

EC Multiple FRAMEWORK CONTRACT BENEFICIARIES Programme

الأردن: تقييم الإنفاق العام والمسائلة المالية PEFA لعام 2016

مشروع رقم: 2016/375005/1

التقرير النهائي

23 شباط 2017



This project is funded by

The European Union

AECOM

A project implemented by AECOM

International Development Europe SL

تتولى AECOM للتنمية الدولية مسؤولية كافة محتويات هذا التقرير ولا يمكن تحت أي ظرف أن يعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.



تكرار تقييم أداء إدارة المالية العامة تبعا لمنهجية بييفا لعام 2016

التقرير النهائي

مشروع رقم: 2016/375005/1

أعدده كل من

Mr. John Wiggins
Mr. David Biggs
Mr. Omar Al-Bokairat

قدمه

AECOM للتنمية الدولية (اسبانيا)

AECOM International Development Europe SL (Spain)

AECOM

7.....	قائمة الاختصارات والرموز
9.....	ملخص تنفيذي
12.....	1. مقدمة
12.....	1.1 المبررات والغايات
12.....	1.2 إدارة التقييم وضمان الجودة
13.....	1.3 منهجية التقييم
14.....	2. معلومات عن خلفية الدولة
14.....	2.1 الوضع الاقتصادي للأردن
14.....	2.2 التوجهات المتعلقة بالمالية والموازنة للفترة 2013-2015
16.....	2.3 التدابير القانونية والتنظيمية لإدارة الشؤون المالية العامة
17.....	2.4 المؤسسات المشاركة بإدارة المالية العامة
19.....	3. تقييم أنظمة إدارة المالية العامة
19.....	المحور الأول: موثوقية الموازنة
19.....	م أ - 1: نتائج الإنفاق الإجمالي
23.....	المحور الثاني: شفافية المالية العامة
23.....	م أ - 4: تصنيف الموازنة
23.....	م أ - 5: توثيق الموازنة
25.....	م أ - 6: عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية
26.....	م أ - 7: التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية
26.....	م أ - 8: معلومات الأداء لتقديم الخدمات
27.....	م أ - 9: قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات المالية
29.....	المحور الثالث: إدارة الموجودات والمطلوبات
29.....	م أ - 10: الإبلاغ عن المخاطر المالية
30.....	م أ - 11: إدارة الاستثمار العام
31.....	م أ - 12: إدارة الموجودات العامة
31.....	م أ - 13: إدارة الديون العامة
32.....	المحور الرابع: استراتيجيات مالية موجهة بالسياسات
32.....	م أ - 14: تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي
33.....	م أ - 15: الاستراتيجية المالية
34.....	م أ - 16: الآفاق متوسطة الأجل في إعداد موازنة النفقات
35.....	م أ - 17: عملية إعداد الموازنة
36.....	م أ (PI-18) التدقيق/التمحيص التشريعي للموازنات
37.....	المحور 5 - القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة
37.....	م أ (PI-19) إدارة الإيرادات
37.....	19.1 الحقوق والالتزامات لمقاييس الإيرادات
39.....	مؤشر الأداء (PI-20) عمليات المحاسبة المتعلقة بالإيرادات
40.....	مؤشر الأداء (PI-21) إمكانية التنبؤ بمخصصات الموارد للسنة
41.....	مؤشر الأداء (PI-22) متأخرات الإنفاق
41.....	مؤشر الأداء (PI-23) ضوابط الرواتب والأجور
42.....	مؤشر الأداء (PI-24) المشتريات
44.....	مؤشر الأداء (PI-25) الرقابة الداخلية على النفقات الخارجة عن إطار الرواتب
45.....	مؤشر الأداء (PI-26) التدقيق الداخلي
46.....	المحور 6 - المحاسبة والإبلاغ (رفع التقارير)
46.....	مؤشر الأداء (PI-27) نزاهة البيانات المالية
47.....	مؤشر الأداء (PI-28) تقارير الموازنة خلال السنة

48.....	مؤشر الأداء (PI-29) التقارير المالية السنوية
49.....	المحور 7 – التدقيق والتمحيص الخارجي
49.....	مؤشر الأداء (PI-30) التدقيق الخارجي
52.....	4. استنتاجات تحليل نظم إدارة المالية العامة
52.....	4.1 التقييم المتكامل لأداء إدارة المالية العامة
55.....	2.4 فعالية إطار الرقابة الداخلية
55.....	4.3 نقاط قوة وضعف الإدارة المالية العامة
55.....	4.4 التغييرات في الأداء منذ عام 2011
56.....	5. عملية الإصلاح الحكومي لإدارة المالية العامة
56.....	5.1 النهج المتبع في إصلاح إدارة المالية العامة
56.....	5.2 إجراءات الإصلاح الحديثة والمستمرة
56.....	5.3 الاعتبارات المؤسسية
57.....	الملحق رقم (1) - ملخص مؤشرات الاداء
70.....	الملحق رقم (2) – ملخص الملاحظات على إطار عمل الرقابة الداخلية
71.....	الملحق 3 – مصادر المعلومات
74.....	الملحق 3 ج قائمة بالوثائق التي تم الرجوع اليها

العملة وأسعار الصرف
وحدة العملة = دينار أردني (دينار)

سعر الدينار الأردني الواحد = 1.41 دولار أمريكي
تم ربط سعر الدينار الأردني بالدولار الأمريكي منذ تشرين الأول 1995

السنة المالية للحكومة (FY) = من 1 كانون الثاني - إلى 31 كانون الأول

AB	Audit Bureau	ديوان المحاسبة
AGAs	Autonomous Government Agencies	الهيئات الحكومية المستقلة
BCG	Budgetary Central Government	موازنة الحكومة المركزية
BS	Budget Support	دعم الموازنة
CBJ	Central Bank of Jordan	البنك المركزي الأردني
CG	Central Government	الحكومة المركزية
CoA	Chart of Accounts	خارطة الحسابات
COFOG	(UN) Classification of Functions of Government	تصنيف وظائف الحكومة الأمم المتحدة
CD	Customs Department	دائرة الجمارك العامة
CVDB	Cities and Villages Development Bank	بنك تنمية المدن والقرى
DBS	Direct Budget Support	الدعم المباشر للموازنة
DMFAS	(UNCTAD) Debt Management Financial Analysis System	نظام إدارة الدين والتحليل المالي للأمم المتحدة
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
FRP	(USAID) Fiscal Reform Project	مشروع الإصلاح المالي USAID
FY	Fiscal Year	السنة المالية
GAD	General Accounts Directorate (MoF)	مديرية الحسابات العامة أوزارة المالية
GAM	Greater Amman Municipality	أمانة عمان الكبرى
GBD	General Budget Department	دائرة الموازنة العامة
GCC	Gulf Cooperation Council	مجلس التعاون لدول الخليج العربية
GDD	General Debt Directorate (MoF)	مديرية الدين العام
GDP	Gross Domestic Product	الناتج المحلي الإجمالي
GFS	Government Finance Statistics (IMF)	إحصاءات مالية الحكومة
GFMIS	Government Financial Management Information System	نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
GoJ	Government of the Hashemite Kingdom of Jordan	حكومة المملكة الأردنية الهاشمية
GRD	General Revenue Directorate (MoF)	مديرية الإيرادات العامة أوزارة المالية
GSD	General Supplies Department	دائرة اللوازم العامة
GST	General Sales Tax	دائرة ضريبة المبيعات
GTD	Government Tender Department (MPWH)	دائرة العطاءات الحكومية
GUs	Government Units (Central Government Bodies not included in Main Budget)	الوحدات الحكومية (هيئات الحكومة المركزية غير المشمولة في الموازنة الرئيسية)
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions	المنظمة الدولية لمؤسسات التدقيق العليا
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard	المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام
ISTD	Income and Sales Tax Department	دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
IT	Information Technology	تكنولوجيا المعلومات
JD	Jordanian Dinars	الدينار الأردني
JPD	Joint Procurement Department (Medical Supplies)	دائرة الشراء الموحد (اللوازم الطبية)
LGU	Local Government Unit (Municipality)	وحدة الحكومة المحلية (البلدية)
LSD	Lands and Surveys Department	دائرة الأراضي والمساحة
MDAs	Ministries, Departments and Agencies	الوزارات، والدوائر، والمؤسسات
MEMR	Ministry of Energy and Mineral Resources	وزارة الطاقة والثروة المعدنية
METAC	(IMF) Middle East Regional Technical Assistance Centre	المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط
MHESR	Ministry of Higher Education and Scientific Research	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
MoE	Ministry of Education	وزارة التربية والتعليم
MoF	Ministry of Finance	وزارة المالية
MoH	Ministry of Health	وزارة الصحة
MoMA	Ministry of Municipal Affairs	وزارة الشؤون البلدية
MoPIC	Ministry of Planning and International Cooperation	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
MPSD	Ministry of Public Sector Development	وزارة تطوير القطاع العام
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	إطار عمل الإنفاق على المدى المتوسط
MTFF	Medium Term Fiscal Framework	الإطار المالي متوسط المدى
NGO	Non-Governmental Organisation	المنظمات غير الحكومية
OECD	Organisation for Economic Cooperation and	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

	Development	
PE	Public Enterprise	المؤسسات العامة
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	الإنفاق العام والمساءلة المالية
PM	Prime Minister	رئيس الوزراء
SAI	Supreme Audit Institution	مؤسسة التدقيق العليا
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (OECD/EU)	دعم تحسين الحكم والإدارة (OECD/EU)
SN	Sub-National	الحكومة المحلية
SST	Special Sales Tax	الضريبة الخاصة على المبيعات
TIN	Taxpayer Identification Number	رقم تعريف مكلف الضريبة
TSA	Treasury Single Account	حساب الخزينة الموحد
ToR	Terms of Reference	الشروط المرجعية
USAID	United States Agency for International Development	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
WB	World Bank	البنك الدولي

1. منذ أكثر من عقد، تلقى الأردن مساعدات لتحسين إدارة المالية العامة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي. وبالنسبة للمساعدة المقدمة من الاتحاد الأوروبي التي قُدمت أساساً على شكل دعم للموازنة، كانت مشروطة جزئياً بالتقدم بالاستقرار الاقتصادي الكلي، وبتنفيذ برنامج مستمر لإصلاح إدارة المالية العامة، وبإدخال المزيد من التحسين على شفافية إدارة المالية العامة. ويهدف هذا التقييم، الذي يرعاه الاتحاد الأوروبي، إلى تقديم لمحة عامة عن التقدم في إدارة المالية العامة الذي تم إحرازه منذ التقييم السابق في عام 2011، وبنفس الوقت، يهدف إلى وضع معايير خاصة بقياس التقدم الذي سيتم إحرازه في المستقبل وفقاً للمعايير المحددة في الإطار الجديد لقياس الأداء الذي قام شركاء الإنفاق العام والمساءلة المالية (بيفا) بنشره في شباط 2016.

2. يركز التقييم بشكل رئيسي على موازنة الحكومة المركزية (تتكون الموازنة الرئيسية من 53 فصلاً) والتي تمثل 80 بالمائة أو أكثر من النفقات الواقعة تحت سيطرة هيئات الحكومة المركزية. ولكن، يغطي التقييم إيرادات ونفقات الوحدات الحكومية (هيئات الحكومة المركزية غير المشمولة في الموازنة الرئيسية) البالغ عددها 59 والممولة من خارج الموازنة والتي يتم معاملتها في تشريعات الموازنة السنوية وذلك لأغراض إدارة النفقات والنقد بنفس الطريقة التي تعامل بها الهيئات الحكومية المشمولة في موازنة الحكومة المركزية، وتضطلع معظم هذه الوحدات بمهام إدارية أو تنظيمية، إلا أن عدداً قليلاً منها تشكل مرافق عامة أو هيئات تجارية. وتلعب الحكومات المحلية دوراً بسيطاً نسبياً في إدارة المالية العامة في الأردن، حيث أنها مسؤولة عن حوالي 6 بالمائة من نفقات الحكومة العامة بالمجمل، ويعزى أكثر من نصف هذه النفقات لأمانة عمان الكبرى. ويعمل المخطط الممول للضمان الاجتماعي بشكل منفصل خارج الموازنة الرئيسية أو تلك الخاصة بالوزارات.

3. واجه الأردن بيئة اقتصاد كلي صعبة خلال الفترة التي تمت تغطيتها في تقييم هذا التقرير (2013-2016) وهي أصعب بكثير من تلك التي غطاها تقييم بيفا السابق 2008-2010 الذي أجري في عام 2011، مما يعكس بالدرجة الأولى آثار الأزمات، السورية والعراقية، على الاقتصاد والمجتمع الأردني، حيث أن كلاهما الحققتا اضطراباً بالاستثمار والتجارة في الأردن وتسببا بتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين إلى الأردن، الأمر الذي استنزف الخدمات والأموال العامة. وأصبحت إيرادات الحكومة من الضرائب وغيرها لا تكفي لتمويل صيانة الخدمات العامة بالشكل الكافي أو لسد الاحتياجات المتزايدة على البنية التحتية التي خلفها النمو السكاني المتسارع. وحالياً، لا تزال نسبة الناتج المحلي الإجمالي التي يتم جمعها كإيرادات ضريبية أقل بخمس درجات مئوية عما كانت عليه في عام 2007 نتيجة للقرارات التي تم اتخاذها بشأن نسب الضرائب والإعفاءات. وبذلك، استمر الأردن في اعتماده على المساعدات الخارجية من مجلس التعاون لدول الخليج العربية وشركاء التنمية من أوروبا وأمريكا الشمالية لتحقيق التوازن بين دفعاته الخارجية وتمويل الاستثمارات العامة الكبيرة.

4. حدد برنامج ترتيبات السحب الاحتياطية (SBA) الذي أُبرم للفترة 2012-2015 مع صندوق النقد الدولي جزءاً كبيراً من إطار العمل الذي قُدمت ضمنه المساعدات الخارجية إلى الأردن في السنوات الأخيرة، الأمر الذي نتجاً بتحقيق ضبط للأوضاع المالية العامة بشكل ملحوظ عبر زيادة الإيرادات الضريبية، والحد من الخسائر التي تكبدتها شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO)، والسيطرة على بعض النفقات الجارية الأخرى، وإعادة ترتيب أولويات الاستثمارات العامة. وفي الوقت نفسه، كان من المطلوب السعي إلى تحسين إدارة المالية العامة عبر تطوير التنبؤات والرقابة النقدية، لا سيما عن طريق تنفيذ نظام الرقابة على الالتزامات لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وتوسيع نطاق تغطية حساب الخزينة الموحد و لدى (TSA) البنك المركزي الأردني (CBJ). وقد تم مؤخراً، (أب 2016) إبرام اتفاقية جديدة مع صندوق النقد الدولي حول برنامج تسهيلات الصندوق الممتدة وذلك (EFF) بعد الانتهاء من برنامج ترتيبات السحب الاحتياطية، وتنص هذه الاتفاقية بالإضافة إلى الالتزام بزيادة ضبط أوضاع المالية العامة على إدخال التحسينات المستمرة على إدارة الضرائب وإعادة تنظيم إدارة الدين العام ونشر استراتيجية جديدة لإدارة الديون وتقديم تقارير أكثر اكتمالاً وشفافية حول تنفيذ الموازنة والخروج بخارطة طريق لتقديم حسابات الموازنة على أساس الاستحقاق الكامل.

5. وبشكل عام، تُبين هذه الاتفاقية أن الأردن استطاع أن يحافظ على الانضباط المالي الكلي، مع إدارة فعالة لكل من النقد والدين، ورفع تقارير سريعة ودقيقة حول تنفيذ الموازنة. وبالرغم من تأرجح التوازن بين النفقات الرأسمالية والنفقات المتكررة، إلا أنه تم الحفاظ على الإنفاق الكلي ضمن المبالغ المخصصة في الموازنة، كما بقيت الإيرادات المحلية الفعلية قريبة من التوقعات إلى حد ما، بالإضافة إلى تفعيل نظام الرقابة على الالتزامات لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (نتائج ضبط الأجور وإدارة المشتريات) مع كفاءة عالية. وكجزء من الاتفاقية (GFMIS) مرضية وقد أدى الانخفاض الأخير الذي طرأ على أسعار النفط والغاز العالمية إلى تخفيف الأعباء على الوضع المالي للأردن إلى حد كبير، حيث أنه يمكن شركة الكهرباء الوطنية من وقف خسائرها دون إلحاق أي ضرر سياسي نتيجة رفع تعريفات الكهرباء.

6. وقد بُذلت جهود كبيرة لتحسين التوزيع الاستراتيجي للموارد وذلك من خلال إعداد خطط استراتيجية لتقديم الخدمات، وضرورة تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية لكل برنامج من برامج الإنفاق الخاصة بكل دائرة حكومية إزاء قياس الإنجازات الفعلية لها. ومع ذلك، وإلى هذه اللحظة، يتم تحديد معظم مؤشرات الأداء الرئيسية بناءً على المخرجات أو الأنشطة عوضاً عن النتائج وخاصة فيما يتعلق بتحسين الخدمات، كما أن وثائق الموازنة لا تقدم أي إشارة واضحة للإجراءات الواجب اتخاذها من أجل تحقيق مخرجات محددة، ناهيك عن النتائج. ويقدم كل من وثيقة رؤية الأردن 2025 وبرنامج التنمية التنفيذي للحكومة 2016-2018 إطار عمل ينبغي وضع قرارات محددة ضمنه حول الاستثمارات أو الإجراءات الأخرى لتحقيق تحسينات على الخدمات. وينبغي أن يؤدي إنشاء وحدة إدارة للاستثمارات العامة في وزارة التخطيط والتعاون الدولي كمتطلب مسبق للقرض الممتد لصندوق النقد الدولي إلى زيادة تعزيز الأداء، وسيكتمل عمل هذه الوحدة المبادرة الجارية حالياً في وزارة التخطيط والتعاون الدولي وإدارة الموازنة العامة المتعلقة بإدخال تدابير منهجية لرصد وتقييم المشاريع الاستثمارية. إلا أن حقيقة عدم وجود روابط كافية بين الخطط الاستراتيجية والقرارات الفعلية يُعوق من تأثير مثل هذه التدابير. وعلاوة على ذلك، فإن نطاق المبادرات محدود بسبب الافتقار إلى الحيز المالي. الناتج عن تخصيص نسبة عالية جداً من إجمالي الإنفاق للأجور المدنية والعسكرية، مع أن معظم هؤلاء المعنيين يعملون في وظائف إدارية عوضاً عن تقديم الخدمات. وفي الوقت نفسه، تحد النسبة المنخفضة نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي التي يتم تحصيلها من الضرائب من توافر الموارد اللازمة لتغطية تكاليف تحسين الخدمات.

7. إن تحقيق درجات عالية لمؤشرات إدارة المالية العامة لا يبرهن بالضرورة على استخدام الموارد بشكل فعال لتقديم الخدمات. ويظهر هذا التقييم أن التركيز ينصب على ضمان اتباع الإجراءات الصحيحة بدلاً من الأداء الجيد في تقديم الخدمات العامة. ومع بذل جهود متواصلة لتحسين التدقيق

الداخلي والخارجي، بقي تركيز هذه الأنشطة الأساسي على الامتثال للأنظمة. ويولي المزيد من الاهتمام حالياً لأداء الأنظمة ولرفع التقارير المالية. ولا يزال هناك إفراط بالموارد والإجراءات المكرسة للرقابة الداخلية على كل معاملة إنفاق لأنه يتم الإشراف عليها على عدة مستويات، وإن كان هناك أيضاً جهود مستمرة لترشيد الموارد المخصصة لمثل هذه الأنشطة. وتعزى أعلى نسبة من الوظائف في الأردن إلى التعيينات في الخدمات الحكومية (والتي تقدر بـ40 بالمئة من إجمالي الوظائف وذلك حسب البيانات المسجلة لغايات الضمان الاجتماعي)، الأمر الذي يثير الشكوك حول الاستخدام الأمثل للموارد العامة من قبل الحكومة، وإضافة إلى ذلك، تُوفر النسبة المنخفضة جداً من النساء المشاركات في سوق العمل، على الرغم من أنهن يحققن درجات علمية أعلى من الذكور، دليلاً آخر على أن العوامل الثقافية قد تقف عقبة في طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومع أن التدقيق الخارجي أحرز تقدماً في تطوير التدقيق على الأداء إلى جانب تركيزه التقليدي على الرقابة على الامتثال، إلا أنه لم يحقق إلى الآن أثراً كبيراً في تحديد طرق تقديم الخدمات بشكل أكثر كفاءة. ويتضح أن الضوابط على الموظفين وكشوف الأجور يعملان بشكل كفو للحد من وقوع الأخطاء، لكنه لا يوجد تخطيط وظيفي لضمان تعيين أفضل أصحاب القدرات والخبرات في المناصب العليا التي تتناسب مع مؤهلاتهم.

8. وعموماً، يشير الوضع العام إلى استمرار التحسن التدريجي على إدارة المالية العامة، على الرغم من أن البيئة الاقتصادية الخارجية غير مواتية أبداً. وطراً تحسن كبير على نظم المعلومات الإدارية المالية، كما طراً تحسن على كل من إدارة وضبط النقد. وتم تفعيل نظام الرقابة على الالتزامات بنجاح ضمن برنامج نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ويجري العمل على ترشيد الرقابة الداخلية ومواصلة تطوير التدقيق الداخلي والخارجي. وتُنشر الكثير من المعلومات المالية بسرعة، رغم أنه لا يزال هناك مجال لتحسين هذه العملية. وبعد استشارة البنك الدولي في عام 2015، قررت الحكومة في حزيران 2016 أن تُنفذ ترتيبات جديدة تتعلق بإدارة الاستثمارات العامة، ونصت هذه الاستشارة على ضرورة تولى وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولية إدارة كافة المشاريع المحتملة كجهة واحدة مسؤولة، مع عدم تنفيذ أي مشروع حتى تتم المصادقة على أهميته وألويته من خلال إجراء تحليل اقتصادي له وفقاً لمعايير محددة سلفاً. وفي الوقت نفسه، يجري وضع إطار لرصد وتقييم نتائج قرارات الاستثمار والمبادرات السياسية. وإلى حد ما، تم إعادة تنظيم تحصيل الضرائب وإحراز بعض التقدم في الرقابة المفروضة على المتأخرات الضريبية، لكن الضرائب الأردنية التي يتم تحصيلها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي هي أقل بمقدار 5 نقاط مئوية عما كانت عليه عام 2007 وذلك نتيجة القرارات السياسية، في حين تم تقدير هيكل معقد من الإعفاءات الضريبية في عام 2013 لتصل قيمته إلى 7٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

9. وهناك آفاق جيدة للتحسن المستمر في إدارة المالية العامة بدعم من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وتقدم تعهدات الحكومة لصندوق النقد الدولي في سياق قرض الصندوق الممتد مزيداً من التأكيد على ذلك، وينبغي أن يؤدي الضبط المتزايد للأوضاع المالية العامة، الذي يشكل جزءاً من هذا البرنامج، إلى تحرير الموارد التي ستستخدم لتحسين الخدمات. وسيؤدي تحسن الوضع في البلدان المجاورة إلى تسهيل إمكانية إقامة اقتصاد أقوى في الأردن وتقليل الضغوط على البنية التحتية والخدمات العامة في البلد، ولكن لا يمكن الاعتماد على أمور كهذه في الوقت الراهن. وحالياً، هناك حاجة لزيادة فعالية جمع الضرائب، والتقليل من عبء الرقابة الداخلية، وإعادة توجيه أعمال التدقيق الداخلي والخارجي من أجل المساهمة بفعالية أكبر في تحسين كفاءة تقديم الخدمات. ولكن لا بد من الاعتراف بأن هياكل وإجراءات إدارة الشؤون المالية العامة التي تتطابق مع جميع معايير الإنفاق العام والمساءلة المالية لقياس الممارسات الجيدة لن تضمن بحد ذاتها تقديم الخدمات العامة الجيدة: وهذا سيعتمد أيضاً على القرارات السياسية بشأن المبالغ التي ينبغي جمعها من خلال الضرائب، والأولويات النسبية التي تعطى لمختلف أنشطة الحكومة.

الجدول 1: ملخص حول مؤشرات الأداء ودرجات المحاور

المؤشرات	نتيجة م أ	المحور 1	المحور 2	المحور 3	المحور 4
المحور 1: موثوقية الموازنة					
1. نتائج الإنفاق الإجمالي	A				
2. نتائج مكونات النفقات	C+	A	C	A	
3. نتائج الإيرادات	C+	C	B		
المحور 2: شفافية المالية العامة					
4. تصنيف الموازنة	D				
5. توثيق الموازنة	B				
6. عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	C+	C	C	B	
7. التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية	A	A	A		
8. معلومات الأداء لتقديم الخدمات	C	B	B	D	D
9. قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات المالية	B				
المحور 3: إدارة الموجودات والمطلوبات					
10. الإبلاغ عن المخاطر المالية	C	C	C	C	
11. إدارة الاستثمار العام	D+	C	C	D	D
12. إدارة الموجودات العامة	D+	D	C	D	
13. إدارة الديون العامة	A	A	A	B	
المحور 4: استراتيجية مالية موجهة بالسياسات					
14. تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي	C+	D	A	C	
15. الاستراتيجية المالية	C+	C	B	C	
16. الأفاق متوسطة الأجل في إعداد موازنة النفقات	B	A	A	B	D
17. عملية إعداد الموازنة	B	C	A	C	
18. مراجعة السلطة التشريعية للموازنات	C+	A	C	C	A

المحور 5: القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة					
D	D	B	B	C	19. إدارة الإيرادات
	A	A	A	A	20. عمليات المحاسبة المتعلقة بالإيرادات
C	C	A	A	B	21. إمكانية التنبؤ بمخصصات الموارد للسنة
		A	B	B+	22. متأخرات الإنفاق
A	A	A	A	A	23. ضوابط الرواتب والأجور
D	B	A	B	B	24. الشراء العام/اللوازم
	A	A	B	A	25. الرقابة الداخلية على النفقات الخارجة عن إطار الرواتب
B	A	C	C	C+	26. التدقيق الداخلي
المحور 6: المحاسبة والإبلاغ (رفع التقارير)					
B	D	D	D	D+	27. نزاهة البيانات المالية
	C	B	A	C+	28. تقارير الموازنة خلال السنة
	C	B	A	C+	29. التقارير (القوائم) المالية السنوية
المحور 7: المراجعة والتدقيق الخارجي					
D	B	D	D	D+	30. التدقيق الخارجي
A	D*	C	D*	C	31. مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق

1.1 المبررات والغايات

2. واصلت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية لأكثر من عشر سنوات، وبدعم من شركاء التنمية الدوليين، تنفيذ العديد من المبادرات لتحسين جوانب متنوعة من إدارة المالية العامة. وفي عام 2015، أطلق الاتحاد الأوروبي أول شريحة لبرنامج دعم موازنة قطاعية "دعم الإصلاح الشامل للمالية العامة والإدارة العامة (PFPA)" وقد تم بموجبه دفع 40 مليون يورو عبر ثلاثة شرائح، إضافة إلى 7.5 مليون كدعم تقني، وجاء هذا الدعم بعد برنامج سابق يطلق عليه "دعم إصلاح الإدارة المالية العامة في الأردن" وبموجبه تم دفع 75 مليون يورو خلال الفترة ما بين 2011 - 2014. وركز البرنامج الأول على التحسينات التي تطرأ على التدفق النقدي، وإدارة الدين، وإعداد الموازنة، وتخصيص الموارد، وتعبئة الإيرادات، وشفافية ومساواة الإيرادات والنفقات. وأما البرنامج الحالي، فينصب تركيزه على دعم توصيل الخدمات، وزيادة الشفافية والمساواة لاستخدام الأموال العامة، وتعزيز تعبئة الإيرادات المحلية، وضبط المتأخرات الضريبية بشكل أفضل.

2. أطلقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروعها الثالث للإصلاح المالي بقيمة 35 مليون على مدار 4.5 سنوات، ويغطي المشروع سياسة وإدارة الإيرادات، وإعداد الموازنة وتنفيذها (إضافة إلى الدعم المستمر لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية)، والسياسة المالية، واللامركزية. ويأتي ذلك في أعقاب برنامج 2009 - 2016 الذي قدم 43 مليون دولار خلال الفترة 2009 - 2016. وبالإضافة إلى ذلك، 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 العامة.

3. لقد أحرز الأردن تقدماً كبيراً في إدارة الشؤون المالية العامة خلال هذه الفترة، وهو إنجاز أقرت به الحكومة وشركاء التنمية على حد سواء. وقد أجري أول تقييم للإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) في عام 2007 وفي التقييم الأوسع الذي تبعه عام 2011، وُجد أن الأردن قد حقق تقدماً جيداً. ومنذ ذلك الحين، تم إحراز المزيد من العمل والتقدم، بما في ذلك تطوير وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، على خلفية الصعوبات الاقتصادية المتزايدة الناجمة عن الحروب الأهلية في الدول المجاورة كسوريا والعراق. والغرض من التقييم الحالي هو قياس التقدم المحرز على مدى السنوات الخمس الماضية، وتوفير قاعدة لتحديد الأولويات ولاتخاذ مزيد من الإجراءات، وذلك بدعم من الاتحاد الأوروبي وغيره من الشركاء الإنمائيين.

1.2 إدارة التقييم وضمان الجودة

4. وقد وُكل الاتحاد الأوروبي فريقاً من الخبراء بإجراء وتنفيذ هذا التقييم، بموافقة الحكومة الأردنية. ويتألف فريق التقييم، الذي قدمته شركة للتنمية الدولية الأوروبية AECOM من مستشارين دوليين وهما جون ويغينز (قائد الفريق) وديفيد بيغز، والمستشار المحلي الرئيسي عمر البكيرات. وقد استُخدمت في هذا التقييم المعايير المبينة في الإطار الجديد للييفا الذي أطلقه شركائها في شباط 2016. وقد قامت بعثة الاتحاد الأوروبي في عمان (ممثلة بالسيدة كالوا فيرغاموتا) و DEVCO في مقر المفوضية الأوروبية الرئيسي (ممثلة بالسيدة إيلينا أرجونا بيريز) بالتشاور مع الحكومة الأردنية (وزارة المالية ممثلة بالسيدة عبير عميرة)، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي (ممثلة بالسيدة عماد شناعة)، ودائرة الموازنة العامة (ممثلة بالسيدة مجدي الشريقي)، وديوان المحاسبة (ممثلة بالسيدة محمد حياصات)، بإعداد الشروط المرجعية، وقاموا بتقديمها إلى سكرتارية الليفا في 5 أيار 2016. وتم استلام رد سكرتارية الليفا في 19 أيار وأخذت بعين الاعتبار أثناء إعداد النسخة النهائية الصادرة إلى المستشارين (فريق الخبراء). وقد تم إعداد التقرير بالتعاون الكامل ما بين جميع دوائر الحكومة الأردنية المعنية، وأخذت هذه النسخة النهائية بعين الاعتبار جميع الملاحظات التي وضعوها على المسودة الأولية، التي تضمنت أيضاً معلومات من عدد من أصحاب المصلحة غير الحكوميين (المنظمات غير الحكومية، وغرفة الصناعة، والمستشارين الضريبيين) في مختلف جوانب إدارة الشؤون المالية العامة. وإضافة إلى مراجعة جميع الأطراف المعنية في الحكومة الأردنية، تم تنقيح النص من قبل الاتحاد الأوروبي (بعثة عمان و DEVCO)، وسكرتارية الليفا، وصندوق النقد الدولي الذي أبرمت معه الحكومة الأردنية مؤخراً اتفاقية الصندوق للقرض الممتد. وقد أخذت ملاحظات كافة الأطراف في الاعتبار عند إعداد التقرير النهائي.

ملخص تدابير إدارة التقييم وضمان الجودة

تنظيم إدارة تقييم بييفا

مدير التقييم: السيدة كالوا فيرغاموتا، من بعثة الاتحاد الأوروبي في عمان (حتى 31 آب 2016). السيدة جيوليا بيترانجيلي من بعثة الاتحاد الأوروبي في عمان (من 1 أيلول 2016).
فريق التقييم: السيد جون ويجينز رئيس الفريق، والسيد ديفيد بيغز بيجيز مستشار دولي رئيسي، والسيد عمر البكيرات مستشار محلي كبير (قام بتقديم الفريق شركة ((بيدرا للاستشارات (مد AECOM

مراجعة الشروط المرجعية

تاريخ كتابة مسودة المذكرة حول المفاهيم: 4 إبريل 2016.
المدعون للمراجعة: السيدة إيلينا أرجونا بيريز (المفوضية الأوروبية DEVCO، بروكسل)، والسيدة عبير عميرة (وزارة المالية)، والسيد مجدي الشريقي (دائرة الموازنة العامة)، والسيد عماد شناعة (وزارة التخطيط والتعاون الدولي)، والسيد محمد حياصات (ديوان المحاسبة)، وسكرتارية بييفا.

المراجعون الذين قدموا ملاحظاتهم: مسؤولي الحكومة الذين تم إدراجهم خلال نيسان 2016 وسكرتارية الليفا في 19 أيار 2016
تاريخ الشروط المرجعية النهائية: 25 أيار 2016

مراجعة تقرير التقييم

تاريخ مراجعة مسودة التقرير: 15 أيلول 2016
مدعوو المراجعة الذين وضعوا ملاحظاتهم على التقرير: سكرتارية بيغا (17 تشرين الأول، 2016)، والمفوضية الأوروبية (DEVCO و EUD) (17 تشرين الأول، 2016)، وصندوق النقد الدولي (السيد ساجي توماس) (23 تشرين الأول 2016)، ووزارات الحكومة الأردنية (تواريخ مختلفة من 25 تشرين الأول 2016 إلى أوائل كانون الأول 2016)
تاريخ مسودة التقرير المنقحة: 2 شباط 2017، مع استجابة سكرتارية بيغا في 10 شباط 2017
تاريخ النسخة النهائية للتقرير: 23 شباط 2017

1.3 منهجية التقييم

5. ينصب التركيز الرئيسي للتقرير على الدوائر البالغ عددها 53 (الوزارات والدوائر التي لديها فصول مستقلة في الموازنة) التي تغطيها موازنة الحكومة المركزية (BCG)، لأنها تشكل لب قانون الموازنة العامة لكل سنة. إلا أنه يوجد أيضاً 59 وحدة حكومية تدرج موازنتها ضمن قانون موازنة سنوي منفصل. وبعض هذه الهيئات هي هيئات تنظيمية، أو مقدمي خدمات ذوي تمويل ذاتي أو مدري دخل فائض، ولكنها مجتمعة تكبد الحكومة عجزاً يزيد من مديونيتها. كما أنّ موازنة الحكومة المركزية والوحدات الحكومية تغطي مع بعضها البعض كل هيئات الحكومة العامة تقريباً، باستثناء البلديات، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والجامعات الحكومية. وترسل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تقاريرها المالية بشكل منفصل، ويتم استثناء الجامعات العامة التي يتم تمويلها جزئياً من الرسوم التي يدفعها الطلبة باعتبارها شبه مستقلة. ولأغراض رفع التقارير العامة، لا يتم الفصل ما بين الوحدات الحكومية التي تعتبر شركات، وبالتالي هي خارج إحصاءات مالية الحكومة، عن باقي الهيئات. وعندما يتم قياس مؤشر الأداء أو المحور في تقييم بيغا على أساس الإجراءات الحاصلة خلال آخر ثلاث سنوات، وهي الفترة ما بين 2013-2015، يعتبر عام 2015 هو آخر سنة مالية تتوفر فيها معلومات كاملة. أما عندما تستند النتيجة إلى آخر وضع، يكون التاريخ المقصود أيلول 2016. علماً بأنه قد تم تقييم جميع مؤشرات الأداء البالغ عددها 31 في الإطار الجديد لعام 2016. وتُستمد المعلومات المستخدمة في إعداد هذا التقرير من التقارير المالية المنشورة، والمحاورات مع المسؤولين في الحكومة الأردنية، والتقارير التي أعدها صندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي.

2.1 الوضع الاقتصادي في الأردن

1. نما الاقتصاد الأردني بمعدل يبلغ 6.5 بالمائة سنوياً خلال الفترة ما بين 2000 – 2009، بيد أن التباطؤ العالمي والإقليمي في أعقاب الأزمة المالية لعام 2008 خفض النمو إلى 2.3 في المائة في عام 2010. وبدأ يتعافى النمو بنسبة 3.1 في المائة في عام 2014، إلا أنه عاود إلى التراجع في عام 2015 ليصل إلى نسبة 2.3 في المائة، مما خيب آمال التحسن المستمر، ولم تبدو تطلعات عام 2016 أفضل بكثير. ويعكس الأداء الاقتصادي البطيء الأثر السلبي الكبير على الأردن جراء تصاعد الصراعات في المنطقة، الذي أدى إلى انخفاض التجارة والاستثمار الداخلي وإيرادات السياحة مع إلزام الأردن بتحمل عبء تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين من سوريا والعراق. ومع أن الأرقام الرسمية أشارت في السابق إلى أن تقدير عدد سكان الأردن يقل عن 7 ملايين نسمة، وجد التعداد السكاني الذي أجري في نهاية عام 2015 أن عدد السكان يقارب 9.53 مليون نسمة، ثلثهم من غير الأردنيين، من بينهم 1.3 مليون سوري (يعيش منهم 130,000 فقط في مخيمات اللاجئين) و 0.6 مليون عراقي. وتعني هذه الأرقام أن دخل الفرد في الأردن أقل بكثير مما كان مقدراً في السابق، حيث أن الأرقام السابقة حددت الدخل لكل شخص بالأردن بحوالي 3900 دينار في عام 2014، إلا أن الدخل انخفض لاحقاً إلى أقل من 2900 دينار أردني في عام 2015 بسبب توزيع نفس القيمة على عدد أكبر من السكان. ومع نمو الاقتصاد ببطء، انخفضت عائدات الضرائب أيضاً: بالرغم من أن الطلب على الخدمات العامة يزداد بسرعة، دون أي زيادة على الموارد لاستيفاء هذه الطلبات. وكانت النتيجة بالنسبة للأردن عجزاً مالياً مستمراً وارتفاع الدين العام. ويُلخص الجدول 1 بعض العناصر الرئيسية للوضع.

الجدول 1: بعض المؤشرات الاقتصادية التي تم اختيارها

2016 Proj.	2015	2014	2013	
26,970	26,637	25,437	23,852	الناتج المحلي الإجمالي حسب أسعار السوق الحالية (مليون دأ)
2.8	2.4	3.1	2.8	الزيادة الفعلية على الناتج المحلي الإجمالي (%)
...	9.53	8.80	8.11	السكان (مليون)
...	2,795	2,890	2,941	الناتج المحلي الإجمالي للشخص الواحد
1.25	- 1.6	1.7	3.1	مؤشر أسعار المستهلك (زيادة %، نهاية الفترة)
-9.0	-9.0	-6.8	-10.8	الحساب الجاري الخارجي (% الناتج المحلي الإجمالي)
-3.8	-5.4	-9.2	-9.4	إجمالي العجز في القطاع العام (% الناتج المحلي الإجمالي)
87.1	85.8	80.8	80.1	إجمالي صافي الدين العام (% الناتج المحلي الإجمالي)
36.9	35.2	31.9	30.0	الدين الخارجي العام (% الناتج المحلي الإجمالي)

المصدر: النشرة المالية / وزارة المالية، صندوق النقد الدولي 225 / CR15 و 295/16، دائرة الإحصاءات العامة - الحكومة الأردنية

2. إن معدل الفقر والبطالة في الأردن مرتفع جداً، ووفقاً لرؤية الأردن 2025، اعتُبر 14.4 بالمائة من السكان ضمن فئة الفقراء في عام 2010، ولم يأخذ هذا الرقم بعين الاعتبار اللاجئين الذين وصلوا منذ ذلك الحين إلى الدولة. وفي عام 2013، كان يعمل في السوق الاقتصادي الرسمي ما مجموعه 32 بالمائة فقط من السكان في سن العمل (54 بالمائة من الرجال و 10 بالمائة من النساء - من بين أدنى معدلات مشاركة الإناث في العالم). وأشار تقرير صندوق النقد الدولي الصادر في حزيران عام 2014 حول المشاورات السنوية للمادة الرابعة مع الحكومة الأردنية / CR14 (إلى أن التوظيف قد زاد بنسبة 1 بالمائة فقط بين عامي 2011 و 2013، في حين ارتفع عدد السكان في سن العمل بنسبة 6 بالمائة). وخُصص التقرير إلى أن هناك حاجة إلى 400 ألف وظيفة جديدة خلال الفترة 2013-2020 وذلك من أجل استيعاب النمو في عدد السكان الذين هم في سن العمل، في حين أن توقعات النمو آنذاك تنبأت (والذي يعتبر الآن رقم يبعث على التفاؤل الكبير) بتوفير 275,000 وظيفة فقط. وفي الوقت ذاته، لا يراعي معدل البطالة الرسمي الحالي البالغ نحو 14 بالمائة أولئك الذين لا يستطيعون العثور على عمل في القطاع غير الرسمي، وهناك اعتقاد سائد بأن معدل البطالة الإجمالي يبلغ نحو 30 بالمائة. وبما أنه لا يوجد عملياً أي مجال للمزيد من التوظيف في القطاع العام، فإن التخفيف من مشكلة البطالة يجب أن تقع على عاتق النمو في القطاع الخاص.

4. وضع الأردن خطط طموحة لتحقيق أهدافه المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وترد هذه الأهداف في برنامج رؤية الحكومة لعام 2025 الذي يشمل جميع قطاعات الاقتصاد والمجتمع. وتوجد إجراءات عاجلة في برنامج التنمية التنفيذية 2016 - 2018، الذي يضع افتراضات متواضعة نسبياً بشأن النمو الاقتصادي، كما أنه يوفر تشخيص واقعي للعديد من العقبات التي تقف عائقاً بوجه إدخال تحسينات على تقديم الخدمات العامة.

2.2 التوجهات المتعلقة بالمالية والموازنة للفترة 2013-2015

4. تتلخص البيانات المالية الإجمالية في الجدول 2 الذي يشمل فصول الموازنة للحكومة المركزية الرئيسية البالغ عددها 53 إضافة إلى الوحدات الحكومية الأخرى البالغ عددها 59 والتي تندرج كل عام ضمن قانون موازنة منفصل.

الجدول 2: البيانات المالية الإجمالية
(% الناتج المحلي الإجمالي - % GDP)

2015		2014		2013		
% GDP	مليون د	% GDP	مليون د	% GDP	مليون د	
25.5	6,796.4	28.6	7,267.6	24.1	5,758.9	إجمالي الإيرادات - الموازنة الرئيسية
22.2	5,910.1	23.7	6,031.1	21.5	5,119.8	الإيرادات المحلية - الموازنة الرئيسية
3.3	886.3	4.9	1,236.5	2.6	639.1	المنح الخارجية
29.0	7,722.9	30.9	7,851.1	29.7	7,076.9	إجمالي النفقات - الموازنة الرئيسية
25.6	6,808.5	27.3	6,925.2	26.6	6,340.4	النفقات دون فوائد
3.4	914.4	3.6	925.9	3.1	736.5	الفائدة على الدين - الموازنة الرئيسية
3.5	926.5	2.3	583.5	5.5	1,318.0	إجمالي العجز - الموازنة الرئيسية
-	12.1	-1.3	-342.4	2.4	581.5	العجز الأساسي - الموازنة الرئيسية
4.6	1,232.5	2.4	617.4	2.1	506.9	إجمالي الإيرادات - الوحدات الحكومية
6.5	1,721.5	6.5	1,663.8	7.2	1,711.8	إجمالي النفقات - الوحدات الحكومية
1.8	483.0	4.1	1,046.4	5.1	1,204.9	صافي العجز - الوحدات الحكومية
8.6	2,292.4	5.8	1,486.7	10.5	2,515.9	إجمالي صافي التمويل
5.1	1,360.4	3.1	795.6	9.7	2,302.1	صافي التمويل الخارجي
3.5	932.0	2.6	663.2	0.9	213.7	صافي التمويل المحلي

المصادر: النشرة المالية الحكومية لوزارة المالية الصادرة في نيسان 2016 حول إحصاءات الموازنة الرئيسية والتمويل (محصوبة من جدول مؤشرات الدين العام الرئيسية). قوانين الموازنة للوحدات الحكومية 2015 و 2016 (أرقام عام 2015 متوقعة وليست فعلية)

5. كما هو مبين في الجدول 2، تم تقدير الإجمالي النقدي للنفقات الرئيسية للموازنة في عام 2015 أقل من مستوى السنة التي سبقتها، وبالتالي انخفضت بشكل ملحوظ في الحقيقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وانخفضت الإيرادات المحلية الإجمالية التقديرية بشكل طفيف بين عامي 2014 و 2015 بعد أن شهدت زيادة كبيرة بين عامي 2013 و 2014، إلا أن الانخفاض العام في الإيرادات بين عامي 2014 و 2015 نتج أساساً عن انخفاض عائدات المنح الخارجية. ويعزى هذا التحسن الملموس في العجز العام الذي شهدته الوحدات الحكومية بين عامي 2014 و 2015 أساساً إلى انخفاض الخسائر في شركة الكهرباء نظراً لتخفيض تكاليف التوليد بسبب انخفاض أسعار النفط.

6. ويبين الجدول 3 تخصيص الموارد لمختلف المهام الرئيسية للحكومة بالنسبة للموازنة الرئيسية فقط. (ليس لدينا أرقام إجمالية تتعلق بوظائف ومهام الوحدات الحكومية، فقط يتوفر لدينا أرقام موازنتها الأصلية.)

الجدول 3: التخصيص الوظيفي لنفقات موازنة الحكومة المركزية للفترة 2013-2015

2015		2014		2013		
% GDP	مليون د	% GDP	مليون د	% GDP	مليون د	
5.1	1,370.9	5.7	1,444.5	4.8	1,134.9	الوظيفة العامة
3.5	935.8	3.6	899.2	3.6	849.0	الدفاع
3.9	1,043.7	4.0	1,005.5	3.9	919.0	النظام العام والسلامة العامة
1.9	512.3	2.3	577.6	1.7	407.5	الشؤون الاقتصادية
0.2	43.9	0.2	40.7	0.3	64.3	الحماية البيئية
0.9	238.8	0.9	219.6	1.2	279.2	الاسكان والمرافق المجتمعية
3.3	876.2	3.4	870.9	3.0	714.8	الصحة
0.6	155.4	0.6	140.5	0.6	135.3	الترفيه، والثقافة، والدين
3.9	1,042.4	4.0	1,006.4	4.0	943.4	التعليم
5.6	1,503.6	6.5	1,646.2	6.8	1,629.7	الحماية الاجتماعية (تشمل دعم السلع)
29.0	7,722.9	30.9	7,851.1	29.7	7,076.9	المجموع

المصدر: النشرة المالية لوزارة المالية، نيسان 2016

وكما يبين الجدول 3، فإن توزيع الموارد لمختلف الوظائف ظل مستقرًا نسبياً بشكل عام مع مرور الوقت، عدا عن مخصصات الحماية الاجتماعية فقط (بما في ذلك المعونات)، وتم خفض المنافع الخاصة بالموظفين الحاليين والسابقين بشكل كبير عام 2015. وسيزيد إدراج نفقات الوحدات الحكومية من المخصصات الصحية بما مقداره 4 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن النفقات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية ستتجاوز 4 بالمائة، كما سترتفع نفقات المساكن والمرافق بنحو 3 بالمائة. وتشكل المخصصات المتعلقة بالتعليم والصحة نسبة كبيرة من مجموع إجمالي النفقات (حوالي 14 بالمائة و 11 بالمائة على التوالي)، وإن كانت أقل بكثير من الأرقام المماثلة لمعظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

7. ويبين الجدول 4 توزيع نفقات الفترة ما بين 2013 - 2015 حسب التصنيف الاقتصادي. وتستخدم الحكومة الأردنية هذا التصنيف، مع أنه لا يتماشى تماماً مع إحصاءات مالية الحكومة، لأن النفقات العسكرية لا توزع على الفئات الاقتصادية المختلفة (الأجور والرواتب والسلع والخدمات وما إلى ذلك). وبالمثل، فإن المبالغ المبيّنة في النفقات المتفرقة توزع في العادة على الفئات الاقتصادية لإحصاءات مالية الحكومة. وإذا تم تصنيف عنصر الأجور في النفقات العسكرية وفقاً للتصنيف الاقتصادي، فإن المبلغ الإجمالي المخصص لتكاليف العمالة سيتضاعف على الأقل كنسبة من إجمالي النفقات. وتتألف معظم نفقات المنافع الاجتماعية من مدفوعات المعاشات التقاعدية للموظفين العسكريين المتقاعدين وموظفي الخدمة المدنية، أما المعاشات التقاعدية لفئات السكان الأخرى، وللموظفين العسكريين وموظفي الخدمة المدنية المُعَيَّنِينَ بعد عام 1995، تقوم مؤسسة الضمان الاجتماعي بدفعها. ويبين الجدول بوضوح مدى ضيق المجال المتاحة لأي نفقات أخرى، بعد توفير تكاليف الموظفين (بما في ذلك تكاليف الخدمة

العسكرية)، ومدفوعات الفائدة، والمعاشات التقاعدية العسكرية والخاصة بالخدمة المدنية. ومن المرجح أن تكون المخصصات المحدودة جداً لشراء السلع والخدمات ذات أثر كبير في تقويض نوعية تقديم الخدمات العامة.

الجدول 4: التصنيف الاقتصادي لنفقات

موازنة الحكومة المركزية للفترة 2013-2015

الفئة الاقتصادية	2013	2014	2015
	مليون د	% إجمالي الإنفاق	مليون د
تكاليف الموظفين	1,268.8	17.9	1,320.1
شراء الخدمات والسلع	270.5	3.8	479.5
مدفوعات الفائدة	736.5	10.4	925.9
دعم الوحدات الحكومية، إلخ	78.6	1.1	78.3
دعم المواد الغذائية، إلخ	260.2	3.7	218.4
المنح للهيئات العامة	192.7	2.7	205.8
المنافع الاجتماعية	1,357.9	19.2	1,472.6
النفقات المتفرقة	113.0	1.6	91.7
النفقات الحكومية	1,778.7	25.1	1,920.1
النفقات الرأس مالية	1,021.0	14.4	1,137.5
إجمالي النفقات	7,076.9		7,851.1

المصدر، النشرة المالية لوزارة المالية حزيران 2016.

2.3 التدابير القانونية والتنظيمية لإدارة الشؤون المالية العامة

8. الأردن ذو نظام ملكي دستوري، أي أن لدى السلطة التشريعية صلاحيات محدودة نسبياً. وقد صدر الدستور في عام 1952، وتم تعديله لاحقاً في عدة مناسبات (بموافقة ثلثي أعضاء مجلسي النواب والأعيان \ مجلس الأمة)، وكان آخر هذه التعديلات في عام 2016 ويفيد هذا التعديل بتعزيز صلاحية جلالة الملك على القيام ببعض التعيينات دون التشاور مع الحكومة، بشكل ما. ويُعين الملك رئيس الوزراء، كما يعين الوزراء بالتشاور مع رئيس الوزراء. ولا تعتمد الحكومة على مجلس الأمة إلا إذا كان ينبغي على الحكومة قيد التعيين السعي للحصول على تصويت الثقة، وعليها أن تستقيل إذا لم تحصل على الثقة. ويتكون مجلس الأمة من مجلس النواب المنتخبين لمدة أربع سنوات، ومجلس الأعيان الذي يتم تعيين أعضائه من أشخاص لديهم سجل من الخبرة في مختلف جوانب الخدمة العامة. ويتطلب التشريع الرئيسي الجديد المتعلق بهيكل الضرائب ونسبها وإيرادات ونفقات الهيئات الحكومية المدرجة في الموازنة السنوية الرئيسية وموازنة الوحدات الحكومية المستقلة (انظر الفقرة 4 أعلاه) موافقة كلا المجلسين على الموازنة قبل إصدارها من قبل جلالة الملك (المادتان 111 و 112 من الدستور). ويجتمع مجلس الأمة عادة لمدة أربعة أشهر كل عام ابتداء من تشرين الثاني وبالتالي، ينبغي أن يكون في وضع يسمح له بالموافقة على الموازنة كل سنة قبل بدء السنة المالية الجديدة. فالكثير من التشريعات الرئيسية تفتقر إلى التفاصيل، بل وحتى المضمون، حيث تملك الحكومة سلطة إصدار قوانين داخلية تحدد جوانب كثيرة من إدارة المالية العامة بشكل فعلي.

9. ويخضع إعداد الموازنة وتنفيذها لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم 58 لسنة 2008 الذي يحدد مسؤوليات دائرة الموازنة العامة وهي وحدة مستقلة تقدم تقاريرها مباشرة إلى وزير المالية، إلا أنه تم تحديد الأسس الرئيسية لإدارة الإيرادات والنفقات والمحاسبة، والرقابة المالية، في النظام المالي رقم 3 (1994) بصيغته المعدلة لاحقاً، وفي التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم 1 (1995). ويحدد قانون الموازنة العامة كل عام القواعد التي تحد من إعادة تخصيص المخصصات الواردة في الموازنة خلال السنة. ولعدة سنوات، جرى بحث قانون أكثر شمولاً لتنظيم الموازنة العامة، ولكن لم تقدم أي مقترحات إلى مجلس الأمة بصدده حتى الآن. وتخضع إدارة الدين من قبل وزارة المالية لقانون إدارة الدين العام رقم 26 (2001) الذي يحدد سقفاً إجمالياً للدين العام الإجمالي نسبته 80 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، ولا يعطي أي دور لمجلس الأمة للموافقة على الزيادات في الاقتراض كل عام. يقضي قانون الفوائض المالية رقم 30 (2007) بضرورة تسليم الفوائض من قبل الوحدات الحكومية في نهاية كل سنة إلى حساب الخزينة الموحد في البنك المركزي الأردني.

10. ويتم فرض الضرائب وإدارتها من قبل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ودائرة الجمارك العامة، ودائرة الأراضي والمساحة المسؤولة عن ضرائب الأملاك، وجميعها وحدات منفصلة ترفع تقاريرها مباشرة إلى وزير المالية. وتخضع ضريبة الشركات وضريبة الدخل حالياً لقانون ضريبة الدخل لعام 2014، بينما تخضع ضريبة المبيعات لقانون ضريبة المبيعات العامة لعام 2010. وتخضع الرسوم الجمركية لقانون عام 1998 والعديد من التوجيهات اللاحقة، وتخضع ضرائب الملكية لقانون عام 1954 بصيغته المعدلة لاحقاً. وانخفضت نسبة الناتج المحلي الإجمالي المحصلة من الضرائب في السنوات الأخيرة من 21.0 بالمائة في عام 2007 إلى 15.4 بالمائة في عام 2015، وذلك نتيجة للإعفاءات من ضرائب المبيعات ورفع الحد الأدنى لدفع ضريبة الدخل الشخصي بشكل أساسي. ووفقاً لبرنامج التنمية التنفيذية 2016-2018، قللت الإعفاءات من العائد بنسبة 2.5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن تحديد عتبة ضريبة الدخل الشخصي بأكثر من ثمانية أضعاف متوسط الدخل يعني أن أقل من 3 بالمائة من السكان يدفعون ضرائب الدخل.

11. وتخضع إدارة شؤون الموظفين وكشوف الرواتب لنظام الخدمة المدنية الخاص بإدارة الموارد البشرية وتعليمات الرواتب الخاصة بكل إدارة. ويحدد القانون السنوي المصاحب لقانون الموازنة الرئيسي أعداداً ورتب جميع الموظفين في جميع الوزارات. وتنقسم مسؤولية المشتريات العامة بين ثلاثة جهات، أولها وزارة الأشغال العامة والإسكان عبر دائرة العطاءات الحكومية التي تدير تقريباً كافة المشتريات المتعلقة بالمباني والهندسة

المدنية وفقاً لنظام الأشغال الحكومية رقم 71 (1986) بصيغته المعدلة لاحقاً، وثانيها دائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية التي تدير مشتريات السلع والخدمات وفقاً لنظام اللوازم رقم 32 (1993) بصيغته المعدلة لاحقاً، وثالثها دائرة الشراء الموحد التابعة لرئيس الوزراء المسؤولة عن عمليات تنسيق شراء الإمدادات الطبية لخدمات الصحة العامة وفقاً لنظام الشراء الموحد (2002).

12. وتخضع الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي للنظام المالي رقم 3 (1994) بصيغته المعدلة لاحقاً، ونظام الرقابة المالية رقم 3 (2011). وقد تم استكمال الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي من خلال نظام الرقابة المالية المعدل رقم (11) 2014 وتعليمات رئيس الوزراء رقم 9 (أذار 2015) التي توضح مفاهيم التدقيق الداخلي والرقابة الداخلية وكيفية تنفيذهما في الممارسة العملية. ويوجد حالياً نظام سيطرة قوي جداً حيث يتعين على كل وحدة من وحدات الرقابة الداخلية التابعة للدوائر المعنية أن تقوم بالتحقق من كل دفعة، ومن ثم يتم تدقيقها عبر موظف الرقابة الداخلية التابع لوزارة المالية والموجود في كل دائرة من هذه الدوائر، كما أنه يوجد حتى الآن تواجد لموظفي ديوان المحاسبة في الدوائر وهم يجرون تدقيقاً على حوالي ثلث الهيئات الحكومية. ويجري العمل على التدقيق الداخلي للحسابات عبر الدوائر الحكومية، بالتنسيق من وحدة تابعة لمديرية الرقابة والتفتيش التابعة لوزارة المالية. وهناك مبادرة حالية لانسحاب ديوان المحاسبة تدريجياً من الموافقة المسبقة عندما تكون ترتيبات الدوائر موثوقة في مجال الرقابة الداخلية. وتصدر جميع الدوائر تقارير منتظمة وترسلها إلى وزارة المالية وتتطوي هذه التقارير على أداء المهام الخاصة بالرقابة والتدقيق الداخلي. ولا يزال التدقيق خاضعاً لقانون ديوان المحاسبة رقم 28 (1952) بصيغته المعدلة لاحقاً، على الرغم من وجود قانون منقح قيد المناقشة سيعمل على تعزيز سلطة واستقلال ديوان المحاسبة إلى حد ما، إلا أنه لم تتم الموافقة عليه من قبل مجلس الأمة بعد. وتحدد التشريعات الداخلية لمجلس الأمة الأعمال التي يتوجب عليه إجرائها من ناحية الموازنة والمحاسبة والتدقيق.

13- والسلطة القضائية مستقلة عن كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويتم تعيين القضاة من قبل اللجنة القضائية المشكلة بشكل مستقل، كما تم تأسيس محاكم خاصة للاستماع إلى الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الضريبية التي لم تحل إدارياً.

2.4 المؤسسات المشاركة بإدارة المالية العامة

14. تتضمن موازنة الحكومة الرئيسية في الأردن (موازنة الحكومة المركزية) 53 فصلاً تمثل وزارات كاملة أو أجزاء مستقلة من الوزارات. ويحدد قانون الموازنة السنوي حد الإنفاق لكل فصل بحيث لا يمكن تجاوزه دون الحصول على موافقة مجلس الأمة على تنقيح القانون. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد حالياً 59 وحدة حكومية أنشئت كل منها بموجب تشريع منفصل لأداء وظائف عامة. ويوافق مجلس الأمة سنوياً على قانون الموازنة السنوي المنفصل الذي يغطي إيرادات ونفقات هذه الوحدات. وبعض هذه الوحدات هي هيئات تنظيمية، وبعضها تتولى مسؤوليات محددة حول تعزيز جوانب التنمية الاقتصادية و / أو الاجتماعية، ومنها مرافق عامة. ويتم تغطية معاشات الموظفين الحكوميين الذين تم تعيينهم قبل عام 1995 عبر مستحقات التقاعد غير الممولة التي تؤثر فقط على جانب الإنفاق في الموازنة الرئيسية. ويغطي صندوق التأمين الصحي جميع موظفي الحكومة، وهو وحدة حكومية يساهمون فيها بما مقداره 3 بالمائة من دخلهم. أما بقية السكان، بمن فيهم الموظفون الحكوميون الذين تعينوا بعد عام 1995، فيغطيهم الضمان الاجتماعي (المعاشات التقاعدية والبطالة وإصابات العمل ومنافع الأمومة) التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن والتي تمولها الاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل والموظفين حالياً والتي بلغ مجموعها في عام (2016) ما نسبته 21 بالمائة من الدخل، ويتغطية يصل أقصى مقدارها إلى 36000 دينار أردني في السنة. وتحصل الجامعات الحكومية العشر على إعانة سنوية مقدمة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ولكنها لا تعامل معاملة الوحدات الحكومية ولا يتم الإبلاغ عنها كجزء من القطاع الحكومي العام. وبالنسبة لفئة المؤسسات المالية العامة، يُعامل البنك المركزي الأردني كوحدة حكومية، وهناك أيضاً بنك تنمية المدن والقرى الذي أسسته الحكومة، ولكنه لا يُعامل كوحدة حكومية، ويقوم هذا البنك بتوجيه الأموال إلى البلديات، وقد يقدم لهم قروض أو تسهيلات سحب على المكشوف شريطة موافقة وزارة الشؤون البلدية عليها.

15. ويوجد في الأردن 12 محافظة وتقوم مكاتب المحافظة التابعة للحكومة بالإشراف على العمليات الحكومية في هذه المحافظات، وحتى الآن، لا تزال مكاتب المحافظات جزءاً من الحكومة المركزية وتعمل تحت إشراف وزارة الداخلية، وليس لديها مجالس منتخبة أو معينة. ويتم احتساب جميع عملياتها كجزء من موازنة الحكومة الأردنية. ومع ذلك، يجري العمل على تنفيذ اللامركزية في الأنشطة الحكومية، وزيادة المساءلة المحلية بخصوص تقديم الخدمات العامة. وفي الوقت نفسه، فإن أهم حكومة دون وطنية ذات مساءلة محلية هي أمانة عمان الكبرى، التي تتجاوز نفقاتها السنوية جميع موازنات البلديات الأخرى البالغ عددها 100 بلدية بشكل كبير. ويوجد في عمان مجلس نصفه منتخب، بينما تُعين الحكومة النصف الآخر. وهناك بلديات أخرى لديها مجالس منتخبة بالكامل. وإجمالاً، تبلغ النفقات السنوية لجميع البلديات، بما فيها عمان الكبرى، حوالي 10 بالمائة من نفقات موازنة الحكومة المركزية. وتخضع الموازنة السنوية لكل بلدية لموافقة وزارة الشؤون البلدية ووزارة المالية. ويوضح الجدول 5 إجمالي الإيرادات والنفقات للقطاع العام بأسره في عام 2015، ويعرض الجدول 6 صورة كاملة للحكومة المركزية.

الجدول 5: هيكل القطاع العام

المصادر: وثائق الموازنة، ووزارة الشؤون البلدية، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي مليون دينار

2015	الموازنة الرئيسية	الوحدات الحكومية	مؤسسة الضمان الاجتماعي	التعليم العالي	المؤسسات المالية العامة
الحكومة المركزية	53 فصل الإيرادات: 6,796 الإنفاق: 7,723	59 وحدة الإيرادات: 1,232 الإنفاق: 1,721	وحدة الإيرادات: 1,254 الإنفاق: 793	10 وحدات الإيرادات: 494 الإنفاق: 601	البنك المركزي بنك تنمية المدن والقرى
أمانة عمان الكبرى	وحدة الإيرادات: 315 الإنفاق: 315				
البلديات الأخرى	100 وحدة الإيرادات: 240 الإنفاق: 260				

الجدول 6: تجميع نفقات الحكومة المركزية

مليون دينار

2015	موازنة الحكومة المركزية	الوحدات الحكومية	مؤسسة الضمان الاجتماعي	التعليم العالي	المؤسسات المالية العامة
الإيرادات	6,796.4	1,232.5	1,254	494	9,618.5
النفقات	7,722.9	1,721.5	793	601	10,838.4
التحويل إلى وحدات الحكومة المركزية الأخرى	(الضمان الاجتماعي) (الجامعات) -57.0				

16. تعتبر وزارة المالية المسؤول الرئيسي عن إدارة المالية العامة. ويتولى القسم المركزي في الوزارة مسؤولية الإدارة الاقتصادية والتنظيم، والسياسة المالية (بما في ذلك وضع الإطار المالي متوسط المدى)، وإدارة النقود والديون، وإعداد التقارير المالية، وتنسيق الرقابة الداخلية والتدقيق بين كافة هيئات الحكومة. أما الأقسام المنفصلة في الوزارة فهي المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة (دائرة الموازنة العامة، وجمع الضرائب (دائرة ضريبة الدخل والمبيعات)، ودائرة الجمارك العامة، ودائرة الأراضي المساحة التي تجمع الضرائب الخاصة بالملكية). وبالإضافة إلى ذلك، تقوم دائرة اللوازم العامة بشراء السلع والخدمات نيابة عن الوزارات والوحدات الأخرى، وهي مسؤولة عن المسائل العامة المتعلقة بسياسة المشتريات. وبالإضافة إلى تحديد الأرقام التفصيلية للإيرادات والنفقات للسنة المقبلة، تغطي وثائق الموازنة الرئيسية وتلك الخاصة بالوحدات الحكومية توقعات خاصة بكل من الإيرادات والنفقات للسنتين المقبلتين.

17. وتتولى وزارة التخطيط والتعاون الدولي قيادة التخطيط طويل المدى، وكانت المسؤول الرئيسي أيضاً عن إعداد خطة رؤية عام 2025 للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج التنمية التنفيذي للحكومة، 2016-2018. وتنسق وزارة التخطيط والتعاون الدولي التخطيط الاستثماري العام بالتشاور مع دائرة الموازنة العامة لكن يتم اتخاذ القرارات النهائية بشأن المشاريع الكبرى عن طريق لجنة يرأسها رئيس الوزراء، كما أنها مسؤولة عن العلاقات مع شركاء التنمية، وعن إعداد خطة الاستجابة الأردنية لأزمة اللاجئين السوريين 2016-2018 التي تحدد الإجراءات التي تعتبرها الحكومة ضرورية بما يتماشى مع خطة التنمية الاجتماعية، والتكاليف المعنية. وتقع على عاتق وزارة تنمية القطاع العام مسؤولية متابعة التحسينات في هيكل وتنظيم الوزارات والوحدات الحكومية، بما يجعلها أكثر فعالية من حيث التكلفة وأكثر استجابة لاحتياجات المواطنين من حيث تقديم الخدمات العامة. وتتولى وحدة التسليم في رئاسة الوزراء مهمة ضمان تنفيذ 22 إجراء من الإجراءات ذات الأولوية القصوى في إطار رؤية عام 2025 وبرنامج التنمية التنفيذي.

18. يتم تحديد الأرقام والرتب والأجور والبدالات لجميع الموظفين الحكوميين بموجب قانون سنوي مصاحب للموازنة يعده ديوان الخدمة المدنية بالتشاور مع دائرة الموازنة العامة. وتتطلب جميع التعيينات والترقيات موافقة ديوان الخدمة المدنية. ويضطلع ديوان المحاسبة المنشأ بموجب المادة 119 من الدستور بإجراء التدقيق الخارجي على الحسابات. وكما لوحظ في الفقرة 12 أعلاه، لا يزال معظم عمل الديوان يُعنى بإعطاء موافقة مسبقة على جميع المعاملات المالية في ثلث الوزارات والإدارات. وينصب التركيز الرئيسي لأعماله الأخرى على التحقق من الامتثال للمعاملات الفردية، ولدى الديوان موظفون متمركزون في جميع الوزارات والوحدات الرئيسية، وكذلك في مؤسسة الضمان الاجتماعي. وتخضع جميع الوحدات الإدارية لمجال عمل ديوان المحاسبة، على الرغم من أن معظمها يصدر بيانات مالية سنوية يتم تدقيقها من قبل مدققي القطاع الخاص. ويراجع ديوان المحاسبة جميع بياناتها المالية وتقارير التدقيق الخاصة بها، ويرفع توصياته إلى مكتب رئيس الوزراء. وعادة ما يتم تسليم تقرير ديوان المحاسبة السنوي إلى مجلس الأمة في آذار من كل عام، ويبنى هذا التقرير على تدقيق الديوان للمعاملات الفردية خلال السنة السابقة ولا ينطوي التقرير على أي رأي حول حسابات الموازنة النهائية للحكومة، التي لا تكون مكتملة في إطار هذا الجدول الزمني. غير أن الديوان في تقريره الصادر في خريف عام 2015 قام للمرة الأولى بالإدلاء برأيه حول حسابات الموازنة لذلك العام.

3. تقييم أنظمة إدارة المالية العامة

في جميع أنحاء هذا الفصل من التقرير، يتم قياس مؤشرات الأداء على مقياس من A (أعلى درجة) إلى D (أدنى درجة). وعندما يكون للمؤشرات أكثر من بعد واحد، هناك طريقتان للتجميع للوصول إلى الدرجة النهائية للمؤشر. فتحت M1 (الدرجة الأضعف) يتم إعطاء أدنى درجة حصل عليها أي بُعد، مع إضافة (+ إشارة زائد) إلى الدرجة إذا حقق أي من الأبعاد درجة أعلى. وفي إطار M2 (الدرجة المتوسطة)، يتم حساب متوسط درجات المحور وفقاً لجدول وارد في كتيب بيافا "الإنفاق العام والمساءلة المالية". وبالتالي إذا حقق المحور ذو الثلاث أبعاد الدرجات A و B و C، ستكون درجة المؤشر هي B.

المحور الأول: موثوقية الموازنة

تُقيّم مؤشرات الأداء الثلاثة الأولى لإطار الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2016 موثوقية الموازنات الحكومية عن طريق مقارنة النفقات الفعلية ونتائج الإيرادات بالموازنات الأصلية المعتمدة. ويجب أن تكون الموازنة موثوقة بمعنى أنه ينبغي أن يكون كل من النفقات والإيرادات الفعلية قريبين جداً مما كان مقرراً بالموازنة وحسبما هو مخطط له وموافق عليه. وتقوم المؤشرات الثلاثة بتقييم مدى واقعية الموازنة ومدى تنفيذها على النحو المقصود من خلال النظر في السنوات المالية 2013 و 2014 و 2015 (آخر سنة هي آخر نتيجة فعلية).

م أ – 1: نتائج الإنفاق الإجمالي

وهذا المؤشر ذو بعد واحد فقط، يقارن بين نتائج الإنفاق الإجمالي والموازنة الأصلية. ويشمل جميع النفقات، سواء الرأسمالية أو المتكررة، إضافة إلى الجزء الممول من القروض والمنح الخارجية. وتبين مقارنة النفقات الإجمالية الفعلية بالموازنة المعتمدة أصلاً أن النفقات الفعلية انحرفت عن الموازنة الأصلية بنسبة -5.1% في عام 2013 و -3.0% في عام 2014 و -2.0% في عام 2015. وبما أن الفرق كان أقل من 5% في سنتين من ثلاث سنوات، تكون الدرجة A. وبموجب إطار بيافا لعام 2011 لم تؤخذ مدفوعات الفائدة ونفقات المشاريع الممولة من الخارج بعين الاعتبار. ولم يتم تمويل سوى مبالغ صغيرة من القروض الخارجية في الفترة ما بين 2013 - 2015، وتم احتساب معظم المساعدات الخارجية على شكل منح جارية. وإذا تم استثناء مدفوعات الفوائد، ستكون الفروق بين الموازنة والنتائج للسنوات الثلاث -4.7% و -1.0% و -1.0% مما كان سيؤدي أيضاً إلى تحقيق الدرجة A.

الجدول 3.1 معدل تنفيذ الموازنة لإجمالي النفقات

2015	2014	2013	الأرقام (مليون دينار)
7,877	8,096	7,456	إجمالي النفقات في الموازنة المعتمدة أصلاً
7,723	7,851	7,077	النفقات الفعلية
-154	-245	-379	الفرق ما بين النفقات في الموازنة المعتمدة أصلاً وبين الموازنة الفعلية
98.0%	97.0%	94.9%	إجمالي الإنفاق الفعلي كنسبة مئوية % من النفقات المعتمدة في الموازنة الأصلية (%)

المصدر: قوانين الموازنة السنوية، الكشوف المالية السنوية، النشرة المالية للحكومة المركزية، وزارة المالية.

المؤشر م أ 1	نتيجة 2016	مبررات نتيجة 2016	تغيير الأداء وعوامل أخرى
نتيجة إجمالي الإنفاق مقابل A الموازنة الأصلية المعتمدة	نتيجة 2016	نظراً لكون الانحراف أقل من 5% في عامين من الثلاثة أعوام الأخيرة 2013 - 15.	لا تغيير: حتى لو طبقت معايير عام 2011 على بيانات الفترة 2013-2015، ستكون الدرجة A.

م أ – 2 نتائج مكونات النفقات (طريقة التجميع M-1)

يقيس هذا المؤشر تأثير إعادة تخصيص الموازنة خلال السنة على مكونات النفقات، ولهذا المؤشر ثلاثة أبعاد وتستخدم طريقة التجميع MI لجمع درجات أبعاد هذا المؤشر. ويتم احتساب التباين عن طريق تعديل كل بند من بنود الموازنة الأصلية حسب الفرق الكلي بين الموازنة والنتائج، ثم جمع الفروق المطلقة بين هذه المبالغ المعدلة والنفقات الفعلية لكل بند، والتي يُعبر عنها كنسبة مئوية من مجموع النفقات الفعلية. وتستنثى مدفوعات الفوائد من البعد 2.1، ولكنها مشمولة بالبعد 2.2.

2.1 درجة الاختلاف في مكونات النفقات خلال آخر ثلاث سنوات، باستثناء بنود الطوارئ

من ناحية البعد الأول، بلغت الفروق في التصنيف الوظيفي للنفقات 4.4% في عام 2013، و 2.7% في عام 2014، و 2.7% في عام 2015 (هناك تحليل وظيفي مفصل في الجدول 3.2 أدناه). وبما أن الفروق الوظيفية في تركيب النفقات كانت أقل من 5% في جميع السنوات الثلاث، فإن درجة البعد (I) هي A. وتشير هذه الدرجة إلى أن موارد الموازنة المتاحة قد وزعت إلى حد كبير وفقاً للحدود المقررة، وبقي إنفاق الوزارات، والدوائر، والمؤسسات ضمن حدود الموازنة.

ويتبين من تحليل الوظائف الرئيسية لتصنيف وظائف الحكومة الأمم المتحدة أن "الشؤون الاقتصادية" هي أكبر "الخاسرين" في جميع السنوات الثلاث حيث أنها تعاني من انخفاض حصتها النسبية من موارد الموازنة.

الجدول 3.2 التخصيص الوظيفي للنفقات للفترة 2013-2015

مليون دينار												
الوظيفة	موازنة 2013	فعلية 2013	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2014	فعلية 2014	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2015	فعلية 2015	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق
الخدمات الحكومية العامة	384	383	366	17	341	355	331	24	377	370	369	1
الدفاع	849	849	809	40	900	899	874	25	937	936	918	18
النظام العام	922	919	878	41	1008	1006	979	27	1046	1044	1025	19
الشؤون الاقتصادية	541	408	515	107	648	578	629	51	607	512	595	83
الحماية البيئية	86	64	82	18	63	41	61	20	51	44	50	6
الإسكان، إلخ	291	279	277	2	231	220	224	4	246	239	241	2
الصحة	723	715	689	26	911	871	885	14	886	876	868	8
الترفيه، إلخ	139	135	132	3	146	141	142	1	158	155	155	-
التعليم	981	943	934	9	1026	1006	996	10	1036	1042	1015	27
الحماية الاجتماعية	1725	1630	1643	13	1688	1646	1639	7	1515	1504	1485	19
مخصصات الإنفاق	6641	6325	6325	277	6962	6761	6761	184	6859	6722	6722	183
الفائدة	800	737			1100	926			1003	914		
الطوارئ	15	15			35	164			15	87		
إجمالي الإنفاق	7456	7077			8096	7851			7877	7723		
الفرق كنسبة من الفعلي				4.4				2.7				2.7

2.2 نتائج مكونات النفقات حسب النوع الاقتصادي

كانت الفروق في المكونات الاقتصادية للنفقات أكبر بكثير من الفروق الوظيفية، حيث شكّلت 11.2%، و 13.3% و 13.4% على التوالي. وتتوافق هذه النتائج مع درجة C نظراً لأن التباين كان أقل من 15% في كل سنة من السنوات الثلاث. وفي كل سنة، شكّلت النفقات الرأسمالية أهم تباين مطلق أو تباين نسبي مقارنة بالموازنة الأصلية، بحيث تجاوز الإنفاق الفعلي لهذا البند مخصصات الموازنة للسنوات الثلاث جميعها. وترد الأرقام التفصيلية في الجدول 3.3.

الجدول 3.3 التباين في الإنفاق تحت التصنيف الاقتصادي

مليون دينار

العنوان الاقتصادي	موازنة 2013	فعلية 2103	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2014	فعلية 2014	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2015	فعلية 2015	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق
تكاليف Emp.	1304	1267	1237	30	1383	1320	1341	21	1403	1345	1376	31
البضائع والخدمات	375	271	356	85	509	480	494	14	470	403	461	58
الفائدة	800	737	759	22	1100	926	1067	141	1003	914	983	69
الإعانات	306	340	290	50	306	298	297	1	298	291	292	1
المنح للوحدات الحكومية	390	193	370	177	470	206	456	250	381	117	373	256
المزايا الاجتماعية	1487	1358	1411	53	1506	1473	1461	12	1445	1442	1417	25
نفقات أخرى	156	113	148	25	125	92	121	29	148	116	145	29
إنفاق رأس المال	740	1021	702	319	648	1138	629	509	609	1098	597	501
الإنفاق العسكري	1898	1779	1801	22	2049	1920	1987	67	2120	1997	2079	82
إجمالي الإنفاق	7456	7077	7077	793	8096	7851	7851	1044	7877	7723	7723	1032
إجمالي الفرق م أ 1		5.1%			3.0%				2.0%			
الفرق كنسبة من الفعلي				11.2				13.3				13.4

2.3 متوسط حجم الإنفاق الذي تم تحميله فعلياً على بند الطوارئ المخصص للنفقات على مدى السنوات الثلاث الماضية

يستخدم الأردن بشكل محدود جداً بند الطوارئ (بلغ أكبر مبلغ 164 مليون دينار أردني من إجمالي الموازنة الأصلية البالغة 8 مليارات دينار) أي (2.0%) (في عام 2014) انظر الجدول 3.4 أدناه. ويظهر البند كبرنامج منفصل في وزارة المالية في فصل الموازنة الذي يحمل عنوان "برنامج النفقات الطارئة" نظراً للنسبة المنوية الصغيرة من النفقات المدرجة في الموازنة (كان المتوسط على مدى فترة ثلاث سنوات 1.1%)، ودرجة البعد النهائية هي A.

الجدول 3.4 استخدام بند الطوارئ المخصص للنفقات (بالمليون دينار و% النفقات المدرجة في الموازنة)

السنة	الطوارئ المقدرة	الطوارئ الفعلية	الموازنة الأصلية	نسبة الإنفاق الفعلي 100*1/2
2013	15	15	7,456	0.2%
2014	35	164	8,097	2.0%
2015	10	87	7,882	1.1%
متوسط الفترة 2013-15				
1.1%				

المصدر: قوانين الموازنة السنوية، والبيانات المالية السنوية

المؤشر البعد	درجة 2016	مببرات درجة 2016	تغيير الأداء وعوامل أخرى
الدرجة الكلية بطريقة التجميع (M1)	C+		
1. نتائج مكونات النفقات حسب الوظيفة	A	الفرق في مكونات الإنفاق حسب الوظيفة أقل من 5 في المائة في جميع السنوات الثلاث (4.4% و 2.7% و 2.7%)	نفقات المشاريع الممولة من مصادر خارجية كانت مستثنية من التقييم أصلاً. وذلك لأن معظم المساعدات الخارجية تم اعتبارها من المنح الحالية، ولن يكون لاستثناء المشاريع الممولة من الخارج تأثير كبير على التحليل. هذا بعد جديد في إطار عام 2016
2. نتائج مكونات النفقات حسب النوع الاقتصادي	C	كان التباين أكبر من 10% لكن أقل من 15% في السنوات الثلاث (11.2% و 13.3% و 13.4%)	
2. متوسط حجم الإنفاق الذي تم تحميله فعلياً على بند الطوارئ في 2013-15	A	بلغت النفقات الفعلية المحملة على بند الطوارئ في متوسط 1.1% (0.2% و 2.0% و 1.1%)	لا تغيير

م أ -3: نتائج الإيرادات (طريقة التجميع M2)

يتألف هذا المؤشر من بعدين وقياس التباين الكلي في الإيرادات والتباين في مكونات الإيرادات. ويستخدم الأسلوب M2 للتجميع لحساب درجات البعد ويسهم المؤشر في تقييم موثوقية الموازنة بالنظر إلى دقة التنبؤ الخاص بالإيرادات. وهو يتضمن مقارنة بين الإيرادات الإجمالية المدرجة في الموازنة وتلك الفعلية، كما يقدم تحليلاً للتغيرات في مكونات الإيرادات من الموازنة وصولاً إلى النتيجة. ويبيّن الجدول 3.6 البيانات التفصيلية لفترة الثلاث سنوات المنتهية في 31 كانون الأول 2015. وتوجد مصفوفة النتائج الموجزة في الجدول 3.5 أدناه.

الجدول 3.5 مصفوفة النتائج

السنة	الانحراف في إجمالي الإيرادات	التباين في المكونات
2013	93.7%	7.4%
2014	104.1%	11.0%
2015	91.8%	6.8%

المصدر: قوانين الموازنة السنوية، والبيانات المالية السنوية

3.1 نتائج إجمالي الإيرادات

يبين الجدول أنه في السنوات الثلاث التي شملها التقييم، كانت الفروق الإجمالية للإيرادات - 6.3% و 4.1% و -8.2% على التوالي. وبما أن الإيرادات الفعلية كانت بين 92% و 116% من الإيرادات المدرجة في الموازنة في سنتين من السنوات الثلاث، فإن درجة البعد 3.1 هي C. وإذا أخذت الإيرادات المحلية فقط بعين الاعتبار (واستبعدت المنح الخارجية) كما هو مبين في إطار 2011، ستكون الفروق -3.3%، و +3.8% و -5.9%، مما كان سيؤدي إلى الدرجة B.

3.2 نتائج مكونات الإيرادات

بلغت الفروق في مكونات الإيرادات 7.4% و 11.0% و 6.8% على التوالي في السنوات الثلاث الأخيرة. ويقابل ذلك درجة تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية B حيث أن اثنين من الفروق الثلاثة كانت أقل من 10%. ويظهر تحليل البيانات أن الإيرادات من المنح كانت أقل بكثير من الموازنة بين 2013 و 2015. وعلى النقيض من ذلك، حققت إيرادات الممتلكات أداء جيداً بين 2014 و 2015. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن وثائق الموازنة تظهر نفقات كل وزارة أو دائرة بتفصيل ممل، إلا أنها لا تظهر من هي الوزارة / الدائرة المسؤولة عن كل عنصر من عناصر الإيرادات.

الجدول 3.6 تباين مكونات الإيرادات

مليون دينار

البند الاقتصادي	موازنة 2013	الفعلية 2013	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2014	الفعلية 2014	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق	موازنة 2015	الفعلية 2015	الموازنة المعدلة	الفرق المطلق
ضرائب الدخل	765	682	717	35	765	766	796	30	880	859	808	51
ضرائب الممتلكات	110	113	103	10	132	132	137	5	140	125	128	3
ضرائب السلع والخدمات	2610	2533	2446	87	2840	2811	2956	145	3000	2780	2753	27
ضرائب التجارة الدولية	285	325	267	58	340	327	354	27	350	333	321	12
إجمالي الضرائب	3770	3653			4077	4036			4370	4097		
الإشتراكات الاجتماعية	24	22	23	1	24	21	25	4	19	19	17	2
دخل الملكية	340	300	319	19	316	516	329	187	294	345	270	75
إيرادات المبيعات	807	792	756	36	977	883	1017	134	1014	851	931	80
الغرامات، الخ	47	52	44	8	51	-	53	53	54	50	49	1
إيرادات أخرى	308	302	289	13	386	574	402	172	529	550	485	65
المنح الخارجية	850	639	797	158	1151	1237	1198	39	1128	886	1035	149
إجمالي الإيرادات غير الضريبية	2376	2107			2905	3231			3038	2701		
إجمالي الإيرادات	6146	5760	5760	423	6982	7267	7267	797	7408	6798	6798	464

إجمالي الفرق (م أ 3.1)	-6.3%	+4.1%	-8.2%
الفرق كنسبة من الفعلي	7.4	11.0	6.8

المؤشر م أ - 3	نتيجة 2016	ميررات درجة 2016	تغيّر الأداء وعوامل أخرى
النتيجة الكلية	C+		
1. نتائج إجمالي الإيرادات	C		بلغت نسبة النتائج ما بين 92 بالمائة و 116 بالمائة من الموازنة في سنتين من السنوات الثلاث
2. مكونات الإيرادات	B		تغيرت المنهجية حيث أصبحت تغطي الآن الإيرادات الخارجية إضافة إلى الإيرادات المحلية. وإذا استبعدت الإيرادات الخارجية، قد تتراوح النتائج بين 94% و 112% في جميع السنوات الثلاث، وهذا تحسن كبير بالمقارنة مع نتائج الفترة 2008-2010 عندما انخفضت النتائج إلى ما دون 92% في اثنتين من ثلاث سنوات.
			كانت الفروق في مكونات الإيرادات أقل من 10% في اثنتين من السنوات الثلاث الأخيرة

المحور الثاني: شفافية المالية العامة

تتناول مؤشرات الأداء من 4-9 شفافية عرض الموازنة والجوانب الأخرى لإدارة المالية العامة، بما في ذلك نطاق عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية، وشفافية وقابلية التنبؤ بتحويلات الحكومة المركزية إلى الحكومات دون الوطنية، وتوفير معلومات الأداء حول تقديم الخدمات العامة.

م أ - 4: تصنيف الموازنة

يقيس هذا المؤشر أحادي البعد مدى اتساق موازنة الحكومة وتصنيف الحسابات مع المعايير الدولية. ويتمثل شرط الحصول على درجة A أن تستند صياغة الموازنة وتنفيذها وإبلاغها إلى كل مستوى من مستويات التصنيف الإداري والاقتصادي والوظيفي باستخدام معايير إحصاءات مالية الحكومة / تصنيف وظائف الحكومة. ويلبي الأردن هذه المتطلبات في العديد من الجوانب. بيد أن التصنيف الاقتصادي غير كامل، حيث أن 25.9 بالمائة من النفقات الفعلية لعام 2015 صنّفت على أنها نفقات "عسكرية"، و 1.5 بالمائة أخرى كنفقات "متفرقة" وهذه ليست فئات اقتصادية حسب إحصاءات مالية الحكومة. وقد تغيرت هذه الممارسات حالياً حيث سيصبح تصنيف الإنفاق العسكري متسقاً مع التصنيف الاقتصادي في موازنة عام 2017. وقد يكون هناك أيضاً تساؤل عما إذا كان ينبغي عدم تصنيف بعض النفقات التي يتم تقديمها على أنها رأس مالية ضمن النفقات الجارية للصيانة. وينبغي أن يضمن مخطط الحسابات توافر كامل التفاصيل الاقتصادية المتسقة مع إحصاءات مالية الحكومة لجميع النفقات، غير أن المعلومات الكاملة لم تقدم في مقترحات الموازنة أو في تقارير نتائج النفقات لعام 2015. وللحصول على درجة C، يجب تفصيل كامل للنفقات وفقاً للتصنيفات الإدارية والاقتصادية، إلا أنه وفي غياب التصنيف الاقتصادي لجميع النفقات، فإن النتيجة في الوقت الحاضر هي D. وينبغي للترتيبات الجديدة أن تبرر الوصول إلى درجة A في المستقبل. ولا يبدو أنه قد حدث أي تغيير منذ عام 2011 في نطاق الكشف عن البيانات، ولم يتناول التقييم السابق مشكلة عدم اكتمال التصنيف الاقتصادي.

م أ - 4	درجة	ميررات درجة 2016	تغير الأداء أو عوامل أخرى
	2016		
تصنيف الموازنة	D		على الرغم من توفير معلومات كاملة عن التصنيفات الإدارية والوظيفية ودون الوظيفة، إلا أن أكثر من 25 بالمائة من النفقات لا تخصص للفئات الاقتصادية في إطار إحصاءات مالية الحكومة.
			لا تغيير. ولم يتناول تقييم عام 2011 مسألة عدم اكتمال التصنيف الاقتصادي.

م أ - 5 توثيق الموازنة

يقيم هذا المؤشر ذو البعد الواحد شمولية المعلومات المقدمة في وثائق الموازنة السنوية، والتي يتم قياسها إزاء قائمة متخصصة من العناصر الأساسية والإضافية المبيّنة أناه.

وتم تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2016، والمجلد التفصيلي لمشروع قانون الموازنة، ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية، وخطاب الموازنة إلى مجلس النواب في 8 تشرين الثاني لعام 2015. ويبين الجدول أدناه المعلومات الواردة في هذه الوثائق ومقارنتها بالعناصر الرئيسية.

الجدول 3.7 المعلومات الواردة في وثائق الموازنة لعام 2016

العناصر المطلوبة	تم تحقيقها	الوثيقة
العناصر الأساسية		
1. توقعات العجز أو الفائض المالي أو نتيجة العمليات على أساس الاستحقاق.	نعم	ذكر في خطاب الموازنة أن العجز المشترك بين الحكومة المركزية والوحدات الحكومية سينخفض من 1.7 مليار دينار أو 6.2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 إلى 1.4 مليار دينار أو 4.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016.
2. يتم تقديم نتائج الموازنة للسنة السابقة بنفس الشكل الذي يقدم به مقترح الموازنة	نعم	تم عرض النتائج التي تحققت في السنة السابقة بحسب الوحدة الإدارية والتصنيف الاقتصادي الموجز (2014) بنفس الشكل الذي يقدم به مقترح الموازنة في مشروع قانون الموازنة. وتم تقديم ملخص التخصيص التشغيلي فقط لعام 2016، ولكن تم إدراج مبالغ كل برنامج في عام 2014 (مبالغ فعلية)، و 2015 (مبالغ متوقعة) و 2016 (تقدير الموازنة) في الوثائق المفصلة. واعتباراً من عام 2017، سيتم سرد المعلومات الكاملة في وثائق الموازنة.
3. تم عرض موازنة السنة المالية الحالية بنفس شكل مقترح الموازنة. ويمكن أن تكون هذه الموازنة المنقحة أو النتيجة المتوقعة.	نعم	تم عرض موازنة السنة الحالية (2015) بنفس شكل الموازنة المقترحة، وتم إعادة توقع الأرقام وإدراجها في مسودة قانون الموازنة لعام 2016.
4. تم استخدام بيانات الموازنة المجمعة لكل من الإيرادات والنفقات وفقاً للبنود الرئيسية للتصنيف، بما في ذلك البيانات الخاصة بالسنة الحالية والسنة السابقة مع بيان تفصيلي لتقديرات الإيرادات والنفقات. (تمت تغطية موضوع تصنيف الموازنة في م 1 - 4)	نعم	يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة جداول موجزة وأخرى مفصلة لكل من الإيرادات والنفقات وفقاً للبنود الرئيسية للتصنيفات الاقتصادية والإدارية، بما في ذلك بيانات عام 2014 (الفعلية) و عام 2015 (التي أعيد تقديرها)، فضلاً عن البيانات الإرشادية لعامي 2017 و 2018
عناصر إضافية:		
5. تمويل العجز ووصف مكونات العجز المتوقع	نعم	وصف مشروع قانون الموازنة العامة مصادر التمويل لعام 2016 وشمل موازنة التمويل المفصلة للسنوات 2014-2018. شملت مسودة قانون الموازنة العامة وخطاب الموازنة عدة فرضيات للاقتصاد الكلي للسنوات الثلاثة المقبلة (2016-2018): كنمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية والثابتة، ومعدل التضخم، ونمو الصادرات، ونمو الواردات، والعجز في الحساب الجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وعدد الأشهر التي يمكن فيها تغطية الواردات الوطنية من السلع والخدمات عبر احتياطيات البنك المركزي. غير أن هذه الفرضيات لم تشمل أسعار الفائدة أو أسعار الصرف لأن الدينار مربوط بال دولار.
6. فرضيات الاقتصاد الكلي، بما في ذلك توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي، والتضخم، وأسعار الفائدة، وسعر الصرف كحد أدنى	لا	اشتمل مشروع قانون الموازنة العامة على الديون الخارجية المعلقة للسنوات 2013-2015، وصافي الدين الداخلي للسنوات 2013-2015، وتمويل ديون الموازنة للسنوات 2014-2018.
7. رصيد الدين، بما في ذلك تفاصيل عن بداية السنة المالية الحالية على الأقل مقدمة وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة أو غيرها من المعايير المماثلة.	نعم	لم تتوفر معلومات عن الموجودات المالية الحكومية في وثائق الموازنة لعام 2016. ومع ذلك، تم إدراج معلومات عن المركز المالي للحكومة (الموجودات) البنكية، الخ، ولكن دون أي سرد للسلف، والمتأخرات الضريبية، أو قيمة الأسهم) والمطلوبات) في البيانات المالية السنوية لعام 2014 المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والمرسلة إلى مجلس النواب في تشرين الثاني 2015.
8. الموجودات المالية، بما في ذلك تفاصيل عن بداية السنة المالية الحالية على الأقل، مقدمة وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة أو غيرها من المعايير المماثلة.	لا	تظهر المطلوبات الطارئة لعام 2015 على موقع وزارة المالية تحت رمز الحساب النهائي. ولا توجد أي إشارة واضحة إلى أي مطلوبات طارئة مضمنة في أدوات التمويل المنظم مثل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على الرغم من أن وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص أصبحت جزءاً من وزارة المالية، ويجب الموافقة على المشاريع من قبل مجلس الوزراء.
9. معلومات موجزة عن المخاطر المالية، بما في ذلك المطلوبات الطارئة مثل الضمانات، والالتزامات الطارئة المضمنة في أدوات التمويل المنظم مثل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما إلى ذلك.	لا	شمل خطاب الموازنة لعام 2016 شرحاً لتداعيات الموازنة على
10. شرح تداعيات الموازنة على المبادرات الجديدة	نعم	

العناصر المطلوبة	تم تحقيقها	الوثيقة
في مجال السياسات العامة والاستثمارات العامة الرئيسية الجديدة، مع تقدير أثر الموازنة على جميع التغييرات الرئيسية في سياسة الإيرادات و / أو التغييرات الرئيسية في برامج الإنفاق.		مبادرات السياسات الجديدة.
11. توثيق التنبؤات المالية على المدى المتوسط.	نعم	شملت مسودة وثيقة الموازنة تفاصيل المعلومات الخاصة بالموازنة وذلك عن موازنة عام 2016 كما شملت الأرقام الإرشادية لعامي 2017 و 2018 (إطار عمل الإنفاق على المدى المتوسط).
12. التحديد الكمي للنفقات الضريبية.	لا	لا تقدم أي معلومات حول الإيرادات التي لم يتم تحصيلها بسبب الإعفاءات الضريبية

المؤشر البعد	نتيجة 2016	مبررات نتيجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ - 5	B	تستوفي وثائق الموازنة 8 عناصر تشمل جميع العناصر الأساسية الأربعة، وأربعة عناصر أخرى.	تم إعادة صياغة المعيار: لا يوجد تغيير جوهري

م أ - 6 عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية يتضمن هذا المؤشر الذي أعيد صياغته ثلاثة أبعاد: فهو يستعرض مقدار الإنفاق الذي تتحكم به هيئات الحكومة المركزية غير المدرجة في التقارير المالية للحكومة، ومقدار إيرادات تلك الهيئات التي لا تُدرج في التقارير المالية، وتوقيت تقديم التقارير المالية السنوية الخاصة بهذه الهيئات للوزارات المختصة في الحكومة التي لا تُدرج عملياتها في الموازنة. يتم تطبيق طريقة التجميع M2.

6.1 النفقات خارج التقارير المالية

يتم رفع تقارير نفقات الوحدات الحكومية غير المدرجة في موازنة الحكومة المركزية الرئيسية في الحسابات الختامية بالطريقة نفسها التي ترفع بها الوزارات والدوائر المدرجة في الموازنة الرئيسية تقاريرها. وتُنشر مؤسسة الضمان الاجتماعي بياناتها المالية السنوية المدققة في غضون أربعة أشهر من نهاية السنة التي تعود إليها هذه البيانات. والنفقات الوحيدة للهيئات التابعة للحكومة المركزية التي لا تخضع لتقرير مالي تخصص 10 جامعات حكومية بلغت نفقاتها التي أبلغتها لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي في عام 2015 ما مجموعه 600 مليون دينار، أي ما يعادل حوالي 7.8 بالمائة من نفقات الموازنة الرئيسية. ووفقاً لمعايير الإنفاق العام والمساءلة المالية، فإن درجة هذا البعد هي C لأن هذه النسبة تتراوح ما بين 5 بالمائة و 10 بالمائة من نفقات الموازنة الرئيسية.

6.2 الإيرادات خارج التقارير المالية

مثل نفقات الجامعات الحكومية غير الخاضعة لتقرير مالي موحد، فإن إيراداتها أيضاً، التي بلغت 494 مليون دينار أردني في عام 2015، أي ما يعادل 7.3 في المائة من إيرادات الموازنة الرئيسية، غير مشمولة كذلك، مما يشير مرة أخرى إلى تجميع الدرجة C. وتجدر الإشارة إلى أن قيمة المعدات العسكرية التي تقدمها الحكومات الأخرى دون مقابل، لا تظهر في أي مكان في الموازنات أو الحسابات الختامية.

6.3 التقارير المالية للوحدات الخارجة عن الموازنة

تقدم جميع الجامعات، بما في ذلك الجامعات الحكومية، تقاريرها المالية الفردية إلى الوزارات أو الدوائر التي تتبع لها خلال أربعة أشهر من نهاية السنة المالية وفقاً لمتطلبات المادة 11 من قوانين الموازنة السنوية، وهو نفس الوقت الذي تُقدم فيه المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تقريرها، ويؤدي هذا الوضع إلى الحصول على الدرجة B.

م أ - 6 (M2)	درجة 2016	مبررات درجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	C+		
6.1 النفقات خارج التقارير المالية	C	بلغت نفقات عام 2015 من جانب الهيئات الحكومية غير المدرجة في التقارير المالية ما يتراوح بين 5 بالمائة و 10 بالمائة من نفقات الموازنة الرئيسية.	لا يوجد تغيير أساسي. وقد بحث م أ - 7 (أ) في إطار معايير عام 2011 التقارير التي تغطي الموازنة وما ينتج عنها.
6.2 الإيرادات خارج التقارير المالية	C	بلغت إيرادات الهيئات الحكومية غير المدرجة في التقارير المالية لعام 2015 ما بين 5 في المائة و 10 في المائة من إيرادات الموازنة الرئيسية.	بعد جديد في إطار عام 2016
6.3 التقارير المالية للوحدات الخارجة عن الموازنة	B	تقدم جميع الوحدات الحكومية تقاريرها المالية الكاملة إلى الوزارات / الدوائر التي تتبع لها في غضون 6 أشهر من نهاية السنة المالية.	بعد جديد في إطار عام 2016

م أ - 7 التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية

يقيس هذا المؤشر شفافية ودقة توقيت التحويلات من الحكومة المركزية إلى الحكومات دون الوطنية التي لها علاقات مالية مباشرة معها. وهو ينظر في نظام وأساس عمليات التحويل وتوقيت تقديم المعلومات من الحكومة المركزية إلى الحكومة دون الوطنية. ويتكون هذا المؤشر من بُعدين، وتستخدم طريقة M2 لتجميع الدرجات الخاصة بهذا المؤشر.

في الأردن، تتكون الحكومة دون الوطنية من 100 بلدية بالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى التي تتمتع، بصفتها أمانة العاصمة، بمكانة بارزة في الحكومة دون الوطنية. وهناك أيضا 12 محافظة وهي عبارة عن وحدات غير مركزية تابعة للحكومة المركزية، ومشمولة في قانون الموازنة العامة¹، وتختلف البلديات اختلافا كبيرا من حيث الحجم وتنقسم إلى أربع ثلاث على النحو التالي:

الفئة 1 - مراكز المحافظات أو المدن التي يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة (11 بلدية باستثناء عمان)

الفئة 2 - مراكز الألووية أو البلدات التي يزيد عدد سكانها عن 15 000 نسمة (بلدية 47)

الفئة 3 - مراكز الأفضية أو المدن التي يقل عدد سكانها عن 15 000 نسمة (42)

وينظم قانون البلديات 2007/14 والنظام المالي 2009/77 البلديات وعلاقتها المالية بالحكومة المركزية. وتشمل مهامها الطرق المحلية، وإنارة الشوارع، والتخلص من المجاري، وجمع النفايات، والأسواق، والترخيص، ومواقف السيارات العامة. كما أن لها مسؤوليات في تعزيز ومراقبة التنمية الاقتصادية المحلية. من حيث المبدأ، وفي نص القانون، البلديات مستقلة ماليا لكنها تعتمد على التحويلات من الحكومية المركزية التي تكمل إيراداتها الخاصة. وإداريا، تتبع جميعها لوزارة الشؤون البلدية. وهناك مؤسسة هامة أخرى، ألا وهي بنك تنمية المدن والقرى الذي يعمل كوسيط مالي بين الحكومة المركزية والبلديات.

7.1 نظام تخصيص التحويلات

ووفقاً لبنك تنمية المدن والقرى، بلغ إجمالي إنفاق الحكومات المحلية في عام 2015، باستثناء عمان، حوالي 260 مليون دينار، وبلغ إجمالي إيرادات الحكومات المحلية حوالي 240 مليون دينار أردني، وجاء حوالي 175 مليون دينار (73٪) من المبلغ المذكور على شكل تحويلات من الحكومة المركزية، وهناك مصدرين من الإيرادات للحكومات المحلية حسب القانون، أولهما وأكبرهما هو مبلغ 150 مليون دينار أردني دفعت للحكومات المحلية كمبلغ إجمالي بدلا من مستحقاتها من عائدات بيع المنتجات النفطية بقيمة 8%، ويمثل ثانيهما، وهو المبلغ المتبقي البالغ 25 مليون دينار أردني، حصة الحكومات المحلية من رسوم تسجيل السيارات بنسبة 40%. ويتم التوزيع الأفقي لهذه التحويلات عن طريق معادلة يوافق عليها مجلس الوزراء. وتستند هذه المعادلة حالياً، التي تنتج دورياً، إلى أربعة عوامل، هي: (1) حجم السكان (2) البعد عن مركز الاقليم (3) معدل البطالة (4) معدل الفقر. ويتم تحويل الأموال من وزارة المالية إلى بنك تنمية المدن والقرى، الذي يقوم بدوره بتوزيع المبالغ وفقاً للمعادلة. وبما أن التخصيص الأفقي لجميع التحويلات إلى الحكومات المحلية يحدده نظام قائم موجه بالقواعد ويتسم بالشفافية، فإن الدرجة هي A.

7.2 توقيت المعلومات الخاصة بالتحويلات

إن عملية إبلاغ البلديات بحجم التحويلات التي ستحصل محددة بوضوح في قانون البلديات لعام 2007 وتقوم الموازنة السنوية. وعادة ما تبدأ البلديات في إعداد موازنتها في آب عندما تتلقى تعليمات من وزارة الشؤون البلدية تتضمن إرشادات وإشارة إلى مقدار مبلغ التحويل الذي قد تحصل عليه. وتقدم البلديات الموازنة المقترحة إلى وزارة الشؤون البلدية لمراجعتها واتخاذ القرار بشأن مبلغ التحويل لكل بلدية. ويتم توفير هذه المعلومات بحلول نهاية تشرين الأول ليُتاح للبلدية الوقت الكافي لوضع اللمسات الأخيرة على موازنتها وتقديمها إلى وزارة الشؤون البلدية للموافقة عليها.

وبما أن المعلومات المتعلقة بالتحويلات تقدم إلى البلديات بحلول نهاية تشرين الأول كل عام، فإن درجة هذا البعد هي A.

المؤشر \ البعد	نتيجة	مبررات نتيجة 2016	تغيير الأداء وعوامل أخرى
(M2) م أ - 7	2016		
التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية	A		
1. نظام تخصيص التحويلات	A	يتم تحديد التوزيع الأفقي لجميع تحويلات الحكومة المركزية إلى الحكومة دون الوطنية عبر أنظمة شفافة موجهة بالقواعد	لا تغيير
2. دقة توقيت المعلومات الخاصة بالتحويلات	A	تُقدم المعلومات وفقاً لتقويم الموازنة مما يتيح للبلديات مدة مقدارها شهرين لاستكمال تخطيط موازنتها في الوقت المحدد.	لا تغيير

م أ - 8 معلومات الأداء لتقديم الخدمات

يبحث مؤشر الأداء الجديد هذا فيما إذا كانت المعلومات عن أهداف السياسات والبرامج تنشر سنوياً، بما في ذلك المخرجات التي يتعين إنجازها والنتائج التي يتوجب تحقيقها على النحو المطلوب من مؤشرات الأداء الرئيسية، وأن تكون المعلومات مصنفة حسب البرنامج أو الوظيفة، وأن يتم نشرها عن الأداء الذي تحقق في ضوء هذه الأهداف. وينظر المؤشر أيضاً فيما إذا كانت المعلومات متاحة عن الموارد التي تلقاها وحدات تقديم الخدمات الفردية (مثل المدارس الابتدائية والعيادات الصحية) وما إذا تم إجراء أي تقييم مستقل لكفاءة وفعالية تقديم الخدمات خلال السنوات الثلاث الماضية. وتستخدم طريقة التجميع M2 لهذا المؤشر.

¹ وقد تخضع هذه المكانة للتغيير بموجب قانون اللامركزية

8.1 خطط الأداء لتقديم الخدمات

لأغراض توثيق الموازنة، يتم تقسيم جميع أنشطة الوزارات أو الدوائر إلى برامج مع وضع مؤشرات أداء رئيسية لها لتحديد الإجراءات التي يتعين اتخاذها والمخرجات الواجب إنجازها. وفي كثير من الحالات، يتم تحديد هذه المؤشرات من ناحية الإجراءات الإدارية (مثل عدد الموظفين الذين يتعين تدريبهم)، وإن كانت تتعلق في بعض الحالات الأخرى بالمخرجات (مثل، نسبة إشغال الأسرة في المستشفيات، أو نسبة الأطفال الذين تم تلقيحهم ضد الأمراض المعدية). ولكنها غير محددة من ناحية النتائج بشكل عام (مثل تخفيض حالات الإصابة بالأمراض، أو زيادة عدد الطلاب الذين يحققون معايير أكاديمية محددة). وللحصول على درجة A، يجب تحديد كل من المخرجات والنتائج لـ 75 بالمائة من الوزارات أو الدوائر، أما تحديد المخرجات فقط يؤدي لتحقيق الدرجة B. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن المخرجات التي يتعين تحقيقها محددة لكل حالة في الوثائق المرفقة بقانون الموازنة السنوي، إلا أن هذه الوثائق لا توضح عموماً الإجراءات التي يتعين إجرائها لتحقيق المخرجات. على سبيل المثال، يمكن تحقيق زيادة أكبر في نسبة إشغال الأسرة في المستشفى عن طريق معالجة عدد أكبر من المرضى (ولسبب كهذا يمكن أن لا يكون هناك طلب على الأسرة) أو بترشيد موارد المستشفيات (مما يجعل من الممكن تكريس المزيد من الموارد لتقديم الرعاية الصحية الأولية)، ولكن الوثائق لا تقدم أي توضيحات أخرى كهذه. وبما أن النتائج غير محددة بشكل عام، فإن النتيجة لهذا البعد هي B.

8.2 الأداء المنجز لتقديم الخدمات

تشمل وثائق الموازنة التفصيلية لجميع الوزارات والدوائر لعام 2016 القيم المتوقع تحقيقها لنفس مؤشرات الأداء الرئيسية في عام 2015 والقيم التي تحققت بالفعل في عام 2014، بالإضافة إلى مؤشرات الأداء الرئيسية لعام 2016 والعامين اللاحقين. ولكن مرة أخرى، جميع ما ذكر يتعلق بالمخرجات وليس بالنتائج، ولذلك ستكون الدرجة مرة أخرى B.

8.3 الموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات

يمثل هذا البعد مؤشر الأداء م أ-23 في إطار بيغا لعام 2011. وتتطلب الدرجة A أن يتم جمع وتسجيل المعلومات المتعلقة بالموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات الأساسية من وزارتين كبيرتين على الأقل (وزارة التعليم أو الصحة في المعتاد)، وأن تكون المعلومات مصنفة حسب مصادر التمويل، ومجمعة في تقرير سنوي واحد على الأقل. وإذا تم تغطية وزارة واحدة فقط، تكون الدرجة B. أما إذا تم إجراء استقصاء حول السنوات الثلاث الأخيرة للحصول على تقديرات للموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات لوزارة واحدة على الأقل، تكون الدرجة C. وفي الأردن، لا توجد معلومات متاحة للجمهور عن النفقات الجارية لكل من الصحة والتعليم حسب المحافظة، وليس هناك على ما يبدو ما يشير إلى وجود معلومات حول الإيرادات والتكاليف السنوية الفعلية للمدارس الفردية أو العيادات الصحية التي يتم الإبلاغ عنها. ومن الممكن استخلاص المعلومات المتعلقة بالموارد (الموظفين، واللوازم، وتكاليف المرافق، ونفقات الصيانة، وأي إيرادات يتم توليدها) التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات الفردية من نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، ولكن لم يتم القيام بهذا الأمر إلى الآن. ولذلك، تبقى الدرجة D، كما في عام 2011.

8.4 تقييم الأداء لتقديم الخدمات

يبحث هذا البعد في ماهية التقييمات المستقلة التي أجريت حول كفاءة وفعالية تقديم الخدمات. ويأخذ هذا البعد بعين الاعتبار عمليات التدقيق على الأداء التي يجريها ديوان المحاسبة. وتتطلب الدرجة A إجراء تقييمات مستقلة للأداء تغطي 75 بالمائة من الوزارات والدوائر خلال السنوات الثلاث الماضية. وكلما قلت التغطية، كلما كانت الدرجة أقل. وتقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي ودائرة الموازنة العامة بإعداد إطار للرصد والتقييم ليتم تطبيقه في جميع أنحاء الحكومة، ويتم الإبلاغ عنه باستخدام شكل نموذج موحد. بيد أنه لا يوجد دليل على إجراء أي تقييم ذو أهمية مبني على هذه المبادرة إلى الآن. وبدأ ديوان المحاسبة في الاضطلاع بأعمال تدقيق الأداء في عام 2004، وقد حظي هذا الموضوع بدعم إضافي من خلال مشروع توأمة مع الأجهزة العليا للرقابة المالية في إسبانيا وهولندا وإستونيا وبركز المشروع على التدقيق على الأداء والتدقيق البيئي. ومع ذلك، تبقى التغطية الخاصة بتقديم الخدمات العامة الرئيسية محدودة نسبياً إلى الآن بالنسبة لبعض المؤسسات. الدرجة: C.

المؤشر \ البعد	درجة	مميزات درجة 2016	تغيير الأداء وعوامل أخرى
م أ - 8 معلومات الأداء لتقديم الخدمات	C		
8.1 خطط الأداء لتقديم الخدمات	B	تبيّن خطط الوزارات والدوائر الإجراءات والمخرجات المستهدفة لكنها لا تبيّن النتائج.	بعض التقدم بعرض الموازنة الرئيسية
8.2 الأداء المنجز لتقديم الخدمات	B	تحتوي وثائق الموازنة على معلومات حول مدى الوفاء بالأهداف المعلنة سابقاً.	بُعد جديد
8.3 الموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات	D	لا يتم جمع المعلومات عن الموارد التي تتلقاها المدارس والمراكز الصحية الفردية	لا تغيير منذ تقييم بيغا 2011، م أ 23
8.4 تقييم الأداء لتقديم الخدمات	D	على الرغم من اضطلاع ديوان المحاسبة بإجراء تقييم الأداء لبعض جوانب تقديم الخدمات منذ عام 2004، إلا أن التغطية محدودة نسبياً إلى الآن.	بُعد جديد

م أ-9 قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات المالية

ويقوم هذا المؤشر مدى شمولية عناصر محددة من المعلومات المالية الهامة التي يتم إتاحتها للجمهور. وهناك بعد واحد لهذا المؤشر. ويرد في الجدول 3.8 أدناه نشر المعلومات المالية الرئيسية عن طريق وسائط الإعلام المتاحة بسهولة وفي الوقت المناسب.

الجدول 3.8 معايير وصول الجمهور للمعلومات المالية الرئيسية

عناصر المعلومات الأساسية	تم تحقيقها	مدى توافر المعلومات
1. وثائق مقترح الموازنة التنفيذية السنوي. يتم إتاحة مجموعة كاملة من وثائق مقترح الموازنة التنفيذية (كما تقدمها الدولة في م 5-أ) للجمهور في غضون أسبوع واحد من تقديم السلطة التنفيذية للمقترح إلى السلطة التشريعية.	نعم	يتم إتاحة مقترح الموازنة على الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة في غضون يوم إلى يومين من تاريخ إرسالها إلى مجلس الأمة. ويتم نشر خطاب الموازنة ومقترحها (الملخص) في الصحف، ويتم بث مناقشة الموازنة على التلفاز.
2. الموازنة المعتمدة. ويتم الإعلان عن قانون الموازنة السنوية الموافق عليه من قبل الهيئة التشريعية في غضون أسبوعين من إقراره.	نعم	بمجرد الموافقة على قانون الموازنة من قبل مجلس الأمة، يتم نشره على موقع دائرة الموازنة العامة في غضون يوم-يومين.
3. تقارير تنفيذ الموازنة خلال السنة. تُتاح التقارير بشكل روتيني للجمهور في غضون شهر واحد من إصدارها، على النحو المقيم في م أ - 27.	نعم	تُتاح "النشرة المالية العامة للحكومة" التي تعدها وزارة المالية على نسخ مطبوعة وأيضاً على الموقع الإلكتروني (http://www.mof.gov.jo)، ويتم إصدارها شهرياً في العادة بحلول نهاية الشهر التالي لتقديم المعلومات حول النفقات والإيرادات والدين العام بعد شهر من توافرها.
4. تقرير تنفيذ الموازنة السنوي. يتاح التقرير للجمهور في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.	نعم	تم نشر الحساب الختامي لسنة 2015 على موقع وزارة المالية في نيسان 2016.
5. التقرير المالي السنوي المدقق، الذي يتضمن أو يرفق به تقرير المدقق الخارجي. وتتاح التقارير للجمهور خلال اثني عشر شهراً من نهاية السنة المالية.	نعم	يستلم ديوان المحاسبة التقرير المالي السنوي من وزارة المالية خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية. وقد نُشر التقرير الخاص لعام 2015، الذي احتوى ولأول مرة رأياً حول البيانات المالية للحكومة، على موقع وزارة المالية الإلكتروني في تشرين الثاني 2016.
عناصر إضافية		
6. البيان المالي التمهيدي للموازنة. تتاح المعايير العامة لمقترح الموازنة التنفيذي فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات المقررة والديون للجمهور قبل أربعة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية.	لا	لا تقدم معلومات عن المعايير العامة لموازنة السنة التالية قبل عرض مقترح الموازنة الفعلي.
7. تقارير التدقيق الخارجي الأخرى. تتاح للجمهور جميع التقارير غير السرية عن العمليات الموحدة للحكومة المركزية في غضون ستة أشهر من تقديمها.	لا	لم ينشر ديوان المحاسبة أية تقارير عن العمليات الموحدة للحكومة المركزية عدا عن التقرير السنوي. ويسمح التعديل المقترح لقانون الديوان بنشر تقارير منفصلة غير التقرير السنوي. والتقرير السنوي الأخير المتاح للجمهور هو تقرير عام 2014.
8. ملخص مقترح الموازنة. يتاح ملخص واضح وبسيط لمقترح الموازنة التنفيذية أو الموازنة المقررة لغير خبراء الموازنة، والتي غالباً ما يشار إليها بـ "موازنة المواطنين"، وتكون مكتوبة باللغة المحلية المستخدمة عند الحاجة، وتُتاح للجمهور في غضون أسبوعين من تقديم مقترح الموازنة التنفيذية إلى السلطة التشريعية وفي غضون شهر واحد من الموافقة عليها.	نعم	كانت تقوم دائرة الموازنة العامة بنشر "ملخص الموازنة" و دليل الموازنة " للمواطنين ". وابتداءً من عام 2016، قامت الدائرة بجمع الكتيبين في دليل واحد، وتم نشره هذا العام في كانون الثاني 2016 في الوقت الذي تم فيه إقرار الموازنة.
9. توقعات الاقتصاد الكلي. تتوافر التنبؤات، كما تم تقييمها في م أ - 14.1 في غضون أسبوع واحد من إقرارها.	لا	وعادة ما يتم إعداد هذه التوقعات لغرض إعداد الموازنة. وتستغرق هذه العملية وقتاً طويلاً حتى يتم تسليم الموازنة إلى مجلس النواب، وتسليم ونشر خطاب الموازنة، مع وضع التنبؤات كجزء منه.

التغييرات والعوامل التي تؤثر على الأداء

تتضمن منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2016 تسعة عناصر لتقييم وصول الجمهور إلى المعلومات المالية، بينما لم يكن هناك سوى 6 عناصر فقط في تقييم عام 2011، بالرغم من وجود 4 عناصر أساسية لم تتغير في كلا التقييمين. وفي تقييم عام 2016، يوجد المزيد من الأبعاد والمؤشرات حول نشر المعلومات المتعلقة بتدقيق الحسابات للجمهور.

المؤشر \ البعد	نتيجة 2016	مبررات نتيجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ - 9	B	تتيح الحكومة للجمهور العناصر الخمس الأساسية، وعنصر واحد إضافي، ضمن الوقت المحدد.	بيّن نشر دليل "المواطنين"، ورأي ديوان المحاسبة في حسابات السنة السابقة تقدماً ملحوظاً مقارنة بعام 2011.

المحور الثالث: إدارة الموجودات والمطلوبات

يجمع هذا القسم من التقرير إدارة المخاطر المالية، وإدارة الاستثمارات العامة، وإدارة الموجودات المالية وغير المالية، وإدارة الدين. وتمت تغطية موضوعي المخاطر المالية وإدارة الدين في مؤشري الأداء رقم 9 و 17 على التوالي ضمن إطار عام 2011، وعلى الرغم من تنقيح المعايير، تمت إضافة مؤشرات جديدة متعلقة بالاستثمار العام وإدارة الموجودات العامة.

م أ- 10 الإبلاغ عن المخاطر المالية

في الأردن، يتم إعداد موازنات الشركات العامة والإبلاغ عنها بنفس الطريقة التي تتبعها الوحدات الأخرى الخارجة عن الموازنة (انظر مؤشر أداء م أ-6 أعلاه). ويتم تطبيق طريقة تجميع M2 على هذا المؤشر.

10.1 الرقابة على المؤسسات العامة

في الأردن، يتوجب على جميع الوحدات الحكومية، بما في ذلك الوحدات التي تقدم السلع أو الخدمات وتلك التي تؤدي وظائف تنظيمية أو وظائف خارج السوق، الالتزام بقوانين الفوائض المالية (2007 و 2015) التي تنص على ردف حساباتهم البنكية في حساب الخزينة الموحد، وتسليم أي فوائض إلى وزارة المالية. وتقدم جميع الجهات المذكورة التقارير الخاصة بأوضاعها المالية إلى الحكومة بشكل ربع سنوي على الأقل، وتقدم الأغلبية العظمى منها تقارير شهرية، فضلاً عن تقديم التقارير المالية السنوية. وتقدم الحكومة بياناً سنوياً موحداً بحسابات جميع الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة، بحيث يحتوي هذا التقرير على نفس تفاصيل المعلومات الواردة في قانون الموازنة السنوي. ومن أهم المؤسسات العامة المؤسسة الوطنية للكهرباء وسلطة المياه الأردنية. وتعتبر عشرة وحدات حكومية أخرى (باستثناء البنك المركزي) شركات عامة (منها ثلاثة شركات مياه، وشركة توليد كهرباء، وشركتان للسكك الحديدية، والخدمة البريدية، وشركة إمداد زراعي، وبورصة عمان). وخلال الفترة 2013 - 2015، تكبدت شركة الكهرباء الوطنية خسائر فادحة عندما تم قطع إمدادات الغاز المصري الرخيص نسبياً، واستخدم النفط المستورد بمبلغ 100 دولار أمريكي للبرميل لتوليد الكهرباء دون أي تعديل على الأسعار التي يدفعها المستهلكون والخاضعة لسيطرة الحكومة. وحالياً، لا تزال سلطة المياه الأردنية تتكبد عجزاً كل عام نظراً لأن احتياجاتها الاستثمارية تفوق بكثير رسوم توصيل المياه. وبشكل عام، تكبدت الوحدات الحكومية عجزاً يتراوح ما بين 1024 مليون دينار و 1046 مليون دينار، و 483 مليون دينار للسنوات الثلاث من 2013-2015. وبلغ العجز الإجمالي للوحدات الحكومية التي تعتبر شركات عامة خلال هذه السنوات 1,210 مليون دينار أردني و 1,191 مليون دينار أردني و 424 مليون دينار أردني على التوالي. وتقدم الحكومة ضمانات على قروض هذه الوحدات الحكومية وتندرج قروضها ضمن إحصاءات الدين العام (انظر الجدول 2، الفصل 2 أعلاه).

ويطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد، أن تقدم جميع الوحدات الحكومية المعنية (أي ما لا يقل عن 90 بالمائة منها) تقارير مالية مدققة في غضون ستة أشهر من نهاية السنة، بالإضافة إلى تقديم تقرير سنوي موحد عن الأداء المالي لتلك الوحدات الحكومية التي تفرض رسوماً مقابل توريد السلع والخدمات (وبالتالي تكون مؤهلة لأن تعامل كمؤسسات عامة). ويمكن اعتبار شرط تقديم تقرير سنوي موحد كافياً ما إذا تم إدراجه في وثائق الموازنة (كما هو مدرج في الجدول 24) التي تبين الأداء المالي لتلك الوحدات الخاضعة لقانون الشركات. غير أن التقارير المدققة ل 75 بالمائة أو أكثر من هذه الوحدات لم تكن متاحة إلا في غضون 9 أشهر من نهاية السنة المالية السابقة، مما أدى إلى الحصول على الدرجة C.

10.2 الرقابة على الحكومات دون الوطنية

كما هو مبين في م أ-7 أعلاه، تتلقى البلديات تمويلاً من الحكومة المركزية من خلال بنك تنمية المدن والقرى، الذي يمكنهم الاقتراض منه، شريطة موافقة وزارة الشؤون البلدية على ذلك. وأحدثت معلومات متاحة عن إيرادات ونفقات البلديات منشورة في النشرة المالية الشهرية لوزارة المالية لعام 2013. وبلغ إجمالي القروض غير المسددة من قبل البلديات حتى نهاية عام 2015 مبلغ 88 مليون دينار أردني (منها 73 مليون دينار أردني على المدى الطويل (يصل إلى 10 سنوات) و 15 مليون دينار أردني سحب على المكشوف). ولدى وزارة المالية معلومات متاحة في أي وقت عن الأرصدة المصرفية للبلديات، وقد توخى الوزارة تحويل العائدات والمنح إلى بنك تنمية المدن والقرى في حالة اعتبار الوضع النقدي (الحساب البنكي) للبلديات كافياً. ويتقاضى الحصول على الدرجة A أن تقوم جميع البلديات بنشر كشوف مالية مدققة في غضون تسعة أشهر من نهاية السنة المالية، وأن تنشر الحكومة تقريراً موحداً عن وضع البلديات المالي مرة واحدة في السنة على الأقل. وللحصول على درجة رشتت نأ بجي، B 75 بالمائة من البلديات تقارير مالية مدققة. وفي الواقع، قدمت 60 بلدية من أصل 100 بلدية تقاريرها لعام 2014 ضمن إطار الجدول الزمني المطلوب في عام 2015، مما أدى إلى الحصول على الدرجة C.

10.3 المطلوبات الطارئة ومخاطر مالية أخرى

قد تنشأ مخاطر مالية من بين جملة من الأمور الأخرى التي تنشأ نتيجة لحدوث تطورات معاكسة في الحالة الاقتصادية للبلد، ومن الحاجة إلى استيفاء الخسائر التي تتكبدها المؤسسات العامة، إلى الوفاء بالتزامات دفع المعاشات التقاعدية في المستقبل، والالتزامات الاستثمارية التي تم التعاقد بها والممولة من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد واجه الأردن بيئة اقتصادية كلية متدهورة خلال الفترة 2013 - 2016، ومنها الحاجة إلى التعامل بشكل جيد مع الخسائر الكبيرة التي تكبدتها شركة الكهرباء الأردنية الرئيسية، وارتفاع فاتورة مدفوعات المعاشات التقاعدية غير الممولة لموظفي الخدمة المدنية والعسكريين. وتتوخى سياسة الحكومة، حيثما أمكن، تمويل الاستثمارات العامة الكبرى الجديدة من خلال خطط الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإن كان لا يوجد حتى الآن أية مطلوبات طارئة جوهرية في إطار هذه الخطط. وقد جرى تحليل معظم المخاطر المالية وتقييمها بشكل منتظم في التقارير التي أعدها صندوق النقد الدولي بالتشاور مع الحكومة من خلال الترتيبات الاحتياطية للفترة 2013-2015، كما ستنم تغطيتها في التقارير التي سيتم إصدارها في سياق الصندوق الممتد الذي تم الاتفاق عليه مؤخراً (أب 2016). وبما أن هذه التقارير لا تُعد، بالمعنى الدقيق للكلمة، تقارير مالية تعدها الهيئات الحكومية، تم اقتراح درجة C.

تغيير الأداء وعوامل أخرى

مبشرات نتيجة 2016

نتيجة
2016

المؤشر \ البعد

م أ - 10- الإبلاغ عن المخاطر المالية	C	
10.1 الرقابة على المؤسسات العامة	C	تنتشر معظم المؤسسات العامة (الوحدات الحكومية الخاضعة لقانون الشركات) تقارير مالية مدققة خلال 9 أشهر من نهاية السنة، وتقوم الحكومة بإعداد جدول موحد لنتائج الوحدات المالية.
10.2 الرقابة على الحكومات دون الوطنية	C	تقدم غالبية البلديات تقارير مالية غير مدققة إلى وزارة الشؤون البلدية ضمن المدة الزمنية المطلوبة.
10.3 المطلوبات الطارئة ومخاطر مالية أخرى	C	ويتم تقييم المخاطر المالية بانتظام في التقارير التي يصدرها صندوق النقد الدولي بالتشاور مع الحكومة.
		لا يوجد تغيير أساسي، وتُغطى المخاطر المالية الآن تحت بعد جديد 10.3.
		لا يوجد تغيير أساسي، تمت إعادة صياغة المعايير.
		يُعد جديد

م أ - 11 إدارة الاستثمار العام

يتناول هذا المؤشر الجديد أربعة جوانب لإدارة الاستثمارات العامة، وهي: ما إذا كان التحليل الاقتصادي يُطبق بشكل يماشى مع مقترحات المشاريع، وما إذا كان يتم ترتيب المشاريع حسب الأولوية بالرجوع إلى معايير متسقة منشورة، وما إذا كانت تكاليف دورة الحياة الإجمالية للمشاريع الاستثمارية الرئيسية مدرجة في وثائق الموازنة إلى جانب توزيع سنوي للتكاليف للسنوات الثلاث المقبلة، وما إذا كان يتم رصد التكاليف والتقدم المادي (البنية التحتية) وفقاً للإجراءات القياسية والنتائج المنشورة سنوياً. ويتم تطبيق طريقة التجميع M2.

11.1 التحليل الاقتصادي للمشاريع الاستثمارية

تم التخطيط للمشاريع الاستثمارية في إطار رؤية الحكومة لعام 2025، مع إدراج المشاريع التي ينبغي أن تُنفذ حسب الإمكان، خلال السنوات الثلاث المقبلة بالتفصيل في برنامج التنمية التنفيذية للحكومة 2016 - 2018، وسيقدم هذا البرنامج سنوياً بشكل يتسق مع وثائق الموازنة. وبعد استشارة البنك الدولي في عام 2015، قررت الحكومة في حزيران 2016 تنظيم إدارة الاستثمارات العامة. وقد أعطيت وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولية إدارة المشاريع المحتملة كجهة واحدة مسؤولة وبما يتفق مع رؤية عام 2025، كما يجب أن تخضع جميع المشاريع للتحليل الاقتصادي باستخدام نهج نمونجي حدده البنك الدولي. ولا ينبغي أن تحصل أي مشاريع على الموافقة النهائية إلا إذا تبين من خلال هذا الاختبار أنها تستحق أن تُعطى الأولوية. وفي الوقت نفسه، ينبغي اتخاذ قرارات بشأن تنفيذ المشاريع من الموازنة أو من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومع أنه يتضح أن بعض المشاريع الكبرى قد خضعت حتى الآن للتحليل الاقتصادي بمشاركة كل من دائرة الموازنة العامة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي فضلاً عن الوزارة المختصة، وفي كثير من الأحيان تحت إشراف من المانحين، إلا أنه لا يوجد مبادئ توجيهية تبين الطريقة التي يجب أن يُنفذ فيها هذا التحليل الاقتصادي. درجة البعد: C.

11.2 اختيار المشاريع الاستثمارية

يتم منح الأولوية لجميع المشاريع الرئيسية، ويتخذ القرار بشأنها لجنة يرأسها رئيس الوزراء ويقوم على أعمالها وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وتم استخدام هذه الترتيبات طوال الفترة المشمولة بهذا التقييم. ولكن المعايير القياسية الخاصة باتخاذ القرارات التي يتعين تطبيقها لم توضع إلا مؤخراً. درجة البعد: C

11.3 تحديد تكاليف المشاريع الاستثمارية

يتطلب الحصول على درجة A لهذا البعد أن تتضمن وثائق الموازنة مجموع تكاليف دورة حياة المشاريع الاستثمارية الكبرى، بما في ذلك التكاليف الرأسمالية والتكاليف المتكررة، وكذلك توزيع التكاليف لكل مشروع على الأقل لسنة الموازنة وسنتين مقبلتين. وللحصول على درجة C، يجب أن تُقدم المعلومات لإجمالي التكاليف الرأسمالية لكل مشروع رئيسي، إضافة إلى الإنفاق الرأسمالي خلال السنة المقبلة. وفي الأردن، تُظهر وثائق الموازنة المصاريف السنوية لكل مشروع رأسمالي، ولكن إجمالي التكاليف الرأسمالية لكل مشروع لا يظهر في أي مكان. الدرجة: D.

11.4 رصد المشاريع الاستثمارية

يتطلب إحراز درجة عالية لهذا البعد مستو عالٍ من الامتثال للإجراءات والقواعد المعيارية المحددة لتنفيذ المشروع، مع نشر معلومات بشكل سنوي على الأقل حول التكاليف والتقدم المادي (البنية التحتية) في تنفيذ المشروع. وفي الأردن يتم رصد التقدم المحرز في تنفيذ المشروع بشكل فعال من قبل الوزارة أو الوحدة الحكومية المسؤولة، ويتم رفع التقارير إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إلا أن هذه الأمور لا يتم نشرها. كما أنه لم يتم وضع أي قواعد أو إجراءات موحدة لتنفيذ المشاريع. النتيجة: D.

المؤشر \ البعد	درجة 2016	ميررات درجة 2016	تغير الأداء أو عوامل أخرى
م أ - 11- إدارة الاستثمار العام (M2)	D+		
11.1 التحليل الاقتصادي للمشاريع الاستثمارية	C		لم يتم وضع مبادئ توجيهية وطنية للتحليل الاقتصادي لمقترحات المشاريع. وتقوم دائرة الموازنة العامة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي والوزارة الوحد الحكومية المسؤولة بتقييم كل مشروع على حدة.
11.2 اختيار المشاريع الاستثمارية	C		يتم ترتيب الأولوية للمشاريع الرئيسية من قبل لجنة يرأسها رئيس الوزراء، ولكن لم يتم نشر أي معايير لاختيار المشاريع.

بعد جديد	D	لا تنتشر التكاليف الرأسمالية الإجمالية لكل مشروع في وثائق الموازنة أو في أي مكان آخر.	11.3 تحديد تكاليف المشاريع الاستثمارية
بعد جديد	D	تقوم الوزارات / الدوائر المسؤولة برصد التكاليف والتقدم المادي للمشاريع، ولكن لم يتم وضع أي إجراءات أو قواعد موحدة، ولا يتم نشر أي تقارير.	11.4 رصد المشاريع الاستثمارية

م أ – 12 إدارة الموجودات العامة
يقيم مؤشر الأداء الجديد هذا إدارة ورصد الموجودات المالية وغير المالية للحكومة، وشفافية التصرف في الموجودات. يتم تطبيق طريقة التجميع M2.

12.1 رصد الموجودات المالية

تشمل الموجودات المالية للحكومة احتياطي العملات الأجنبية، والودائع المصرفية، والقروض الممنوحة لأجزاء أخرى من الاقتصاد، والسلف، والمتأخرات الضريبية، والأسهم في الشركات المسجلة. ويمكن أيضاً أن يؤخذ في الاعتبار قيمة المؤسسات العامة، لا سيما إذا كانت تشكل هيئات منشأة بموجب قانون الشركات. وتقتضي أفضل الممارسات أن تحتفظ الحكومة بسجل لجميع مقتنياتها من الموجودات المالية، مع تقدير قيمتها وفقاً للمعايير الدولية، وأن تنشر تقريراً سنوياً عن أداء هذه الموجودات المالية. وفي الأردن، يتم تضمين بعض المعلومات في حسابات تقارير الحكومة حول الاحتياطيات الرسمية، والودائع المصرفية، والسلف. ولكن لا تشمل هذه التقارير الموجودات المالية الأخرى (مثل المتأخرات الضريبية وقيمة أسهم الشركات). وقد قامت الحكومة مؤخراً بتأسيس شركة مساهمة حكومية لإبرام وإدارة حصصها في الشركات التي لا تسيطر عليها بالكامل. وتم إبلاغ فريق التقييم أن هذه الشركة لديها أسهم في حوالي 20 شركة، أهمها الحصص الصغيرة في الشركات العاملة في مجال تعدين الفوسفات والبوتاس. ويتم إدراج العوائد المالية من هذه الشركات تحت فئة دخل الممتلكات من الإيرادات غير الضريبية (وهناك أيضاً نوع من أنواع الدخل من نشاط التعدين)، ولكن لم يتم نشر أي تفاصيل عن هذه العوائد. ويفترض أن على هذه الشركة أن تقوم في نهاية المطاف بنشر تقاريرها المالية السنوية، ولكن في الوقت الحاضر لا تتوفر معلومات عن أدائها. وبما أنه لا توجد معلومات عن بعض فئات الموجودات المالية أو عن أهميتها النسبية بالنسبة إلى مجموع الموجودات المالية الكلية، فإن درجة هذا البعد هي D.

12.2 رصد الموجودات غير المالية

قررت الحكومة مؤخراً أن تُعد تقاريرها المالية وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية القائمة على أساس الاستحقاق الكامل (وفي الوقت الحالي، الهدف هو رفع التقارير وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام القائمة على النقد). وتدرك وزارة المالية أن ذلك سيتطلب تحديد وتقييم جميع الموجودات الثابتة، بما في ذلك عمرها واستهلاكها، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا على مدى فترة زمنية طويلة. وقد أنجزت بعض الأعمال لمراجعة أصول كل وزارة ووحدة حكومية، وفي الوقت الحالي تحتفظ كل منشأة بسجل لأصولها، بما في ذلك تقييمها واستهلاكها، ولكن لم يتم تجميع هذه الموجودات. الدرجة لهذا البعد: C

12.3 شفافية التخلص من الموجودات

يتطلب إجازة درجة عالية لهذا البعد وجود قواعد محددة مسبقاً للتخلص من الموجودات المالية وغير المالية، مع وضع معلومات تتعلق بالتخلص منها في وثائق الموازنة أو التقارير الأخرى. ولا توجد في الوقت الحاضر قواعد تتعلق بالتخلص من الموجودات الحكومية. الدرجة لهذا البعد: D

المؤشر \ البعد	درجة 2016	مبهرات درجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ – 12 إدارة الموجودات العامة (M2)	D+		
12.1 رصد الموجودات المالية	D		تتضمن التقارير المالية معلومات جزئية عن حيازة الموجودات المالية. ولا توجد معلومات عن حصص الحكومة الصغيرة في الشركات.
12.2 رصد الموجودات غير المالية	C		لقد بدأ العمل حديثاً على مراجعة ممتلكات الحكومة من الموجودات غير المالية، قبل إعادة تقييمها كجزء من التحضير لتطبيق معايير المحاسبة الدولية القائمة على الاستحقاق الكامل.
12.3 شفافية التخلص من الموجودات	D		لا توجد حالياً قواعد لتنظيم التصرف في التخلص من الموجودات المملوكة للحكومة.

م أ-13 إدارة الديون العامة
يُقيم هذا المؤشر الذي أعيدت صياغته ما إذا كانت سجلات الديون المحلية والأجنبية كاملة ودقيقة، وما إذا كانت الموافقة على الديون والضمانات هي مسؤولية كيان واحد، وما إذا كانت الحكومة لديها استراتيجية لإدارة الديون. يتم تطبيق طريقة التجميع M2.

13.1 تسجيل الديون والضمانات والإبلاغ عنها

يستخدم الأردن أحدث نسخة من نظام إدارة الدين والتحليل المالي للأمم المتحدة. وتضطلع وزارة المالية بمسؤولية إدارة الديون. وتنتشر تقارير شهرية حول الديون المحلية والخارجية، بما في ذلك ديون "الوحدات الحكومية" التي تقدم لها الحكومة الضمانات. ولا توجد شكوك بشأن دقة الأرقام التي يتم تسويتها شهرياً. الدرجة لهذا البعد: A

13.2 الموافقة على الديون والضمانات

بموجب قانون إدارة الدين لعام 2001، تُنشط مسؤولية إدارة الدين العام إلى لجنة تتألف من وزير المالية (رئيس اللجنة)، ووزير التخطيط والتعاون الدولي، ومحافظ البنك المركزي الأردني. وتخضع جميع القروض (بما في ذلك الأمور المتعلقة بالضمانات والشاركة بين القطاعين العام والخاص) لموافقة مجلس الوزراء. وتتماشى هذه الترتيبات مع الشرط الذي يقتضي بأن تقوم إدارة واحدة بإدارة الديون. وتوجد سياسات وإجراءات موثقة لتوجيه عمليات إدارة الديون. الدرجة لهذا البعد: A

13.3 استراتيجية إدارة الدين

تم نشر استراتيجية لإدارة الديون للفترة 2011-2014، ولكن الأحداث التي طرأت في هذه الفترة أثرت على الافتراضات، وتم إعداد استراتيجية جديدة في عام 2015، ولكنها لم تُنشر، وأصبحت الآن (في آب 2016) قديمة. وقد اتبعت الحكومة مؤخراً سياسة زيادة الاقتراض الخارجي بشروط ميسرة، وفي الوقت نفسه حثت الحكومة من الاعتماد على الاقتراض من السوق المحلية الأكثر تكلفة نسبياً. غير أن المخاطر المالية الإضافية الناجمة عن زيادة التزام البلد بالعملات الأجنبية يحد من مدى اتباع هذه السياسة. وعلى الرغم من أن قانون الدين لعام 2001 يضع حدوداً للدين العام الإجمالي تبلغ 80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (بحدود تصل إلى 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لكت من اللدينين المحلي والخارجي)، يتجاوز الدين الإجمالي حالياً 90 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وصافي الدين 85 في المائة. وتتطلب شروط الصندوق الممتد لصندوق النقد الدولي، الذي تم الاتفاق عليه مؤخراً، نشر استراتيجية جديدة لإدارة الديون، وقد تم إعدادها في أيلول 2016. كما يبحث صندوق النقد الدولي عن استراتيجية أكثر استباقية لإدارة الدين، بحيث تحدد وزارة المالية الأهداف من حيث هيكل الاستحقاق وأسعار الفائدة للاقتراض الجديد بدلاً من الاعتماد على نهج البنك المركزي الأردني في تصميم الأمور وفقاً لرغبات المشاركين في السوق. وفي غياب التقارير السنوية المقدمة إلى الهيئة التشريعية حول أهداف إدارة الديون إلى الآن، تكون الدرجة لهذا البعد هي B.

المؤشر \ البعد	درجة 2016	مبشرات درجة 2016	تغير الاداء وعوامل أخرى
م 13- إدارة الديون العامة (M2)	A		
13.1 تسجيل الديون والضمانات والإبلاغ عنها	A	البيانات كاملة ودقيقة، ومطابقة شهرياً	لا تغيير
13.2 الموافقة على الديون والضمانات	A	تتخذ جميع القرارات من قبل لجنة إدارة الديون التي يرأسها وزير المالية ويصادق عليها مجلس الوزراء	لا تغيير
13.3 استراتيجية إدارة الدين	B	ونشرت استراتيجية لإدارة الديون في أيلول / سبتمبر 2016، ولكن لم تقدم حتى الآن تقارير سنوية إلى الهيئة التشريعية بشأن الأداء الخاص بأهداف إدارة الديون.	بُعد جديد

المحور الرابع: استراتيجية مالية موجهة بالسياسات

أدرجت خمسة مؤشرات للأداء في إطار هذا المحور، وتشمل التنبؤ بالاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي، والاستراتيجية المالية، والمنظور المتوسط الأجل لموازنة النفقات، وعملية إعداد الموازنة، ومراجعة السلطة التشريعية للموازنات.

م أ- 14 تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي

يشتمل هذا المؤشر على ثلاثة أبعاد تغطي تنبؤات الاقتصاد الكلي والتنبؤات المالية وتحليل حساسية المالية العامة الكلية.

14.1 تنبؤات الاقتصاد الكلي

ثبت أن التنبؤ بالاقتصاد الكلي صعب في الأردن على مدار العامين الماضيين، مع استمرار النمو دون التوقعات. ولعل هذا ليس أمراً مفاجئاً، نظراً للوضع الصعب جداً في الدول المجاورة للأردن التي يقيم معها علاقات اقتصادية وثيقة في الأوقات العادية. وقد أعرب صندوق النقد الدولي عن مخاوفه المتعلقة بأهمية إيلاء وزارة المالية الأولوية القصوى للعمل على التنبؤ الاقتصادي من خلال إعادة إنشاء وحدة خاصة بالمالية الكلية (التي تم تنفيذها بالفعل في تموز 2016). ويدرك فريق التقييم أن الأساس الإحصائي للتنبؤ بالاقتصاد الكلي غير كامل، نظراً لأن أرقام الناتج المحلي الإجمالي لا تأخذ في الاعتبار إلا المعلومات المتعلقة بالقيمة المضافة. كما أن الإحصاءات التي تستند إلى معلومات الإيرادات والنفقات متاحة فقط حتى عام 2012. وشملت وثائق الموازنة (بما في ذلك خطابات الموازنة) لموازنات 2014 و 2015 و 2016 توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتضخم لثلاث سنوات قادمة، لكنها لم تشتمل على توقعات صريحة لأسعار الفائدة وسعر الصرف. ويبدو أن هذا يعكس إصرار الحكومة على الحفاظ على ربط الدينار الأردني بالدولار الأمريكي بسعر 0.71 دينار أردني= لكل دولار أمريكي واحد، مما لا يترك مجالاً كافياً للاختيار التقديري لأسعار الفائدة. الدرجة لهذا البعد: C

14.2 التنبؤات المالية

شملت الوثائق المقدمة مع مقترحات الموازنة للسنوات الثلاث 2014 - 2016 توقعات للمؤشرات المالية الرئيسية (الإيرادات (حسب نوعها) وإجمالي النفقات ورصيد الموازنة) للسنة المالية وللسنتين التاليتين. وقد تم وصف الافتراضات الأساسية في خطابات الموازنة السنوية، إلى جانب إيضاحات عن سبب توقع اختلاف الإيرادات والنفقات للسنة الحالية عن المبالغ المتوقعة عند عرض الموازنة في السنة السابقة. (تُغطى هذه المسائل أيضاً في التقارير الدورية التي يُعدها صندوق النقد الدولي بالتشاور مع الحكومة من خلال برامج الترتيبات الاحتياطية وتسهيل الصندوق الممتد).
الدرجة: A

14.3 تحليل حساسية المالية الكلية

يتطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد نشر مجموعة من سيناريوهات التنبؤات المالية استناداً إلى فرضيات اقتصادية بديلة إلى جانب توقعات الحكومة المركزية. ولا يشترط نشر مجموعة السيناريوهات للحصول على درجة B، ولكن ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة بعض النقاشات حول الآثار المترتبة على الافتراضات البديلة. وعلى الرغم من أن هناك نقاش عن بعض الآثار المترتبة على الافتراضات الاقتصادية البديلة في التقييمات التي يجريها صندوق النقد الدولي كل عام عن استدامة الدين العام للبلد، فإنه لا يبدو أن التنبؤات / التوقعات التي قدمتها الحكومة الأردنية في الأونة الأخيرة شملت تقييم نوعي لتأثير الافتراضات البديلة. الدرجة لهذا البعد: D

المؤشر البعد	درجة 2016	مبررات درجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ- 14 تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي (M2)	C+		بعد جديد
14.1 تنبؤات الاقتصاد الكلي	C	يتم تضمين توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي والتضخم الحقيقي للسنوات الثلاث المقبلة في وثائق الموازنة. وتفترض هذه التوقعات الحفاظ على ربط العملة بالدولار الأمريكي.	بعد جديد
14.2 التنبؤات المالية	A	تتضمن وثائق الموازنة توقعات المجاميع المالية الرئيسية للسنوات الثلاث المقبلة، وتتضمن بعض التوضيحات حول اختلافات توقعات السنة السابقة التي أُجريت لنفس العام.	بعد جديد
14.3 تحليل حساسية المالية الكلية	D	لا تتضمن التنبؤات المالية التي تصدرها الحكومة الأردنية أي نقاش عن تأثير الافتراضات الاقتصادية البديلة.	بعد جديد

م أ- 15 الاستراتيجية المالية

يقيم هذا المؤشر قدرة الحكومة على وضع وتنفيذ استراتيجية مالية واضحة، مع الأخذ بعين الاعتبار الأثر المالي للمقترحات المتعلقة بسياسات الإيرادات والنفقات التي تدعم تحقيق الأهداف المالية للحكومة.

15.1 التأثير المالي على المقترحات المتعلقة بالسياسة

أظهرت الوثائق الخاصة بموازنات الفترة 2014 - 2016 مقترحات محددة حول الإيرادات والنفقات للسنة المقبلة، ولكن الأرقام التي أعطيت للسنتين التاليتين تركت الخيارات الدقيقة المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي من شأنها تحقيق الأهداف الإجمالية مفتوحة. ويرد أثر جميع مقترحات الإيرادات والنفقات بالكامل في وثائق الموازنة التفصيلية. وتحدد خطابات الموازنة آثار مقترحات محددة، كذلك المتعلقة بزيادة أجور الموظفين الحكوميين والمبالغ التي يتعين إنفاقها على المشاريع الاستثمارية. الدرجة لهذا البعد: C

15.2 اعتماد أو الالتزام بالاستراتيجية المالية

تضمنت الالتزامات المنشورة التي أعلنتها الحكومة في سياق الترتيبات الاحتياطية وتسهيل الصندوق الممتد الأخيرة المبرمين مع صندوق النقد الدولي أهدافاً محددة للميزان المالي (يعني العجز المالي أو عجز الموازنة) لكل عام، بما في ذلك حجم التعديلات المالية الواجب إجراؤها كل سنة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. ورغم احتفاظ الحكومة ببعض السلطة التقديرية فيما يتعلق بالتدابير المحددة للإيرادات والنفقات الواجب اعتمادها في السنتين الثانية والثالثة من أجل تحقيق هذه الأهداف، فإن مقترحات الموازنة المقدمة كل سنة إلى مجلس الأمة تتماشى مع هذه الالتزامات. الدرجة لهذا البعد: B

15.3 الإبلاغ عن النتائج المالية

يمكن اعتبار خطابات النوايا التي ترسلها الحكومة في كل مرة تجري فيها مراجعة للأداء في إطار الترتيبات الاحتياطية، وفي ختام برنامج تسهيل الصندوق الممتد الحالي، تقارير عن التقدم المحرز في إطار استراتيجية الحكومة المالية. وتقدم هذه الخطابات توضيحات عن أي انحرافات عن المسار المقصود للميزان المالي وللمتغيرات الأخرى، فضلاً عن الالتزامات الخاصة بالمستقبل. ولكن خطابات النوايا هذه لم يتم تسليمها إلى مجلس الأمة كجزء من وثائق الموازنة، وهو شرط للحصول على درجة B. الدرجة لهذا البعد: C

المؤشر\ البعد	درجة 2016	مبهرات درجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ- 15- الاستراتيجية المالية (M2)	C+		
15.1 التأثير المالي على المقترحات المتعلقة بالسياسة	C		بعد جديد
15.2 اعتماد السياسة المالية	B		بعد جديد
15.3 الإبلاغ عن النتائج المالية	C		بعد جديد

م أ- 16- الأفاق متوسطة الأجل في إعداد موازنة النفقات
يغطي هذا المؤشر العديد من المواضيع التي تغطيها الأبعاد 1 و 3 و 4 من المؤشر م أ- 12 تحت إطار عام 2011، على الرغم من أن المعايير موضحة بشكل مختلف. تنطبق طريقة التجميع M2.

16.1 توقعات الإنفاق متوسطة الأجل

يتطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد أن تتضمن الموازنة السنوية تقديرات مخصصة حسب التصنيف الإداري أو الاقتصادي أو البرنامجي أو الوظيفي لنفقات السنة المالية وللسنتين التاليتين. وفي الأردن، تشمل الوثائق التي تشكل جزءاً من قانون الموازنة السنوية الذي يقره مجلس الأمة تقديرات النفقات للسنوات الثلاث المقبلة مخصصة حسب التصنيفات الإدارية والاقتصادية والبرنامجية والوظيفية وشبه الوظيفية. ولهذا، يعتبر الأردن مستوفياً لمتطلبات الدرجة A (على الرغم من أن التصنيف الاقتصادي غير كامل، انظر م أ- 4 أعلاه).

16.2 سقف الإنفاق متوسط الأجل

يتطلب الحصول على الدرجة A أن يوافق مجلس الوزراء على سقف الإنفاق الإجمالية، والسقف الخاصة بكل وحدة إدارية لسنة الموازنة والسنتين التاليتين قبل إصدار تعميم الموازنة. وفي عام 2015 وبالاتفاق مع صندوق النقد الدولي، أصدرت دائرة الموازنة العامة سقف أولية لأغراض التخطيط لكل الهيئات في 26 أيار. وأصدرت السقف المنقحة، بعد موافقة الحكومة عليها، في تعميم الموازنة في 29 أيلول. الدرجة: A

16.3 موازنة الخطط الاستراتيجية والموازنات متوسطة الأجل

تتطلب النتيجة A لهذا البعد أن تقوم 75 بالمائة من الوزارات بإعداد خطط استراتيجية لتطوير أنشطتها مع إعداد تكاليف لها، وأن يكون مخصص الإنفاق في الموازنات المتوسطة الأجل متنسقاً مع الخطط. ويُعطى هذا البعد درجات أقل كلما كان التوافق بين تغطية الخطط الاستراتيجية مع مخصص الإنفاق أقل من 75 بالمائة. وذكرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي أن أكثر من نصف الوزارات وضعت خططا استراتيجية وأعدت تكاليفها، وأن مقترحات سياسة الإنفاق تتسق مع تلك الخطط، على الرغم من أن النقش المالي قد أحر تنفيذها مرارا وتكراراً. ويضع البرنامج التنموي التنفيذي للحكومة 2016-18 القرارات التي أُخذت بالفعل على مدار فترة الثلاث سنوات في سياق الخطط الاستراتيجية، ولكنه يشير أيضاً إلى عدم التوافق بين السياسات والاستراتيجيات الوطنية (الصفحة 22)، والضعف في الروابط بين الاستراتيجيات والتخطيط المالي في الدوائر الحكومية (صفحة 123). كما أن عدم استقرار تخطيط الاستثمار المشار إليه في مؤشر م أ- 2.2 يوفر مزيداً من التأكيد على أن الخطط الاستراتيجية كانت محدودة. وبناء على ذلك، درجة هذا البعد: B

16.4 اتساق الموازنات مع تقديرات السنة السابقة

اشتملت موازنة عام 2016 على تفسيرات للاختلافات بين النتيجة المتوقعة لعام 2015 والأرقام التي تقابلها في الموازنة الأصلية. ولكن لم يكن هناك تفسير للفروق بين أرقام عام 2016 المشمولة في موازنة عام 2015 ومقترحات الموازنة الفعلية لعام 2016. الدرجة: D

المؤشر \ البعد	درجة 2016	مبهرات درجة 2016	تغير الأداء وعوامل أخرى
م أ- 16- الأفاق متوسطة الأجل في إعداد موازنة النفقات (M2)	B		

16.1 توقعات الإنفاق متوسطة الأجل	A	تقدم تقديرات الإنفاق للسنة المالية وللسنتين التاليتين مخصصة حسب التصنيفات الإدارية والاقتصادية والوظيفية وشبه الوظيفية من إعادة تحديد المعايير
16.2 سقف الإنفاق متوسط الأجل	A	يتضمن تعميم الموازنة سقوفاً للنفقات لكل فصل من فصول الموازنة لموازنة السنة والسنتين التاليتين، وجميعها موافق عليها من قبل مجلس الوزراء مسبقاً.
16.3 موازنة الخطط الاستراتيجية والموازنات متوسطة الأجل	B	يتوفر لدى غالبية الوزارات خطط استراتيجية، تتطابق فيها مقترحات السياسات، مع أن تنفيذها قد يتأخر بسبب التقشف المالي.
16.4 اتساق الموازنات مع تقديرات السنة السابقة	D	لم يتم تقديم أي إيضاحات عن التغييرات في الأرقام للسنة الثانية بعد جديد عندما أصبحت هي سنة الموازنة.

م أ - 17 عملية إعداد الموازنة

يقيم هذا المؤشر ما إذا كان هناك جدول زمني (تقويم) ثابت وبارز لإعداد الموازنة بشكل منظم، وما إذا كان هناك إشراك كافٍ للعملية السياسية في تحديد سقف الموازنة لكل وحدة إدارية، وما إذا كان تقديم الموازنة لمجلس الأمة يتم ضمن إطار زمني محدد. ويعتبر البعدان الأولان (1) و (2) مجرد إعادة صياغة للمؤشر م أ-11 في إطار 2011، في حين أن البعد الثالث هو إعادة صياغة للمؤشر م أ-27 في الإطار السابق. تنطبق طريقة التجميع M2.

17.1 تقويم الموازنة

يتبع إعداد الموازنة في الأردن تقويم (جدول زمني) حددته وزارة المالية وبموافقة رئيس الوزراء في أواخر عام 2009. ومنذ ذلك الحين، تطور هذا الجدول الزمني للموازنة من أجل تقديم خدمة أفضل لعملية إعداد الموازنة. ولا يوجد حالياً أي تشريع رئيسي أو قانون داخلي معتمد من قبل الحكومة يتعلق بتعديل هذا التقويم. وفي المرحلة الأولى من إعداد تقويم عام 2015، في أيار، طلبت دائرة الموازنة العامة من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية تقديم مشاريع موازنتها المتوسطة الأجل وفقاً لتوجيه صادر عن رئيس الوزراء ويتضمن تحديد السقف الأولية لكل وزارة أو دائرة أو مؤسسة، وفي تموز قدمت جميع هذه الجهات مسودة موازنتها إلى دائرة الموازنة العامة لمراجعتها. وبعد إتمام هذه العملية، أصدرت دائرة الموازنة العامة بلاغ الموازنة الذي وافق عليه مجلس الوزراء في 29 أيلول، مع السقف النهائية لكل جهة، وتم تسليم كافة الموازنات النهائية بحلول منتصف تشرين الأول. وتضمن بلاغ الموازنة التوجيهات السياسية العامة، والتنبؤات والافتراضات الاقتصادية، وسقف الإنفاق الفردي والجماعي، والتوجيهات المتعلقة بإعداد تقارير الموازنة. وجرى تجميع هذه البيانات في مشروع قانون الموازنة لتسليمه إلى المجلس الاستشاري المعني، ثم لتسليمه إلى مجلس الوزراء في منتصف تشرين الثاني. ووفقاً للتعديل الدستوري لعام 2011، تم تسليم مشروع قانون الموازنة (والقانون الموازي المتعلق بالوحدات الحكومية) إلى مجلس الأمة قبل نهاية تشرين الثاني. وبما أن الوزارات، والدوائر، والمؤسسات لا تملك سوى أسبوعين تقريباً ما بين إصدار بلاغ الموازنة الرئيسي وبين الموعد النهائي للتسليم، فإن درجة هذا البعد هي C.

17.2 توجيه حول إعداد الموازنة

يتطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد أن يكون بلاغ الموازنة شامل وواضح وأن يتم إرساله إلى جميع دوائر ووحدات الإنفاق، وأن يتضمن سقف الإنفاق لكل منها موافق عليها مسبقاً من قبل مجلس الوزراء. وكما هو مبين في المؤشر 17.1 أعلاه، يلبي الأردن هذا الشرط.

17.3 تقديم الموازنة إلى السلطة التشريعية

للحصول على الدرجة A، يجب تقديم مقترحات الموازنة إلى البرلمان على الأقل قبل شهرين من نهاية السنة، لكل موازنة من الموازنات الثلاثة الأخيرة، وللحصول على الدرجة B يجب تقديم الموازنة قبل نهاية تشرين الأول في سنتين من السنوات الثلاث الماضية. أما للدرجة C فيجب أن يكون تقديم الموازنة على الأقل، قبل نهاية تشرين الثاني في سنتين من السنوات الثلاث الماضية. وكانت التواريخ الفعلية لتقديم موازنات 2014 و 2015 و 2016 هي 18 تشرين الثاني 2013، 30 تشرين الأول 2014، و 8 تشرين الثاني 2015. وبالتالي فإن الدرجة التي أعطيت لهذا البعد هي C.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبهر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء PI-17 عملية إعداد الموازنة (M2)	B		
17.1 تقويم الموازنة	C	لدى الوزارات والدوائر فترة لا تتجاوز 4 أسابيع لتسليم الموازنة النهائية بعد تلقي بلاغ الموازنة.	لا تغيير منذ عام 2011
17.2 التوجيه الخاص بإعداد الموازنة	A	يتضمن بلاغ الموازنة سقف الإنفاق المعتمدة من مجلس الوزراء والتي يتعين على الوزارات الدوائر الامتثال لها.	لا تغيير

17.3 تقديم الموازنة إلى السلطة التشريعية	C	تم إرسال مقترحات جميع الموازنات الثلاثة الأخيرة إلى البرلمان قبل نهاية تشرين الثاني من كل عام، ولكن في سنة واحدة فقط قبل نهاية شهر تشرين الأول.	تحسن في الأداء: عكست الدرجة D في عام 2011 تعليق البرلمان خلال عام 2010.
------------------------------------------	---	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------

م (PI-18) مراجعة السلطة التشريعية للموازنات

يقيم هذا المؤشر طبيعة ونطاق وتوقيت التدقيق التشريعي لمقترحات الموازنة السنوية. حيث ان البعدان الأولان والبعد الرابع يعكسان بشكل اساسي المؤشر (PI-27) (1) و(2) و(4) من إطار عام 2011، في حين أن 3.18 يعكس مؤشر الأداء (PI-11) (3) من عام 2011. وتستخدم طريقة التجميع MI.

18.1 نطاق تدقيق السلطة التشريعية

تضمنت وثائق موازنة عام 2016، بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية الـ 59، معلومات عن الإيرادات والنفقات للسنوات الثلاث المقبلة، بما في ذلك العجز الذي يتطلب التمويل كل عام، والتمويل المتوقع من المصادر الخارجية والمحلي. وأكدت دائرة الموازنة العامة أن المراجعة التي قام بها البرلمان غطت التوقعات المالية والأولويات متوسطة الأجل المحددة للإيرادات والنفقات، إضافة إلى تفاصيل الإيرادات والنفقات للسنة المقبلة. وهو ما يلبي معايير الدرجة A.

18.2 الإجراءات التشريعية المتعلقة بمراجعة الموازنة

يتولى مجلس النواب المنتخب الجزء الأهم من اعمال الموازنة والذي هو أهم من دور مجلس الأعيان المعين. إذ ينشئ مجلس النواب وفقا لأوامره الدائمة مجموعة من اللجان المتخصصة للتعامل مع مختلف نواحي عمله؛ حيث تتولى اللجنة المالية (المنفصلة منذ عام 2013 عن اللجنة الاقتصادية) المراجعة التفصيلية لمقترحات الموازنة. وليس للمجلس وفقا للمادة 112 (4) من الدستور اقتراح زيادة في المبالغ المخصصة لكل فصل من فصول الموازنة البالغ عددها 53 فصلا في الموازنة الرئيسية، ولكل فصل من الفصول الـ 59 في الموازنة المنفصلة للوحدات الحكومية، على الرغم من ان له ان يقترح التخفيض. وبالتالي لا يوجد عمليا أي مجال للتفاوض بين المجلس والحكومة أثناء عملية وضع الموازنة. وأكد مقرر المجلس أن النظر في موازنة عام 2016 من قبل البرلمان أنذاك تضمن فصلا تفصيليا لمقترحات اللجنة المالية خلال جلسات الاستماع حيث طرحت أسئلة على الوزراء وعلى المسؤولين عن الفصول المختلفة في الموازنة. إذا يتطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد كلاً من الترتيبات للتشاور العام وتفعيل إجراءات التفاوض، وتفترض الدرجة B إمكانية إجراء مفاوضات. وقد أعيدت صياغة معايير هذا البعد مقارنة بالبعد المماثل في إطار معايير عام 2011؛ في ضوء النطاق المحدود جدا الذي يسمح به الدستور لعمل المجلس فيما يتعلق بالموازنة، ولعدم وجود فرصة حقيقية للمفاوضات، فإن الدرجة هي C.

18.3 توقيت إقرار الموازنة

أقرت موازنات 2014 و2015 و2016 على التوالي في 26 كانون الثاني 2014 و8 آذار 2015 و24 كانون الثاني 2016. ولأنه في سنتين من إجمالي السنوات الثلاثة تم إقرار الموازنة خلال شهر من بداية السنة، فإن الدرجة هي C.

18.4 القواعد الخاصة بتعديلات الموازنة من قبل السلطة التنفيذية

يتطلب الحصول على الدرجة A لهذا البعد، وجود قواعد واضحة تحدد من قدرة السلطة التنفيذية على تعديل الموازنة خلال السنة دون موافقة السلطة التشريعية. وفي الأردن، يمكن للسلطة التنفيذية أن تقلل من المخصص العام في كل فصل إذا تطلبت الضرورة المالية ذلك، إلا انه لا يمكن زيادة مبلغ كل فصل من دون قانون جديد. والاستثناء الوحيد لذلك هو أنه يجوز نقل المخصص بين الفصول التي تكون فيها النفقات المعنية هي مشاريع رأسمالية ممولة بمنحة مقدمة من مجلس التعاون الخليجي. وتدرج القواعد التي تقيد مدى إمكانية نقل المخصصات أثناء تنفيذ الموازنة في قانون الموازنة كل سنة. ويجوز داخل الفصل تحويل المخصص من مشروع جاري إلى رأسمالي، ولكن ليس في الاتجاه المعاكس، مع أن هذا التقييد لا ينطبق على البرلمان وتلك الفصول التي تحتوي على نفقات عسكرية. وبما أن القواعد واضحة ومحددة عالميا، وتحد بشكل فعال من سلطة السلطة التنفيذية على تعديل الموازنة أثناء التنفيذ، فإن الدرجة هي A، كما كانت عام 2011.

المؤشر/ البعد	درجة	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء PI-18 مراجعة السلطة التشريعية للموازنات طريقة التجميع (MI)	2016 C+		
18.1 نطاق مراجعة الموازنة	A	أكدت دائرة الموازنة العامة أن مناقشات البرلمان تناولت التنبؤات المالية والأولويات على المدى المتوسط، إضافة إلى تفاصيل الإيرادات والنفقات للسنة المقبلة.	تحسن في الأداء، نظرا لعدم وجود سلطة تشريعية في الدورة خلال فترة التقييم السابق
18.2 الإجراءات التشريعية لمراجعة الموازنة	C	تبحث المعايير المعاد تحديدها عن ترتيبات للتشاور مع الجمهور، وللتفاوض بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولا تتم أي من العمليتين في الأردن.	لا يوجد تغيير أساسي: المعايير الآن أكثر تطلبا.

18.3	توقيت إقرار الموازنة	C	تم إقرار الموازنة خلال شهر من بداية السنة المالية في سنتين من تحسن في الاداء السنوات الثلاث الماضية.
18.4	قواعد تعديل الموازنة من قبل السلطة التنفيذية	A	يتم سن قواعد واضحة في قانون الموازنة كل عام، مما يحول دون لا تغيير أي زيادة في أي فصل من فصول الموازنة دون قانون جديد. وتحدد القواعد التفصيلية مدى إمكانية نقل المخصص في الفصول.

المحور 5 – القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة

تغطي مؤشرات الأداء 19-26 إدارة الإيرادات وإدارة النقد (بما في ذلك متأخرات النفقات)، والرواتب، والمشتريات، والرقابة المالية الداخلية، والتدقيق الداخلي.

م أ (PI-19) إدارة الإيرادات

تغطي موازنة عام 2016 إجمالي الإيرادات المحلية بنحو 6.8 مليار دينار، منها 4.6 مليار دينار إيرادات ضريبية. أما أهم الإيرادات الأخرى فتتمثل في رسوم تسجيل الأراضي (295 مليون دينار)، ورسوم طوابع الواردات (253 مليون دينار)، وتسجيل وترخيص المركبات (136 مليون دينار)، ورسوم تصاريح العمل والإقامة (140 مليون دينار)، ومختلف إيرادات العقارات (318 مليون دينار، بما في ذلك 90 مليون دينار من المطار الدولي الرئيسي، و50 مليون أردني من عوائد أسهم الشركات، و50 مليون دينار من ترخيص الاتصالات). إضافة إلى ذلك، تتوقع مؤسسة الضمان الاجتماعي تحصيل مبلغ 1.4 مليار دينار من المساهمات التي هي خارج الموازنات الخاضعة لقوانين الموازنة السنوية التي يقرها البرلمان. ويتم تحصيل ثلثي الإيرادات الضريبية (3.1 مليار دينار مقدرة لعام 2016) من خلال ضرائب المبيعات على السلع والخدمات، ومن ضريبة الدخل على الأفراد والشركات بقيمة 985 مليون دينار، والرسوم الجمركية 373 مليون دينار، والضرائب على بيع العقار 160 مليون دينار. يشتمل هذا المؤشر على أربعة أبعاد تغطي حقوق وواجبات دافعي الإيرادات، وإدارة مخاطر الإيرادات، وتدقيق الإيرادات والتحقق منها، ورصد متأخرات الإيرادات. وتتنطبق المعايير بشكل طبيعي على الإيرادات الضريبية؛ وتعطى درجة A للأبعاد الثلاثة الأولى في حال تم تلبية المعايير من خلال الدوائر التي تُحصل 75 في المائة من مجموع الإيرادات. وإذا أخذت مساهمات الضمان الاجتماعي بالاعتبار إلى جانب الضرائب لغايات هذا المؤشر، فمن الممكن أن يركز تقييم هذا المؤشر بشكل أساسي على الجهات المسؤولة عن تحصيل الضرائب. يتم تطبيق طريقة التجميع M2.

19.1 الحقوق والالتزامات لمقاييس الإيرادات

توفر كل من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات (ISTD) ودائرة الجمارك (CD) للمكلفين إمكانية الوصول إلى جميع التشريعات والتعليمات المعمول بها من خلال مواقعهم الإلكترونية، كما تقوم بذلك المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (SSC)، وعلى الرغم من وجود تأخيرات قليلة أحيانا في تحديث المشورة عند تغيير التشريعات، بما أنه لا يسمح للإدارة الضريبية بتحذير المكلفين حول التغييرات الوشيكة حتى يتم تشريع قوانين جديدة. وتتضمن المعلومات تفاصيل إجراءات الاعتراض على التقدير. وتستجيب كلتا الدائرتين للأسئلة المطروحة من خلال مواقعهما الإلكترونية، فضلا عن وجود مراكز اتصال للإجابة على أسئلة المكلفين. وعلى الرغم من أن أنظمة دائرة ضريبة الدخل والمبيعات معقدة نسبيا، بمعدلات وعتبات مختلفة لمختلف الصناعات، إلا أن التشريعات واضحة بشكل عام. ويرى المستشارون الضريبيون أن لدى محصلي الضرائب خيارات تقديرية محدودة في تقييم ما إذا كان ينبغي السماح بتكاليف معينة عند تحديد المطلوبات على ضريبة دخل الشركات. وهناك إعفاءات هامة من ضريبة المبيعات كانت قد قدرت في عام 2012 بحوالي 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، مما يعني انخفاض الإيرادات السنوية في عام 2016 بأكثر من 500 مليون دينار (انظر صندوق النقد الدولي 152 / CR14، الفقرة 21) حيث أن شرطا من شروط الاتفاقية المبرمة مؤخرا مع صندوق النقد الدولي (IMF) أن يتم ترشيح نظامي الضريبة العامة على المبيعات والرسوم الجمركية، وتخفيض الإعفاءات بحلول أوائل عام 2017 وفقا للمساعدة الفنية التي سيقدمها صندوق النقد الدولي (IMF).

وخلص تقرير حديث لصندوق النقد الدولي (IMF) "أداة تشخيص لتقييم إدارة الضرائب (TADAT)" إلى أن هناك حوالي 12 ألف اعتراض على التقديرات في عام 2015، تم حل 60 في المائة منها خلال 30 يوما، و90 في المائة منها خلال 90 يوما. ويجب تقديم الاعتراضات بداية إلى القسم المسؤول عن التقدير، وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، يمكن تقديم الاعتراض إلى هيئة الاعتراض الإدارية التابعة لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات (ISTD). ولا تتوافر معلومات عن أسباب الاعتراضات، أو المبالغ المعنية، أو نتائج النظر فيها من قبل هيئة الاعتراض الإدارية التابعة لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات (ISTD). كما لم تتوافر معلومات عن عدد الاعتراضات المقدمة إلى المحكمة الضريبية المتخصصة أو نتائج هذه الاعتراضات، على الرغم من أن مستشاري الضرائب اعتبروا أن هذه الاعتراضات تخضع لتأخيرات طويلة وتكاليف كبيرة بالنسبة للمكلفين. الدرجة: B

19.2 إدارة مخاطر الإيرادات

كانت قد شرعت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بتشجيع من صندوق النقد الدولي والشركاء في التنمية، في الانتقال تدريجيا من إخضاع كل إيراد إلى طبقات مختلفة من التدقيق، نحو ترتيبات تُخضع فيها نسبة أقل بكثير من الإيرادات لفحص دقيق، مع اختيار الأهداف التي سيتم تدقيقها تلقائيا بالرجوع إلى معايير الخطورة التي تم وضعها. وقد تم تنظيم الدائرة مسبقا بحيث تتعامل الأقسام المنفصلة مع كبار ومتوسطي وصغار المكلفين، مع التركيز الرئيسي على ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل من الشركات التي تمثل معاً ثلثي إجمالي الإيرادات الضريبية. ومع ذلك، يبدو أن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهد لتحديد المهنيين والشركات غير المسجلة التي ينبغي تسجيلها في الضريبة ولكنها ليست مسجلة. ولدى دائرة

ضريبة الدخل والمبيعات ربط مع قواعد بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (SSC) وتسجيل الشركات والتي تسعى إلى استخدامها في تحديد غير المسجلين، ويمكن النظر في إمكانية تحسين واجهات الربط بالمعلومات الموجودة لدى البلديات (التي تصدر تراخيص تجارية للشركات غير المسجلة). وأشار تقرير (TADAT) الأخير إلى أن عدم قدرة وصول دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى بيانات الحسابات البنكية وغسيل الأموال يمثل نقطة ضعف هامة في قدرة الدائرة على تحديد غير المسجلين. ولا يوجد لدى الدائرة برنامج موثوق لتحسين الامتثال، والذي قد يساعد المكلف على الامتثال، كما لا تقوم الدائرة كذلك بتحليل أسباب ونتائج الاعتراضات بغية استخلاص الدروس بشأن الطريقة التي يتم بها تنظيم وإدارة النظام. وحتى نهاية عام 2015، واصلت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بإخضاع 30 في المائة من جميع الإيرادات إلى التدقيق التفصيلي (مجموع عدد المكلفين الذين يتوقع أن يقدموا إيرادات على الشركات وضريبة الدخل الشخصي، وتصل ضريبة القيمة المضافة إلى 250.000 ألف)، على الرغم من أنه يبدو أن المطلوبات الضريبية الإضافية لا توجد إلا في أقلية صغيرة نسبياً من الحالات. إلا أنه يتم أخذ نحو 20 معياراً مختلفاً في الاعتبار عند تحديد الإيرادات التي ينبغي تدقيقها، نظراً لأن عمليات التدقيق عادة ما تنتظر إلى إيرادات السنوات الثلاث السابقة، فإن تغطية عملية التدقيق لا تزال واسعة جداً. حيث أشار تقرير (TADAT) إلى ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام لمخاطر محددة عبر قطاعات السوق أو الأنشطة التجارية في اختيار المكلفين الذين يتطلبون المزيد من التدقيق.

وتُخضع دائرة الجمارك كل إقرار إلى فحص لاحق للوثائق لضمان دفع المبالغ الصحيحة. بالإضافة إلى ذلك، يتم إجراء عمليات تدقيق أكثر تفصيلاً عند تحديد الانحرافات في الوثائق، أو استجابة إلى الاستخبارات الأخرى. وتم تحديد 75.850 حالة من "المخالفات" في عام 2014، و53.850 حالة في عام 2015. وبلغ عدد قضايا التهريب 7.866 حالة في عام 2014، و8.265 حالة في عام 2015. وبلغ مجموع الإيرادات الإضافية المحصلة 13.2 مليون دينار في عام 2014، و17.3 مليون دينار في عام 2015 كما بلغ إجمالي الإيرادات الجمركية لهذه السنوات 327.3 مليون دينار و332.7 مليون دينار على التوالي، إلا أن المبالغ الإضافية التي تم تحصيلها تشمل عناصر جوهرية من ضريبة السلع والخدمات التي يتم تحصيلها من الواردات ولكنها تحتسب من قبل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. الدرجة: B

19.3 التدقيق والتحقق في الإيرادات

وفقاً لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات، أدت عملية تدقيق الإقرارات الضريبية في عام 2015 وباللغة قيمتها 272 مليون دينار إلى تحديد مبلغ إضافي من المطلوبات الضريبية بلغ 120 مليون دينار. وبلغ مجموع التحصيلات التي تم احتسابها في عام 2015 من قبل الدائرة 3639 مليون دينار. ولكن لم تتوفر معلومات تفصيلية عن مدى اكتمال عمليات التدقيق المخطط لها، وعن الضرائب أو المكلفين المعنيين، أو كيفية مقارنة هذه النتائج مع التجربة في السنوات السابقة. وحققت التحقيقات الجمركية إيرادات إضافية بلغت 13.2 مليون دينار في عام 2014 و17.3 مليون دينار في عام 2015، وبلغ إجمالي الإيرادات الجمركية لهذه السنوات 327.3 مليون دينار و332.7 مليون دينار على التوالي، ولكن المبالغ الإضافية تشمل ضريبة العامة على المبيعات المستحقة على الواردات والتي سيتم احتسابها من قبل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. وكما لوحظ مسبقاً، لم يتم بعد وضع برنامج موثوق لتحسين الامتثال. الدرجة: D.

19.4 رصد متأخرات الإيرادات

لا تزال تمثل المتأخرات الضريبية مشكلة، كما كانت عليه في عام 2011. ويبين الجدول 8.3 أدناه حركة إجمالي متأخرات الضريبة في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات الدخل للفترة 2013-2015

الجدول 8.3 المتأخرات الضريبية ومجموع التحصيلات، 2013-2015
مليون دينار

نهاية 2015	نهاية 2014	نهاية 2013	
1978	2210	2275	إجمالي متأخرات ضريبة - دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
3639	3578	3300	إجمالي إيرادات - دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
% 54.4	% 59.6	% 68.9	المتأخرات كنسبة مئوية من الإيرادات

المصدر: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

إن الأداء النسبي في تحصيل إيرادات الضريبة العامة على المبيعات هو أفضل من تحصيل ضريبة الدخل على الشركات والأفراد: بلغت متأخرات الضريبة العامة على المبيعات 1007 مليون دينار في نهاية عام 2015 أو 36.2 في المائة من التحصيلات البالغة 2778 مليون دينار مقابل، متأخرات ضرائب الدخل البالغة 971 مليون دينار، أو 113 في المائة من التحصيلات البالغة 859 مليون دينار. وتجدر الإشارة إلى أن جزء كبير من المتأخرات قديم جداً، من أصل 1547 مليون دينار معلق في نهاية عام 2015 والتي لم تخضع لأي اعتراض أو عملية أخرى، كان عمر 356 مليون دينار منها فقط أقل من 5 سنوات، في حين أن أكثر من 400 مليون دينار كان عمرها أكثر من 10 سنوات. ولا يوجد أي بند حالي يُمكن من شطب المتأخرات، وعلى الرغم من أن دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، تقوم بتقييم ما إذا كانت المتأخرات قابلة للتحصيل أم لا. إلا أنه من أصل 1547 مليون دينار معلق في نهاية عام 2015 لم تخضع لأي اعتراض، ونسبت 936 مليون دينار إلى المكلفين الذين لن يتمكنوا من الدفع، في حين أن 610 مليون دينار فقط نسبت إلى المكلفين القادرين على السداد. وقد تم تحقيق بعض الانخفاض في المتأخرات خلال الفترة 2013-2015 من خلال تقديم عفو من الغرامات (0.4% في الأسبوع، خاضعه لحد أقصى قدره 35%) للتأخير في السداد، ولكن أحد مساوئ هذا الأمر يكمن في تشجيع التأخير في الدفع، إن كان المكلفين وأنفق من انهم لن يعانون من الغرامات. ولا تشكل المتأخرات مشكلة في الرسوم الجمركية أو الضرائب على نقل الممتلكات، حيث لا يتم الإفراج عن السلع، ولا يتم تنفيذ عمليات نقل الملكية ما لم يتم دفع الضرائب (تعلقت متأخرات ضريبة الممتلكات التي لوحظت في تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام "بيفا" 2011 فعلاً بإيرادات الحكومة المحلية، وبالتالي، لم تؤخذ في الاعتبار في تقييم الحكومة المركزية). ولأن متأخرات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، كانت أكثر من 40 في المائة من تحصيلات عام 2015، فإن الدرجة هي D.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء P1-19 إدارة الإيرادات طريقة التجميع (M2)	C		
19.1 الحقوق والالتزامات لمقاييس الإيرادات	B	توفر الدوائر المحصلة لمعظم الإيرادات للدافعين، إمكانية الوصول إلى معلومات شاملة وحديثة عن الالتزامات والحقوق المتعلقة بالإيرادات، بما في ذلك عمليات وإجراءات التعويض	لا تغيير
19.2 إدارة مخاطر الإيرادات	B	تستخدم الدوائر المحصلة لمعظم الإيرادات نهجا منظما ومنهجيا لتقييم مخاطر الامتثال بالنسبة لمعظم مصادر الإيرادات التي تكون مسؤولة عنها.	إعادة صياغة المعايير: بعض التحسينات الكامنة في تخطيط عملية التدقيق.
19.3 التدقيق والتحقق في الإيرادات	D	لا يوجد برنامج لتحسين الامتثال.	معياري جديد
4.19 رصد المتأخرات الضريبية	D	تجاوزت المتأخرات 40 % من تحصيلات عام 2015.	لا تغيير

مؤشر الأداء (PI-20) عمليات المحاسبة المتعلقة بالإيرادات
يقيم هذا المؤشر إجراءات تسجيل والإبلاغ عن تحصيل الإيرادات، وتوحيد الإيرادات المحصلة، ومطابقة حسابات الإيرادات الضريبية. ويتم تطبيق طريقة التجميع MI. وتجدر الإشارة إلى أنه في حين أن وثائق الموازنة توفر تفاصيل كاملة جدا عن كافة النفقات (غير تلك المصنفة على أنها "عسكرية")، بما في ذلك التكاليف المكتوبة في تحصيل الإيرادات، فإنها لا توفر أي معلومات عن الإيرادات التي تحصلها كل دائرة. وينبغي الآن تحويل جميع الإيرادات المحصلة بأي شكل من الأشكال دون تأخير إلى حساب الخزينة الموحد، حتى في الحالات التي تفرض فيها الدوائر رسوما على الخدمات التي تقدمها، مع إدراج النفقات الممولة من هذه الرسوم في المبلغ الإجمالي الذي أقره البرلمان.

20.1 المعلومات عن تحصيلات الإيرادات

يتم تحويل كافة إيرادات الحكومة المركزية، بما في ذلك الإيرادات التي تحصلها الوزارات المعنية، يوميا إلى حساب الخزينة الموحد (TSA) لدى البنك المركزي الأردني. وهناك عمليات مطابقة يومية تتم بين البيانات البنكية وبيانات التحصيل التي ترسلها الدوائر المحصلة للإيرادات إلى الخزينة في وزارة المالية. ويتعين على كل دائرة أن ترسل إيراداتها ونفقاتها شهريا إلى مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية. وينبغي أن يعكس ذلك مطابقة البيانات بين سجلات الدائرة المحصلة للإيرادات والبيانات في النظام البنكي. وتصدر وزارة المالية تقريرا شهريا موحدًا إلى مجلس الوزراء يتضمن تفصيلا للإيرادات المحصلة. نتيجة هذا البعد: A

20.2 تحويل تحصيلات الإيرادات

يتم تحويل كافة الإيرادات المحصلة سواء من خلال الدوائر الحكومية أو من خلال النظام البنكي إلى حساب الخزينة الموحد (TSA) يوميا. وتتم هذه العملية وفقا للاتفاقية المبرمة بين وزارة المالية وبنك الإسكان للفترة 2013-2016، والاتفاقية الجديدة بين وزارة المالية وبنك القاهرة عمان والسارية لمدة 3 سنوات ابتداء من بداية عام 2017. درجة هذا البعد: A

20.3 مطابقة حسابات الإيرادات

يجب دفع الرسوم الجمركية والضريبة العامة على المبيعات (GST) على الواردات قبل أن يتم الإفراج عن السلع للتداول، لذلك ليس هناك سوى اختلاف واحد محتمل بين المبالغ المستحقة والمبالغ المدفوعة حيث يكون مبلغ الضريبة عرضة للاعتراض. وبالمثل، ليست هناك مشكلة بالمؤخرات الضريبية على بيع الممتلكات، حيث لا يمكن نقل الممتلكات إلى أن يتم دفع الضريبة. ولدى كافة المكلفين المسجلين لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات الآن حسابات منفصلة في نظام فرعي في نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، والذي يتعرف على أي تقديرات ضريبية لم تدفع بحلول تاريخ الاستحقاق وتبدأ بمسألة التذكير. تقوم دائرة ضريبة الدخل والمبيعات ودائرة الجمارك بإجراء مطابقات شهرية لمجموع المقبوضات لكل نوع من الإيرادات والمبالغ المحولة إلى الخزينة. ويتم إجراء مطابقة كاملة للموقف العام بشأن المؤخرات من الإيرادات فقط سنويا. وبما أنه يتم تحديث حالة المكلفين من الأفراد بشكل مستمر في نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وبما أنه هناك مطابقات شهرية من قبل الدوائر الضريبية لإجمالي التقديرات، والتحصيلات، والتحويلات إلى الخزينة، تم اقتراح الدرجة A.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
المؤشر PI-20 عمليات المحاسبة المتعلقة بالإيرادات طريقة التجميع (M1)	A		
20.1 المعلومات عن تحصيلات الإيرادات	A	تقوم كل دائرة بتحويل إيراداتها الشهرية إلى وزارة المالية، التي تصدر تقريرا موحدًا يتضمن تفصيلا للإيرادات حسب النوع.	لا تغيير
20.2 تحويل تحصيلات الإيرادات	A	يتم تحويل جميع الإيرادات يوميا إلى حساب الخزينة الموحد لدى البنك المركزي الأردني.	لا تغيير

20.3 مطابقة حسابات الإيرادات	A	يتم تحديث حسابات المكلفين من الأفراد في نظام GFMIS بشكل مستمر، بحيث يمكن أخذ الاجراء المناسب عند تأخر الدفعات. يتم إجراء مطابقات شهرية كاملة للمبالغ المقدرة، والمحصلة وتحويلها إلى الخزينة.	تحسن في الأداء جاء تطوير نظام GFMIS
------------------------------	---	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

مؤشر الأداء (PI-21) إمكانية التنبؤ بمخصصات الموارد للسنة يُقيم هذا المؤشر مدى قدرة وزارة المالية على التنبؤ بالالتزامات والاحتياجات النقدية، وتوفير معلومات موثوقة عن توافر أموال الموازنة لتقديم الخدمات. وهو يتألف من أربعة أبعاد يتم تجميعها باستخدام طريقة M2.

21.1 توحيد الأرصدة النقدية

يستعرض هذا البعد ترتيبات إدارة النقد في وقت التقييم. تتولى في الأردن، مديرية الخزينة العامة (PTD) بوزارة المالية مسؤولية إدارة حساب الخزينة الموحد (TSA) للحكومة والذي تقوم من خلاله كافة الوزارات والدوائر والوحدات البالغ عددها (54) بتحويل جميع نفقاتها وإيراداتها إليه. كما تدير مديرية الخزينة أيضا حسابات الأمانات لتلك الوزارات والدوائر والوحدات، ولكن من خلال حساب خاص غير حساب الخزينة الموحد.

لدى البنك المركزي الأردني كافة حسابات الخزينة التي تتمتع وزارة المالية بإمكانية الوصول إليها في الوقت الفعلي. ويحتفظ البنك المركزي الأردني بحسابات فرعية للنفقات والإيرادات لكل من الوزارات والدوائر، حيث يتم تحويل الأرصدة بشكل يومي، بحيث يكون لكل من هذه الحسابات الفرعية رصيد صفري في نهاية اليوم. ويتيح تقرير يومي من البنك المركزي الأردني للخزينة معرفة مصدر جميع المعاملات المالية. وتبقى حسابات الحكومة المركزية (والوحدات الحكومية) البنكية الأخرى خارج حساب الخزينة الموحد، وخاصة حسابات المشاريع التي تتلقى تمويلا خارجيا، حيث يكون من المطلوب الاحتفاظ بحسابات بنكية منفصلة بموجب اتفاقية القرض أو المنحة. ومع ذلك، يتم تسجيل تلك التي تعزى إلى موازنة الحكومة المركزية في نظام GFMIS، وبالتالي ضمان أن لدى الخزينة المعرفة الكاملة بوجودها. وقد بلغت هذه الحسابات 17.5 مليون دينار في عام 2015 فيما يتعلق بالدوائر التي تغطيها الموازنة الرئيسية و0.5 مليون دينار بالعملة الأجنبية و276 مليون دينار بالعملة المحلية التي تعزى للوحدات الحكومية. وبما أن هذه المبالغ لم تشكل سوى حوالي 3 في المائة من مجموع إنفاق الحكومة المركزية والوحدات الحكومية مجتمعة (وبالتالي اجتازت اختبار الـ 90 في المائة بسهولة)، ويتم توحيدها يوميا، فالدرجة هي A.

21.2 التوقعات والرقابة النقدية

تنتج كل وزارة، ودائرة ووحدة حكومية توقعات التدفقات النقدية للسنة في شهر كانون الثاني من كل عام. ويتم تحديثها شهريا لتعكس نتائج الشهر السابق وحالة السنة حتى تاريخه، بما في ذلك الإصدارات النقدية التي تصدرها الخزينة. ويمكن للخزينة مراقبة المعاملات النقدية والموقف النقدي لكل وزارة ودائرة ووحدة حكومية في البنك المركزي الأردني. الدرجة: A

21.3 المعلومات عن سقوف الالتزامات

تتطلب الوزارات، والدوائر والمؤسسات الحكومية الثقة بأنها ستحصل على مخصصات موازنتها وفقا لتوقعات التدفقات النقدية التي تعدها وتقدمها إلى السلطات المركزية. أما في الأردن، فإن الإفراج عن النقد يتم شهريا على أساس أمر مالي ربع سنوي، وقد يتطابق أو لا يتطابق مع المبالغ المتوقعة من قبل الوزارات، والدوائر والوحدات الحكومية، اعتمادا على توافر النقد، وأرصدة الحسابات البنكية للوزارات، والدوائر والوحدات الحكومية لدى البنك المركزي الأردني. الأمر الذي قد يشكل حالة من عدم اليقين، ويعرقل التخطيط الفعال لتقديم الخدمات على مستوى الوزارات، والدوائر والوحدات الحكومية. الدرجة: C

21.4 دلالة تعديلات الموازنة خلال السنة

يمنع قانون الموازنة العامة، والمادة 112 من الدستور، نقل المخصصات من فصل إلى فصل آخر إلا بقانون. ولكن بموافقة وزير المالية، وبناء على توصية مدير عام دائرة الموازنة العامة، يجوز نقل المخصصات من بنود النفقات الجارية إلى بنود النفقات الرأسمالية، وليس العكس. وتطبق أحكام مماثلة على نقل المخصصات الرأسمالية من محافظة إلى أخرى. ولا تنطبق هذه القيود وغيرها على البرلمان، ووزارة الدفاع، والخدمات الطبية الملكية، والأمن العام، والدفاع المدني وقوات الدرك. ويجوز إجراء المناقشات المالية ضمن فصل الموازنة نفسه، باستثناء التحويلات من تعويضات الموظفين إلى النفقات الجارية أو الرأسمالية الأخرى. وتتطلب المخصصات التكميلية عادة موافقة البرلمان في دورة عادية أو غير عادية. وتبين حسابات آخر سنة مالية (2015) أن إعادة التخصيص في السنة بلغت 12.52 مليون دينار فقط، أي حوالي 0.2% من إجمالي النفقات. إلا أن قانون الموازنة يُمكن من زيادة الاستثمار الممول من الخارج (بنحو 500 مليون دينار في عام 2015) دون الحاجة إلى موازنة تكميلية بشرط توفر وفورات في النفقات الجارية. الدرجة: C.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة التجميعية (M2)	B		
1. توحيد الأرصدة النقدية	A	يتم توحيد أرصدة حساب الخزينة الموحد يوميا. تتم لا تغيير مراجعة أرصدة الحسابات الأخرى أسبوعيا.	

2. التوقعات والرقابة النقدية	A	تقوم مديرية الخزينة في وزارة المالية بتحديث توقعات التدفق النقدي السنوي شهرياً، أو في كثير من الأحيان، بالاعتماد على الخبرة	لا تغيير
3. المعلومات عن سقوف الالتزامات	C	يتم الإفراج عن النقد بأقساط شهرية، مما قد يؤدي إلى عدم قدرة الوزارات، والدوائر والمؤسسات الحكومية على سداد الفواتير عند استلامها.	يعكس انخفاض الدرجة مقارنة بعام 2011، مستوى أكبر من الصرامة في توافر النقد في الفترة 2013 - 2015
4. دلالة تعديلات الموازنة خلال السنة	C	تعتبر مبالغ إعادة التخصيص في السنة غير هامة، ولكن يمكن زيادة الاستثمار الممول من الخارج زيادة كبيرة دون موازنة تكميلية.	لا تغيير

مؤشر الأداء (PI-22) متأخرات الإنفاق

يقيس هذا المؤشر حجم المتأخرات من الإنفاق ومدى وجود نظام لمعالجة ومراقبة أي مشكلة قد تكون موجودة. ويحتوي هذا المؤشر على بعدين، ويتم تجميع درجاته بطريقة M1.

22.1 رصد متأخرات الإنفاق

الممارسة المتبعة في الأردن هي اعتبار جميع الفواتير غير المدفوعة كمتأخرات. ويوجد في نظام GFMIS سمة لتوليد تقرير عن جميع الفواتير غير المدفوعة، ولكنه لا يحل بشكل روتيني هذا المبلغ حسب تاريخ الفاتورة أو نوع الدفع. وتحتفظ وزارة المالية بسجل للمتأخرات التي قامت كل من الحكومة المركزية والوحدات الحكومية بالإبلاغ عنها. وبلغ إجمالي مبالغ المتأخرات في قطاع الصحة، والمشتريات الموحدة، وشركات الكهرباء ومصفاة البترول الأردنية، وسلطة المياه في نهاية السنوات الثلاثة 2012-2014 على النحو التالي: 310.3، 429.9، و576.5 مليون على التوالي. وقد شكلت هذه المبالغ من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية والوحدات الحكومية 3.4% و4.3% و5.9% في السنوات الثلاثة 2012-2014 على التوالي. وفي عام 2015، بلغت النسبة أكثر من 7 في المائة، في حين أن تقرير صندوق النقد الدولي 295/16 يشير إلى متأخرات قدرها 1.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في قطاع الكهرباء و1.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التأمين الصحي، بالإضافة إلى المتأخرات المحتملة داخل موازنة الحكومة المركزية (أي ما يعادل حوالي 8.5 في المائة من نفقات عام 2016)، وهو ما ينبغي تسديده تدريجياً وفقاً لأحكام اتفاقية تسهيل الصندوق الممتد (EFF) الحالية. وفي موازنة عام 2017، خصصت الحكومة 360 مليون دينار لدفع المتأخرات. وبما أن المتأخرات كانت أقل من 6% من إجمالي الإنفاق في سنتين من السنوات الثلاث 2013-2015، فالدرجة هي B.

22.2 رصد متأخرات الإنفاق

عند إجراء التقييم، تحصل وزارة المالية على تقرير شهري عن متأخرات الإنفاق من كل من الحكومة المركزية والوحدات الحكومية التي أبلغت عنها الوزارات، والدوائر والمؤسسات الحكومية. الدرجة: A.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مببر منح درجة 2016	تغير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة المجمعة (M1)	B+		
1. مخزون متأخرات الإنفاق	B	بلغت المتأخرات أقل من 6% من مجموع النفقات في سنتين من السنوات الثلاث 2013 - 2015.	لم يتم تقييمه في عام 2011
2. رصد متأخرات الإنفاق	A	تحتفظ وزارة المالية بسجل شهري للمتأخرات.	بيانات أفضل

مؤشر الأداء (PI-23) ضوابط الرواتب والأجور

يهتم هذا المؤشر بإدارة رواتب وأجور موظفي القطاع العام. وهو يتألف من أربعة أبعاد، وتم تجميع درجات هذا المؤشر باستخدام طريقة التجميع M1.

23.1 تكامل كشوف الرواتب والأجور وسجلات الموظفين

يستخدم الأردن نظاماً يتم من خلاله إضفاء الطابع اللامركزي على وظيفة الرواتب والأجور في الوزارات والدوائر والمؤسسات. حيث أنه لا يوجد نظام مركزي تحت إشراف وزارة المالية. ومع ذلك، فإنه على الرغم من الاحتفاظ بسجلات الموظفين من قبل قسم الموارد البشرية (HRD) في الوزارة الدائرة والمؤسسة، إلا أنه يتم التحكم بها مباشرة من قبل ديوان الخدمة المدنية (CSB) الذي يحتفظ بقاعدة بيانات مركزية لجميع الموظفين القطاع العام. وتم إنشاء ديوان الخدمة المدنية بموجب نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 (وتعديلاته). ويخول النظام ديوان الخدمة المدنية، القيام بجملة من الأمور: (1) الحصول على بيانات وإحصاءات من الوزارات والدوائر والمؤسسات فيما يتعلق بموظفيها (2) فحص السجلات والوثائق والملفات المتعلقة بموظفي الوزارات والدوائر والمؤسسات. وتخضع التعيينات في الخدمة المدنية والترقيات للإجراءات المنصوص عليها في النظام وديوان الخدمة المدنية.

ويوجد ربط محوسب مباشر بين سجلات الموظفين وسجلات الرواتب والأجور، وربط مباشر بين المؤسسة ومكافأة الموظفين المدرجة في الموازنة من خلال الضوابط التي يمارسها ديوان الخدمة المدنية. وهكذا، فإذا حصل الموظف على مؤهل جديد على سبيل المثال، سيتم تحديث سجلات الموظفين وسجلات الرواتب والأجور فوراً. ويجري حقيفة في الوقت الحالي تعزيز الروابط بشكل إضافي حيث يُشغل ديوان الخدمة

المدنية نظام إدارة معلومات إدارة الموارد البشرية (HRMIS) شامل ترتبط به حالياً موازنة الحكومة و 7 من الوزارات والدوائر والمؤسسات بمزيد من الخطط.

وتتسم مختلف واجهات الربط بالقوة الكافية لضمان الرقابة على الموازنة، ودقة البيانات، والمطابقة الفورية. الدرجة: A

23.2 إدارة تغييرات سجلات الرواتب

تتطلب كافة التغييرات على سجلات الرواتب والأجور وسجلات الموظفين موافقة ديوان الخدمة المدنية، ويتم النظر مسبقاً في لجنة الموارد البشرية الخاصة بالوزارة، الدائرة والمؤسسة التي يمثلها ديوان الخدمة المدنية لضمان اتباع الإجراءات المناسبة. ويتم تنفيذ التغييرات على الفور (على الأقل شهرياً) مع إجراء القليل من التعديلات بأثر رجعي أقل بكثير من 3% من إجمالي مدفوعات الرواتب. الدرجة: A

23.3 الرقابة الداخلية على كشف الرواتب

إجراءات الرقابة الداخلية فيما يتعلق بكشف الرواتب قوية للغاية، وتضطلع وحدة الرقابة الداخلية بدور رئيسي في كل وزارة، دائرة ومؤسسة حكومية. وتضطلع وحدة الرقابة الداخلية بدور ما قبل التدقيق الذي ينطوي على مراجعة رواتب الموظفين ويضمن الامتثال إلى النظام. وتقدم 4 تقارير سنوياً إلى وزارة المالية وديوان المحاسبة، وتبلغ ديوان الخدمة المدنية بأي شكوى. ويتناول ديوان الخدمة المدنية ما يقرب من 10.000 قضية من هذا القبيل سنوياً، والتي تتطلب منه اتخاذ قرار. وتقع مسؤولية تحديث سجلات الموظفين والرواتب على عاتق مدير الموارد البشرية في كل وزارة، دائرة ومؤسسة حكومية، ويتوفر يوجد مسار تدقيق واضح لدعم نزاهة البيانات. الدرجة: A.

23.4 تدقيق كشف الرواتب

تتم عمليات تدقيق كشف الرواتب من قبل كل من ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة. ويرتبط دور ديوان الخدمة المدنية بالمسائل الإدارية، مثل ما إذا كانت الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية تتبع نظام تقييم الأداء بشكل صحيح، ومطابقة الأوصاف الوظيفية بالوظائف بشكل صحيح. وباستخدام معايير المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (INTOSAI)، يقوم ديوان المحاسبة بإجراء تدقيق سنوي لكشف الرواتب لكافة الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية باستخدام برنامج تدقيق تم تطويره خصيصاً يتضمن مراجعة النظام وأخذ العينات ومراجعة الإطار التنظيمي. وقد وجد ديوان المحاسبة أن نظام كشف الرواتب هو واحد من أكثر الأنظمة دقة في الحكومة، الأمر الذي أقر به ديوان الخدمة المدنية الذي صرح بأنه فيما يتعلق بـ 227 موظفاً في 104 مؤسسة، فإن نسبة الخطأ هي 1% فقط، بسبب عوامل تشمل وجود ممثلين عن ديوان الخدمة المدنية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، وعدد كبير من التدريب، والزيارات المنتظمة إلى الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية من قبل موظفي ديوان الخدمة المدنية. الدرجة: A

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة المجمع (M1)	A		
1. تكامل الرواتب والأجور وسجلات الموظفين	A	هناك روابط قوية بين الموازنة المعتمدة وسجلات الموظفين وسجلات كشف الرواتب	لا تغيير منذ عام 2011
2. إدارة تغييرات سجلات الرواتب	A	يتم اعتماد التغييرات على كشوفات الرواتب فوراً	لا تغيير منذ عام 2011
3. الرقابة الداخلية على كشف الرواتب	A	تنطبق الرقابة الوثيقة والفعالة على كشف الرواتب	لا تغيير منذ عام 2011
4. تدقيق كشف الرواتب	A	عمليات تدقيق كشف الرواتب المنتظمة من ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة	يؤدي التدقيق القوي في الرواتب والأجور إلى التحسن في الأداء

مؤشر الأداء (PI-24) المشتريات

يقيم هذا المؤشر الجوانب الرئيسية لإدارة المشتريات. وهو يتألف من أربعة أبعاد، ويتم تجميع درجات الأبعاد باستخدام طريقة M2.

24.1 رصد المشتريات

لا يوجد لدى الأردن وحدة مشتريات مركزية. وبدلاً من ذلك يتم تقاسم أنشطة المشتريات الرئيسية بين ثلاث مؤسسات للمشتريات. وهي إدارة دائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية، ودائرة الشراء الموحد التابعة لمكتب رئاسة الوزراء، ودائرة العطاءات الحكومية التابعة لوزارة الأشغال العامة والإسكان. وتتمثل مسؤولياتهم فيما يلي:
دائرة اللوازم العامة - للحصول على اللوازم (الممتلكات المنقولة والخدمات) للوزارات والمكاتب الحكومية والمؤسسات العامة
دائرة الشراء الموحد - شراء الأدوية والمستلزمات الطبية
دائرة العطاءات الحكومية - إدارة شراء العطاءات لإجراءات الأعمال والخدمات الهندسية.

وتعمل كل دوائر المشتريات برعاية إطارها التنظيمي² الخاص بها. وتحفظ جميعها بسجلات لأنشطة الشراء الخاصة بها فيما يتعلق بإحالة العقود، بما في ذلك البنود التي تم شرائها، وقيمة العقد، واسم المناقص الفائز. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى ما يلي:

1. وفقا لقانون اللوازم وتعليماته، تعتبر أي وزارة، دائرة ومؤسسة حكومية دائرة شراء للعقود التي هي أقل من 20.000 دينار وتخضع لعضو من دائرة اللوازم العامة للمشاركة في لجنة المناقصة كجزء من عملية اللامركزية.
2. يمكن إدارة عقود الأشغال من قبل وزارة، دائرة ومؤسسة حكومية دون مشاركة دائرة العطاءات العامة التابعة لوزارة الأشغال العامة والإسكان، التي لا تتلقى سجلات عن هذه المشتريات على الرغم من أن هذا ما يقتضيه القانون وطلب السجلات. ويحدث هذا بصفة خاصة مع المشاريع التي تمويلها من الجهات المانحة.

وفي ضوء هذه المعطيات، لا يمكن أن نخلص إلى أن السجلات كاملة على الرغم من أنه من المعقول افتراض أن قواعد بيانات المشتريات يتم الاحتفاظ بها لمعظم المشتريات، وأن 75 في المائة أو أكثر من المشتريات مشمولة. بلغت القيمة الإجمالية لعمليات شراء السلع والخدمات لعام 2015 الواردة في الجدول 9.3 أدناه إلى نحو نصف إجمالي الإنفاق على السلع والخدمات (402.6 مليون دينار) المبين في حسابات الحكومة لعام 2015. الدرجة: B

24.2 اساليب الشراء

طريقة الشراء التنافسي هي الطريقة الرئيسية لكل من دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات الحكومية. في حين يختلف الوضع إلى حد ما مع دائرة الشراء الموحد حيث يحتاج موردي الأدوية والمستلزمات الطبية إلى التأهيل المسبق عن طريق التسجيل لدى المؤسسة العامة للغذاء والدواء قبل أن يصبحوا مؤهلين للحصول على عقود حكومية. وتتم دعوة العروض من الموردين المسجلين ويتم اختيار العرض الأرخص. وتظهر إحصاءات عام 2015 في الجدول التالي أن أكثر من 92% من عقود دائرة العطاءات الحكومية و98% من عقود دائرة اللوازم العامة تمت إحالتها باستخدام أساليب تنافسية. وتستند جميع عقود توريد الأدوية والمستلزمات الطبية إلى المنافسة السريعة بين الموردين المسجلين. وحيثما تمويل المشاريع من الجهات المانحة، من المحتمل خارج ترتيبات الشراء العادية، تصر الجهات المانحة على المنافسة باستخدام إجراءاتها الخاصة. الدرجة: A.

الجدول 9.3 اساليب الشراء لعام 2015

دائرة الشراء	قيمة المشتريات (مليون دينار) 1	المبلغ الذي تم شراؤه بالأساليب التنافسية 2	تنافسية % 100 * 1/2
دائرة اللوازم العامة	81	79	97
دائرة العطاءات الحكومية	192	177	92
دائرة الشراء الموحد	113	113	100
المجموع	386	369	96

24.3 وصول الجمهور لمعلومات المشتريات

تحتسب درجة هذا البعد على أساس مجموعة البنود المحددة مسبقا من معلومات المشتريات المتاحة للجمهور بطريقة يسهل الوصول إليها. في الأردن، تملك جميع دوائر المشتريات مواقع إلكترونية تحتوي على المعلومات المبينة في الجدول 10.3 أدناه. عناوين المواقع الإلكترونية هي www.gsd.gov.jo، www.jpd.gov.jo و www.gfd.gov.jo.

الجدول 10-3 معلومات المشتريات المتاحة للجمهور

البند	المتاحة
1. الإطار القانوني والتنظيمي	نعم
2. خطط المشتريات الحكومية	لا
3. فرص العطاءات	نعم
4. إحالة العقود	نعم
5. بيانات عن حل شكاوى المشتريات	لا
6. إحصاءات المشتريات السنوية	نعم

بما أن دوائر المشتريات توفر أربعة من البنود الستة المتاحة، فإن الدرجة هي B.

24.4 إدارة شكاوى المشتريات

تستخدم دوائر المشتريات الرئيسية الثلاث عمليات داخلية للنظر في الشكاوى وفقا لتعليماتها التنظيمية. ولا توجد حاليا آلية مستقلة لتقديم الشكاوى. الدرجة: D

المؤشر/ البعد	درجة	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة المجمعة (M2)	B		

أعيدت صياغة المعايير	B	1. رصد المشتريات
الاحتفاظ بسجلات كاملة ودقيقة لمعظم المشتريات		
أعيدت صياغة المعايير	A	2. أساليب الشراء
المنافسة هي الطريقة الأساسية وتستخدم في جميع المشتريات تقريباً.		
المزيد من المعلومات متاحة الآن مقارنة بعام 2011	B	3. وصول الجمهور لمعلومات المشتريات
لا تغيير	D	4. إدارة شكاوى المشتريات
لا توجد آلية مستقلة للشكاوى		

مؤشر الأداء (PI-25) الرقابة الداخلية على النفقات الخارجية عن إطار الرواتب

يقيم هذا المؤشر فعالية ضوابط الإنفاق غير المتعلقة بالرواتب عند إجراء التقييم. ويحتوي على ثلاثة أبعاد، وتم تجميع درجات هذا المؤشر باستخدام طريقة التجميع M2.

25.1 فصل المهام

هناك نظام موسع (مفرد) للضوابط الداخلية للإنفاق غير المتعلق بالرواتب، ينطوي على موافقة مسبقة على المدفوعات من كل من وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة، والدائرة والمؤسسة الحكومية، ووحدة الرقابة الخارجية التابعة لوزارة المالية، ولا يزال ديوان المحاسبة في حوالي ثلث الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية يقوم بدور "التدقيق المسبق" وفقاً لتعليمات رئيس الوزراء. ويُقدم الإطار التنظيمي بطرق مختلفة. أولاً، بموجب النظام المالي رقم 3 لعام 1994 بصيغته المعدلة لاحقاً (بما في ذلك التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم 1 (1995) بصيغتها المعدلة) التي تغطي كافة الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية. وتتضمن هذه الأحكام أحكاماً تحدد الواجبات في جميع مراحل عملية المعاملات المالية، وعلى الرغم من أن فصل المهام لا يتم تناوله صراحةً. وثانياً، هناك قوانين وانظمة تنظم شراء السلع والخدمات والأعمال. وأخيراً، توجد ضوابط قوية في نظام GFMIS تفصل المسؤولية لمختلف مراحل عمليات الإنفاق الآلي. ويبدو من الواضح أن الفصل الفعال مطبق عموماً، وأن هناك إمكانية تكاد لا تذكر للتحويل على الضوابط (على سبيل المثال من خلال اشتراط أن تؤكد لجنة استلام السلع وفقاً للعقد). وفي الوقت نفسه، فإن تخصيص المسؤوليات ضمن هيكل كل وزارة، ودائرة ومؤسسة حكومية يضمن فاعلية فصل المهام في الممارسة العملية. ويجري اتخاذ خطوات لجعل نظم الرقابة أقل عبئاً، مما ينبغي أن يؤدي إلى بيئة رقابية أكثر ملاءمة وكفاءة. الدرجة: B

25.2 فعالية ضوابط الالتزام بالنفقات

في حالة كافة الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية في الحكومة المركزية، وبصرف النظر عن تلك المعنية بالدفاع (حوالي 15 في المائة من مجموع النفقات: العمل جارٍ لإدخالها ضمن النظام)، تتم معالجة جميع مدفوعات الإنفاق من خلال نظام المدفوعات في نظام GFMIS. ولتنفيذ الدفعة، يجب تغطيتها بمخصصات من الموازنة، والأمر المالي العام الربعي، والسقف الشهري (المخصص النقدي). ويتوفر تقرير الموقف المالي الذي يتضمن تفاصيل الفواتير المستلمة والفواتير المدفوعة والمخصصات النقدية والنفقات النقدية والفواتير المعلقة. يتم التحكم في الالتزامات من خلال نظام طلب الشراء الذي تم إدخاله مؤخراً والذي يتطلب تخصيص التمويل قبل إصدار أمر. بحيث يحجز نظام GFMIS التمويل على بند الموازنة المناسب، والذي بدوره لا يمكن إرسال أمر الشراء إلى المورد للشروع في عملية الشراء. الدرجة: A

25.3 الامتثال إلى قواعد وإجراءات المدفوعات

بالنظر إلى الاهتمام المكثف بالتدقيق المسبق للمدفوعات، من المتوقع أن تكون معدلات الامتثال للقواعد والإجراءات عالية. ويتجلى هذا التوقع في معظم الأحيان في الممارسة العملية. ومع ذلك، فإن دائرة التدقيق والرقابة الداخلية التابعة لوزارة المالية في تقاريرها الشهرية التي ترفعها إلى مساعد الأمين العام للشؤون الإدارية (التي ترسل منها نسخة لديوان المحاسبة) تحدد ما يسمى بـ "انتهاكات" إجراءات الرقابة الداخلية والتي تنتج للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية إمكانية تصحيحها. وهي أساساً انتهاكات للتشريع مثل النظام المالي وقوانين المشتريات، وتجاوز المسؤوليات، ونقص الوثائق الداعمة، أو الاختلافات بين المستندات والوثائق الداعمة. وتقدر معدلات الخطأ قبل التصحيح من قبل وحدات الرقابة التابعة لوزارة المالية من 5-10% من عدد المعاملات. ولا توجد أي مشاكل تتعلق بالدفوعات التي لا تتبع الإجراءات المقررة. الدرجة: A

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
المؤشر PI-25 الرقابة الداخلية على النفقات الخارجية عن إطار الرواتب	A		
طريقة التجميع (M2)			
1. فصل المهام	B	الانظمة الداخلية فعالة بشكل رئيسي في ضمان فصل المهام، وتعزيزها بالضوابط التي تم دمجها بنظام GFMIS	بعد جديد

تحسن في الأداء المرتبط بالتطبيق الأوسع لضوابط نظام GFMIS	تحد الضوابط القوية بشكل فعال من الالتزامات بمخصصات الموازنة وتوافر النقد	A	2. فعالية ضوابط الالتزام بالنفقات
لا تغيير في الأداء	تمثل معظم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بمعظم القواعد والإجراءات	A	3. الامتثال إلى قواعد وإجراءات المدفوعات

مؤشر الأداء (PI-26) التدقيق الداخلي

يقيم هذا المؤشر عمليات التدقيق الداخلي. وهو يتألف من أربعة أبعاد، وتم تجميع درجات هذا المؤشر باستخدام طريقة التجميع MI.

26.1 تغطية التدقيق الداخلي

يقيم هذا البعد مدى خضوع المؤسسات الحكومية للتدقيق الداخلي عند إجراء التقييم.

تبذل الجهود في الأردن منذ عام 2011 لتطوير التدقيق الداخلي. وتاريخياً، كان هناك الكثير من الالتباس بين طبيعة الرقابة المالية الداخلية "السابقة"، والتدقيق الداخلي الحقيقي، الذي يقدم المشورة المستقلة للإدارة العليا حول أداء النظم، والكفاءة في تقديم الخدمات. واضطلع من يسمون بـ "المدققين الداخليين" عملياً، بأدوار "قبلية"، مما جعلهم جزءاً من النظم التي تفتقر قيام التدقيق الداخلي بالتدقيق. وقد اعترفت الحكومة الأردنية بهذا التناقض في النظام الأساسي المعدل رقم 11 لسنة 2014 وتعليمات رئيس الوزراء ذات الصلة رقم 9 (أذار 2015) الذي يميز بوضوح بين الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي. واستهلت وزارة المالية وديوان المحاسبة برنامجاً تدريبياً مستمراً لتحسين جميع جوانب الرقابة المالية الداخلية العامة، بما في ذلك إصدار دليل للرقابة الداخلية.

يوجد في كل وزارة، ودائرة ومؤسسة حكومية وحدة رقابة داخلية أنشئت وفقاً للنظام رقم 2011/3 الذي ينطوي على خلط من التحقق السابق من المعاملات، والتفتيش المالي والتدقيق اللاحق. والغرض الرئيسي من وحدة الرقابة الداخلية هو ضمان اتباع الإجراءات القانونية والمالية والإدارية في كل معاملة. ويتم الإشراف على عمل هذه الوحدات من قبل موظف الرقابة الداخلية التابعون لوزارة المالية والمتمركزون في كل وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية، ويتم تقديم تقارير شهرية إلى مديرية الرقابة والتفتيش التابعة لوزارة المالية، والتي تقوم بإعداد تقرير شهري شامل عن سير الرقابة المالية الداخلية والتدقيق الداخلي إلى وزير المالية. ولا يزال عمل 40 وحدة من وحدات الرقابة الداخلية متوقفاً بشكل مؤقتاً بسبب اشتراط حصول كافة المعاملات على موافقة مسبقة من ديوان المحاسبة، وتجرى حالياً عملية سينسحب بموجبها ديوان المحاسبة من تأدية هذا الدور، في حال أظهرت وحدات الرقابة الداخلية قدرتها المستقلة على القيام بذلك. وحتى في الحالات التي يتم فيها إجراء التدقيق الداخلي، فإن التوجه هو إخضاع كل المعاملات للتحقق اللاحق بدلاً من فحص عمل نظام الرقابة. وفي معظم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، لم يتم إيلاء الاهتمام الكافي لتقييم وإدارة المخاطر.

وبالنظر إلى الحالة الموصوفة أعلاه، وعلى الرغم من أنه من الصعب التوصل إلى استنتاج مفاده أن التدقيق الداخلي يعمل حالياً بكامل طاقته عبر الحكومة، فإنه يعمل حد ما في أغلبية دوائر الحكومة المركزية، وكذلك الحال، في بعض الوحدات الحكومية، مما قد يشير إلى الدرجة C.

26.2 طبيعة عمليات التدقيق والمعايير المطبقة

يقيم هذا البعد طبيعة عمليات التدقيق المنجزة والمعايير المستخدمة في وقت إجراء التقييم.

تركز أنشطة التدقيق الداخلي بشكل أساسي على الامتثال المالي والقانوني والإداري. وحتى الآن، لا يوجد سوى تركيز ضئيل في معظم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية على تدقيق الأنظمة والتدقيق القائم على المخاطر. الدرجة: C

26.3 تنفيذ عمليات التدقيق الداخلي والإبلاغ عنها

يقيم هذا البعد تخطيط وتنفيذ عمليات التدقيق الداخلي، والإبلاغ عنها خلال السنة المالية المنتهية (2015).

يتم إعداد خطط سنوية وتقدم تقارير الانجاز الشهرية إلى الإدارة العليا في الوزارة، والدائرة والمؤسسة الحكومية، وإلى مديرية التفتيش والرقابة بوزارة المالية. وعادة ما تتضمن التقارير تفاصيل عن الوفر المحقق وانتهاكات الإجراءات. ويتم نسخ التعليقات الواردة على التقرير إلى وزارة المالية. ووفقاً لعمليات التدقيق المبرمجة لمديرية التفتيش والرقابة لعام 2015، تمت تغطية 161 دائرة (وزارات ودوائر ومؤسسات حكومية أو أجزاء منها) وتم الانتهاء منها بالكامل. وتم إعطاء ردود إيجابية على نتائج التدقيق، وتم اتخاذ إجراءات تصحيحه مناسبة، من قبل 143 (89%) من هذه الدوائر. وقدمت تقارير بشأن الدوائر الـ 18 المتبقية إلى الوزراء المتخصصين ووزير المالية. الدرجة: A.

26.4 الاستجابة لنتائج التدقيق الداخلي

يقيم هذا البعد المدى الذي تتخذ فيه الإدارة الإجراءات اللازمة استجابة لنتائج عملية التدقيق، بالرجوع إلى السنوات الثلاث الأخيرة (2013-2015)

وبالنظر إلى إمكانية وصول التدقيق الداخلي للوزراء والأمراء العاميين، هناك (على النحو المشار إليه في الفقرة 3.26 أعلاه) عادة استجابة جزئية على الأقل على نتائج عملية التدقيق من معظم الدوائر وخلال 12 شهراً من إعداد تقارير التدقيق الداخلي. الدرجة: B.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء PI-26 التدقيق الداخلي طريقة التجميع (MI)	C+		
1. تغطية التدقيق الداخلي	C	لا يزال الكثير من العمل "مسبق"، والتحقق من الدفع المسبق، ولكن التدقيق الداخلي يعمل إلى حد ما في ما لا يقل عن غالبية دوائر الحكومة المركزية	تقدم محدود منذ عام 2011
2. طبيعة عمليات التدقيق والمعايير المطبقة	C	يركز التدقيق أساسا على الامتثال	تقدم محدود منذ عام 2011
3. تنفيذ عمليات التدقيق الداخلي والإبلاغ عنها	A	يتم إعداد خطط التدقيق ويتم الانتهاء من كافة عمليات التدقيق	لا تغيير
4. الاستجابة لنتائج التدقيق الداخلي	B	تستجيب معظم الدوائر خلال 12 شهرا	لا تغيير

المحور 6 - المحاسبة والإبلاغ (رفع التقارير)

يتضمن هذا الجزء من إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية ثلاثة مؤشرات (مؤشرات الأداء 27-29)

مؤشر الأداء (PI-27) نزاهة البيانات المالية

يقيم هذا المؤشر الجديد جزئيا مدى تسوية الحسابات البنكية والحسابات المعلقة وحسابات السلف بانتظام، وكيفية دعم العمليات الموجودة لنزاهة البيانات المالية. ويتألف من أربعة أبعاد، ويتم استخدام طريقة M2 لتجميع الدرجات. يتم تقييم الأبعاد الثلاثة الأولى في وقت التقييم، بتغطية السنة المالية السابقة، ويتم النظر في البعد الرابع في وقت التقييم.

27.1 التسوية البنكية

يقيم هذا البعد مدى انتظام التسوية البنكية. وتؤخذ في الاعتبار كافة أرصدة المؤسسات الخاضعة لسيطرة الحكومة، أي الوحدات الحكومية والحكومة المركزية.

أما بالنسبة للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية التي تشكل جزءا من نظام GFMIS (تم الان اكتمال تغطية الموازنة الرئيسية، باستثناء أربعة مؤسسات عسكرية)، وتعتبر التسوية البنكية عملية روتينية يومية. ويتطلب النظام المالي رقم 3 لسنة 1994 والتعليمات التنفيذية المرتبطة به على أن يتم الانتهاء من التسويات الشهرية من قبل الوزارات والدوائر الحكومية على مستوى المحافظات بنهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي كشرط لاستلام الحوالة النقدي التالية. وبالنسبة لحسابات الوحدات الحكومية كافة فهي مدرجة حاليا في حساب الخزينة الموحد، إلا ان تسوية حساباتها تتم كل ستة أشهر فقط. وللحصول على الدرجة C، فإن الحسابات البنكية التي تغطي 90% أو أكثر من جميع نفقات الحكومة المركزية، يجب تسويتها على الأقل كل ثلاثة أشهر. بما أن الوحدات الحكومية عام 2015 قامت باحتساب 18% من إجمالي الإنفاق تحت سيطرة الحكومة، فإنه لم يتم تلبية هذا البعد. الدرجة D.

27.2 حسابات المعلقة

يقيم هذا البعد ترتيبات تسوية وتصفية حسابات المعلقة.

أظهرت قائمة بيان المركز المالي للخزينة من 31 كانون الاول 2015 أرصدة الحسابات الدائنة المعلقة بمبلغ 316 مليون دينار وأرصدة دائنة أخرى بقيمة 272 مليون دينار. كما أظهرت أرصدة الحسابات المدينة المعلقة بمبلغ 187 مليون دينار. وبالنظر الى هذه الحسابات معا، بلغ مجموع هذه الأرصدة 775 مليون دينار أو ما يقارب 10% من الموازنة السنوية. وبشكل عام، يتم توزيع الأرصدة الدائنة والأرصدة المدينة الأخرى على الإيرادات الأخرى والنفقات الأخرى على التوالي، ما لم تكرر، ففي هذه الحالة يتم تصنيفها. ويتوجب إجراء التسوية شهريا، مع إجراء عملية التصفية سنويا في موعد أقصاه لا يتجاوز نهاية السنة المالية. وتشير الأرصدة الكبيرة المبينة في قائمة المركز المالي الصادر في كانون الأول 2015 إلى أن هذا الامر لا يحدث. الدرجة D.

27.3 حسابات السلف

يقدم هذا البعد تسوية وتصفية حسابات السلف.

أظهرت قائمة بيان المركز المالي للخزينة من 31 كانون الأول 2015 سلف نهاية السنة بمبلغ 4.6 مليار دينار تقريبا، مقارنة بمبلغ 4.4 مليار دينار في السنة التي سبقتها. وكانت أكبر مكونات هذه الأرصدة هي السلف المقدمة لشركة الكهرباء الوطنية NEPCO (2.8 مليار دينار في 31-12-2015) وسلطة المياه الأردنية (381 مليون دينار) بنفس التاريخ. وكان هناك مبلغ معلق آخر يبلغ 300 مليون دينار لوزارة الصناعة والتجارة فيما يتعلق بإمدادات النفط. كما أن القروض المقدمة للموظفين العسكريين لا تزال معلقة، إلا أن المبلغ غير مسجل. ومن الناحية النظرية من المقترض أن يتم تسوية حسابات السلف شهريا، وتصفيته سنويا، إلا أنه من الواضح أن هناك تأخيرات كبيرة في تصفية السلف الكبيرة. الدرجة D.

27.4 عمليات سلامة البيانات المالية

يقدم هذا البعد الجديد سلامة البيانات من حيث دقتها واكتمالها.

يتم الحفاظ على معايير عالية بما يتعلق بإمكانية الوصول إلى البيانات، والصلاحيات لتغيير السجلات المالية. إذ يقوم نظام GFMIS بتسجيل كافة الأوقات التي يتم فيها الولوج إلى النظام، ومن قبل من. ويوجد مسار تدقيق واضح لدعم سلامة البيانات يضمن المساءلة الفردية، ويكشف أي محاولة للتسلل إلى النظام.

ولا توجد جهة محددة مسؤولة عن التحقق من سلامة البيانات، إلا أن تشكيلة فريق عمل نظام GFMIS، والضوابط الداخلية في النظام تعمل كمحددات رئيسية لسلامة البيانات المالية. الدرجة: B

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء PI-27 نزاهة البيانات المالية طريقة التجميع (M2)	D+		
1. التسوية البنكية	D	تتم تسوية الحسابات البنكية للوحدات الحكومية التي تغطي حوالي 18% من إجمالي النفقات التي هي تحت سيطرة الحكومة سنويا فقط يتم إجراء التسوية البنكية شهريا على الأقل لكافة حسابات الحكومة المركزية البنكية النشطة	لا تغيير اساسي
2. حسابات المعلقة	D	لا تزال الأرصدة الكبيرة التي لم يتم تصفيته قائمة	ليس من الواضح أن تقييم عام 2011 قد أخذ بعين الاعتبار كافة الأرصدة
3. حسابات السلف	D	لا تزال السلف الكبيرة التي لم يتم تصفيته قائمة	ليس من الواضح أن تقييم عام 2011 قد أخذ بعين الاعتبار كافة الأرصدة
4. عمليات سلامة البيانات المالية	B	عمليات فعالة مع مسار تدقيق واضح	بعد جديد

مؤشر الأداء (PI-28) تقارير الموازنة خلال السنة

يقدم هذا المؤشر مدى شمولية ودقة وتوقيت معلومات تنفيذ الموازنة. ويتألف من ثلاثة أبعاد، ويتم استخدام طريقة MI لتجميع الدرجات. ويتم تقييم كافة الأبعاد فيما يتعلق بأخر سنة مالية مكتملة (2015).

28.1 تغطية وقابلية مقارنة التقارير

يقدم هذا البعد قابلية مقارنة المعلومات الواردة في تقارير تنفيذ الموازنة خلال السنة مع الموازنة الأصلية. ولا يتوجب نشر التقارير لأغراض هذا المؤشر.

تظهر تقارير تنفيذ الموازنة خلال السنة التي تنشرها وزارة المالية تقسيم الإيرادات والنفقات مقارنة بالموازنة الأصلية فقط من حيث التصنيف الاقتصادي. وتغطي التقارير جميع النفقات، بما في ذلك النفقات المنفذة من خلال المحافظات غير المركزية. وعلى الرغم من أن خارطة الحسابات تتضمن توافر المعلومات المصنفة حسب الوحدة والوظيفة الإدارية في نظام GFMIS، فإن التقارير الكاملة المستندة إلى التصنيفات الاقتصادية تنشر شهريا فقط على المستوى الإجمالي. ولكن، التقسيم الشهري حسب الوحدة الإدارية والوظيفة والبرنامج والتصنيف الاقتصادي متاح داخليا في كل حالة، مما يبرر منح الدرجة A.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه التقارير لا تغطي سوى موازنة الحكومة المركزية، وتستثني الوحدات الحكومية التي تغطي موازنتها بقانون موازنة منفصل للوحدات الحكومية. ومع ذلك، يتم الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات والاقتراض من قبل الوحدات الحكومية بشكل شهري إلى جانب الإيرادات المنسوبة إلى موازنة الحكومة المركزية، ويتم توحيد الاقتراض في إجمالي إحصاءات الدين العام. وتغطي النشرة المالية للحكومة العامة (GGFB) بعض النفقات التي تتكبدها الوحدات الحكومية ولكن البيانات غير كاملة وغير حديثة. ولا يغطي رصيد الموازنة المعروض في النشرة المالية للحكومة العامة سوى الحكومة المركزية، وبالتالي فإنه يمكن أن يعطي انطباعاً مضللاً إذا كان هناك اقتراض كبير من جانب الوحدات الحكومية.

28.2 توقيت تقارير الموازنة خلال السنة

يقيم هذا البعد السرعة في إعداد التقارير خلال السنة.

وتُنشر تقارير تنفيذ الموازنة شهرياً في نشرة المالية العامة للحكومة، وتصدر خلال أربعة أسابيع من نهاية الشهر. الدرجة: B

28.3 دقة تقارير الموازنة خلال السنة

يقيم هذا البعد موثوقية ونطاق المعلومات المبلغ عنها.

في حين لا توجد مخاوف بشأن دقة البيانات الواردة في تقارير الموازنة خلال السنة، إلا أنها تغطي المدفوعات فقط، ولا تغطي الالتزامات. كما أنها لا تشمل معلومات عن الوحدات الحكومية، على الرغم من حقيقة أن الموازنات السنوية للوحدات الحكومية تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان بنفس الطريقة التي تتم فيها الموافقة على موازنة الحكومة المركزية. الدرجة: C

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبهر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء (PI-28) تقارير الموازنة خلال السنة طريقة التجميع (M2)	C+		
1. تغطية وقابلية مقارنة التقارير	A		التقارير الداخلية حسب التصنيفات الإدارية والوظيفية والبرنامج والاقتصادية، متاحة داخلياً.
2. توقيت تقارير الموازنة خلال السنة	B		تصدر التقارير الشهرية خلال أربعة أسابيع من نهاية الشهر
3. دقة تقارير الموازنة خلال السنة	C		لم يطرأ أي تغيير حيث لم تتناول الالتزامات في عام 2011

المصدر: النشرة المالية للحكومة العامة

مؤشر الأداء (PI-29) التقارير المالية السنوية

ويقيم هذا المؤشر مدى اكتمال البيانات المالية السنوية بتوقيت واتساق مع المبادئ والمعايير المحاسبية المقبولة عموماً. ويتألف من ثلاثة أبعاد، ويتم استخدام طريقة MI لتجميع الدرجات.

29.1 اكتمال القوائم المالية السنوية

يقيم هذا البعد اكتمال القوائم المالية السنوية لآخر سنة مالية مكتملة (2015). ويتطلب ذلك إمكانية المقارنة مع الموازنة المقررة ومعلومات كاملة عن الإيرادات والنفقات والموجودات المالية وغير المالية والمطلوبات والخصومات والالتزامات الطويلة الأجل، فضلاً عن قائمة التدفق النقدي.

تلبي القوائم المالية السنوية لعام 2015 (المقدمة في أواخر عام 2016) لأول مرة المتطلبات المذكورة أعلاه. وعلى وجه التحديد، فهي توفر معلومات كاملة عن الإيرادات والنفقات والمطلوبات المالية والأرصدة النقدية، على الرغم من أن هذه المعلومات تقتصر على الحكومة المركزية. ويتم تقديم قائمة التدفق النقدي، والإيرادات غير المدرجة في الموازنة والمدفوعة إلى حسابات الأمانة والنفقات التي تتم تليبيتها منها (والتي كانت مستبعدة سابقاً من القوائم) تؤخذ أيضاً في الاعتبار. تم الإبلاغ بأن المبالغ المدرجة في حسابات الأمانات صغيرة (17.5 مليون دينار في 2015 بالنسبة للحكومة المركزية)، وسيتم التعامل مع كافة هذه المعاملات كإيرادات ونفقات عادية اعتباراً من عام 2017 وفقاً للبرنامج المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي بموجب اتفاقية تسهيل الصندوق الممتد (EFF) الحالية. الدرجة: A

29.2 تقديم التقارير للتدقيق الخارجي

يقيم هذا البعد توقيت تقديم التقارير المالية السنوية المتسقة للتدقيق الخارجي، فيما يتعلق بأخر تقرير مقدم. وبشكل مثالي، من حيث إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA، ينبغي أن يتم ذلك خلال 3 أشهر من نهاية الفترة المحاسبية.

تم تقديم أحدث القوائم المالية السنوية للسنة المنتهية في 31 كانون الأول، 2015 إلى ديوان المحاسبة في 28 نيسان، 2016. الدرجة B.

29.3 المعايير المحاسبية

يقيم هذا البعد مدى فهم التقارير المالية السنوية لمستخدمي التقارير. وينظر هذا البعد الى السنوات المالية الثلاث الأخيرة (2013-2015)

قررت الحكومة الأردنية الانتقال من المحاسبة على الأساس النقدي إلى المحاسبة الكاملة على أساس الاستحقاق وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS) ذات الصلة. وقد تم إعداد خارطة طريق تتوخى تطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق بشكل كامل في عام 2021، على الرغم من أنه سيتطلب الأمر قدر كبير من العمل للوفاء بالموعد النهائي.

وفي غضون ذلك، تم إعداد القوائم المالية التي تغطي الحكومة المركزية ككل بشكل أساسي وفقاً لمعايير IPSAS على الأساس النقدي. وقد طبق هذا الأساس المحاسبي باتساق طوال فترة الثلاث سنوات، وقدمت معظم المعلومات الإلزامية، بما في ذلك الملاحظات على القوائم المالية، على الرغم من أن هذا الأمر يقتصر على الحكومة المركزية، ويستثنى الوحدات الحكومية التي تسيطر عليها الحكومة بنفس الطريقة التي تتبعها الدوائر ضمن الحكومة المركزية. وحتى عام 2016 لم يكن هناك أي قائمة بالتدفقات النقدية. كما تم توفير بعض المعلومات الإضافية غير الإلزامية مثل أنواع حسابات المدفوعات المختلفة. الدرجة: C.

المؤشر/ البعد	درجة 2016	ميرر منح درجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
مؤشر الأداء (PI-29) التقارير المالية السنوية طريقة التجميع (MI)	C+		
1. اكتمال القوائم المالية السنوية	A		تم تقديم قوائم كاملة بما في ذلك حسابات الأمانة وقائمة التدفق النقدي لأول مرة لعام 2015. تحسن في الاداء
1. تقديم التقارير للتدقيق الخارجي	B		قدمت القوائم المالية لعام 2015 للتدقيق قبل نهاية نيسان 2016. لا تغيير أساسي: معايير أكثر تطلباً مما كانت عليه في عام 2011
2. المعايير المحاسبية	C		طبقت معايير IPSAS على الأساس النقدي بشكل متسق ولكن بدون قائمة التدفق النقدي

المحور 7 – المراجعة والتدقيق الخارجي

يتألف هذا المحور من مؤشرين (مؤشرات الأداء 30-31)

مؤشر الأداء (PI-30) التدقيق الخارجي

يتألف هذا المؤشر من أربعة أبعاد يتم تجميع درجاتها باستخدام طريقة التجميع MI. إن التدقيق الخارجي في الأردن هو من مسؤولية ديوان المحاسبة، وهو مكتب أنشئ بموجب المادة 119 من دستور الأردن 1952. وقد صدر قانون ديوان المحاسبة في نفس العام وخضع لعدة تعديلات لاحقة. ويتحمل ديوان المحاسبة مسؤولية "مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطريقة الإنفاق". ولا يوفر قانون ديوان المحاسبة استقلالية كافية عن السلطة التنفيذية. وبناء على ذلك، أعد الديوان في عام 2013 مقترحات لتعديل القانون تهدف إلى توفير قدر أكبر من الاستقلال المالي والإداري والحصانة القانونية والسلطة القضائية لرئيس ديوان المحاسبة وموظفيها. ولكن للأسف طال أمد سن هذه التغييرات ولم يدخل التشريع الجديد حيز التطبيق بعد.

ويعتبر ديوان المحاسبة مشارك رئيسي في عملية رئيسية لإصلاح ممارسة الرقابة المالية العامة في الأردن. حتى الآن - وإلى حد ما - لعب ديوان المحاسبة دور ما يسمى التدقيق (المسبق) في إدارة المالية العامة. ولدى الديوان موظفون مقيمون في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية والذين كانوا يقومون بفحص والتحقق من المعاملات قبل حدوثها (قبل العمل) بدل من تركيز اهتمامهم على التدقيق اللاحق لأنظمة الرقابة وأخذ عينات المعاملات القائمة على المخاطر. وبهذه الطريقة، تعرض دورها كمؤسسة رقابية عليا مستقلة للخطر، حيث خصص ما يصل إلى 30% من ساعات التدقيق للتفتيش والرقابة بدلاً من التدقيق الحقيقي.

وقد تم الإقرار بالحاجة لمعالجة هذه المسألة من قبل كل من ديوان المحاسبة ووزارة المالية اللتين أبرمتا اتفاقية ينسحب بموجبها ديوان المحاسبة تدريجياً من دور "التدقيق المسبق". وقبل حدوث ذلك، من الضروري ضمان أن تكون بيئة الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية قوية بما فيه الكفاية، ليتمكن للديوان الانسحاب دون تعريض الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية إلى خطر سوء التصرف المالي. ولذلك، يقوم ديوان المحاسبة بإجراء تقييمات نصف سنوية لجاهزية وحدات الرقابة الداخلية في كل وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية استناداً إلى إطار صارم يضم 16 معيار. ويجب الحصول على درجة إجمالية قدرها 80 من 100 قبل اعتبار وحدة الرقابة الداخلية "جاهزة". ويجري توفير تدريب مكثف لجعل كافة وحدات الرقابة الداخلية على قدر المستوى المطلوب. وفي عام 2015 انسحب ديوان المحاسبة من دائرة الجمارك ووزارة

الداخلية. ومن المقرر أن ينسحب الديوان من 20 وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية أخرى في نهاية عام 2016، و20 أخرى في عام 2017. مما سيوفر وقتاً ثميناً للتدقيق، على الرغم من أن ديوان المحاسبة سوف يكون على استعداد لتقديم الدعم في حال كان مطلوباً من قبل مكتب رئيس الوزراء.

30.1 تغطية ومعايير التدقيق

كما هو الحال للجهاز الأعلى للرقابة (SAI) فإن ديوان المحاسبة مسؤول عن التدقيق الخارجي لكافة نفقات وإيرادات الحكومة المركزية، وكذلك الوحدات الحكومية والبلديات ومؤسسة الضمان الاجتماعي. وتقليدياً، كان تركيز التدقيق على الامتثال للقوانين، والموازنة، والأنظمة والإجراءات. ومنذ عام 2004، سعى ديوان المحاسبة إلى توسيع نطاق عمله في مجال الأداء والتدقيق البيئي من خلال إصدار دليل وإنشاء مديرية مستقلة للاضطلاع بهذا العمل. وقد أعطى هذا الأمر دفعة إضافية من خلال مشروع التوأمة مع الاتحاد الأوروبي الأخير بالشراكة مع الأجهزة العليا للرقابة في إسبانيا وأستونيا وهولندا. وشملت عمليات تدقيق الأداء العشرة التي أجريت في عام 2015، جملة أمور، كإدارة الغابات، والمياه غير الصالحة للشرب وصندوق التوظيف التابع لوزارة العمل. وتجري عمليات تدقيق الأداء في عام 2016 وفقاً لخطة سنوية وترد نتائجها في فصل مستقل من التقرير السنوي للديوان المحاسبة. ومع ذلك، يجب الآن النظر في تدقيق الأداء فيما يتعلق بمؤشر الأداء (PI-8.4) بدلاً من هنا.

ديوان المحاسبة هو عضو في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ARABOSAI، الفرع الإقليمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة INTOSAI وتهدف إلى تطبيق المعايير الدولية في التدقيق العام (ISSAIs) في جميع الأعمال التي تقوم بها. وتغطي هذه المعايير جميع جوانب أعمال التدقيق، بدءاً من المبادئ الأساسية للتدقيق العام، وتحديد كيفية تنظيم وإجراء مختلف أنواع التدقيق (المالي، والامتثال، والأداء). وفي السنوات الأخيرة بدأ ديوان المحاسبة بالتركيز أكثر على محتوى التقارير المالية وموثوقية النظم الإدارية والرقابية. وتؤكد معايير الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2016 على دور المدقق الخارجي فيما يتعلق بالقوائم المالية السنوية التي لم يوليها ديوان المحاسبة اهتماماً كبيراً في الماضي، حيث كان يتمثل موقفه في أن يقدم رأياً بشأن التدقيق عند عرض القوائم المالية وفقاً للمعايير الدولية. وقد قدمت وزارة المالية للمرة الأولى في عام 2016 القوائم المالية لديوان المحاسبة امتثالاً إلى للمعايير الدولية، وقد أدخل ديوان المحاسبة تحليله ورأيه وتوصياته بشأنها في تقريرها حول الموضوع المنشور على موقع وزارة المالية في أوائل تشرين الثاني 2016. ولو تم تقييم هذا البعد على أساس أحدث تجربة، وكانت الدرجة B، ولكن بما أنه يجب أخذ السنتين السابقتين في الاعتبار أيضاً، عندما لم يتم تقديم تقارير المقارنة عن عامي 2013 و2014، فإن الدرجة هي D.

30.2 تقديم تقارير التدقيق السنوية إلى السلطة التشريعية

تنص المادة 119 من الدستور على أن يقدم ديوان المحاسبة تقريراً عاماً عن (العمليات المالية الحكومية) إلى كل دورة عادية (سنوية) للبرلمان. وتتضمن المادة 22 من قانون التدقيق الحالي من ديوان المحاسبة تقديم ملاحظات عن الحساب الختامي لكل عام إلى مجلس النواب. ويتعلق شرط الإنفاق العام والمساءلة المالية بطول الفترة الزمنية التي تمر بين استلام القوائم المالية السنوية من الحكومة وتاريخ تقديم تقرير التدقيق إلى البرلمان. ومن الناحية العملية، فإن توقيت انعقاد الدورة العادية السنوية للبرلمان (تشرين الثاني - آذار) لا يتناسب بسهولة مع توقيت إعداد القوائم المالية. ولذلك، بإمكان ديوان المحاسبة تقديم تقريراً عن تدقيقه للامتثال خلال عام 2014 خلال النصف الأول من عام 2015، ولكنه لن يتمكن إلا من تقديم ملاحظات بشأن القوائم المالية لعام 2014 إلى الدورة العادية للبرلمان للفترة 2015-2016 في أقرب وقت. ومن الناحية العملية، فإن الوقت المقضي قبل تقديم التقرير كان أطول من هذه القيود المنصوص عليها، كما يتضح من الجدول 12.3 أعلاه. ومن المتوقع أن يتم تقديم رأي ديوان المحاسبة حول القوائم المالية لعام 2015، والذي تم نشرها بالفعل على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، إلى البرلمان إلى جانب التقرير السنوي لعام 2016.

الجدول 12.3 تدقيق القوائم المالية السنوية

السنة المالية	تاريخ تقديم القوائم المالية لديوان المحاسبة (1)	تاريخ تقديم تقرير التدقيق إلى البرلمان (2)	الفترة المنقضية (2-1)
2012	25 تموز 2013	12 تشرين الثاني 2014	16 شهر
2013	30 حزيران 2014	23 نيسان 2015	10 أشهر
2014	14 أيار 2015	9 شباط 2016	9 أشهر
2015	21 نيسان 2016	لم يتم تقديمه بعد للبرلمان	أكثر من 9 أشهر

بما أن الوقت المقضي كان أكثر من 9 أشهر، فإن الدرجة هي D.

30.3 متابعة التدقيق الخارجي

اعتادت تقارير التدقيق المعانة من الطول المفرط (غالباً ما تكون قريبة من 2000 صفحة) وكميات مفرطة من التفصيل. حيث تحتوي باستمرار على عدد كبير من "الانتهاكات"، التي يتكرر منها الكثير من سنة إلى أخرى³. ويبدو أن الدوائر المعنية تصحح معظم الأخطاء التي يتم إيجادها في سياق عمليات تدقيق الامتثال، قدر الإمكان، ولذلك تتم متابعة النتائج التي يتوصل إليها ديوان المحاسبة. ويتابع ديوان المحاسبة الحالات التي تتم تسويتها مع المؤسسات ذات الصلة، وبعد ذلك مع رئاسة الوزراء. وكان آخر دليل على هذه المتابعة هو الاجتماع الذي عقد في الفترة ما بين 14-17 نيسان 2016، حيث تقرر إرسال 26 حالة إلى المحكمة، وإحالة 4 حالات إلى لجنة النزاهة ومكافحة الفساد وتحويل 4 حالات إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار، وإرسال 22 حالة إلى وزير المالية لاتخاذ التدابير القانونية لاسترداد الأموال العامة المهذورة أو المسروقة. الدرجة: B

يشير تقرير عام 2014 إلى أن ديوان المحاسبة أصدر 1535 من الاستفسارات ورسائل الرقابة. ويذكر التقرير أيضاً أن الديوان قد تمكن من خلال عمله من توفير 71 مليون دينار أردني كان من الممكن أن تُهدر.

30.4 استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة (SAI)

من الناحية النظرية يتمتع ديوان المحاسبة بوضع "دائرة مستقلة" (المادة 1 من قانون ديوان المحاسبة) ويضمن رئيسه الحصانة بموجب القانون وفقا للمادة 119 (2) من الدستور. إلا أنه يتم تعيين رئيس الديوان من قبل مجلس الوزراء، بشرط إخطار مجلس النواب بالتعيين، فإن موافقة مجلس النواب على اقالته/ اقالته من المنصب مطلوبة إذا كانت البرلمان في جلسة، ولكن إذا لم يكن في جلسته، فيجب على رئيس الوزراء أن يفسر ظروف اقالته/ اقالته من المنصب عندما يجتمع المجلس لاحقاً. وقد أثبت مجلس النواب في أكثر من مناسبة حرصه على دعم استقلالية رئيس الديوان من خلال الإصرار على إعادة منصبه بعد إزالته من قبل مجلس الوزراء. وقد حدث ذلك في الأعوام 1990 و2000 و2007. ولا يعمل ديوان المحاسبة بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالموافقة على موازنته، التي تقدم إلى البرلمان إلى جانب الفصول الأخرى البالغ عددها 52 فصلاً في الموازنة الرئيسية، على الرغم من أنه مسموح له أن ينفذ موازنته وفقاً للإطار التنظيمي المعياري. كما له الحق في الاطلاع على السجلات والوثائق والمعلومات اللازمة لقيامه بعمله. وعُرضت على البرلمان في عام 2013 تعديلات على قانون ديوان المحاسبة من شأنها أن تمنح قدراً أكبر من الحصانة لرئيس ديوان المحاسبة، وتزيد من الاستقلالية المالية للديوان، ولكن لم تتخذ الإجراءات بشأنها. ونظراً لأن تعيين الرئيس وفصله لا يزالان إلى حد كبير يعتمدان على تقدير السلطة التنفيذية، فإن الدرجة هي D.

مؤشر الأداء (PI-30) التدقيق الخارجي

المؤشر/ البعد	درجة	مبرر منح الدرجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة المجمع (M1)	D+		
1. تغطية ومعايير التدقيق	D	تم إبداء رأي تدقيقي بشأن القوائم المالية لعام 5120، ولكن لم يتم ذلك في السنتين السابقتين.	المعايير المنقحة، التي تستبعد أيضاً تدقيق الأداء من الاعتبار هنا.
2. تقديم تقارير التدقيق السنوية إلى السلطة التشريعية	D	كان يتم تقديم تقارير التدقيق إلى السلطة التشريعية على الدوام بعد أكثر من 9 أشهر بعد استلام القوائم المالية السنوية من قبل ديوان المحاسبة	لا تغيير جوهري: لقد نظر تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2011 فقط في توقيت تقديم تقارير ديوان المحاسبة، مع غض النظر عن العمل على القوائم المالية.
3. متابعة التدقيق الخارجي	B	تصحح الدوائر عموماً الأخطاء التي يتم العثور عليها جراء عمليات الامتثال، وتتخذ الحكومة مزيداً من الإجراءات عندما لا يتم متابعة النتائج من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية.	لا تغيير.
4. استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة (SAI)	D	تقوم الحكومة بتعيين رئيس ديوان المحاسبة وبإمكانها اقالته، بالإضافة إلى افتقاره أيضاً إلى الاستقلال المالي عن السلطة التنفيذية.	بعد جديد

مؤشر الأداء (PI-31) مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق

يركز هذا المؤشر على مراجعة السلطة التشريعية للتقارير المالية التي تم تدقيقها للحكومة المركزية. ويتألف من أربعة أبعاد، ويتم استخدام طريقة M2 لتجميع الدرجات. والفترة المشمولة هي آخر ثلاث سنوات مالية مكتملة.

31.1 توقيت مراجعة تقرير التدقيق

يتطلب الإجراء الجيد للمساءلة النظر في تقارير التدقيق المقدمة من الجهاز الأعلى للرقابة SAI إلى السلطة التشريعية في الوقت المناسب. وتنص الممارسة البرلمانية على أن تنظر اللجنة المالية التابعة لمجلس النواب في التقارير، في وقت إجراء التقييم، كان أحدث تقرير لديوان المحاسبة هو الذي نظرت فيه اللجنة المالية هو تقرير عام 2015 (المقدم في 9 شباط 2016) والذي يتضمن أيضاً مواد عن القوائم المالية السنوية لعام 2014. وقدمت توصيات البرلمان إلى الحكومة في 13 نيسان 2016. ووفقاً لأمين اللجنة المالية لمجلس النواب، كانت قد قُدمت رسالة تحوي توصيات إلى الحكومة في أيلول 2014 استناداً إلى تقرير ديوان المحاسبة لعام 2011. ولكن لم تتوافر معلومات عن أي ردود من قبل البرلمان على التقارير لعامي 2012 و2013. الدرجة: D *

31.2 جلسات الاستماع لنتائج التدقيق

تناقش اللجنة المالية نتائج التدقيق مع المسؤولين من الوزارة والدائرة والمؤسسة الحكومية ذات العلاقة، على الرغم من أن مثل هذه المناقشات لم تكن حتى الآن ذات صلة برأي عملية التدقيق، نظراً لأن أياً منها لم تقدم من قبل ديوان المحاسبة حتى وقت قريب جداً من عام 2015. ويتم دعم عمل اللجنة من قبل وحدة تحليل التدقيق. وتُقدم توصيات اللجنة إلى جانب تقرير ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب في الجلسة العامة. وعادة ما تكون الاجتماعات مفتوحة للعامة وتحضرها مؤسسات الإعلام والمجتمع المدني. وتنقل الجلسات العامة على التلفاز، ولكن ليس اجتماعات اللجنة. وفي ظل غياب رأي التدقيق، الدرجة هي C.

31.3 التوصيات على التدقيق من قبل السلطة التشريعية

تُقدّم توصيات السلطة التشريعية إلى مكتب رئيس الوزراء، ومن هناك تتم إحالتها إلى الوزارة، أو الدائرة، أو المؤسسة المعنية. وتُترك مهمة المتابعة إلى ديوان المحاسبة، الذي اثبت فعاليته في متابعة تنفيذ التوصيات. وتُرسل اللجنة المالية توصيات مجلس النواب بشأن القضايا العالقة. وقد أنشئت مؤخرا لجنة خاصة لمتابعة الانتهاكات تحت اسم "لجنة النزاهة ومكافحة الفساد". وكان آخر دليل على المتابعة هو الرسالة المرسلة في 13 نيسان 2016 إلى رئيس الوزراء متضمنة الاستفسارات وإعطاء رئيس الوزراء أسبوع للرد. أجاب رئيس الوزراء عليها في 19 نيسان 2016 بتحديد التدابير التي اتخذتها الحكومة لتصويب الأوضاع. وفي حين أن هناك دليلا واضحا على الرد السريع للبرلمان على تقرير ديوان المحاسبة المقدم في شهر شباط 2016، فإن المعلومات المماثلة القابلة للمقارنة لم تكن متاحة فيما يتعلق بالتقريرين السابقين لديوان المحاسبة. الدرجة هي D*

31.4 الشفافية في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق

كما ذكر أعلاه، تجرى جلسات الاستماع علنا، وتناقش بعد ذلك تقارير اللجنة المالية في جلسة عامة. ويصدر تقرير عن مراجعة تقارير التدقيق وينشر على الموقع الإلكتروني للبرلمان. الدرجة: A

مؤشر الأداء (PI-31) مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق

المؤشر/ البعد	درجة 2016	مبهر منح الدرجة 2016	تغيير الأداء والعوامل الأخرى
الدرجة التجميعية (M2)	C		
1. توقيت مراجعة تقرير التدقيق	D*	في حين تم التعامل مع أحدث تقرير لديوان المحاسبة من قبل البرلمان على وجه السرعة، لم تكن هناك أدلة على وجود ترتيبات مماثلة خلال السنتين السابقتين.	لا تغيير
2. جلسات الاستماع لنتائج التدقيق	C	تُعقد جلسات الاستماع ولكن لا يوجد رأي حول التدقيق	أشار تقرير عام 2011 إلى آراء التدقيق التي لم يتم تقديمها
3. التوصيات على التدقيق من قبل السلطة التشريعية	D*	قدمت توصيات إلى مكتب رئيس الوزراء في عام 2016، وتمت متابعتها بسرعة. غير أن الأدلة كانت تفتقر إلى إجراءات مماثلة فيما يتعلق بالتقارير السابقة التي قدمتها اللجنة الاستشارية.	متابعة أفضل
3. الشفافية في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق	A	تناقش تقارير التدقيق علنيا، وتُصدر وتُنشر تقارير البرلمان.	بعد جديد

4. استنتاجات تحليل نظم إدارة المالية العامة

4.1 التقييم المتكامل لأداء إدارة المالية العامة

المحور 1 – موثوقية الموازنة، مؤشرات الأداء (1-3)

1 - في معظم الجوانب يمكن الاعتماد على الموازنات الحكومية المقررة أصلا في الأردن، باعتبارها تنبؤات دقيقة إلى حد معقول بخصوص النفقات الفعلية. حصل كل من مؤشر الأداء الكلي للإنفاق (PI-1) والبعد المتعلق بالإنفاق الوظيفي في مؤشر الأداء PI-2 في الفترة قيد المراجعة على الدرجة A، مما يدل على مواصلة الحكومة إدارة نفقاتها ضمن حدود التحمل الضيقة. وبالإضافة إلى ذلك، يتم استخدام خيار بسيط لتخصيص النفقات على بند الطوارئ المخصص للنفقات، وهو ما يمثل في المتوسط 1% فقط من مجموع النفقات في الفترة 2013-2015. ويتعلق الجانب الوحيد من موازنة الإنفاق الأقل موثوقية بالتصنيف الاقتصادي للنفقات حيث سجل مؤشر الأداء PI-2.2 الدرجة C. والسبب الرئيسي وراء ذلك هو أن النفقات الرأسمالية كانت أكبر بكثير من الموازنة في السنوات الثلاث جميعها.

2 - ومن جانب الإيرادات، كانت الموازنة أقل موثوقية إلى حد ما. ويُعزى جزء كبير من الفرق الكلي بين الموازنة والإيرادات إلى المنح الخارجية التي انخفضت في (2013 و 2015) أو تجاوزت موازنة (2014)؛ إذا ما أخذت الإيرادات المحلية فقط بعين الاعتبار، كانت الفروق - 3.3% و + 3.8% و - 5.9% للسنوات الثالث 2013 - 2015، مما كان سيؤدي إلى الحصول على الدرجة B في إطار عام 2011. وبموجب إطار عام 2016، كانت الدرجة التي تم الحصول عليها C، حيث كانت الإيرادات الفعلية أقل من 94% من الموازنة في سنتين من السنوات الثلاث. ولكن في عام 2014، تجاوزت الإيرادات الفعلية الموازنة بنسبة 4%، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى الإيرادات غير الضريبية التي كانت أعلى من المتوقع، وخاصة الدخل من الممتلكات. أما البعد الخاص بتكوين الإيرادات الجديد المرتبط بأداء تقييم الإيرادات فكانت الدرجة أفضل وكانت B، حيث أنه في سنة واحدة فقط من السنوات الثالث أبلغ عن تباين يزيد عن 10% وهنا أثبتت توقعات الإيرادات من الممتلكات والإيرادات من المنح موثوقية أقل.

المحور 2 – شفافية المالية العامة، مؤشرات الأداء (4-9)

3 - في معظم الجوانب، يفي نظام تصنيف موازنة الحكومة المركزية بمعايير إحصاءات مالية الحكومة / COFOG، ولكن التصنيف الاقتصادي غير كامل لأن ما يقرب من 25% من النفقات الفعلية لعام 2015 توصف بأنها "نفقات عسكرية" و1.5% إضافية "نفقات متنوعة". ليست أي من هذه الفئات الاقتصادية. وبالتالي فإن الدرجة هي D.

هناك عدد قليل من القضايا المتعلقة بعمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية (PI-6). والنفقات الوحيدة التي لم تنعكس في التقارير المالية تخص 10 جامعات حكومية كانت نفقاتها في عام 2015 تعادل نحو 7.8% من النفقات الرئيسية للموازنة. وينطبق وضع مماثل فيما يتعلق بالإيرادات، ومن ثم فإن الدرجة بالنسبة لكلا البعدين هي C. الإبلاغ المالي من الوحدات الممولة من خارج الموازنة يحرز درجة B على نحو معقول.

تعمل ترتيبات التحويلات المالية إلى البلديات على نحو جيد، مع وجود نظم واضحة قائمة على القواعد وتعميم التحويلات المتوقعة إلى البلديات (PI-7). أما بالحالة المتعلقة بمعلومات الأداء (التي يغطيها مؤشر الأداء الجديد PI-8) فهي غير متكافئة بشكل أكبر مع درجات تقديرية (B) فيما يتعلق بتخطيط الأداء والإبلاغ عن إنجاز الأداء، ولكن كانت الدرجات منخفضة حيث تفتقر المعلومات إلى الموارد التي تتلقاها بالفعل وحدات تقديم الخدمات، كما لم يكن هناك تقييمات مستقلة لتقديم الخدمات (كلاهما الدرجة D). ويسجل الأردن درجة (B) جيدة وبشكل معقول بشأن تقديم معلومات الموازنة إلى السلطة التشريعية وتوفير المعلومات المالية للعامة، حيث تطرح معايير عام 2016 أسئلة جديدة.

المحور 3 – إدارة الموجودات والمطلوبات، مؤشرات الأداء (10-13)

4. بشكل عام فإن الإبلاغ عن المخاطر المالية (PI-10) جيد إلى حد معقول، وإن كان هناك مجال للتحسين. حيث تنشر معظم المؤسسات العامة التقارير المالية المدققة خلال 9 أشهر من نهاية العام، وتُستكمل هذه التقارير بجدول موحد لنتائجها المالية التي تصدرها الحكومة الأردنية. وتُقدم غالبية البلديات تقارير مالية غير مدققة وفقاً للمقياس الزمني المطلوب (C). أما بالنسبة للمطلوبات الطارئة والمخاطر المالية الأخرى، فيتم الاعتماد على تقارير صندوق النقد الدولي التي تنتج في المناقشات مع الحكومة الأردنية (C)؛ لم يتم حتى الآن القيام باستثمار كبير من خلال مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

5. يخضع مجال إدارة الاستثمارات العامة لمؤشر جديد (PI-11). ويغطي المؤشر مجموعة من القضايا التي كانت درجات الأردن فيها C أو D. تعكس هذه الدرجات غياب أية مبادئ توجيهية وطنية حتى الأونة الأخيرة للتقييم الاقتصادي لمقترحات المشاريع، وغياب المعايير المنشورة لاختيار المشاريع، وعدم النجاح في نشر إجمالي التكاليف الرأسمالية لكل مشروع، وعدم وجود إجراءات موحدة لرصد تنفيذ المشاريع والإبلاغ عنها. ويجري التصدي لهذه المشاكل من خلال العمل الحالي لإعادة تنظيم إدارة الاستثمارات العامة.

6. تُعد إدارة الموجودات العامة موضوعاً آخر لمؤشر جديد (PI-12) وتظهر صورة مماثلة لما هو الحال في مؤشر PI-11. ومرة أخرى، فإن درجة المؤشر العام هي D+ وتُعزى إلى عدم وجود معلومات عن حصص الحكومة الأردنية القليلة في الشركات، والتقدم المحدود حتى الآن في تحديد الموجودات غير المالية للحكومة الأردنية، وعدم وجود قواعد لتنظيم التخلص من الموجودات المملوكة من الحكومة.

7. فيما يتعلق بالمسألة الأخيرة ضمن المحور 3 - إدارة الديون - يسجل الأردن نتائج جيدة فيما يتعلق بتسجيل الديون والضمانات والإبلاغ عنها، كذلك الحال، للعملية التي تتم بموجبها الموافقة على الديون والضمانات (كل من البعدين حصل على الدرجة A). ويتعلق البعد المتبقي، بوجود استراتيجية منشورة لإدارة الديون، وتم نشر هذه الاستراتيجية في أيلول 2016، وهي متاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

المحور 4 – استراتيجية مالية وموازنة موجهة بالسياسات، مؤشرات الأداء (14-18)

8. على الرغم من الصعوبات التي تواجه الأردن في التنبؤ بالاقتصاد الكلي (درجة C مؤشر الأداء PI-14) في السنتين الأخيرتين بسبب الوضع الإقليمي الشديد التقلب، فإن الأردن يصدر تنبؤات اقتصادية كلية مدتها ثلاث سنوات وأنشأ مؤخراً وحدة للاقتصاد الكلي في وزارة المالية. وتتضمن وثائق الموازنة توقعات للمجاميع المالية الرئيسية للسنوات الثلاث المقبلة، ولكنها لا تفسر كيف تغيرت هذه التنبؤات مع مرور الوقت. ولا تشمل التنبؤات المالية مناقشة أثر الافتراضات الاقتصادية البديلة.

9. فيما يتعلق بالمؤشر الجديد للاستراتيجية المالية، فإن الأردن يسجل درجة متوسطة (C) في الأبعاد الثلاثة جميعها. وتعكس أوجه القصور غياب أي إشارة إلى الخطوات التي ستتخذ لضمان تحقيق الأهداف المالية للسنوات الثانية والثالثة، والاحفاق في تقديم الاستراتيجية المالية إلى البرلمان، مما يترك للحكومة الأردنية سلطة تقديرية واسعة بشأن القرارات المطلوبة لتحقيق ذلك.

10. تتوافر تقديرات الإنفاق المتوسطة الأجل والحدود وسقوف الإنفاق في إدارة المالية العامة في الأردن، ومع تحقيق درجات A في كلا البعدين. ومن نواحي أخرى، فإن المنظور المتوسط الأجل أقل إيجابية، لأن الروابط بين الخطط الاستراتيجية والموازنات المتوسطة الأجل تتطلب تعزيزاً، ومزيداً من التوضيح لإجراء تغييرات في التقديرات للفترة نفسها، بين موازنة سنة واحدة والتي تليها.

11. تعتبر عملية إعداد الموازنة السنوية (PI-17) جيدة من حيث إدراجها في بلاغ الموازنة للسقوف، والذي أقره مجلس الوزراء في السابق. ومع ذلك، لا بد من إتاحة المزيد من الوقت للوزارات والوحدات والمؤسسات الحكومية لإعداد تقاريرها النهائية عن الموازنة بعد استلام بلاغ الموازنة، ولم تقدم الموازنة إلا مرة واحدة في السنوات الثلاث الأخيرة إلى البرلمان قبل نهاية تشرين الأول، (على الرغم من أنه لم يتم تقديمها أبداً بعد نهاية تشرين الثاني).

12. مراجعة السلطة التشريعية على الموازنات ثابت، وإن كان محدود النطاق. وتوجد إجراءات جيدة لمراجعة مقترح الموازنة ويتم اتباعها. وهي تشمل استخدام لجنة مالية متخصصة. ومع ذلك، ليس هناك مجال حقيقي للتفاوض بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث أنه لا يمكن للبرلمان أن يقترح إضافات إلى أي فصل في الموازنة. كما يتعين تحسين توقيت إقرار الموازنة، حيث أنه ولا في أي من السنوات الثلاثة التي هي قيد المراجعة كانت الموازنة قد أقرت قبل بداية سنة الموازنة. وتتعلق إحدى السمات القوية بالقواعد التي تحكم التعديلات في الموازنة خلال السنة والتي هي واضحة وملتزم بها، وتحد بشكل فعال من سلطة السلطة التنفيذية في تعديل الموازنة أثناء التنفيذ.

المحور 5 – القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة (مؤشرات الأداء 19-26)

13. توفر الدوائر الضريبية الرئيسية إمكانية الوصول السهلة للمكلفين لكافة التشريعات والأنظمة المعمول بها من خلال مواقعهم الالكترونية. وبالنسبة للإطار التنظيمي، فرغم تعقده نسبياً، إلا أنه واضح بشكل عام، ويبدو أن ترتيبات الاعتراض مرضية. وقد أقرت الإدارة الضريبية وصندوق النقد الدولي بأن النهج المتبع في إدارة المخاطر بحاجة إلى تحسين نظراً لأن هناك ميول نحو التحقق الشامل من الإقرارات الضريبية دون إيلاء اهتمام كبير للمخاطر التي تتعرض لها الإيرادات في كل حالة. ويتعين تركيز المزيد من الجهود على ضمان تحصيل جميع الضرائب المقررة وتحديد المهنيين والشركات غير المسجلة حالياً في دائرة الضريبة. ولا تزال المتأخرات الضريبية تتجاوز 50 % من التحصيلات السنوية. وكان حوالي 1200 مليون دينار من حوالي 2 مليار دينار معلقة في نهاية عام 2015 عمرها أكثر من 5 سنوات.

14. أحرزت محاسبة الإيرادات نتائج جيدة في جميع الأبعاد الثلاثة التي ينظر فيها (درجة A في كل بعد). والمعلومات المتعلقة بتحصيل الإيرادات كاملة، وقدمت على وجه السرعة وتم توحيدها في تقرير شهري إلى مجلس الوزراء. ويتم تحويل جميع الإيرادات المحصلة إلى حساب الخزينة الموحد يومياً. وعملية تسوية حسابات الإيرادات فعالة مع التحديث المستمر لمراكز المكلفين من الأفراد من خلال نظام GFMIS والتسويات الشهرية للأرصدة الإجمالية من قبل مديريات الضريبة.

15. تتم تقريباً تسوية كافة الأرصدة النقدية لدوائر الحكومة المركزية يومياً، باستثناء وحيد متعلق بالحسابات البنكية الذي يجري تشغيله فيما يتعلق بالمشاريع. وتعمل نظم التنبؤات النقدية ورصدها بشكل جيد، مع إصدار التنبؤات السنوية للتدفقات النقدية من قبل كل وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية، وتحديثها شهرياً ورصدها من قبل الخزينة. ويتم إصدار المخصصات من قبل دائرة الموازنة العامة من خلال الأوامر المالية الربعية، التي توجب على الدوائر أن تخطط مدفوعاتها، إلا أن النفقات الفعلية محددة بالسقوف الصادرة عن خزينة وزارة المالية لمدة شهر أو أقل، وليس لدى الدوائر ضمانه بأنه سيتم توفير المبالغ الكاملة في الأوامر المالية خلال الفترة ذات الصلة. وتتقيد تعديلات الموازنة خلال السنة بموجب الدستور وقانون الموازنة العامة؛ وقد بلغت التعديلات في عام 2015، غير تلك الناتجة عن الإضافات إلى الاستثمار الممول من الخارج، 802 ألف دينار فقط، أي حوالي 0.017 % من إجمالي النفقات.

16. إن الضوابط على كشوف الرواتب في الأردن قوية، مع تغطية الأبعاد الأربعة جميعها والحصول على الدرجة A ضمن المؤشر (PI-23). وهناك ربط آلي بين كشوف الرواتب وسجلات الموظفين التي يجري حالياً تعزيزها أكثر من ذلك. ويتم إدارة التغييرات في كشوف الرواتب بشكل جيد مع الحاجة للحصول على موافقة ديوان الخدمة المدنية. والرقابة الداخلية داخل كل وزارة، دائرة ومؤسسة حكومية، قوية مع الأدوار الرئيسية التي تقوم بها كل من وحدة الرقابة الداخلية وقسم الموارد البشرية. وأخيراً، يوجد نظام جيد لتدقيق كشوف الرواتب يشمل كلا من ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية.

17. تنقسم المسؤوليات الرئيسية المتعلقة بالمشتريات بين دائرة اللوازم العامة لشراء جميع السلع والخدمات، ودائرة الشراء الموحد للدواء والمستلزمات الطبية، ودائرة العطاءات الحكومية للأشغال وهندسة الخدمات. وتحتفظ كل دائرة من دوائر المشتريات بسجلات المشتريات ولكن الوضع أقل وضوحاً بالنسبة للمشتريات الصغيرة التي تنفذها الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية. والمنافسة المفتوحة هي طريقة الشراء الرئيسية وتستخدم لمعظم العقود. ويفتقر وصول الجمهور إلى معلومات المشتريات إلى المعلومات عن خطط المشتريات الحكومية والبيانات المتعلقة بحل الشكاوى. وأضعف جانب من جوانب الشراء هو عدم وجود آلية مستقلة لشكاوى المشتريات.

18. هناك ضوابط داخلية واسعة (إن لم تكن مفرطة) على النفقات غير المتعلقة بالرواتب والتي تحددها الأنظمة والتعليمات الأخرى. ويضمن نظام فرعي محدد في نظام GFMIS عدم الالتزام بالأموال ما لم يكن لها مخصصات في التقديرات المقررة. وعلى الرغم من أن الأنظمة والتعليمات المعمول بها لا تتناول بشكل صريح مسألة فصل المهام، إلا أنه يمكن تمييز مسؤولية منفصلة لاتخاذ القرارات، واستلام البضائع، والمحاسبة بوضوح، والتي تعززها حالياً الضوابط على مختلف عناصر عملية الإنفاق في نظام GFMIS. والامتثال لقواعد وإجراءات الدفع مرتفع، ووفقاً لوحدة الرقابة الداخلية في الدوائر، توجد أخطاء طفيفة في توثيق 5 % من المدفوعات التي يتم تصحيحها قبل الموافقة المسبقة.

19. يعتبر التدقيق الداخلي في مرحلة مبكرة من التطوير في الأردن، ولا يمكن أن يقال في هذه المرحلة بأنه فعال من الناحية التشغيلية لمعظم الأنشطة الحكومية. ويميل التدقيق الداخلي الذي يتم (بدلاً من التدقيق المسبق السابق) إلى التركيز بشكل كبير على الامتثال مع إيلاء اهتمام أقل للنظم والتدقيق القائم على المخاطر. ويتم تقديم التقارير الدورية إلى الإدارة وتجري غالبية عمليات التدقيق المبرمجة مع تقديم ردود جزئية على الأقل، خلال سنة من التقرير.

المحور 6 – المحاسبة والإبلاغ (رفع التقارير)، مؤشرات الأداء (27-29)

20. فيما يتعلق بالسلامة المالية، تجرى معظم التسويات البنكية للحكومة المركزية على أساس شهري خلال أسبوع واحد من نهاية الشهر. ويتم إجراء التسويات سنوياً فقط للوحدات الحكومية المسؤولة عن الاقتراب من 20 % من إجمالي الإنفاق الحكومي. ومع ذلك، فإن حسابات المعلقات والسلف لا يتم تصفيتهما في الوقت المحدد، في نهاية السنة، ومع ظهور أرصدة هامة في القوائم المالية السنوية لكل من عامي 2014 و2015. ويتم تطبيق معايير عالية للمحافظة على السجلات المالية بمسار تدقيق واضح، لذا، وعلى الرغم من عدم وجود جهة محددة للتحقق من سلامة البيانات، لا توجد مخاوف ليلعب عنها.

21. تصدر تقارير تنفيذ الموازنة الشهرية في السنة خلال أربعة أسابيع، وفي نفس تفصيل مقترحات الموازنة، مقسمة حسب التصنيف الاقتصادي والإداري والوظيفي / البرنامج، على الرغم من نشر الجدول الاقتصادي الموحد فقط في النشرة المالية للحكومة العامة شهرياً، وعلى الرغم من دقة وموثوقية التقارير، إلا أنها لا تتناول سوى المدفوعات وليس الالتزامات.

22. تشمل القوائم المالية السنوية معلومات عن الإيرادات والنفقات والمطلوبات المالية والأرصدة النقدية، إلا أن المعلومات المتعلقة بالموجودات المالية غير كاملة، وتفقر إلى المعلومات المتعلقة بالتأخرات الضريبية وحصص الشركات. وقد قُدمت القوائم إلى ديوان المحاسبة لأغراض التدقيق بعد أقل من أربعة أشهر من نهاية السنة، وكانت قد أعدت على أساس معايير IPSAS على الأساس النقدي، باستثناء حذف قائمة التدفقات النقدية مؤخرًا. وعلى أية حال، فقد اقتصر على موازنة الحكومة المركزية، واستبعدت الوحدات الحكومية الخاضعة لقانون موازنة سنوي منفصل.

المحور 7 – المراجعة والتدقيق الخارجي، مؤشرات الأداء (30-31)

23. تقع مسؤولية التدقيق الخارجي على عاتق ديوان المحاسبة. ولا تزال ثلث قدرات ديوان المحاسبة مكرسة لإجراء الرقابة المسبقة للمدفوعات، على الرغم من بدء عملية انسحاب ديوان المحاسبة من هذا النشاط بمجرد اقتناعه بأن وحدات الرقابة الداخلية في الدوائر لديها القدرة اللازمة للاضطلاع بهذه المسؤولية. وقد تم البدء في إجراء عمليات تدقيق الأداء (التي ينظر فيها الآن في سياق مؤشر الأداء الثامن PI-8)، على الرغم من أنها لم تتناول بعد الكفاءة والقيمة مقابل المال في تقديم الخدمات العامة الرئيسية. لا يزال التركيز الرئيسي لعمل ديوان المحاسبة على اختبار الامتثال لحجم كبير جدا من المعاملات، وليس على أداء النظم، ولم تركز التقارير حتى الآن كثيرا على القضايا النظامية. وحتى هذا العام لم يول اهتمام كبير لمحتوى وعرض القوائم المالية للحكومة، ريثما يتم إنتاجها في شكل يتفق بوضوح مع المعايير المحاسبية الدولية.

24. تمت مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق الخارجي في عام 2016، ولكن لم تتوافر أي أدلة بشأن إجراء مماثل فيما يتعلق بالتقاريرين السابقين المقدمين من قبل ديوان المحاسبة. وتجرى جلسات الاستماع من قبل اللجنة المالية، إلا أن آخر تقرير له (في عام 2015)، والذي لم ينظر فيه بعد البرلمان، يتضمن رأيا تدقيقيا. وقدمت السلطة التشريعية توصيات إلى الحكومة في عام 2016 والتي سارعت إلى تقديم رد موضوعي عليها. وتتسم مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق بالشفافية، حيث تجري جلسات الاستماع بشكل علني، وتصدر التقارير على الموقع الإلكتروني للبرلمان بعد المناقشة في الجلسة العامة.

2.4 فعالية إطار الرقابة الداخلية

25. إن إطار الرقابة الداخلية في الأردن منظم تنظيما جيدا من حيث الأنظمة الداخلية والتعليمات الأخرى، ولكنه يركز تقليديا على طبقات متعددة من التحقق "المسبق" لكافة المعاملات والمقبوضات والمدفوعات. ولا يزال التدقيق الداخلي في مرحلة مبكرة من التطوير، كما أن التركيز على العمل المسبق قد استخلص حتى في ديوان المحاسبة، الذي هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية في الأردن، إلى دور "التدقيق السابق" الرئيسي الذي يجري الآن التخلي عنه تدريجيا من خلال انسحاب مرحلي من عمليات الرقابة الداخلية. ولذلك يمكن القول بأن إطار الرقابة الداخلية كان ثقيلًا للغاية على الموارد وكان له عواقب غير مرغوبة من حيث تشتيت ديوان المحاسبة عن دوره الكامل كالجهاز الأعلى للرقابة، مع تخفيف المسؤولية الإدارية عن تقديم الخدمات العامة. وقد نتج عن وجود مجموعة كبيرة من أنشطة الرقابة والتفتيش والجهات المؤسسية الفاعلة إلى وضع إطار فعال من حيث الكشف عن الأخطاء وتجنب الهدر، إلا أنها فعلت ذلك على حساب الكفاءة أو الفعالية من حيث التكلفة.

26. يعود الفضل للحكومة الأردنية، لإقرارها بضرورة انسحاب ديوان المحاسبة من دوره في مجال الرقابة الداخلية، وفي الوقت نفسه ضمان استعداد وحدات الرقابة الداخلية لتحمل المسؤولية الكاملة عن عمليات الرقابة الداخلية. وتعمل وزارة المالية وديوان المحاسبة معا لضمان تدريب موظفي وحدات الرقابة الداخلية في الدوائر تدريجيا سليما لتمكينهم من أداء دورهم بفعالية. ويتم تقييم جاهزيتهم مرتين في السنة مقابل مجموعة شاملة من 17 معيار وضعت من قبل ديوان المحاسبة، بحيث لا يتم الانسحاب حتى يتم تحقيق حد أدنى من هذه المعايير 80%. وحتى تاريخه (آب 2016)، لم ينسحب ديوان المحاسبة إلا من وزارة الداخلية ودائرة الجمارك، ولكن من المقرر أن ينسحب من 20 وزارة ودائرة حكومية أخرى بحلول نهاية عام 2016، و20 أخرى في عام 2017. وتجدر الإشارة إلى أنه بعد انسحاب ديوان المحاسبة من عملية التدقيق المسبق، سيظل هناك مراقبون ماليون تابعون لوزارة المالية متمركزون في كل دائرة لتعزيز عمل وحدات الرقابة الداخلية في الدوائر.

27. من الواضح أن إطار الرقابة الداخلية في حالة انتقال رئيسية، ينبغي ألا تؤدي إلى وضع تكون فيها العمليات الرقابية فعالة فحسب، بل تتسم أيضا بكفاءة أكبر بكثير، وفي نفس الوقت تحرر الموارد في ديوان المحاسبة للعب دور أكبر في التدقيق الخارجي. وفيما يتعلق بتحليل إطار الرقابة الداخلية الذي يحدده تقييم لإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA، فإن البيئة الرقابية هي بيئة يتم فيها التشديد على الإشراف الهرمي القوي، على الرغم من أن هناك اقرارا متزايدا بالحاجة إلى تدريب الموظفين تدريجيا مناسبا لتولي مسؤولياتهم. أما بالنسبة لتقييم المخاطر، فقد كان النهج هو إجراء عمليات تفتيش كافية للقضاء على جميع المخاطر، حتى على حساب الموارد الهائلة الضائعة. وتغطي أنشطة الرقابة على النحو المنصوص عليه في الأنظمة التنفيذية وتعليمات التشغيل، الصلاحيات وتعريفات الواجبات والتحقيقات والتسويات، ويولى الآن اهتمام متزايد للمراجعة والإبلاغ. وسيؤدي تطوير التدقيق الداخلي والرصد والتقييم إلى زيادة في تعزيز إطار العمل.

4.3 نقاط قوة وضعف الإدارة المالية العامة

28. حتى الآن، وفيما يتعلق بالانضباط المالي الكلي، أظهر نظام إدارة المالية العامة في الأردن قدرته على احتواء الإنفاق في حدود الموارد المتاحة، وإن كان ذلك في بعض الأحيان على حساب الاضطرار إلى خفض النفقات خلال السنة، أو الخطط السابقة للسنة الثانية والسنوات اللاحقة. وقد وضعت عناصر التخطيط الاستراتيجي للخدمات، والتخطيط المالي المتوسط الأجل لضمان التخصيص الاستراتيجي للموارد، إلا أن القيود المفروضة على الموارد المتاحة، وصعوبة تغيير الهياكل والممارسات القائمة قد حدثت حتى الآن من مدى التقدم. ومن شأن إعادة الإيرادات الضريبية إلى نسبة الناتج المحلي الإجمالي التي تحققت قبل عشر سنوات أن تحسن كثيرا من احتمالات إحراز التقدم في تغيير خدمات التعليم والصحة والنقل. ومرة أخرى، فقد تم إنشاء عدد من المبادرات التي ينبغي أن تتيح إمكانية زيادة الكفاءة في استخدام الموارد: التخطيط الأفضل للاستثمار العام، وإنشاء الرصد والتقييم المنهجين للمبادرات المتعلقة بالسياسة العامة، وتطوير التدقيق الداخلي، وتعزيز التدقيق الخارجي والتي لها جميعها مساهمات في تحقيق هذا الهدف.

4.4 التغييرات في الأداء منذ عام 2011

حظي الأردن بدعم كبير من الشركاء في التنمية في تحسين إدارة المالية العامة خلال الفترة التي انقضت، منذ آخر تقييم لمدى الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2011. وقد أدى التطوير المستمر لنظام GFMIS إلى تحسين كبير في سرعة ودقة التقارير المالية، في حين ينبغي لمأسسة الرقابة على الالتزام الفعال الحد بدرجة كبيرة من مخاطر متأخرات الإنفاق. وقد أدخلت تحسينات على تنظيم تحصيل الضرائب، كما ويجري العمل على ترشيح الرقابة المالية الداخلية، وتوسيع نطاق التدقيق الداخلي، وتعزيز التدقيق الخارجي لتشمل الأداء في تقديم الخدمات

ومحتوى ونوعية التقارير المالية. ولا يزال الكثير من هذا العمل قيد التنفيذ، وستكون هناك حاجة إلى بذل الجهود المتواصلة لضمان المنافع من حيث الاقتصاد والكفاءة، وتحسين الخدمات المقدمة للسكان ككل.

5. عملية الإصلاح الحكومي لإدارة المالية العامة

5.1 النهج المتبع في إصلاح إدارة المالية العامة

1. منذ عام 2004، والأردن يسعى باستمرار إلى تحسين إدارة المالية العامة، سواء بالنسبة للفوائد التي تحدثها مباشرة، ولأن إحرار التقدم في هذا المجال، شرط يتعين الوفاء به للحفاظ على دعم شركاء التنمية، مما لا يزال يتسم بأهمية كبيرة في الحفاظ على استقرار الاقتصاد في وقت الصعوبة الاستثنائية الناجمة عن الظروف الخارجية. وفي الحكومة، تقوم وزارة المالية بتولي دور رئيسي (بما في ذلك، دائرة الموازنة العامة، ودوائر الضريبة الثلاث، ودائرة اللوازم العامة)؛ والوزارات الأخرى المعنية بشكل أساسي هي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي التي تنسق تخطيط الاستثمار العام (بما في ذلك المسؤولية عن البرنامج الحالي لتحسين إدارة الاستثمارات العامة) والمساعدة الخارجية، ووزارة تطوير القطاع العام التي تسعى لترشيح هيكل الحكومة وتقليل العبء على بقية الاقتصاد. وقد ساهم الشركاء في التنمية، ويواصلون المساهمة بشكل كبير في هذه الجهود، مع برامج جديدة بدأها الاتحاد الأوروبي في عام 2015 (دعم مباشر للموازنة، قدره 40 مليون يورو على مدى ثلاث سنوات، مع 7.5 مليون يورو إضافية للمساعدة التقنية)، وفي عام 2016 من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) (المشروع الثالث للإصلاح المالي، والذي يوفر 35 مليون دولار على مدى أربع سنوات).

5.2 إجراءات الإصلاح الحديثة والمستمرة

2. تعمل وزارة المالية حالياً وفقاً لاستراتيجية إصلاح إدارة المالية العامة (2014-2017) التي تتضمن أربعة أهداف رئيسية هي: ضمان الانضباط المالي الكلي الطويل الأجل، ووضع الموازنة القائمة على السياسات، وتشجيع النمو الاقتصادي والاستثمار في القطاع الخاص، وجعل الحكومة أكثر استجابة للمواطنين العاديين. وتتضمن الاستراتيجية قائمة طويلة من الإجراءات التي يتعين على وزارة المالية والدوائر التابعة لها اتخاذها سعياً لتحقيق هذه الأهداف. وتتطلع وزارة المالية نفسها إلى تحسين التنبؤ على المدى المتوسط والتخطيط المالي، ووضع استراتيجية جديدة لإدارة الدين العام، وتوسيع نطاق نظام GFMIS ليشمل المشتريات، وتوسيع نطاق تغطية حساب الخزينة الموحد، وتطوير إعداد التقارير المالية وفقاً للمعايير الدولية، وتحسين الرقابة المالية الداخلية والتدقيق الداخلي للحسابات عبر الحكومة.

3. تهدف دائرة الموازنة العامة إلى تحديث قانون الموازنة العامة بحيث يكون متسقاً مع الموازنة الموجهة بالنتائج، وضمان إيلاء الاعتبار الكامل للأولويات قبل بدء العمل على تقديم تقارير الموازنة المفصلة. وتشمل المبادرات الأخرى تحسين تصنيف النفقات والإبلاغ عنها، بما في ذلك إعادة تصنيف بعض نفقات الصيانة، التي تعامل الآن على أنها رأسمالية أو جارية، ونقل إدارة المشاريع الاستثمارية من وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى الوزارات المسؤولة، ووضع إطار الموازنة المتوسطة الأجل، الذي يغطي كل من الموازنة الرئيسية وموازنات الوحدات الحكومية الـ 59 الممولة من خارج الموازنة، وإجراء مراجعات متعمقة لموازنات الدوائر الهامة، وضمان أن تتضمن التقارير السنوية التي تقدمها الوحدات الحكومية المعلومات عن وضعها المالي القائم، والمخاطر التي تواجهها من خسائر التشغيل والديون المعدومة ومتأخرات المدفوعات. وتتطلع الدوائر الضريبية إلى تحسين منظماتها من أجل تحقيق الكفاءة في تحصيل الأموال والتواصل مع المكلفين، في حين تهدف دائرة اللوازم العامة إلى مراجعة التشريعات الحالية التي تنظم المشتريات العامة.

4. كما سعت الحكومة إلى الحصول على مشورة صندوق النقد الدولي خلال عمل قروض الترتيبات الاحتياطية (SBA) للفترة 2012-2015، بشأن مجموعة متنوعة من جوانب تحصيل الضرائب والمحاسبة وإعداد التقارير المالية. وقد أشارت هذه المؤشرات إلى الرغبة بتبسيط الهياكل الضريبية، والحد من نطاق الإعفاءات والأفضليات الخاصة، وجعل التدقيق الضريبي أقل تعقيداً وأكثر إنتاجية، وتوحيد التقارير المالية للموازنة الرئيسية والوحدات الحكومية وفقاً للمعايير الدولية. وتشترط اتفاقية تسهيل الصندوق الممتد (EFF) التي تم التفاوض عليها مؤخراً مع صندوق النقد الدولي خصيصاً للعديد من هذه المبادرات التي سيتم المضي قدماً بها خلال الفترة 2016 - 2018.

5.3 الاعتبارات المؤسسية

5. يتضمن قطاع الحكومة المركزية في الأردن عدداً كبيراً من الوحدات المستقلة أو شبه المستقلة التي تحتاج إلى العمل معاً لتحقيق العديد من المبادرات. وسوف يميل كثيرون إلى التراجع عن تنفيذ التغييرات التي تتطلب تغييرات في المؤسسات أو الممارسات القائمة. وإن استمرار ترتيبات الرقابة المالية المرهقة للغاية التي تنطبق على كل من مدفوعات الضرائب على الأفراد وجميع المدفوعات التي تدفعها المؤسسات الحكومية، ونهج التدقيق الذي يقوم به ديوان المحاسبة والذي يعتمد إلى حد كبير على التأكد من امتثال المعاملات الفردية، هي أمثلة على صعوبة تحقيق التغيير السريع. وهناك الآن تحرك في هذين المجالين، على الرغم من أنه لا يزال هناك مسافة كبيرة على الأردن قطعها قبل أن يصبح لديه ترتيبات للرقابة والتدقيق المالي تتوافق مع أفضل الممارسات الدولية. كما أن مجلس الأمة لم تقبل بسهولة كان قد قدم في عام 2013 لتعزيز دور ديوان المحاسبة. وقد تحتاج الحكومة إلى أن تكون أكثر استباقية في جعل المسألة علنية لتحسين إدارة المالية العامة التي تخدم مصالح المجتمع ككل، بدلاً من مصالح مجموعات محددة. وقد يؤدي عمل وحدة التسليم في مكتب رئيس الوزراء والمكلفة بضمان تنفيذ عدد محدود من المشاريع الاستثمارية الحكومية أو المبادرات الاجتماعية خلال الفترة الزمنية المرغوبة، إلى توفير بعض الخبرة المفيدة في تأمين التغييرات الأساسية.

التقييم الحالي		
البيعد/المؤشر	الدرجة	وصف المتطلبات التي تمت تلبيتها
م أ 1 - نتائج الإنفاق الإجمالي	A	كانت الانحرافات عن الموازنة الأصلية أقل من 5% في سنتين من السنوات الثلاث الماضية-2013 (2015)
م أ 2 - نتائج مكونات النفقات (M1)	C+	الفرق أقل من 5% في جميع السنوات 3 الفرق بين 10% و15% في جميع السنوات 3 متوسط حجم النفقات المحملة على الطوارئ 1.1%
2.1 تباين المكونات الوظيفية	A	
2.2 تباين المكونات الاقتصادية	C	
2.3 استخدام الطوارئ	A	
م أ 3 - نتائج الإيرادات (M2)	C+	النواتج في نطاق 92% - 116% في سنتين من 3 سنوات الفرق أقل من 10% في سنتين من 3 سنوات
3.1 النتيجة الإجمالية	C	
3.2 نتيجة المكونات	B	
م أ 4 - تصنيف الموازنة	D	لم يتم تخصيص أكثر من 25% من النفقات بين تصنيف GFS الفئات الاقتصادية
م أ 5 - توثيق الموازنة	B	تستوفي 8 عناصر: 4 عناصر أساسية، و 4 عناصر أخرى.
م أ 6 - عمليات الحكومة المركزية (M2)	C+	تساوي النفقات ما بين 5 و10% من الموازنة غير المدرجة في التقارير المالية تساوي الإيرادات بين 5 و10% من الموازنة غير المدرجة في التقارير المالية تقدم جميع الوحدات الحكومية تقارير مالية صادرة عن وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية خلال 6 أشهر من نهاية السنة المالية
6.1 النفقات جارج التقارير المالية	C	
6.2 الإيرادات خارج التقارير المالية	C	
6.3 التقارير المالية للوحدات الخارجة عن الموازنة	B	
م أ 7 - التحويلات للحكومات دون الوطنية (M2)	A	أنظمة تستند على قواعد الشفافية البلديات لديها شهرين لاستكمال تخطيط الموازنة
7.1 نظام تخصيص التحويلات	A	
7.2 دقة معلومات التحويلات	A	
م أ 8 - معلومات الأداء عن توصيل الخدمات (M2)	C	تظهر خطط الوزارات والدوائر الحكومية الأنشطة والمخرجات، ولكن ليس النتائج.

المعلومات التي يبلغ عنها عن مدى تحقيق الأهداف. لم يتم بعد جمع المعلومات ذات الصلة. كانت تغطية تقييمات الأداء المستقلة محدودة جدا.	B	8.1 خطط الأداء
	B	8.2 الأداء المنجز
	D	8.3 الموارد المستلمة من وحدات تقديم الخدمات
	D	8.4 تقييم الأداء
أُتِّبحت جميع العناصر الأساسية الخمسة وعنصر إضافي واحد في الوقت المناسب	B	م أ – 9 وصول الجمهور إلى المعلومات المالية
قامت بنشر وتدقيق التقارير المالية خلال 9 أشهر وتقرير حكومي موحد تقدم غالبية البلديات حسابات غير مدققة ضمن الجدول الزمني المطلوب يقوم صندوق النقد الدولي بتقييم المخاطر المالية بانتظام في المناقشات مع الحكومة الأردنية	C	م أ – 10 الإبلاغ عن المخاطر المالية (M2)
	C	10.1 الرقابة على المؤسسات العامة
	C	10.2 الرقابة على الحكومات دون الوطنية
	C	10.3 الخصوم الطارئة ومخاطر مالية أخرى
لم يتم وضع مبادئ توجيهية وطنية لا توجد معايير لاختيار المشاريع لا نشر لإجمالي التكاليف الرأسمالية لا توجد إجراءات وقواعد موحدة ولم تنشر أي تقارير	D+	م أ – 11 إدارة الاستثمارات العامة (M2)
	C	11.1 التحليل الاقتصادي للمقترحات الاستثمارية
	C	11.2 اختيار المشاريع الاستثمارية
	D	11.3 احتساب تكاليف المشاريع الاستثمارية
	D	11.4 الرقابة على المشاريع الاستثمارية
معلومات هامة عن بعض مقتنيات الموجودات المالية المستبعدة من التقارير المالية. بدأ تسجيل الموجودات مؤخرًا. لا توجد قواعد	D+	مؤشر الأداء (PI-12) إدارة الموجودات العامة (M2)
	D	12.1 رصد الموجودات المالية
	C	12.2 رصد الموجودات غير المالية
	D	12.3 الشفافية في التخلص من الموجودات
البيانات كاملة ودقيقة وتطابق شهريا جميع القرارات التي اتخذتها لجنة إدارة الديون نشرت الاستراتيجية في ايلول 2016	A	مؤشر الأداء (PI-13) إدارة الدين (M2)
	A	13.1 تسجيل الدين والضمانات والإبلاغ عنها
	A	13.2 إقرار الدين والضمانات
	B	13.3 استراتيجية إدارة الدين
توقعات السنوات الثلاث لنمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والنضخم في وثائق الموازنة، ولكن ليس أسعار الفائدة وأسعار الصرف. تفتقر توقعات السنة الثالثة للمجاميع المالية الرئيسية إلى تفسير للتغيرات الناجمة عن التنبؤات التي أجريت في السنة السابقة. لا توجد مناقشة لتأثير الاقتراضات الاقتصادية البديلة.	C	م أ – 14 تنبؤ الاقتصاد الكلي والتنبؤ المالي (M2)
	C	14.1 تنبؤات الاقتصاد الكلي
	B	14.2 التنبؤات المالية
	D	14.3 تحليل حساسية المالية الكلية
لا تغطي القرارات المحددة المتعلقة بالإيرادات	C+	مؤشر الأداء (PI-15) الاستراتيجية المالية (M2)

والنفقات سوى سنة الموازنة. وضعت الاستراتيجية المالية بفعالية من خلال برامج صندوق النقد الدولي وأدرجت في الموازنات السنوية. يتم ارسال رسائل النوايا التي تبلغ أيضا عن النتائج المالية المرسله إلى صندوق النقد الدولي، ولا ترسل إلى البرلمان	C	15.1 التأثير المالي على مقترحات السياسة
	B	15.2 اعتاد الاستراتيجية المالية
	C	15.3 الإبلاغ عن النتائج المالية
تم توفير التقديرات المتوسطة الأجل في جميع أنواع تصنيف الموازنة تم إدراج السقوف التي وافق عليها مكتب رئيس الوزراء لكل فصل بالموازنة في بلاغ الموازنة بعض الروابط بين الخطط الاستراتيجية للوزارات والدوائر والمؤسسات والخطط المالية لم يتضمن عرض موازنة عام 2016 شرحا للتغييرات على المستوى الإجمالي بين أرقام 2016 الجديدة وتلك المدرجة في عرض الموازنة لعام 2015	B	م أ - 16 المنظور متوسط الأجل لموازنة النفقات (M2)
	A	16.1 توقعات الإنفاق على المدى المتوسط
	A	16.2 سقوف الإنفاق على المدى المتوسط
	B	16.3 موائمة الخطط الاستراتيجية والموازنات على المدى المتوسط
	D	16.4 اتساق الموازنات مع تقديرات السنة السابقة
لدى الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية أقل من 4 أسابيع لإنهاء تقديمات الموازنة ويشمل البلاغ سقوف الإنفاق التي وافق عليها مجلس الوزراء قدمت جميع مقترحات الموازنة إلى السلطة التشريعية قبل نهاية تشرين الثاني في السنوات الثلاثة جميعها	B	مؤشر الأداء (PI-17) عملية إعداد الموازنة (M2)
	C	17.1 تقويم الموازنة
	A	17.2 دليل إعداد الموازنة
	C	17.3 تقديم الموازنة الى السلطة التشريعية
تغطي مراجعة البرلمان الأجل المتوسط وكذلك العام المقبل. ولا مشاورات عامة أو مفاوضات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. الاقرار خلال شهر من بداية السنة المالية في سنتين من السنوات الثلاث الماضية يتم سن قواعد واضحة في قانون الموازنة كل عام مما يحول دون أي زيادة في أي فصل من الموازنة دون قانون جديد. وتحدد القواعد التفصيلية مدى إمكانية نقل المخصص ضمن الفصول	C+	مؤشر الأداء (PI-18) مراجعة السلطة التشريعية للموازنات (M2)
	A	18.1 نطاق مراجعة السلطة التشريعية
	C	18.2 الإجراءات التشريعية المتعلقة بمراجعة الموازنة
	C	18.3 توقيت اقرار الموازنة
A	18.4 القواعد الخاصة بتعديلات الموازنة من قبل السلطة التنفيذية	
C	مؤشر الأداء (PI-19) إدارة الإيرادات (M2)	
توفر الدوائر المحصلة لمعظم الإيرادات للدافعين إمكانية الوصول إلى معلومات شاملة وحديثة عن الالتزامات والحقوق المتعلقة بالإيرادات، بما في ذلك عمليات وإجراءات الإنصاف	B	19.1 الحقوق والالتزامات لمقاييس الإيرادات
تستخدم الدوائر المحصلة لمعظم الإيرادات نهجا منظما ومنهجيا لتقييم مخاطر الامتثال بالنسبة لمعظم مصادر الإيرادات التي تكون مسؤولة عنها.	B	19.2 إدارة مخاطر الإيرادات
لا يوجد برنامج لتحسين الامتثال.	D	19.3 التدقيق والتحقق في الإيرادات
تجاوزت المتأخرات 40% من تحصيلات 2015.	D	19.4 رصد متأخرات الإيرادات
A	مؤشر الأداء (PI-20) عمليات المحاسبة المتعلقة بالإيرادات	
تقوم كل دائرة بتحويل إيرادات شهرية إلى وزارة المالية، التي تصدر تقريرا موحدا يتضمن تفصيلا للإيرادات حسب النوع	A	20.1 المعلومات عن تحصيلات الإيرادات

20.2 تحويل تحصيلات الإيرادات	A	يتم تحويل جميع الإيرادات يوميا إلى حساب الخزينة الموحد لدى البنك المركزي الأردني.
20.3 مطابقة حسابات الإيرادات	A	يتم تحديث حسابات المكلفين الفردية للأفراد على نظام GFMIS بشكل مستمر بحيث يمكن بدء العمل عند تأخر الدفعات. ويتم إجراء التسويات الكاملة شهريا من المبالغ المجمعة التي تم تقييمها وتحصيلها وتحويلها إلى الخزينة.
مؤشر الأداء (PI-21) إمكانية التنبؤ بمخصصات الموارد للسنة (M2)	B	
21.1 توحيد الأرصدة النقدية	A	يتم توحيد أرصدة حساب الخزينة الموحدة يوميا. تتم مراجعة أرصدة الحسابات الأخرى أسبوعيا.
21.2 التوقعات والرقابة النقدية	A	تقوم مديرية الخزينة في وزارة المالية بتحديث توقعات التدفق النقدي السنوي شهريا، أو في كثير من الأحيان، حسب الخبرة
21.3 المعلومات عن سقف الالتزامات	C	يتم تحرير النقد على أقساط شهرية، مما قد يؤدي إلى عدم قدرة الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية على سداد الفواتير عند استلامها.
21.4 دلالة تعديلات الموازنة خلال السنة	C	التغييرات غير هامة كنسبة مئوية من مجموع النفقات، ولكن يمكن زيادة الاستثمار الممول من الخارج زيادة كبيرة دون الحاجة إلى موازنة تكميلية.
مؤشر الأداء (PI-22) متأخرات الإنفاق (M2)	B+	
22.1 رصيد متأخرات الإنفاق	B	بلغت المتأخرات في 2013 - 2015 أقل من 6% من إجمالي النفقات في سنتين من السنوات الثلاث.
22.2 رصد متأخرات الإنفاق	A	تحتفظ وزارة المالية بسجل شهري للمتأخرات المبلغ عنها.
مؤشر الأداء (PI-23) ضوابط الرواتب والأجور (M2)	A	
23.1 تكامل الرواتب والأجور وسجلات الموظفين	A	هناك روابط قوية بين الموازنة المقررة وسجلات الموظفين وسجلات كشوف الرواتب
23.2 إدارة تغييرات سجلات الرواتب	A	وهناك صلات قوية بين الموازنة المعتمدة وسجلات الموظفين وسجلات كشوف المرتبات يتم اعتماد تغييرات الرواتب والمطالبة
23.3 الرقابة الداخلية على كشوف الرواتب	A	تطبق رقابة وثيقة وفعالة على الرواتب
23.4 تدقيق كشوف الرواتب	A	تحقيقات الرواتب المنظمة من قبل ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية
مؤشر الأداء (PI-24) المشتريات (M2)	B	
24.1 رصد المشتريات	B	سجلات كاملة ودقيقة تحفظ لمعظم المشتريات.
24.2 اساليب الشراء	A	المنافسة هي الطريقة المعيارية، وتستخدم في جميع الإجراءات تقريبا.
24.3 وصول الجمهور لمعلومات المشتريات	B	4 من 6 بنود متوفرة للعامه
24.4 إدارة شكاوى المشتريات	D	لا توجد الية مستقلة للشكاوى
مؤشر الأداء (PI-25) الرقابة الداخلية على النفقات الخارجة عن إطار الرواتب (M2)	A	
25.1 فصل المهام	B	الانظمة والهياكل الإدارية فعالة في ضمان فصل المهام، ويعززها حاليا تكوين عمليات الإنفاق في نظام GFMIS.
25.2 فعالية ضوابط الالتزام بالنفقات	A	تحد الضوابط القوية بشكل فعال الالتزام بمخصصات الموازنة وتوافر النقد
25.3 الامتثال إلى قواعد وإجراءات المدفوعات	A	تمتثل معظم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية للقواعد والإجراءات

	C+	مؤشر الأداء (PI-26) التدقيق الداخلي (M1)
26.1 تغطية التدقيق الداخلي	C	30% من الاعمال لا تزال تدقق مسبقا، الا ان كافة اقسام الحكومة مشمولة الى درجة ما يركز التدقيق بشكل رئيسي على الامتثال
26.2 طبيعة عمليات التدقيق والمعايير المطبقة	C	26.3 تنفيذ عمليات التدقيق الداخلي والإبلاغ عنها
26.4 الاستجابة لنتائج التدقيق الداخلي	A	يتم إعداد خطط التدقيق، ووفقا لوزارة المالية يتم تنفيذ جميع عمليات التدقيق المخطط لها.
	B	تجيب معظم الدوائر الخاضعة للتدقيق بشكل معقول خلال 12 شهرا
	D+	مؤشر الأداء (PI-27) نزاهة البيانات المالية (M2)
27.1 التسوية البنكية	D	يتم إجراء تسوية بنكية شهرية على الأقل لكافة الحسابات البنكية الحكومية المركزية النشطة، ولكن الوحدات الحكومية (ما يقرب من 20% من النفقات الحكومية الخاضعة للرقابة) تتم تسويتها سنويا فقط.
27.2 حسابات المعلفات	D	لا تزال هناك ارصدة كبيرة لم تتم تصفيتها
27.3 حسابات السلف	D	لا تزال هناك سلف كبيرة لم تتم تصفيتها
27.4 عمليات سلامة البيانات المالية	B	عمليات فعالة مع مسار واضح للتدقيق
	C+	مؤشر الأداء (PI-28) تقارير الموازنة خلال السنة (M1)
28.1 تغطية وقابلية مقارنة التقارير	A	تتاح تقارير تفصيلية باستخدام التصنيفات الإدارية والاقتصادية داخليا، ولكنها لا تنشر.
28.2 توقيت تقارير الموازنة خلال السنة	B	يتم إصدار التقارير الشهرية خلال أربعة أسابيع من نهاية الشهر
28.3 دقة تقارير الموازنة خلال السنة	C	التقارير دقيقة ولكن لا تغطي الالتزامات
	C+	مؤشر الأداء (PI-29) التقارير المالية السنوية (M1)
29.1 اكتمال القوائم المالية السنوية	A	قدمت القوائم كاملة، بما في ذلك قائمة التدفقات النقدية، والإيرادات والنفقات المستثنى في السابق من حسابات الأمانة لعام 2015.
29.2 تقديم التقارير للتدقيق الخارجي	B	قدمت القوائم المالية لعام 2015 للتدقيق قبل نهاية نيسان 2016.

29.3 المعايير المحاسبية	C	طبقت معايير IPSAS على الأساس النقدي بشكل متسق ولكن بدون قائمة التدفقات النقدية
مؤشر الأداء (PI-30) التدقيق الخارجي (MI)	D+	
30.1 تغطية ومعايير التدقيق	D	أُعطى رأي التدقيق (بشأن القوائم المالية لعام 2015) لأول مرة في عام 2016، ولم يتم ذلك في عامي 2013 و2014.
30.2 تقديم تقارير التدقيق السنوية إلى السلطة التشريعية	D	كان تقديم تقارير التدقيق إلى السلطة التشريعية على الدوام خلال 9 أشهر بعد استلام القوائم المالية السنوية من قبل ديوان المحاسبة.
30.3 متابعة التدقيق الخارجي	B	تُصحح الدوائر عموماً الأخطاء الموجودة في عمليات تدقيق الامتثال، ولكن لا يوجد دليل على الردود على نتائج تطبيق أوسع نطاقاً.
30.4 استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة (ASI)	D	يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة ويمكن إقالته من قبل الحكومة (على الرغم من أن البرلمان في بعض الأحيان يستطيع إعادته). ولدى ديوان المحاسبة إمكانية وصول كاملة إلى الوثائق والمعلومات، ولكنه يفتقر إلى الاستقلال المالي.
مؤشر الأداء (PI-31) مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق	C	
31.1 توقيت مراجعة تقرير التدقيق	D*	على الرغم من أن تقرير مراجعة البرلمان لعام 2014 كان قد أعد خلال شهرين، لم يكن هناك أي دليل على رد البرلمان على تقريرى البرلمان السابقين
31.2 جلسات الاستماع لنتائج التدقيق	C	تُعقد جلسات الاستماع ولكن لا يوجد رأي حول التدقيق
31.3 التوصيات على التدقيق من قبل السلطة التشريعية	D*	تمت متابعة التوصيات المقدمة إلى مكتب رئيس الوزراء في عام 2016 بفعالية، ولكن لم تتوافر أي أدلة بشأن إجراءات مماثلة خلال السنتين السابقتين.
31.4 الشفافية في مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق	A	تناقش تقارير التدقيق علانية، وتصدر التقارير البرلمانية ويتم نشرها

الملحق ANNEX 1.B

التغيرات في الأداء منذ عام 2011 (استناداً إلى معايير عام 2011)

رقم مؤشر الأداء	عنوان مؤشر الاداء	درجة عام 2016	درجة عام 2011	الملاحظة
مؤشر الأداء (PI-1)	نتائج الإنفاق الإجمالي	A	A	لا تغيير، إذا تم إدخال التعديلات المطلوبة في إطار عام 2011 على أرقام عام 2016

لا تغيير	A	A	نتائج مكونات النفقات حسب الوظيفة	مؤشر الأداء (PI-2)
لا تغيير إذا استبعدت نفقات المشاريع الممولة من مصادر خارجية من حسابات عام 2016	A	A	تباين تصنيف الإنفاق حسب الوظيفة	PI-2.1
لا تغيير	A	A	النفقات من حساب احتياطي الطوارئ	PI-2.2
تحسن كبير إذا تم استبعاد الإيرادات الخارجية من حسابات عام 2016	D	B	إجمالي الإيرادات المحققة	مؤشر الأداء (PI-3)
تحسن في الأداء	N/R	B+	رصيد متأخرات مدفوعات الإنفاق ومراقبته	مؤشر الأداء (PI-4)
تحسن في الأداء	N/R	B	رصيد المتأخرات	PI-4.1
تحسن في الأداء	D	A	توافر البيانات لمراقبة رصيد المتأخرات	PI-4.2
لا تغيير أساسي، حيث ان تقييم عام 2011 لم يتناول مسألة التصنيف الاقتصادي غير المكتمل	A	D	تصنيف الموازنة	مؤشر الأداء (PI-5)
تدهور واضح في الأداء، حيث انه تم توفير 6 فقط من العناصر المطلوبة بحلول عام 2011 في عام 2016 (8 في عام 2011). ولكن تم تفسير المعايير بشكل أكثر صرامة في عام 2016 وفقاً لتوجيهات تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية.	A	B	شمولية المعلومات الواردة في وثائق الموازنة	مؤشر الأداء (PI-6)
تحسن في الأداء	C	C+	مستوى النفقات غير المبلغ عنها خارج نطاق الموازنة	مؤشر الأداء (PI-7)
لا تغيير	C	C	النفقات خارج نطاق التقارير المالية	PI-7.1

تقريبا المنح الخارجية والنفقات الممولة منها كلها مدرجة في الموازنات والبيانات الأولية. تحسن في الأداء.	C	A	معلومات الإيرادات / النفقات عن المشاريع الممولة من الجهات المانحة المدرجة في التقارير المالية	PI-7.2
تحسن في الاداء	B	B+	شفافية العلاقات المالية بين الحكومات	مؤشر الأداء (PI-8)
لا تغيير	A	A	نظام لتخصيص الحوالات	PI-8.1
لا تغيير	A	A	توقيت المعلومات عن الحوالات	PI-8.2
تحسن في الأداء بما أن يتم جمع أكثر من 60% من المعلومات المالية المطلوبة والإبلاغ عنها	D	C	مدى توحيد وتحصيل المعلومات المالية	PI-8.3
تحسن في الأداء	D+	C	الإشراف على مخاطر المالية العامة من دوائر القطاع العام الأخرى	مؤشر الأداء (PI-9)
لا تغيير	C	C	رصد الهيئات الحكومية المستقلة والمؤسسات العامة	PI-9.1
تحسن في الأداء	D	C	الرقابة على الموقف المالي للحكومات دون الوطنية	PI-9.2
تحسن في الأداء (4 من أصل 6 عناصر متاحة في عام 2016)	C	B	وصول الجمهور إلى المعلومات المالية الرئيسية	مؤشر الأداء (PI-11)
تحسن في الأداء	C+	B	الترتيب والمشاركة في عملية الموازنة السنوية	PI-11
لا تغيير	C	C	وجود تقييم ثابت للموازنة والتقييد به	PI-11.1

لا تغيير	A	A	وضوح المشاركة السياسية في توجيه إعداد الموازنة	PI-11.2
تحسن في الأداء	D	C	موافقة السلطة التشريعية على الموازنة في الوقت المناسب	PI-11.3
	A	B+	منظور متعدد السنوات في مجال التخطيط المالي، وسياسة الإنفاق، وإعداد الموازنة	مؤشر الأداء (PI-12)
لا تغيير	A	A	عرض التنبؤات المالية المتعددة السنوات والمخصصات الوظيفية	PI-12.1
لا تغيير	A	A	نطاق وتكرار تحليل القدرة على تحمل الديون	PI-12.2
يعكس التراجع الواضح في الأداء، حكماً أكثر حذراً بشأن مدى الاستراتيجيات القطاعية.	A	B	وجود استراتيجيات قطاعية محددة التكاليف	PI-12.3
لا تغيير	B	B	العلاقات بين موازنات الاستثمار وتقديرات النفقات الآجلة	PI-12.4
لا تغيير	B+	B+	شفافية التزامات مطلوبات المكلفين	مؤشر الأداء (PI-13)
لا تغيير	B	B	وضوح الالتزامات الشاملة للضرائب	PI-13.1
لا تغيير	A	A	وصول المكلفين للمعلومات	PI-13.2
لا تغيير	B	B	النية الاعتراض الضريبي	PI-13.3
لا تغيير	B	B	فعالية تدابير تسجيل المكلفين وتقييمهم	مؤشر الأداء (PI-14)

لا تغيير	B	B	الضوابط في نظام تسجيل المكافين	PI-14.1
لا تغيير	B	B	فعالية العقوبات على عدم الامتثال	PI-14.2
تحسن في أداء تخطيط التدقيق	C	B	تخطيط ورصد التدقيق الضريبي وبرامج التحقيق في الغش.	PI-14.3
لا تغيير	D+	D+	الفعالية في تحصيل المدفوعات الضريبية	مؤشر الأداء (PI-15)
لا تغيير	D	D	نسبة التحصيل من إجمالي المتأخرات الضريبية	PI-15.1
لا تغيير	A	A	فعالية تحويل التحصيل الضريبي إلى الخزينة	PI-15.2
لا تغيير	A	A	تكرار تسوية الحسابات بالكامل	PI-15.3
التراجع الواضح مضلل (انظر 16.2)	A	C+	إمكانية التنبؤ بتوافر الأموال للالتزام بالنفقات	مؤشر الأداء (PI-16)
لا تغيير	A	A	مدى التنبؤ بالتدفقات النقدية ومراقبتها	PI-16.1
التراجع الواضح مضلل، إذا تستمر الحوالات النقدية على أساس شهري	A	C	موثوقية وأفق المعلومات الدورية في السنة إلى وزارة الوزارات والدوائر الحكومية بشأن سقوف لالتزامات الإنفاق	PI-16.2
لا تغيير	A	A	تكرار وشفافية التعديلات على مخصصات الموازنة	PI-16.3
لا تغيير	A	A	تسجيل الأرصدة النقدية والديون والضمانات والإبلاغ عنها	مؤشر الأداء (PI-17)

لا تغيير	A	A	جودة تسجيل بيانات الديون والإبلاغ عنها	PI-17.1
لا تغيير	B	B	مدى توحيد الأرصدة النقدية للحكومة	PI-17.2
لا تغيير	A	A	انظمة القروض المتعاقد عليها وإصدار الضمانات	PI-17.3 (1.19)
تحسن في الاداء	C+	A	فعالية ضوابط كشف الرواتب	مؤشر الأداء (PI-18)
لا تغيير	A	A	درجة التكامل والمطابقة بين سجلات الموظفين وبيانات كشف الرواتب	(18.1)
لا تغيير	A	A	توقيت التغييرات في كشف الرواتب وسجلات الموظفين	(18.2)
لا تغيير	A	A	الضوابط الداخلية للتغييرات في سجلات الموظفين وكشف الرواتب	(18.3)
تحسن في الاداء	C	A	وجود عمليات تدقيق كشف الرواتب	PI-18.4
لا تغيير	C+_	C+	PI-9 آليات الشفافية والمنافسة والشكاوى في مجال المشتريات	مؤشر الأداء (PI-19)
لا تغيير	C	C	الإطار القانوني والتنظيمي	(19.1)
لا تغيير	A	A	استخدام منهجيات الشراء التنافسية	(19.2)
تحسن في الأداء	C	B	وصول العامة إلى معلومات المشتريات	(19.3)
لا تغيير	D	D	نظام إدارة شكاوى المشتريات	(19.4)
تحسن في الاداء	C+	A	فعالية الضوابط الداخلية	مؤشر الأداء (PI-20)
تحسن في الاداء	C	A	فعالية ضوابط الالتزام بالإنفاق	(1.20)

تحسن في الاداء	B	A	شمولية، أهمية وفهم الضوابط / الإجراءات الداخلية الأخرى	(20.2)
لا تغيير	A	A	درجة الامتثال الى القواعد	(20.3)
تحسن في الاداء	D+	C	فعالية التدقيق الداخلي	مؤشر الأداء (PI-21)
تحسن في الاداء	D	C	تغطية ونوعية وظيفة التدقيق الداخلي	(21.1)
لا تغيير	C	C	تكرار وتوزيع التقارير	(21.2)
لا تغيير	C	C	مدى استجابة الإدارة لنتائج التدقيق الداخلي	(21.3)
قد يكون التراجع في الأداء مضللاً	B+	C	مطابقة الحسابات	مؤشر الأداء (PI-22)
لا تغيير	B	B	المطابقة البنكية	(22.1)
التراجع الواضح في الأداء مضلل ، حيث انه لم النظر في كافة السلف في 2011	A	D	تسوية وتصفية الحسابات المعلقة والسلف	(22.2)
لا تغيير	D	D	توافر المعلومات عن الموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات	مؤشر الأداء (PI-23)
تحسن في الاداء	D+	C+	جودة وتوقيت تقارير الموازنة خلال السنة	مؤشر الأداء (PI-24)
تحسن في الاداء	D	A	نطاق التقارير	(24.1)
لا تغيير	A	A	توقيت التقارير	(24.2)
لا تغيير حقيقي حيث لم يتم تناول الالتزامات في عام 2011	B	C	جودة المعلومات	(24.3)
تحسن في الاداء	C+	C+	الجودة وتوقيت القوائم المالية	مؤشر الأداء (PI-25)
القوائم المالية الكاملة المقدمة لأول مرة فيما يتعلق بعام 2015.	C	A	اكتمال القوائم المالية	(25.1)
لا تغيير	A	A	توقيت التقديم توقيت تقديم التقارير	(25.2)

لا تغيير	C	C	المعايير المحاسبية المستخدمة	(25.3)
لا تغيير	C+	C+	نطاق، وطبيعة ومتابعة التدقيق الخارجي	مؤشر الأداء (PI-26)
لا تغيير	B	B	نطاق / طبيعة التدقيق	(26.1)
التراجع في الأداء يعكس فترات أطول قبل تقديم التقارير إلى البرلمان	B	C	توقيت تقديم تقارير التدقيق إلى الهيئة التشريعية	(26.2)
لا تغيير	C	C	الدليل على متابعة توصيات التدقيق	(26.3)
لا تغيير	B+	B+	مراجعة السلطة التشريعية لقانون الموازنة السنوي	مؤشر الأداء (PI-27)
تحسن واضح في الأداء، استنادا إلى فحص NA يمتد إلى التوقعات المالية المتوسطة الأجل.	B	A	نطاق مراجعة السلطة التشريعية	(27.1)
لا تغيير	A	A	مدى رسوخ واحترام إجراءات السلطة التشريعية	(27.2)
لا تغيير	B	B	كفاية الوقت اللازم للهيئة التشريعية لتوفير الرد على مقترحات الموازنة	(27.3)
لا تغيير	A	A	القواعد بالتعديلات على الموازنة خلال السنة	(27.4)
لا تغيير	D+	D+	مراجعة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق الخارجي	مؤشر الأداء (PI-28)
لا تغيير	D	D*	توقيت فحص تقارير التدقيق	(28.1)
لا تغيير	B	B	نطاق جلسات الاستماع بشأن النتائج الرئيسية التي توصلت إليها السلطة التشريعية	(28.2)
المعلومات غير مكتملة	B	D*	إصدار التوصيات وتنفيذها من قبل السلطة التنفيذية	(28.3)

الملحق رقم (1 ب) مقارنة مؤشرات أداء عام 2016 مع التقييم السابق (2011)

الملحق رقم (2) – ملخص الملاحظات على إطار عمل الرقابة الداخلية

ملخص الملاحظات	عناصر ومحاور الرقابة الداخلية
	1. البيئة الرقابية
	1.1 النزاهة الشخصية والمهنية والقيم الأخلاقية للإدارة والموظفين، بما في ذلك الموقف الداعم نحو وجود رقابة داخلية دائمة عبر المؤسسة
ينم الاعتراف بأهمية الرقابة الداخلية عبر الحكومة.	
تكرس الجهود المتزايدة للتدريب، وخاصة في مجالي الرقابة الداخلية والتدقيق. وأبلغ ديوان الخدمة المدنية (CSB) المقيمين بأن الترقية تعتمد بشكل أساسي على الأقدمية.	2.1 الالتزام بالكفاءة
يعكس بطء تطور التدقيق الداخلي إحجاماً عاماً عن مساءلة السلطة أو النظر في الأساليب البديلة.	1.3 The "tone at the top"
تشغل وحدات الرقابة الداخلية مكانة هامة في المؤسسات، وتقدم تقاريرها إلى الأمناء العامين في المديرية والى الوزير داخل وزارة المالية.	3.1 "إيقاع الإدارة العليا" أو توجه الإدارة
ينعم موظفو الخدمة المدنية بحماية قوية لحقوقهم الوظيفية. وصرح ديوان الخدمة المدنية بأنه لا يوجد تخطيط وظيفي عبر الدوائر الحكومية، وأن الترقية تعتمد بشكل أساسي على الأقدمية.	4.1 الهيكل التنظيمي
	5.1 السياسات والممارسات المتعلقة بالموارد البشرية
	2 تقييم المخاطر
يتم تحديد المخاطر المتعلقة بكل من الإيرادات والنفقات. ويتم تقييم وحدات الرقابة الداخلية بالرجوع إلى أدائها في القضاء على المخاطر، كشرط لانسحاب ديوان المحاسبة من الرقابة المسبقة على المدفوعات.	1.2 تحديد المخاطر
تسعى المؤسسات إلى السيطرة على جميع المخاطر المتعلقة بالإيرادات والنفقات. وتخضع جميع المقبوضات والمدفوعات للتدقيق.	2.2 تقييم المخاطر
تعمل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات تدريجياً على تخفيض نسبة الإقرارات الضريبية الخاضعة إلى إجراءات التدقيق الجوهرية، وذلك بناء على تحليل أهمية المخاطر المختلفة. ولكن من المشكوك فيه إذا كانت الدائرة تعطي أهمية كافية لتحديد غير المسجلين.	3.2 تقدير المخاطر
تسعى الضوابط إلى القضاء على جميع المخاطر، حتى لو كانت بتكلفة إدارية كبيرة.	4.2 تقييم قابلية تتحمل المخاطر
أنظر الى 4.2	5.2 الاستجابة للمخاطر
	3. أنشطة الرقابة
تخضع جميع المعاملات لإجراءات الموافقة التي تشمل وحدات الرقابة الداخلية التابعة للوزارة، والمراقبين الماليين من وزارة المالية، وديوان المحاسبة (الذي لا يزال موجوداً لمعظم النوازل).	1.3 إجراءات التفويض والموافقة
تحدد أنظمة الرقابة المالية عمليات مختلفة (صنع القرار والتعاقد والمحاسبة والتسجيل) بالتفصيل، إلا أنها لا تتناول بالتحديد مسألة فصل المهام.	2.3 فصل المهام
تعتمد عمليات التسجيل والمحاسبة الآن في كافة الدوائر تقريباً، على نظام (GFMIS) الذي يتضمن ضوابط قوية على الوصول إلى الموارد والسجلات.	3.3 الضوابط على الوصول للموارد والسجلات
يضمن نظام (GFMIS) عدم إبرام العقود دون وجود مخصصات في الموازنة، وألا تتم عمليات الدفع إلا إذا تم إصدار الأموال من خلال أمر مالي ربعي، وأن يكون المبلغ ضمن سقف الإنفاق الشهري الحالي.	4.3 عمليات التحقق
يوفر نظام (GFMIS) إمكانية إجراء التسويات اليومية للغالبية العظمى من المعاملات.	5.3 المطابقات
ترفع تقارير شهرية إلى وزارة المالية حول تشغيل الضوابط المالية الداخلية. وبدأت دائرة الموازنة العامة العمل على المتابعة والتقييم المنهجيين لمبادرات السياسات وتقديم الخدمات.	6.3 مراجعات الأداء التشغيلي
تتحمل وحدات الرقابة الداخلية، كإحدى مسؤولياتها، إجراء مراجعات للتدقيق الداخلي للحسابات والعمليات والأنشطة، ولكن لا يزال هذا العمل في مرحلة مبكرة من عملية التطوير.	7.3 مراجعات العمليات والأنشطة
هناك إشراف متسلسل وثيق على المعاملات، وزيادة في التركيز على التدريب الضروري.	8.3 الإشراف
تقوم مديرية المراقبة والتفتيش التابعة لوزارة المالية بمراقبة والإبلاغ عن أداء عمليات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي عبر الحكومة.	4. المعلومات والاتصال
	5. المراقبة
تقوم مديرية المراقبة والتفتيش بوزارة المالية، بتنسيق عملية المراقبة الدورية.	1.5 المراقبة المستمرة

تقوم دائرة الموازنة العامة بتقييم الأداء. ويتولى ديوان المحاسبة تدقيق الأداء، على الرغم من أن تغطيته محدودة حتى الآن.
تغطي التقارير المرفوعة إلى وزارة المالية ردود الإدارة على نتائج وحدة الرقابة. ويجب على الدوائر الاستجابة لنتائج ديوان المحاسبة (AB) بإجراء مراجعات للامتثال، ومع تسجيل ردودهم في تقارير ديوان المحاسبة التفصيلية السنوية.

2.5 التقييمات

3.5 إدارة الردود

الملحق 3 – مصادر المعلومات

الملحق (3 أ) المسوحات والأعمال التحليلية المستخدمة للتقييم

تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) في الأردن 2011
رؤية الأردن 2025
تقرير توجهات الإنفاق العام في الأردن 2015 (USIAD)
تقرير أداء دائرة ضريبة الدخل والمبيعات لعام 2015 (USAID)
أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية (TADAT) (IMF / METAC 2016)
تقرير المساعدة الفنية بشأن المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام القائمة على أساس النقد والتحول إلى عملية الإبلاغ المستندة بالكامل على أساس الاستحقاق (IMF 2016)
خطة الاستجابة الأردنية 2016-2018 (لأزمة اللاجئين)

ملحق 3 قائمة بالأشخاص الذين تم التشاور معهم
منذ 5 أيلول 2016

معلومات الاتصال	الوظيفة	الاسم
		بعثة الاتحاد الأوروبي
Ibtahim.laavia@ceas.europa.eu +962 6 460 7000 ext. 103	قنصل أول، رئيس قسم العمليات والتنمية	السيد ابراهيم لافيه
Kaluwa.Vergamota@ceas.europa.eu +962 6 460 7000, extension 119	مدير مهام البرنامج الشؤون الاقتصادية والإدارة المالية العامة قسم تنمية الشؤون الاقتصادية والقطاع الخاص	السيدة كالوا فيرغوموتا
		وزارة المالية
sg@mof.gov.jo +9626 461 9365	أمين العام	السيد عز الدين كناكريه
Husam.a@mof.gov.jo +962 799 051 020	مساعد الأمين العام للشؤون الاقتصادية	السيد حسام ابو علي
abdelhakim.shibli@gmail.com +962 795 170 369	مدير مديرية البحوث	الدكتور عبد الحكيم الشبلي
Salem.q@mof.gov.jo +962 799 062 771	مدير مديرية الدين	السيد سالم القضاة
Gregory.ambrosio@otatreas.us +962 796 622 541	مستشار في مديرية الدين	السيد جريجوري امبروسيو
Mr. Sami Toughoz Sami.t@mof.gov.jo +9627 990 62 778	مساعد الأمين العام	السيد سامي توغوز
mofied.ramadan@mof.gov.jo +962 799 062 849	مدير مديرية الحسابات المركزية	السيد مفيد رمضان
Qassem.b@mof.gov.jo +962 799 062 899	مدير مديرية الخزينة العامة	السيد قاسم البشاشبة
Shaher.o@mof.gov.jo Raghad.ak@mof.gov.jo +962 799 071 413	مدير مديرية الإيرادات باحث مالي	السيد شاهر عودة الانسه رغد العكروش
Asg.m@mof.gov.jo +962 777 219 469	مساعد الأمين العام ومدير مشروع	السيد لطفي ابو هزيم

معلومات الاتصال	الوظيفة	الاسم
Abeer.a@mof.gov.jo +962 797 036 333	رئيس وحدة المالية الكلية MFU	السيدة عبير عميرة
Bassam.sh@mof.gov.jo +962 799 038 463	مدير مديرية المساهمات الحكومية	السيد بسام الشخانة
Mohammad.ws@mof.gov.jo +962 799 038 464	موظف مديرية المساهمات الحكومية	السيد محمد الروسان
Ekhlash.j@mof.gov.jo +962 799 920 81	موظف مديرية المساهمات الحكومية	السيدة اخلاص الجمل
Eyad.h@mof.gov.jo +962 799 072 194	قسم عمليات الدين	السيد اياد ابو حق
Ahmad.h@mof.gov.jo +962 799 062 970	موظف مديرية الدين	السيد احمد حميدات
Abed.a@mof.gov.jo +962 799 062 831 +962 799 980 540	موظف مديرية الإيرادات رئيس قسم الرقابة الإدارية	السيد عبدالفتاح عليا السيد مفيد سمارة
+962 790 038 062	مدقق رقابة داخلية	السيد عزمي العموش
Howaida.k@mof.gov.jo +962 795 292 917	مدقق رقابة داخلية	السيدة هويدة خليل
Abdelkareem.b@mof.gov.jo	مدير مديرية الرقابة الداخلية والتفتيش	السيد عبدالكريم الأيوبي
nasser.khalf@mof.gov.jo	مدير GFMS	السيد ناصر خلف دائرة الموازنة العامة
majdi.alshurigi@gbd.gov.jo +962 799 076 499	نائب المدير العام	السيد مجدي الشريقي
Firas.mallah@gbd.gov.jo +962 6 5666065 (E: 174) +962 799035837	مدير مديرية البحث	السيد فراس الملاح
Mohammad.alawneh@gbd.gov.jo Abdolhalim.morad@gmail.com +962 786 874 003	محلل موازنة محلل موازنة	السيد محمد علاونة السيد مراد عبدالحليم
Sulaiman.altalib@istd.gov.jo +962 795 601 981 +962 777 868 500	نائب المدير العام رئيس قسم الإنفاق	السيد سليمان الطالب السيد خالد القرعان
fareed.hadad@istd.gov.jo fareed_hadad@yahoo.com +962 798 616 671	رئيس قسم البحوث والسياسات	السيد فريد حداد
+962 777 626 477 +962 777 112 188		ديوان المحاسبة السيد احمد النسور السيد صالح شوابكة
i.almajali@ab.gov.jo +962 799 043 536	مديرية تدقيق الإيرادات	السيد ابراهيم المجالي
Mohammad.hiassat@ab.gov.jo +962 796 209 513	مدير ضمان الجودة	السيد محمد حياصات السيد بلال عكاشة وزارة التخطيط
Emad.S@mop.gov.jo +962 6 464 4466 ext. 310	رئيس الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، قسم التعاون الدولي	السيد عماد شناعة
Hussam.daradkeh@mop.gov.jo +962 797 462 624	شعبة الشراكة مع الاتحاد الأوروبي	السيد حسام درادكة دائرة الجمارك
Waddah_202@yahoo.com +962 790 192 222	المدير العام	السيد وضاح الحمود

الاسم	الوظيفة	معلومات الاتصال
السيد زياد ابو طالب	مديرية الشؤون المالية	+962 780 322 226 Nayef_sawari@yahoo.com
السيد نايف غالب الصوارية	رئيس شعبة	+962 796 191 444
السيد مأمون المصري	مدير الرقابة والتفتيش	Mamoon.cust@yahoo.com +962 796 320 275
السيد جمال مدانات	مدير شؤون القيمة	mdanatjamal@yahoo.com +962 780 363 534
السيد موسى مصلح	مدير التعريفات والاتفاقيات	Musa.musleh@customs.gov.jo +962 780 323 000
السيد بهران ياسين ارسلان	مدقق	Chechbury@yahoo.com +962 777 638 932
السيدة ابتسام بازيان	مساعد مدير الشؤون المالية	bazian@customs.gov.jo +962 796 275 33
السيد محمود الطيطي	مساعد مدير الشؤون الاستراتيجية	titi@customs.gov.jo +962 796 095 723
السيد عز العبودي	رئيس قسم الموازنة	Izaboudi@hotmail.com +962 799 222 037
وحد الأداء الحكومي \ رئاسة الوزراء		
السيدة الاء قطان	كبير موظفي التحليل	alaaqattan@pm.gov.jo +962 798 167 297
مشروع إصلاح المالية العامة وإدارة المالية العامة في الأردن \ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية		
السيد رشارد لالبيرت	الرئيس	riliberte@deloitte.com +962 791 533 953
السيد ناصر خلف	مدير مشروع GFMIS	Nasser.khalaf@mof.gov.jo
السيدة جولي كوبر	رئيس فريق إدارة المالية العامة	jucooper@deloitte.com +962 795 952 109
السيد بشير الزعبي	رئيس فريق أداء الإيرادات	baalzoubi@frpfm-jordan.org
الاتحاد الأوروبي - المساعدة التقنية \ وزارة المالية		
السيد جين مولوت	اقتصادي	Jean_mulute@icloud.com +962 79 506 9274
مجلس النواب		
السيد حمد الغريير	الأمين العام	hamadalgrir@yahoo.com +962 795 888 353 +962 7 95523921
السيد سفيان الحسان	مدير قسم البحث والمعلومات	Sufhas@excite.com
دعم الاتحاد الأوروبي للبرلمان والمنظمات المجتمعية المدني		
الدكتور احمد جزولي	رئيس المشروع	Ahmed.jazouli@mopa.gov.jo +962 791 420 463
السيدة ديما طيارة	رئيس المشروع	codjordanproject@outlook.com +962 795 160 779
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي		
السيد عبدالله العموش	مدير مالي	
السيد عز الدين دراس	رئيس شعبة الموازنة	
السيد عبد السلام فياض	رئيس المحاسبة	
وزارة التربية والتعليم		
السيد عطا ابو نصير	مدير الشؤون المالية	
السيد محمد عبدالعزيز المناصير	مدير مديرية الإنفاق	
السيد جمال ابو النيل	مديرية تخطيط الموارد المالية	
السيد محمد بركات		
السيد علاء الحنيطي		
السيد محمد برغل		
وزارة الصحة		
السيد محمد أبو جبارة	مدير مديرية الإنفاق	
السيدة ديما كيلاني	مدير الموازنة	
مؤسسة الضمان الاجتماعي		
السيد محمد ياسين	مدير دائرة الشؤون المالية	myaseen@ssc.gov.jo
دكتور محمد طراونة	نائب المدير العام للدراسات والمعلومات	mstarawneh@hotmail.com

الاسم	الوظيفة	معلومات الاتصال
الاكتوارية		
دائرة الشراء الموحد	السيد حسن ابو راشد	
السيد وائل نعمة	مساعد المدير المالي	
دائرة اللوازم العامة	رئيس الإدارة	
السيد عماد قاسم	المستشار الفني للمدير العام دائرة اللوازم العامة.	Imad.qasem@gsd.gov.jo +962796034740
السيد مصعب عكاشة	رئيس قسم المحاسبة	gsd@gsd.gov.jo +962 799 028 897
وزارة الشؤون البلدية		
السيد عبد القادر ابو رجعة	مدير مالي	Abedalqader.ar@moma.gov.jo +962 0795396767
المهندس حسين مهيدات	مدير مديرية المجالس المحلية	Hussain.m@moma.gov.jo +962 797 720 835
بنك تنمية المدن والقرى		
السيد محمد رويضان	نائب المدير العام	mrweedan@yahoo.com +962 777 483 333 +962 799 855 905
السيد خالد الزعبي	رئيس مديرية البنوك	
بلدية عين الباشا	رئيس البلدية	
المهندس يزن	مدير تكنولوجيا المعلومات	
السيد عيسى ابو	مدير مالي	مهندس مدني
المهندس محمد ابو سالم		
وزارة الطاقة والموارد المعدنية		
السيد جلال نصار	مدير مالي	
السيدة نانسي ريموي	مستشار	nancy@memr.gov.jo
شركة الكهرباء الوطنية		
السيد طارق دراوشة	مساعد مدير الشؤون المالية	myaseen@ssc.gov.jo +962 6 5501995 ; +962 77 7470335
السيد كامل عطوط	مدير مالي	
السيد وسيم حامد	محاسب	
غرفة تجارة الأردن		
السيد عنان زيتون	رئيس وحدة الدعم التقني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة	Anan.z@jci.org.jo +962 6 464 2649
منظمات المجتمع المدني		
السيد محمد حسيني	مدير مركز الهوية	mhussainy@identity-center.org +962 796 666 705
الانسة اية سماره	مدير مشروع مركز الهوية	asamara@identity-center.org +962 799 620 278
السيد وائل ابو عنزة	باحث مركز الهوية	wabuanzeh@identity-center.org +962 799 340 867
السيد عامر بني عمر	راصد - مركز الحياة	g.director@hayatcenter.org +962 795 911 121
السيدة مي علمات	مدير وحدة البحث وجمع التبرعات	Mai.e@hayatcenter.org +962 796 781 242

قانون التدقيق 1952 وتعديلاته ومشروع قانون التدقيق المنقح 2013
قانون تنظيم الموازنة العامة 2008

قانون ادارة الدين العام 2001

النظام المالي رقم 3 1994 تعديلاته، والتعليمات المطبقة

النظام المالي رقم 3 2011

نظام الرقابة المالية رقم 11 2014

نظام الخدمة المدنية

قوانين الموازنة العامة 2013-16

قوانين موازنة الوحدات الحكومية 2013-16

كشوف تنفيذ الموازنة 2013-15

موجز الموازنة 2015 ودليل المواطن الى الموازنة 2016

خطاب الموازنة الصادر عن وزير المالية 6 كانون الأول 2016

توصيات اللجنة المالية لمجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة 2014-2015

مذكرة تفاهم بين وزارة المالية ودوان المحاسبة

تقارير صندوق النقد الدولي 16/295, 15/115 & 225, 14/152 & 324, 12/343

استراتيجية ادارة المالية العامة 2014-17

برنامج التنمية التنفيذي 2016-18

ملخص تقرير ديوان المحاسبة السنوي لعام 2014

تقرير التوأمة بين ديوان المحاسبة (مع الأجهزة العليا للرقابة في إسبانيا وهولندا وإستونيا)