

تحليل سياسة الإنفاق العام في الأردن خلال السنوات المالية (١٩٨٤ - ١٩٩٣م) نائل عبدالحافظ العواملة

أستاذ مشارك - قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية - الجامعة الأردنية - الأردن

(قدم للنشر في ٣٠/٦/١٤١٤هـ، وقبل للنشر في ٢٦/٧/١٤١٥هـ)

ملخص البحث. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل سياسات الإنفاق العام في الموازنة الأردنية والتي تشمل الوزارات والدوائر المركزية وفروعها في المحافظات المختلفة في المملكة. وتقوم هذه الدراسة على بيان التوجهات والأهداف المالية والاقتصادية للحكومة الأردنية خلال عشر سنوات (١٩٨٤ - ١٩٩٣) ضمن إطار الظروف البيئية المحيطة.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج كان من أهمها مايلي:

- ١ - شكلت النفقات الجارية والنفقات على الدفاع والأمن والنفقات على الرواتب والأجور نسبة مهمة من إجمالي النفقات العامة في الأردن.
- ٢ - وجود اتجاه تزايد في الحجم الكلي للإنفاق العام في الأردن خلال فترة الدراسة.
- ٣ - محافظة السياسة المالية على مرتكزاتها الحيوية خلال فترة الدراسة. ومن أهم هذه المرتكزات ضبط النفقات وتحسين الإيرادات العامة وخفض العجز في الموازنة الحكومية وتطوير الخدمات العامة ومواجهة أزمة المديونية الخارجية.
- ٤ - عدم دقة تصنيف الموازنة العامة وازدواجيته أحيانا كما أنه يخلو من التصنيف الوظيفي الذي يلزم لأغراض تحليلية وأخرى تتعلق بتوجيه السياسة الإنفاقية العامة والتعرف على أبعادها المختلفة.
- ٥ - يوجد توجه استهلاكي في الإنفاق العام في الأردن حيث كان الاتجاه العام للإنفاق الجاري مقابل الإنفاق الرأسمالي يشكل نسبة (٢ : ١) عموما.

وأوصت الدراسة بإعادة تصنيف الموازنة العامة الأردنية ونفقاتها بوجه خاص بحيث يراعي التصنيف المعايير الجغرافية والوظيفية التي يقوم عليها الإنفاق العام في الأردن. كما أوصت باتباع مزيد من السياسات المالية التي تساعد في ترشيد الإنفاق العام وضبطه ضمن الإمكانيات والمصادر المالية المحلية. وأوصت أيضاً بضرورة ترشيد الاستهلاك العام والخاص بغية تضييق الفجوة بين الاستهلاك والإنتاج المحلي في الأردن.

المقدمة

تعتبر سياسة الإنفاق العام ركناً أساسياً من أركان السياسة المالية العامة في أية دولة. حيث تتبلور السياسة المالية للدولة بناءً على الأهداف والأولويات والمصالح والمشكلات المجتمعية. كما يتم تنفيذ هذه السياسة من خلال آليات وأدوات تشريعية وتنظيمية وإدارية ومالية أهمها الموازنة العامة للدولة بما فيها من نشاطات ومصادر وبرامج تمويلية وإنفاقية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وتمثل الموازنة العامة خطة الحكومة السنوية والتي تعبر عن سياساتها ونشاطاتها وأهدافها ومصادرها التمويلية وبرامجها الإنفاقية المختلفة. حيث إن الموازنة عبارة عن وثيقة قانونية والتزام حكومي بسياسات وبرامج وإجراءات تنفيذية ترمي بمجموعها إلى تحقيق الأهداف العامة وإشباع الحاجات ومعالجة المشكلات المجتمعية. فالموازنة عبارة عن نظام متكامل من المدخلات والأهداف والعمليات والمخرجات والآثار الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية [١؛ ص ص ٨١ - ٨٤].

تحتل الموازنة العامة كأداة تنفيذية للسياسة المالية للحكومات عموماً بأهمية خاصة في مجال التنمية الشاملة وبرامج الإصلاح الاقتصادي والإداري والمالي. وتتجلى هذه الأهمية للموازنة في الدول النامية التي تقع غالبيتها بين فكي كماشة أحدهما يمثل الطموحات والأهداف التنموية الشاملة والآخر يمثل المحدودية في الإمكانيات والمصادر المالية والإدارية وغيرها من متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية [٢؛ ص ص ٩ - ٣٢].

وتواجه عملية تنفيذ السياسات المالية العامة والتي تتضمنها الموازنة الحكومية عقبات عديدة أهمها الندرة والمحدودية في المصادر المالية المتاحة، وضعف الإمكانيات التنظيمية والبشرية، وضعف التنسيق خصوصاً بين السياسات الحكومية المختلفة والأولويات المرتبطة بها، وإدارة المديونية والقروض، وعدم الاستقرار البيئي وآثاره المباشرة على الموازنة الحكومية [٣؛ ص ص ١٢٧ - ١٤٢].

وتحتل أزمة المديونية مكانة مهمة ومقلقة لكثير من الدول والمجتمعات النامية على وجه الخصوص. حيث إن تراكم الديون العامة وخاصة الخارجية منها بالإضافة إلى ضعف إدارتها وتوجيهها واستثمارها واستيعابها وتدني القدرة على الوفاء بها وتحمل أعبائها تؤدي بالنهاية إلى معضلات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية معقدة. إن تفاقم أوضاع المديونية في كثير من الدول النامية قد أدى إلى انهيار اقتصادي حاد في هذه الدول وبالتالي واجهت مشكلات معقدة أثرت سلبياً على مختلف جوانب البناء المجتمعي فيها. وبالتالي تصبح عملية إعداد الموازنة وتنفيذ سياستها وبرامجها في مثل هذه الظروف عملية معقدة [٤؛ ص ص ١٢١ - ١٤١ و ٥؛ ص ص ٨١ - ٩٩].

وما يساعد في فهم طبيعة الموازنة الحكومية هو اعتبارها نظاماً متكاملًا ومفتوحًا. فالموازنة هي عبارة عن مجموعة من الأجزاء المترابطة عضويًا وتشمل المدخلات المالية والبشرية والتنظيمية والمادية والمعنوية وغيرها بالإضافة إلى عمليات اتخاذ القرار ونشاطات سلوكية وتفاعلات عديدة وآثار وأهداف ومخرجات كثيرة تنجم عن تشغيل نظام الموازنة. حيث يتفاعل نظام الموازنة داخلياً أي بين مكوناته وأجزائه الداخلية من جهة وبينها وبين البيئة المحيطة به من جهة أخرى.

وعليه، يمكن اعتبار سياسة الإنفاق العام كنظام فرعي في نظام الموازنة العامة. وبالتالي فإن هذه السياسة تنبثق أولاً عن الموازنة ثم لا بد من انسجامها مع أهداف الموازنة وسياساتها وجوانبها الأخرى، ثانياً. وتوخياً لتبسيط التحليل، فيمكن تصنيف سياسات الموازنة في حزمتين رئيسيتين هما حزمة السياسات التمويلية (مصادر الإيرادات) وحزمة السياسات الإنفاقية (برامج الإنفاق). ويهنا في هذه الدراسة التركيز نسبياً على سياسات الإنفاق العام.

تتمثل سياسة الإنفاق العام بمجموعة التوجهات والافتراضات والأهداف والأولويات والقرارات والبرامج والنشاطات المتعلقة باستخدام المصادر المالية المتاحة للحكومة وتوزيعها وتخصيصها بشكل يراعي النفع العام والمصلحة المجتمعية وأسس العدالة والكفاية والفعالية في استعمال الأموال العامة وفقاً للمصلحة الوطنية العامة [٥؛ ص ١٩٧].

وتتضمن السياسة الإنفاقية العامة وضع البرامج وتحديد المخصصات المالية وتوزيع

المصادر والإمكانات المالية وغيرها بناء على أسس موضوعية وعادلة ورشيدة. ويشمل ذلك التوزيع الجغرافي للمصادر والبرامج (بين المناطق المختلفة في الدولة) وبين القطاعات (الصناعية والزراعية والخدمية وغيرها) وبين الوظائف الحكومية (الأمن والدفاع والصحة والتعليم والبيئة وغيرها) وبين الأجهزة الحكومية (المركزية والمحلية وغيرها) وبين الإنفاق الجاري والرأسالي والاستثماري والاستهلاكي وغير ذلك من الأسس المدروسة والمهمة.

وعلى الرغم من أهمية الرشد في رسم السياسة المالية وتنفيذها في مختلف الأوضاع والدول إلا أن أهمية الرشد تزداد وضوحاً في الأوضاع والدول التي تتصف بالفقر والمحدودية في المصادر والإمكانات بالمقارنة مع الأعباء المتنامية عليها. أي أن الرشد في السياسات المالية عموماً (التمويلية والإنفاقية) هو من المبادئ الراسخة في الفكر الاقتصادي والمالي ويمثل ما يجب أن يكون عليه الأمر في رسم السياسات وتنفيذها. ولكن هذا المبدأ يحتاج إلى التزام وتطبيق أدق في الأوضاع المالية والاقتصادية الصعبة مثل الندرة المالية وأزمة المديونية وتعاطم الالتزامات الحكومية وزيادة الطموحات التنموية الشاملة.

ويتطلب الرشد في رسم السياسات الإنفاقية قيامها على أسس الأولويات والتوقيت الملائم لتنفيذها والعدالة الاجتماعية وتحقيقها للأهداف المرسومة والسيطرة على المديونية وإدارتها بفعالية واستخدامها بأفضل وجه والارتكاز إلى الحقائق والمعلومات الدقيقة والحديثة وما إلى ذلك من أسس.

أهمية الدراسة وأهدافها

إن تحليل سياسة الإنفاق العام في الأردن خلال عشر سنوات (١٩٨٤ - ١٩٩٣م) يعتبر من المسائل الحيوية والملحة نظراً لأهمية الدور التنموي للقطاع العام في الأردن ولندرة الدراسات في هذا المجال ونظراً لأن المجتمع الأردني يمر بمرحلة مهمة ومتقدمة من التطوير السياسي والإداري العام والشامل لمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الأردن.

إن التعرف على سياسة الإنفاق العام في الأردن له مبررات عديدة ومفيدة أهمها مايلي:

١ - إن للقطاع العام دوراً قيادياً ومؤثراً في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة في الأردن؛ وبالتالي فإن الربط الفعال بين الإنفاق العام وأهداف التنمية الشاملة ومتطلباتها يستلزم جزئياً التعرف على طبيعة الإنفاق العام وسياساته وتطوره كمياً ونوعياً

وجغرافياً وغير ذلك من التفاصيل التي تعني بالنهاية ضرورة إجراء تحليل شامل لسياسات الإنفاق العام في الأردن بغية توجيهه بشكل سليم ليراعي المصلحة الوطنية العامة وأهداف التنمية في الأردن .

٢ - الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد الأردني وتأثير القطاع العام بها وخصوصا الندرة في المصادر الطبيعية والمالية وأزمة المديونية وتنامي الإنفاق العام وأعباء التنمية وعدم الاستقرار البيئي وغير ذلك من الخصائص والمشكلات التي تتطلب درجات متزايدة من الوعي والرشد المالي والإنفاقي . وهذا أيضا لن يتأتى إلا من خلال التحليل والدراسات العلمية المستندة إلى الحقائق الرقمية حيث يؤمل أن تكون هذه الدراسة خطوة في هذا الاتجاه .

٣ - ندرة الدراسات المتعلقة بالمالية العامة في الأردن وخصوصا تلك المتعلقة بتحليل النفقات العامة .

٤ - إن الأردن يشهد مرحلة ديناميكية وتقدمية في مجال التطوير الإداري والسياسي العام وبالتالي فإن مثل هذه المرحلة تتطلب التسلح بالأساليب العلمية في اتخاذ القرارات ورسم السياسات الوطنية العامة . وبالتالي فإن هذه الدراسة تأتي تطبيقاً لهذا التوجه وبغية اعتماد الأساليب العلمية في رسم سياسات الإنفاق وتطويرها مستقبلاً بشكل يساعد على تحسين الأوضاع المالية العامة والسيطرة عليها وتوجيهها بشكل فعال .

٥ - يؤمل أن تتوصل هذه الدراسة إلى نتائج موضوعية وتحديد مقترحات تسهم في تعزيز السياسة المالية العامة (وخاصة الإنفاقية منها) للأردن .

وترمي هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الرئيسة التالية :

١ - التمهيد إلى تحليل سياسات الإنفاق العام في الأردن من خلال مقدمة نظرية موجزة وعرض للدراسات السابقة في هذا المجال .

٢ - تقديم تحليل إحصائي للسياسات الإنفاقية العامة في الأردن خلال عشر سنوات (١٩٨٤ - ١٩٩٣م) بحيث يتم التعرف على هذه السياسات من خلال بيان التطور الكمي والنوعي للنفقات وتحليل للعوامل المحيطة بها خلال فترة الدراسة .

٣ - تحديد بعض النتائج التي يكشف عنها التحليل الإحصائي وتقديم بعض المقترحات أو التوصيات التي تساعد في تطوير سياسة الإنفاق العام في الأردن .

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وبشكل خاص استخدام الأساليب الإحصائية الملائمة لتحقيق أهدافها. وتستمد الدراسة بياناتها ومعلوماتها من المصادر الجاهزة الثانوية التي تتمثل بالمقتنيات المكتبية وأهمها الكتب والدوريات (المقالات والأبحاث العلمية) والوثائق الرسمية.

وتمثل النسب المئوية للتطور الكمي والنوعي ونسبة التغير في المؤشرات الإحصائية (بناء على سنة أساس محددة) الأساليب الإحصائية المستخدمة في هذه الدراسة. وبالرغم من بساطة هذه الأساليب إلا أنها ملائمة لأغراض هذه الدراسة ومقبولة علمياً. ويشمل التحليل النفقات التي تقوم بها الوزارات والدوائر المركزية وفروعها في المحافظات الأردنية المختلفة. ولا تشمل هذه الدراسة نفقات المؤسسات العامة المستقلة أو الهيئات المحلية (المجالس البلدية والقروية) في الأردن.

محددات الدراسة

واجهت هذه الدراسة عددا من الصعوبات أو المحددات وأهمها مايلي:

- ١ - تداخل تصنيف الموازنة العامة وازدواجيته أحيانا وخصوصا في مجال تصنيف النفقات الرأسمالية في الباب الثاني من الموازنة العادية وموازنة التمويل. بالإضافة إلى نقص في تصنيف الموازنة (نفقاتها) من حيث المعيار الوظيفي والجغرافي والتي تلزم لأغراض التحليل العلمي ولأغراض رسم السياسات الإنفاقية وتوجيهها.
- ٢ - التناقض أحيانا بين الأرقام المختلفة في جداول الموازنة حيث اعتمد الباحث الأرقام الأحدث عند التناقض بين المصادر المختلفة.

الدراسات السابقة

تتصف الدراسات التطبيقية حول السياسة المالية العامة بشقيها التمويلي والإنفاقي بالندرة النسبية الكبيرة، وبندره أكبر في الأردن. حيث تناولت دراسات عديدة لكنها محدودة جانباً أو أكثر من جوانب السياسة المالية العامة. ففي دراسة تناولت تحليل اتجاهات الإيرادات المحلية في الموازنة العامة الأردنية

والعوامل المؤثرة فيها تبين نجاح الحكومة الأردنية في تضييق الفجوة بين الإيرادات المحلية والنفقات الجارية بالرغم من كل الصعوبات والعقبات في هذا المجال. كما أظهرت الدراسة نفسها تحسنا تدريجيا ملموسا في مجال الإيرادات المحلية وخاصة من ضرائب الدخل والضرائب الجمركية. وأوصت الدراسة بتطوير التشريعات المالية والإدارية ومحاولة تنويع الإيرادات المحلية وتعزيز المشاركة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص في الأردن [٦؛ ص ص ٢٦ - ٢٩].

وتبين من دراسة أخرى حول الموازنة الاستثمارية للمجالس المحلية في الأردن أن المشروعات الخدمية حظيت بحصة كبيرة (٧٦٪) من إجمالي المخصصات المالية وبرامج الإنفاق المحلي في الخطة الثلاثية (١٩٨٧ - ١٩٨٩) للمجالس البلدية والقروية في الأردن. وأظهرت الدراسة نفسها وجود عجز مالي كبير في مجال تمويل برامج الإنفاق المحلي من خلال الموارد الذاتية للمجالس المحلية في الأردن. وأوصت الدراسة بضرورة إجراء تقويم ميداني وفعلي للبرامج الإنفاقية للهيئات المحلية في الأردن كما أوصت بإعادة النظر في الأولويات وتخصيص المصادر المالية والبرامج الخدمية والإنتاجية في ضوء الحاجات والظروف المحلية في الأردن [٧؛ ص ص ٧٩ - ٨١].

وفي دراسة حول القروض الخارجية وآثارها على الاقتصاد القومي في الأردن تبين وجود ارتفاع في نسبة خدمة الدين العام الخارجي بالمقارنة مع الناتج القومي الإجمالي وبالمقارنة مع حجم الصادرات الوطنية للأردن وبالتالي معاناة الأردن من نقص العملات الأجنبية وزيادة في الضرائب. وأوصت الدراسة بضرورة إعادة تنظيم القروض الخارجية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية المدرة للدخل. كما أوصت الدراسة نفسها بضرورة تعزيز الصادرات الوطنية واستقطاب حوالات الأردنيين في الخارج واستبدال القروض الخارجية بالقروض المحلية حيثما كان ذلك مناسباً وممكناً [٨؛ ص ٧٣].

أما الدراسات التي تناولت الإنفاق العام بحد ذاته فهي محدودة وتركز على بعض جوانبه دون غيرها. فقد تبين من دراسة ميدانية حول ترشيد الإنفاق العام في الأردن وجود غموض في مفهوم الترشيح وعدم وجود سياسة محددة بهذا الخصوص. كما بينت الدراسة نفسها وجود معوقات سلوكية ومؤسسية وتشريعية واجتماعية ومالية وإدارية مهمة تؤثر سلباً على ترشيد الإنفاق العام في الأردن [٩؛ ص ص ٦٦ - ٦٧].

وأظهرت دراسة أخرى حول الإنفاق العام وأثره على الاقتصاد الأردني وجود تزايد مستمر ومطرّد في حجم النفقات العامة بسبب السياسات المالية التوسعية وزيادة مجالات التدخل الحكومي في الأردن. وبينت الدراسة نفسها التوجه الاستهلاكي في الإنفاق العام في الأردن. وأوصت الدراسة بضرورة الحد من المستوردات الاستهلاكية ودعم الإنتاج المحلي وترشيد الاستهلاك والإنفاق العام [١٠؛ ص ص ٢١٥ - ٢٣٢].

وتبين من دراسة أخرى حول الإنفاق الاستهلاكي في الأردن أن الاستهلاك الإجمالي يستوعب معظم الناتج القومي كما أن زيادة الدخل المتاح تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الكلي بنسبة تفوق الدخل القومي مما يخلق عجزاً في الإنتاج لصالح الاستهلاك [١١؛ ص ٢٤٢].

وأظهرت دراسة حول ترشيد الإنفاق على التعليم وجود بعض المشكلات في هذا المجال من أهمها صعوبة قياس الأهداف كمياً والارتفاع المتزايد في تكاليف التعليم وصعوبة التوازن في خدمة التعليم بين مختلف المناطق في الدول النامية [١٢؛ ص ص ١٧ - ٢٩].

وتبين من دراسة أخرى حول ترشيد الإنفاق العام أن هذا الأخير يتضخم باستمرار في مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء بالرغم من اختلاف الظروف والأوضاع الاقتصادية في هذه الدول، كما أن الزيادة النسبية الكبيرة في متطلبات الإنفاق العام واتساع الفجوة بينها وبين الإيرادات المتاحة تدعو إلى تطبيق مبدأ ترشيد الإنفاق العام بقصد تحقيق أفضل العوائد من المصادر المالية المحدودة. وأظهرت الدراسة ذاتها صعوبة تطبيق أسلوب تحليل الفائدة والتكلفة في المشروعات العامة وبالتالي ضرورة إدخال عنصر التكلفة أو الفائدة الاجتماعية في هذا المجال. وأوصت الدراسة باستخدام أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنات الحكومية من أجل ترشيد نفقاتها العامة [١٣؛ ص ص ٤٤٩ - ٤٥٢].

وبينت دراسة أخرى حول الإنفاق المظهري في دوائر الدولة ومؤسساتها في العراق أسباب الزيادة الكبيرة والمستمرة في النفقات العامة وخصوصاً الاستهلاكية منها. ومن أهم هذه الأسباب: زيادة الإيرادات العامة والتضخم المستمر في الجهاز الوظيفي واتساع نشاطات الحكومة في مختلف المجالات التنموية. وبينت الدراسة ذاتها الآثار السلبية لزيادة الإنفاق العام وأهمها تفاقم المشكلات المالية وزيادة الاستهلاك على حساب الإنتاج وتنامي المستوردات وغيرها [١٤؛ ص ص ٩٨ - ٩٩].

وأخيراً، فقد تبين من دراسة حول ترشيد الإنفاق الحكومي في مجال نقل موظفي الدولة في العراق أيضاً. أن هناك آثاراً سلبية للإنفاق الاستهلاكي والمظهري على الاقتصاد القومي. وأوصت الدراسة في هذا المجال بضرورة إلغاء النقل الفردي للموظفين أو حصره بنطاق ضيق جداً، وتأسيس منشأة عامة للنقل مقابل أجور محددة وتقليص مستوردات الدولة من السيارات [١٥؛ ص ص ٥٥ - ٥٧].

فرضيات الدراسة

تستند هذه الدراسة إلى الفرضيات التالية:

- ١ - تشكل النفقات الجارية النسبة الأكبر من النفقات العامة العادية في الأردن خلال فترة الدراسة.
- ٢ - تشكل نفقات الدفاع والأمن نسبة مهمة (تزيد على ٢٥٪) من النفقات العامة العادية خلال فترة الدراسة أيضاً.
- ٣ - تشكل الرواتب والأجور أكبر نسبة بين أنواع الإنفاق العادي للجهاز المدني في الأردن خلال فترة الدراسة.
- ٤ - إن النفقات العامة الإجمالية في الأردن تزيد بنسبة متناقصة خلال فترة الدراسة.

سياسة الإنفاق كنظام فرعي في السياسة المالية العامة في الأردن

تعتبر سياسة الإنفاق العام جزءاً لا يتجزأ من نظام الموازنة العامة والتي تعكس السياسة المالية الحكومية وأدائها التنفيذية التي تترجم السياسات العامة إلى واقع مادي ملموس، أي أن أولويات السياسة المالية وأهدافها المترابطة تنفذ من خلال استخدام برامج الموازنة العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي. كما أن أفضل طريقة لفهم ديناميكية السياسة المالية وأدائها التنفيذية (الموازنة العامة) تتمثل في النظرة النظامية لهذه الأمور وغيرها نظراً لترابطها الحيوي والعضوي مع بعضها البعض ومع البيئة المحيطة بها. فالموازنة هي عبارة عن نظام متكامل من الأهداف والمصالح والسياسات والبرامج والنشاطات والمصادر التي تحدد وفقاً للمصلحة والظروف الوطنية والبيئة المحيطة عموماً. كما أن للموازنة وجهين مترابطين هما الإيرادات والنفقات العامة. وتُعبّر السياسة المالية (الإيرادية أو الإنفاقية) عن

مجموعة التوجهات والأولويات والأهداف والنشاطات والإجراءات التي تتبناها الحكومة بقصد إحداث التأثيرات الملائمة للاقتصاد والمجتمع بما فيه من حاجات ومشكلات وظروف عديدة [١؛ ص ١٩٧].

ومن المعروف أن الموازنة العامة والسياسة المالية المرتبطة بها تعمل في إطار نظام بيئي يتسم بالتعقيد والحركية. أي أن النظام البيئي المحيط بالموازنة الأردنية يتشكل من مجموعة كبيرة من الجوانب والعوامل والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية المترابطة والتي تتصف أيضاً بعدم الاستقرار والتغير السريع. وبالتالي فإن الموازنة العامة الأردنية (بما فيها السياسة الإنفاقية وغيرها) تعمل في بيئة ديناميكية وظروف متقلبة (كمياً ونوعياً. . . .) وتعتبر الخصائص الاقتصادية والاجتماعية من أهم المؤثرات الحيوية في مجال الموازنة العامة الأردنية. ومن أبرز هذه الخصائص مايلي [٦؛ ص ٩-١٤ و ١٦؛ ص ٧-١١]:

١ - الندرة الكبيرة في المصادر الاقتصادية الطبيعية والمادية والمالية مما ينعكس سلبياً على أوضاع الإيرادات العامة والقدرات الإنفاقية للحكومة وسياساتها العامة.

٢ - الاعتماد الكبير على المساعدات والتمويل الخارجي وما يرتبط بذلك من آثار سلبية وعدم استقرار وما إلى ذلك.

٣ - عدم الاستقرار البيئي عموماً من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك التغيرات السكانية المفاجئة بسبب الهجرات القسرية إلى الأردن. وبالتالي حدوث تأثيرات سلبية كبيرة وظهور حاجات ومتطلبات إنفاقية هائلة تفوق قدرات الحكومة والاقتصاد الوطني والإمكانات المحلية عموماً.

٤ - وجود عجز مزمن في الميزان التجاري بسبب محدودية الإنتاج المحلي والفجوة بين الصادرات الوطنية والمستوردات الخارجية من السلع.

٥ - اتساع قطاع الخدمات مقابل قطاع صناعي (إنتاج سلعي) ضيق نسبياً مما يوسع الفجوة بين الإنتاج والاستهلاك المحلي ويؤثر سلبياً على الخصائص والظروف الاقتصادية والمالية للحكومة.

ويلاحظ أن الموازنة العامة في الأردن تنطلق في السنوات المتعاقبة من سياسات ومرتكزات محددة منذ فترة طويلة نسبياً وما زالت قائمة حتى يومنا هذا، وأهم هذه السياسات والمرتكزات مايلي [١٧؛ ص ١٠٣-١٠٤ و ١٨؛ ص ٤٠]:

- ١ - تعزيز قدرات الدفاع القومي والأمن الوطني معا.
 - ٢ - تقليص الاعتماد على المساعدات والتمويل الخارجي خاصة في مجال الإنفاق الجاري للحكومة .
 - ٣ - الإدارة الفعالة للتنمية الوطنية الشاملة من خلال تشجيع المبادرة الخاصة وخلق المناخ الاستثماري الملائم وإقامة البنية التحتية الملائمة .
 - ٤ - تحسين مستوى الخدمات العامة (كمياً ونوعياً) وتطوير الأجهزة الإدارية الحكومية وزيادة فعاليتها في خدمة المجتمع وتنميته .
 - ٥ - تطوير الاقتصاد الوطني في مختلف قطاعاته وتحسين سبل الاعتماد على الذات في المجالات السلعية والخدمية والمالية وغيرها .
- ونظراً لطبيعة الموازنة العامة وسياساتها الإنفاقية والإيرادية وكونها نظاماً مفتوحاً يتأثر بالظروف المحيطة ويؤثر فيها ويتفاعل معها فقد كان لذلك أثر ملموس على توجهات السياسة المالية وإمكاناتها المتاحة للحكومة الأردنية والاقتصاد الوطني في الأردن . حيث تأثرت الموازنة الأردنية خلال العقود الماضية وحتى الآن بالتطورات المختلفة محلياً وعربياً ودولياً . وبالتالي فقد قامت الحكومة الأردنية باتخاذ إجراءات مالية واقتصادية ملائمة لمواجهة هذه التطورات ، ومن بين أهم هذه الإجراءات تبني برنامج وطني للتصحيح الاقتصادي تم وضعه بمساعدة من البنك الدولي .
- وأهم ملامح هذا البرنامج وأهدافه هي زيادة قدرات الاقتصاد الوطني والحكومة الأردنية في الاعتماد على الذات وتخفيض العجز المالي والتجاري وتحسين ميزان المدفوعات الوطني والسيطرة على أوضاع المديونية الخارجية والمحلية وتقليص الفجوة بين الإنتاج والاستهلاك المحلي [١٩ ؛ ص ص ٢ - ١٢] .
- ومن الطبيعي أن تتأثر سياسية الإنفاق العام بالظروف والمتغيرات المحيطة بالموازنة العامة في الأردن . حيث اتجهت السياسة المالية العامة في الآونة الأخيرة إلى اتخاذ خطوات عديدة يمكن وصفها بالشدّة والرشد بغية تصحيح الأوضاع المالية والاقتصادية العامة والخاصة على حد سواء وبشكل يساعد في تحقيق أهداف السياسة المالية العامة المتمثلة بالاستقرار الاقتصادي (مكافحة التضخم والبطالة) ، والسيطرة على المديونية والاعتماد على الذات وغيرها من الأهداف الوطنية الكبرى . وركزت الحكومة في الآونة الأخيرة على ضرورة

ترشيد الإنفاق العام وضبطه ضمن الإمكانيات المحلية وخصوصاً في مجال الإنفاق الجاري للحكومة. كما تم تشديد دور الرقابة المالية العامة وتفعيل نشاطات أجهزتها المختلفة وخاصة ديوان المحاسبة بغية ضبط الإنفاق العام وتحسين الأداء المالي والإداري للأجهزة الحكومية عموماً. وقامت الحكومة الأردنية أيضاً باتخاذ إجراءات مالية في مجال الإيرادات العامة (جباية وإدارة) بحيث تسهم في زيادة فعالية السياسة المالية للدولة بجانبها الإيرادي والإنفاقي. ونظراً لأن كثيراً من التفصيلات ربما تخرج عن إطار هذه الدراسة وأهدافها فقد اكتفى الباحث بالإشارة إلى أهم الجوانب في هذا الخصوص دون غيرها.

وبالرغم من اقتصار هذه الدراسة على تحليل سياسة الإنفاق العام في الأردن إلا أن الإشارة إلى الأوضاع المالية (الإيرادية) للحكومة الأردنية قد يكون أمراً مفيداً ومساعداً في هذا المجال. خصوصاً وأن دراسة أخرى قد غطت موضوع تحليل الإيرادات العامة في الأردن [٦؛ ص ص ٧-٤٠]. ويبين الجدول رقم (١) الإيرادات العامة في الموازنة الأردنية مصنفة حسب مصادرها الرئيسية ودون الخوض في تفصيلاتها للأسباب المذكورة آنفاً. حيث يتضح من الجدول نفسه (رقم ١) وجود اعتماد نسبي كبير للموازنة الأردنية على المصادر الخارجية للإيرادات بما في ذلك المساعدات المالية والقروض، وقد تراوحت نسبة الإيرادات المحلية إلى الإيرادات العامة في الأردن بين ٥٢ و ٦٦٪ خلال فترة الدراسة (١٩٨٤ - ١٩٩٣) بينما تراوحت نسبة المصادر الخارجية إلى الإيرادات العامة بين ٣٤ و ٤٨٪ خلال الفترة نفسها وهي نسبة مرتفعة وتؤثر سلباً على أوضاع الموازنة العامة والاقتصاد الأردني عموماً وتجعلها عرضة لعدم الاستقرار وما يرافق ذلك من مشكلات.

وجدير بالذكر أن تخفيض العجز وتعزيز الاعتماد على الذات (المصادر المحلية للإيرادات) وبالتالي خفض نسبة الاعتماد على المصادر التمويلية الخارجية هي أهداف طويلة الأمد للحكومة الأردنية. وقد أدت الأوضاع والظروف التي مر بها الأردن مؤخراً إلى تشديد السياسات المالية للحكومة وترشيدها وتطويرها بحيث إنها تمكنت في نهاية الأمر وفي السنوات الثلاث الأخيرة (١٩٩١ - ١٩٩٣) من إحراز تحسن ملموس في الإيرادات المحلية وزيادة إسهامها في الإيرادات العامة في الأردن. ويبين الجدول رقم ٢ نسبة التغير في الإيرادات العامة في الأردن من مختلف مصادرها. حيث حققت الإيرادات المحلية نمواً ملحوظاً (تراوح ما بين ٥٢ و ١٠٢٪) خلال السنوات الأخيرة.

جدول رقم (١). يبين مصادر الإيرادات العامة في الموازنة الأردنية خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣ م).

الإيرادات العامة	القروض (موازنة التمويل)			المساعدات المالية	المحلية	الإيرادات العامة
	المجموع	قروض	أقساط مستردة			
٦٧٩ (٪١٠٠)*	١٥٨ (٪٢٣)	١٤٨ (٪٢١)	١٠ (٪٢)	١٠٦ (٪١٦)	٤١٥ (٪٦١)	١٩٨٤
٨٤٦ (٪١٠٠)	٢١٧ (٪٢٦)	١٩٨ (٪٢٣)	١٩ (٪٣)	١٨٨ (٪٢٢)	٤٤١ (٪٥٢)	١٩٨٥
٩٠٦ (٪١٠٠)	٢٤٨ (٪٢٧)	٢٣٥ (٪٢٦)	١٣ (٪١)	١٤٤ (٪١٦)	٥١٤ (٪٥٧)	١٩٨٦
٨٧١ (٪١٠٠)	٢١١ (٪٢٤)	١٩٣ (٪٢٢)	١٨ (٪٢)	١٢٨ (٪١٥)	٥٣٢ (٪٦١)	١٩٨٧
٩٥٤ (٪١٠٠)	٢٥٥ (٪٢٧)	٢٣٣ (٪٢٥)	٢٢ (٪٢)	١٥٥ (٪١٦)	٥٤٤ (٪٥٧)	١٩٨٨
١٠٨٣ (٪١٠٠)	٢٥٦ (٪٢٤)	٢٢٨ (٪٢١)	٢٨ (٪٣)	٢٦٢ (٪٢٤)	٥٦٥ (٪٥٢)	١٩٨٩
١١٧٠ (٪١٠٠)	٢٦٢ (٪٢٢)	٢٣٢ (٪٢٠)	٣٠ (٪٢)	١٦٤ (٪١٤)	٧٤٤ (٪٦٤)	١٩٩٠
١٤٥٦ (٪١٠٠)	٣٩٧ (٪٢٧)	٣٣٩ (٪٢٣)	٥٨ (٪٤)	٢٣٠ (٪١٦)	٨٢٩ (٪٥٧)	١٩٩١
١٧٢٦ (٪١٠٠)	٤٢٨ (٪٢٥)	٣٧٨ (٪٢٢)	٥٠ (٪٣)	١٩٨ (٪١١)	١١٠٠ (٪٦٤)	١٩٩٢
١٦٣٩ (٪١٠٠)	٤٠٩ (٪٢٥)	٣٥٩ (٪٢٢)	٥٠ (٪٣)	١٥٥ (٪٩)	١٠٧٥ (٪٦٦)	١٩٩٣

* الأرقام بين قوسين تمثل النسبة المئوية من مجموع الإيرادات العامة.

* مصدر الجدول: [٢٠؛ الجداول الإحصائية للموازنة].

جدول رقم (٢). يبين نسبة التغير في الإيرادات العامة في الأردن من مختلف المصادر خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣). (١٩٨٨ = ١٠٠)*

الإيرادات السنوات	المحلية	المساعدات المالية	القروض	مجموع الإيرادات العامة
١٩٨٤	-٢٤%	-٣٢%	-٣٨%	-٢٩%
١٩٨٥	-١٩%	+٢١%	-١٥%	-١١%
١٩٨٦	-٦%	-٧%	-٣%	-٥%
١٩٨٧	-٢%	-١٧%	-١٧%	-٩%
*١٩٨٨	صفر	صفر	صفر	صفر
١٩٨٩	+٤%	+٦٩%	+٠,٤%	+١٤%
١٩٩٠	+٣٧%	+٦%	+٣%	+٢٣%
١٩٩١	+٥٢%	+٤٨%	+٥٦%	+٥٣%
١٩٩٢	+١٠٢%	+٢٨%	+٦٨%	+٨١%
١٩٩٣	+٩٨%	صفر	+٦٠%	+٧٢%

* اتخذت سنة ١٩٨٨ كأساس (سنة صفرية) للتغير في الإيرادات العامة.

* مصدر الجدول: [٢٠؛ الجداول الإحصائية للموازنة].

تصنيف النفقات العامة في الموازنة الأردنية

يقتضي تحليل سياسة الإنفاق العام التعرف على طبيعة التصنيف وتبويب النفقات العامة في الموازنة الحكومية. حيث تعتمد الموازنة العامة في الأردن على نظام متعدد الأبعاد في تصنيف نفقاتها والذي يمزج بين التصنيف الإداري والوظيفي والاقتصادي، ومن المعروف أن التصنيف الإداري يتخذ من الوحدات الحكومية (الوزارات والدوائر والمؤسسات) أساساً لبيان المخصصات الإنفاقية التي رصدتها الحكومة لكل وحدة حكومية في سنة مالية معينة.

بينما يقوم التصنيف الوظيفي على أساس الوظائف الحكومية الرئيسية مثل الدفاع والأمن والصناعة والخدمات الاجتماعية والصحة والتربية والتعليم والثقافة وغيرها. أما التصنيف الاقتصادي للنفقات العامة فيقوم على التمييز بين الإنفاق الجاري (ذات طبيعة استهلاكية مثل الرواتب والمياه والهاتف والكهرباء والصيانة . . . الخ) والإنفاق الرأسمالي والاستثماري (مثل الأثاث، المباني، الآلات، المشاريع . . .). [١٩؛ ص ٤ - ١٤].

وتقسم الموازنة الأردنية إلى بابين يتضمن الأول منها الموازنة الجارية (إيرادات ونفقات) بينما يتضمن الآخر الموازنة الرأسمالية (إيرادات ومشاريع تنموية مختلفة). ويمكن اعتبار هذه الموازنة في بابها بمثابة الموازنة العادية للحكومة بينما توجد موازنة أخرى هي بمثابة موازنة طارئة (غير عادية) لمواجهة أية ظروف طارئة بحيث تحدد إيرادات هذه الموازنة الطارئة وتبين أوجه إنفاقها وفقاً للمصادر المالية المتاحة والمتطلبات الإنفاقية الملائمة للظروف المحيطة. كما يوجد موازنة أخرى تتعلق بإيرادات القروض (الخارجية والمحلية) وسبل إنفاقها وتسمى بموازنة التمويل أي أن هذه الموازنة تكشف عن أوضاع الدين العام المحلي والخارجي وكيفية إنفاقه (على الأقساط والفوائد والمشاريع المختلفة).

وتتضمن فئات الإنفاق الجاري في الموازنة الأردنية مايلي: [١٩؛ ص ١٤].

- ١ - النفقات على الرواتب والأجور والعلاوات التي يتقاضاها موظفو الدولة عموماً.
- ٢ - النفقات التشغيلية على السلع والخدمات التي يحتاجها تسيير العمل الحكومي والخدمات العامة للمواطنين وتشمل هذه النفقات مصروفات عديدة مثل الإيجارات والاتصالات والماء والكهرباء والمحروقات والصيانة والقرطاسية وغيرها.
- ٣ - النفقات التحويلية وتشمل المصروفات الحكومية على الضمان الاجتماعي والمساهمات والإعانات والبعثات والتقاعد والتعويضات وما إلى ذلك من نفقات.
- ٤ - نفقات أخرى متفرقة تشمل مصروفات غير عادية (غير متكررة) مثل دعم المؤسسات العامة ودعم المواد التموينية وإغاثة النازحين وما إلى ذلك.

أما النفقات الرأسمالية في الموازنة الأردنية فتشمل المخصصات المالية للمشروعات التنموية التي تمولها الحكومة من إيراداتها الجارية والذاتية وتشمل هذه النفقات مختلف

المجالات الخدمية التي تتولاها الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة [١٩؛ ص ٤].
وتحدد نفقات موازنة التمويل وفقا لمصادر الإيرادات (القروض المحلية والخارجية)
والشروط المرافقة لذلك إن وجدت أو تبين الحكومية أوجه إنفاقها وفقا للأهداف
والسياسات والمشكلات التي يواجهها الاقتصاد الوطني [١٩؛ ص ٤].
وتقتصر النفقات التفصيلية المعلنة في وثيقة الموازنة العامة في الأردن (قانون الموازنة)
على نفقات الجهاز المدني للحكومة بينما تظهر النفقات على الأمن والدفاع كمخصصات
إجمالية فقط بسبب الطبيعة السرية لهذه النفقات ولأغراض المصلحة الوطنية العليا.

تحليل اتجاهات الإنفاق العام والسياسات التي يتضمنها

يُعبّر الإنفاق العام وتطور اتجاهاته الكمية والنوعية عن سياسات الحكومة الاقتصادية
والاجتماعية والمالية وتوجهاتها وأهدافها المختلفة في ظل الظروف البيئية المحيطة. وبالتالي
فإن رسم السياسات الإنفاقية وتنفيذها يتم في إطار السياسات المالية والعامة للدولة ويجب
أن ينسجم معها ويأتي ترجمة لها من خلال النشاطات والبرامج الإنفاقية في مختلف المجالات
الاقتصادية والخدمية وغيرها.

ومن الطبيعي أن سياسات الإنفاق العام هي بمثابة النظام المفتوح والذي يتفاعل مع
محيطه الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بحيث إنه يستجيب مع المتغيرات مؤثراً فيها ومتأثراً
بها في معادلة تحكمها مجموعة من المعطيات والفرص والمحددات التي ترسم طبيعة الاستجابة
المطلوبة والممكنة. إن سياسة الإنفاق العام في الأردن كانت دوماً في تفاعل مستمر مع البيئة
المحيطة بمختلف مستوياتها المحلية والإقليمية والدولية. كما أن المتبع لهذه السياسة لا يجد
صعوبة في ملاحظة الاستجابة السريعة والمباشرة التي تتبناها سياسة الإنفاق العام في الأردن
في ظل التطورات التي مر بها الأردن في مختلف المراحل الزمنية. كما أن سياسة الإنفاق العام
في الأردن تستجيب للخصائص والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الأردن.
وقد ارتكزت السياسة الإنفاقية العامة في الأردن عبر سنوات طويلة إلى عدد من المبادئ
(الثوابت) ومجموعة من الإجراءات الملائمة للظروف المتغيرة عموماً. ومن أهم المبادئ
الراسخة في سياسة الإنفاق العام في الأردن مايلي [١٧؛ ص ص ١٠٣ - ١٠٤]:

١ - الاهتمام بتحسين المستوى العام للخدمات الحكومية باستمرار ومن النواحي

الكمية والنوعية التي تضمن مستويات حياة متقدمة باطراد لكافة المواطنين وفي مختلف المناطق الحضرية والريفية والبدوية .

٢ - تعزيز المؤشرات الاقتصادية كالدخل والاستقرار الاقتصادي وتعزيز الصادرات الوطنية وتحسين المناخ الاستثماري والإنتاج المحلي في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والتجارية وغيرها من متطلبات التنمية الشاملة .

٣ - المحافظة على الأمن الداخلي وتعزيز القدرات الدفاعية الوطنية والاستقرار العام من خلال المحافظة على مستوى إنفاقي ملائم للقوات المسلحة وأجهزة الأمن المختلفة .

٤ - تطوير الإدارة العامة الأردنية وتعزيز قدراتها المختلفة بشرياً وتنظيمياً ومالياً وغير ذلك من السبل الكفيلة برفع مستويات الأداء العام فيها . ويتضمن ذلك تطوير الإدارة المالية العامة وتحسين الإيرادات المحلية وخفض العجز في الموازنة وتقليل الاعتماد المالي على المصادر الخارجية وتطوير الضرائب وترشيد الإنفاق العام وضبطه ضمن مستويات ملائمة للإمكانات والمصادر والأولويات الوطنية .

وقد تضمنت الموازنة العامة الأردنية في سنواتها المالية المتعاقبة برامج إنفاقية تنسجم تماماً مع الأولويات والأهداف التي حددتها مبادئ السياسة المالية العامة في الأردن . ويبين الجدول رقم ٣ تطور النفقات العامة الجارية للجهاز المدني في الأردن خلال فترة الدراسة (١٩٨٤ - ١٩٩٣) حيث يلاحظ من الجدول عموماً أن إجمالي النفقات الجارية للجهاز المدني قد شكل ما يقرب من خمس النفقات العامة أو بنسبة تراوحت بين ٢٠ و ٢٣٪ منها خلال فترة الدراسة وهي نسبة مهمة لكنها مستقرة . أما من حيث طبيعة الإنفاق الجاري فقد كانت كما يلي مرتبة وفقاً للأهمية النسبية لكل منها بالمقارنة مع إجمالي النفقات العامة في الأردن :

(أ) احتلت النفقات على الرواتب والأجور من حيث الأهمية النسبية المرتبة الأولى بين فئات الإنفاق الجاري في الموازنة الأردنية وبنسب تراوحت بين ١٥ و ١٧٪ خلال فترة الدراسة .

(ب) احتلت النفقات التشغيلية على السلع والخدمات اللازمة لسير عمل الأجهزة الإدارية العامة المرتبة الثانية في أهميتها النسبية وبنسب من إجمالي النفقات العامة في الأردن تراوحت بين ٣ و ٦٪ خلال فترة الدراسة ذاتها .

جدول رقم (٣) : بين أهم النفقات الجارية (للجهاز المدني) في الموازنة الأردنية مصنفة حسب الفئات المختلفة للإنفاق خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣ م).*

التفقات	التفقات المادية التكررة (الجارية) للجهاز المدني				التفقات
	الرواتب والأجور والمسلاترات	التفقات التعميلية (سلع وخدمات)	التفقات التعميلية أخرى**	تفقات المجموع	
١٩٨٤	٩٩	٣٧	٧	٢	١٤٥
(/١٥)	(/٦)	(/١)	(/٢٢)	(/١٠٠)	٦٧٣
١٩٨٥	١١٢	٣٨	٩	٣	١٦٢
(/١٥)	(/٥)	(/١)	(/٢١)	(/١٠٠)	٧٦٠
١٩٨٦	١٢٣	٤١	١٠	٤	١٧٨
(/١٥)	(/٥)	(/١)	(/٢٢)	(/١٠٠)	٨٢٥
١٩٨٧	١٣٢	٣٣	٧	٤	١٧٦
(/١٥)	(/٤)	(/١)	(/٢٠)	(/١٠٠)	٨٧٥
١٩٨٨	١٤٨	٣٩	٩	٤	٢٠٠
(/١٦)	(/٤)	(/١)	(/٢٢)	(/١٠٠)	٩٢٦
١٩٨٩	١٤٧	٣٨	٩	٤	١٩٨
(/١٥)	(/٤)	(/١)	(/٢٠)	(/١٠٠)	٩٩٣

١٠٣٣	١١١	٤	١٢	٣٤	١٦١	١٩٩٠
(/١٠٠)	(/٢٠)	-	(/١)	(/٣)	(/١٦)	
١١٠٠	٢٤٦	٥	١٢	٤٧	١٨٢	١٩٩١
(/١٠٠)	(/٢٢)	-	(/١)	(/٤)	(/١٧)	
١٢٠٤	٢٧٨	٦	١٣	٥٥	٢٠٤	١٩٩٢
(/١٠٠)	(/٢٣)	-	(/١)	(/٥)	(/١٧)	
١٣٢٨	٣٠٧	٦	١٢	٦٣	٢٢٦	١٩٩٣
(/١٠٠)	(/٢٣)	-	(/١)	(/٥)	(/١٧)	

- * تشير الأرقام بين قوسين إلى النسبة المئوية للنفقات من إجمالي النفقات العامة.
 - ** تشمل نفقات غير عادية على الآلات والأجهزة والألات والمعدات وغيرها.
 - *** باستثناء النفقات الواردة في موازنة التمويل وخاصة بإجراءات القروض واستخداماتها المختلفة.
- مصدر الجدول: [٢٠]؛ الجداول الإحصائية للموازنة].

(ج) احتلت النفقات التحويلية المرتبة الثالثة في الأهمية النسبية وبنسبة مئوية تمحورت حول نسبة الـ (١٪) من إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال فترة الدراسة .
 (د) احتلت النفقات الأخرى المتفرقة (على أشياء غير متكررة) المرتبة الأخيرة بين فئات الإنفاق الجاري في الأردن وبنسبة ضئيلة من إجمالي النفقات العامة الجارية لم تصل نسبة الـ (١٪) خلال سنوات الدراسة إلا في عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٨ فقط . وربما تشكل هذه الملاحظة ظاهرة صحية من حيث ضبط النفقات غير العادية أو المجدولة في خطة الموازنة العادية .

ويبين الجدول رقم ٤ نسبة التغير في النفقات الجارية في الموازنة الأردنية خلال فترة الدراسة (١٩٨٤ - ١٩٩٣) . وتعكس نسبة التغير السنوي في الإنفاق على مختلف فئات الإنفاق الجاري اتجاهها عاما تزايديا أي أنها تعكس نموا نسبيا متواصلا خلال السنوات المختلفة باستثناء عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٩ ولبعض أوجه الإنفاق فقط كما هو مبين في الجدول المذكور (رقم ٤) .

ويلاحظ من الجدول نفسه أيضا وجود نمو مرتفع نسبياً في كل فئات الإنفاق الجاري خلال السنوات الثلاث الأخيرة (١٩٩١ - ١٩٩٣) . ويمكن تفسير ذلك بمجموعة المتغيرات والعوامل التي أثرت على الاقتصاد والمجتمع الأردني عقب حرب الخليج . حيث استقبل الأردن مايربو على ٣٠٠ ألف مواطن عائد من الخارج وما رافق ذلك من زيادة الأعباء الإنفاقية على الدولة . وقد رافق ذلك أيضا زيادة ملحوظة في الإيرادات العامة من مصادرها المحلية والخارجية (القروض) خلال الفترة نفسها كما هو مبين في الجدول رقم ٢ .

وتعكس الأرقام النسبية في الجدولين (٣ ، ٤) نموا عاما في النشاط الحكومي في الأردن خصوصا عند ربط هذه الأرقام مع الأرقام في الجدول رقم ٢ . حيث نمت الموازنة العامة الأردنية بشقيها الإنفاقي والإيرادي بسبب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية المختلفة .

ويبين الجدول رقم (٥) تطور الإنفاق العام من حيث حجم الإنفاق ونسبته إلى إجمالي النفقات العامة وطبيعته الاقتصادية (جارية أو رأسمالية) والقطاع الذي ينفق عليه (المدني أو العسكري) خلال فترة الدراسة (١٩٨٤ - ١٩٩٣) .

* (١٩٨٨ = ١٠٠)

جدول رقم (٤). بين نسبة التغير في النفقات الجارية للمجهز المدني في الموزنة الأردنية.
مصنفة حسب الفئات المختلفة للإنفاق خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣)

النفقات		النفقات المادية المتكررة (الجارية) للمجهز المدني			النفقات		
السنرات	الرواتب والأجور والمسالات	النفقات التشغيلية (سلع وخدمات)	النفقات التشغيلية التوعيبية	نفقات أخرى***	المجموع	جميع النفقات النامية****	
١٩٨٤	٪٣٣ -	٪٥ -	٪٢٢ -	٪٥٠ -	٪٢٨ -	٪٢٧ -	
١٩٨٥	٪٢٤ -	٪٣ -	صفر	٪٢٥ -	٪١٩ -	٪١٨ -	
١٩٨٦	٪١٧ -	٪٥ +	٪١١ +	صفر	٪١١ -	٪١١ -	
١٩٨٧	٪١١ -	٪١٥ -	٪٢٢ -	صفر	٪١٢ -	٪٦ -	
١٩٨٨	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	
١٩٨٩	٪٠,٧ -	٪٣ -	صفر	صفر	٪١ -	٪٧ +	
١٩٩٠	٪٩ +	٪١٣ -	٪٢٣ +	صفر	٪٦ +	٪١٢ +	
١٩٩١	٪٢٣ +	٪٢١ +	٪٣٣ +	٪٢٥ +	٪٢٣ +	٪١٩ +	
١٩٩٢	٪٣٨ +	٪٤١ +	٪٤٤ +	٪٥٠ +	٪٢٣ +	٪٣٠ +	
١٩٩٣	٪٥٣ +	٪٦٢ +	٪٢٣ +	٪٢٠٠ +	٪٩٥ +	٪٢٣ +	

* تقاربت سنة ١٩٨٨ كأساس (سنة صفرية) للتغير في النفقات العامة.

** تشمل نفقات غير عادية على الآلات والأجهزة والآلات والمعدات وغيرها.

*** واستثناء النفقات الواردة في موزنة التمويل والمخاضة بقرارات القروض واستخدمتها المختلفة.

مصدر الجدول: [٢٠] الجداول الإحصائية للموازنة].

جدول رقم (٥). بين إجمالي نفقات الجهاز المدني (الجارية والرأسالية) وإجمالي النفقات على الدفاع والأمن ونسبة كل منها إلى إجمالي النفقات العامة في الموازنة الأردنية خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣)*.

(لأقرب مليون دينار أردني)

مجموع النفقات العامة**	الدفاع والأمن	الجهاز المدني		النفقات العامة	
		المجموع	رأسالية	جارية	السنوات
٦٧٣ (٪١٠٠)	١٩٧ (٪٢٩)	٤٧٦ (٪٧١)	١٨٥ (٪٢٨)	٢٩١ (٪٤٣)	١٩٨٤
٧٦٠ (٪١٠٠)	٢٢٤ (٪٢٩)	٥٣٦ (٪٧١)	٢١٧ (٪٢٩)	٣١٩ (٪٤٢)	١٩٨٥
٨٢٥ (٪١٠٠)	٢٥٠ (٪٣٠)	٥٧٥ (٪٧٠)	٢٥٤ (٪٣١)	٣٢١ (٪٣٩)	١٩٨٦
٨٧٥ (٪١٠٠)	٢٥٣ (٪٢٩)	٦٢٢ (٪٧١)	٢٧٢ (٪٣١)	٣٥٠ (٪٤٠)	١٩٨٧
٩٢٦ (٪١٠٠)	٢٥٧ (٪٢٨)	٦٦٩ (٪٧٢)	٢٥٧ (٪٢٧)	٤١٢ (٪٤٥)	١٩٨٨
٩٩٣ (٪١٠٠)	٢٥٢ (٪٢٥)	٧٤١ (٪٧٥)	٢٤٣ (٪٢٥)	٤٩٨ (٪٥٠)	١٩٨٩
١٠٣٣ (٪١٠٠)	٢٢٥ (٪٢٥)	٧٧٨ (٪٧٥)	١٩١ (٪١٨)	٥٨٧ (٪٥٧)	١٩٩٠
١١٠٠ (٪١٠٠)	٢٧٠ (٪٢٤)	٨٣٠ (٪٧٦)	١٩٦ (٪١٨)	٦٣٤ (٪٥٨)	١٩٩١
١٢٠٤ (٪١٠٠)	٢٩١ (٪٢٤)	٩١٣ (٪٧٦)	٢٧٢ (٪٢٣)	٦٤١ (٪٥٣)	١٩٩٢
١٣٢٨ (٪١٠٠)	٣٠٠ (٪٢٣)	١٠٢٨ (٪٧٧)	٣٤٠ (٪٢٥)	٦٨٨ (٪٥٢)	***١٩٩٣

* الأرقام بين قوسين تمثل النسبة المئوية للإنفاق من إجمالي النفقات العامة.

** باستثناء النفقات الواردة في موازنة التمويل والمحاسبة بإيرادات القروض واستخداماتها المختلفة.

*** تقديرية.

مصدر الجدول: [٢٠؛ الجداول الإحصائية للموازنة].

وجدير بالتنويه (كما ذكرنا سابقاً) أن خطة الموازنة (قانون الموازنة) تحوى فقط الأرقام الإجمالية فيما يخص الإنفاق على الدفاع والأمن والتي هي ذات طبيعة عسكرية وسرية وغير متاحة عمومًا. بينما تظهر الموازنة العامة تصنيف النفقات العامة للجهاز المدني وفقاً لطبيعتها الاقتصادية أي الإنفاق الجاري والرأسمالي. وقد لاحظ الباحث وجود ازدواجية أو تداخل في تصنيفات الموازنة من حيث إن الموازنة العادية الجارية للحكومية احتوت أيضاً نفقات رأسمالية تم تمويلها من الإيرادات العادية المحلية (الذاتية). بينما اقتصرت النفقات الرأسمالية التي ظهر في الجدول رقم (٥) على تلك التي تم تمويلها من خلال موازنة التمويل (القروض الخارجية والمحلية). وبالتالي فقد كان حري بتصنيف الموازنة العامة الأردنية أن يخلو من هذه الازدواجية التي قد تؤدي إلى لبس في البيانات والمعلومات التي تحتويها وثيقة الموازنة. حيث وجد الباحث صعوبة كبيرة في فصل البيانات المختلفة في هذا المجال.

وبعبارة مبسطة فقد شملت الموازنة الجارية التي تظهر أرقامها في الجدول رقم (٥) البابين الأول (النفقات العادية الجارية) والثاني (العادية الرأسمالية) والممولين من الإيرادات المحلية أو الذاتية للحكومة الأردنية. بينما يقصد بالنفقات الرأسمالية في الجدول نفسه (رقم ٥) تلك الممولة من موازنة التمويل أو القروض العامة المحلية والخارجية. كما لا يوجد تفصيل للإنفاق على الدفاع والأمن من حيث الطبيعة الاقتصادية (الجاري والرأسمالي).

ويلاحظ من الجدول نفسه (رقم ٥) أن الإنفاق على الدفاع والأمن يشكل نسبة مهمة تراوحت بين ٢٣ و ٣٠٪ من إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال فترة الدراسة. وبالرغم من ارتفاع الأهمية النسبية للنفقات الدفاعية والأمنية إلا أنها قد تعتبر ملائمة للظروف والتحديات التي تحيط بالأردن ورغم محدودية إمكاناته المادية والمالية عمومًا.

أما نفقات الجهاز المدني (الجارية والرأسمالية معاً) فقد شكلت النسبة الأكبر والتي تراوحت بين ٧٠ و ٧٧٪ من إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال فترة الدراسة. وقد تراوحت نسبة الإنفاق الجاري بين ٣٩ - ٥٨٪ من إجمالي النفقات العامة في الأردن. بينما تراوحت نسبة الإنفاق الرأسمالي بين ١٨ و ٣١٪ من إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال الفترة ذاتها.

ويبين الجدول رقم (٦) نسبة التغير في الإنفاق الحكومي على الجهازين المدني والعسكري والنفقات الجارية والرأسمالية. ويتضح من الجدول المذكور وجود تنام مطرد في

الحجم الإجمالي للإنفاق العام في الأردن وخاصة في السنوات الثلاث الأخيرة (١٩٩١ - ١٩٩٣). ويلاحظ أيضاً من الجدول نفسه أن زيادة نسبة الإنفاق على الجهاز المدني كانت أكبر من نسبة زيادة الإنفاق على الجهاز العسكري في الأردن. وقد يفسر ذلك بعدة أمور من أهمها ضعف الإمكانيات المالية والاقتصادية للأردن عموماً ومشكلات المديونية ونقص المساعدات العربية والخارجية والتوجهات السلمية التي تمر بها المنطقة عموماً.

جدول رقم (٦). يبين نسبة التغير في الإنفاق الحكومي في الأردن مصنفاً وفقاً للجهازين المدني والعسكري (الدفاع والأمن) وطبيعة النفقات (جارية ورأسالية) خلال الفترة (١٩٨٤ - ١٩٩٣).
*(١٠٠ = ١٩٨٨)

التفقات العامة السنوات	الجهاز المدني		الدفاع والأمن	مجموع النفقات العامة**
	جارية	رأسالية		
١٩٨٤	%٢٩-	%٢٨-	%٢٣-	%٢٧-
١٩٨٥	%٢٣-	%١٦-	%١٣-	%١٨-
١٩٨٦	%٢٢-	%١-	%٣-	%١١-
١٩٨٧	%١٥-	%٦+	%٢-	%٦-
١٩٨٨	صفر	صفر	صفر	صفر
١٩٨٩	%٢١+	%٥-	%٢-	%٧+
١٩٩٠	%٤٣+	%٢٦-	%١-	%١٢+
١٩٩١	%٥٤+	%٢٤-	%٥+	%١٩+
١٩٩٢	%٥٦+	%٦+	%١٣+	%٣٠+
١٩٩٣	%٦٧+	%٣٢+	%١٧+	%٤٣+

* اتخذت سنة ١٩٨٨ كأساس (سنة صفرية) للتغير في النفقات.

** باستثناء النفقات الواردة في موازنة التمويل والخاصة بإيرادات القروض واستخداماتها المختلفة.

مصدر الجدول: [٢٠؛ الجداول الإحصائية للموازنة].

كما يلاحظ من الجدول نفسه ارتفاع نسبة الزيادة في الإنفاق الجاري بالمقارنة مع نسبة الزيادة في الإنفاق الرأسمالي في السنوات الأخيرة أيضاً ويمكن أن يفسر ذلك بطبيعة الأعباء المتنامية على الخدمات العامة بسبب التغيرات والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والناجمة جزئياً عن آثار حرب الخليج واستقبال الأردن لآلاف العائدين الأردنيين.

التوجهات الجديدة للسياسة المالية العامة في الأردن

استجابة لمتطلبات برنامج التصحيح الاقتصادي في الأردن (١٩٩٢ - ١٩٩٨) والذي وُضع بالتعاون مع البنك الدولي فقد اتخذت الحكومة الأردنية حزمة من الإجراءات المالية المناسبة لهذا البرنامج والتي تهدف بمجملها إلى تعزيز القدرات الذاتية للاقتصاد الأردني ومعالجة الاختلالات الهيكلية فيه. ويهدف برنامج التصحيح الاقتصادي بشكل خاص إلى مساعدة الأردن في الأمور التالية: [٢١؛ ص ٢ - ٣].

- ١ - معالجة أزمة المديونية التي تعاني منها الأردن وخصوصاً الديون الخارجية منها بحيث يحافظ الأردن على سمعته الطيبة ويمكنه من إعادة جدولة الديون بشكل يسهل إدارتها وتحمل أعبائها (الأقساط والفوائد) ضمن الإمكانيات المتاحة.
- ٢ - تشجيع المبادرة الخاصة وتفعيل دور القطاع الخاص وخلق المناخ الملائم لتطوير الإنتاج المحلي في مختلف القطاعات الاقتصادية في الأردن.
- ٣ - تخفيض العجز في الموازنة الحكومية والقضاء عليه تدريجياً بحيث تتوازن هذه الموازنة (تساوى الإيرادات مع النفقات) ويكون هناك ملائمة بين الإمكانيات والأعباء الإنفاقية للحكومة.
- ٤ - تحسين ميزان المدفوعات والميزان التجاري والمحافظة على الاستقرار المالي والنقدي والاقتصادي عموماً بما في ذلك بناء الاحتياطي الملائم من العملات الأجنبية ومكافحة التضخم والبطالة وتحسين الصادرات الوطنية وضبط الائتمان الوطني.

وقد جاءت الموازنات الحكومية منذ عام ١٩٩٢ وحتى عام ١٩٩٤ منسجمة إلى حد بعيد مع توجهات برنامج التصحيح الاقتصادي وأهدافه المذكورة آنفاً. كما جاء مشروع موازنة الدولة في الأردن لعام ١٩٩٤، والمعروض حالياً للمناقشة في مجلس النواب الأردني

ليشكل نقلة نوعية في اتجاه تصحيح الأوضاع المالية العامة. حيث حقق هذا المشروع ولأول مرة في تاريخ الأردن توازناً في الأرقام الإجمالية للموازنة العامة وفي كل أبوابها الجارية والرأسمالية. بينما حققت الموازنة الأردنية لعام ١٩٩٣ توازناً بين الإيرادات المحلية والنفقات الجارية فقط. وهذا يعني تحقيق أحد الأهداف المهمة للسياسة المالية العامة (الإنفاقية والإيرادية) في الأردن. وقد خلقت موازنة (١٩٩٤) من العجز وبحيث تم التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة العادية (البابين الأول والثاني من الموازنة) ضمن الإمكانيات الذاتية والمحلية فقط. وبالرغم من ذلك فإن الموازنة نفسها (١٩٩٤) احتوت موازنة للتمويل (القروض) بحث يقابلها استخدامات (نفقات) محددة أيضاً. كما تميزت موازنة عام ١٩٩٤ بإضافة تصنيف جديد للموازنة تمثل في التصنيف الجغرافي لبرامج الإنفاق الحكومي وفقاً للتقسيمات الإدارية (المحافظات) في المملكة [٢٢].

ونظراً لمحدودية البيانات والمعلومات حول التوجهات الحالية والمستقبلية للموازنة العامة الأردنية فإنه من الصعوبة بمكان إجراء تحليل علمي شامل، ويعتمد عليه في هذا الخصوص وقت إعداد هذه الدراسة حيث إن هذه التوجهات في طور الإعداد والتغيير النسبي والمعلومات غير كافية عموماً. وبالتالي ربما يكون هذا الموضوع صالحاً لدراسات مستقبلية في السنوات القليلة القادمة بعد أن تكون المعلومات قد توافرت واستقرت وتم توثيقها وتجهيزها لأغراض البحث العلمي.

الاستنتاجات والتوصيات

بناءً على التحليل الإحصائي والعرض العلمي للبيانات والمعلومات حول سياسات الإنفاق العام في الأردن، توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

أولاً: بخصوص فرضيات الدراسة تبين مايلي:

(١) تبين صحة الفرضيات الثلاث الأولى وهي كما يلي:

١ - شكّلت النفقات العامة الجارية النسبة الأكبر من النفقات العامة العادية في

الأردن وبنسب تراوحت بين ٣٩ و ٥٨٪ خلال فترة الدراسة.

٢ - شكّلت النفقات على الدفاع والأمن نسبة مهمة تراوحت بين ٢٣ و ٣٠٪ من

إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال فترة الدراسة .

٣ - شكّلت النفقات على الرواتب والأجور أكبر نسبة بين أنواع النفقات العادية للجهاز المدني في الأردن وبنسب تراوحت بين ١٥ و ١٧٪ من إجمالي النفقات العامة في الأردن خلال فترة الدراسة .

(ب) تبين عدم صحة الفرضية الرابعة لأنه تبين وجود نمو مطرد في إجمالي النفقات العامة في الأردن وليس كما نصت الفرضية من أن هذه النفقات تزيد بنسبة متناقصة خلال فترة الدراسة .

ثانياً : توصلت الدراسة إلى نتائج أخرى أهمها مايلي :

١ - بالرغم من وجود مرتكزات أساسية (مبادئ) للموازنة العامة في الأردن وبشقيها الإيرادي والإنفاقي إلا أن سياسات الموازنة تتصف بالمرونة الملائمة لمواجهة التطورات والمتغيرات المختلفة بها في ذلك من إجراءات مالية محددة وأهمها تلك المتعلقة بترشيد الإنفاق العام وضبطه وتخفيض العجز في الموازنة الحكومية بل والتوازن فيها خلال السنوات الأخيرة .

٢ - عدم دقة تصنيف الموازنة العامة وخاصة الازدواجية في تصنيف النفقات الرأسمالية بين الباب الثاني من الموازنة العادية وموازنة التمويل (القروض) وبالتالي إرباك القارئ والمحلل لبنود الإنفاق في الموازنة العامة . وبالتالي يفضل أن يكون التصنيف موحدًا لكل النفقات من الطبيعة الواحدة والمتشابهة . وخلت الموازنة من التصنيف الوظيفي لبنود الإنفاق العام بشكل يراعي التنسيق والشمول بهذا الخصوص .

٣ - إدخال إضافة نوعية في تصنيف الموازنة لعام ١٩٩٤ من خلال التبيويب الجغرافي للنفقات العامة حسب المحافظات في الأردن ، وبالرغم من سلامة مثل هذا التوجه من حيث المبدأ إلا أنه يحتاج إلى تحديد الأسس التي قام عليها ورصد المخصصات الجغرافية التي تتلاءم مع الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة .

٤ - انسجام الموازنة العامة وسياساتها المالية (الإيرادية والإنفاقية) مع توجهات وأهداف برنامج التصحيح الاقتصادي المنوه عنه في هذه الدراسة .

٥ - يوجد توجه استهلاكي في مجال النفقات العامة في الموازنة الأردنية . وقد يعود السبب في ذلك إلى طبيعة الاقتصاد الأردني وارتفاع نسبة مساهمة قطاع الخدمات فيه

والتوقعات والمتطلبات الاجتماعية من الحكومة ودوافع تحسين مستويات الحياة في الاقتصاد والمجتمع الأردني عمومًا.

التوصيات

توصي هذه الدراسة بما يلي:

١ - إعادة تصنيف الموازنة العامة الأردنية وخصوصًا من جانب النفقات العامة بحيث يراعي المعيار الجغرافي الذي تبنته الحكومة في موازنة ١٩٩٤ ولكن بشكل متكامل وشمولي وواضح الأسس. وأيضًا مراعاة المعيار الوظيفي في تصنيف النفقات العامة بشكل شمولي ومتكامل أيضًا بحيث يظهر الجهد الحكومي الكلي في مجال الوظائف العامة المختلفة مثل الصحة والتعليم والزراعة والطاقة والبحث العلمي وغيرها؛ حيث إن التصنيف الحالي يقتصر على الوحدات الإدارية الممثلة لهذه الوظائف كلاً على حدة. ومن الضروري أيضًا صياغة التصنيف الاقتصادي (الجاري والرأسمالي) بشكل دقيق ومتكامل بحيث يتم تجنب الازدواجية الواضحة في التصنيف الحالي والمتعلقة بالنفقات الرأسمالية (الباب الثاني من الموازنة العادية وموازنة التمويل).

٢ - ضرورة ترشيد الإنفاق العام والاستمرار في ضبطه ضمن الإمكانيات والمصادر المالية المتاحة محليًا. ويتضمن ذلك زيادة الإنفاق الرأسمالي على حساب النفقات الجارية بحيث يسهم ذلك في مكافحة الفقر والبطالة من خلال المشاريع المنتجة والتي تستوعب جزءًا من البطالة الحالية في الأردن. كما يتضمن ذلك ترشيد الاستهلاك العام والخاص والتوسع في الإنتاج السلعي محليًا وتقليص قطاع الخدمات على حساب زيادة قطاع الإنتاج السلعي.

٣ - تطوير سياسات الإنفاق العام بحيث تراعي الأولويات والأهداف المالية والاقتصادية للدولة وتتسجم مع متطلبات الإدارة المالية الحديثة وقيامها على أسس علمية رشيدة في مجال اتخاذ القرارات وتنظيم المالية العامة في الأردن.

المراجع

[١] عوامل، نائل. الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق / مدخل نظامي مقارن، ط٢. عمان: زهران للنشر والتوزيع، ١٩٩٠م.

[٢] Prest, A.R. *Public Finance in Developing Countries*, 2nd. ed. London: Redwood Burn Limited, 1975.

- [٣] Fishcer Stanley and Easterly, William. "The Economics of the Government Budget Constraint." *The World Bank Research Observer*, Vol.5, No.2, July 1990.
- [٤] Carmichael, Jeffery. "The Debt Crisis: Where do we stand after Seven Years?" *The World Bank Research Observer*, Vol.4, No.2, July 1989.
- [٥] الحياقي، يمن محمد. «أزمة المديونية الخارجية للدول النامية بين التبعية الاقتصادية وتشابك المصالح»، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد ١١، العدد ٤، خريف ١٩٨٧.
- [٦] عوامله، نائل. «تحليل اتجاهات الإيرادات المحلية في الموازنة العامة الأردنية والعوامل المؤثرة فيها»، *مجلة أبحاث اليرموك*، المجلد ٦، العدد ١، ١٩٩٠.
- [٧] عوامله، نائل. «تحليل الموازنة الاستثمارية للمجالس المحلية في الأردن»، *دراسات (الجامعة الأردنية)*، المجلد (٢٠ أ)، العدد ٤، ١٩٩٣.
- [٨] اللوزي، سليمان. «القروض الخارجية وآثارها على الاقتصاد القومي: دراسة تطبيقية على المملكة الأردنية الهاشمية»، *مجلة مؤتمرات للبحوث والدراسات*، المجلد ٤، العدد ١، حزيران ١٩٨٩.
- [٩] عوامله، نائل. «ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن»، *مجلة مؤتمرات للبحوث والدراسات*، العدد ٢، تشرين أول ١٩٩٢.
- [١٠] الزبود، سامي عبدالرحيم. «الإنفاق العام وأثره على الاقتصاد الأردني»، *رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٩.*
- [١١] الشافعي، محمود وعريبات، سليمان. «دراسة قياسية اقتصادية لدوال الإنفاق الاستهلاكي في الأردن»، *دراسات (الجامعة الأردنية)*، المجلد ١٤، العدد ٨، ١٩٨٧.
- [١٢] روفائيل، صليبيا. «ترشيد الإنفاق على التعليم في ضوء الكلفة والإنتاجية أو الفاعلية»، *مجلة التربية الجديدة*، المجلد ٥، العدد ١٤، ١٩٧٧.
- [١٣] التهامي، عرفات. *ترشيد الإنفاق العام*، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٤.
- [١٤] التكريتي، عبدالمجيد رشيد. «تطور الإنفاق المظهري في دوائر ومؤسسات الدولة»، *مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية (جامعة بغداد)*، السنة السادسة، العدد الثاني، مايو ١٩٧٨.
- [١٥] ساقى، سعدون مهدي. «حول ترشيد الإنفاق الحكومي في مجال نقل منتسبي الدولة»، *النفط والتنمية*، المجلد الثامن، العدد الثاني، ١٩٨٢.
- [١٦] Gharaibeh, Hisham. "The Economy of Jordan: Major Trends and Development," *Abhath Al-Yarmouk*, vol.3, No.1, 1987.
- [١٧] عوامله، نائل. «ديناميكية الموازنة العامة في الأردن»، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد ١٢، العدد ١، شتاء ١٩٨٨.
- [١٨] البنك المركزي الأردني. *التقرير السنوي الثاني والعشرون*. عمان: البنك المركزي

الأردني، ١٩٨٥ .

[١٩] دائرة الموازنة العامة (الأردن). قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣ . عمان : دائرة الموازنة العامة، ١٩٩٣ .

[٢٠] دائرة الموازنة العامة (الأردن)، قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (١٩٨٤ - ١٩٩٣) . عمان : دائرة الموازنة العامة .

[٢١] دائرة الموازنة العامة (الأردن)، قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٢ . عمان : دائرة الموازنة العامة، ١٩٩٢ .

[٢٢] دائرة الموازنة العامة (الأردن)، مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٤ . عمان : دائرة الموازنة العامة، ١٩٩٣ .

Analyzing Public Expenditure Policy in Jordan during the Period (1984 -1993)

Na'il A.H.K. Awamleh

*Associate Professor, Department of Administration,
Faculty of Economics and Administrative Sciences
University of Jordan, Jordan*

(Received on 30-6-1414, accepted for Publication on 26-7-1415 A.H.)

Abstract. This study aims at analyzing public expenditure policy objectives during the period (1984-1993). This includes expenditure of ministries, central departments and their branches in the different governorates in the Kingdom. The study aims to pinpoint expenditure objectives, orientations and distribution during ten years (1984-1993) and within domestic environmental context.

Among major findings of this study are:

- 1 – Current, defense and security, and salaries and wages expenditures accounted for large proportion of total government expenditure in Jordan.
- 2 – Government expenditures are steadily growing in size during the study period.
- 3 – Government financial policy maintained its basic objectives such as expenditure rationing, reducing budget deficit, improving revenues and public services.
- 4 – Budget classification is inaccurate and lack other important criteria for classification such as geography and functional criteria.
- 5 – Most of government expenditures are consumptive in nature thus increasing the gap between production and consumption with a ration of (1:2).

The study recommends to develop government budget classification to include geography and functional criteria. It also recommends to adopt more rationing and control policies over public expenditure in Jordan. Finally, it recommends to take effective measures to close the gap between consumption and production in the Jordanian economy.

