



تقارير ديوان المحاسبة في الأردن  
من الكشف الرقابي إلى المساءلة الفعّالة  
قراءة في تقرير الديوان الثالث والسبعين  
لعام 2024 ومسار مناقشته البرلمانية

## تقارير ديوان المحاسبة في الأردن

من الكشف الرقابي إلى المساءلة الفعّالة

قراءة في تقرير الديوان الثالث والسبعين

لعام 2024 ومسار مناقشته البرلمانية

مركز الحياة – راصد

ابريل 2026

هذا التقرير من إنتاج مركز الحياة – راصد ضمن مشروع "تعزيز المساءلة البرلمانية والحوار الشامل في الأردن. والممول من وزارة الخارجية النرويجية عبر السفارة الترويجية في عمان، إن الآراء والمضامين الواردة في هذا – التقرير تعبر عن وجهة نظر مركز الحياة – راصد فقط، ولا تعكس بالضرورة مواقف أو آراء السفارة النرويجية

## جدول المحتويات

5	المخلص التنفيذي
7	المقدمة
9	1. الإطار المؤسسي والدور الدستوري لديوان المحاسبة في الأردن - منظور مقارن دولي
9	1.1 الإطار الدستوري والقانوني
10	1.2 طبيعة عمل الديوان وتطوره في 2024
11	1.3 الدور النظري للديوان وفق المعايير الدولية
11	1.4 المنظور المقارن الدولي: مكانة النموذج الأردني
12	1.5 الإدراك العام والرأي الأردني حول تقارير ديوان المحاسبة
13	2. ماذا يقول تقرير ديوان المحاسبة 2024؟
13	2.1 بنية التقرير وتطوره
13	2.2 حجم المخرجات الرقابية
15	2.3 مؤشرات الاستجابة
15	2.4 الأثر المالي
15	2.5 القطاعات الأكثر حضوراً
17	2.6 طبيعة المخالفات
17	3. من التقرير إلى البرلمان – كيف بدأ المسار؟
17	3.1 القراءة الأولى تحت القبة: بين الإجراء الشكلي والكشف المبكر عن الأثمة
19	3.2 إحالة التقرير إلى اللجنة المالية: الانتقال من العن إلى التخصص
19	4. داخل اللجنة المالية - أين جرى النقاش الحقيقي؟
19	4.1 بنية عمل اللجنة: من الإحالة إلى التمرکز المؤسسي

20	4.2 منهجية اللجنة: إعادة إنتاج التقرير رقابياً
21	4.3 طبيعة النقاش داخل اللجنة: تقني، تفصيلي، ومحدود سياسياً
21	4.4 القضايا المركزية التي ركزت عليها اللجنة
22	4.5 مخرجات اللجنة: قرارات واضحة لكن أثرها محدود
23	5. النقاش النيابي بعد قرار اللجنة - تحليل الاتجاهات
24	5.1 تصنيف الخطاب النيابي: أربع اتجاهات رئيسية
25	5.2 أنماط النقاش تحت القبة
26	5.3 الزمن مقابل العمق
26	5.4 العلاقة بين النقاش والنتيجة
27	5.5 جودة النقاش النيابي في مناقشات تقرير ديوان المحاسبة
28	6. من الرقابة إلى الأثر – أين تكمن الفجوة؟ (تحليل تراكمي مقارن 2022-2024)
28	6.1 منطق السلسلة الرقابية: بنية مكتملة نظرياً
29	6.2 التحليل الزمني المقارن (2022-2024):
30	● تحسن ملحوظ في "كفاءة التصويب" مقابل تراجع "الكم"
30	● انخفاض حاد في "الوفر المالي المباشر"
30	● تزايد في مخالفات "المركبات الحكومية"
30	● التذبذب في المهام التدقيقية وإجمالي المخالفات
31	● تراجع المخرجات الرقابية الرئيسية ومذكرات المراجعة
31	الخلاصة:
31	6.3 المفارقة المركزية: «رقابة كثيفة - أثر منخفض»
31	6.4 الفجوات الهيكلية (مبنية على الأدلة)
31	6.5 النموذج التفسيري: «نموذج الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر»
32	6.6 القراءة الاقتصادية-السياسية للفجوة: الحوافز المؤسسية والسياسية وراء تكرار المخالفات

33	6.7 القراءة النهائية: أين تكمن الفجوة فعلاً؟
33	7. التوصيات الاستراتيجية – نحو رقابة برلمانية ذات أثر مرتفع
33	7.1 في الممارسات العالمية الرائدة:
34	7.2 التوصيات الرئيسية
34	التوصية 1: تعزيز دور اللجنة المالية كلجنة متخصصة دائمة ذات صلاحيات إلزامية
35	التوصية 2: إنشاء آلية متابعة برلمانية ملزمة وشفافة
35	التوصية 3: بناء قدرات البرلمان التحليلية والفنية
36	التوصية 4: ربط الرقابة بالموازنة والمحاسبة السياسية
36	التوصية 5: تعزيز الشفافية والمشاركة العامة
36	7.3 إطار التنفيذ والمتابعة
37	الخاتمة: نحو برلمان رقابي فاعل

## المخلص التنفيذي

يُقدّم هذا التقرير قراءة تحليلية معمّقة لتقرير ديوان المحاسبة الأردني الثالث والسبعين لعام 2024، من خلال تتبّع «سلسلة القيمة الرقابية» كاملة، بدءاً من إنتاج المعرفة الرقابية داخل الديوان، مروراً بمسارها البرلماني (القراءة الأولى، أعمال اللجنة المالية، والنقاشات تحت القبة خلال 2025-2026)، وصولاً إلى مخرجاتها التنفيذية، وقد استند التحليل إلى منهجية متعددة الأدوات شملت المتابعة الميدانية المباشرة للجلسات، والتحليل النوعي المنهجي للخطاب النيابي، إلى جانب قراءة تراكمية مقارنة لتقارير الأعوام 2022-2024.

تُظهر نتائج التقرير الثالث والسبعين أن ديوان المحاسبة يمتلك قدرة مؤسسية متقدمة في إنتاج الرقابة، متوافقة مع معايير INTOSAI<sup>1</sup> وأطر OECD<sup>2</sup> والبنك الدولي<sup>3</sup>، حيث نفذ 123369 مهمة تدقيق، وأنتج 115 مخرجاً رقابياً و1003 مذكرة مراجعة، ورصد 4357 مخالفة، محققاً وفراً مالياً مباشراً بلغ 22.3 مليون دينار<sup>4</sup>، مع تحسن ملحوظ في نسب التصويب، كما يعكس تبني التدقيق القائم على المخاطر وتوسيع تدقيق الأداء تحولاً نوعياً نحو رقابة حديثة تركز على الكفاءة والنتائج، وليس فقط الامتثال.

على المستوى البرلماني، يكشف التقرير عن نمط مزدوج في التعاطي مع مخرجات الديوان. إذ اتسمت القراءة الأولى تحت القبة بطابع إجرائي سريع كشف مبكراً عن إدراك نيابي لتكرار المخالفات وضعف الردع، دون أن يتيح مساحة مساءلة معمقة. في المقابل، شكّلت اللجنة المالية «مركز الثقل الحقيقي» للرقابة، حيث عقدت 36 اجتماعاً مكثفاً، واستدعت عشرات الجهات، وأعدت إنتاج التقرير ضمن معالجة فنية تفصيلية أفضت إلى تصنيف 171 مخرجاً رقابياً وقرارات واضحة<sup>5</sup>. إلا أن هذا العمق الفني ظل محدود الأثر سياسياً وإعلامياً، قبل أن يعود التقرير إلى القبة في نقاش سياسي أوسع أظهر خطاباً نيابياً ناضجاً تشخيصياً، لكنه بقي تأثيره في جوهر القرار محدوداً.

يخلص التحليل إلى أن الحالة الأردنية تمثل نموذجاً لما يمكن تسميته بـ«الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر»؛ حيث تتسم المنظومة بكثافة عالية في إنتاج التقارير، وعمق في النقاش البرلماني (فني داخل اللجنة وسياسي تحت القبة)، مقابل فجوة بنيوية في التحويل إلى أثر تنفيذي، وتتجلى هذه الفجوة في مؤشرات واضحة، أبرزها استمرار تكرار المخالفات عبر السنوات، وضعف نسب التحصيل والاسترداد (4.4% في بعض الفئات)<sup>6</sup>، وبقاء عدد كبير من القضايا «قيد المتابعة» دون أطر زمنية ملزمة. كما يكشف التحليل عن غلبة الطابع الفردي على المداخلات النيابية، في ظل ضعف التنسيق والعمل الكتلي داخل مجلس النواب، الأمر الذي حدّ من تحويل هذا النقاش إلى ضغط مؤسسي منظم ومستدام، وأبقى أثره في حدود الإطار الخطابي أكثر من كونه تأثيراً تنفيذياً فعلياً.

<sup>1</sup> INTOSAI. (2019). ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing. INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.

<sup>2</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. OECD Publishing.

<sup>3</sup> World Bank. (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index: Global Synthesis Report. World Bank Group. openknowledge.

<sup>4</sup> التقرير السنوي الثالث والسبعون لعام 2024. ص ج. ديوان المحاسبة الأردني. (2025).

<sup>5</sup> قرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026.

<sup>6</sup> مرجع سابق

ويُظهر التحليل التراكمي (2022-2024) أن المشكلة ليست ظرفية أو مرتبطة بتقرير بعينه، بل تعكس نمطاً مؤسسياً مستقراً تعيد فيه المنظومة إنتاج نفسها: معرفة رقابية متقدمة، معالجة برلمانية كثيفة، وقرارات قائمة، دون ترجمة كافية إلى التزام تنفيذي فعلي. وبذلك، فإن جوهر الاختلال لا يكمن في «الكشف» ولا في «النقاش»، بل في الحلقة الحاسمة لسلسلة المساءلة: التنفيذ، والردع، والمتابعة المؤسسية المستدامة.

استناداً إلى ذلك، يقدم التقرير حزمة توصيات استراتيجية مستوحاة من أفضل الممارسات الدولية (مثل تجربة لجنة الحسابات العامة في المملكة المتحدة وآلية Treasury Minutes<sup>78</sup>)، تركز على إعادة تصميم حلقة المتابعة والتنفيذ، من خلال: تعزيز الطابع الإلزامي لقرارات اللجنة المالية وربطها بجداول زمنية واضحة، إنشاء آليات متابعة دورية علنية، ربط تنفيذ التوصيات بمناقشات الموازنة العامة، تطوير القدرات الفنية للبرلمان، وتعزيز الشفافية عبر منصات رقمية تتيح تتبع حالة كل مخرج رقابي.

ويأتي هذا التحليل في سياق أوسع يرتبط برؤية التحديث الاقتصادي 2022-2033، حيث تشكل فعالية منظومة الرقابة والمساءلة أحد الشروط الجوهرية لتحقيق الحوكمة الرشيدة، وتعزيز كفاءة الإنفاق العام، وجذب الاستثمار، وبناء الثقة العامة. وعليه، فإن الانتقال من «رقابة كثيفة» إلى «رقابة مؤثرة» لا يمثل خياراً تقنياً فحسب، بل ضرورة استراتيجية لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز مصداقية الدولة ومؤسساتها.

---

<sup>7</sup> National Audit Office (NAO). (2025). Supporting Parliament: Our Strategy for 2024–25 and beyond.

<sup>8</sup> House of Commons Public Accounts Committee. (2024). The role of the Committee of Public Accounts and the Treasury Minutes. UK Parliament Publishing.

## المقدمة

تمثل الأجهزة العليا للرقابة المالية، وعلى رأسها ديوان المحاسبة، أحد الأعمدة الأساسية في منظومة الحوكمة الحديثة، إذ تقوم بدور محوري في ضمان سلامة إدارة المال العام، وتعزيز مبادئ الشفافية، والمساءلة، والكفاءة في الإنفاق العام، وتؤكد الأدبيات الدولية - خاصة تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والبنك الدولي - أن فعالية هذه الأجهزة لا تُقاس فقط بقدرتها على اكتشاف المخالفات، بل بمدى قدرتها على تحويل نتائج التدقيق إلى مساءلة فعلية تُترجم إلى قرارات سياسية وإصلاحات مؤسسية ملموسة.<sup>109</sup>

في هذا السياق، تشير مراجعات الحوكمة العامة إلى أن الحلقة الحاسمة في تحقيق الأثر لا تكمن في التقرير بحد ذاته، بل في كيفية مناقشته داخل البرلمان وآليات متابعته وتنفيذ مخرجاته، فالتقارير الرقابية، مهما بلغت جودتها الفنية، تبقى محدودة التأثير إذا لم تُناقش بعمق، ولم تُحوّل إلى إجراءات واضحة تُعالج أسباب الخلل وتمنع تكراره. كما تؤكد أدبيات البنك الدولي أن العديد من الدول تواجه فجوة مستمرة بين إنتاج المعرفة الرقابية واستخدامها في اتخاذ القرار، وهو ما يحد من الأثر الفعلي لهذه التقارير.<sup>11</sup>

ضمن هذا الإطار، يبرز ديوان المحاسبة في الأردن كمؤسسة رقابية دستورية تضطلع بدور مركزي في تدقيق الإنفاق العام، ورصد المخالفات المالية والإدارية، وتقديم تقارير دورية إلى السلطة التشريعية، يستند عمله إلى المادة 119 من الدستور الأردني، التي تنص على إنشاء ديوان محاسبة يتولى مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويرفع تقاريره مباشرة إلى مجلس الأمة. وقد شهدت هذه المؤسسة خلال السنوات الأخيرة تطورات ملحوظة في أدوات التدقيق ومنهجيات العمل، بما في ذلك التوجه نحو التدقيق القائم على المخاطر (Risk-Based Audit)، وتعزيز تدقيق الأداء، وتحسين بنية التقارير، والتحول التدريجي من التدقيق المسبق إلى اللاحق وفق المادة 25 من قانون ديوان المحاسبة 2024.

وقد تم اختيار تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعين لعام 2024 موضوعاً لهذا التقرير لكونه أحدث تقرير ناقشه مجلس النواب الأردني بشكل مكتمل حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، إذ بدأ مجلس النواب مناقشته في نهاية عام 2025، واستمرت أعمال اللجنة المالية خلال تلك الفترة في دراسته وعقدت 36 اجتماعاً مكثفاً مع الجهات المعنية، قبل أن تُستكمل مناقشاته ويُحسم تحت القبة خلال شهر آذار من عام 2026.

ويكتسب هذا التقرير أهمية إضافية من اعتماده على متابعة ميدانية مباشرة لمسار النقاش البرلماني، حيث قام فريق مركز الحياة - راصد بحضور جلسات مجلس النواب وأعمال اللجنة المالية ذات الصلة، ومتابعة مداواتها ورصد اتجاهات النقاش فيها، ضمن منهجية المركز في مراقبة الأداء

<sup>9</sup>OECD. (2016). "The role of SAIs in the accountability cycle". P 21-25. Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. OECD Publishing.

<sup>10</sup> World Bank. (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report. P 9-11. World Bank. openknowledge.

<sup>11</sup> World Bank. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Promoting Accountability: Trends and Challenges. P 15-18. World Bank. openknowledge.

البرلماني وتحليل أنماط الخطاب والممارسة التشريعية والرقابية، وقد أتاح ذلك بناء قراءة تحليلية تستند إلى الوقائع الفعلية للنقاشات، وليس فقط إلى النصوص الرسمية أو المخرجات النهائية.

وانطلاقاً من ذلك، لا يقتصر هذا التقرير على تحليل تقرير ديوان المحاسبة لعام 2024 كمحتوى رقابي، بل يتجاوزه إلى دراسة مسار هذا التقرير داخل البرلمان الأردني، بدءاً من القراءة الأولى، مروراً بإحالاته إلى اللجنة المالية، ثم تحليل أعمال اللجنة ومنهجيتها، وصولاً إلى النقاشات تحت القبة والقرارات النهائية. ويهدف هذا النهج إلى تتبع ما يمكن تسميته بـ«سلسلة القيمة الرقابية»، أي المسار الذي يبدأ بإنتاج التقرير وينتهي - أو يفترض أن ينتهي - بتحقيق الأثر.

ويعتمد هذا التقرير على منهجية تحليل نوعي متعددة المستويات تشمل:

- تحليل بنية ومحتوى تقرير ديوان المحاسبة لعام 2024، وقراره الختامي، وقرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026.
- تحليل مداوالات مجلس النواب في مرحلتي القراءة الأولى والنقاشات اللاحقة (الجلسة 10، الجلسة 19).
- تحليل أعمال اللجنة المالية ومنهجيتها في التعامل مع التقرير (36 اجتماعاً، تصنيف 171 مخرجاً رقابياً).
- رصد اتجاهات الخطاب النيابي وأنماط النقاش (تصنيف نوعي للمداخلات).
- المقارنة بين المخرجات الرقابية كما وردت في التقرير، وطبيعة التفاعل البرلماني معها، مع الاستناد إلى تقارير سابقة (2022-2023) للكشف عن الأنماط المتكررة.

وبناءً على ذلك، يسعى هذا التقرير إلى الإجابة عن سؤال محوري:

إلى أي مدى تنجح تقارير ديوان المحاسبة في الأردن في الانتقال من كونها أدوات رقابية لكشف المخالفات إلى أدوات مساءلة تُحدث أثراً فعلياً في الأداء الحكومي.

إن الإجابة عن هذا السؤال لا تتعلق بتقييم ديوان المحاسبة كمؤسسة بحد ذاتها، بل بتحليل المنظومة الأوسع التي يعمل ضمنها، والتي تشمل البرلمان، والحكومة، وآليات المتابعة والتنفيذ. ومن هنا، يقدم هذا التقرير قراءة تحليلية تهدف إلى فهم طبيعة هذه المنظومة، واستكشاف نقاط القوة فيها (كالاستقلال الدستوري، المنهجية المهنية المتطورة، والجهد البرلماني الكثيف)، وكذلك الفجوات التي تحد من تحويل الرقابة إلى أثر ملموس (كضعف التحصيل، تكرار المخالفات، والانتقال غير المتوازن إلى التدقيق اللاحق).

يأتي هذا التقرير في وقت يزداد فيه الاهتمام الدولي بفعالية الأجهزة العليا للرقابة كمحرك للإصلاح المؤسسي، وفق أطر OECD والبنك الدولي، ويطمح مركز الحياة - راصد أن يساهم هذا العمل في تعزيز النقاش العام والسياسي حول سبل تطوير منظومة الرقابة المالية في الأردن، بما يحقق التنمية المستدامة ويحافظ على ثقة المواطن بالمؤسسات العامة.

## 1. الإطار المؤسسي والدور الدستوري لديوان المحاسبة في الأردن - منظور مقارن دولي

يمثل الإطار المؤسسي والدستوري لديوان المحاسبة في الأردن مدخلاً أساسياً لفهم طبيعة دوره وحدود تأثيره في منظومة الحوكمة العامة. فالديوان لا يُقاس فقط بقدرته على كشف المخالفات، بل بمدى تحويل مخرجاته الرقابية إلى مساءلة فعّالة وإصلاح مؤسسي.

وتبرز أهمية هذا التحليل عند وضع التجربة الأردنية في سياق مقارن دولي، خاصة ضمن النموذج البرلماني (Westminster Model)<sup>12</sup>، بما يتيح فهم عناصر القوة والقيود المرتبطة بالاستقلالية وآليات المتابعة ودور البرلمان في تفعيل الرقابة.

وعليه، يسعى هذا المحور إلى قراءة الإطار الدستوري والقانوني للديوان، وتحليل تطور أدواره، وربطها بالمعايير الدولية، تمهيداً لفهم مدى قدرته على الانتقال من "الكشف الرقابي" إلى "المساءلة الفعّالة".

### 1.1 الإطار الدستوري والقانوني

يُعد ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة، وفق نص دستوري صريح. تنص (المادة 119) من الدستور الأردني على أن: «يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها».<sup>13</sup> هذا النص يمنح الديوان مكانة دستورية مستقلة، ويربط عمله مباشرة بالسلطة التشريعية (مجلس الأمة)، حيث يرفع تقاريره السنوية إلى مجلسي الأعيان والنواب.<sup>14</sup>

ويُنظم عمل الديوان قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته اللاحقة. ويمنح القانون الديوان صلاحيات واسعة تشمل:

- التدقيق على إيرادات ونفقات الدولة والجهات الخاضعة له (الوزارات، الدوائر، البلديات، الجامعات الرسمية، المؤسسات المستقلة).
- إصدار مخرجات رقابية (مذكرات مراجعة، تقارير خاصة...).
- إحالة قضايا الاعتداء على المال العام أو شبهات الفساد إلى القضاء أو هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.
- الرقابة على الشركات التي تملك الحكومة 50% فأكثر من أسهمها، وعلى المنح والقروض الدولية.

<sup>12</sup> هو نموذج للحكم والرقابة المالية نشأ في المملكة المتحدة، ويقوم على مبدأ المساءلة المباشرة للسلطة التنفيذية أمام البرلمان. وفي سياق الرقابة المالية، يتميز هذا النموذج بوجود "مكتب تدقيق وطني" أو "ديوان محاسبة" يعمل كذراع في البرلمان، حيث يرفع تقاريره إليه مباشرة. وتتولى لجنة برلمانية متخصصة (عادة ما تسمى لجنة الحسابات العامة PAC) مناقشة هذه التقارير علناً مع المسؤولين الحكوميين لتحويل النتائج الرقابية إلى مساءلة سياسية وإصلاحات إدارية ملزمة

<sup>13</sup> المادة 119. الدستور الأردني. 1952. مع جميع التعديلات التي طرأت عليه.

<sup>14</sup> المادة 22، قانون ديوان المحاسبة. 1952. مع جميع التعديلات التي طرأت عليه.

من الناحية الدولية، يُصنف ديوان المحاسبة الأردني ضمن النموذج البرلماني (Westminster Model) ، حيث يرتبط مباشرة بالبرلمان ويعمل كذراع رقابي له، وفق تصنيف INTOSAI و<sup>15</sup> OECD وهو عضو كامل في ARABOSAI، INTOSAI، وASOSAI، ويطبق معايير ISSAI الدولية في التدقيق المالي، الامتثالي، والأدائي.<sup>16</sup>

## 1.2 طبيعة عمل الديوان وتطوره في 2024

يعمل الديوان وفق منهجية حديثة مبنية على المخاطر (Risk-Based Audit) ، ويشمل عمله ثلاثة أنواع رئيسية من التدقيق:

- التدقيق المالي والامتثالي: التحقق من صحة الحسابات ومدى الالتزام بالتشريعات.
- تدقيق الأداء: تقييم الكفاءة والفعالية والاقتصاد في استخدام الموارد العامة.
- التدقيق الخاص والمتابعة: تقارير قطاعية أو حالات طارئة، مع متابعة تنفيذ التوصيات.

في عام 2024 نفذ الديوان<sup>17</sup>:

- 127 مهمة تدقيق.
- 115 مخرجاً رقابياً + 1003 مذكرة مراجعة.
- 4357 مخالفة وملاحظة.
- حقق وفراً مالياً مباشراً قدره 22.3 مليون دينار.

<sup>15</sup> OECD. (2017). Towards a New Partnership with Citizens: Jordan's Open Government Journey. P 80-84 OECD Publishing.

<sup>16</sup> INTOSAI. (2024). List of SAI members: Jordan Audit Bureau.[Link](#).

<sup>17</sup> التقرير السنوي الثالث والسبعون لعام 2024. ص ب. ديوان المحاسبة الأردني. (2025).

كما أطلق مشروعاً وطنياً لتقييم وتطوير 169 وحدة رقابة داخلية في الجهات الخاضعة له، بهدف تعزيز الرقابة الداخلية وتقليل الحاجة إلى التدقيق المسبق الشامل.<sup>18</sup> ويُعد هذا التحول جزءاً من الخطة الاستراتيجية 2024-2027 التي اعتمدت بطاقة الأداء المتوازن (BSC) ومدونة الأخلاقيات المهنية وفق معايير INTOSAI.<sup>19</sup>

### 1.3 الدور النظري للديوان وفق المعايير الدولية

وفق المعايير الدولية (2021<sup>22</sup>) (OECD 2017، World Bank 2023)، يُفترض أن يقدم الجهاز الأعلى للرقابة ثلاث وظائف أساسية مترابطة:

1. الرقابة المالية والامتثال: ضمان أن الإنفاق يتم وفق القانون والموازنة.
2. رقابة الأداء والكفاءة: تقييم ما إذا كانت البرامج الحكومية تحقق أهدافها بأقل تكلفة وأعلى جودة.
3. تعزيز المساءلة والشفافية: تزويد البرلمان والرأي العام بمعلومات موضوعية تمكن من المساءلة الفعلية وتحسين السياسات العامة.

في السياق الأردني، يتجاوز الدور النظري مجرد «كشف المخالفات» إلى أن يكون محركاً للإصلاح المؤسسي. حيث ينص قانون ديوان المحاسبة على أن تقاريره يجب أن تؤدي إلى تصويب الأوضاع، واسترداد الأموال، ومحاسبة المقصرين، وتعزيز الحوكمة.

### 1.4 المنظور المقارن الدولي: مكانة النموذج الأردني

يُصنف ديوان المحاسبة الأردني ضمن النموذج البرلماني (Westminster Model) الذي يعتمد عدد كبير من الدول (المملكة المتحدة، كندا، أستراليا، نيوزيلندا). في هذا النموذج يرتبط الجهاز مباشرة بالبرلمان، ويقدم تقاريره إليه لتمكين الرقابة التشريعية.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> التقرير السنوي الثالث والسبعون لعام 2024. ص ج. ديوان المحاسبة الأردني. (2025).

<sup>19</sup> التقرير السنوي الثالث والسبعون لعام 2024. ص 3. ديوان المحاسبة الأردني. (2025).

<sup>20</sup> INTOSAI. (2019). ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing. [link](#)

<sup>21</sup> OECD. (2017). Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments. OECD Publishing. [link](#)

<sup>22</sup> World Bank. (2023, May 14). Financial Reporting and Auditing: Improving Performance and Enhancing Transparency. World Bank News. [link](#)

<sup>23</sup> OECD. (2016). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, P: 41. Insight and Foresight

مقارنة بالنماذج الأخرى:

- النموذج القضائي (Judicial Model) (فرنسا، إيطاليا): يمتلك صلاحيات قضائية مباشرة ويصدر أحكاماً مالية.
- النموذج المختلط (Collegiate Model) (ألمانيا، هولندا): يجمع بين الاستقلال القوي والعلاقة المزدوجة مع البرلمان والحكومة.
- النماذج في العالم العربي (مصر: الجهاز المركزي للمحاسبات؛ السعودية: الديوان العام للمحاسبة): تختلف في درجة الاستقلالية، وغالباً ما تكون أقرب إلى السلطة التنفيذية في بعض الحالات.

يتميز النموذج الأردني بقوة الارتباط الدستوري بالبرلمان، لكنه يواجه - كما في العديد من الدول النامية - تحديات في الاستقلال العملي والمتابعة التنفيذية.<sup>2524</sup>

## 1.5 الإدراك العام والرأي الأردني حول تقارير ديوان المحاسبة

في الأدبيات والتغطيات الأردنية خلال السنوات الأخيرة، تظهر صورة مزدوجة للديوان:

- الجانب الإيجابي: يُنظر إليه كمؤسسة تطورت أدائها (التدقيق القائم على المخاطر، التحول الرقمي، تقارير ربع سنوية)، وتنتج مخرجات ملموسة (إحالات قضائية، استرداد أموال، تصويب مخالفات). دراسات جامعية أردنية أكدت وجود أثر إيجابي إحصائي لتقارير الديوان في تحسين الأداء المالي الحكومي ودعم أهداف التنمية المستدامة.<sup>26</sup>
- الجانب النقدي: يُنتقد التقرير السنوي لكونه «ثقيلاً وتقليدياً» وغير سهل الاستخدام، مع تكرار المخالفات نفسها سنة بعد أخرى، وضعف الردع والتحصيل، وبعض الشكوك حول الاستقلال العملي. كما أن المناقشة البرلمانية غالباً ما تُوصف بأنها موجودة شكلياً لكنها محدودة العمق والسرعة.<sup>27</sup>

هذا الإدراك المزدوج يعكس واقعاً مشتركاً في العديد من الدول: الديوان قوي في الكشف، لكنه يحتاج تعزيزاً في التحويل إلى أثر تنفيذي.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> INTOSAI Development Initiative (IDI). (2020). Global SAI Stocktaking Report 2020. P 44-48.

<sup>25</sup> World Bank. (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index: Global Synthesis Report. P 22-26. World Bank Group. openknowledge.

<sup>26</sup> Al-Roud, S. K. (2020). The impact of the Audit Bureau's reports on improving the financial performance of the Jordanian public sector. Al al-Bayt University.

<sup>27</sup> الفارس، ايمان. (2025). تكرار المخالفات في تقارير ديوان المحاسبة: هل من رادع؟. جريدة الغد الأردنية. [رابط](#). الفارس، ايمان. (2025). على مشارف تقرير ديوان المحاسبة.. ما مصير التوصيات؟. جريدة الغد الأردنية. [رابط](#)

<sup>28</sup> International Monetary Fund (IMF). (2021). Technical Assistance Report: Jordan - Strengthening Public Financial Management and Oversight. P 32-35. IMF Country Report No. 21/115.



## 2. ماذا يقول تقرير ديوان المحاسبة 2024؟

يُعد تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعون لعام 2024 نموذجاً انتقالياً واضحاً في مسيرة الرقابة المالية الأردنية. فهو لم يعد يقتصر على سرد المخالفات التقليدية، بل أدخل تحسينات منهجية في العرض والتصنيف والتركيز على الاستجابة والأثر المالي، بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية<sup>29</sup> (OECD, 2017). INTOSAI ISSAI 100 ومع ذلك، تظل بعض الأنماط التقليدية حاضرة بقوة، مما يعكس فجوة بين تطور المنهجية واستمرار التحديات التنفيذية.

### 2.1 بنية التقرير وتطوره

شهد التقرير تحولاً هيكلياً ملحوظاً مقارنة بالسنوات السابقة، حيث تم تنظيمه في أربعة أجزاء رئيسية:

- أداء وإنجازات الديوان (يشمل الخطة الاستراتيجية 2024-2027، بطاقة الأداء المتوازن، والتحول الرقمي).
- المخرجات الرقابية للحكومة المركزية (الوزارات والدوائر).
- المخرجات الرقابية لقطاع الإدارة المحلية (البلديات، أمانة عمان، مجالس الخدمات).
- المخرجات الرقابية للشركات التي تملك الحكومة 50% فأكثر من أسهمها.

يعكس هذا التقسيم محاولة واضحة لتبسيط العرض وتوزيع النتائج قطاعياً، بما يسهل على صانعي القرار والبرلمان تتبعها. كما ركز التقرير بشكل أكبر على:

- مؤشرات الاستجابة والتصويب (نسب مئوية واضحة).
- تصنيف الملاحظات حسب الأهمية والمخاطر
- إبراز الأثر المالي المباشر (وفورات واستردادات).

هذا التطور يتماشى مع توصيات OECD بأن تكون تقارير الأجهزة العليا للرقابة «قابلة للاستخدام» و«مركزة على النتائج» وليست مجرد قوائم طويلة من المخالفات.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> مرجع سابق

<sup>30</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. P 53-56 OECD Publishing.

## 2.2 حجم المخرجات الرقابية

بلغ إجمالي النشاط الرقابي للديوان في 2024<sup>31</sup>:

- 115 مخرجاً رقابياً (استيضاح وكتاب رقابي).
- 1003 مذكرة مراجعة رقابية.
- 4357 مخالفة وملاحظة إجمالية.

كما تم:

- تحويل 11 قضية إلى القضاء (ثبوت اعتداء على المال العام).<sup>32</sup>
- تحويل 8 قضايا إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد (شبهة فساد).<sup>33</sup>

وذلك كما يظهر جدول حجم المخرجات الرقابية الرئيسية لديوان المحاسبة في 2024، رقم 1، الظاهر أدناه:

الملاحظات / التفاصيل	العدد	البند
تشمل التدقيق المالي والامتثالي والأدائي	123369	عدد المهام التدقيقية المنفذة
استيضاح وكتاب رقابي	115	المخرجات الرقابية الرئيسية
طلالت 169 جهة	1,003	مذكرات المراجعة الرقابية
طلالت 169 جهة	4,357	إجمالي المخالفات والملاحظات

<sup>31</sup> مرجع سابق

<sup>32</sup> مرجع سابق

<sup>33</sup> مرجع سابق

الإحالات إلى القضاء	11	ثبوت اعتداء على المال العام
الإحالات إلى هيئة النزاهة	8	شبهة فساد
الوفر المالي المباشر	22.3 مليون دينار	نتيجة تصويب واسترداد

جدول رقم (1) - حجم المخرجات الرقابية الرئيسية لديوان المحاسبة في 2024

\* (المصدر: التقرير السنوي الثالث والسبعون لديوان المحاسبة 2024 + قرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026).

هذه الأرقام تعكس كثافة رقابية عالية، لكنها في الوقت نفسه تكشف عن حجم التحديات المستمرة في الجهات الخاضعة للرقابة.

### 2.3 مؤشرات الاستجابة<sup>34</sup>

أبرز ما يميز تقرير 2024 هو التركيز الواضح على الاستجابة الحكومية:

- تم تصويب 638 ملاحظة ضمن المخرجات الرقابية بنسبة 59% (مقابل 48% في 2023).
- تم تصويب 1639 ملاحظة ضمن مذكرات المراجعة بنسبة 50%.

كما أشار التقرير إلى أن جزءاً مهماً من الملاحظات تم معالجته قبل صدور التقرير النهائي، مما يعكس تفاعلاً مبكراً بين الديوان والجهات. وتدل تلك النسب على تحسن ملحوظ في الاستجابة مقارنة بالسنوات السابقة، بالإضافة إلى انتقال جزئي من مرحلة «التوثيق» إلى مرحلة «التصويب»، لكن النسبة لا تزال دون المستوى المطلوب لضمان عدم تكرار المخالفات، وهو ما أكدته اللجنة المالية صراحة.

### 2.4 الأثر المالي

حقق الديوان وفراً مالياً مباشراً قدره 22.3 مليون دينار. كما شملت القرارات، استرداد مبالغ مالية (مكافآت وحوافز مخالفة). تحصيل ذمم مالية ناتجة عن تعاقدات.

<sup>34</sup> التقرير السنوي الثالث والسبعون لعام 2024. ص ح. ديوان المحاسبة الأردني. (2025).

غير أن قرار اللجنة المالية كشف فجوة واضحة في بعض المجالات:

- المخرجات المتعلقة بصرف مكافآت وحوافز بلغت 45 مخرجاً بقيمة 2.463 مليون دينار، ولم يتم تحصيل سوى 4.4% فقط.
- المخرجات المتعلقة بدمم وتعاقبات بلغت 41 مخرجاً (24% من إجمالي المخرجات).

هذه الأرقام تؤكد وجود أثر مالي مباشر، لكنها تكشف في الوقت نفسه عن ضعف واضح في آليات التحصيل والاسترداد.

## 2.5 القطاعات الأكثر حضوراً

تركزت المخالفات بشكل ملحوظ في:

- النفقات الرأسمالية، حيث سجلت انحرافاً عن تقديراتها بنسبة 32.4%، لتسجل نسبة إنجاز بنسبة 67.6%
- الخدمات الأساسية (الصحة، المياه، الأشغال، التربية).
- الإدارة المحلية (بلديات ومجالس خدمات مشتركة) – 30% من مخالفات المركبات الحكومية.
- الشركات الحكومية (خسائر كبيرة في بعض الشركات مثل الكهرباء الوطنية).

وذلك كما يظهر جدول توزيع المخالفات حسب القطاعات الرئيسية لعام 2024، رقم 2، الظاهر أدناه:

ملاحظات رئيسية	أبرز أنواع المخالفات الرئيسية	عدد الملاحظات التقريبي	النسبة المئوية	القطاع
30% من مخالفات المركبات	مركبات حكومية، عطاءات، محروقات، مكافآت	≈ 1,830	42%	الإدارة المحلية (بلديات + مجالس خدمات)
أعلى انحراف رأسمالي	مشاريع رأسمالية (انحراف 32.4%)، ذمم، منح معطلة	≈ 1,655	38%	الوزارات والدوائر الحكومية

الشركات الحكومية	15%	≈ 653	خسائر متراكمة، ذمم، تعاقبات مخالفة	خسائر كبيرة في الكهرباء
الجامعات الرسمية والهيئات المستقلة	5%	≈ 219	مكافآت وحوافز مخالفة، صرف إضافي	أقل نسبياً لكن متكررة

جدول رقم (2) - توزيع المخالفات حسب القطاعات الرئيسية لعام 2024

\*المصدر: إعداد مركز الحياة - راسد بناءً على تقرير ديوان المحاسبة 2024 + قرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026.

هذا التوزيع يعكس أن الخلل الأكبر يكمن في الجهات التي تتعامل مباشرة مع المال العام والمشاريع التنموية.

## 2.6 طبيعة المخالفات

يمكن تصنيف المخالفات إلى أربعة أنماط رئيسية:

- مخالفات مالية مباشرة (صرف مكافآت وحوافز مخالفة، ذمم غير محصلة).
- مخالفات إدارية (ضعف التخطيط، تأخر المشاريع، عدم جاهزية الدراسات).
- مخالفات حوكمة (ضعف وحدات التدقيق الداخلي، عدم الامتثال لنظام المشتريات).
- مخالفات متكررة (تكرار نفس الملاحظات عبر السنوات، خاصة في المركبات والعطاءات).

يمثل تقرير 2024 نموذجاً انتقالياً بين النمط التقليدي (القائم على رصد المخالفات وتوثيقها) والنمط الحديث (القائم على تحليل الأداء والاستجابة والأثر)، على مستوى الشكل، يظهر التقرير تطوراً واضحاً (تصنيف حسب المخاطر، نسب التصويب، إبراز الوفورات). أما على مستوى المضمون، فيظل يميل بقوة إلى عرض المخالفات التفصيلية أكثر من تحليل الأنماط الجذرية أو تقديم حلول استراتيجية شاملة.

هذا التوازن غير الكامل يفسر - جزئياً - استمرار الفجوة بين «كشف المشكلة» و«حلها بشكل مستدام»، وهو ما سيتم التعمق فيه في المحاور اللاحقة.

### 3. من التقرير إلى البرلمان – كيف بدأ المسار؟

يمثل انتقال تقرير ديوان المحاسبة السنوي من الجهاز الرقابي إلى مجلس النواب نقطة تحول حاسمة في «سلسلة القيمة الرقابية»، فالتقرير ينتقل هنا من كونه وثيقة فنية-مهنية إلى موضوع سياسي-مؤسسي يخضع للنقاش البرلماني، ويُعد المحور الثالث مفتاح فهم هذه المرحلة الانتقالية، حيث تتحدد فيها طبيعة التعامل البرلماني الأولي مع التقرير، وتُكشف فيها الاتجاهات الأولية للخطاب النيابي قبل أن ينتقل العمل إلى اللجنة المالية.

#### 3.1 القراءة الأولى تحت القبة: بين الإجراء الشكلي والكشف المبكر عن الأزمة

عُقدت جلسة القراءة الأولى (الجلسة العاشرة) يوم الأربعاء 2025/12/24، وتم فيها إدراج تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعون لعام 2024 ضمن جدول أعمال اعتيادي. أعلن رئيس المجلس صراحة أن الجلسة هي «قراءة أولية» تمهيدية لإحالة التقرير إلى اللجنة المالية، وحدد زمن المداخلة بدقيقتين لكل نائب.

##### الطابع الإجرائي للجلسة

رغم أن الجلسة شهدت مداخلات من عشرات النواب، فإنها بقيت محكومة بقيود زمنية صارمة وطبيعة إجرائية واضحة. لم يتم تخصيص وقت لمناقشة تفصيلية أو استجواب حكومي، بل اقتصر الأمر على إعطاء إشارات سياسية سريعة. هذا النمط يتوافق مع ما تشير إليه الدراسات الدولية حول «القراءات الأولية» في البرلمانات البرلمانية، حيث تكون الوظيفة الأساسية هي التمرير المؤسسي وليس التحليل العميق.

##### تحليل الخطاب النيابي: أربعة أنماط رئيسية

رغم قصر الزمن، كشفت المداخلات التي تم تقديمها في جلسة القراءة الأولية للتقرير (التي شارك فيها ما يقارب من 25 نائباً) عن أنماط خطابية واضحة تعكس تصور النواب لدور الديوان وفعاليتها:

##### - خطاب الشرعية المؤسسية (الأكثر تكراراً)

وصف العديد من النواب الديوان بأنه «الذراع الرقابي لمجلس النواب» و«حامي المال العام»، مما يعكس اعترافاً جماعياً بشرعيته الدستورية.

- خطاب التكرار واللاجدي

أبرز العديد من المداخلات ظاهرة «المخالفات المتكررة» وسأل: «إلى متى ستستمر هذه المخالفات؟». هذا الخطاب يعكس إدراكاً تراكمياً عبر السنوات بأن التقرير يكشف المشكلة دون أن يحلها.

- خطاب أزمة الردع والمساءلة

كان الأكثر حدة، حيث اعتبر بعض النواب أن «المال العام مستباح» و«لا عقوبة على المخالفة» و«الرقابة اللاحقة أضعفت الردع». هذا الخطاب ينتقل من نقد الأداء إلى تشخيص خلل بنيوي في منظومة المساءلة.

- خطاب إصلاحي-تشخيصي

دعا بعض النواب إلى ربط التقرير بخطط تصويب زمنية، وتعزيز الرقابة الداخلية، ومنح الديوان صلاحيات أقوى (مثل صفة الضابطة العدلية).

#### الدلالة التحليلية

القراءة الأولى لم تكن مساحة مساءلة حقيقية، لكنها كانت منصة إشارات سياسية كاشفة. النواب أجمعوا على أهمية الديوان، لكنهم أشاروا في الوقت نفسه إلى ضعف الأثر التنفيذي. هذا يؤكد وجود «فجوة مبكرة» بين الكشف والمساءلة.

### 3.2 إحالة التقرير إلى اللجنة المالية: الانتقال من العن إلى التخصص

بعد انتهاء المداخلات، تم إحالة التقرير رسمياً إلى اللجنة المالية وفق النظام الداخلي لمجلس النواب، هذه الإحالة ليست إجراءً روتينياً فحسب، بل تمثل انتقالاً مؤسسياً مهماً.

واختيار اللجنة المالية تحديداً لما تتمتع به من اختصاص دستوري وفني، حيث أن اللجنة هي الجهة المختصة بدراسة الحسابات الختامية والإنفاق العام والمخالفات المالية حسب النظام الداخلي لمجلس النواب ولديها قدرة تراكمية، إذ تملك خبرة سنوية في مناقشة تقارير الديوان. كما لديها استمرارية تسمح لها بمتابعة التكرار عبر السنوات.

أما مؤسسياً فإن الإحالة تمثل انتقالاً من فضاء سياسي عام ومفتوح (القبّة)، إلى -فضاء تقني- مغلق نسبياً (اللجنة)، وعلى مستوى الشكل تبدو إجراءً روتينياً سريعاً، على مستوى الممارسة (كما ستظهر الوثائق اللاحقة): أثبتت اللجنة أنها مركز الثقل الحقيقي، حيث عقدت 36 اجتماعاً، استدعت عشرات الجهات الحكومية، وأنتجت تصنيفاً دقيقاً لـ171 مخرجاً رقابياً.

وعليه فإن الإحالة ليست شكلية، بل هي «نقطة التحول المؤسسية» في مسار التقرير. ومع ذلك، تكشف هذه المرحلة عن مفارقة مركزية، تتمثل في نقاش سياسي عام وقصير في القبّة، ونقاش فني مكثف في اللجنة، وفجوة في إعادة ربط النقاشين بالرأي العام والتنفيذ، وهذا النمط يُعد أحد أبرز سمات «الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر» التي ستتم مناقشتها في المحاور اللاحقة.

#### 4. داخل اللجنة المالية - أين جرى النقاش الحقيقي؟

يُعد عمل اللجنة المالية في دراسة تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعون لعام 2024 اللحظة الأكثر كثافة وتخصصاً في مسار الرقابة البرلمانية، فبعد القراءة الأولى السريعة تحت القبّة، انتقل التقرير إلى اللجنة ليُعاد تشكيله من وثيقة فنية إلى قرارات رقابية ملزمة، ويُظهر تحليل الوثائق الرسمية أن اللجنة لم تكتفِ بمناقشة التقرير، بل قامت بـ«إعادة إنتاج رقابي» له، مما يجعلها مركز الثقل الحقيقي للمساءلة في النظام البرلماني الأردني.

##### 4.1 بنية عمل اللجنة: من الإحالة إلى التمرکز المؤسسي

عقدت اللجنة المالية 36 اجتماعاً مكثفاً لدراسة التقرير، وبمشاركة:

- أعضاء اللجنة الأساسيين.
- 43 نائباً من خارج اللجنة.
- وزراء ومسؤولين حكوميين من الجهات المعنية.
- رئيس ديوان المحاسبة (جزئياً).
- مدير التقارير في الديوان (في كل الاجتماعات).

شملت الجهات الحاضرة طيفاً واسعاً من الدولة (وزارات، جامعات رسمية، شركات حكومية، بلديات، أمانة عمان، مجالس خدمات مشتركة، هيئات مستقلة).

هذا الحجم غير المسبوق من الاجتماعات والمشاركين/ات يؤكد أن اللجنة تحولت إلى منصة رقابية كثيفة (High-Density Oversight Arena). مركز الثقل الحقيقي للمساءلة انتقل فعلياً من الفضاء العام تحت القبة إلى الفضاء المتخصص داخل اللجنة، هذا النمط يتوافق مع أفضل الممارسات البرلمانية في الدول ذات النظام البرلماني<sup>35</sup> (Westminster model). حيث تُعد اللجان المتخصصة «المحرك الحقيقي» للرقابة المالية.<sup>36</sup>

## 4.2 منهجية اللجنة: إعادة إنتاج التقرير رقابياً

لم تقتصر اللجنة على قراءة التقرير، بل أعادت بناءه ضمن ثلاثة محاور رئيسية واضحة:

- تحليل مخرجات ديوان المحاسبة ونتائج تقييم وحدات التدقيق الداخلي.
- مراجعة الحساب الختامي للسنة المالية 2024.
- اتخاذ قرارات رقابية مباشرة على 171 مخرجاً رقابياً.

هذا النهج يعكس تحولاً مهماً من «القراءة السلبية» إلى «المعالجة النشطة» حيث أن اللجنة لم تكتفِ بتوثيق الملاحظات، بل قامت بتصنيفها، تقييم أثرها، وإصدار قرارات ملزمة. هذا يتوافق مع مبادئ OECD حول «الرقابة البرلمانية الفعالة» التي تتطلب تحويل المخرجات الرقابية إلى أدوات تنفيذية.<sup>37</sup>

## 4.3 طبيعة النقاش داخل اللجنة: تقني، تفصيلي، ومحدود سياسياً

اتسم النقاش بثلاث سمات أساسية:

- تفصيلي (Case-by-Case): مناقشة كل مخرج رقابي على حدة مع استدعاء الجهة المعنية.
- فني (Technical): تحليل انحرافات الإيرادات (11.6%)، النفقات الرأسمالية (32.4% انحراف، إنجاز 6.6%)، وتقييم التحصيل.
- محدود سياسياً (Depoliticized): ركز على الجوانب الفنية والإدارية أكثر من المسألة السياسية المباشرة.

<sup>35</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. P 43. OECD Publishing.

<sup>36</sup> OECD & SIGMA. (2017). The Principles of Public Administration. P 114. OECD Publishing.

<sup>37</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. P 49-51. OECD Publishing.

الدلالة:

اللجنة نجحت في التعمق الفني، لكنها لم تحول النقاش إلى ضغط سياسي علني. هذا النمط يعكس «مساءلة تقنية» أكثر من «مساءلة سياسية»، وهو ما يُعد سمة مشتركة في بعض البرلمانات النامية<sup>38</sup> (World Bank PFM Reviews).

#### 4.4 القضايا المركزية التي ركزت عليها اللجنة

ركزت اللجنة على خمس قضايا بنيوية متكررة:

- ضعف التحصيل المالي  
أبرزت انخفاض نسب التحصيل وتراكم الذمم، خاصة في المكافآت والحوافز (2.463 مليون دينار، تحصيل 4.4% فقط).
- تكرار المخالفات  
أكدت أن كثيراً من المخالفات متكررة عبر السنوات، مما يشير إلى ضعف الردع المؤسسي.
- التحول إلى التدقيق اللاحق  
ناقشت المخاطر الناتجة عن الانتقال من التدقيق المسبق إلى اللاحق (المادة 25)، وطالبت بالتدرج ربطاً بجاهزية الوحدات الداخلية.
- ضعف وحدات التدقيق الداخلي  
أشارت إلى تقييم 169 وحدة، وطالبت بربطها بالإدارة العليا وتطوير دليل ممارسات فضلى.
- اختلال إدارة المشاريع والإنفاق  
أبرزت تأخر المشاريع الرأسمالية وعدم جاهزية بعض الجهات.

<sup>38</sup> World Bank. (2023). Global Report: Public Financial Management and Accountability Mechanisms. P 44-46. World Bank Group. openknowledge.

## 4.5 مخرجات اللجنة: قرارات واضحة لكن أثرها محدود

أنتجت اللجنة تصنيفاً دقيقاً لـ 171 مخرجاً رقابياً، ويوضح الجدول رقم (3) فيما يلي تصنيف مخرجات اللجنة المالية:

التصنيف	العدد	النسبة	القيمة / الملاحظة
تم تصويبها	60	35.3%	إنهاء أصولي
إحالة إلى القضاء	11	6.5%	ثبوت اعتداء على المال العام
إحالة إلى هيئة النزاهة	8	7.6%	شبهة فساد
بدء إجراءات الاسترداد	45	26.5%	2.463 مليون دينار (تحصيل 4.4% فقط)
اتخاذ إجراءات التحصيل	41	24%	ذمم وتعاقدات
ملاحظات مركبات حكومية	—	—	17,286 مخالفة

الأثر المالي: وفر مباشر قدره 22.3 مليون دينار. المصدر: قرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026.

جدول رقم (3) - تصنيف مخرجات اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026 (مخرجاً)

وهذا يظهر أن اللجنة المالية مركز الثقل الحقيقي للمساءلة، حيث ينتقل النقاش الحقيقي من القبة إلى اللجنة، إذ يكون النقاش تحت القبة عام وقصير، وسياسي كذلك. فيما يكون في اللجنة نقاش مكثف، تفصيلي، فني، وينتج قرارات واضحة، لكن المفارقة الكبرى رغم الكثافة والعمق، بقي الأثر التنفيذي محدوداً (نسب تحصيل منخفضة، تكرار المخالفات، فجوة في المتابعة)، لتضح لنا أن المشكلة ليست في النقاش داخل اللجنة، بل في الربط بين قراراتها والتنفيذ الحكومي.

وهنا نرى أن اللجنة المالية أثبتت قدرتها على أداء دور رقابي في رفيع المستوى، وأنتجت قرارات واضحة وقابلة للتنفيذ. ومع ذلك، تكشف التجربة أن المساءلة في الأردن لا تعاني من ضعف في «الكشف» أو «النقاش»، بل من ضعف في «التحويل إلى أثر تنفيذي»، وهذا بالضبط ما ستتناوله المحاور التالية: كيف يتحول النقاش البرلماني (تحت القبة واللجنة) إلى مساءلة حقيقية؟

## 5. النقاش النيابي بعد قرار اللجنة - تحليل الاتجاهات

بعد صدور قرار اللجنة المالية رقم (4) لعام 2026، عاد تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعون لسنة 2024 إلى القبة في الجلسة التاسعة عشرة (يوم أول ويوم ثانٍ)، ليُعاد تداوله سياسياً وبرلمانياً. هذه المرحلة ليست مجرد إجراء شكلي للموافقة على قرار اللجنة، بل هي لحظة إعادة تسييس التقرير، حيث يتحول من ملف في-رقابي داخل اللجنة إلى موضوع عام يُناقش أمام الرأي العام والإعلام والسلطة التنفيذية.

اعتمد التحليل على:

- محاضر الجلسة الكاملة (اليوم الأول والثاني).
- ترميز نوعي دقيق للمداخلات (24 مداخلة موضوعية واضحة بعد استبعاد المداخلات الإجرائية أو غير المرتبطة).
- تصنيف الخطاب حسب الاتجاه الغالب في كل مداخلة.
- ربط الخطاب بالنتيجة الإجرائية النهائية (التصويت على قرار اللجنة).

والهدف هنا ليس سرد المداخلات، بل تفكيك الخطاب النيابي كمؤشر على فهم البرلمان لدور الرقابة، ومدى قدرته على تحويل الكشف إلى مساءلة فعّالة.

### 5.1 تصنيف الخطاب النيابي: أربع اتجاهات رئيسية

- الاتجاه الأول: الخطاب الداعم للديوان (≈ 21%)  
ركز على تقديم ديوان المحاسبة كـ«ذراع رقابي أساسي» لمجلس النواب و«حامي المال العام».

أبرز الأمثلة من المداخلات النيابية:

- «ديوان المحاسبة هو الذراع الرقابي لمجلس النواب في الدوائر والمؤسسات الحكومية».

- «نشكر الديوان على الجهد المبذول... ويجب دعمه وتمكينه».

الدلالة التحليلية: هذا الخطاب يعكس شرعية مؤسسية مستقرة للديوان تابعة المجلس، لكنه غالباً ما كان مدخلاً للانتقال إلى نقد الجهات التنفيذية، ولم يكن دفاعاً مطلقاً، بل تأكيداً على أن الخلل ليس في «الكشف» بل في «ما بعد الكشف».

- الاتجاه الثاني: الخطاب النقدي للديوان (≈ 17%)

وجه انتقادات مباشرة إلى استقلالية الديوان، منهجيته، أو فعالية التحول إلى التدقيق اللاحق.

أبرز الأمثلة من المداخلات النيابية:

- مطالبات بتعديل قانون الديوان لضمان استقلاليته المالية والإدارية عن الحكومة.
- تساؤلات حول جدوى الانسحاب من التدقيق المسبق دون جاهزية كافية لوحدة التدقيق الداخلية.
- اقتراح تغيير اسم «ديوان المحاسبة» إلى «ديوان كشف الفساد» في إشارة إلى أن دوره يتوقف عند الكشف.

الدلالة التحليلية: هذا النقد ليس رفضاً للمؤسسة، بل طلباً لإصلاحها، يعكس توقعاً نيابياً أعلى من الأداء الحالي، ويربط بين استقلالية الديوان وقدرته على الردع.

- الاتجاه الثالث: الخطاب النقدي للحكومة (≈ 29%)

وهو الخطاب الأكثر اتساعاً في مداخلات النواب والذي اعتبر أن المشكلة الأساسية ليست في التقرير، بل في:

- ضعف الاستجابة الحكومية لما يرد ضمن تقرير ديوان المحاسبة.
- تكرار المخالفات دون عقاب.
- غياب الإرادة التنفيذية في التحصيل والاسترداد.

أبرز الأمثلة من المداخلات النيابية:

- «التقرير يكشف... لكن الحكومة لا تفعل».
- «المخالفة بلا ثمن... من أمن العقاب أساء الأدب».
- انتقادات مباشرة لتأخر التحصيل (4.4%) واستمرار الإهدار في المشاريع والعطاءات.

الدلالة التحليلية: هذا الاتجاه يعكس تحول التقرير من أداة فنية إلى أداة مساءلة سياسية، النواب استخدموه كمرآة لتقييم أداء الحكومة، لا لتقييم الديوان فقط.

- الاتجاه الرابع: الخطاب التشخيصي (≈33%)

لم يكتف باللوم، بل حاول تفكيك الخلل البنيوي:

- تكرار المخالفات كسمة نظامية وليست عرضية.
- ضعف منظومة الردع والمتابعة.
- فجوة بين «الكشف» و«الأثر».

أبرز الأمثلة من المداخلات النيابية:

- «التكرار يحول الخطأ الإداري إلى نهج».
- «المشكلة ليست في إنتاج المعرفة، بل في تحويلها إلى قرار».
- ربط النسب المنخفضة (4.4% تحصيل) بضعف الإرادة السياسية.

الدلالة التحليلية: هذا الاتجاه الأقرب إلى التحليل العلمي والسياساتي، حيث أنه يشخص الفجوة في «سلسلة القيمة الرقابية» الإنتاج ← المعالجة البرلمانية ← التنفيذ ← التأثير

## 5.2 أنماط النقاش تحت القبة

غلب الطابع الفردي، رغم وجود قرار لجنة مالية جماعي، ورغم هذا الحضور الكثيف للمداخلات، تكشف طبيعة النقاش عن سمة بنيوية أكثر عمقاً، تتمثل في غياب العمل الجماعي المنظم داخل المجلس، وخاصة ضمن الكتل البرلمانية، فلم تظهر المداخلات بوصفها تعبيراً عن مواقف سياسية أو رقابية منسقة على مستوى الكتل، بل جاءت في معظمها كمواقف فردية مستقلة، حتى لدى النواب المنتمين إلى نفس الكتلة، وهذا النمط يعكس محدودية تفعيل العمل الكتلي في القضايا الرقابية-المالية، مقارنة بالقضايا السياسية أو التشريعية ذات الطابع الجدلي.

وتكمن أهمية هذه الملاحظة في بعدها التفسيري، إذ إن غياب التنسيق الكتلي يُضعف من قدرة البرلمان على تحويل النقاش إلى ضغط مؤسسي منظم ومستدام، ففي النماذج البرلمانية المقارنة، تلعب الكتل دوراً محورياً في تجميع المواقف، وتوحيد الخطاب، ومتابعة تنفيذ التوصيات بشكل تراكمي، مما يعزز من الأثر الرقابي، أما في الحالة المدروسة، فإن تشتت المداخلات ضمن إطار فردي، رغم غناها التحليلي، يحد من قدرتها على إنتاج مسار مساءلة متماسك، وبُقي أثرها في حدود الضغط الخطابي أكثر من كونه تأثيراً مؤسسياً ممتداً.

وحول طبيعة النقاش من حيث الجانبين السياسي والرقابي، فيظهر أن النقاش هجين، حيث احتوى على عناصر رقابية فنية (استخدام أرقام مثل 171 مخرجاً، 4.4% تحصيل، 17,286 مخالفة مركبات)، كما احتوى عناصر سياسية وأخلاقية (خطاب الردع، «من أمن العقاب...»، انتقاد الإدارة الحكومية).

### بيانات أم انطباعات؟

كما كان هناك استخدام انتقائي للبيانات، ومن بين الأرقام الأكثر تداولاً كان، 4.4% نسبة التحصيل (رمز لفشل التنفيذ). و17 ألف مخالفة مركبات (رمز لضعف الانضباط)، بالإضافة إلى 22.3 مليون دينار وفر (رمز للإمكانيات غير المستغلة)، لكن معظم الاستخدام كان رمزياً أكثر من تحليلياً عميقاً.

### 5.3 الزمن مقابل العمق

خصصت 3 دقائق لكل متحدث، مع حجم التقرير وتعقيد قرار اللجنة، أنتج هذا القيد:

- تكثيفاً خطابياً قوياً (جمل مكثفة، رموز قوية).
- تقليصاً للعمق التفصيلي (قلة التحليل القطاعي).
- تحولاً نحو الخطاب السياسي-الأخلاقي.

مما ساهم في أن تنتج الجلسة ضغطاً سياسياً واضحاً، لكنها لم تسمح بنقاش فني معمق بحكم مدة المداخلات.

### 5.4 العلاقة بين النقاش والنتيجة

دخل المجلس الجلسة وهو يحمل قراراً ناضجاً من اللجنة المالية، فالمداخلات لم تغير جوهر القرار، بل عززته خطابياً، وشددت على الحاجة إلى تنفيذ صارم، كما أكدت على ضرورة متابعة الإحالات والتحصيل، وأظهر التصويت النهائي الموافقة على قرار اللجنة بأغلبية واضحة، وهذا يؤكد أن النقاش تحت القبة كان تأثيراً خطابياً-ضغطياً أكثر من كونه تأثيراً تأسيسياً على مضمون القرار.

وتظهر جلسات المناقشة بعد قرار اللجنة أن البرلمان يمتلك وعياً رقابياً ناضجاً وخطاباً تشخيصياً عميقاً، لكنه يكشف في الوقت نفسه عن الفجوة البنيوية التي يدور حولها التقرير ككل:

كثافة الرقابة + عمق النقاش ≠ أثر تنفيذي ملموس.

حيث أن النواب شخّصوا المشكلة بدقة (تكرار، ضعف ردع، ضعف تحصيل)، لكن الجلسة لم تنتج آليات إلزام مباشرة جديدة، وهذا يعيدنا إلى قلب المعادلة، المشكلة ليست في إنتاج المعرفة الرقابية، بل في تحويلها إلى قرارات تنفيذية ومحاسبة مستدامة.

## 5.5 جودة النقاش النيابي في مناقشات تقرير ديوان المحاسبة

تكشف مراجعة مداوات الجلسة التاسعة عشرة لمجلس النواب، والمخصصة لمناقشة تقرير ديوان المحاسبة الثالث والسبعين، عن نمط نقاشي يعكس مفارقة واضحة بين قوة الخطاب الرقابي وضعف أثره التنفيذي الفعلي، رغم تعدد المداخلات وتنوعها، اتسم النقاش بدرجة عالية من الخطابية، طغت العبارات العامة والشعاراتية على جزء كبير من المداخلات، مثل الإشادة بدور ديوان المحاسبة، والتأكيد على أهمية حماية المال العام، والتنديد بالفساد بشكل عام، في المقابل، كان الحضور التحليلي التفصيلي محدوداً، واقتصر على عدد أقل من النواب الذين استندوا فعلياً إلى أرقام التقرير ومؤشراته.

كما أظهرت المداخلات مستوى متقدماً في تشخيص المشكلة، خاصة في ثلاث نقاط رئيسية، تتمثل في تكرار المخالفات عبر السنوات، ضعف التحصيل والاسترداد (لا سيما نسبة 4.4%)، وغياب المساءلة الفعلية. غير أن هذا التشخيص الدقيق لم يترجم إلى مقترحات تشريعية محددة، أو آليات رقابية جديدة، أو أدوات متابعة زمنية ملزمة، ولوحظ أن عدداً من المداخلات خرج عن إطار التقرير ليتناول قضايا إقليمية أو اقتصادية عامة أو ملفات خدمية غير مرتبطة مباشرة بموضوع الجلسة، مما يعكس ضعف التركيز وغياب إدارة صارمة للأجندة الرقابية.

غالبية المداخلات جاءت فردية وغير منسقة، حتى داخل الكتل النيابية نفسها، حيث لم يظهر موقف موحد للكتل أو خطاب رقابي جماعي أو ضغط سياسي منظم، مما حول النقاش إلى مجموعة من المداخلات المتفرقة بدلاً من أن يكون موقفاً مؤسسياً ضامناً، أما تحديد وقت المداخلة بثلاث دقائق فقط، فقد أدى إلى تكثيف الخطاب على حساب التحليل، واستخدام عبارات قوية بدلاً من عرض تفصيلي، مع غلبة الطابع السياسي والأخلاقي.

رغم كثافة النقاش، لم يسجل أي تغيير جوهري على قرار اللجنة المالية، أو تصنيف المخرجات الرقابية، أو آليات التنفيذ. وهذا يؤكد أن النقاش تحت القبة كان تأثيره خطابياً أكثر منه تقريرياً.

وعليه يمكن توصيف جودة النقاش النيابي في مناقشة تقرير ديوان المحاسبة ضمن المعادلة التالية:

نقاش كثيف + تشخيص دقيق + خطاب قوي ≠ أثر تنفيذي فعلي

أو باختصار: "رقابة تتحدث كثيراً... لكنها لا تغير بما يكفي".

## 6. من الرقابة إلى الأثر – أين تكمن الفجوة؟ (تحليل تراكمي مقارنة 2022-2024)

لا يمكن تقييم أثر تقارير ديوان المحاسبة في الأردن من خلال تقرير واحد معزول، بل من خلال تتبع السلوك المؤسسي عبر تقارير سنوية مختلفة، وعند وضع تقارير الأعوام 2022 (الواحد والسبعون)، 2023 (الثاني والسبعون)، و2024 (الثالث والسبعون) ضمن سياق واحد، إلى جانب مسار مناقشتها البرلمانية في دورات متعددة، تتكشف صورة أكثر تعقيداً: ليست المشكلة في وجود الرقابة، ولا في غياب النقاش، بل في استقرار نمط مؤسسي يعيد إنتاج نفسه رغم كثافة الرقابة.

التقارير، وفق ما ورد فيها، تُعد استناداً إلى المعايير الدولية (100 INTOSAI ISSAI ومعايير<sup>3940</sup> ARABOSAI)، وتركز على الملاحظات غير المصوبة ذات المخاطر العالية، وتقدم كأداة لتعزيز المساءلة وكفاءة الإنفاق العام، لكن عند الانتقال من مستوى المعرفة الرقابية إلى مستوى الأثر التنفيذي، تظهر فجوة بنيوية لا يمكن تفسيرها إلا بتحليل «سلسلة المساءلة» كاملة.

### 6.1 منطق السلسلة الرقابية: بنية مكتملة نظرياً

تتكون منظومة الرقابة في الأردن من خمس حلقات مترابطة دستورياً وقانونياً:

#### ● إنتاج رقابي متقدم

- 2022: 458 صفحة، تركيز على 1,078 ملاحظة.
- 2023: 216 صفحة، 417 مخرجاً رقابياً.
- 2024: 250 صفحة، 115 مخرجاً رقابياً + 1,003 مذكرة مراجعة + 4,357 ملاحظة.

التقارير تشخيصية متقدمة، مبنية على مخاطر، وتكشف تكراراً في القطاعات نفسها (بلديات، وزارات إدارة محلية، صحة، أشغال).

- إلزام دستوري بالمناقشة (المادة 119 من الدستور + المادة 22 من قانون ديوان المحاسبة). التقرير يُرفع مباشرة إلى مجلسي النواب والأعيان.

#### ● نشاط برلماني كثيف

- 2024: 36 اجتماعاً للجنة المالية + 43 نائباً مشاركاً.
- الفترة 2018-2021: 151 اجتماعاً (قرار اللجنة 2026).

<sup>39</sup> Audit Bureau of Jordan. (2025). The 73rd annual report for the fiscal year 2024. Amman, Jordan. [link](#)

<sup>40</sup> OECD. (2024). Jordan Public Governance Review: Strengthening Oversight and Accountability. OECD Publishing.

وبالنتيجة فإن هذا الجهد غير عادي في الكثافة.

- قرارات رقابية قائمة
- اللجنة تصنف 171 مخرجاً (2024): 35.3% مصوبة، 6.5% إلى القضاء، 7.6% إلى النزاهة، 26.5% استرداد (2.463 مليون دينار)، 24% تحصيل.
- التنفيذ الحكومي (الحلقة الحاسمة)
- هنا تبدأ المفارقة: تكرار المخالفات + نسب تحصيل منخفضة (4.4% في بعض الفئات) + استمرار «قييد المتابعة» دون جدول زمني واضح.

## 6.2 التحليل الزمني المقارن (2024-2022):

الاتجاه بين 2023 - 2024	2024	2023	2022	البعد
↓	123369	128114	113802	عدد المهام التدقيقية
↓	115	417	376	المخرجات الرقابية الرئيسية
↓	1,003	1,226	-	مذكرات المراجعة
↓	4,357	4,883	4,094	إجمالي المخالفات والملاحظات
↑	59%	48%	21%	نسبة التصويب (مخرجات رئيسية)
↓	22.3 مليون دينار	29.3 مليون دينار	102.7 مليون دينار	الوفر المالي المباشر
-	4.4%	غير محدد	غير محدد	نسبة التحصيل/الاسترداد (مكافآت)
↑	17,286	17,146	4,093	مخالفات المركبات الحكومية

بناءً على البيانات الرقمية المقارنة للأعوام (2022، 2023، 2024)، يمكن استخلاص أبرز الاستنتاجات التحليلية التالية:

● تحسن ملحوظ في "كفاءة التصويب" مقابل تراجع "الكم"

رغم انخفاض عدد المخرجات الرقابية الرئيسية بشكل حاد في عام 2024 (من 417 إلى 115)، إلا أن نسبة التصويب قفزت لتصل إلى 59%، وهذا يشير إلى تحول في استراتيجية ديوان المحاسبة من "حشد الملاحظات" إلى "النوعية والمتابعة الجادة"، حيث أصبحت الجهات الخاضعة للرقابة أكثر استجابة لتصويب الأخطاء فور وقوعها.

● انخفاض حاد في "الوفر المالي المباشر"

هناك تراجع كبير ومستمر في قيمة الوفر المالي المباشر الذي يحققه الديوان:

- من 102.7 مليون في 2022 إلى 22.3 مليون فقط في 2024.
- الاستنتاج: قد يعود ذلك لسببين؛ إما نجاح الرقابة المسبقة واللاحقة في ردع المخالفات المالية الكبرى قبل وقوعها (وقاية)، أو تراجع قدرة الديوان على وضع اليد على مبالغ مالية ضخمة قابلة للاسترداد مقارنة بالسنوات السابقة.

● تزايد في مخالفات "المركبات الحكومية"

يعد هذا البند هو الأكثر إثارة للقلق من الناحية المسلكية والإدارية:

- قفزت المخالفات من 4,093 في عام 2022 إلى 17,286 في عام 2024.
- الاستنتاج: هناك حالة من "عدم الانضباط" أو ضعف الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات فيما يخص استخدام أسطول النقل الحكومي، وهو نزيف مالي وإداري مستمر لم تنجح الإجراءات الحالية في كبحه، بل هو في تصاعد مستمر.

● التذبذب في المهام التدقيقية وإجمالي المخالفات

- استقر عدد المهام التدقيقية لعام 2024 عند 123 ألف مهمة تقريباً، وهو انخفاض طفيف عن عام 2023.
- ترافق ذلك مع انخفاض في إجمالي المخالفات والملاحظات من 4,883 إلى 4,357.
- الاستنتاج: هذا الاتجاه الهبوطي في عدد المخالفات الإجمالي (مع زيادة نسبة التصويب) يعطي مؤشراً إيجابياً أولياً على تحسن طفيف في امتثال المؤسسات للأنظمة المالية، باستثناء ملف المركبات.

● تراجع المخرجات الرقابية الرئيسية ومذكرات المراجعة

انخفضت المخرجات الرئيسية بنسبة تزيد عن 70% بين عامي 2023 و2024 (من 417 إلى 115).

- الاستنتاج: قد يشير هذا إلى تركيز الديوان على "القضايا النوعية والجوهرية" ذات الأثر العالي، بدلاً من إغراق التقارير بملاحظات إجرائية بسيطة، وهو ما يفسر أيضاً سبب ارتفاع نسبة التصويب (لأن التعامل مع عدد أقل من القضايا النوعية يسهل متابعته وإغلاقه).

#### الخلاصة:

تقرير عام 2024 يظهر "ديواناً أكثر تركيزاً وأعلى استجابة" في متابعة التصويب، لكنه يواجه تحديين رئيسيين: تراجع المبالغ المالية المستردة (الوفر المالي)، وفشل في السيطرة على ملف استخدام المركبات الحكومية.

### 6.3 المفارقة المركزية: «رقابة كثيفة - أثر منخفض»

تُظهر الجداول رقم (3 ص 23)، 4 (ص 30) أعلاه نموذج الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر:

- الكثافة: تقارير متقدمة + لجان نشطة + نقاش نيابي (64 نائباً في جلسة 2026).
- الأثر: تكرار المخالفات + 4.4% تحصيل + استمرار «قيد المتابعة» دون جدول زمني.

### 6.4 الفجوات الهيكلية (مبنية على الأدلة)

- فجوة التعلم المؤسسي: نفس المخالفات تتكرر (عطاءات، مكافآت، مركبات).
- فجوة التنفيذ: قرارات اللجنة (171 مخرجاً) تُحيل ولا تُتابع بجدول زمني ملزم.
- فجوة الربط بين البرلمان والتنفيذ: نقاش نيابي قوي (المحور الخامس) لكنه غير ملزم تنفيدياً.
- فجوة الردع: «من أمن العقاب أساء الأدب» (تكررت في الجلسات).
- فجوة التصميم المؤسسي: انسحاب الديوان دون بديل داخلي قوي.

### 6.5 النموذج التفسيري: «نموذج الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر»

الحالة الأردنية تتمثل في رقابة عالية الكثافة، تتضمن تقارير، لجان، ونقاش. لكن الأثر منخفض نسبياً، وذلك لوجود تكرار، ضعف تحصيل، واستمرار الخلل. السبب ليس ضعف طرف واحد، بل اختلال الترابط بين الحلقات، خاصة في مرحلة «القرار» → الإجراء».

ولفهم جذور هذه الفجوة البنوية بشكل أعمق، يتطلب الأمر قراءة اقتصادية-سياسية للحواجز التي تحكم سلوك الجهات التنفيذية والنواب.

## 6.6 القراءة الاقتصادية-السياسية للفجوة: الحوافز المؤسسية والسياسية وراء تكرار المخالفات

يؤكد تقرير البنك الدولي حول «الاقتصاد السياسي لإصلاحات الإدارة المالية العامة» (Political Economy of PFM Reforms) أن الفجوة بين «الكشف الرقابي» و«الأثر التنفيذي» نادراً ما تكون فنية بحتة، بل تعكس في معظمها حوافز سياسية ومؤسسية للجهات الفاعلة.<sup>41</sup> في السياق الأردني، يتجلى هذا بوضوح في استمرار تكرار المخالفات (خاصة المركبات الحكومية، المكافآت، والعطاءات) رغم كثافة رقابة ديوان المحاسبة والبرلمان.

- علاقة البرلمان بالحكومة والنظام الانتخابي رغم الإصلاحات الانتخابية والحزبية لعامي 2021-2022 التي هدفت إلى تعزيز الدور الحزبي، لا يزال النظام الانتخابي يشجع على تقديم الخدمات الانتخابية المباشرة والمحلية والمناطقية أكثر من الرقابة المؤسسية المنهجية، حيث يركز معظم النواب في الجلسات تحت قبة البرلمان على تقديم خدمات مباشرة للدائرة (توظيف، مشاريع صغيرة، تدخلات إدارية)، بدلاً من الضغط الجماعي والمنسق على الحكومة لتنفيذ توصيات الديوان، هذا النمط يفسر غلبة المدخلات الفردية وضعف التنسيق الكتلي في المتابعة الرقابية.

من الناحية الدستورية، تعتمد الحكومة على ثقة مجلس النواب للبقاء في السلطة (المادة 53 و54 من الدستور)، إلا أن ضعف الرقابة البرلمانية يتجلى في ندرة استخدام أداة سحب الثقة؛ إذ نادراً ما تم في التاريخ الحديث سحب الثقة من وزير أو إقالة حكومة بقرار برلماني، وهذا يقلل من التكلفة السياسية لتأخير الاستجابة لقرارات اللجنة المالية أو التحصيل، ويتوافق مع ما يسميه البنك الدولي «ضعف الربط بين الرقابة التشريعية والمحاسبة السياسية».<sup>42</sup>

- حوافز الجهات التنفيذية في الجهات الحكومية (وزارات، بلديات، شركات حكومية)، تظل الشبكات الشخصية والعلاقات المحلية قوية، يواجه المسؤولون التنفيذيون حوافز قوية لتجنب الإحراج أو المساءلة العلنية أكثر من التصويب السريع، خاصة في الملفات الحساسة مثل المركبات الحكومية (17,286 مخالفة في 2024) أو المكافآت، كما أن ضعف استقلالية وحدات التدقيق الداخلي (كما أبرزته اللجنة المالية) يرتبط جزئياً بأن هذه الوحدات غالباً ما تكون خاضعة للإدارة العليا التي تفضل بعض المرونة الإدارية على الصرامة المطلقة.<sup>43</sup>

الانتقال إلى التدقيق اللاحق (المادة 25 من قانون الديوان 2024) زاد من الحاجة إلى رقابة داخلية قوية، لكنه لم يرافقه تغيير كافٍ في الحوافز، حيث المخالفة لا تزال تكلفة منخفضة سياسياً واقتصادياً للمسؤول، بينما التصويب السريع قد يحد من قدرته على تلبية الطلبات المحلية والمناطقية.

- ضعف الطلب الشعبي والإعلامي المستدام رغم الاهتمام الإعلامي الموسمي بتقارير الديوان، يبقى الضغط العام محدوداً بسبب تركيز الرأي العام على القضايا اليومية (الأسعار، الوظائف) أكثر من الإصلاح المؤسسي طويل الأمد، هذا يقلل من التكلفة السياسية لعدم التنفيذ الكامل.

الفجوة ليست «فشلاً فنياً» في الديوان أو «كسلاً برلمانياً»، بل نتيجة توازن حوافز مستقر، برلمان يمارس رقابة تركز على الخدمات المحلية والمناطقية أكثر من الرقابة المؤسسية الجماعية، في ظل ندرة استخدام الأدوات الدستورية القوية مثل سحب الثقة، هذا النمط يعيد إنتاج «الرقابة الكثيفة منخفضة الأثر» بشكل دوري، وهو ما يتطلب - كما سنرى في التوصيات - إعادة تصميم الحوافز نفسها (صلاحيات إلزامية للجنة المالية، متابعة علنية، وربط أقوى بالموازنة).

<sup>41</sup> World Bank. (2013). The political economy of public financial management reforms: Experiences and implications for dialogue and operational engagement. (M. S. Andrews, Ed.). World Bank Publications. [Link](#)

<sup>42</sup> مرجع سابق

<sup>43</sup> مرجع سابق

## 6.7 القراءة النهائية: أين تكمن الفجوة فعلاً؟

ليست المشكلة في ديوان المحاسبة حيث يتضح وجود جهد مهني متقدم، أو في البرلمان (نشاط كثيف)، وليست كذلك في جودة التقارير. بل في المرحلة الانتقالية بين الرقابة والتنفيذ، حيث تكشف القراءة التراكمية لتقارير ديوان المحاسبة (2022-2024) مقرونة بمسار مناقشتها البرلمانية أن منظومة الرقابة في الأردن تتمتع بدرجة عالية من النضج في إنتاج المعرفة الرقابية وتداولها، إلا أنها تواجه تحدياً هيكلياً في تحويل هذه المعرفة إلى أثر تنفيذي مستدام.

الأدلة تظهر أن هذا التحدي لا يرتبط بضعف في الأدوات أو غياب في الإرادة، بل بوجود فجوة مؤسسية في الربط بين حلقات السلسلة، خاصة في مرحلة التنفيذ والردع. التحول من التدقيق المسبق إلى اللاحق - دون جاهزية كافية - أسهم في تعميق هذه الفجوة. وعليه، فإن السؤال لم يعد «ماذا نعرف؟» بل «كيف تتحول المعرفة الرقابية إلى تغيير مؤسسي مستدام؟».

## 7. التوصيات الاستراتيجية – نحو رقابة برلمانية ذات أثر مرتفع

يُعد البرلمان، في النظام البرلماني (Westminster Model)<sup>44</sup> الذي ينتمي إليه الأردن دستورياً، الجهة الرئيسية المسؤولة عن تحويل المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة إلى مساءلة فعّالة وإصلاح مؤسسي. وفق تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>45</sup> والبنك الدولي<sup>47</sup>، لا تُقاس فعالية الأجهزة العليا للرقابة (SAIs)<sup>48</sup> بجودة التقارير فقط، بل بقدرته البرلمان على المتابعة والإلزام والتنفيذ.

<sup>44</sup> مرجع سابق

<sup>45</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. P 41-43. OECD Publishing.

<sup>46</sup> OECD & SIGMA. (2017). The Principles of Public Administration. OECD Publishing. P 114

<sup>47</sup> World Bank. (2023). Enhancing Government Accountability: The Role of Supreme Audit Institutions and Legislative Oversight. World Bank Group. openknowledge.

<sup>48</sup> هي الهيئات العامة المستقلة التي تملك السلطة القانونية العليا لتدقيق ومراقبة إيرادات ونفقات الحكومة والجهات التابعة للدولة (مثل ديوان المحاسبة في الأردن).

## 7.1 في الممارسات العالمية الرائدة:

- المملكة المتحدة: اللجنة العامة للحسابات العامة (Public Accounts Committee – PAC) هي النموذج الأكثر تأثيراً. تتلقى تقارير مكتب التدقيق الوطني (NAO) مباشرة، تعقد جلسات استماع مع «المحاسبين الرسميين»، وتصدر تقارير متابعة ملزمة، وتطلب « Treasury Minutes» (ردود الحكومة خلال 2-3 أشهر). أكثر من 70% من توصيات PAC تُنفذ<sup>4950</sup>. (NAO, 2025)
- كندا: اللجنة الدائمة للحسابات العامة تعمل بنفس النموذج، مع تقارير متابعة ربع سنوية وصلاحيات استدعاء الوزراء.<sup>51</sup>
- أستراليا وجنوب أفريقيا: لجان متخصصة تربط الرقابة بالموازنة، وتستخدم جلسات استماع علنية وتقارير أداء سنوية.<sup>5352</sup>
- 9030 INTOSAI GUID: توصي بآليات متابعة ملزمة، تقارير دورية للبرلمان، وفرض عقوبات سياسية/مالية على عدم الامتثال.<sup>54</sup>

في الأردن، يمتلك مجلس النواب أدوات دستورية قوية (المادة 119)، لكن التحليل التراكمي (2022-2024) يكشف فجوة بين الكثافة (36 اجتماعاً، 171 مخرجاً مصنفاً) والأثر (4.4% تحصيل في بعض الفئات، تكرار المخالفات). اللجنة المالية هي مركز الثقل الحقيقي، لكن المتابعة تحت القبة تبقى محدودة زمنياً (3 دقائق/مداخلة) وغير ملزمة تنفيذياً.

تهدف هذه التوصيات إلى تحويل البرلمان من «متلقي للتقارير» إلى «محرك تنفيذي» للمساءلة، مستندة إلى الأدلة الواردة في الأبواب السابقة وأفضل الممارسات الدولية.

## 7.2 التوصيات الرئيسية

التوصية 1: تعزيز دور اللجنة المالية كلجنة متخصصة دائمة ذات صلاحيات إلزامية

<sup>49</sup> National Audit Office (NAO). (2025). Annual Report and Accounts 2024-25: Delivering Impact through Audit. UK Parliament.

<sup>50</sup> House of Commons Public Accounts Committee. (2024). The Role of the Accounting Officer and Government Responses. UK Parliament Publishing. committees.parliament.uk

<sup>51</sup> House of Commons of Canada. (2024). Standing Committee on Public Accounts: Mandate and Powers. Parliament of Canada.

<sup>52</sup> Parliament of Australia. (2024). Role of the Joint Committee of Public Accounts and Audit (JCPAA). Commonwealth of Australia.

<sup>53</sup> Parliament of the Republic of South Africa. (2023). Functions of the Standing Committee on Public Accounts (SCOPA).

<sup>54</sup> INTOSAI. (2019). INTOSAI GUID 9030: Good Practices Related to SAI Communication. INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP).

- الأساس: اللجنة أثبتت كفاءة (36 اجتماعاً، 171 مخرجاً مصنفاً)، لكن المتابعة غير ملزمة.
- الممارسات العالمية: PAC في المملكة المتحدة وكندا تتلقى تقارير SAI مباشرة<sup>56</sup>. تعقد جلسات استماع، وتطلب ردود حكومية خلال 60-90 يوماً.<sup>57</sup>

- الإجراءات:

- إلزام الحكومة بتقديم «خطة تنفيذ» خلال 90 يوماً من صدور قرار اللجنة، مع تقارير ربع سنوية.
- منح اللجنة صلاحية استدعاء الوزراء والمسؤولين التنفيذيين كـ«محاسبين رسميين».
- الجدول الزمني: الدورة البرلمانية القادمة خلال هذا العام 2026 (عادية أو استثنائية).
- المؤشرات: رفع نسبة التنفيذ إلى 70% خلال 12 شهراً.

### التوصية 2: إنشاء آلية متابعة برلمانية ملزمة وشفافة

- الأساس: تكرار «قيد المتابعة» دون جدول زمني يُعد أكبر الفجوات.
- الممارسات العالمية: «Treasury Minutes» في بريطانيا<sup>58</sup>. وكذلك تقارير متابعة سنوية في أستراليا.<sup>59</sup>
- الإجراءات:

- إصدار «تقرير متابعة برلماني» ربع سنوي يُنشر علناً.
- ربط الموافقة على موازنات الجهات ذات المخالفات المتكررة بخطط تصويب ملزمة.
- نشر قاعدة بيانات مفتوحة للمخرجات الرقابية وحالة تنفيذها.
- الجهة: الأمانة العامة + اللجنة المالية.
- المؤشرات: تقليل نسبة «قيد المتابعة» إلى أقل من 20%، ورفع التحصيل إلى 25%.

### التوصية 3: بناء قدرات البرلمان التحليلية والفنية

- الأساس: قصر الزمن (3 دقائق/مداخلة) يحد من العمق.

<sup>55</sup> House of Commons of Canada. (2024). Compendium of Procedure: Standing Committee on Public Accounts.

<sup>56</sup> House of Commons. (2023). Standing Orders of the House of Commons - Public Business. UK Parliament.

<sup>57</sup> OECD & SIGMA. (2017). The Principles of Public Administration. OECD Publishing. P 114.

<sup>58</sup> HM Treasury. (2024). Treasury Minutes: Government responses to the Committee of Public Accounts reports. UK Government Publishing.

<sup>59</sup> Australian National Audit Office (ANAO). (2023). Follow-up of Public Accounts Committee Recommendations and Audit Reports. Commonwealth of Australia.

- الممارسات العالمية: دعم فني للجان في كندا وجنوب أفريقيا.<sup>60</sup>
- الإجراءات:
- إنشاء «وحدة دعم فني للرقابة المالية» داخل الأمانة العامة (محللون ماليون، خبراء تدقيق).
- تدريب دوري للنواب على قراءة التقارير الرقابية.
- تخصيص مقرر لكل تقرير رئيسي.
- المؤشرات: زيادة عدد المداخلات الفنية بنسبة 50%.

#### التوصية 4: ربط الرقابة بالموازنة والمحاسبة السياسية

- الأساس: ضعف الردع يشجع التكرار.
- الممارسات العالمية: في المملكة المتحدة تربط التوصيات بالموازنة وتفرض عقوبات سياسية.<sup>61</sup>
- الإجراءات:
- إلزامية إدراج تقييم تنفيذ توصيات الديوان ضمن مناقشة الموازنة.
- نشر قائمة سنوية بـ«الجهات ذات المخالفات المتكررة».
- ربط أداء الوزراء بمدى الامتثال.
- المؤشرات: انخفاض تكرار المخالفات بنسبة 40% خلال سنتين.

#### التوصية 5: تعزيز الشفافية والمشاركة العامة

- الأساس: التقارير لا تصل بسهولة للرأي العام.
- الممارسات العالمية: منصات رقمية وجلسات استماع علنية في أستراليا.<sup>62</sup>
- الإجراءات:
- إطلاق منصة رقمية موحدة لمتابعة المخرجات.
- جلسات استماع علنية دورية مع المجتمع المدني.
- ملخصات تنفيذية مبسطة لكل تقرير.

<sup>60</sup> Office of the Parliamentary Budget Officer (PBO). (2024). The Role and Mandate of the PBO in Supporting Parliamentary Committees. Government of Canada.

<sup>61</sup> National Audit Office (NAO). (2025). Supporting Parliament: Our Strategy for 2024–25 and beyond.

<sup>62</sup> OECD. (2017). Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. P 62. OECD Publishing.

### 7.3 إطار التنفيذ والمتابعة

- تشكيل لجنة وطنية عليا مشتركة (برلمان + ديوان محاسبة + حكومة + مجتمع مدني) لمراقبة التنفيذ.
- إدراج مؤشرات «الأثر الرقابي» ضمن رؤية التحديث الاقتصادي.
- تقرير سنوي مشترك يُقدم لجلالة الملك وللرأي العام.

### الخاتمة: نحو برلمان رقابي فاعل

البرلمان الأردني يمتلك أدوات دستورية قوية، لكنه يحتاج تحولاً استراتيجياً من «النقاش» إلى «الإلزام والمتابعة». بتنفيذ هذه التوصيات - المستوحاة من أفضل الممارسات العالمية - يمكن تحويل تقارير ديوان المحاسبة من وثائق إلى محرك حقيقي للإصلاح المؤسسي، مما يعزز الثقة العامة ويحافظ على المال العام.

يملك ديوان المحاسبة الأردني إطاراً دستورياً وقانونياً قوياً ومنهجية مهنية متطورة تتوافق مع المعايير الدولية. ومع ذلك، يظل التحدي الحقيقي في التوازن بين الاستقلال المؤسسي والقدرة على تحويل المخرجات الرقابية إلى أثر تنفيذي ملموس. هذا التوازن هو محور التحليل في الأبواب التالية، حيث سننتقل من «ما هو الديوان» إلى «كيف يعمل تقريره داخل المنظومة البرلمانية».