتراض مع ضرورة اتخاذ إجراءات مثل التحوط ضد تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياسات للتخفيف من آثارهم لتخفيض النفقات، كما أن الإقراض الخارجي سيساهم في رفع الاحتياطيات الأجنبية من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي الأمر الذي سيخفف من السياسة النقدية التشددية للبنك المركزي وينعكس إيجاباً على تخفيض أسعار الفائدة المحلية. كذلك الموازنة ما بين أسعار الفائدة وآجال السندات الحكومية بهدف تقليل التكلفة مع توفر الأمان، وضرورة التقيد بخطة عمل محددة مسبقاً للاقتراض، وتخفيض حصة الدين الذي يحين أجل استحقاقه خلال سنة واحدة، وتعزيز الأطر القانونية وتفعيل إصدار الصكوك الإسلامية وغيرها من السندات غير التقليدية، مثل: السندات لصغار المدخرين لتنويع مصادر التمويل وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الحكومي، وبذل المزيد من الجهود لإعادة هيكلة الديون الخارجية والداخلية بما يساعد في تخفيض تكاليف القروض (الحصول على شروط أفضل للقروض).

٤,٦ ربط الموازنة العامة باللامركزية

- وفي إطار تقييم تطبيق اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص في الأردن، أشارت العديد من الدراسات إلى ضرورة متابعة تطوير إجراءات ومفاهيم وآليات اللامركزية انطلاقاً من إجراء مراجعة شاملة لقانون اللامركزية لعام ٢٠١٥، وصولاً إلى تعميق مفاهيم اللامركزية المالية، وتطوير قدرات جمع البيانات والمعلومات وتحليلها على مستوى المحافظات لاستخدامها في إعداد السياسات.
- اتسم تطبيق اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بالبطء الشديد جراء جملة من الأسباب تمثلت في حداثة التجربة، وحالة عدم الوضوح في أدوار المجالس التنفيذية والمجالس المنتخبة ومهامها، فضلاً عن التداخل بين المهام التي تتولاها الوزارات والدوائر الحكومية لتنفيذ المشاريع، وضعف التنسيق بين مجالس المحافظات والجهات التنفيذية في مراكز الوزارات والدوائر الحكومية، وتأخر الحكومة في تقديم الاحتياجات اللوجستية اللازمة، وأخيراً تواضع تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من



التوصيات، من أهمها: ضرورة إجراء مراجعة شاملة لقانون اللامركزية، والعمل على إزالة التداخلات في الصلاحيات، وإنفاضة العملية كاملة بالمجالس التنفيذية ومجالس المحافظات، وتعزيز القدرات المؤسسية في المحافظات.

- وفي تحليل الأداء المالي لموازنة اللامركزية للأعوام ٢٠١٨-٢٠١٩، فقد اعتمدت وزارة المالية مبدأ تحديد سقف مالي للإنفاق على المشاريع الرأسمالية للمحافظات ضمن آلية معتمدة تأخذ بعين الاعتبار توزيع نسبة ٣٠% من الإنفاق بالتساوي على المحافظات الاثني عشر للمشاريع الرأسمالية الجديدة، أما النسبة المتبقية فقد توزعت ضمن أوزان نسبية ٢٥% لنسبة الفقر في المحافظة، و ٢٥% لنسبة البطالة في المحافظة، و ٣٥% لعدد السكان في المحافظة، و ٥٥% لمساحة المحافظة، و ١٠% لعدد المنشآت الاقتصادية في المحافظات. وبمقارنة لية تخصيص قبل تطبيق اللامركزية وبعدها نجد أن الأهمية النسبية للمحافظات لم تختلف كثيراً في مرحلة تخصيص الموازنات ضمن قانون اللامركزية مقارنة بقانون اللامركزية، كما أن النهج في التخطيط للمشاريع التنموية كان ضعيفاً ومرتبناً بسقف لا يغطي ٥٠% من الأولويات في المحافظات لرفع مستوى التنمية المحلية والاقتصادية، حيث لم يلمس المواطن أيّ تغييرات جوهرية في أداء الموازنة، إذ إنّ نسبة المشاريع الجديدة ونسبة تنفيذها متواضعة، والخطورة هنا في خسارة ثقة المواطن بأهمية اللامركزية مما سينعكس - وبشكل سلبي - على المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.
- وتوصي الدراسة في هذا المجال تعزيز مبدأ التدرج السريع الذي يُراعى تعزيز قدرات الوحدات الحكومية في مجال تخطيط الموازنات وإعدادها وتنفيذها لدعم تنفيذ مشروع اللامركزية، وتعزيز إعطاء صلاحيات للوحدات الحكومية في المحافظات بتقديم عدد أكبر من الخدمات لمتلقي الخدمة، مما يعنى المساهمة في تسهيل الإجراءات المقدمة للمواطنين، وتوسيع مشاركة المجتمعات المحلية في تحديد الاحتياجات والأولويات التنموية للمحافظات، وبما يساعد على تعميم مكاسب التنمية من خلال مراكز الوحدات الحكومية ومديرياتها المنتشرة في محافظات المملكة. وتعزيز بناء قدرات الموظفين في المحافظات، وسيكون ثمة انعكاس سلبي على موازنة الوحدات الحكومية نتيجة فتح فروع لها في المحافظات وارتفاع نفقاتها الجارية والرأسمالية. كما يتطلب توسيع مهام المجلس التنفيذي تعديل التشريعات الخاصة بالوحدات الحكومية وتعديل قانون اللامركزية.
- إعادة النظر في آليات تحديد السقف، والإسراع في عمليات نقل النفقات الرأسمالية المرتبطة بالمركزية إلى الآن إلى اللامركزية، ورفع مستوى التنسيق بين المحافظات وكافة الوحدات المركزية بهدف تجنب الازدواجية، والإسراع في تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في عمليات اللامركزية، والإسراع في تضمين موازنات المحافظات النفقات التشغيلية المتعلقة بإدارة المحافظة، وتوسيع نطاق النشاطات، وأوجه الإنفاق الجديدة، ونقل عملية تنفيذها إلى المحافظات.

٥,٦ دعم الوحدات الحكومية واقتراح الحلول والتوصيات في هذا الجانب

- يشكل بند دعم الوحدات الحكومية جزءاً مهماً من الموازنة العامة، حيث يمثل هذا البند قيام الحكومة بمساندة الجهات أو الوحدات الحكومية الواردة في قانون موازنات الوحدات الحكومية، والتي لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها، وقد شهد الدعم الحكومي الإجمالي المقدم للوحدات الحكومية انخفاضاً من (١٦٨) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١٣٦,٦) مليون دينار عام ٢٠١٧.
- 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 فقط، وهذا يشير إلى أن الدعم الحكومي بقي موجوداً ضمنياً خلال عام ٢٠١٥ من خلال قيام الحكومة بتخصيص احتياجات تلك الوحدات في قانون الموازنة العامة، ويؤكد ذلك ما تم التوصل إليه من أن معظم نفقات الوحدات الحكومية التي تم نقلها إلى قانون الموازنة العامة ازدادت بعد عملية النقل.

٦,٦ الوحدات الحكومية الواردة في قانون الموازنة

- قامت الحكومة في عام ٢٠١٨ بنقل ٢٨ موازنة وحدة حكومية مستقلة إلى قانون الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى دمج مؤسسة واحدة ليصبح عدد الوحدات الحكومية ضمن الموازنة ٣٧ وحدة حسب بيانات قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩. وحسب تصريجات



الحكومة، فإن إدراج موازنات المؤسسات المستقلة ضمن قانون الموازنة العامة جاء كخطوة إصلاحية أولية تسهل عملية الرقابة على نفقات المؤسسات وسبل صرفها، وبالتالي ضبط الإنفاق بشكل عام، وذلك ضمن مسار إعادة النظر في الوجود الأساسي للمؤسسات الحكومية التي باتت عبئا ماليا على موازنة الدولة من جانب، وانخفاض فاعلية بعضها من جانب آخر.

■ بلغ الأثر المالي على الموازنة العامة نتيجة ضم ميزانيات الوحدات الحكومية ١٨٨ مليون دينار مقابل انخفاضها في موازنة الوحدات الحكومية خارج الموازنة، إذ ارتفعت ميزانية الوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ٣٤٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ إلى ٥٣٦ مليون دينار، ومن جانب آخر لم يؤثر هذه الضم على سلوك الوحدات المنظمة، إذ تشير ميزانيتها إلى اتباع نفس السلوك، وبالتالي يعتبر هذا النقل نقلا شكليا، إذ لم يؤثر ضم الوحدات الحكومية للموازنة العامة على السلوك الإنفاقي لتلك الوحدات، حيث كان من المفترض أن يشهد إنفاق الوحدات الحكومية المضافة ضبطا وترشيدها نتيجة الضم، ولكن نجد أنّ الإنفاق قد ارتفع؛ وبالتالي لم تؤدّ عمليات الضم التي أجرتها الحكومة إلى تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس، شهدت ارتفاعاً، ومن هنا نستنتج أنّ عملية النقل كانت شكلية.

■ بمراجعة آليات إعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها ضمن الموازنة؛ وُجد ضعفٌ في إعدادها ومتابعتها من قبل الأشخاص المعنيين، سواء من قبل الوحدات الحكومية، أو من دائرة الموازنة العامة. كما تتسم آليات إعداد الموازنة للوحدات الحكومية ضمن الموازنة بالتقليدية، فتمت العديد من الإجراءات الشكلية والتي لا ترتبط في النهاية بتنفيذ الأهداف والتخطيط، وإنما تعتمد بالدرجة الأولى على تحصيل أكبر قدر من المخصصات من خلال التفاوض مع دائرة الموازنة، ورغم تحديد الوحدات الحكومية لأهدافها التشغيلية وبرامجها إلا أن فاعلية الإنفاق في تحقيق أهدافها منخفضة، وبالتالي غياب تحقيق مبدأ الفاعلية في تحقيق الأهداف بأقل تكلفة وأقل جهد.

■ شهد إجمالي الإنفاق للوحدات الحكومية ضمن الموازنة ارتفاعاً كبيراً خلال السنوات العشرة الماضية وذلك نتيجة إلى توسع نشاطها وحجمها، إذ تشير بيانات الموازنة إلى أن ارتفاع إجمالي نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة من ١٧٧ مليون دينار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٤٨ مليون دينار في عام ٢٠١٩ من دون الوحدات الحكومية المضافة بمعدل نمو ٩٦% أي بمعدل نمو سنوي ٦,٧% ما يعني أن حجمها تضاعف تقريباً خلال عشر سنوات، أما بعد إضافة الوحدات الحكومية تصبح حجم النفقات ٥٣٦ مليون دينار.

■ بلغ متوسط نمو إجمالي النفقات للوحدات الحكومية ضمن الموازنة ٧,٣% خلال المدة (٢٠٠٨-٢٠١٨) وهذا يعني أن السلوك كان توسعياً، ولم يأخذ بعين الاعتبار سياسات الحكومة التي تهدف إلى ضبط النفقات، وإنما ضاعفت من حجمها، بتعديل الرواتب والامتيازات وأسس التعيين، هذا فضلاً عن ارتفاع قيمة عدة بنود، مثل بند الكهرباء والمحروقات، وبند مكافآت الموظفين والنقل، والعلاوات الإضافية، والموظفين بعقود ومكافآت غير الموظفين. ومن هنا تأتي أهمية دمج الوحدات الحكومية، كذلك إخضاعها للرقابة من قبل دائرة الموازنة من حيث مدى تحقيقها للأهداف وفاعلية تخصيص الأموال ومدى ترشيدها.

■ تتركز أغلب نفقات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة في جانب تعويضات العاملين، ويرجع ذلك إلى طبيعة الخدمات الإشرافية لتلك المؤسسات، لتستحوذ على النسبة الكبرى في عام ٢٠١٨ ما نسبته ٧٩% ولتنخفض في موازنة عام ٢٠١٩ إلى ٧٧%، ويسبب هذا البند جموداً في ميزانيات الوحدات الحكومية ضمن الموازنة، لأن بند الرواتب في نمو ولا تستطيع الوحدات الحكومية تخفيضه. هذا وجاء بند آخر بالمرتبة الثانية بواقع ١٨% في موازنة عام ٢٠١٨ ولينخفض إلى ١٥% في عام ٢٠١٩ مع الوحدات المضافة للموازنة، ويشتمل هذا البند على إعانات المؤسسات عامة غير مالية، ومساعدات اجتماعية، ونفقات أخرى جارية، والمساهمات، والبعثات العلمية والدورات التدريبية، ومكافآت لغير الموظفين، وأجهزة وآليات ومعدات وأثاث، هذا ومن الممكن التركيز على هذا البند وترشيده بشكل كبير.

■ أما استخدام السلع والخدمات فقد استحوذ على ٣% في عام ٢٠١٨ ليرتفع إلى ٨% في عام ٢٠١٩، لأنّ هذا البند كان يشكل ٢٤% من موازنة الوحدات الحكومية المضافة للموازنة العامة، ويشتمل هذا البند على الإيجارات، وخدمات الاتصالات، والماء، والكهرباء، والمحروقات، وصيانة الآلات والأثاث ولوازمها، وصيانة السيارات والآلات ولوازمها، وصيانة الأبنية وإصلاحاتها ولوازمها، وقرطاسية ومطبوعات ولوازم مكتبية، ومواد وخامات وإعاشة، وألبسة، وأدوية، والتنظيفات ولوازمها، والتأمين، والسفر في المهمات



الرسمية، ومصروفات سلع وخدمات، ويمكن الاستنتاج من هنا أن ثمة توسعا كبيرا في استخدام السلع في الوحدات الحكومية المضافة، وهذا يتطلب من الحكومة اتخاذ إجراءات من شأنها تخفيض استخدام السلع من بينها إخضاع الوحدات الحكومية المضافة للرقابة الفعالة بمدى فعالية الإنفاق في هذا الجانب في تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها. وتوصي الدراسة على المستوى الكلي للوحدات الحكومية ضمن قانون الموازنة ما يلي:

- وضع ضوابط مالية على إنفاق الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (Fiscal Rules) وخاصة في مجال نمو النفقات.
- ضرورة وجود خطة موثقة ومدروسة تبين إجراءات ضبط النفقات وتحديث دوريا حسب المستجدات.
- التسريع في التطبيق العملي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS للوحدات الحكومية ضمن الموازنة.
- إعادة تصنيف الإنفاق الرأسمالي وخاصة من حيث الأثر، حيث إنّ أغلبية الإنفاق الاستثماري في الوحدات الحكومية مرتبط بإدارة المباني والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة.
- تحسين فاعلية الإدارة المالية في تطبيق الأسس المحاسبية السليمة للوحدات الحكومية ضمن قانون الموازنة من خلال:
 - تطوير النظام المحاسبي المستخدم بالتحوّل من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق بشكل يؤدي إلى زيادة الكفاءة والفاعلية.
 - استخدام الطرق المحاسبية المطبقة في القطاع الخاص لدراسة المنافع والتكاليف النشاطات التي تقوم بها الوحدة الحكومية على أن يكون التحوّل بشكل تدريجي.
 - تعزيز مبدأ الشفافية والوضوح في إعداد موازنة الوحدات الحكومية من خلال نشر ميزانية تفصيلية للوحدة تبين - وبشكل تفصيلي - تعريف المصطلحات، والبنود الإجمالية من خلال إعداد جداول تحليلية شاملة تمتد لمدة خمس سنوات سابقة.
 - تطوير النظام المحاسبي بحيث يساهم في وضع نظام للمساءلة والرقابة الفاعلة على المشاريع الاستثمارية في الوحدات الحكومية.
 - تمكين وزارة المالية من متابعة النفقات وحصرها والإيرادات الخاصة بمشاريع الوحدات الحكومية الاستثمارية أولا بأول، خاصة في ظل وجود نظام محاسبي محوسب.
 - إلزام القائمين على مشاريع الوحدات الحكومية الاستثمارية بتقديم تقارير دورية وسنوية تتضمن بيانات مالية مدققة ومعدّدة وفق أسس تجارية.
- استبدال المركبات ذات المحركات الكبيرة بسيارات هجينة.
- إعادة هيكلة الوحدات الحكومية التي تم ضمها للموازنة، وذلك في ضوء أن نقل الوحدات الحكومية من المستقلة إلى قانون الموازنة العام كان شكليا، ولم يسهم بأيّ تحسن في نفقات الوحدات المضافة، ومن الأفضل أن يكون النقل مربوطا بضم الهيكلية وإعادة هيكلة.
- وضع آليات أكثر فعالية لتعزيز إقامة المشاريع الرأسمالية التنموية من خلال تعديل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بهدف تسهيل الإجراءات والإسراع في إنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقترحة وخاصة مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT.
- تأسيس شركة لتقديم الخدمات الإدارية المساندة للقطاع الحكومي في المجالات التالية:
 - إدارة المباني والأثاث الحكومية.
 - إدارة النقل والسيارات.
 - إدارة خدمات الأمن.
 - إدارة أعمال النظافة.
 - إدارة خدمات الصيانة.



- التسريع في التطبيق الكامل لنظام الشراء الإلكتروني وإدارة المخزون والهادف إلى حوسبة العمليات الشرائية الحكومية على اختلاف أنواعها، من لوازم عامة، وعطاءات إنشائية، وعلاجات، وكل ما يصاحب هذه العمليات من إجراءات، وذلك بهدف تعزيز الشفافية، ودقة الإجراءات وسرعتها، وتوفير المعلومات لمُتخذي القرار.
- مواصلة العمل على تحسين إنتاجية الإنفاق العام وكفاءته وإضفاء المزيد من الشفافية على هذا الإنفاق.
- تملك مبنى واحد يضم كافة الوحدات الحكومية داخل الموازنة وخارجها.
- إعادة النظر في المسميات الوظيفية داخل الوحدات الحكومية المستقلة وتوحيدها ضمن مسميات عامة، وتوحيد سلم الرواتب فيها لوجود تفاوت كبير، وخاصة في بنود العلاوات الإضافية.
- اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة في إجراء التوقعات في جانب النفقات والإيرادات، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية، كذلك تحليل أثر الإنفاق على النتائج.
- إنشاء قسم في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو في ديوان المحاسبة، يُعنى بدراسة كفاءة إنفاق أموال دافعي الضرائب على غرار العديد من الدول المتقدمة، ويعمل بأسلوب العينة.
- إعداد دراسة شاملة حول أفضل السياسات الواجب اتباعها لزيادة رواتب موظفي الوحدات الحكومية بشكل سنوي، بحيث تخفف من حدة التفاوت بين رواتب الموظفين في القطاع العام.
- تقليص الإنفاق غير المنتج، وإعادة هيكلة الوحدات الحكومية، وإلغاء المتشابه منها، أو دمجها، والمضي قدماً في اعتماد مفاهيم الحاكمية المؤسسية، في مجال المتابعة والتقييم والمساءلة، وفق أفضل الممارسات العالمية لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة.
- ترشيد استهلاك الكهرباء والمحروقات، واستخدام أساليب وأدوات لتوفير الطاقة، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء والمياه.
- ضرورة ضبط المصاريف الإدارية والتشغيلية، خاصة السفر والتأمين والمكافآت والرواتب، وكذلك مصاريف الطاقة - وبشكل خاص - الكهرباء من خلال البحث عن وسائل بديلة للطاقة الكهربائية.
- ضرورة صياغة أهداف واقعية تعكس النشاط والموازنة لتكون موازنتها موجهة بالنتائج.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة وفاعلية الإنفاق الرأسمالي.
- التقيد بضبط الإنفاق الجاري والتشغيلي حسب بلاغات رئاسة الوزراء.

٧,٦ الوحدات الحكومية الواردة في قانون الوحدات الحكومية

- لم تُغطَّ إيرادات الوحدات الحكومية النفقات العامة إلا في سنة واحدة وحسب هي سنة ٢٠١٦.
- من الأمور المقلقة ضمن موازنات الوحدات الحكومية وجود حجم إنفاق كبير خارج الموازنة، مما يعطي قوة لهذه الوحدات بالإنفاق دون أي رقابة أو مسؤولية.
- وجود وحدات حكومية ذات وظائف وأهداف متشابهة، مما يتطلب إعادة النظر في تصنيفها بصورة صحيحة، والنظر في إمكانية دمج الوحدات الحكومية، ذات الوظائف المتشابهة باعتبارها وحدة حكومية واحدة.
- يُشكّل الجزء الأكبر من الإنفاق الجاري للوحدات الحكومية، الإنفاق على الرواتب والأجور والعلاوات، إذ بلغ في عام ٢٠١٠ ما قيمته ٢١٣,١ مليون دينار، في حين ارتفع إلى ٣٧٢,٥ مليون دينار في عام ٢٠١٨. علماً بأن نفقات بنود رواتب الموظفين المصنفين والموظفين بعقود شاملة، والمكافآت والعلاوة الشخصية والإضافية تمثل الحصة الكبرى من الإنفاق الجاري، إذ بلغت نسبتها ٧٨,٦% لتصل إلى ٢٩٢,٩ مليون دينار في عام ٢٠١٨.
- لم تلتزم غالبية الوحدات الحكومية بقرارات ضبط الإنفاق الحكومي وترشيده من حيث شراء المركبات والأثاث والسفر وغيرها.



- ثمة العديد من بنود الإنفاق المبهمة وغير الواضحة، والتي تندرج تحت بند نفقاتٍ أخرى، ونفقات متفرقة، وبند المساهمات، ومكافآت غير الموظفين، وبند نفقات إدامة وتشغيل.
- أما فيما يتصل بالإنفاق الرأسمالي، فقد شكّلت حصته ما نسبته ٤٩,٤% من الإنفاق الكلي في عام ٢٠١٠، لتصل إلى ٣٣% في عام ٢٠١٨، أو ما نسبته ١,٨% من الناتج المحلي الإجمالي المقدّر لعام 2018.
- تُعدّ النفقات الرأسمالية لأغلب الوحدات الحكومية نفقاتٍ غير منتجة، ويتصل أغلبها باستملاك أراضٍ وإنشاءات وأبنية وشرائها. مما يدلّ على وجود مرونة في تخفيض الإنفاق الجاري والرأسمالي للعديد من الوحدات الحكومية، دون التأثير على إجراءات العمل فيها وسيرها.
- ثمة مرونة في تخفيض الإنفاق الرأسمالي والجاري للوحدات الحكومية، دون التأثير في النمو الاقتصادي، كون هذا الإنفاق غير منتج ولا يُساهم في النمو الاقتصادي، ليتساوى مع الحدّ الأمثل للإنفاق الذي كان سائداً في عام ٢٠١٤.
- ثمة تمييز واضح بين منافع الموظفين العاملين ومزاياهم في الوحدات الحكومية وبقية القطاعات الحكومية، إذ تُقدم العديد من الوحدات الحكومية منافع وامتيازات خاصة لموظفيها، تختلف عن الامتيازات الممنوحة لموظفي القطاع الحكومي من حيث التأمين الصحي الخاص والادخار ومنح قروض إسكان للموظفين والتعليم. إذ سمحت بعض القوانين والأنظمة باستثناء الوحدات الحكومية من الاشتراك في التأمين الصحي الحكومي استناداً إلى نظام التأمين الصحي المدني رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٤.
- رغم تحقيق العديد من الوحدات الحكومية خسائر متراكمة وعمحوزات مالية، إلا أن هذا لم يمنع من صرف مكافآت للموظفين وتقديم مكافآت لغير العاملين وامتيازاتٍ للموظفين مثل قروض إسكان وتأمين.
- تم تغيير القواعد المحاسبية التي يتم فيها احتساب العجز أو الوفر المالي للوحدات الحكومية نتيجة إضافة الفرق بين مبيعات شركة الكهرباء الوطنية ومشترياتها خلال السنوات (٢٠١١-٢٠١٥) بدلاً من تسجيل الإيرادات والنفقات للشركة، كما كان معمولاً به سابقاً.
- قامت الحكومة خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٨) بتقديم دعم للوحدات الحكومية لتغطية نفقاتها التشغيلية الجارية والرأسمالية بحوالي ١٨٨٥,١ مليون دينار أو ما نسبته ١٢% من إجمالي الإنفاق العام للوحدات الحكومية.
- يختلف تصنيف إيرادات الوحدات الحكومية ونفقاتها مع قانون الموازنة العامة، وهذا يتطلب توحيد تصنيف النفقات للوحدات الحكومية وإيراداتها مع الموازنة العامة.
- عدم وجود رقابة سابقة على موازنات الوحدات الحكومية، وما يتم فعلياً هو إجراء الرقابة اللاحقة من خلال ديوان المحاسبة وشركات التدقيق.
- وجود انحرافات بين الإيرادات والنفقات المقدرة والفعالية.
- لا يتم تضمين أرصدة بنود موازنات الوحدات المستقلة ضمن حساب الخزينة الموحد، مما يضيع على الخزينة موارد إضافية من شأنها أن تخفّض من الاقتراض الحكومي.
- ضعف كفاءة تحصيل مبالغ كبيرة من الأموال المترتبة على شكل ذمم مدينة وشيكات.
- وجود جزء من الموظفين في عدد من الوحدات الحكومية، يتقاضون رواتبهم من خلال المشاريع الرأسمالية، التي يتم تمويلها سواء من خلال تمويل ذاتي أو دعم حكومي، أو من المنح والقروض التي تحصل عليها الحكومة.
- عدم تطبيق بنود نظام الخدمة المدنية في العديد من الوحدات الحكومية استناداً إلى نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٣ المتصلة بالرواتب والأجور والمكافآت والتأمين الصحي الخاص والإسكان والادخار.
- اختلاف السياسات المتبعة في زيادة رواتب الموظفين والعلاوات في الوحدات الحكومية.
- يتضمن الإنفاق الرأسمالي جزءاً كبيراً من الإنفاق الجاري في العديد من الوحدات الحكومية.
- عدم كفاءة تحصيل الإيرادات، وارتفاع النفقات التشغيلية والصيانة وفاقد المياه في الوحدات الحكومية المسؤولة عن قطاع المياه.



- إن استخدام النظام المحاسبي الحكومي القائم على الأساس النقدي، لا يُوفّر معلومات قيمة ومفيدة خاصة عند إجراء التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات، ولا يُمكن من قياس كفاءة أداء الوحدات الحكومية ومراقبتها في استغلال الموارد المتاحة لصعوبة إجراء المقارنات.
- تُعدُّ طريقة المحاسبة النقدية المطبقة من خلال دائرة الموازنة طريقة بدائية لا توفر موازنة شاملة وموضوعية، ولا توفر تقديراً ومحاسبة لأصول الحكومة ومطالبها.
- لا توفر العديد من الوحدات الحكومية الخاضعة لقانون الشركات معلومات وتقارير مالية توضح الأداء المالي.
- قامت العديد من الوحدات الحكومية باتخاذ عددٍ من الإجراءات التي تتماشى مع الوصول إلى حكومة إلكترونية وحكومة بلا ورق، من أجل تقديم خدمات فعّالة وشفافة وميسّرة للمواطن.
- سيتطلب تطبيق اللامركزية، بناء قدرات الموظفين في المحافظات، وسيكون ثمّة انعكاس سلبي على موازنة الوحدات الحكومية نتيجة فتح فروع لها في المحافظات، وارتفاع نفقاتها الجارية والرأسمالية.
- إن إجراءات النقل والدمج التي تمت للوحدات الحكومية هي إجراءات شكلية، تهدف إلى ضبط الإنفاق، ويتطلب تخفيض الإنفاق وضع خطة إصلاح شاملة لإعادة هيكلة الوحدات الحكومية ودمجها، وتعديل التشريعات المتصلة بها.
- وتوصي الدراسة في سبيل تحسين أداء الوحدات الحكومية من خلال الالتزام بسيادة القانون، وضبط الإنفاق وتحسين كفاءته، وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات من خلال إجراء إصلاح تدريجي لأداء الوحدات الحكومية. وتُصنّف التوصيات ضمن أربعة محاور، تركز على تعزيز سيادة القانون والحوكمة، وضبط الإنفاق وتحسين كفاءته، وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات، وإعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها.

أولاً: التوصيات المتصلة بتعزيز سيادة القانون والحوكمة في الوحدات الحكومية

- تعديل التشريعات والأنظمة المتصلة بالوحدات الحكومية عند إجراء الدمج للوحدات الحكومية أو إلغائها.
- يجب أن تتحمل كافة الوحدات الحكومية على أسس مؤسسية مسؤوليتها، وخاصة الشقّ المتصل بضبط النفقات غير الضرورية.
- إخضاع موظفي الوحدات الحكومية لنظام الانتقال والسفر الحكومي المعتمد لموظفي الوزارات والدوائر الحكومية، وذلك مع ما ورد في أنظمتها الخاصة من أحكام تتصل ببدلات الانتقال والسفر وعلاواتهما، أو وجود أنظمة خاصة بها للانتقال والسفر.
- التأكد من تطبيق القوانين والأنظمة المالية سارية المفعول، وهذا يعني ضرورة تعزيز قدرة الوحدات الحكومية من أجل تحصيل الأموال المستحقة على الأفراد والمؤسسات وعدم تراكمها، والتحول إلى منهجيات عمل أكثر فعالية.
- اتخاذ إجراءات تتمثل بتحسين الإدارة والحوكمة والكفاءة في الوحدات الحكومية.
- المضي قدماً في اعتماد مفاهيم الحاكمية المؤسسية في مجال المتابعة والتقييم والمساءلة وفق أفضل الممارسات العالمية، لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة في الوحدات الحكومية.
- وجود تدقيق مستمر على موازنات الوحدات الحكومية من خلال تكليف أجهزة الرقابة المالية بالتدقيق والرقابة المالية على الإنفاق العام لدى هذه الوحدات الحكومية سابقاً، أسوة بالوزارات والدوائر الحكومية.

ثانياً: التوصيات المتصلة بتحسين كفاءة الإنفاق العام في الوحدات الحكومية

- وضع خطة إصلاح شاملة لإعادة هيكلة الوحدات الحكومية ودمجها بشكل يؤدي إلى تخفيض الإنفاق الحكومي.
- إجراء مراجعة شاملة لأهداف إنشاء العديد من الوحدات الحكومية وغاياتها ومدى فاعليتها في تحقيق أهدافها.
- التأكيد على أهمية تحسين جودة الإنفاق الرأسمالي وفاعليته وربطه مع الخدمات المقدمة من قبل الوحدات الحكومية.



- إخضاع كافة العاملين في الوحدات الحكومية للتأمين الصحي المدني، وإعادة النظر في المزايا الممنوحة التي تشكل جزءاً كبيراً من موازنتها.
- إدراج موازنة صندوق التأمين الصحي بعدها برنامجاً ضمن وزارة الصحة.
- إعداد دراسة شاملة حول أفضل السياسات الواجب اتباعها لزيادة رواتب موظفي الوحدات الحكومية زيادة سنوية، للتخفيف من حدة التفاوت بين رواتب الموظفين في القطاع العام.
- الاستمرار بعملية إعادة الهيكلة، ودمج الوحدات الحكومية التي تتشابه أعمالها مع الوزارات الأخرى، والاستمرار بدمج الوحدات الحكومية ذات الوظائف المتشابهة ضمن وحدة حكومية واحدة، لما لذلك من أثر إيجابي على تخفيض نفقات الوحدات الحكومية وتقليص الإنفاق غير المنتج.
- التقيّد بخطة عمل محدّدة سابقاً للاقتراض، والحدّ من الاقتراض قدر الإمكان، واقتصاره على مشاريع رأسمالية منتجة.
- اتخاذ إجراءات مثل التحوّط ضدّ تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياساتٍ للتخفيف من آثارها لتخفيض النفقات.
- اتخاذ إجراءات احترازية من شأنها أن تساهم في تخفيض النفقات التقاعدية مثل عدم زيادة الرواتب التقاعدية، وعدم السماح بضمّ أيّ متقاعدين جُدد خارج جدول المشتركين الحاليين، ولا توجد لهم اشتراكات سابقة في التقاعد الحكومي، والسماح بالانتقال الاختياري من نظام التقاعد الحكومي إلى نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وإعادة هيكلة أنظمة التقاعد في المملكة من خلال دمج نظام التقاعد المدني والعسكري مع نظام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتكون تحت مظلة واحدة. والعمل على تحديد الامتيازات التقاعدية المقدمة من الوحدات الحكومية للمتقاعدين ذوي الرواتب المرتفعة.

ثالثاً: التوصيات المتصلة بتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات في الوحدات الحكومية

- تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS ليشمل جميع الوحدات الحكومية الواردة ضمن قانون موازنات الوحدات الحكومية، بما يضمن سلامة تقييم كافة العمليات المالية والمحاسبية وشفافيته وكفاءته من خلال معايير محددة الملامح والمهام الوظيفية والاستخدام الأمثل، واستخدام قاعدة بيانات مالية موحدة ومتكاملة تساعد في إدارة المال العام بكفاءة وفاعلية، وتحديث البيانات والمعلومات المالية باستمرار، وتطبيق عمليات رقابية متزامنة ولاحقة على عملية تخصيص الموارد المالية في قانون الموازنة.
- تفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام من خلال إعطاء القطاع الخاص دوراً في إدارة بعض الوحدات الحكومية على أسس ربحية.
- تحسين الإنتاجية وفاعلية الاستثمار وزيادة كفاءة تحصيل الإيرادات من خلال إجراء مراجعته شاملة للمستحقات المالية المترتبة على المواطنين والمؤسسات وإجراء تسويات بشأنها.
- استخدام الفوائض المالية في معالجة مشكلة الوحدات الحكومية التي تعاني من عجز من خلال المساهمة في حلّ هذه المشكلة، بعدّ كافة الوحدات الحكومية وحدة واحدة.

رابعاً: التوصيات المتصلة بإعداد موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذها

- اعتماد آليات شفافة لإعداد الموازنة، وتوزيع أوجه الإنفاق المختلفة فيها، بدءاً من الإعداد، مروراً بالتنفيذ وانتهاءً بالتقييم.
- الحاجة إلى إجراء تخطيط مالي سليم عند إعداد موازنات الوحدات الحكومية، تعتمد على مؤشرات أداء قابلة للقياس، وترتبط بأهدافها بدلاً من تحديد سقف إنفاق ملزمة للوحدات الحكومية.
- إضفاء الشفافية والوضوح عند تعريف المصطلحات، وإعداد جداول تحليلية شاملة تمتدّ لعدة سنوات سابقة، لتشمل بيانات عن الإنفاق الجاري والرأسمالي على الرواتب والأجور، وإعداد الوظائف والموظفين لكافة الوحدات الحكومية.



- إعداد نشرة مالية دورية خاصة، تشمل كافة الوحدات الحكومية، على غرار نشرة مالية الحكومة العامة، أو تضمين نشرة مالية الحكومة فصلاً خاصاً يشمل بيانات كافة الوحدات الحكومية.
- تطوير النظام المحاسبي المستخدم في القطاع الحكومي، ليساهم في وضع نظام للمساءلة والرقابة الفاعلة على المشاريع الاستثمارية المملوكة للحكومة، وذلك بالتحوّل من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق، مما يؤدي إلى زيادة كفاءة الوحدات الحكومية وفعاليتها من خلال استخدام الطرق المحاسبية المطبقة في القطاع الخاص، وبما يواكب التطور في هذا المجال، على أن يتم هذا التحوّل تدريجياً.

٦, ٨ الشركات الحكومية

الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين:

- حققت الشركة وفاقاً مالياً طيلة سنوات الدراسة بلغ (٢,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفع إلى نحو (٧,٩) مليون دينار عام ٢٠١٨ ثم انخفض إلى نحو (١,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩. قامت الشركة بتحويل فائض للخزينة طيلة سنوات الدراسة حيث بلغ الفائض المحوّل نحو (١,٧) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفع بشكل ملحوظ إلى نحو (٥) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المترتبة عليها، وتحويل الفائض إلى الخزينة، حيث بلغت الاحتياطات المحتفظ بها نحو (٨,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت إلى نحو (١٣,٤) مليون دينار عام ٢٠١٨ ثم انخفضت إلى نحو (٩,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصةً الرأسمالية التي ارتفعت بشكل ملحوظ خلال مدة الدراسة، وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها وتحسين الإيرادات لتحقيق مزيداً من الوفر المالي في موازنتها.
 - تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليها خلال المدة (٢٠١٥-٢٠١٧) ولم يكن ثمة التزامات على الشركة خلال عامي ٢٠١٨ و٢٠١٩، بالتالي لا يوجد ضرورة لاحتفاظ الشركة بهذا الحجم من الاحتياطات ويقترح تحويلها إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة بورصة عمان:

- حققت الشركة وفاقاً مالياً في موازنتها طيلة مدة الدراسة عدا عن عام ٢٠١٩ حيث شهدت موازنة الشركة توازناً بين الإيرادات والنفقات، وقد بلغ الوفر نحو (١,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفض إلى نحو (٠,١) مليون دينار عام ٢٠١٨.
- قامت الشركة بتحويل فائض للخزينة طيلة سنوات الدراسة حيث بلغ الفائض المحوّل نحو (٣,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفض إلى نحو (١) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- تحتفظ الشركة باحتياطات كبيرة في موازنتها رغم عدم وجود التزامات عليها، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٥,٢) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت إلى نحو (٣,١) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- ثمة تراجع مستمر في الوفر المالي لدى الشركة وفي احتياطاتها وفي الفوائض المحولة إلى الخزينة خلال مدة الدراسة، مما يشير إلى أن موازنة الشركة قد تحقق عجزاً مالياً في المستقبل في حال استمرار الوضع الراهن.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصةً النفقات الرأسمالية وبما يتناسب مع تراجع الإيرادات لتجنب حدوث عجز في موازنتها وتآكل احتياطاتها.
 - تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة تطوير العقبة:

- شهدت موازنة الشركة تذبذباً واضحاً خلال مدة الدراسة ناجم عن التذبذب في الإيرادات والنفقات، فقد حققت موازنة الشركة وفرأً مالياً عام ٢٠١٥ بلغ (٢٦,٩) مليون دينار، في حين بلغ عجز موازنة الشركة نحو (٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٦ وانخفض العجز إلى (٠,٧) مليون دينار عام ٢٠١٧، وفي عام ٢٠١٨ حققت موازنة الشركة وفرأً مالياً بلغ (١٦,٧) مليون دينار وانخفض الوفر إلى (١٣,٢) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- قامت الشركة بتحويل فائض للخزينة خلال عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٩ فقط، إذ بلغ الفائض المحول (٢٠) مليون دينار عام ٢٠١٧ و (١٠) مليون دينار عام ٢٠١٩، ولم يتم تحويل أيّ فائض خلال الأعوام ٢٠١٥ و ٢٠١٦ و ٢٠١٨، رغم احتفاظ الشركة باحتياطات كبيرة لديها بعد تسديد الالتزامات.
- تحتفظ الشرطة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المترتبة عليها وتحويل الفائض إلى الخزينة، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٦٣,٦) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت إلى نحو (٣٧,١) مليون دينار عام ٢٠١٩، ولم يكن ثمة التزامات على الشركة خلال عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصةً بند تعويضات العاملين في النفقات الجارية، وبما يتناسب مع تراجع الإيرادات، وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطات الشركة تدريجياً وحدوث عجز في موازنتها.
 - تحتفظ الشركة باحتياطات كبيرة في موازنتها بالرغم من تسديد الالتزامات المترتبة عليها، بالتالي يقترح تحويل هذه الاحتياطات إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة مياه الأردن (مياهنا):

- شهدت موازنة الشركة تذبذباً واضحاً خلال مدة الدراسة ناجم عن تذبذب النفقات في حين استمرت الإيرادات بالارتفاع طيلة مدة الدراسة.
- سجلت موازنة الشركة عجزاً مالياً بلغ نحو (١٠,٦) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفع العجز إلى نحو (٢٢,٨) مليون دينار عام ٢٠١٦، وفي عام ٢٠١٧ سجلت موازنة الشركة وفرأً بلغ (١٥,٥) مليون دينار، وارتفع الوفر إلى نحو (٣٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٨ ثم انخفض إلى (٢٥,٧) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد العجز وتسديد الالتزامات المترتبة عليها، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٢,٤) مليون دينار عام ٢٠١٥، وارتفعت بشكل ملحوظ لتصل إلى نحو (٣٤,٦) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- لم يتم تحويل أي فائض يذكر إلى الخزينة خلال مدة الدراسة رغم احتفاظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها.
- لجأت الشركة إلى الاقتراض الخارجي لتمويل جزء من نفقاتها الرأسمالية رغم وجود احتياطات لدى الشركة، مما يكبد الشركة أعباء مالية إضافية ناجمة عن ارتفاع تسديدات الفوائد.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها الجارية والرأسمالية والاستمرار في تفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطات الشركة.
 - عدم اللجوء إلى الاقتراض لتمويل نفقات الشركة في حال وجود احتياطات مالية لديها لما يمثل الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة واستنزاف جزء مهم من إيراداتها من خلال تسديد فوائد القروض.
 - تحويل هذه الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة مياه العقبة:

- شهدت موازنة الشركة وفرأً خلال مدة الدراسة عدا عن عام ٢٠١٧ الذي سجلت فيه عجزاً لا يكاد يذكر بلغ (٥٧) ألف دينار، وقد نجم عجز موازنة الشركة عام ٢٠١٧ عن تراجع إيراداتها بنحو (٣) مليون دينار عن مستواها في عام ٢٠١٦.



- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد العجز وتسديد الالتزامات المترتبة عليها، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٧,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت إلى نحو (٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم ارتفعت بشكل ملحوظ لتصل إلى نحو (١٢) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- رغم احتفاظ الشركة باحتياطات في موازنتها، فإنه لم يتم تحويل أي فائض يُذكر إلى الخزينة عدا عن مبلغ (٤٤,٩) ألف دينار عام ٢٠١٦.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - استمرار الشركة بضبط نفقاتها وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب تآكل احتياطات الشركة وحدوث عجز في موازنتها.
 - تحويل الاحتياطات في الموازنة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة السمرا لتوليد الكهرباء:

- حققت موازنة الشركة وفعراً مالياً طيلة مدة الدراسة، حيث ارتفع الوفر من (٢٧,٦) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٣٨,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩ رغم تراجع الوفر خلال عام ٢٠١٧ إلى (١,٧) مليون دينار والذي نجم عن تراجع الإيرادات بشكل ملحوظ عن مستواها في عام ٢٠١٦ بنحو (١٧) مليون دينار، وارتفاع النفقات عن مستواها في عام ٢٠١٦ بنحو (٩,١) مليون دينار.
- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليها وتحويل فائض إلى الخزينة، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٢٥,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ وارتفعت إلى نحو (٣٥) مليون دينار عام ٢٠١٦ ثم انخفضت إلى نحو (١٠,٩) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- تم تحويل فائض إلى الخزينة خلال المدة (٢٠١٧-٢٠١٩) بلغ نحو (٢٣) مليون دينار عام ٢٠١٧ و (٥) مليون دينار لعام ٢٠١٨ و (٦) مليون دينار لعام ٢٠١٩، ولم يتم تحويل أي فائض يُذكر خلال عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.
- تعتمد الشركة بشكل مهم على الاقتراض، وخاصةً الخارجي لتمويل نفقاتها، حيث ارتفعت القروض الخارجية من (٥,٩) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٣٣,٧) مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم انخفضت إلى (١٧) مليون دينار عام ٢٠١٨. ومن المتوقع ألا يتم اقتراض أيّ مبالغ لعام ٢٠١٩.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - العمل على ضبط نفقات الشركة الجارية والرأسمالية، وبما ينسجم مع إيراداتها الذاتية لتجنب تآكل احتياطات الشركة واللجوء إلى الاقتراض.
 - تقليل الاعتماد على الاقتراض لتمويل نفقات الشركة، والاعتماد على مصادر الشركة الذاتية لتمويل نفقاتها لما يمثله الاقتراض من زيادة مخاطر الشركة، وزيادة أعباء الدين العام على الحكومة المركزية واستنزاف جزء مهم من موارد الشركة لتسديد فوائد القروض.
 - استخدام الاحتياطات في موازنة الشركة لتقليل الاعتماد على القروض لتمويل نفقات الشركة، وتحويل الفائض منها إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة المطارات الأردنية:

- ارتفع عجز موازنة الشركة خلال مدة الدراسة من (١٢,٤) ألف دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (١,٨) مليون دينار عام ٢٠١٩ رغم تحقيق وفر لا يكاد يُذكر بلغ نحو (٢٠,٤) ألف دينار عام ٢٠١٩، وقد نجم ذلك عن النمو المرتفع في نفقات الشركة خاصةً الرأسمالية مقارنة مع النمو في إيراداتها.
- قامت الشركة بتحويل فائض للخزينة بلغ نحو (٣٤٤) ألف دينار عام ٢٠١٥ وارتفع إلى نحو (٢,٢) مليون دينار عام ٢٠١٧ ثم انخفض إلى نحو (٢٥٩) ألف دينار عام ٢٠١٨. ولم يتم تحويل أي فائض خلال عام ٢٠١٩، رغم احتفاظ الشركة باحتياطات مهمة لديها بعد تسديد الالتزامات.



- تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المترتبة عليها، وتحويل الفائض إلى الخزينة، حيث بلغت الاحتياطات نحو (٥,١) مليون دينار عام ٢٠١٥ وانخفضت إلى نحو (٢,٢) مليون دينار عام ٢٠١٩، ولم يكن ثمة التزامات على الشركة سوى مبلغ (٠,٤) مليون دينار تم تسديدها خلال عام ٢٠١٧.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها بما يتناسب مع تراجع الإيرادات لتخفيض العجز في موازنتها وخاصة النفقات الرأسمالية.
 - تحويل الاحتياطات في موازنة الشركة إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..

شركة مياه اليرموك

- شهدت موازنة الشركة عجزاً مالياً طيلة مدة الدراسة ناجم عن عدم قدرتها على تغطية نفقاتها من إيراداتها، مما أدى إلى لجوء الشركة للاقتراض الخارجي لتمويل جزء من نفقاتها الرأسمالية رغم أن العجز كان في تراجع مستمر خلال سنوات الدراسة، حيث انخفض العجز من نحو (٢٩,٣) مليون دينار عام ٢٠١٥ إلى نحو (٧,٢) مليون دينار عام ٢٠١٩.
- لجأت الشركة إلى القروض الخارجية لتمويل جزء من مشاريعها الرأسمالية حيث بلغت القروض الخارجية نحو (٩,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ ونحو (٨,٦) مليون دينار عام ٢٠١٦.
- رغم وجود التزامات غير مسددة على الشركة بلغت نحو (١٢,٥) مليون دينار عام ٢٠١٥ و (٦,٩) مليون دينار عام ٢٠١٦، إلا أن الشركة كانت تحتفظ باحتياطات في موازنتها خلال المدة (٢٠١٧-٢٠١٥) بلغت نحو (٠,٧) مليون دينار عام ٢٠١٥ ونحو (١,١) مليون دينار لكل من عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧.
- وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها الجارية والرأسمالية وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها لتجنب اللجوء إلى الاقتراض لتمويل جزء من نفقاتها مما يمثل الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة، واستنزاف جزء مهم من إيراداتها من خلال تسديد فوائد القروض، وتجنب التدخل الحكومي لدعم الشركة وتحميل الخزينة أعباء مالية إضافية تضاف إلى عبء الدين العام.
 - دراسة الآليات اللازمة لتخفيض الفاقد من خلال استخدام وسائل مراقبة متقدمة للكشف المبكر عن الخلل أو التعدي المتعمد على شبكات مياه الشركة في حال حدوث خلل وصيانة شبكات المياه القديمة واستبدال الشبكات والخطوط التالفة.

شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية

- سجلت موازنة الشركة عجزاً مالياً بلغ نحو (٠,٣) مليون دينار عام ٢٠١٧ إلا أنه تحول إلى فائض بلغ نحو (٠,٦) مليون دينار عام ٢٠١٨، وارتفع الفائض بشكل ملحوظ إلى نحو (٧,١) مليون دينار عام ٢٠١٩.
 - قامت الشركة بتحويل فائض إلى الخزينة بلغ نحو (١٠) مليون دينار عام ٢٠١٧ و (٥) مليون دينار عام ٢٠١٩، ولم يتم تحويل أيّ فائض يذكر خلال عام ٢٠١٨ رغم عدم وجود التزامات على الشركة خلال عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩.
 - تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها بعد تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليها، حيث بلغت الاحتياطات المحتفظ بها نحو (٣,٧) مليون دينار عام ٢٠١٧ و (٤,٣) مليون دينار عام ٢٠١٨ و (٦,٤) مليون دينار عام ٢٠١٩.
 - وتوصي الدراسة بما يلي:
 - قيام الشركة بضبط نفقاتها وخاصة الرأسمالية التي ارتفعت بنحو (٢,٥) مليون دينار خلال المدة (٢٠١٧-٢٠١٩) وتعزيز طرق تحصيل إيراداتها لتجنب حدوث عجز في موازنتها.
 - تحتفظ الشركة باحتياطات مهمة في موازنتها رغم من تسديد الالتزامات المترتبة عليها، بالتالي يقترح تحويل هذه الاحتياطات إلى الخزينة مع إمكانية احتفاظ الشركة بجزء من هذه الاحتياطات لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تمر بها..
- أما عن التوصيات فيما يخص الشركات المملوكة للحكومة



- التوقف عن إقرار موازنات الشركات والوحدات الحكومية بعجزات، والعمل على ضبط نفقات الشركات الجارية والرأسمالية وتفعيل طرق تحصيل إيراداتها وتبني سياسات وخطط كفؤة لزيادة الإيرادات للتخلص من العجز في موازنتها.
- عدم السماح للشركات بالاحتفاظ باحتياطات مرتفعة في موازنتها وخصوصا بعد تسديد الالتزامات المترتبة عليها وتحويل الفائض الى الخزينة مباشرة. مع إمكانية الاحتفاظ بجزء بسيط لمواجهة الظروف الطارئة.
- عدم السماح للشركات باللجوء الى الاقتراض لتمويل نفقات الشركة في حال وجود احتياطات مالية لديها لما يمثله الاقتراض من زيادة المخاطر المالية لدى الشركة واستنزاف جزء مهم من إيراداتها من خلال تسديد فوائد القروض. حيث لوحظ لجوء الشركات الى القروض لتغطية نفقات استثمارية على الرغم من احتفاظها باحتياطات مالية كبيرة.
- العمل على انفاذ الحاكمية في تعيين ممثلي الحكومة في الشركات التابعة لها على الرغم من وجود لجنة تمثيل الحكومة برئاسة وزير المالية، وعضوية كل من وزير الصناعة والتجارة، وامين عام مجلس الوزراء. حيث لا تخضع التعيينات لأية أسس عملية.
- ضرورة وضع سياسة معلنة للتعامل مع الشركات المتعثرة، دون تحمل الخزينة كلفة دعمها مالياً لتأجيل المشكلة، بحيث يتم دمجها بشركة أخرى ذات نشاط مماثل أو مقارب، او إعادة هيكلتها بالتعاون مع الدائنين، بحيث يتم التفرقة بين إنقاذ الشركة المتعثرة وإنقاذ الإدارة الفاشلة.
- البدء فوراً بإعادة تقييم محفظة الحكومة في الشركات المساهمة العامة جميعها، حيث تعتبر عملية إعادة تقييم الموجودات الخطوة الرئيسية في تحديد القيمة الحقيقية والعادلة لأصولها.
- استكمال نقل جميع الشركات التي تساهم فيها الحكومة الى شركة إدارة المساهمات الحكومية. ليتسنى إدارتها بشكل مؤسسي وبأسلوب اقتصادي، يحدد الفوائد ويعالج الهدر.
- على شركة إدارة المساهمات الحكومية الشروع في وضع استراتيجية متوسطة وبعيدة المدى، توضح فيها أهدافها ورؤيتها لأداء الشركة والية عملها. والبدء في دراسة تفصيلية لمعظم الشركات واقتراح دمج بعضها بحسب غايات وانشطة الشركة.
- توفير الاستقلالية اللازمة، والكوادر الفنية المؤهلة لشركة إدارة المساهمات الحكومية، واعطائها القوة والسلطة لمتابعة أداء الشركات التي تساهم فيها الحكومة. والتي قد تشكل نواة لصندوق استثماري على غرار صندوق استثمارات الضمان الاجتماعي، ليكون رافداً للموازنة العامة في هذه الظروف الصعبة، لا عبئاً عليها.

الملاحق

الملحق رقم ١: الوحدات والمؤسسات والهيئات القائمة وتلك التي تم دمجها ونقلها للموازنة العامة ٢٠١٩

الوحدات الحكومية القائمة		الوحدات الحكومية التي تم نقلها إلى الموازنة العامة		الوحدات الحكومية التي تم دمجها
١. سلطة المياه	١.	١. هيئة الاستثمار	١.	١. مؤسسة سكة حديد العقبة
٢. المؤسسة العامة للإسكان	٢.	٢. مؤسسة المواصفات والمقاييس	٢.	٢. صندوق دعم البحث العلمي
٣. المؤسسة الاستهلاكية المدنية	٣.	٣. المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية	٣.	٣. الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية
٤. صندوق التأمين الصحي	٤.	٤. متحف الأردن		
٥. الخط الحديدي الحجازي الأردني	٥.	٥. هيئة الطاقة الذرية الأردنية		
٦. صندوق توفير البريد	٦.	٦. هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن		
٧. صندوق التنمية والتشغيل	٧.	٧. المؤسسة التعاونية الأردنية		
٨. مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	٨.	٨. مجمع اللغة العربية الأردني		
٩. سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي	٩.	٩. هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي		
١٠. سلطة منطقة العقبة الخاصة	١٠.	١٠. المجلس الصحي العالي		
١١. شركة البريد الأردني	١١.	١١. المجلس الطبي الأردني		
١٢. شركة الكهرباء الوطنية	١٢.	١٢. المؤسسة العامة للغذاء والدواء		
١٣. الشركة العامة للصوامع والتموين	١٣.	١٣. مستشفى الأمير حمزة		
١٤. شركة بورصة عمان	١٤.	١٤. صندوق المعونة الوطنية		
١٥. مركز إيداع الأوراق المالية	١٥.	١٥. المجلس الأعلى لحقوق ذوي الإعاقة		
١٦. البنك المركزي الأردني	١٦.	١٦. مؤسسة التدريب المهني		
١٧. شركة تطوير العقبة	١٧.	١٧. صندوق التشغيل والتدريب		
١٨. شركة مياه الأردن (مياهنا)	١٨.	١٨. هيئة تنظيم النقل البري		
١٩. شركة مياه العقبة	١٩.	١٩. هيئة تنظيم الطيران المدني		
٢٠. شركة السمرا لتوليد الكهرباء	٢٠.	٢٠. الهيئة البحرية الأردنية		
٢١. شركة المطارات الأردنية	٢١.	٢١. مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني		
٢٢. شركة مياه اليرموك	٢٢.	٢٢. هيئة تنظيم قطاع الاتصالات		
٢٣. المحكمة الدستورية	٢٣.	٢٣. وزارة الأوقاف		
٢٤. الهيئة المستقلة للانتخابات	٢٤.	٢٤. دائرة الإفتاء		
٢٥. شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والتنمية	٢٥.	٢٥. هيئة الإعلام		
		٢٦. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد		
		٢٧. المجلس الاقتصادي والاجتماعي		
		٢٨. معهد الإدارة العامة		
		٢٩. هيئة الأوراق المالية		

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٢: الأثر المالي لدمج وحدات حكومية وإغائها على موازنات الوحدات الحكومية ٢٠٢٠-٢٠٢٢

٢٠٢٢	٢٠٢١	٢٠٢٠	
دمج صندوق التنمية والتشغيل مع وزارة العمل			
6.639.000	6.740.000	6.538.000	الأثر على الإيرادات
2.164.500	2.122.000	2.207.000	الأثر على النفقات
إلغاء صندوق توفير البريد			
1.960.000	1.985.000	1.935.000	الأثر على الإيرادات
835.500	839.000	832.000	الأثر على النفقات
دمج الخط الحديدي الحجازي مع وزارة النقل			
2.765.000	2.770.000	2.760.000	الأثر على الإيرادات
2.464.500	2.480.000	2.449.000	الأثر على النفقات
دمج المؤسسة الاستهلاكية المدنية مع وزارة الصناعة والتجارة			
12.850.000	13.000.000	12.700.000	الأثر على الإيرادات
11.703.000	11.755.000	11.651.000	الأثر على النفقات
دمج الشركة العامة الأردنية للصوامع والتموين مع وزارة الصناعة والتجارة			
16.730.500	17.078.000	16.383.000	الأثر على الإيرادات
10.369.000	10.289.000	10.449.000	الأثر على النفقات
دمج مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري مع وزارة الأشغال العامة والإسكان			
10.711.500	10.658.000	10.765.000	الأثر على الإيرادات
10.711.500	10.658.000	10.765.000	الأثر على النفقات
دمج سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي مع وزارة السياحة والآثار			
20.697.500	20.765.000	20.630.000	الأثر على الإيرادات
22.539.000	22.343.000	22.735.000	الأثر على النفقات
-	-	-	دمج سلطة المياه، وشركة مياه الأردن (مياها)، وشركة مياه العقبة، وشركة مياه اليرموك مع وزارة المياه والري
-	-	-	دمج شركة تطوير العقبة مع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
-	-	-	دمج شركة السمرا مع شركة الكهرباء الوطنية كونها العميل الوحيد لها
-	-	-	إلغاء الوزارات التي لها هيئات تنظيمية مثل وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة النقل
دمج صندوق التأمين الصحي مع وزارة الصحة			
164.645.500	165.160.500	164.130.500	الأثر على الإيرادات
157.050.000	157.350.000	156.750.000	الأثر على النفقات
المجموع الكلي			
220.268.500	221.078.500	219.458.500	الأثر على الإيرادات
207.468.000	207.547.000	207.389.000	الأثر على النفقات
210.580.020	210.660.205	210.499.835	
11.013.425	11.053.925	10.972.925	المبالغ في التقدير
209.255.075	210.024.575	208.485.575	أثر الدمج على الإيرادات
1.470.407.964	1.393.751.626	1.321.091.588	إجمالي الإيرادات
1.261.152.889	1.183.727.051	1.112.606.013	إجمالي الإيرادات بعد الدمج
25.223.058	23.674.541	-	تحسين كفاءة التحصيل
1.286.375.946	1.207.401.592	1.112.606.013	إجمالي الإيرادات
1.459.084.149	1.422.751.643	1.386.217.820	إجمالي النفقات
210.580.020	210.660.205	210.499.835	أثر الدمج على النفقات
1.248.504.129	1.212.091.438	1.175.717.985	إجمالي النفقات بعد الدمج
37.871.817	4.689.847-	63.111.972-	العجز/ الوفر

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٣: مدى إمكانية تطبيق اللامركزية من خلال الوحدات الحكومية

الوحدات الحكومية*	تقديم خدمات للمواطنين	توفر فروع في المحافظات	مدى إمكانية تطبيق اللامركزية
سلطة المياه	نعم	نعم	نعم
المؤسسة العامة للإسكان	نعم	لا	لا
المؤسسة الاستهلاكية المدنية	نعم	نعم	لا
صندوق التأمين الصحي	نعم	لا	نعم
الخط الحديدي الحجازي الأردني	نعم	محدود	لا
صندوق توفير البريد	نعم	محدود	لا
صندوق التنمية والتشغيل	نعم	نعم	نعم
مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	نعم	لا	لا
سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي	محدود	محدود	نعم
سلطة منطقة العقبة الخاصة	نعم	لا	نعم
شركة البريد الأردني	نعم	نعم	نعم
شركة الكهرباء الوطنية	نعم	نعم	نعم
الشركة العامة للصوامع والتموين	نعم	محدود	لا
شركة بورصة عمان	محدود	لا	نعم
مركز إيداع الأوراق المالية	محدود	لا	نعم
البنك المركزي الأردني	محدود	محدود	لا
شركة تطوير العقبة	محدود	لا	لا
شركة مياه الأردن (مياها)	نعم	محدود	نعم
شركة مياه العقبة	نعم	محدود	نعم
شركة السمرا لتوليد الكهرباء	لا	محدود	لا
شركة المطارات الأردنية	لا	لا	لا
شركة مياه اليرموك	نعم	محدود	نعم
المحكمة الدستورية	محدود	لا	لا
الهيئة المستقلة للانتخابات	نعم	لا	نعم
شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والتنمية	نعم	محدود	نعم

* باستثناء الوحدات الحكومية التي تم نقلها للموازنة العامة.

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٤: النفقات الجارية للوحدات الحكومية ٢٠١٠ - ٢٠١٨

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
									الرواتب والأجور والعلوات
6.951.650	16.782.310	17.503.891	17.576.056	16.892.067	17.326.305	15.950.842	15.482.475	14.617.038	الموظفون المصنفون
74.242.800	63.954.599	66.865.457	67.584.950	72.111.231	65.593.436	67.913.734	58.383.237	55.974.248	الموظفون غير المصنفين
49.914.700	48.137.914	44.402.494	31.189.963	29.819.165	27.232.044	27.946.757	28.867.231	28.066.327	الموظفون بعقود شاملة
22.828.500	22.386.240	21.978.649	20.949.120	23.094.497	21.738.525	17.606.228	16.793.679	16.157.324	أجور العمال
54.774.500	52.153.032	53.674.387	56.601.225	48.821.424	49.341.525	44.396.205	47.481.744	40.121.023	علاوة غلاء المعيشة الشخصية
6.060.800	6.107.583	5.557.183	6.114.528	5.628.221	5.826.346	5.156.694	4.895.757	4.510.254	علاوة غلاء المعيشة العائلية
275.000	283.084	271.068	297.006	289.214	529.510	1.546.658	12.759.538	14.060.137	العلاوة الأساسية
2.391.000	1.963.919	1.963.916	1.979.300	2.012.931	2.057.456	1.899.548	339.248	330.289	العلاوة الفنية
0	0	0	0	0	0	0	29.125	28.025	علاوة الاختصاص
11.613.000	11.707.856	12.071.432	12.273.846	11.702.213	11.850.520	11.984.221	10.430.119	9.020.140	علاوة العمل الإضافي
44.532.400	42.509.856	43.141.653	41.643.664	39.478.898	38.951.991	30.587.833	14.079.510	10.743.282	العلاوة الإضافية
14.875.100	14.954.900	14.986.067	14.497.660	17.048.098	14.256.185	11.941.109	5.533.087	4.796.971	علاوات أخرى
3.632.650	3.197.378	3.200.202	2.969.944	2.504.049	2.318.720	1.957.186	1.922.608	1.803.833	علاوة النقل
2.771.200	2.815.408	2.915.478	2.952.437	2.813.713	2.038.587	1.596.545	1.772.186	1.836.617	بدل تنقلات
365.000	319.489	331.061	389.968	387.689	353.084	299.804	320.857	351.614	علاوة الميدان
69.415.000	69.382.009	67.068.211	68.332.556	23.100.330	20.513.529	13.913.927	13.418.647	10.710.660	مكافآت الموظفين
7.899.500	5.680.267	3.293.407	2.249.319	0	0				الموظفون بعقود
372.542.800	362.335.844	359.224.556	347.601.542	295.703.740	279.927.763	254.697.291	232.509.048	213.127.782	المجموع
									مساهمات الضمان الاجتماعي
36.386.000	33.554.001	32.008.377	28.958.112	26.484.942	23.499.079	21.635.177	18.847.887	17.216.698	الضمان الاجتماعي
									استخدام السلع والخدمات
5.716.650	5.658.444	6.129.338	6.436.383	11.307.718	11.662.086	11.603.643	9.994.174	10.262.329	الإيجارات
3.173.700	3.220.024	3.988.893	3.253.519	3.794.566	3.949.862	4.598.034	4.541.774	4.959.880	خدمات الاتصالات
2.365.057	2.830.152	3.045.801	3.375.012	2.824.214	3.155.838	2.817.591	2.751.853	2.654.511	الماء
120.685.250	101.234.685	117.653.658	125.262.567	114.941.898	101.373.405	92.197.679	71.968.469	64.767.337	الكهرباء

7.254.500	8.500.393	7.394.383	9.190.461	11.762.892	13.357.434	13.066.773	13.583.701	12.534.922	المحروقات
11.030.500	9.518.237	10.654.777	11.913.709	8.856.780	7.326.999	10.308.876	8.610.654	8.174.376	صيانة الآلات والأثاث ولوازمهما
4.670.200	5.155.732	5.362.536	5.619.535	5.040.109	5.830.616	5.252.781	5.031.064	5.236.539	صيانة السيارات والآليات ولوازمهما
2.207.500	2.597.204	2.907.521	2.470.993	2.501.796	2.629.409	2.479.858	2.669.937	2.400.880	صيانة الأبنية وإصلاحاتها ولوازمها
2.134.800	2.030.585	2.257.215	2.452.632	3.928.135	4.926.784	2.357.694	4.606.582	5.662.314	قرطاسية ومطبوعات ولوازم مكتبية
17.884.000	17.301.049	14.737.044	17.449.021	15.007.306	19.351.500	14.552.225	17.146.732	17.242.650	مواد وخامات - إعاشة، البسة، أدوية، أفلام،... إلخ.
4.450.188	4.397.315	4.228.811	3.940.764	3.692.722	3.726.909	3.455.267	3.518.480	3.237.296	التنظيفات ولوازمها - منها عقود التنظيفات
7.159.100	6.459.496	6.149.687	6.294.373	4.468.349	7.285.094	9.145.520	8.176.069	7.184.605	التأمين
1.379.055	1.605.435	2.408.780	2.363.831	2.294.108	2.126.428	2.499.439	2.317.647	2.818.929	السفر في المهمات الرسمية
317.245.500	315.507.056	307.961.337	268.979.117	306.327.235	400.030.042	313.617.479	307.630.239	341.419.488	مصرفات سلع وخدمات
507.356.000	486.015.807	494.879.781	469.001.917	496.747.828	586.732.406	487.952.859	462.547.375	488.556.056	المجموع
									فوائد الديون الخارجية والداخلية
151.798.000	141.823.610	138.265.046	130.230.069	139.785.438	138.366.147	103.142.495	39.338.531	31.567.116	فوائد الديون الداخلية
25.740.000	22.623.860	23.221.442	21.600.032	20.535.532	19.627.822	21.107.537	19.857.279	18.023.854	فوائد الديون الخارجية
177.538.000	164.447.470	161.486.488	151.830.101	160.320.970	157.993.969	124.250.032	59.195.810	49.590.970	المجموع
4.630.000	6.440.280	5.933.530	5.229.155	5.305.069	5.237.157	4.649.258	5.352.548	4.928.417	التقاعد والتعويضات
4.6	6.4	5.9	5.2	5.3	5.2	4.6	5.4	4.9	
									نفقات أخرى جارية
12.202.500	12.373.535	11.211.297	10.653.281	10.334.773	9.810.036	10.961.023	11.608.225	10.432.564	المساهمات
1.382.500	1.517.683	1.491.942	1.321.631	1.014.970	845.802	948.791	1.199.630	1.222.291	البعثات العلمية والدورات التدريبية
7.086.600	6.871.156	9.902.354	8.608.017	8.521.489	8.705.924	7.018.691	6.608.158	4.709.966	مكافآت غير الموظفين
146.000	113.818	122.483	131.294	183.554	160.088	279.562	79.254	26.505	رديات إيرادات لسنوات سابقة
20.817.600	20.876.192	22.728.076	20.714.223	20.054.786	19.521.850	19.208.067	19.495.267	16.391.326	المجموع
3.293.000	3.785.287	3.634.794	3.507.016	3.502.368	3.981.736	10.252.843	10.112.344	11.337.279	إعانات المؤسسات العامة غير المالية
0	0	0	1.000.000	600.000	600.000	2.592.000	3.330.320	2.948.000	الدعم لوحدات حكومية عامة
0	0	0	0	0	85.871.135	84.853.463	88.035.737	78.817.933	مساعداات اجتماعية
397.000	509.218	3.841	4.703	5.415	2.088	36.088	24.895	22.489	أجهزة وآليات ومعدات
0	0	12.678	10.439	3.656	559	7.577	8.459	10.604	أثاث

1.122.960.400	1.077.964.099	1.079.912.121	1.027.857.208	1.008.728.774	1.163.367.742	1.010.134.655	899.459.690	882.947.554	المجموع
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	-------------	-------------	---------

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٥: موازنات الوحدات الحكومية القائمة ٢٠١٨ - ٢٠١٩

النفقات			الإيرادات			
التغير %	مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	التغير %	مقدر ٢٠١٩	إعادة تقدير ٢٠١٨	
-2.1%	368.728.0	376.818.0	0.6%	94.500.0	93.910.0	سلطة المياه
12.6%	10.988.0	9.760.0	30.1%	10.988.0	8.443.0	المؤسسة العامة للإسكان
4.9%	11.633.0	11.088.2	4.2%	12.500.0	12.000.0	المؤسسة الاستهلاكية المدنية
2.2%	155.010.0	151.668.0	0.0%	158.350.0	158.350.0	صندوق التأمين الصحي
1.9%	2.308.0	2.266.0	10.0%	2.750.0	2.500.0	الخط الحديدي الحجازي الأردني
9.6%	824.0	752.0	2.1%	1.960.0	1.920.0	صندوق توفير البريد
-0.4%	2.285.0	2.294.7	5.3%	6.343.0	6.021.0	صندوق التنمية والتشغيل
0.0%	28.224.0	28.232.0	0.0%	28.224.0	28.232.0	مؤسسة الإذاعة والتلفزيون
8.9%	23.766.0	21.831.0	8.9%	20.425.0	18.787.0	سلطة إقليم البترا التنموي السياحي
15.6%	56.042.0	48.477.0	14.1%	55.300.0	48.477.0	سلطة منطقة العقبة الخاصة
0.2%	9.685.0	9.664.0	2.4%	8.277.0	8.080.0	شركة البريد الأردني
9.8%	193.461.0	176.148.0	9700.1%	196.461.0	2.002.0	شركة الكهرباء الوطنية
63.8%	14.159.0	8.643.6	-5.2%	15.717.0	16.583.0	الشركة العامة للصوامع والتموين
-1.3%	3.685.0	3.735.0	-4.8%	3.685.0	3.870.0	شركة بورصة عمان
25.3%	2.498.0	1.993.0	14.4%	4.152.0	3.630.0	مركز إبداع الأوراق المالية
16.0%	173.739.0	149.778.0	21.5%	243.647.0	200.619.0	البنك المركزي الأردني
2.6%	129.048.0	125.772.4	-0.2%	142.247.0	142.498.0	شركة تطوير العقبة
16.1%	162.786.0	140.192.0	6.1%	188.494.0	177.738.0	شركة مياه الأردن (مياها)
-4.5%	15.040.0	15.744.0	9.3%	20.968.0	19.192.0	شركة مياه العقبة
-23.9%	48.572.0	63.787.0	3.6%	87.463.0	84.940.0	شركة السمرا لتوليد الكهرباء
3.1%	6.064.0	5.881.0	-21.9%	4.311.0	5.518.0	شركة المطارات الأردنية
3.8%	48.881.0	47.105.0	7.1%	41.685.0	38.935.0	شركة مياه اليرموك
-6.0%	1.703.0	1.812.0	6.0%	1.703.0	1.812.0	المحكمة الدستورية
16.0%	2.326.0	2.006.0	16.0%	2.326.0	2.006.0	الهيئة المستقلة للانتخابات

3.7%	28.822.0	27.795.0	26.6%	35.900.0	28.350.0	شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والتنمية
	1.500.277.0	1.433.242.9		1.388.376.0	1.114.413.0	المجموع

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٦: الوحدات الحكومية التي تم دمجها ضمن الموازنة العامة ٢٠١٨ / ٢٠١٩

إجمالي الإنفاق	نفقات رأسمالية	نفقات جارية	
4.897	1.285	3.612	هيئة الاستثمار
6.877	0.668	6.209	مؤسسة المواصفات والمقاييس
4.885	3.475	1.410	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
0.927	0.000	0.927	متحف الأردن
6.141	2.600	3.541	هيئة الطاقة الذرية الأردنية
5.219	0.760	4.459	هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن
1.965	0.040	1.925	المؤسسة التعاونية الأردنية
0.659	0.000	0.659	مجمع اللغة العربية الأردني
1.330	0.040	1.290	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي
0.261	0.000	0.261	المجلس الصحي العالي
0.907	0.100	0.807	المجلس الطبي الأردني
10.355	1.323	9.032	المؤسسة العامة للغذاء والدواء
29.663	8.000	21.663	مستشفى الأمير حمزة
3.296	0.200	3.096	صندوق المعونة الوطنية
2.233	0.600	1.633	المجلس الأعلى لحقوق ذوي الإعاقة
14.951	3.997	10.954	مؤسسة التدريب المهني
33.143	32.700	0.443	صندوق التشغيل والتدريب
20.834	18.615	2.219	هيئة تنظيم النقل البري
11.528	3.350	8.178	هيئة تنظيم الطيران المدني

1.416	0.100	1.316	الهيئة البحرية الأردنية
3.993	0.250	3.743	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني
9.919	4.050	5.869	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات
77.372	4.410	72.962	وزارة الأوقاف
2.158	0.000	2.158	دائرة الإنشاء
1.320	0.125	1.195	هيئة الإعلام
3.966	0.250	3.716	هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
0.645	0.135	0.510	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
0.773	0.000	0.773	معهد الإدارة العامة
3.675	0.420	3.255	هيئة الأوراق المالية
265.3	87.5	177.8	المجموع

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

الملحق رقم ٧: الموازنة التجميعية للوحدات الحكومية القائمة ٢٠١٠ - ٢٠٢١

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
												الإيرادات
57.025.000	57.625.000	55.925.000	38.350.000	29.713.889	53.496.459	75.801.490	57.951.407	48.447.461	40.278.938	13.555.188	23.135.027	المنح الخارجة
7.300.000	7.700.000	8.565.000	19.355.000	8.316.082	11.772.850	15.369.935	14.169.058	23.044.308	24.334.600	25.539.644	32.203.133	دعم حكومي (رأسمالية)
21.562.000	21.474.000	21.463.000	21.255.000	21.853.998	21.504.784	20.111.351	17.047.248	15.601.957	11.050.000	11.500.000	12.500.000	دعم حكومي (جار)
76.354.000	77.905.000	76.213.000	77.590.000	55.828.009	58.184.242	68.877.034	61.978.150	50.011.866	23.000.245	18.549.270	16.415.331	إيرادات دخل المملكة
1.076.259.000	1.052.123.000	1.016.926.000	943.301.000	860.859.988	880.991.204	765.469.472	779.158.246	743.382.257	654.473.907	627.858.792	591.448.978	إيرادات بيع السلع والخدمات
92.191.000	123.461.000	196.461.000	2.002.000	174.820.143	286.752.000	(53.773.492)	(1.014.907.000)	(913.715.000)	(1.024.379.000)	(917.650.000)	(82.825.000)	خسارة شركة الكهرباء
5.500.000	5.457.000	5.203.000	4.960.000	5.744.821	7.894.235	7.099.250	39.257.200	118.531.543	209.171.980	189.709.163	183.033.444	إيرادات مختلفة
7.620.000	7.620.000	7.620.000	7.600.000	7.311.309	7.010.514	6.335.500	6.391.799	9.710.293	10.775.002	10.664.140	9.875.300	أخرى
1.343.811.000	1.353.365.000	1.388.376.000	1.114.413.000	1.164.448.239	1.327.606.288	905.290.540	(38.953.892)	95.014.685	(51.294.328)	(20.273.803)	785.786.213	المجموع
												النفقات الجارية
274.879.000	270.124.000	265.408.000	251.586.300	246.971.661	241.804.916	235.918.548	228.370.218	210.273.824	190.887.563	178.697.354	164.823.519	الرواتب والأجور والعلوات
28.471.000	27.747.000	27.014.000	24.364.000	23.645.151	22.193.460	20.301.252	18.185.183	15.981.160	14.571.116	12.546.229	11.743.797	مساهمات الضمان الاجتماعي
562.700.000	560.388.000	513.150.000	471.165.000	455.431.054	463.426.462	433.564.451	450.090.105	539.190.054	444.183.314	417.598.881	445.717.429	استخدام السلع والخدمات
27.079.000	27.053.000	25.241.000	25.740.000	22.623.860	23.221.442	21.600.032	20.535.532	19.627.822	21.028.746	19.806.744	17.982.880	الفوائد الخارجية
117.975.000	131.956.000	150.945.000	151.778.000	141.791.723	138.221.663	130.171.147	139.710.647	138.267.170	104.837.336	39.259.770	31.461.721	الفوائد الداخلية
4.378.000	4.377.000	4.221.000	4.343.000	6.146.899	5.574.415	4.978.354	5.007.128	4.982.002	3.776.484	4.522.804	4.298.837	التقاعد والتعويضات
15.634.000	15.530.000	15.122.000	13.949.600	15.137.770	13.881.247	12.550.124	11.955.099	10.946.360	11.650.644	10.353.860	9.325.532	نفقات أخرى متنوعة
804.000	804.000	829.000	344.000	380.353	-	-	-	-	29.574	6.000	15.526	أصول ثابتة
1.375.000	1.375.000	1.375.000	1.180.000	1.925.218	1.489.876	1.609.422	1.669.230	2.087.873	5.164.699	4.347.893	5.778.086	الإعانات للمؤسسات عامة غير مالية
-	-	-	-	-	-	1.000.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	الدعم لوحدات حكومية عامة
1.033.295.000	1.039.354.000	1.003.305.000	944.449.900	914.053.689	909.813.481	861.693.330	876.123.142	941.956.265	796.729.476	687.739.535	691.747.327	المجموع
												النفقات الرأسمالية
383.103.000	369.208.000	369.125.000	354.823.000	221.710.250	233.340.624	364.282.271	323.633.338	234.514.213	233.872.617	249.307.370	395.723.201	رأسمالية - تمويل داخلي
7.300.000	7.700.000	8.565.000	19.355.000	8.000.572	11.569.015	15.201.975	14.165.450	22.859.187	18.468.300	19.049.920	27.541.849	رأسمالية - دعم حكومي
50.100.000	54.000.000	63.353.000	76.265.000	59.754.661	89.003.155	38.822.981	74.008.712	145.098.809	32.732.172	58.046.765	301.745.283	رأسمالية - قروض خارجية
57.025.000	57.625.000	55.925.000	38.350.000	152.062.975	163.100.575	75.801.490	47.753.965	48.379.461	40.278.938	13.555.188	23.135.027	رأسمالية - منح
497.528.000	488.533.000	496.968.000	488.793.000	441.528.458	497.013.369	494.108.717	459.561.465	450.851.670	325.352.027	339.959.243	748.145.360	المجموع
1.530.823.000	1.527.887.000	1.500.273.000	1.433.242.900	1.355.582.147	1.406.826.850	1.355.802.047	1.335.684.607	1.392.807.935	1.122.081.503	1.027.698.778	1.439.892.687	إجمالي الإنفاق

187.012.000-	174.522.000-	111.897.000-	318.829.900-	191.133.908-	79.220.562-	450.511.507-	1.374.638.499-	1.297.793.250-	1.173.375.831-	1.047.972.581-	654.106.474-	العجز/ الوفرة
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	-------------	--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	--------------	---------------

المصدر: قانون موازنات الوحدات الحكومية ٢٠١٠-٢٠١٨، دائرة الموازنة العامة.

