

## دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن (من سنة ١٩٧٩ - ١٩٨٩م) سليمان أحمد اللوزي و أحمد عطاء الله القطامين

أستاذ مشارك - قسم الإدارة العامة، ومدير جهاز الرقابة والتدقيق المالي، وأستاذ مساعد - قسم إدارة الأعمال، وقائم بأعمال عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة مؤتة، مؤتة - الكرك - الأردن.

(قدم للنشر في ١٤١٤/٧/٥هـ، وقبل للنشر في ١٤١٥/٦/١٧هـ)

ملخص البحث . هدفت هذه الدراسة إلى محاولة إلقاء الضوء على عملية إعداد الموازنة العامة للدولة بشقيها الإيرادات والنفقات ضمن البيئة الاجتماعية والاقتصادية في الأردن . كما هدفت إلى اختبار مدى التباين بين الموازنة التقديرية والموازنة الفعلية المتحققة في نهاية العام . لإنجاز ذلك قام الباحثان بتحليل الموازنة العامة في الأردن للفترة من ١٩٧٩ إلى ١٩٨٩ . وتم استخدام تحليل التباين كأداة إحصائية لمعرفة ما إذا كان هنالك تباين يتمتع بأهمية إحصائية بين الموزنتين التقديرية والفعلية . وأشارت النتائج إلى أن التباين بين الميزانيتين، رغم وجوده فعلاً، إلا أنه لا يتمتع بأهمية إحصائية .

### المقدمة

اتسمت مسيرة الأردن الاقتصادية والاجتماعية منذ البداية بمواجهتها للعديد من التحديات والصعوبات التي اعترضت طريقها، ومنها محدودية الموارد الطبيعية والمشكلات التي نجمت عن العدوان الصهيوني في عام ١٩٤٨ وفي السنوات اللاحقة، وتدفق واسع للاجئين كانت نتائجه التوسع في عمليات الإغاثة وبرامج توفير فرص العمل والخدمات العامة، ومع هذا فقد استطاع الأردن تحقيق إنجازات مهمة تمثلت في إرساء البنية الأساسية وإنشاء عدد من الصناعات ومشاريع الري والزراعة . كما تم تطوير الخدمات التعليمية

والصحية وتحديث المؤسسات والإدارات الموجهة لعملية التنمية. ونظراً للموقع الجغرافي المتوسط للأردن والأعباء التي تحملها في مجابهة الأطماع الصهيونية فقد تعرضت موارده الحالية للاستنزاف المستمر وتمثل ذلك بالنفقات الدفاعية المتزايدة، وكان من الطبيعي أن تضطر المملكة للاعتماد على مصادر التمويل الخارجي لتغطية نفقات الاستهلاك والاستثمار، وكان لتحويلات المغتربين الأردنيين في الخارج دور مهم في هذا المجال.

تعتبر الموازنة العامة للدولة أداة رئيسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتشكل الموازنة وإعدادها رافداً أساسياً في إغناء السياسة والجهد التنموي وتلمس الاحتياجات وأولويات التنمية. وعلى الرغم من كون إمارة شرق الأردن هي اللبنة الأساسية للمملكة الأردنية الهاشمية التي وجدت عام ١٩٢٧، إلا أنه لم يكن هناك مكتب، أو دائرة للموازنة حتى عام ١٩٦٢ ولذلك فإن المعلومات المتوافرة عن عملية إعداد الموازنة كانت محدودة. ولكن من المعلوم أن مهمة تحضير مايسمى بالموازنة آنذاك كانت تقع على عاتق وكيل وزارة المالية، يقوم بمساعدته موظف من وزارة المالية و كاتب لإنجاز هذه المهمة. لم تجر معالجة رسمية للموازنة إلا بعد الخمسينيات حيث بدأت الموازنة بإظهار أرقام وجداول من الإيرادات والنفقات بشكل غير موحد. في مطلع الستينيات أصبحت الحاجة ملحة لتحسين وتطوير النظام المالي الأردني، وبالفعل فقد شكلت لجنة من أجل إصلاح النظام المالي، والنظام الضريبي للموازنة العامة، وكانت اللجنة تضم في عضويتها العديد من الخبراء الأردنيين بالإضافة إلى مستشارين أجانب. وكان تقدير اللجنة بمثابة إعادة تقويم السياسة المالية في الأردن وأوصت بوضع نظام للموازنة العامة وقد اعتمدت التوصيات بشكل كبير على التجربة الأمريكية في إعداد الموازنة، وفي الجانب التنظيمي أوصت اللجنة بتأسيس دائرة أطلق عليها دائرة الموازنة العامة، حيث كان من مهامها تنفيذ موازنة الحكومة السنوية. وقد وجدت اللجنة أيضاً أن نظام الضريبة في الأردن لا يزال في مرحلة بدائية وغير متطورة وأوصت بالعديد من التغييرات في النظام الضريبي، منها زيادة ضريبة المسقفات على الأراضي والمباني وفرض ضريبة الجمارك على الحيوانات المصدرة والمستوردة، وفرض عقوبات رادعة على التهرب الضريبي. قامت الحكومة الأردنية على أثر هذه التوصيات بإصدار العديد من القوانين من أجل الحد من التهرب الضريبي وتحقيق العدالة الاجتماعية وزيادة الإيرادات عن طريق فرض العديد من الضرائب [١؛ ٨٤].

نتيجة لهذه الإصلاحات الإدارية والضريبية، فإن إجراءات الموازنة في الأردن التي كان يقوم بها عدد محدود من الموظفين، أصبحت منذ عام ١٩٦٢ من مهام دائرة متخصصة تقوم بمساعدة وزير المالية في صياغة وإعداد الموازنة منسجمة مع ظروف وطموحات الأردن الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

تحاول الموازنة العامة في الأردن أن تعطي فكرة موسعة عن جميع الإيرادات والنفقات الحكومية، وتنقسم العائدات إلى قسمين: محلية وخارجية، أما بالنسبة للعائدات المحلية فإنها تتكون من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، والرسوم، والأرباح من الشركات التي تسهم بها الحكومة. أما العائدات الخارجية فتتألف من المساعدات المالية والقروض من الدول الأجنبية والوكالات العالمية والتحويلات المالية من الأردنيين العاملين خارج الأردن. أما النفقات الحكومية فتتكون من نفقات الدفاع والأمن العام، والنفقات المتكررة على الخدمات والرواتب وغيرها، ونفقات الحكومة على مشاريع وبرامج التنمية.

إن إعداد الموازنة العامة في الأردن وتنفيذها حيث يسود المناخ الاقتصادي والسياسي المتقلب عملية شاقة وصعبة. وعلى الحكومة في ظل هذه الظروف المتغيرة وغير المستقرة أن تصيغ من خلال الموازنة أهدافها للسنة المالية القادمة وتضع أولوياتها لاستخدام الموارد المحدودة، كما تقوم بتوزيع الموارد على البرامج والنشاطات المختلفة. من هنا نجد أن عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بشقيها الإيرادات والنفقات وسيلة مهمة في تطبيق استراتيجية التنمية الوطنية وإدارة الاقتصاد الوطني الأردني. لقد جاء هذا البحث ليعالج تساؤلاً قائماً في ذهن الباحثين نتج عن مراجعتهم للعديد من الدراسات التي أجريت على أسلوب إعداد الموازنات العامة في الدول النامية والتي من أهمها دراسة Naomi Caiden ودراسة Aaron Wildevsky. وملخصها أن إعداد موازنة تقديرية قريبة إلى الواقع في نهاية السنة المالية يعد في هذه الدول أمراً في غاية الصعوبة. إذ أن معظم الموازنات الفعلية في نهاية السنة تأتي مخالفة للموازنة التقديرية التي أعدت في بداية السنة المالية، وذلك لظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية محلية وخارجية سوف تذكر بمزيد من التوضيح في الإطار النظري للبحث [٢؛ ص ٣١، ٣٢، ٧٥]. وبما أن الأردن يعد من الدول النامية والتي تعاني من مشكلات اقتصادية وسياسية ناتجة عن القضايا الرئيسية التي واجهت الأردن، وهي مستمرة

منذ الخمسينيات مثل أحداث ١٩٤٨، ١٩٦٧، ١٩٧٣، ومانتج عنها من ظهور تضخم في المستوى العام للأسعار وتعاضم في حجم الدعم الحكومي لأسعار المواد التموينية الأساسية والمحروقات وانخفاض مستوى تحويلات العمالة الأردنية من دول الخليج والمساعدات العربية منذ منتصف الثمانينيات، كل ذلك أدى بالحكومة إلى اللجوء إلى الاقتراض الخارجي واستخدام احتياطي الأردن من العملات الأجنبية، مما أضاف ضغوطاً وأعباءً جديدة على الموازنة العامة في الأردن.

من هنا ارتأى الباحثان إجراء دراسة عن الموازنة وعن أسلوب إعدادها في الأردن للفترة من ١٩٧٩ - ١٩٨٩، لمعرفة ما إذا كان أسلوب إعداد الموازنة فيها يختلف عن أسلوب إعداد الموازنة العامة في الدول النامية\*.

وفي الواقع إن الموازنة العامة للدولة في صورتها الأولية لا تتجاوز كونها عملية تجميع الأموال وتخصيصها لتسديد النفقات العامة.

وقد كان أسلوب إعداد الموازنة العامة وفلسفتها انعكاساً لما كان يسود النظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في تلك المرحلة [٣؛ ص ١٦٦].

واستمرت هذه الاتجاهات الفكرية سائدة في عالم الغرب حتى نشوب الحرب العالمية الأولى وماتبع ذلك من خراب ودمار وانهايار شبه كامل في النظام الاقتصادي العالمي في الفترة من عام ١٩٢٨ - ١٩٣٤م، ثم تبع ذلك نشوب الحرب العالمية الثانية وما تمخض عنها من ويلات الدمار لمعظم دول العالم وخاصة أوروبا. وقد بين الكثير من المفكرين الاقتصاديين وأهمهم جون كنز على أن معالجة الكساد الاقتصادي وغيرها من مشكلات في المجتمع يتم من خلال التدخل الحكومي في الاقتصاد. وقد أكدته نظرية كنز على أن التدخل الحكومي عن طريق الإنفاق والضرائب يعتبر في غاية الأهمية لمعالجة المشكلات الاقتصادية من بطالة وكساد اقتصادي وغيرها. وقد ركزت النظرية الكنزوية على جانب الطلب وزيادة الإنفاق والاستثمار الحكومي كأسلوب علاجي لحالات الركود الاقتصادي، إذ على القطاع العام زيادة الإنفاق حتى لو تم ذلك عن طريق التمويل بالعجز والقروض لإيجاد وظائف وفرص

\* تختلف هذه الدراسة عن الدراسة التي قام بها الدكتور نائل العواملة بعنوان «تحليل اتجاهات الإيرادات المحلية في الموازنة العامة الأردنية والعوامل المؤثرة فيها» من حيث الهدف والمضمون والمنهجية والبعد الزمني.

عمل جديدة، ولزيادة دخل القوى العاملة، لتقوم القوى العاملة بدورها بزيادة الإنفاق على السلع والخدمات مما يؤدي إلى زيادة الاستثمار والنمو الاقتصادي. ويتبع عن النمو الاقتصادي ارتفاع المردود الضريبي وبالتالي زيادة حجم الإيرادات العامة، لتقوم الحكومة بدورها بتسديد القروض التي تم اقتراضها سابقاً لغايات الاستثمار ولتنشيط نمو الاقتصاد الوطني [٤؛ ص ص ١١٠-١١٧].

لقد أدت المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي نتجت عن الكساد العظيم في العالم الرأسمالي والحرب العالمية الأولى والثانية، إلى ظهور ما يسمى بدولة الرفاهية، حيث أصبحت الدولة مسؤولة كاملة عن تنظيم شؤون المجتمع، بما يحقق أفضل صور الرفاهية لجميع المواطنين، وذلك عن طريق تقدير الخدمات اللازمة لهم ويشمل ذلك الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتوفير الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى الأمن والنظام والاستقرار الاقتصادي والسياسي.

إن هذا التوسع والتطور الكبير في واجبات الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ومن ثم مضاعفة حاجتها إلى مصادر مالية جديدة لم تكن معروفة من قبل، الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى مضاعفة الآثار الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات وإظهار الموازنة العامة كأداة حاسمة في كثير من الأحيان [٥؛ ص ص ٨، ٩]. وتعدد التعريفات المتعلقة بموضوع الموازنة، ويختلف من باحث لآخر وذلك نظراً لاختلاف الزاوية التي يحاول كل باحث أن ينظر لمفهوم الموازنة من خلالها، فبينما نجد أن بعض الباحثين يقدم مفهوماً غير مفصل وينظر إلى الموازنة نظرة عامة، فيقول: إنها خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية، فإننا نجد عدداً آخر من الباحثين يأتي محاولاً التعبير عن هذا التعريف بصورة أكثر تفصيلاً وتحديداً وتكاملاً، بعضها يركز عنصر الزمن، لتصبح الموازنة تعبيراً عن خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية وتغطي مرحلة زمنية غالباً ما تكون سنة. وبعضهم يضيف لذلك عنصر القانونية، أي إنها معتمدة قانونياً من قبل السلطات صاحبة العلاقة. ومنهم من يذهب إلى أبعد من ذلك [٦؛ ص ٢٢٧]، فيبرز المحتويات الأساسية التي تتضمنها وثيقة الموازنة ممثلة في المصروفات التي يقدر إنفاقها وفي الإيرادات التي يقرر جمعها وتحصيلها، وفي مجموعة الخدمات والنشاطات والبرامج والمشروعات التي يفترض إنجازها في ضوء التقديرات المالية المحددة. وبناءً عليه تعتبر الموازنة تعبيراً عن خطة سنوية معتمدة قانونياً وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة

بعدد من الخدمات والمشروعات والنشاطات التي يفترض إنجازها خلال فترة زمنية محددة بالاستناد إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة رقمياً ومالياً لمختلف الإيرادات والنفقات المتعلقة بذلك. وقد يختصر بعض الباحثين هذا التعريف التفصيلي إلى أن الموازنة عبارة عن توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالباً ما تكون سنة [٧؛ ص ٣].

ومهما كانت التباينات أو الاختلافات في تعريف الموازنة العامة، إلا أنه يمكن القول: إن عملية تخطيط الموارد العامة وتنظيمها بما في تلك الموارد المالية، تعتبر من أدق المهام التي تواجهها الدولة المعاصرة، وذلك في ظل ظروف الندرة التي أصبحت تتزايد مؤشراتها ودلالاتها. وإذا كانت كثير من الدول قد عملت على وضع مخططات طويلة أو قصيرة المدى لمواجهة هذه المسألة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة، فإن ذلك لم يحل دون أن تتحد كل الدول في الاعتماد على أسلوب الموازنة العامة كإحدى الأدوات التي يتم من خلالها العمل على تخطيط الموارد المالية العامة للدولة وتنظيمها. كما يمكن ملاحظة الميل الواضح لدى المخططين نحو تجزئة خططهم الطويلة إلى خطط سنوية تنسجم في مشروعاتها وفي تقديراتها مع المرونة العامة للموازنة السنوية.

فالموازنة إذن هي الوسيلة التي يتم بها تجسيد الوساطة لتجسيد الخطط بشكل واقعي. لذلك تعتبر عاملاً مهماً في التخطيط التنموي وامتداداً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ذاتها. بالإضافة إلى ذلك تعتبر الموازنة العامة عاملاً ضرورياً لنظام الإدارة المالية، حيث إن عملية تحضير مشروع الموازنة العامة يعتبر من أهم وأدق المراحل التي تمر بها الموازنة، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته سيكون له تأثير حاسم في جميع مراحل الموازنة اللاحقة، ولذلك لا بد من توخي الحرص والدقة أثناء إعداد هذه المرحلة.

إن الدول النامية تواجه مجموعة كبيرة من المشكلات والتحديات التي تتصل بوجودها وحضارتها وبنظمتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، التي تنعكس بصورة مباشرة أو غير مباشرة على عملية تحضير وإعداد الموازنة التقديرية الدقيقة. لذلك فإن إعداد الموازنة في الدول النامية لا ينتهي بإقرار مشروع قانون المخصصات والذي يعتبر أحد أهم معالم عملية الموازنة، بل إن مشروع قانون المخصصات المقرر يختلف في معظم الدول النامية عن الموازنة الفعلية، إذ تظهر للوجود موازنة جديدة ناتجة عن التغييرات في سياسات ومستويات تمويل البرامج والمشروعات [١؛ ص ١٣٠، ١٣٥]، ناتجة عن ظهور مشكلات وظروف سياسية واقتصادية

جديدة تغير مستويات الإيرادات والنفقات بشكل كبير بحيث تبدو الموازنة في نهاية العام وكأنها موازنة تختلف عما قدرت وأقرت في بداية السنة المالية. حيث إن من الملاحظ أن إعداد الموازنة في الدول النامية تحكمه مجموعة من السلوكيات التي تؤدي بالنتيجة إلى خلق موازنة غير واقعية وبعيدة كل البعد عن الموازنة الفعلية. ويتمثل هذا الأمر من خلال ملاحظة أنماط السلوك التي تتخلل عملية إعداد الموازنة، إذ أنه لا توجد خطوة واحدة من الخطوات على طريق إعداد الموازنة إلا وتحكمها مجموعة من السلوكيات الرسمية وغير الرسمية، الفردية والجماعية وبالقدر الذي يفترض ألا ينظر إلى وثيقة الموازنة كمجرد وثيقة فنية مليئة بالتعبيرات الحسابية، بل لا بد من اعتبارها أشبه بالوعاء الذي وضعت فيه جميع التناقضات والاعتبارات الفنية والسلوكية في وحدة ليس من الممكن فصلها أو فسخها [٨؛ ص ص ١٤٨ - ١٥٢]. إن من الممكن التعرف على أهم سلوكيات تقدير النفقات والإيرادات على مستوى الوزارات أو الهيئات والمؤسسات الحكومية الداخلة في إطار الموازنة العامة باستعراض أهم المظاهر التالية:

١ - عدم القدرة على التنبؤ بالزيادة في الإيرادات والنفقات بالدول النامية، وذلك لعدم توافر البيانات والمعلومات المبوبة والمنظمة، مما يؤدي إلى عجز القائمين على إعداد الموازنات العامة عن وضع موازنة قريبة من الواقع.

٢ - شح الموارد المالية، إذ يعتبر هذا المظهر من السمات الأساسية في الدول الفقيرة وذلك لتدني مستوى الدخل القومي والإنتاج الوطني، مما يدفع هذه الدول إلى الاعتماد على القروض والمعونات الخارجية لاستيراد الكساء والدواء والغذاء من دول أخرى. يضاف إلى ذلك ضعف المؤسسات الإدارية والسياسية والتشريعية. مما يولد الكثير من صور الرشوة والمحسوبية والفساد الإداري والمالي، والبطء في الإجراءات الإدارية. ومثل هذه المشكلات تنعكس بصورة سلبية على إيرادات ونفقات الدولة. يضاف إلى ذلك لجوء الدولة إلى فرض الضرائب الباهظة والتعسف في جبايتها من أجل خلق التوازن في الاقتصاد الوطني، مما يؤدي إلى خلق مشكلة جديدة، وهي فقدان الثقة بين الحكومة والمواطنين، وهذا بدوره يؤدي إلى مزيد من التدهور الذي ينعكس على موازنة الدولة ويؤدي إلى عدم تقديرها بشكل دقيق وسليم [٩؛ ص ص ٥٥ - ٥٧].

٣ - مشكلات تتعلق بالفكر السياسي والأيدولوجي في الدول النامية، حيث إن معظم الدول النامية ليس لها أي اتجاه سياسي محدد يتصف بالثبات والاستمرارية والشمول ويصلح

أن يكون مرشداً لتحديد الأهداف المستقبلية لهذه المجتمعات . وعلى ضوء عدم وجود المؤسسات الديمقراطية فإن معظم هذه الدول يتخبط في دوامات من التغيرات السياسية والاجتماعية المتلاحقة والمتناقضة ، ومن الانقسامات والثورات والتي تميل إلى اليمين تارة وإلى اليسار تارة أخرى ، بحيث تتوالى القرارات السياسية والمالية التي لا تدوم إلا لفترة محدودة من الزمن وفي مثل هذا المناخ السياسي تنعدم الرؤية أمام المعنيين في صياغة الموازنة العامة للدولة ، وخاصة في ظل سيطرة المسؤولين الذين لا يمكن أن يتقبلوا أية سياسات مالية أو موازنات يتم صياغتها بطريقة موضوعية وذلك حتى لا تظهر عمليات النفقات والإيرادات على حقيقتها والتي تكون مخصصة لخدمة السلطة ومصالحها، لذا يركز أصحاب السلطة على إبراز موازنة مضخمة بأرقامها ومشاريعها التنموية والتنظيمية التي تعد بالخير والتطور لكل المحرومين والفقراء في الوطن، بغض النظر عن درجة الواقعية فيها [٩؛ ص ٥٣، ٥٤].

٤ - سلوكيات تقدير النفقات والإيرادات على مستوى الوزارات والإدارات المختلفة .

حيث يعمل كل مسؤول على أن يحصل على حصة الأسد من الموازنة للوزارة التي يعمل فيها، وذلك بغض النظر عن أي ضرر محتمل قد يلحق بالوزارات أو المؤسسات الأخرى . ويزداد الأمر وضوحاً وتأزماً في ظل الظروف التي تعكس شح الموارد المالية العامة المتاحة ، وإن مثل هذا الوضع يدفع جميع أصحاب القرار والمسؤولين إلى الدفاع المستميت غير الواقعي عن أية تقديرات يقدمونها عن حجم نفقات وزارتهم ودوائهم ، وذلك نظراً لتقديرهم إن ما لا تحصل عليه وزارتهم ستحصل عليه وزارة أخرى ، مما يؤدي إلى نقص الاعتمادات المخصصة لمؤسساتهم ، ولوجود قناعة لديهم في أن لجنة الموازنة التي تتولى مناقشة تقديراتهم ، سوف تقوم باقتطاع جزء مهم من هذه التقديرات مهما كانت درجة واقعيته . ولذلك فإنهم يفضلون أن يقوموا برفع هذه الاعتمادات حتى يضمن كل منهم أنه في جانب الأمان ، من حيث حجم الاعتمادات المصادق عليها له ، ومهما كان حجم الحسم ، بالإضافة إلى وجود إحساس لدى بعض المسؤولين بأن حجم الموازنة المعتمدة لوحدهم يعكس قيمة ومكانة هذه الوحدة بشكل عام ، وهيبته ومكانته بشكل خاص ، وبعقدهم أن ذلك يؤدي إلى تأكيد الاستقرار والأمن الوظيفي لهم وللعاملين في وحداتهم [٩؛ ص ٣٢ - ٣٧].

ومن هنا يمكن القول : إن سلوكيات تقدير النفقات والإيرادات التي لاحظناها تؤدي



إلى خلق موازنة ذات فروق كبيرة بين التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات وبين معطيات الواقع الفعلي. خلاصة القول: إن مثل هذه السلوكيات تشكل عائقاً أمام إعداد موازنات دقيقة وفعالة في الدول النامية.

لقد هدفت هذه الدراسة إلى محاولة إلقاء الضوء على موضوعين مهمين مرتبطين بإعداد الموازنة العامة في الأردن، وهما:

(١) تحليل الإيرادات والنفقات العامة للدولة من عام ١٩٧٩م إلى عام ١٩٨٩م، وإلقاء الضوء على مقدار التغير في النفقات المتكررة والنفقات الرأسمالية وتطور الإيرادات المحلية والنفقات المتكررة للدولة، بالإضافة إلى تحليل نسبة الإيرادات الخارجية إلى النفقات الرأسمالية [١٠]، الجداول الملحقة في وثيقة الموازنة لسنوات الدراسة].

(٢) محاولة التأكد من وجود أو عدم وجود فروق ذات أهمية إحصائية بين الموزنتين التقديرية بشقيها، الواردات والنفقات والتي تقوم الحكومة الأردنية بإعدادها وتنفيذها عبر الخط الزمني المستخدم في البحث (١٩٧٩ - ١٩٨٩).

### منهجية البحث

قام الباحثان باستخدام منشورات دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية كمصدر رئيس لمعلومات وبيانات هذا البحث. كما تم أيضاً استخدام التقارير السنوية والشهرية الصادرة عن البنك المركزي كمصدر آخر للمعلومات، ثم قام الباحثان باحتساب النسب المختلفة ذات الصلة بالبحث على الوجه التالي:

$$\text{نسبة الضرائب غير المباشرة} = \frac{\text{قيمة الضرائب غير المباشرة}}{\text{مجموع الإيرادات المحلية}}$$

$$\text{نسبة الإيرادات غير الضريبية} = \frac{\text{قيمة الإيرادات غير الضريبية}}{\text{مجموع الإيرادات المحلية}}$$

$$\text{نسبة القروض الداخلية} = \frac{\text{قيمة القروض الداخلية}}{\text{إجمالي الإيرادات}}$$

نسبة المساعدات المالية =  $\frac{\text{قيمة المساعدات المالية}}{\text{إجمالي الإيرادات}}$

نسبة القروض الخارجية =  $\frac{\text{قيمة القروض الخارجية}}{\text{إجمالي الإيرادات}}$

نسبة النفقات المتكررة =  $\frac{\text{قيمة النفقات المتكررة}}{\text{مجموع النفقات العامة}}$

نسبة النفقات الرأسالية =  $\frac{\text{قيمة النفقات الرأسالية}}{\text{مجموع النفقات العامة}}$

الإيرادات العامة للدولة : وتتكون من :

الإيرادات المحلية :

- ١ - الضرائب المباشرة .
- ٢ - الضرائب غير المباشرة .
- ٣ - الإيرادات غير الضريبية .

نسبة الضرائب المباشرة إلى الإيرادات المحلية وهي حاصل قسمة مجموع الضرائب المباشرة وغير المباشرة على مجموع الإيرادات المحلية .

نسبة الإيرادات غير الضريبية إلى الإيرادات المحلية وهي نتيجة قسمة الإيرادات غير الضريبية على الإيرادات المحلية .

إجمالي الإيرادات : ويتألف من :

- ١ - الإيرادات المحلية .
- ٢ - القروض الداخلية .
- ٣ - الإيرادات الخارجية .

( أ ) مساعدات مالية لدعم الموازنة .

( ب ) مساعدات اقتصادية وفنية .

## ٤ - قروض خارجية .

نسبة القروض الداخلية إلى إجمالي الإيرادات وهي حاصل قسمة مجموع القروض الداخلية على إجمالي الإيرادات .

نسبة المساعدات المالية إلى إجمالي الإيرادات وهي حاصل قسمة مجموع المساعدات المالية على إجمالي الإيرادات .

نسبة القروض الخارجية إلى إجمالي الإيرادات وهي حاصل قسمة مجموع القروض الخارجية على إجمالي الإيرادات .

## النفقات العامة للدولة : وتتكون من :

١ - النفقات المتكررة .

٢ - النفقات الرأسمالية .

٣ - تسديد أقساط القروض الداخلية والخارجية .

نسبة النفقات المتكررة لمجموع النفقات العامة وهي حاصل قسمة النفقات المتكررة على المجموع العام للنفقات المتكررة والرأسمالية .

نسبة النفقات الرأسمالية لمجموع النفقات العامة وهي حاصل قسمة النفقات الرأسمالية على المجموع العام للنفقات المتكررة والرأسمالية .

كذلك يعتقد الباحثان أن تحليل التباين الأحادي أسلوب إحصائي ملائم لتحليل بيانات هذا البحث . إن الهدف هو محاولة التأكد من وجود تباين ذي دلالة إحصائية مهمة بين الموازنة التقديرية والموازنة الفعلية بشقيها الواردات والنفقات أو عدم وجوده . لذلك يعتقد الباحثان أن تحليل التباين الأحادي ملائم لدراسة هذا الشكل من العلاقة ، خاصة أن تحليل التباين الأحادي يقوم بتحليل الفرق الحاصل بين الأرقام الممثلة للميزانيتين ويكشف عن مدى دلالاته الإحصائية\* .

\* لقد تمت تجربة استخدام أساليب إحصائية أخرى ، لتحليل الانحدار وتحليل الارتباط لدراسة العلاقة بين الميزانيتين للسنوات المذكورة ، إلا أن الباحثين يعتقدان أن الخلفية النظرية لهذا البحث لا تدعم استخدام أي منها ، علماً بأن تحليل الانحدار والارتباط قد تم تجربتهما على بيانات البحث .

### فرضيات البحث

- قام الباحثان بتطوير فرضية واحدة تحدد شكل العلاقة بين الميزانية التقديرية والميزانية الفعلية بشقيها الواردات والنفقات، وعلى الوجه التالي:
- ١ - ليس هناك فروق ذات أهمية إحصائية بين الميزانية التقديرية والميزانية الفعلية للنفقات في الأردن عبر الخط الزمني المستخدم في البحث.
  - ٢ - ليس هناك فروق ذات أهمية إحصائية بين الموازنة التقديرية والموازنة الفعلية للواردات في الأردن عبر الخط الزمني المستخدم في البحث.

### تحليل الموازنة العامة في الأردن

من سنة ١٩٧٩ إلى سنة ١٩٨٩

#### الإيرادات العامة للدولة

كما لا شك فيه أن الإيرادات العامة للدولة قد شهدت تطوراً ملحوظاً خلال السنوات العشر الماضية حيث ارتفعت الإيرادات العامة من ٢,٤٦٨ مليون دينار في عام ١٩٧٩ إلى ١٠٨٣,٥٤١ مليون دينار في عام ١٩٨٩، وبلغت الزيادة الإجمالية مانسته ٤,١٣١٪ خلال هذه الحقبة أي بزيادة سنوية بلغت ١,١٣٪ سنوياً، ويعود السبب في هذه الزيادة إلى الزيادة التي طرأت على كل من الإيرادات المحلية والإيرادات الخارجية للدولة، حيث زادت الإيرادات المحلية للدولة بنسبة ٩,٢٠٠٪ تقريباً أي بمعدل زيادة سنوية تبلغ ٢٠٪ تقريباً، بينما زادت الإيرادات الخارجية بنسبة ٥,٢٤٪ أي بمعدل زيادة سنوية ٤,٢٪.

يتضح من هنا أن نسبة الزيادة في الإيرادات من المصادر المحلية كانت أعلى من نسبتها من المصادر الخارجية ويعود ذلك إلى سياسة التصحيح الاقتصادي والضريبي التي انتهجها الأردن في نهاية عام ١٩٨٨، حيث تم تخفيض الاعتماد على التمويل الخارجي واتباع سياسة رشيدة في الاستهلاك تعتمد على تخفيضات كبيرة في المستوردات من السلع الاستهلاكية والكمالية.

أما فيما يتعلق بمصادر الإيرادات المحلية للدولة فيلاحظ أن الإيرادات من الضرائب غير المباشرة كانت تعد المصدر الرئيسي للإيرادات المحلية، حيث كانت تشكل

مانسبته ١, ٥١٪ من مجمل الإيرادات المحلية في عام ١٩٧٩، إلا أن النسبة انخفضت بشكل ملموس في عام ١٩٨١ والأعوام التي تلتها حتى بلغت عام ١٩٨٩ نحو ٣, ٣٩٪ فقط، ويعود هذا الانخفاض إلى زيادة إسهام الإيرادات غير الضريبية في حجم الإيرادات المحلية والتي ارتفعت إسهاماتها من ٣٧٪ في عام ١٩٧٩ إلى ٥١, ٥٪ في عام ١٩٨٩. أما الضرائب المباشرة فإنه من الملاحظ أن إسهام الضرائب في الإيرادات المحلية قد تذبذبت خلال فترة الدراسة حيث بلغت نسبة إسهاماتها نحو ٩, ١١٪ في عام ١٩٧٩ ارتفعت إلى ٣, ١٢٪ في عام ١٩٨٥ ومن ثم انخفضت خلال الفترة ١٩٨٦ - ١٩٨٩ حتى وصلت إلى ٩٪ تقريباً في عام ١٩٨٩ كما هو مبين في الجدول رقم (١، ب، ج).

من هنا يتضح أن هيكل الإيرادات المحلية قد اتجه لصالح الإيرادات غير الضريبية في السنوات الأخيرة، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أنه من المتوقع أن هذا المصدر سيشهد انخفاضاً خلال السنوات القادمة خاصة وأن أسعار البترول قد ارتفعت في الأسواق العالمية مما سيؤدي إلى زيادة الاعتماد على الإيرادات من الضرائب غير المباشرة حيث قد اعتمدت الأردن في سياستها للسنوات الأخيرة على زيادة الرسوم الجمركية بالإضافة إلى زيادة ضريبة الاستهلاك. أما فيما يتعلق بالإيرادات من المصادر الخارجية فإن الحكومة المركزية تعتمد على المساعدات والقروض الخارجية.

أما المساعدات الخارجية للدولة فقد انخفضت من ٣, ٢١٠ مليون دينار في عام ١٩٧٩ إلى ٥, ١٢٧ مليون دينار عام ١٩٨٧ ومن ثم ارتفعت إلى ٧, ٢٦١ مليون دينار في عام ١٩٨٩ ويعود هذا الارتفاع الملموس في عام ١٩٨٩ إلى انخفاض قيمة الدينار الأردني أمام العملات الأجنبية.

### النفقات العامة للدولة

يلاحظ من الجدول رقم (١د، هـ، و) أن النفقات العامة للدولة قد شهدت نمواً خلال فترة الدراسة حيث ارتفعت من ٣, ٥٠٢ مليون دينار في عام ١٩٧٩ إلى ٦, ٩٩٢ مليون دينار في عام ١٩٨٩ أي بمعدل زيادة سنوية بلغت ٧, ٩٪ تقريباً، هذا وما تجدر الإشارة إليه أن هذه النفقات قد ارتفعت من سنة إلى أخرى خلال فترة الدراسة باستثناء عامي ١٩٨١ و ١٩٨٣ حيث انخفضت فيها النفقات العامة عن مثيلاتها في عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٢ على التوالي، أما في الأعوام

جدول رقم (١/١) الإيرادات العامة للدولة (بالألف دينار).

	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩	السنوات			
مقدر فعلي	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩				
مقدر فعلي	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩				
مقدر فعلي	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩				
مقدر فعلي	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩				
مقدر فعلي	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩				
الإيرادات الجارية (المحلية):								
الضرائب المباشرة	٤٣٦٧٢	٤٣٧٠٠	٣٩٩٨١	٣٢٠٠٠	٢٧٨٨٧	٣٠٠٠٠	٢٢٣٨٤	٢٤٠٠٠
الضرائب غير المباشرة	١٥٦٦٥١	١٥٣٥٨٠	١٣١٢٧٤	١٢٧٥٠٠	١٠٨٣٣٤	١٠٣٥٠٠	٩٦٠٥٨	٨٧١٠٠
الإيرادات غير الضريبية	١٦١٨٦٨	١٤٠٧٢٠	١٣٧٩٤٥	١١٠٠٥٠٠	٨٩٩٢٦	٨٥١٠٠	٦٩٤٥٤	٦٥٤٠٠
مجموع الإيرادات المحلية	٣٦٢١٩١	٣٣٨٠٠٠	٣٠٩٢٠٠	٢٦٠٠٠٠	٢٢٦١٤٧	٢١٨٦٠٠	١٨٧٨٩٦	١٧٦٥٠٠
القروض الداخلية	٧٨٢٠٠	—	١٨٢٥٠	—	١٨٠٠٠	—	٣٢٣٥٠	—
الإيرادات الخارجية:								
مساعدات مالية لدعم الموازنة	١٩٩٥٨٢	٢٦٠٠٠٠	٢٠٦٣١٢	٢٤٤٠٠٠	٢٠٢٨٣٤	٢٠٣٣٣٣	٢١٠٣٠٢	٢٢٥١٨٣
مساعدات اقتصادية وفتية	—	١٤٢٣٥	—	٢٠٠٠	—	٢٠٠٠	—	٤٠٠٠
قروض خارجية	٥٥٢٧١	١١٦٧٦٥	٨٣٢٦١	١٠٥٧٥٠	٧٨٠٣٥	٩٠٣٠٠	٣٧٦٢٤	٨٨٠٠٠
مجموع الإيرادات المحلية والخارجية	٦٥٥٢٤٤	٧٢٩٠٠٠	٦١٧١٢٣	٦١١٧٥٠	٥٢٥٠١٦	٥١٤٢٣٣	٤٦٨١٧٢	٤٩٣٦٨٣
نسبة القروض المباشرة/ الإيرادات المحلية	٠,١٢٠	٠,١٢٩	٠,١٢٩	٠,١٢٣	٠,١٣٧	٠,١٣٧	٠,١١٩	٠,١٣٦

٠,٤٣٢	٠,٤٥٤	٠,٤٢٤	٠,٤٩٠	٠,٤٧٩	٠,٤٧٣	٠,٥١١	٠,٤٩٣	نسبة الضرائب غير المباشرة/ الإيرادات المحلية
٠,٤٤٧	٠,٤١٦	٠,٤٤٦	٠,٣٨٦	٠,٣٩٧	٠,٣٨٩	٠,٣٧٠	٠,٣٧٠	نسبة الإيرادات غير الضريبية/ الإيرادات المحلية
٠,٠٤٣	—	٠,٠٢٩	—	٠,٠٣٤	—	٠,٠٦٩	—	نسبة القروض الداخلية/ إجمالي الإيرادات
٠,٣٠٤	٠,٣٥٦	٠,٣٣٤	٠,٣٩٩	٠,٣٨٦	٠,٣٩٥	٠,٤٤٩	٠,٤٥٦	نسبة المساعدات المالية/ إجمالي الإيرادات
٠,٠٨٤	٠,١٦٠	٠,١٣٥	٠,١٧٣	٠,١٤٨	٠,١٧٥	٠,٠٨٠	٠,١٧٨	نسبة القروض الخارجية/ إجمالي الإيرادات

\* المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنوات التالية ١٩٧٩ - ١٩٩٠.

## جدول رقم (١/ب). الإيرادات العامة للدولة (بالآلاف دينار).

السنة	١٩٨٢	١٩٨٥	١٩٨٤	١٩٨٣	السنة
مقدر فعلي	مقدر فعلي	مقدر فعلي	مقدر فعلي	مقدر فعلي	السنة
الإيرادات الجارية (المحلية):					
٤٧٩٣٠	٦١٠٠٠	٥٤٤١٢	٥٥٠٠٠	٤٨٧٠١	٥٢٢٠٠
الضرائب المباشرة					
١٩٠٠٥٤	٢٢٠٥٠٠	١٩٢١٦٣	٢٢٢٥٠٠	١٨٣٥٠٨	١٩٣٠٠
الضرائب غير المباشرة					
٢٧٦٤٠٤	٢١٦٤٥٠	١٩٤٢٢٢٩	٢٠٢٤٠٠	١٨٢٨٠٠	٢٠٣٨٠٠
الإيرادات غير الضريبية					
٥١٤٣٧٧	٤٩٧٩٥٠	٤٤٠٨٠٤	٤٧٩٩٠٠	٤١٥٠٠٩	٤٤٩٠٠٠
مجموع الإيرادات المحلية					
٧٤٧٧٨	—	٢٥٣٠٠	—	٢٥٥٠٠	٥٠٠
القروض الداخلية					
الإيرادات الخارجية:					
مساعدات مالية لدعم الموازنة					
١٤٣٧٠٧	٢٥٣٠٠٠	١٨٧٨٣٩	١٨٣٠٠٠	١٠٦١٠٨	١٨٣٠٠
مساعدات اقتصادية وافية					
—	٩٨٢٢١	—	٨٦٥٨٧	—	١٠٦٠٠٠
١٦٥٠					
مساعدات اقتصادية وافية					
١٧٢٥٤٥	٣٦٩١٠	١٨٠٨٥٩	٤٥٠٠٠	١٣١٨١٥	٢٠٥٠٠
قروض خارجية					
٩٠٥٤١٨	٨٨٦٠٨١	٨٤٤٨٠٢	٧٩٤٤٨٧	٦٧٨٤٣٢	٧٥٩٠٠٠
مجموع الإيرادات المحلية والخارجية					
٠,٠٩٣	٠,١٢٢	٠,١٢٣	٠,١١٤	٠,١١٧	٠,١١٦
نسبة الضرائب المباشرة/الإيرادات المحلية					
٠,٠٩٣	٠,١٢٢	٠,١٢٣	٠,١١٤	٠,١١٧	٠,١١٦



٠,٣٦٩	٠,٤٤٢	٠,٤٣٦	٠,٤٦٣	٠,٤٢	٠,٠٤٢	٠,٤٤٩	٠,٤٣٨	نسبة الضرائب غير المباشرة/ الإيرادات المحلية
٠,٥٣٧	٠,٤٣٤	٠,٤٤٠	٠,٤٢٢	٠,٤٤٠	٠,٤٥٤	٠,٤٣٦	٠,٤٣٩	نسبة الإيرادات غير الضريبية/ الإيرادات المحلية
٠,٠٨٢	—	٠,٠٤٢	—	٠,٠٣٧	٠,٠٠٠٦	٠,٠٤١	٠,٠٠٢	نسبة القروض الداخلية/ إجمالي الإيرادات
٠,١٥٨	٠,٧٨٥	٠,٢٢٢	٠,٢٣	٠,١٥٦	٠,٢٤١	٠,٢٧٨	٠,٢٨٢	نسبة المساعدات المالية/ إجمالي الإيرادات
٠,١٩٠	٠,٤١٦	٠,٢١٠	٠,٥٠٦	٠,١٩٤	٠,٠٠٢	٠,١١٢	٠,١٥٦	نسبة القروض الخارجية/ إجمالي الإيرادات

\* المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية ١٩٧٩ - ١٩٩٠.

جدول رقم (١/ج). الإيرادات العامة للدولة (بالآلاف دينار).

	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	السبب
مقدر فعلي	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	
مقدر فعلي	٢٠٣٠٠	٢١٠٢٧٠	٢٢٠٠٠٠	
مقدر فعلي	٢١٠٢٧٠	٢٢٠٠٠٠	١٩٧٠٨٦	
مقدر فعلي	٢١٤٥٠٠	٢١٤٥٠٠	٢١٤٥٠٠	
الإيرادات المباشرة	٥١٣٨٢	٦٠٠٠٠	٤٣٣٣٨	٥٥٠٠٠
الضرائب المباشرة	٤٣٣٣٨	٥٥٠٠٠	٤٥٣٢٨	٥٥٠٠٠
الضرائب غير المباشرة	٢٢٠٣٠٠	٢١٠٢٧٠	٢٢٠٠٠٠	١٩٧٠٨٦
الضرائب غير الضريبية	٢٩١٤٧٦	٢٨٥٥٠٠	٢٨٩٥٨٧٦	٢٨٩١١٩
مجموع الإيرادات المحلية	٥٦٥٣٩٧	٥٤٧٥٠٠	٥٤٣٣٤٤	٦١٠٨٧٦
القروض الداخلية	٤٣٨٥٢	—	١٣٥٠٣٥	—
القروض الخارجية:				
مساعدات مالية لدعم الموازنة	٢٦١٧٢٥	٢٢٥٠٠٠	١٥٥٤٢٨	٢٢٥٠٠٠
مساعدات اقتصادية زمنية	—	١٠٣٠٠٠	—	١٤٢٣٠٠
قروض خارجية	٢١٢٥٦٧	٣٧٦٥٥	١١٩٠٣٠	٢٦٣٧١
مجموع الإيرادات المحلية والخارجية	١٠٨٣٥٤١	٩١٣١٥٥	٩٥٣٨٤١	١٠٠٨٥٤٧
نسبة الضرائب المباشرة/الإيرادات المحلية	٠,٠٩٠	٠,١٠٩	٠,٠٧٩	٠,٠٩٠
				٠,٠٨٥
				٠,٠٩٤

٠,٣٩٣	٠,٣٦٠	٠,٣٨٧	٠,٣٦٠	٠,٣٧٠	٠,٣٦٦	نسبة الضرائب غير المباشرة/ الإيرادات المحلية
٠,٥١٥	٠,٥٢١	٠,٥٣٣	٠,٥٤٩	٠,٥٤٤	٠,٥٤٠	نسبة الإيرادات غير الضريبية/ الإيرادات المحلية
٠,٠٤٠	—	٠,١٤١	—	٠,١٤٩	—	نسبة القروض الداخلية/ إجمالي الإيرادات
٠,٢٤١	٠,٢٤٦	٠,١٦٣	٠,٢٢٣	٠,١٤٦	٠,٢١٢	نسبة المساعدات المالية/ إجمالي الإيرادات
٠,١٩٦	٠,٠٤١	٠,١٣١	٠,٠٢٦	٠,٠٩٣	٠,٠٤٢	نسبة القروض الخارجية/ إجمالي الإيرادات

\* المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية ١٩٧٩ - ١٩٩٠.

التي تلت عام ١٩٨٣ فقد استمرت النفقات العامة بالارتفاع وينسب متفاوتة .  
 ويعود انخفاض النفقات العامة في عام ١٩٨١ إلى انخفاض النفقات الجارية والتي  
 انخفضت بنسبة ملحوظة كما ويعزى انخفاض النفقات العامة في عام ١٩٨٣ عن عام ١٩٨٢  
 إلى انخفاض النفقات الرأسمالية في ذلك العام بالرغم من زيادة النفقات المتكررة .

### النفقات المتكررة

يلاحظ من الجدول رقم (١/د، هـ، و) أن النفقات المتكررة للدولة قد ارتفعت من  
 ٣, ٣٢١ مليون دينار في عام ١٩٧٩ إلى ٧, ٧٤٩ مليون دينار في عام ١٩٨٩ أي بمعدل زيادة  
 بلغت نسبتها ٣, ١٣٣٪ تقريباً وبمعدل زيادة سنوية ٣, ١٣٪ .  
 ومن الملاحظ أن الزيادة السنوية في النفقات المتكررة قد تفاوتت نسبتها من سنة إلى أخرى  
 ففي حين بلغت نسبة الزيادة نحو ٥٢٪ في عام ١٩٨٢ كحد أعلى نجد أنها انخفضت إلى  
 ٣- ١٣٪ كحد أدنى في عام ١٩٨١، أما خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٩ فقد أظهرت هذه  
 النفقات زيادة من سنة إلى أخرى حيث تراوحت نسبة زيادتها خلال هذه الفترة نحو ٤, ٢٪ كحد  
 أدنى في عام ١٩٨٣ إلى ١٢٪ كحد أعلى في عام ١٩٨٩، كما في جدول رقم (٢) .

أما فيما يتعلق بالنفقات المتكررة إلى النفقات العامة للدولة فمن الملاحظ أن أهميتها النسبية  
 قد ارتفعت من ٦٤٪ في عام ١٩٧٩ إلى ٧٥, ٥٪ في عام ١٩٨٩، ويعزى انخفاض الأهمية  
 النسبية للنفقات المتكررة في عام ١٩٨١ إلى انخفاض النفقات المتكررة في ذلك العام، كما يشير  
 إلى ذلك جدول رقم (٣) .

### النفقات الرأسمالية

تذبذبت النفقات الرأسمالية من سنة إلى أخرى خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٨٩ حيث  
 تراوحت ما بين ٩, ١٨٠ مليون دينار في عام ١٩٧٩ إلى ٣, ٢٥٦ مليون دينار في عام ١٩٨٨ . أما  
 في عام ١٩٨٩ فقد انخفضت إلى ٩, ٢٤٢ مليون دينار وبنسبة ٢- ٥٪ تقريباً ويعود انخفاضها  
 في ذلك العام إلى توجه الدولة إلى الحد من النفقات نتيجة اتباعها سياسة مالية استهدفت استقرار  
 الاقتصاد الأردني بعد الأزمة التي مرت بها الأردن منذ تشرين أول عام ١٩٨٨ .

جدول رقم (٥/١). النفقات العامة للدولة (بالألف دينار).

	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩	البنسود			
نفقات متكررة (جارية)	٤٤٢٩٧٢	٤١٩٥٥٨	٢٩١٤٦٨	٣٢٣١٢٢	٣٣٦٠٦٤	٣٠١٣٠١	٣٢١٢٣٧	٢٨٥١٦١
نفقات رأسمالية (إتائية)	٣٣١٣٩٥	١٩٢٧١٤	٣٣٢٦٩١	١٤٢٨٢٩	٢٠٣٣٢٩	١٠٥٧٨٠	١٨٠٩٥٠	١١٢٢٤٠
تسديد أقساط القروض الخارجية	٩٧٦٦	—	٢١٦٥٨	—	١٢٩٦٩	—	٧٩١٧	—
تسديد أقساط القروض الداخلية	٩٠١٣	—	١٩٣٨	—	٦٧٩٣	—	٤٥٦١	—
مجموع النفقات الرأسمالية والتكررة	٦٧٤٣٦٧	٧٦٥٠٠٠	٥٢٤١٥٩	٦٣٨٢٥٠	٥٣٩٣٩٣	٥٢٩٢٣٣	٥٠٢٢٨٧	٥١٣٦٨٣
نسبة النفقات المتكررة للمجموع	٠,٦٥٦	٠,٥٥٠	٠,٥٦٩	٠,٦٢٣	٠,٥٧٠	٠,٦٤٠	٠,٥٥٥	٠,٥٥٥
نسبة النفقات الرأسمالية	٠,٣٤٤	٠,٤٥٠	٠,٤٣٤	٠,٤٣١	٠,٣٧٧	٠,٤٣٠	٠,٣٦٠	٠,٤٤٥

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية ١٩٧٩ - ١٩٩٠.

جدول رقم (١/هـ). النفقات العامة للدولة (بالآلاف دينار).

السنة	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦
مقدر فعلي	٤٧١٤٤٨	٤٥٢٥٢٥	٤٨٨٠٩٣	٥٤٢٥١٠
مقدر فعلي	٣٠٧٩٣٢	٢١٤٤٣٤	١٨٤٣٦١	٢١٦٨٠٤
نفقات متكورة (جارية)	٤٧١٤٤٨	٤٥٢٥٢٥	٤٨٨٠٩٣	٥٤٢٥١٠
نفقات رأسمالية (إتلافية)	٣٠٧٩٣٢	٢١٤٤٣٤	١٨٤٣٦١	٢١٦٨٠٤
تسديد أقساط القروض الخارجية	—	١٦٣٥٤	—	٣٦٩٥٩
تسديد أقساط القروض الداخلية	—	٢٠٧٩	—	٩٤٠٨
تسديد أقساط القروض الداخلية	—	٢٠٧٩	—	٩٤٠٨
مجموع النفقات الرأسمالية والمتكورة	٧٧٩٣٧٠	٦٦٨١٣٩	٦٧٧٧٥٤	٧٥٩٣١٤
مجموع النفقات المتكورة للمجموع	٧٧٩٣٧٠	٦٦٨١٣٩	٦٧٧٧٥٤	٧٥٩٣١٤
نسبة النفقات المتكورة للمجموع	٠,٦٠٥	٠,٦٨٠	٠,٧٢٥	٠,٦٠١
نسبة النفقات الرأسمالية	٠,٣٩٥	٠,٣٢٠	٠,٢٧٥	٠,٣٩٠

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية ١٩٧٩ - ١٩٩٠.



جدول رقم (٢). مقدار التغير في النفقات المتكررة.

السنة	قيمة النفقات المتكررة	قيمة التغير
١٩٧٩	٣٢١٣٣٧	٪١,٥
١٩٨٠	٣٣٦٠٦٤	٪٤,٦
١٩٨١	٢٩١٤٦٨	٪١٣,٣-
١٩٨٢	٤٤٢٩٧٢	٪٥٢
١٩٨٣	٤٥٣٦٧٥	٪٢,٤
١٩٨٤	٤٨٨٠٩٣	٪٧,٦
١٩٨٥	٥٤٢٥١٠	٪١١,١
١٩٨٦	٥٧٠٥٢٦	٪٥,٢
١٩٨٧	٦٠٢٦٥٤	٪٥,٦
١٩٨٨	٦٦٩٥٥٤	٪١١,١
١٩٨٩	٧٤٩٦٧٣	٪١٢

ويلاحظ من الجدول رقم (٣) أن النفقات الرأسمالية أظهرت انخفاصاً خلال سنوات الفترتين ١٩٨٢ - ١٩٨٤ و ١٩٨٨ - ١٩٨٩ بينما شهدت بعض النمو خلال السنوات الباقية والذي تراوح ما بين ٤, ٧٪ كحد أدنى في عام ١٩٨٧ إلى ٤, ١٧٪ كحد أعلى في عام ١٩٨٥، وبالرغم من الانخفاض الملحوظ لهذه النفقات خلال بعض السنوات إلا أن معدل نسبة الزيادة السنوية كان إيجابياً إذ بلغ نحو ٤, ٣٪ خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٨٩.

ونتيجة لتذبذب هذه النفقات من سنة إلى أخرى فقد تذبذبت أهميتها النسبية إلى النفقات العامة حيث انخفضت أهميتها النسبية من ٤, ٤٤٪ كحد أعلى في عام ١٩٨١ إلى ٥, ٢٤٪ في عام ١٩٨٩.



جدول رقم (٣). مقدار التغير في النفقات الرأسمالية.

السنة	قيمة النفقات الرأسمالية	قيمة التغير
١٩٧٩	١٨٠٩٥٠	١,٣%
١٩٨٠	٢٠٣٣٢٩	١٢,٤%
١٩٨١	٢٣٢٦٩١	١٤,٤%
١٩٨٢	٢٣١٣٩٥	٠,٦%
١٩٨٣	٢١٤٤٦٤	٧,٣%
١٩٨٤	١٨٤٦٦١	١٣,٩%
١٩٨٥	٢١٦٨٠٤	١٧,٤%
١٩٨٦	٢٥٣٥٣٣	١٦,٩%
١٩٨٧	٢٧٢٤٠٠	٧,٤%
١٩٨٨	٢٥٦٣٠١	٥,٩%
١٩٨٩	٢٤٢٩٠٥	٥,٢%

ومن هنا يتضح أن سياسة الدولة في الأونة الأخيرة قد اتجهت نحو تخفيض النفقات الرأسمالية مما أدى إلى ازدياد حدة البطالة التي تعاني منها البلاد منذ فترة وجيزة، كما أدى إلى انخفاض معدل دخل الفرد ومن ثم إلى ازدياد الفقر لدى كثير من الأسر.

#### الإيرادات المحلية والنفقات المتكررة

استهدفت السياسات المالية التي اعتمدها الدولة إلى تغطية نفقاتها العامة من المصادر المحلية غير أن النفقات العامة للدولة طوال السنوات الماضية اعتمدت بشكل مباشر على الإيرادات العامة من المصادر الخارجية، ويستدل على هذا من الأرقام الواردة في الجدول رقم

(١ - و) والذي يبين تطور النفقات العامة للدولة والإيرادات العامة خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٨٩ ومن الملاحظ أن النفقات العامة للدولة والإيرادات قد ارتفعت بشكل ملموس، كما ويتضح أيضاً أن الإيرادات لا تغطي حتى النفقات المتكررة حيث يلاحظ في الجدول رقم (٤) أن الإيرادات المحلية كانت تغطي في عام ١٩٧٩ حوالي ٨٥,٥٪ من النفقات الجارية ارتفعت هذه النسبة نتيجة سياسة الدولة المالية بتخفيض اعتماد موازنتها على المصادر الأجنبية حتى وصلت إلى حدها الأعلى في عام ١٩٨٦ نحو ٩٠,٢٪ غير أن هذه النسبة عادت لتتخفف

جدول رقم (٤). تطور الإيرادات المحلية والنفقات المتكررة للدولة.

السنة	الإيرادات المحلية	النفقات المتكررة	الإيرادات المحلية % إلى النفقات المتكررة
١٩٧٩	١٨٧٨٩٦	٣٢١٣٣٧	٥٨,٥
١٩٨٠	٢٢٦١٤٧	٣٣٦٠٦٤	٦٧,٣
١٩٨١	٣٠٩٢٠٠	٢٩١٤٦٨	١٠٦,١
١٩٨٢	٣٦٢١٩١	٤٤٢٩٧٢	٨١,٨
١٩٨٣	٤٠٠٥٧٦	٤٥٣٦٧٥	٨٨,٣
١٩٨٤	٤١٥٠٠٩	٤٨٨٠٩٣	٨٥,٠
١٩٨٥	٤٤٠٨٠٤	٥٤٢٥١٠	٨١,٣
١٩٨٦	٥١٤٣٨٨	٥٧٠٥٢٦	٩٠,٢
١٩٨٧	٥٣١٥٣٣	٦٠٢٦٥٤	٨٨,٢
١٩٨٨	٥٤٣٣٤٤	٦٦٩٥٥٤	٨١,٢
١٩٨٩	٥٦٥٣٩٧	٧٤٩٦٧٣	٧٥,٤

المصدر: تم تطوير هذا الجدول من الموازنات العامة للدولة من سنة ١٩٧٩ - ١٩٨٩.

لتصبح نحو ٧٥,٤٪ في عام ١٩٨٩، مما يدل على أن النفقات المتكررة قد نمت بمعدل أعلى من نمو الإيرادات المحلية، ويعود هذا بشكل أساسي إلى انخفاض سعر صرف الدينار الأردني، مما ترتب عليه زيادة في قيمة خدمة الدين العام الخارجي والذي يعد من ضمن النفقات المتكررة للدولة علماً بأن هذا البند قد ارتفع من ٧٣,٦٠ مليون دينار في عام ١٩٨٦ إلى ١٠٨,٤ مليون دينار في عام ١٩٨٨ ومن ثم انخفض إلى ٨٨,٢ مليون دينار في عام ١٩٨٩.

### الإيرادات الخارجية إلى النفقات الرأسمالية

كما لا شك فيه أن هدف الدولة من الاقتراض من المصادر الخارجية هو توفير التمويل المطلوب للمشروعات التنموية المختلفة ولذلك فإن زيادة النفقات الرأسمالية للدولة أو نقصانها يعتمد وبشكل أساسي على زيادة المسحوبات من القروض الخارجية أو نقصانها ويلاحظ من الجدول رقم (٥) أن المسحوبات من القروض الخارجية منسوبة إلى النفقات الرأسمالية قد زادت من ٢٠,٨٪ كحد أدنى في عام ١٩٧٩ إلى ٨٧,٥٪ كحد أعلى في عام ١٩٨٩، بينما تذبذبت هذه النسبة خلال السنوات ١٩٨٠ - ١٩٨٨، ويشير هذا إلى أن زيادة النفقات الرأسمالية أو نقصانها لا يعتمد بشكل أساسي على المسحوبات من القروض الخارجية. كما وأن النفقات الرأسمالية قد انخفضت في الوقت الذي كانت تزداد فيه المسحوبات من القروض الخارجية وكذلك نجد أن المسحوبات من القروض الخارجية قد انخفضت في الوقت الذي زادت فيه النفقات الرأسمالية.

أما فيما يتعلق بالمساعدات الخارجية فإنه من الملاحظ أن هذه المساعدات تلعب دوراً أساسياً في زيادة النفقات الرأسمالية وانخفاضها حيث إنها تشكل نسبة كبيرة من النفقات الرأسمالية حيث يلاحظ من الجدول رقم (٥) أن نسبة المساعدات الخارجية إلى النفقات الرأسمالية تراوحت ما بين ٤٦,٨٪ كحد أدنى في عام ١٩٨٧ و ١١٦,٢٪ كحد أعلى في عام ١٩٨٩.

### نتائج اختبار فرضيات البحث

لقد تم استخدام تحليل التباين الأحادي لاختبار فرضية البحث التي سبق

الإشارة إليها.

## جدول رقم (٥). نسبة الإيرادات الخارجة إلى النفقات الرأسمالية.

السنة	النفقات			النسبة
	المساعدات	القروض	المجموع	
١٩٧٩	٢١٠٣٠٢	٣٧٦٢٤	٢٤٧٩٢٦	١١٦,٢
١٩٨٠	٢٠٢٨٣٤	٧٨٠٣٥	٢٨٠٨٦٩	٩٩,٧
١٩٨١	٢٠٦٣١٢	٨٣٣٦١	٢٨٩٦٧٣	٨٨,٧
١٩٨٢	١٩٩٥٨٢	٥٥٢٧١	٢٥٤٨٥٣	٨٦,٣
١٩٨٣	١٩٦٦٨٢	٧٩٤٠٠	٢١٤٤٦٤	٩١,٧
١٩٨٤	١٠٦١٠٨	١٣١٨١٥	٢٣٧٩٢٣	٥٧,٥
١٩٨٥	١٨٧٨٣٩	١٨٠٨٥٩	٣٦٨٦٩٨	٨٦,٦
١٩٨٦	١٤٣٧٠٧	١٧٢٥٤٥	٣١٦٢٥٢	٥٦,٧
١٩٨٧	١٢٧٥٤١	٨٠٩١٧	٢٠٨٤٥٨	٤٦,٨
١٩٨٨	١٥٥٤٢٨	١١٩٠٣٠	٢٧٤٤٥٨	٦٠,٦
١٩٨٩	٢٦١٧٢٥	٢١٢٥٦٧	٤٧٤٢٩٢	١٠٧,٧

\* المصدر: تم تطوير هذا الجدول من الموازنات العامة للدولة من سنة ١٩٧٨ - ١٩٨٩.

والجدول رقم (٦) يتضمن نتائج تحليل التباين الأحادي للمعلومات الخاصة بالميزانية التقديرية والميزانية الفعلية للنفقات .

جدول رقم (٦) . ملخص نتائج تحليل التباين للمصروفات .

المصدر	درجات الحرية	مجموع مربعات	مربع معدل	إحصاء ف	الدلالة الإحصائية
١	١	٣,٧٠٠٠	٣,٧٠٠٠	١,١٣	٠,٣٠١٠
الإنحراف	٢٠	٦,٥٦٥٢	٣,٢٨٢٦		
المجموع - المعدل	٢١	٦,٩٣٥٢			

وكما يشير الجدول المذكور فإن الفرضية المبدئية التي تنص على عدم وجود تباين قد قبلت بدلالة إحصائية مهمة ، في حين لم تقبل الفرضية البديلة التي تنص على وجود تباين . لقد بلغت قيمة إحصاء (ف) ١,١٣ بدلالة إحصائية بلغت ٣,٠١٠ , كما يشير جدول رقم (١ - و) ليعني هذا أن الفرق بين الميزانية التقديرية والميزانية الفعلية للنفقات في الدولة الأردنية غير مهم إحصائياً .

وقد أجرى أيضا تحليل التباين الأحادي على المعلومات الخاصة بالميزانية التقديرية والميزانية الفعلية للإيرادات ، وكما يشير جدول رقم (٧) فإن الفرضية المبدئية التي تنص على عدم وجود تباين ذي أهمية إحصائية قد قبلت ، وأن الفرضية البديلة التي تنص على وجود تباين لم تقبل .

وبلغت قيم إحصاء (ف) ٠,٠٣ بدلالة إحصائية ٠,٨٦٨٣ , لتعني أن التباين ليس ذا أهمية إحصائية بين الموازنة التقديرية والموازنة الفعلية للواردات .

لقد أشار الباحثان في متن الحديث عن الخلفية النظرية لموضوع البحث إلى أن دول العالم الثالث بصورة عامة تعاني من مشكلة أساسية في إعداد الموازنة التقديرية للدولة ، حيث غالباً ماتكون غير متطابقة مع الموازنة الفعلية في نهاية السنة المالية ، وذلك لأسباب عديدة من أهمها مايلي :

## جدول رقم (٧). ملخص نتائج تحليل التباين للإيرادات

المصدر	درجات الحرية	مجموع المربعات	مربع المعدل	إحصاء ف	الدلالة الإحصائية
١	١	٩,٤٢٢٦	٩,٤٢٢٦	٠,٠٣	٠,٨٦٨٣
الانحراف	٢٠	٦,٦٧٦٥	٣,٣٣٨٢		
المجموع - المعدل	٢١	٦,٦٣٥٩			

- ١ - عدم الدقة في تقدير الزيادة في النفقات والواردات .
- ٢ - عدم توافر الإمكانيات المطلوبة لتمويل نفقات الدولة المتزايدة .
- ٣ - انعدام الحد الأدنى المطلوب من الاستقرار السياسي الذي يعتبر من أهم العوامل الضرورية لإعداد موازنة خالية من التقديرات غير المدروسة .
- ٤ - تسعى كل مؤسسة ووزارة في الدولة إلى محاولة الحصول على حصة الأسد من الموازنة ذات المصادر المحدودة على حساب التكامل المطلوب في عملية إعداد موازنة الدولة .

لقد أثبتت الدراسات التي أجريت حول هذا الموضوع من قبل العديد من الباحثين، على سبيل المثال "Aaron Wildavsky" و "Naomi Caiden" أن التباين بين الموازنتين التقديرية والفعلية عادة ما يكون تبايناً كبيراً مما يؤدي إلى إرباك الخطط التنموية في هذه البلدان .

ويستطيع الباحثان الاستنتاج أن الأردن ربما اعتبر استثناء لهذه القاعدة حيث إن الدليل الإحصائي الذي نتج عن هذه الدراسة يشير إلى أن الموازنة التقديرية تتطابق إلى حد معقول مع الموازنة الفعلية بشقيها: الإيرادات والنفقات . وهذه النتيجة ربما تفسر على أنها دليل أكيد على أن الاستقرار السياسي والاجتماعي الذي ميز الأردن خلال الحقب الماضية ربما كان مسؤولاً عن تفسير هذه النتيجة، بالرغم من التقلبات والتحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تميزت بها المنطقة بشكل عام .

### الخاتمة

تشير نتائج الدراسة إلى أن الإيرادات المحلية قد زادت بمعدل ٢٠٪ سنوياً وإلى أن الإيرادات الخارجية قد زادت بنسبة ٤, ٢٪ خلال سنوات الدراسة (١٩٧٩ - ١٩٨٩) ويعزى السبب في ذلك إلى سياسة التصحيح الاقتصادي التي انتهجتها الدولة خلال سنوات الدراسة، حيث اعتمدت على التمويل المحلي لمواجهة الانخفاض الكبير في حجم الإيرادات الخارجية سواءً كان ذلك مساعدات أو تحويلات من العمالة الأردنية في الخارج. ويلاحظ من الدراسة أن النفقات العامة للدولة قد نمت بمعدل زيادة سنوية مقدارها ٧, ٩٪ تقريباً، باستثناء الأعوام ١٩٨١، ١٩٨٢، ١٩٨٣ التي انخفضت فيها النفقات العامة عن بقية سنوات الدراسة.

أما بالنسبة إلى الزيادة في المعدل العام للنفقات المتكررة، فقد بلغت ٣, ١٣٪ وبلغت الزيادة في المعدل العام للنفقات الرأسمالية ٤, ٣٪، وقد تبين من خلال الدراسة أن الإيرادات المحلية لم تغط تمويل النفقات المتكررة ويعود سبب ذلك بشكل رئيس إلى انخفاض سعر صرف الدينار بالرغم من السياسة المالية التي تنتهجها الدولة لتحسين حجم الإيرادات المحلية لزيادة الاعتماد على التمويل المحلي للنفقات المتكررة. بينما يشير الجدول رقم (١ - هـ) إلى وجود فروق بين بنود الموازنة العامة التقديرية والفعلية، إلا أن نتائج تحليل المعلومات باستخدام تحليل التباين للموازنة العامة بشقيها الإيرادات والنفقات تشير إلى أن هذه الفروق ليست ذات دلالة إحصائية مما يسمح للباحثين بالاستنتاج، أن إعداد الموازنة العامة في الأردن يتم على أسس واقعية ومنطقية بعكس الكثير من الدول النامية التي تعاني من هذه المشكلة وبصورة دائمة ومتكررة. إن المتوقع أن تعاني دولة كالأردن بمواردها المحدودة وظروفها الإقليمية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية غير المستقرة من مشكلة عدم دقة التقديرات فيما يتعلق بالموازنتين التقديرية والفعلية كما ورد شرحه في الخلفية النظرية، إلا أن الأردن قد يعتبر استثناءً لهذه القاعدة، بحكم اعتماده على التخطيط المالي والاقتصادي المدروس، الذي يتولاه خبراء متخصصون وذوو خبرة ومعرفة في الأمور المالية والاقتصادية.

### المراجع

- [١] مرار، فيصل. العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة: مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي. عمان: مطبعة دار الشعب، ١٩٧٧.

- Naoml. Caiden and Wildavsky, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: [٢]  
Awiley-Interscience Publication, 1974.
- Peacock and Niesman. *Determinants of Government Expenditures*, In: B.S. Sahni: *Public Expendi-* [٣]  
*ture Analysis edited*. Rotterdam University Press, 1977.
- Keynes, J.K. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. MacMillan and Co. Ltd, [٤]  
1960.
- Ridley, F.F. (ed.). *Government and Administration in Western Europe*, Martion Robertson and [٥]  
Co., 1979.
- Robert, N. Anthony and Herzlinger, Regina. *Management Control in Non Profit Organization*. [٦]  
Richard D. Irwin Inc., 1975.
- Howard, S. Kenneth. *Changing State Budgeting*. Kentucky Council of State Government, 1993. [٧]
- Wildavsky, Aaron. *Budgeting: A Comparative Theory and Budgetary Processes*, 2nd ed. New [٨]  
Brunswick: Transaction Publishers, 1989.
- [٩] العربي، علي، وعساف، عبدالمعطي. دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، منشورات  
المنظمة العربية للعلوم الإدارية. عمان: طبع في شركة الشرق الأوسط للطباعة، ١٩٨٦ م.
- [١٠] المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة. الحساب الختامي للموازنات العامة  
من سنة ١٩٧٩ - ١٩٩٠. المملكة الأردنية الهاشمية: وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة.



## **Analytical Study of The Budget in Jordan (1979 - 1989)**

**Sulieman A. Alawzi and Ahmad A. Al-Qatamin**

*Associate Professor, Public Administration Dept.  
and Assistant Professor, Business Administration Dept.,  
College of Economic and Administrative Sci.,  
Mu'tah University, Mu'tah, Al-Karak, Jordan.*

(Received on 5-7-1414, accepted for publication on 17-6-1415 A. H.)

**Abstract.** The objective of this study was to shed lights on the process of public budget in Jordan.

One major objective was to empirically test the hypothesis of no difference between estimated and actual budgets.

To Accomplish these objectives, researchers presented an analysis of Jordan's public budget along a temporal line of 11 years 1979-1989.

Analysis of variance was used as a statistical tool for data analysis.

Results indicated that, no statistically significant differences does exist between estimated and actual budgets.

