

## الفصل الخامس الموازنة العامة

### مقدمة:

يشكل المال العام عصب الحياة لدى الأفراد والمؤسسات والحكومات، وإدارة المال جزءاً من نجاح أو فشل تلك الجهات، فمنذ أوائل القرن الماضي وعملية إعداد الموازنة تشغل بال المفكرين لتحديثها شكلاً ومضموناً لتلبي متطلبات النجاح ولتستطيع أداء وظيفتها وفق أفضل الممارسات والمعايير الدولية. فقد كان الحكم على فعالية الأنظمة المالية العامة في الماضي مبنياً على مدى نجاحها في الرقابة على الموارد المالية وإعداد التقارير حولها.

ولوحظ في الآونة الأخيرة توجهاً إصلاحياً عالمياً واسعاً شمل كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية جاء نتيجة التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي وانهار الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية، وتزايد المنافسة بين الدول، مما أوجب إجراء مراجعة شاملة ومستمرة لأداء كافة الأطر والسياسات الفاعلة في المجتمع ومنها السياسة المالية. وقد أجرت الحكومة الأردنية عدداً من الإصلاحات في مجال الإدارة المالية العامة على مدى الخمس سنوات الماضية لتنسجم مع الأجندة الوطنية لتحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في الأجندة الوطنية: الأردن الذي نريد: 2006-2015.

ولتحقيق هذه الأهداف الرامية إلى زيادة الإيرادات وتمويل برامجها ومشاريعها من العائدات الضريبية والرسوم غير الضريبية والمنح بالإضافة إلى تمويل الدين ومن ثم تخصيص الموارد المالية وأصول الحكومة الرأسمالية ومواردها البشرية، أصبحت وزارة المالية تستخدم نموذجاً اقتصادياً محوسباً للتنبؤ بالتوجهات الاقتصادية المستقبلية والتخطيط لمسار المالية العامة في المملكة، كما نفذت دائرة

الموازنة العامة نظام 'الموازنة الموجهة بالنتائج' على مستوى المملكة، وهي منهجية تسعى من خلالها إلى ربط الإنفاق العام بأهداف السياسات العامة. وهكذا، فإن الموازنة العامة تحتل موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، فهي إحدى أدوات التنمية وهي التعبير الأهم عن السياسة المالية والاقتصادية والحاجة إلى إدارة حكيمة لوضع وتنفيذ هذه السياسات، كما أنها تساهم في إعادة توزيع الدخل وبالتالي فإن إعداد الموازنة العامة هي بمثابة عملية فنية تقوم على أسس إدارية ومالية وإقتصادية واجتماعية وسياسية لتأثيرها وبشكل مباشر على القضايا المعيشية وتضمن ديمومة التقدم والإزدهار.

وتعتبر الدولة مسؤولة عن إشباع الحاجات العامة للأفراد وتتم هذه العملية من خلال الجهود المالية التي تبذلها، وتختلف هذه الجهود باختلاف تدخلها في هذه العملية (أي على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع)<sup>1</sup> هذه الجهود تسمى الظاهرة المالية<sup>2</sup>

### **مكونات الظاهره المالية:**

من خلال التعريف أعلاه يمكن إستخراج مكونات الظاهره المالية في العناصر التالية، والتي تعتبر من الأدوات الأساسية للسياسة المالية وهي:

1. النفقات العامة (المصروفات العامة).
2. الإيرادات العامة.
3. الموازنة العامة.

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص.79

<sup>2</sup> الظاهرة المالية: هي عبارة عن الأدوار المالية التي يعتمد عليها النظام المالي (النفقات، والإيرادات العامة) وكذلك التنظيم الفني الذي يتبعه هذا النظام على هذه الأدوات وهو ما يعرف عادة بالفن المالي (الميزانية العامة) بغرض تحقيق أغراضه.

## 1. النفقات العامة (المصروفات العامة):

تمثل دراسة موضوع النفقات العامة جانباً مهماً وحيوياً في الدراسات والأبحاث المالية، وترجع هذه الأهمية إلى كونها الإدارة المهمة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام وإعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد، ومع إتساع دور الدولة وتدخلها في عملية إشباع الحاجات العامة تطور مفهوم النفقة العامة وتعددت أنواعها وأثارها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية.

### تعريف النفقة العامة:

- عرفت النفقة على أنها مبلغ من النقود، يقوم بإنفاقه شخص عام وذلك لتحقيق نفع عام.
- عرفت أيضاً مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة.
- هي عبارة عن مجموع المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بصرفها في الوقت الصحيح وبالمقدار المعين بهدف إشباع الحاجات العامة المهمة.
- وبناءً على ما تقدم نستطيع تعريف النفقة العامة بأنها المبالغ النقدية التي يتم صرفها من قبل الدولة وذلك ضمن المخصصات المرصودة في الموازنة.

## 2. الإيرادات العامة:

يقصد بالإيرادات العامة مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية مصروفاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي فالإيرادات العامة هي المصدر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، وهذه الموارد متعددة وتختلف من دولة إلى أخرى منها:

- موارد الدولة من أملاكها الخاصة.
- الضرائب والرسوم.
- القروض.

- الوسائل النقدية.
- المساعدات وغيرها.

ويمكن تلخيص هذه الموارد المشار إليها أعلاه في ثلاثة أنواع مهمة وهي:

- الموارد الاقتصادية أي الناتجة عن الفائض الاقتصادي العام.
- الموارد السيادية أي الضرائب والرسوم.
- الموارد الائتمانية الناتجة عن القروض العامة المتحصل عليها داخلياً أو خارجياً.

### 3. الموازنة العامة للدولة:

إن جميع الدول الحديثة، على اختلاف أنظمتها متفقة على أن تسير نشاطها المالي وفقاً لبرنامج محدد بصورة دقيقة يشمل جميع نفقات الدولة وواردها التي تقررها مسبقاً لسنة على العموم وتفصلها في بيانات تقترن بالصفة الإجبارية عن طريق السلطة التشريعية، ويطلق على هذا البرنامج إسم الموازنة العامة. فالموازنة تعد أهم وثيقة اقتصادية ومالية في سياسة الحكومة، كما أنها أداة لمعرفة كيفية مقابلة الدولة لإحتياجات الفئات الأفقر من شعبها وجميع حاجياتها لإشباع الحاجات العامة.

### تعريف الموازنة العامة:

هي خطة (مالية إقتصادية) قصيرة أو متوسطة المدى تبين إيرادات ونفقات الدولة مفصلة لسنة مالية قادمة لتحقيق سياسات وأهداف وبرامج الحكومة. وهي بيان تفصيلي لنفقات وإيرادات الحكومة، تعكس من خلالها سياسة الحكومة لسنة مالية مقبلة لكافة النشاطات العامة سواء كانت إقتصادية أو مالية أو إجتماعية أو سياسية. وتعتبر الموازنة العامة تعبير عن خطة سنوية معتمدة قانونياً وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات أو النشاطات أو المشاريع التي يفترض إنجازها خلال فترة محددة إستناداً إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة مالياً

ورقياً لمختلف الإيرادات والنفقات المتعلقة بذلك. وقد أشارت (جمعية المحاسبة الحكومية) إلى أهمية الموازنة ونصت على ذلك في (المبدأ الثالث) من مبادئ المحاسبة الحكومية على ما يلي:

1. يجب إعداد موازنة سنوية لكل وحدة حكومية سواء تم فرض ذلك بالقانون أم لا.

2. يجب أن يوفر النظام المحاسبي أساليب الرقابة على الموازنة بالنسبة للنفقات والإيرادات الحكومية كما تضمن تقرير (المجلس القومي للمحاسبة الحكومية بالولايات المتحدة الأمريكية) في البند التاسع على أنه يجب أن يقوم نظام المحاسبة الحكومية في الوحدات الإدارية الحكومية، على أساس إعداد موازنة لكل وحدة، وأن يوفر النظام المحاسبي أداة للرقابة على تنفيذ الموازنة، كما يجب أن تتضمن التقارير المالية بصورة ملائمة المقارنات الضرورية بين تقديرات الموازنة ونتائج التنفيذ الفعلي بالنسبة لكل من الأموال المخصصة على حدة.

وقد إهتم الدستور الأردني بالموازنة العامة للدولة، جاء في نص المادة (116) الفقرة الأولى ما يلي:

يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل إبتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل، للنظر فيه وفق أحكام الدستور. كما نصت نفس المادة في الفقرة الثانية على أنه يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة، على أنه يجوز أن ينص القانون أعلاه على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة كما نصت المادة (115) على ما يلي:

جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدي إلى الخزينة العامة، وأن يدخل ضمن موازنة الدولة، مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وأن لا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة، ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بنص قانوني.

وختلاصة ذلك نستنتج ما يلي:

- تعتبر الموازنة العامة بمثابة المكوّن الأساسي لنظام المحاسبة الحكومية وتعتبر معياراً للمقارنة تقاس عليه وتنسب إليه نتائج التنفيذ الفعلي، ولهذا ينبغي أن تتماشى خريطة الحسابات والقواعد المحاسبية في نظام المحاسبة الحكومية مع نظام الموازنة العامة في الدولة.
- موازنة الدولة عبارة عن قائمة أو بيان بإيرادات الدولة ومصروفاتها.
- موازنة الدولة تقديرية وليست فعلية.
- الموازنة تتعلق بفترة مالية محددة (سنة مالية مقدرة وستين تأشيرتين).
- الموازنة تعتمد من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (مجلس الأمة) ورأس السلطة (الملك).

### المجلس الإستشاري:

- يتشكل المجلس الإستشاري للموازنة برئاسة دولة رئيس الوزراء الأفخم وعضوية كل من السادة:
- وزير المالية.
  - وزير التخطيط.
  - وزير الصناعة والتجارة.
  - محافظ البنك المركزي.
  - رئيس ديوان المحاسبة.
  - مدير عام دائرة الموازنة.

ويقوم هذا المجلس بدراسة تقرير الموازنة بناء على تقرير ترفعه لجنة من الدوائر المعنية بشؤون المالية والتخطيط لدراسة الأوضاع المالية والاقتصادية والتقارير ووضع السياسة المالية العامة وإعداد الموازنة العامة للسنة المقبلة. وفي ضوء توصيات المجلس الإستشاري للموازنة العامة وبناء على التقرير المقدم يقوم مجلس الوزراء بالمصادقة على السياسة المالية وإعداد الموازنة العامة للسنة المالية المقبلة،

وبناء على ذلك تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد الترتيبات الخاصة لإعداد الموازنة العامة، آخذة بعين الاعتبار الأوضاع المالية والنقدية والاقتصادية السائدة بحيث تعطي الأولوية الكبرى عند رصد المخصصات للوزارات والدوائر الحكومية لمشاريع التنمية الواردة في خطة التنمية وبذلك تكون الموازنة العامة إحدى الأدوات الرئيسية في تنفيذ أهداف خطة التنمية.

### من أين تأتي الحكومة بأموالها:

#### ➤ الإيرادات العامة وتمثل:

1. الإيرادات المحلية (الإيرادات الضريبية) ، وتمثل في الضرائب على السلع والخدمات والضرائب على الدخل والأرباح، وضرائب أخرى مثل (الضريبة الإضافية).
2. الإيرادات غير الضريبية، وتمثل في بيع السلع والخدمات، إيرادات دخل الملكية (بما فيها الفوائض المالية للوحدات الحكومية المستقلة)، الإيرادات المختلفة (من ضمنها عائدات التعدين).

### لماذا تقترض الحكومة:<sup>2</sup>

تلجأ الحكومة للإقتراض الداخلي (من داخل المملكة) أو للإقتراض الخارجي (من خارج المملكة) وذلك للحصول على التمويل اللازم لسد عجز الموازنة الناتج عن إنفاق الحكومة أموالاً تفوق إيراداتها، ويعود السبب في ذلك الإيمان بضرورة تنفيذ مشاريع تنمية ذات أولوية لها أثر إيجابي على حياة المواطنين وتلبية حاجات المجتمع. وقد تم تقدير عجز الموازنة لعام 2013 بواقع 1310 مليون ديناراً أو ما نسبته 5.4٪ من الناتج المحلي الإجمالي في حين تم تقدير صافي الدين العام لعام 2013 بما نسبته 79٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2013

### خصائص الموازنة العامة:

<sup>1</sup> دليل المواطن للموازنة العامة للسنة المالية 2013، دائرة الموازنة العامة، الأردن 2013

<sup>2</sup> المصدر أعلاه

- لقد استمدت الموازنة العامة أهميتها في مختلف الدول باعتبارها أداة رقابية فاعلية بيد السلطة التشريعية تمكنها من الإشراف الكامل على التصرفات المالية وتقييم أداة الوحدات الحكومية.
- إن الموازنة العامة عبارة عن برنامج تنفيذي قصير الأمد (سنة مالية)، يعكس القرارات المتعلقة بإختيار الأهداف المراد تحقيقها، واختيار البرامج والسياسات التي ستؤمن تحقيق هذه الأهداف.
- إن الموازنة تبنى على فلسفة تحكم نشاط الإجارة العامة وهي المساءلة القانونية باعتبارها قادرة على توفير معايير رقابية على نشاطات السلطة التنفيذية حيث تمكن من تنسيق أنشطة الوحدات الحكومية، وتتضمن توزيع وتخصيص موارد الدولة المختلفة على أوجه الإستخدامات المتعددة للجهات المنفذة وذلك وفقاً لحاجة كل جهة أو نشاطها وفي ضوء أولويات الإنفاق.
- الموازنة أداة فاعلة من أدوات السياسة المالية والتي يمكن إستخدامها في إدارة الاقتصاد القومي ، ففي حالة التضخم يتم فرض مزيداً من الضرائب أو الأحكام عن بعض عمليات الإنفاق (لإمتصاص الطلب الزائد)، أما في حالة الكساد فإنه يتم ضخ الأموال لزيادة حجم الإنفاق الكلي أو تخفيض الضرائب لزيادة الطلب الفعلي.
- الموازنة صك تقدر فيه واردات الدولة ونفقاتها (الصفة التقديرية) أي تقدر الميزانية لمدة سنة كاملة.
- الموازنة وثيقة سياسية، فهي المرآة الصادقة والعاكسة لسياسة الدولة، فهي أداة تنفيذ إختياراتها وبالمقابل تؤثر على سياسة الدولة وتوجهها.
- الموازنة وثيقة قانونية، لأنها تتشكل من الإيرادات والمصروفات النهائية للدولة المحددة سنوياً والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن،

---

➤ الموازنة وثيقة مالية، لأنها تتضمن إيرادات ونفقات مقدرة بأرقام ذات دلالة نقدية.

➤ تمكن الموازنة من تحقيق حماية للصناعات المحلية وتشجيعها وذلك عن طريق الإرشاد والتوجيه لإعفائها من الرسوم الجمركية أو فرض رسوم جمركية عالية على الصناعات المستوردة.

➤ الموازنة أداة هامة في مجال التخطيط سواء كان ذلك على مستوى الدولة، أو على مستوى الوحدة الإدارية الحكومية بإعتبار أن الموازنة تعد بمثابة الإدارة الوحيدة لتنفيذ نظرية الأموال المخصصة.

### **أهداف الموازنة العامة:**

1. المساعدة في تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
2. تحقيق العدالة الاجتماعية.
3. ترشيد الإنفاق الحكومي.
4. تحسين مستوى أداء الخدمات الحكومية.
5. توفير الاستقرار للعاملين بأجهزة الدولة.
6. توفير مستلزمات الإنتاج والخدمات للأجهزة والإدارات الحكومية.
7. توفير المعايير اللازمة والمناسبة لقياس كفاءة الأداء الحكومي.

## وظائف الموازنة العامة للدولة:

تمثل وظائف الموازنة في الوظائف الثلاثة التالية:

### 1. التخطيط:

يرتبط التخطيط إرتباطاً وثيقاً بعملية الموازنة، لذا لا بد من التنسيق بين الخطة والموازنة، وبما أن التخطيط يتضمن تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها وتحديد وسائل تنفيذ هذه الأهداف، فإن الموازنة بإعتبارها عملية ملازمة للتخطيط يجب أن تتضمن:

- توفير وإعداد الموارد المالية المطلوبة وتخصيصها على الأنشطة المختلفة.
- إنفاق الموارد لغرض تحقيق الأهداف.
- مراجعة وإعادة النظر في الموارد المتاحة.

### 2. الإدارة:

تتضمن الإدارة الجوانب التالية:

- ترجمة الأهداف إلى مشروعات وأنشطة محددة.
- تصميم الوحدات الإدارية التي تتولى تنفيذ البرامج.
- توظيف الأفراد في هذه الوحدات وتدير الموارد اللازمة.

### 3. الرقابة:

تشير عملية الرقابة إلى ربط الموظفين المنفذين بالسياسات والخطط التي وضعت من قبل رؤوسائهم، وتتضمن جميع الإجراءات والقواعد التي تحكم إنفاق الوحدات الحكومية، والتي على أساسها تعد تقارير الرقابة والمتابعة.

## أنواع الموازنات:

### أ- موازنة المواد أو البنود التقليدية:

هي موازنة تنفيذية شاملة وتصنيف يساعد على التمييز بين النفقة الجارية والرأسمالية وفقاً للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة

الواحدة في مجموعات متجانسة ، إلا أنها لا توضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وأنتهى الأمر. إن هذا الأسلوب من الموازنات يتناسب مع الأسلوب الإداري المركزي المبني على تركيز قوة القرار المالية ومسؤوليته في أيدي قليلة على قمة الهرم الإداري.

### ب. الموازنة الموجهة بالنتائج:

ظهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالأهداف الوطنية للدولة تعمل على تحقيق الأهداف المخطط لها والمنوي تحقيقها وهي تعتبر وسيلة لإتخاذ القرارات لتحقيق الأهداف المرجوة وبذلك تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة السليمة (تخطيط، تنفيذ، رقابة).

ج- الموازنة التعاقدية (التخطيط والبرمجة).

د- موازنة الأساس الصفري.

### ملحق الموازنة:

هي قيام الحكومة بإنفاق أية مبالغ زيادة على ما هو مقرر في الموازنة العامة للدولة وتغطية العجز بمشروع ملحق بقانون الموازنة العامة في سنة لاحقة.

### ➤ البعد القانوني للملحق الموازنة:

1. إن الموازنة العامة للدولة سنوية، تنظمها الحكومة ويقرها مجلس الأمة بقانون إستناداً على حقة الدستور في مراقبة جباية الأموال العامة وانفاقها في الأوجه المخصصة لها في القانون. وما إقرار مجلس الأمة للموازنة إلا ترخيصاً منه للحكومة بالجباية والإنفاق خلال السنة التي وضعت لها الموازنة.
2. ليس من حق الحكومة أن تنفق أي مبلغ لأي غرض من الأغراض أو في أي وجه من أوجه الإنفاق إلا بموجب قانون الموازنة العامة كما أقره مجلس الأمة.

<sup>1</sup> المستشار خليل غنام، الموازنات التقديرية كأداة تخطيط وتنفيذ ورقابة ودور ديوان المحاسبة بالتحديق والرقابة وتقييم أداء النشاط الحكومي، ورشة عمل، 2010

3. ليس من حق الحكومة أن تعدل في أي باب من أبواب الموازنة أو في أي فصل من فصولها دون موافقة مجلس الأمة، فإذا ما طرأت ظروف تستوجب إجراء أي تعديل على أي باب من أبواب الموازنة، أو أي فصل من فصولها، توجب على الحكومة اللجوء إلى مجلس الأمة بمشروع قانون يتضمن مثل هذا التعديل خلال السنة المالية التي وضعت لها الموازنة وقبل إجراء التعديل.

4. إذا طرأت ظروف تستدعي صرف نفقات إضافية إلى ما هو منصوص عليه في قانون الموازنة وكان مجلس الأمة منعقداً فعلى الحكومة وقبل صرف النفقات، أن تتقدم بمشروع قانون ملحق بقانون الموازنة يغطي هذه النفقات، أما إذا كان المجلس غير منعقداً أو منحللاً، وأضطرت الحكومة إلى صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، فإن الدستور منح الحكومة الحق في إصدار قانون مؤقت يغطي هذه النفقات قبل صرفها. بذلك قرر المجلس وإستخلاصاً من هذه النصوص والمبادئ والقواعد الدستورية وبناءً عليه، إلى أن أحكام الدستور تلزم الحكومة بعدم صرف أية نفقات تزيد على ما هو مقرر في قانون الموازنة العامة للدولة إلا بموجب قانون يصدر لهذه الغاية قبل الإنفاق. وبناءً عليه لا يجوز للحكومة تغطية هذه النفقات بمشروع قانون تقدمه في السنة ذاتها أو في السنة التي تليها بعد صرف النفقات المشار إليها سابقاً.

#### ➤ البعد المالي للملحق الموازنة :

إن استمرار إصدار ملحق الموازنة يعتبر مؤشراً سلبياً يدل على عدم كفاية الإجراءات والأساليب المتخذة لضمان قدر عالي من دقة التوقعات وهو نشاط طارئ (إيراد أو نفقة) لم يرد ذكره في قانون الموازنة العامة وعلية لا بد من إستيعابه ضمن إطار قانوني يسمى (ملحق قانون الموازنة)، ويأخذ إعداد الملحق وتبويبه ومراحل المصادقة عليه نفس طرق إعداد وتبويب ومراحل تصديق قانون الموازنة العامة إبتداءً من دائرة الموازنة العامة التي تعد (الملحق) وتبين أسباب

إصداره وإنهاءً بموافقة مجلس الأمة ومصادقة جلالة الملك بالإرادة الملكية السامية عليه.

### **الأسباب الموجبة لإصدار ملحق الموازنة:**

هناك عدة أسباب يذكر منها على سبيل المثال لا الحصر كما قدمتها دائرة الموازنة العامة/ الأردن وتحديدًا خلال الفترة من 2001-2006 ما يلي:

1. تغطية الدعم الإضافي للمحروقات.
2. تغطية الدعم المقدم للمواد التموينية والأعلاف لعدم رصد المخصصات اللازمة لهذه الغاية ضمن قانون الموازنة.
3. تغطية كلف حزمة الأمان الاجتماعي التي استخدمتها الحكومة للتخفيف من آثار ارتفاع أسعار المشتقات النفطية وتحديدًا خلال الأعوام (2001-2006) ومثال على ذلك زيادة رواتب المتقاعدين مبلغ (50) دينار ومنح العسكريين علاوة (50) دينار.
4. تغطية الالتزامات المترتبة على فاتورة المعالجات الطبية لعدم كفاية المخصصات المرصودة لهذه الغاية.
5. تغطية عجوزات بعض الوزارات والدوائر الحكومية والالتزامات المترتبة على الأجهزة العسكرية والأمنية نتيجة نفاذ المخصصات وعدم كفايتها.

### **تحديث الموازنة العامة وجدولها الزمني<sup>1</sup>:**

خطى الأردن خطوات واسعة في مجال تطوير عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بإتباعه أحدث الأسس والتصنيفات الدولية وبما يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المحلية. حيث تم إدخال التحسينات على أسلوب وشفافية إعداد الموازنة وتصنيف النفقات والإيرادات، وتم البدء بتطبيق منهجية جديدة لربط الموازنة بالتخطيط الإستراتيجي وتبني مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB)

<sup>1</sup> التقرير السنوي السادس، 2010، دائرة الموازنة العامة، الأردن

ضمن إطار الموازنة متوسط المدى اعتباراً من عام 2008 وذلك عوضاً عن نهج الموازنة التقليدي. وكذلك تم في عام 2008 إقرار قانون جديد لتنظيم الموازنة العامة في الأردن بدلاً من القانون السابق لسنة 1962 لتصبح عملية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها تعتمد على التخطيط المالي المستقبلي الذي يأخذ بعين الاعتبار الأهداف والأولويات الوطنية.

وبموجب المفهوم الجديد للموازنة الموجهة بالنتائج فقد قامت مختلف الوزارات والدوائر الحكومية بتحديد رؤيتها ورسالتها وأهدافها الإستراتيجية وبرامجها ومشاريعها ومؤشرات قياس الأداء على مستوى الأهداف الإستراتيجية والبرامج على أن تكون هذه الأهداف واضحة ومحددة وقابلة للقياس وواقعية ومحددة بوقت وأن تكون منسجمة مع رؤية الوزارة أو الدائرة الحكومية.

كما تم تطبيق الإطار المالي متوسط المدى للإرتقاء بألية إعداد الموازنة العامة بحيث أصبح يغطي هذا الإطار ثلاث سنوات بدلاً من سنة واحدة لجميع بنود الإيرادات والنفقات بما يمكن الحكومة من رسم السياسة المالية وبناء الموازنة العامة للدولة ضمن رؤية مالية مستقبلية تساهم في تحقيق وضع مالي سليم في المدى المتوسط، بالإضافة إلى اعتماد خارطة حسابات جديدة تتوافق مع المعايير الدولية حيث تتضمن هذه الخارطة تصنيفات متعددة، جغرافية ووظيفية وإقتصادية وتنظيمية وتمويلية، تساعد الإدارة المالية الحكومية على توفير تقارير تحليلية شاملة تلبي إحتياجات مختلف الجهات المحلية والدولية . كما خططت الحكومة شوطاً واسعاً في مجال تنفيذ مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والذي سيكون له إنعكاسات إيجابية على مختلف مراحل دورة الموازنة العامة في الأردن .

وفي أواخر عام 2009 أقر دولة رئيس الوزراء الجدول الزمني السنوي لإعداد الموازنة العامة في المملكة (Budget Calendar) ليتم تطبيقه ابتداءً من عام 2010 على موازنة عام 2011، كما هو موضح أدناه :

الجدول رقم (8) : الجدول الزمني لمراحل إعداد الموازنة العامة

التاريخ	الإجراء	الجهة المسؤولة
نهاية كانون ثاني	الطلب من الوزارات والدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة سنوياً بملخصات حول سياسات وأولويات موازنتها خلال المدى المتوسط متضمنة كافة أنشطتها الجارية وخاصة المتعلقة بالموارد البشرية والنفقات التشغيلية بالإضافة إلى مشاريعها الرأسمالية وبيان مدى أهميتها والنتائج المتوخاة من تنفيذها.	دائرة الموازنة العامة
نهاية شباط	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بملخصات الأولويات والسياسات.	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية
منتصف آذار	إعداد ورقة شاملة سنوياً تتضمن أولويات وسياسات الحكومة للموازنة العامة خلال المدى المتوسط ورفعها إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية دائرة الموازنة العامة
نهاية آذار	مناقشة ورقة الأولويات والسياسات وإقرارها بعد إجراء التعديلات المطلوبة عليها.	مجلس الوزراء
بداية أيار	إعداد ورقة حول الإطار العام للموازنة العامة للمدى المتوسط متضمناً المؤشرات الاقتصادية الرئيسية الكلية للوضع الحالي والتوقعات المستقبلية للمدى المتوسط وكذلك تقديراً للنفقات العامة بشقيها الجارية والرأسمالية والإيرادات العامة بجانبها الإيرادات المحلية والمنح الخارجية وبالتالي عجز الموازنة سواء بعد المنح الخارجية أو قبلها بالأرقام المطلقة أو كنسبة من النتائج، ورفعها إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية دائرة الموازنة العامة
5-أيار	مناقشة الإطار العام للموازنة العامة للمدى المتوسط وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة.	مجلس الوزراء
منتصف أيار	الطلب من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية تزويد	دائرة الموازنة

العامة	دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط.	
كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية	قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط.	منتصف تموز
دائرة الموازنة العامة	الانتهاء من دراسة مشروعات موازنت الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وإعداد إطار إنفاق متوسط المدى للوزارات والدوائر الحكومية وإطار متوسط المدى لموازنات الوحدات الحكومية.	منتصف آب
وزارة المالية دائرة الموازنة العامة	إعداد بلاغ الموازنة العامة متضمناً تحديد السقف الكلي للإنفاق العام والسقوف الجزئية لنفقات الوزارات والدوائر الحكومية على ضوء الإطار العام المحدث للموازنة متوسط المدى وإطار النفقات متوسط المدى.	نهاية آب
مجلس الوزراء	إصدار بلاغ الموازنة العامة بعد إقراره.	مطلع أيلول
كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط في ضوء بلاغ الموازنة.	20-أيلول
دائرة الموازنة العامة المجلس الاستشاري للموازنة العامة	إعداد الملامح والأبعاد الرئيسية لمشروع قانون الموازنة العامة وعرضه على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشته وإجراء أي تعديلات عليه.	منتصف تشرين الأول
دائرة الموازنة العامة مجلس الوزراء	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة.	20-تشرين الأول
مجلس الوزراء	تقديم مشروع القانون إلى مجلس الأمة.	نهاية تشرين أول

نهاية كانون أول	مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره تمهيداً لصدور الإرادة الملكية السامية بالمصادقة عليه.	مجلس الأمة
--------------------	---	------------

## المرتكزات الأساسية في إعداد تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية:<sup>1</sup>

1. الالتزام بتطبيق البرنامج الوطني للإصلاح المالي والاقتصادي الهادف إلى تمكين الاقتصاد الوطني من التعامل بكفاءة ومرونة مع الظروف والمستجدات الاقتصادية والسياسة الإقليمية منها والدولية، وذلك لتحقيق الاستدامة المالية من خلال تخفيض العجز المالي والمديونية العامة والوصول إلى مستويات آمنة لدعم الاستقرار الاقتصادي لتعزيز الجدارة الائتمانية للاقتصاد الوطني في الأسواق المالية والدولية.
2. تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي من خلال إيصال الدعم لمستحقيه من ذوي الدخل المحدود والمتوسط لتقوية الطبقة المتوسطة التي تعتبر الركيزة الأساسية لإنجاح عملية الإصلاح الشامل في الأردن.
3. الإعتماد على الإيرادات المحلية في تغطية النفقات الجارية مع رفع سوية الإنفاق العام وتحسين مستوى الإنتاجية بما يضمن تحسين مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين وتوزيع مكاسب التنمية على مختلف محافظات المملكة. بالإضافة إلى تكثيف الجهود لتعميق إعتماد الوحدات الحكومية على مواردها الذاتية في تمويل نفقاتها وتقليل إعتمادها على دعم الخزينة العامة.
4. التركيز على المشاريع التنموية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي وذات الأولوية الوطنية وخاصة المتعلقة بقطاعات الطاقة والمياه وتنمية المحافظات ورصد

<sup>1</sup> بلاغ رقم (21) لسنة 2012 لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية ومشروع نظام تشكيلات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للسنة المالية 2013، دائرة الموازنة العامة، الأردن [www.gbd.gov.jo](http://www.gbd.gov.jo)

- المخصصات اللازمة لها بما في ذلك المشاريع الرأسمالية الجديدة المرتبطة بحصول المملكة على منح خارجية.
5. تعزيز أركان البيئة الاستثمارية المحلية من خلال استكمال التشريعات الهادفة إلى تحفيز الاستثمارات المحلية واستقطاب الاستثمارات الخارجية لزيادة مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي للمملكة .
6. ترسيخ مفاهيم المتابعة والتقييم والمساءلة لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة وتعظيم المنافع والعوائد الاقتصادية والاجتماعية في سائر محافظات المملكة بما يكفل النهوض بمستوى معيشة للمواطنين وتخفيف الأعباء عن كاهلهم وذلك في إطار تعميق نهج الموازنة الموجهة بالنتائج ضمن الإطار متوسط المدى.
7. المتابعة الحثيثة لتطورات الدين العام بالأرقام المطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وتبني خطة زمنية واضحة المعالم لإدارته والحفاظ على مستوياته ضمن الحدود الآمنة وذلك تعزيز لمصداقية المملكة على المستويين الإقليمي والدولي وذلك لتخفيض كلف الاقتراض الداخلي والخارجي.
8. تخصيص الموارد المالية المتاحة بما يكفل توزيع ثمار التنمية على سائر محافظات المملكة بشكل يحقق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص وبما يعكس تفعيل مشاركة المجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها وأولوياتها التنموية في كل محافظة من محافظات المملكة.

### **الفرضيات المتعلقة بالإجراءات المالية لتقديرات النفقات والإيرادات في مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية:**

- عدم إصدار ملاحق موازنة إلا في الحالات ذات الضرورة القصوى.
- إيصال الدعم لمستحقيه.
- ضبط النفقات التشغيلية خاصة بما يتعلق بالمحروقات والكهرباء والماء والهاتف ومصاريف السفر، وذلك من خلال جملة من التدابير التالية:

- ✓ مراقبة ومتابعة حركة السيارات الحكومية وتكليف الأمن العام بمتابعة ذلك الأمر الذي يسهم في ترشيد وضبط الإنفاق الحكومي.
- ✓ منع إستخدام السيارات الحكومية ذات الدفع الرباعي وشطب السيارات التي تزيد عمرها على 20 سنة والسيارات ذات السعة التي يزيد حجمها على 3000 CC
- ✓ تشجيع إستخدام وسائل ومعدات الطاقة المتجددة وإعفاؤها من ضريبة المبيعات وتنفيذ المشاريع الريادية الموفرة للطاقة.
- ✓ الإطفاء المبرمج لإنارة الشوارع الخارجية بعد منتصف الليل وتخفيضها إلى نسبة 50٪
- ✓ توفير 600 ألف مصباح موفر للطاقة لتوزيعها على الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية بهدف ترشيد الطاقة.
- ✓ الحد من استضافة الوفود الرسمية للخارج وتقليص عدد أعضائها والاستعانة بالسفارات الأردنية للمشاركة في الاجتماعات.
- ✓ عدم تحمل الخزينة لأية نفقات تعزية أو تهناني.
- ✓ الحد من استئجار المباني الحكومية إلا للضرورة.
- ✓ تسهيل إجراءات ترخيص الدراجات النارية بهدف توفير كلفة إستخدام البنزين.
- ✓ تطبيق جميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية إجراءات فنية لتخفيض استهلاك الماء والكهرباء والمحروقات.
- ✓ تقييد جميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتسديد الفواتير المستحقة عليها للنفقات التشغيلية ولا سيما المتعلقة بالكهرباء والماء خلال نفس العام وعدم تأجيلها للعام اللاحق.
- ضبط التعيينات بكافة أشكاله في جميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وفي جميع الدرجات والفئات الوظيفية وفي مقدمتها الفئة العليا والفئات الأولى والثانية والثالثة، والاستفادة من الفائض لدى الوزارات والدوائر والوحدات

الحكومية في تلبية احتياجاتها، وفي حال الضرورة القصوى للتعيين ينبغي موافقة مجلس الوزراء مسبقاً.

➤ الاستمرار بسياسة وقف شراء السيارات والأثاث وتخفيض شراء أجهزة التصوير وآلات الطباعة واللوازم المكتبية وأجهزة الحاسوب.

➤ دمج المؤسسات وإلغاء بعضها وتخفيض عددها وذلك من خلال إصدار قانون خاص لدمج الهيئات والمؤسسات المشابهة وبحيث يكون هذا القانون مرجعية قانونية إلغاء ودمج المؤسسات المشابهة وبشكل يمكن الحكومة من سرعة إجراءات الدمج وذلك حسب برنامج إعادة هيكلة الجهاز الحكومي.

➤ إخضاع العاملين في المؤسسات الحكومية المستقلة التي أخضعت لنظام الخدمة المدنية للتأمين الصحي المدني اعتباراً من مطلع العام.

➤ استكمال تنفيذ المبادرة الملكية السامية لإنشاء صندوق تنمية المحافظات وبالتعاون مع القطاع الخاص ورصد المخصصات المطلوبة لعامي 2013-2014

➤ تنفيذ قرار مجلس الوزراء بخصوص إنجاز مشاريع الإستراتيجية الوطنية للتشغيل وفقاً للبرنامج الزمني وذلك بهدف إيجاد فرص عمل للقوى العاملة الأردنية والعمل على إحلالها محل العمالة الوافدة.

➤ تعديل قانون الإستملاك بهدف الوصول إلى قيمة تعويض عادلة للطرفين وذلك بتغيير الآلية المتبعة حالياً والتي تكبد الخزينة العامة أعباء مالية ثقيلة.

➤ عدم جواز إجراء الأوامر التغيرية على المشروعات المحال عطائها إستناداً إلى نظام الأشغال الحكومية ونظام اللوازم العامة إلا بعد الحصول على مستند إلزام حسب الأصول، وما يترتب على ذلك من ضرورة تعديل التشريعات النازمة لذلك.

➤ وضع أسس وضوابط واضحة وشفافة للإستفادة من المعالجات الطبية بحيث يقتصر على الشرائح غير المقتدرة من المواطنين غير المؤمنين صحياً.

➤ رصد المخصصات المالية اللازمة للمشاريع الرأسمالية المتفق عليها ضمن إطار المنحة المقررة من دول مجلس التعاون الخليجي (المملكة العربية السعودية،

الكويت، الإمارات العربية المتحدة ، قطر) ويجيث يتم الصرف على تلك المشاريع  
بالقدر الذي يرد من هذه المنح.

- تعديل قانون ضريبة الدخل بحيث يتم إعتماذ مبدأ التكليف التصاعدي.
- مكافحة التهرب والتجنب الضريبي إلى جانب تقليص المتأخرات الضريبية وفق إستراتيجية واضحة.
- ضبط الاعفاءات الضريبية وحصرها في الإعفاءات المنصوص عليها في القوانين والإتفاقيات المبرمة.
- زيادة عوائد التعدين على الموارد الطبيعية والغاء الإعفاءات الواسعة وخاصة الفوسفات.
- حصول المملكة على كامل المنح الخارجية المتفق عليها مع الصندوق الخليجي للتنمية والدول المانحة.

### تعليمات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة:

#### 1. الإيرادات:

- ✓ العمل على تنمية الإيرادات العامة من خلال رفع كفاءة إجراءات تحصيلها والحد من التهرب الضريبي والإعفاءات الضريبية وذلك بهدف المحافظة على مستوى كافي من الإيرادات لمساعدة الحكومة في تنفيذ برامجها، وتزويد دائرة الموازنة العامة بكشوفات تفصيلية تتضمن الإيرادات الفعلية لكل دائرة تحصيلية وأسباب انحرافها عما هو مقدر وحسب النموذج المعد في دائرة الموازنة العامة.
- ✓ العمل على تنمية الموارد المالية للوحدات الحكومية وخاصة التي تتلقى دعماً مالياً من الخزينة بهدف تمويل برامجها من مواردها الذاتية وبالتالي تخفيف الأعباء عن الموازنة العامة للدولة وكذلك تنمية الموارد المالية للوحدات الحكومية التي ترفد الخزينة العامة بفوائض مالية بهدف زيادة حصيلة هذه الفوائض.

<sup>1</sup> هذه التعليمات تمثل عام 2013 ومن الممكن أن يتم تعديل بسيط عليها في عام 2014 .

✓ دراسة السياسات الضريبية المعمول بها وانعكاسها على حصيلة الإيرادات العامة لبيان مدى كفاءتها وإستقرارها على المدى المتوسط من خلال تعزيز قدرات الدوائر التحصيلية بحيث يتم تقدير الإيرادات وفق منهجية واضحة مرتبطة بمتغيرات الاقتصاد الكلي وبآثار الإتفاقيات المبرمة بين المملكة والعالم الخارجي ومراعاة قدرة المكلفين وتحقيق العدالة والحد من التهرب الضريبي جنباً إلى جنب مع دراسة فاعليتها في تحفيز وإجتذاب الاستثمارات إلى المملكة.

✓ تحليل ودراسة الإيرادات غير الضريبية والمحافظة على تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين والمستثمرين على حد سواء بكفاءة عالية وبأقل كلفة ممكنة.

## 2. النفقات العامة:

✓ عدم تجاوز أي وزارة أو دائرة حكومية سقف الإنفاق الجزئي المرفق والمخصص لها في موازنة العام المقبل بأي حال من الأحوال، وعليها ترتيب أولويات إنفاقها وفقاً لهذا السقف وإعداد موازنتها بحيث تتضمن فقط البرامج التي لا يتجاوز تمويلها سقف الإنفاق المخصص لها.

✓ تقيد كل وزارة أو دائرة حكومية عند إعداد موازنتها بشكل تفصيلي للعامين المقبلين (2014-2015) بالأرقام التأشيرية المرفقة لكل منها وفقاً لإطار الإنفاق متوسط المدى (2013-2015)

✓ قيام كل وزارة أو دائرة أو وحدة حكومية هذا العام بأخذ مطالب المحافظات من المشاريع التنموية بعين الإعتبار عند إعداد موازنتها وذلك إنسجاماً مع البرامج التنموية للمحافظات التي وافق عليها مجلس الوزراء بقراره رقم 640 بتاريخ 2012/7/5.

✓ قيام كل وزارة ، دائرة حكومية، وحدة حكومية بإعداد موازنتها وفقاً لمنهجية الموازنة الموجهة بالنتائج، وتقدير بنود إنفاقها موزعة على البرامج، المشاريع ، الأنشطة وفقاً لهذه المنهجية، وكذلك موزعة حسب المحافظات للسنوات المقبلة (2013-2015).

✓ قيام كل وزارة/ دائرة/ وحدة حكومية بتضمين موازنتها بمعلومات وبيانات عن  
النشأة والرؤيا والرسالة والأهداف الإستراتيجية والمهام التي تضطلع بها والبرامج  
والأنشطة والمشاريع التي تضطلع بها وكلفها والكوادر البشرية العاملة فيها  
حسب الجنس موزعة على هذه البرامج، وكذلك في تحديد الأهداف الوطنية التي  
تساهم في تحقيقها وأهم القضايا والتحديات التي تواجهها.

✓ قيام كل وزارة/ دائرة/ وحدة حكومية، ببيان أهداف كل برنامج من البرامج التي  
تتولاها وكلفته والخدمات التي يقدمها وتحديد المديرات والوحدات الإدارية  
المسؤولة عن تنفيذ البرنامج وعدد الكوادر البشرية العاملة في كل برنامج مع  
الأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي (ذكر، أنثى، طفل) وذلك طبقاً للنماذج  
التي أعدتها دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية.

✓ قيام كل وزارة/ دائرة حكومية/ وحدة حكومية بتحديد مؤشرات قياس أداء على  
مستوى الأهداف الإستراتيجية والبرامج المرتبطة بهذه الأهداف للسنوات المقبلة  
(2013-2015) بالإضافة إلى سنة الأساس (المقارنة) مع الأخذ بعين الاعتبار النوع  
الاجتماعي عند تحديد هذه المؤشرات، وعلى أن تتضمن تقييماً ذاتياً لمؤشرات  
الأداء لسنة 2012 وبيان مدى الإنحراف عن المؤشرات المستهدفة.

✓ التوقف عن طرح أية عطاءات أو التزامات جديدة إعتباراً من 1/12/2012  
(العطاءات الحكومية وعطاءات اللوازم العامة) إلا بعد أخذ موافقة دولة رئيس  
الوزراء وبتنسيب من معالي وزير المالية/ الموازنة العامة.

✓ ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المبالغ الملتزم بها للمشاريع الرأسمالية من موازنة  
عام 2012 لأخذها بعين الاعتبار عند تحديد احتياجاتها من هذه المخصصات في  
مشروع موازنة 2013.

✓ وقف شراء السيارات والآليات والأجهزة والأثاث والتركيز على أعمال الصيانة  
في ضوء الاحتياجات الفعلية وشطب السيارات ذات كلفة الصيانة المرتفعة.

✓ عدم شراء أجهزة الحاسوب إلا بعد التنسيق مع وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات ومركز تكنولوجيا المعلومات الوطني من خلال اللجنة المشكلة بهذا الخصوص والعمل على تعظيم الاستفادة من الأجهزة المتوفرة.

✓ قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بإجراء مراجعة شاملة لأوجه نفقاتها وخاصة الجارية منها بهدف ضبطها وترشيدها لتعكس الإحتياجات الفعلية والتي لا يمكن الإستغناء عنها.

#### 1- النفقات الجارية:

1. ضبط النفقات الجارية وعدم التوسع بها تحقيقاً للتخصيص الأكفأ للموارد المتاحة وتقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وجودة أعلى، مع الأخذ بعين الإعتبار ما يلي:
  - ضبط التعيينات على الوظائف المحدثة والشاغرة في عام 2013 وفي حال وجود حاجة ملحة للتعيين ينبغي الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء.
  - ضبط النفقات التشغيلية (سلع وخدمات) لتكون ضمن الحدود الدنيا لتسيير أعمال الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والتأكيد على ضرورة اعتماد تقديرات تتسم بدرجة عالية من الدقة والإنضباط والمسؤولية فيما يخص نفقات الكهرباء والماء والمحروقات والإتصالات حسب النماذج المعتمدة من دائرة الموازنة العامة.
2. مع مراعاة التقيد بالسقف المحدد، ينبغي الأخذ بعين الإعتبار حجم النفقات المتكررة والتشغيلية الناجمة عن تنفيذ المشاريع الرأسمالية، سواء كانت ممولة من الخزينة أو من القروض أو من المنح الخارجية عند تقدير بنود الإنفاق الجاري وتضمن ذلك في مشروع الموازنة لعام 2013 من خلال كشوفات تفصيلية توضح ذلك.

## ب- النفقات الرأسمالية:

1. إعادة ترتيب أولويات مشاريع الإنفاق الرأسمالي وخاصة تلك الممولة من القروض أو المنح الخارجية بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار قدرة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية على تنفيذ مشاريعها وتوجهات الحكومة الرامية إلى الحد من الاقتراض الخارجي وقصره على الاقتراض الميسر وفق الإحتياجات الفعلية وذلك انسجاماً مع قانون الدين العام وإدارته.
2. التزام جميع الوزارات والمؤسسات بتضمين المشاريع التي أدرجتها في برامج المحافظات للأعوام القادمة، ورصد المخصصات لذلك وكذلك إدراجها ضمن الإستراتيجيات القطاعية المختلفة والخطط والبرامج والمبادرات الحكومية المستقبلية وأن يتم توفير التمويل المناسب وضمن المجال المالي المتاح وفي إطار السياسة المالية وتوجيه المنح الممكنة لهذه الغاية.
3. قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بدراسات الجدوى المتعلقة بالمشاريع الجديدة ومعلومات متكاملة وشاملة عن جميع المشاريع الرأسمالية لديها وذلك وفقاً لبطاقة وصف المشروع المعتمدة لدى دائرة الموازنة العامة.
4. قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية التي تنفذ مشروعات رأسمالية ممولة من الصندوق الخليجي للتنمية بتزويد وزارة المالية بالمطالبات ومستندات الصرف المتعلقة بتلك المشاريع.
5. على الوزارات والدوائر الحكومية التي تتلقى منحاً خارجية مباشرة لتنفيذ مشاريع رأسمالية لم تكن تدرج ضمن قانون الموازنة العامة في السنوات السابقة، إدراج هذه المشاريع ضمن موازنتها لعام 2013
6. ضرورة تزويد دائرة الموازنة العامة بتقرير شامل عن المشاريع الرأسمالية وحجم السحوبات من القروض والمنح لتمويل هذه المشاريع بهدف الوقوف على المشاكل والمعوقات التي قد تعترض تنفيذ هذه المشاريع ليتم تداركها وأخذها بعين الإعتبار عند رصد المخصصات.

7. توجيه هذه النفقات نحو المشاريع التنموية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي وخاصة مشاريع البنية التحتية والمشاريع المحفزة للإستثمار في سائر محافظات المملكة للحد من مشكلتي البطالة والفقر، مع الأخذ بعين الإعتبار الأولويات الوطنية وقدرة كل وزارة ودائرة ووحدة حكومية على تنفيذ هذه المشاريع.
8. وقف شراء السيارات والأجهزة والمعدات والأثاث.
9. إدراج قيمة الإستملكات المتوقعة لكل وزارة، دائرة حكومية، وحدة حكومية معنية ضمن نفقاتها الرأسمالية.
10. وقف التعيينات خارج جدول التشكيلات وإنهاء أعمال العاملين على حساب المشاريع الرأسمالية المنتهية وإلغاء الوظائف الشاغرة على حساب مخصصات المشاريع الرأسمالية.
11. إجراء مراجعة شاملة على كافة بنود الإنفاق الرأسمالي للوقوف على إنعكاساتها وآثارها التنموية على الاقتصاد الوطني مع مراعاة نقل النفقات ذات الطبيعة الجارية من هذه البنود وتبويبها ضمن بنود النفقات الجارية.

### **تعطى الأولوية للمشاريع الرأسمالية حسب الترتيب التالي<sup>1</sup>:**

- ✓ أقساط وفوائد القروض الخارجية المتحققة للدول الأجنبية والمؤسسات الدولية المستحقة الأداء خلال السنة المالية القادمة.
- ✓ الالتزامات والقروض التجارية المحلية والخارجية المترتبة على الخزينة سواء التي حصلت عليها من البنوك المحلية أو الناتجة عن إحالة عطاءات لتنفيذ مشاريع تمول من القطاع التجاري المحلي أو الأجنبي وتسدد خلال سنوات بحسب شروط العقود المبرمة.
- ✓ المشاريع المنتزم بها التي بوشر بتنفيذها خلال السنة المالية الحالية أو قبل ذلك ولم تنجز بعد.

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن،

- ✓ المشاريع الواردة في خطط التنمية.
- ✓ المشاريع التي ترى الدولة ضرورة تنفيذها.

ترفق مع مشاريع الموازنات الرأسمالية عند تقديمها لدائرة الموازنة العامة والمجلس القومي للتخطيط بيانات واضحة ومحددة بالمعلومات التالية بالنسبة لكل مشروع:

- ✓ دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع إذا إقتضت الضرورة توفرها مع إيضاح مرحلة الإعداد التي وصلت إليها هذه الدراسات.

- ✓ الدراسات الفنية والتصاميم الهندسية التفصيلية لكل مشروع وتحديد الكميات والمساحات والمسافات مع بيان كلفة المشروع الكلية ومقدار الإنفاق السنوي وإذا لم تتوفر هذه المعلومات كلها أو بعضها فتوضح المرحلة التي وصلت إليها هذه الدراسات والمدة الضرورية لإنجازها مع بيان كلفة هذه الدراسات وكلفة مراحل التنفيذ والإنفاق السنوي المقدر للمشروع.

- ✓ إيضاح مدى توفر الجهاز الفني اللازم لتنفيذ ومراقبة كل مشروع وفي حالة عدم توفر الأجهزة الفنية يحدد عدد الوظائف الفنية المطلوبة لكل مشروع ووضع وصف لهذه الوظائف يبين المؤهلات العلمية والخبرات العملية المفروض توفرها في شاغل الوظيفة وواجباتها أو مسؤوليتها.

### تعليمات أخرى للوزارات:

➤ أن تحدد جميع حاجاتها للسنة المالية القادمة بحيث لا تضطر إلى طلب إصدار سلفات مالية خلال السنة المذكورة وسوف لا ينظر في أي طلب لرصد مخصصات لتنفيذ أي مشروع لا يقدم في مشروع الموازنة وذلك وفقاً لقواعد التخطيط المالي.

➤ أن تتجنب طلب مخصصات إضافية أو سلفات على حساب الموازنة للسنة المالية الحالية والإكتفاء بإدراجها في مشروع موازنة السنة المالية القادمة.

- تعظيم الإستفادة من الإتفاقيات الاقتصادية والتجارية المبرمة مع الدول والمؤسسات العربية والإجنبية وقيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بخططها لتحقيق ذلك ضمن مشروع موازنتها.
- قيام وزارة الخارجية بالتأكيد على دور البعثات الدبلوماسية الأردنية في الخارج في مجال تشجيع الصادرات الوطنية وإستقطاب الإستثمارات الأجنبية من خلال التعريف والترويج للفرص الاستثمارية المتاحة في المملكة<sup>1</sup>.
- العمل بشكل حثيث على زيادة حجم المشاريع التنموية التي يتم تنفيذها من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سائر محافظات المملكة.
- القيام بإعداد وتبويب الموازنات الجارية والرأسمالية للأعوام المقبلة (2013-2015) وفق النماذج المعدة لهذه الغاية من قبل دائرة الموازنة العامة.
- تفعيل دور المحافظين والمجتمعات المحلية في المحافظات في تحديد الإحتياجات التنموية فيها والتنسيق بذلك إلى الجهات المعنية كل في مجال إختصاصه مع ضرورة إرسال نسخة من هذه الإحتياجات إلى دائرة الموازنة العامة حسب النماذج المعدة لذلك.
- قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتقديم كشوفات تفصيلية للنفقات الرأسمالية للأعوام المقبلة (2013-2015)، بحيث تبين هذه الكشوفات المشاريع الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ والجديده ومصادر تمويلها (خزينة ومنح وقروض) موزعة وفقاً لمحافظة المملكة.
- مراجعة دائرة الموازنة العامة للحصول على النماذج المخصصة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية وجداول تشكيلات الوظائف.

<sup>1</sup> بلاغ رقم (21) لسنة 2012 لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية ومشروع نظام تشكيلات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للسنة المالية 2013، رئاسة الوزراء ، الأردن

➤ على كل وزارة ، دائرة، وحدة حكومية مواصلة تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB) وإطار الإنفاق متوسط المدى وفقاً للنماذج التي أعدتها دائرة الموازنة العامة.

➤ على الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية عند إعداد مشروعات موازنتها لعام 2013 تعبئة النماذج المعدة من قبل دائرة الموازنة العامة وفقاً لخارطة الحسابات Chart of Accounts وفي حال الحاجة إلى إضافة برنامج أو نشاط أو مشروع أو بند جديد فيتم إضافته دون ترميز لحين دراسته وإعتماده من قبل دائرة الموازنة العامة، وفي حال إعتماده تقوم دائرة الموازنة العامة بإعطاء الترميز المناسب<sup>1</sup>.

➤ الأمناء والمدراء العامون في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية مسؤولون عن صحة الأرقام والمعلومات الواردة في جداول الإيرادات والنفقات الجارية والرأسمالية وجداول تشكيلات الوظائف ومؤشرات قياس الأداء للأهداف الإستراتيجية والبرامج المقدمة إلى دائرة الموازنة العامة.

### مراحل دورة الموازنة العامة

إن أهم ما يميز دورة الموازنة العامة إعتباراً من موازنة عام 2008 هو التحول من نهج الموازنة التقليدية (موازنة البنود) إلى مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج وإعتماد الإطار المالي متوسط المدى وإعادة تصنيف قانون الموازنة العامة وإعتماد خارطة حسابات جديدة وفقاً لأفضل الممارسات العالمية. هذا وتتألف دورة الموازنة العامة في المملكة من مراحل رئيسية ثلاثة هي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> انظر الفصل السادس خارطة الحسابات

<sup>2</sup> كافة المراحل اعلاه موضحة بالتفصيل في دليل دورة الموازنة

## المرحلة الأولى

### إعداد الموازنة العامة:

- بلاغ إعداد الموازنة العامة.
- إعداد الموازنة في الدوائر الحكومية.
- حوار الموازنة.
- إقرار قانون الموازنة

## المرحلة الثانية

### إقرار قانون الموازنة:

- تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره:  
تبدأ هذه الخطوة بتقديم الموازنة لمجلس الوزراء لدراستها ومطابقتها للسياسة المالية العامة وبعد دراسات ومناقشات تقرر الموازنة من قبل مجلس الوزراء حيث يتم رفعها للسلطة التشريعية.
- تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الأمة (السلطة التشريعية) لمناقشته وإقراره:  
تبدأ هذه الخطوة ببيان من وزير المالية بإعتبارة المسؤول المالي الأول حيث يقدم الموازنة بأرقامها ومخصصاتها للدراسة من قبل أعضاء السلطة التشريعية والتي تقوم بدراستها وتقديم التوصيات بشأن تلك المخصصات حيث يتم التصويت عليها وتقرر بعد ذلك من قبل السلطة التشريعية لتصبح قانوناً ملزماً للسلطة التنفيذية.
- مصادقة جلالة الملك على قانون الموازنة العامة:  
تأتي هذه الخطوة بعد المصادقة عليها وإقرارها من السلطة التشريعية حيث ترفع الموازنة لجلالة الملك المعظم وتصدر الإدارة الملكية السامية بالموافقة على قانون الموازنة.

<sup>1</sup> د.رانت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الاردن، ص. 136

## المرحلة الثالثة

### تنفيذ الموازنة :

- التفويض.
  - طلب الحوالة المالية.
  - الحوالات المالية والسقوف المالية.
  - الإنفاق في الدوائر الحكومية.
  - تقييم ومراقبة الموازنة.
- تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة بصدور (الأمر المالي العام) من قبل دولة رئيس الوزراء الذي يخول بموجبه الوزراء ورؤساء الدوائر المسؤولين عن الإنفاق الذين يتم حصرهم بقرار من وزير المالية/ الموازنة العامة صلاحية الإنفاق من المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة.
- في حال تأخر صدور قانون الموازنة العامة عن الوقت المحدد وهو بداية السنة المالية التي تبدأ في 1/ كانون الثاني من كل عام فإنه يجري إصدار أمر مالي يعادل 12/1 من مجموع المخصصات المرصودة في موازنة السنة السابقة.
- يصدر رئيس الوزراء الأوامر المالية الخاصة يأذن فيها بالصرف من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة المرصودة في قانون الموازنة العامة.
- يصدر وزير المالية الأمر المالي العام والذي يأذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الجارية ويتم ذلك في ديوان وزير المالية في ثلاث نسخ ويصدق من دولة رئيس الوزراء، تحفظ نسخ منه في ديوان كل من رئيس الوزراء ووزارة المالية وديوان المحاسبة.
- يصدر مدير عام دائرة الموازنة العامة الحوالات المالية الشهرية للنفقات الواردة في موازنة الدائرة استناداً للأوامر المالية الصادرة بمقتضى الفقرتين (أ،ب) من المادة

---

رقم (56)<sup>1</sup> من التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم 1 لسنة 1995 المنشورة على الصفحة 602 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 بتاريخ 1/3/1995 صادر بموجب المادة (58) من النظام المالي وتعديلاته رقم (3) لسنة 1994. وتتوزع مسؤولية الإضطلاع بهذه المراحل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتتحقق دورة الموازنة العامة في ظل إطار دستوري واضح ومحدد.

---

<sup>1</sup> المادة (1/56) يصدر رئيس الوزراء الأوامر المالية الخاصة بإذن فيها بالصرف من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة المرصودة في قانون الموازنة العامة.  
المادة (56/ب) يصدر وزير المالية الأمر المالي العام بإذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الجارية كما يصدر الأوامر المالية الخاصة بإذن فيها بالصرف من مخصصات النفقات الرأسمالية المرصودة في قانون الموازنة العامة.

## هذا ويبين المخطط البياني التالي تفاصيل مراحل دورة الموازنة العامة في الأردن في عام 2010<sup>1</sup>:



### الموازنة العامة من الإدارة المالية:

- تأسست دائرة الموازنة العامة بموجب القانون رقم (39) لسنة 1962 (قانون تنظيم الميزانية العامة وتعديلاته) وذلك على النحو التالي:
- تؤسس دائرة خاصة تسمى (دائرة الموازنة العامة) ترتبط بوزير المالية وتزود بعدد كاف من الموظفين.
  - يرأس الدائرة موظف يسمى مدير الموازنة العامة ويكون برتبة أمين عام ويعين وفق القواعد القانونية في تعيين الأمناء العامين.

<sup>1</sup> دائرة الموازنة العامة، التقرير السنوي السادس 2010

- يكون مدير الموازنة مسؤولاً مباشراً أمام وزير المالية عن كافة الأعمال المتعلقة بدائرة الموازنة العامة.
- وبموجب القانون المشار إليه أعلاه تحددت مهام وواجبات وصلاحيات دائرة الموازنة العامة كما يلي:
- إعداد قانون الموازنة العامة السنوية للمملكة الأردنية الهاشمية.
- إقترح رصد المخصصات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء.
- تنقيح طلبات التخصيصات المالية التي تتقدم بها كافة دوائر الحكومة بالتخفيض أو الزيادة أو الجمع أو المقابلة أو المراجعة.
- تمحيص كافة البرامج والأعمال والمشاريع التي تطلب لها مخصصات بغية التأكد من جدواها وعلاقتها بعضها ببعض.
- التأكد من حذف الإزدواجيات غير الضرورية في البرامج والتمويل.
- التثبت من مطابقة طلبات التخصيصات للسياسة الاقتصادية والمالية والقرارات الأخرى التي يتخذها مجلس الوزراء.
- دليل دورة الموازنة طلب المعلومات اللازمة من كافة دوائر الحكومة فيما يتعلق بكافة البرامج والأعمال والمشاريع وتمويلها.
- الإضطلاع على كافة الوثائق والمخابرات والقيود المالية لأية دائرة من دوائر الحكومة.
- تدقيق وتحليل الأعمال الإدارية والبرامج لكافة دوائر الحكومة وإعداد ما يلزم لتطويرها وتحسينها بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية.
- إعداد بيان مفصل بالعمليات الضرورية لإقرار الموازنة على أن يحدد لكل من هذه العمليات وقت معين تتم فيه، بحيث تنجز الموافقة النهائية على الموازنة العامة قبل اليوم الأول من شهر كانون الثاني من كل سنة.
- بالإضافة إلى ذلك فقد تم تشكيل مجلس استشاري للموازنة يتألف حالياً من وزير المالية رئيساً وعضوية كل من وزير التخطيط ووزير الصناعة

والتجارة ومحافظ البنك المركزي ورئيس ديوان المحاسبة ومدير عام دائرة الموازنة العامة.

### **دورة الموازنة (مراحل الموازنة العامة في الأردن)**

تمر دورة الموازنة العامة في الأردن بأربعة مراحل رئيسية هي:-

1. المرحلة الأولى : إعداد الموازنة

2. المرحلة الثانية : إقرار الموازنة

3. المرحلة الثالثة : تنفيذ الموازنة

4. المرحلة الرابعة : مراقبة تنفيذ الموازنة

وتتوزع مسؤولية القيام بهذه المراحل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وتحقق دورة الموازنة العامة في ظل إطار دستوري قانوني وزمني. ويسبق هذه المراحل جميعاً مرحلة إعداد الدراسات الكلية ووضع الإطار العام والأبعاد العامة للموازنة للسنة المالية المقبلة، حيث يتم إعداد كتاب من قبل وزير المالية/ الموازنة العامة إلى دولة رئيس الوزراء حول أبعاد الموازنة العامة المقدره.

#### **أولاً: مرحلة إعداد الموازنة:**

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع الموازنة العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الموازنة ومن أدقها أيضاً، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة. وفيما يلي الخطوات الرئيسية لمرحلة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة في الأردن:-

1. يصدر بلاغ رسمي عن رئاسة الوزراء لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشاريع موازنات المؤسسات العامة المستقلة، متضمناً الأسس والتعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات

<sup>1</sup> دائرة الموازنة العامة [www.gbd.gov.jo](http://www.gbd.gov.jo)

الحكومية عند إعدادها لمشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة ومواعيد تقديم كشوفات الإيرادات والنفقات (جارية ورأسمالية) وجداول تشكيلات الوظائف، إلى دائرة الموازنة العامة وكذلك موعد تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء.

2. تقوم الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة بمراجعة دائرة الموازنة العامة للحصول على النماذج المعتمدة لإعداد مشاريع موازنتها عليها.

3. تقوم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بالتعميم على إداراتها المختلفة ومطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطاتها وأعمالها للسنة المالية المقبلة، وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها حسب الأسس الواردة في بلاغ إعداد الموازنة، وتتولى الإدارة العليا فيما يتعلق بمركز الوزارة أو الدائرة والمحافظين فيما يتعلق بالإدارات الحكومية في المحافظات والألوية القيام بدراسة المقترحات المقدمة ومناقشتها مع مديري الإدارات والوحدات والمجالس التنفيذية للمحافظات والعمل على إجراء أية تعديلات على المقترحات والمشروعات المقدمة منهم، ووضع مشروع نهائي للموازنة.

4. تسلم دائرة الموازنة العامة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات والدوائر الحكومية حيث يتم دراستها من قبل المختصين بالدائرة، ثم تبدأ المناقشة بين الوزارات والدوائر المعنية ودائرة الموازنة العامة حول المخصصات المطلوبة، ومن ثم يتم التوصل إلى أرقام يتفق عليها في ضوء الإحتياجات الفعلية، مع الأخذ بعين الإعتبار الأوضاع المالية والاقتصادية السائدة والموارد المالية المتاحة.

5. بعد الانتهاء من مرحلة مناقشة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات والدوائر الحكومية يتم التوصل إلى صورة إجمالية أولية لحجم الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة ومقدار العجز المقدر ويتم إستعراض

ذلك من قبل المجلس الإستشاري للموازنة، وفي ضوء تقييم الوضع المالي والاقتصادي للسنة الحالية والأبعاد المتوقعة للسنة المقبلة.

6. تتم مراجعة الإيرادات والنفقات في ضوء المحددات سالفه الذكر ليتم بعدها التوصل إلى الصورة النهائية لمشروع قانون الموازنة للعام القادم.

7. يرفع بعدها مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء، حيث تتم دراسته ومناقشته بعناية ويقوم بإجراء أية تعديلات قد يراها مناسبة وتنسجم مع إتجاهات السياسة العامة ويتم وضع الموازنة في صورتها النهائية، حيث يتم رفع مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الأمة للمناقشة النهائية وفق أحكام الدستور.

### **ثانياً: مرحلة إقرار الموازنة:**

تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأن عملية إقرار الموازنة أو المصادقة عليها تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة من خلالها قبل العمل على إدراجها إلى حيز التنفيذ.

ويمكن توضيح خطوات إقرار الموازنة العامة في الأردن بما يلي:

1. يقوم مجلس الوزراء بعد مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموافقة عليه بإحالته بصورته النهائية إلى مجلس الأمة وذلك قبل بداية السنة المالية بشهر واحد على الأقل وفقاً للمادة (112)<sup>1</sup> من الدستور.

2. يلقي وزير المالية بيان (خطاب) الموازنة العامة موضحاً فيه أبعاد مشروع قانون الموازنة والمرتكزات الأساسية الواردة فيه وسياسة وبرنامج عمل الحكومة خلال السنة المالية المقبلة.

<sup>1</sup> المادة (1/112) من الدستور الاردني تنص على انه يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه فق أحكام الدستور.

3. يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة المالية والاقتصادية المشكلة من قبل المجلس بدراسته ومناقشته مع المسؤولين في السلطة التنفيذية، ومن ثم رفع التوصيات اللازمة لمجلس النواب.
4. تعقد جلسة خاصة لمجلس النواب تخصص لمناقشة مشروع قانون الموازنة، ويحضر هذه الجلسة رئيس الوزراء والوزراء وكذلك عامة الشعب ممن يرغبون في حضور الجلسة، حيث تقدم اللجنة المالية تقريرها متضمناً ملاحظاتها وتوصياتها على المشروع ويتم مناقشته مع مشروع قانون الموازنة العامة، ومن ثم يفتح المجال أمام من يرغب من النواب في الإشتراك في المناقشة العامة على مشروع القانون، ثم يقدم رئيس الوزراء ووزير المالية رد الحكومة على تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب وعلى ملاحظات النواب التي أثرت أثناء المناقشة.
5. لمجلس النواب عند مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات وفقاً لنص المادة (4/112)<sup>1</sup> من الدستور.
6. لا يقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي إقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان وفقاً للمادة (5/112)<sup>2</sup> من الدستور.
7. بعد الإستماع إلى رد الحكومة يتم الإقتراح على مشروع قانون الموازنة العامة فصلاً فصلاً وفقاً للمادة (2/112)<sup>1</sup> من الدستور.

<sup>1</sup> المادة (4/112) من الدستور الأردني تنص على أن لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة

<sup>2</sup> المادة (5/112) من الدستور الأردني تنص أنه لا يقبل أثناء الموافقة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود .

8. في حال موافقة مجلس النواب على مشروع القانون، يحال بعدها إلى مجلس الأعيان الذي يقوم بدوره بإحالته إلى لجنته المالية لدراسته وتقديم تقرير عنه في جلسة خاصة تعقد لمناقشته وتتبع نفس الإجراءات التي اتبعت في مجلس النواب.

9. بعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الأعيان، يعاد للحكومة لرفعه إلى جلالة الملك للمصادقة عليه وإستصدار الإرادة الملكية بالموافقة عليه ليصبح قانوناً ساري المفعول يعمل به إعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### **ثالثاً: مرحلة تنفيذ الموازنة :**

يتم تنفيذ قانون الموازنة العامة السنوي للدولة من خلال بلاغ تنفيذ الموازنة والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمناقلات والمواقف المالية إضافة لأوامر الإلتزام المختلفة وكذلك متابعة الإنجاز والتقييم للأداء من خلال الزيارات الميدانية للمشاريع والبرامج المختلفة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ومتابعة توصيات اللجنة المالية لمجلس الأعيان والنواب المتعلقة بقانون الموازنة العامة بالتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية وقرارات رئاسة الوزراء. وتبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة مباشرة من لحظة نشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية حيث يصبح بعدها ساري المفعول.

وفي ضوء ذلك تبدأ الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ وفق الخطوات التالية:

#### **1. إصدار الأمر المالي العام:**

يتم الإنفاق من النفقات الجارية بموجب أمر مالي عام يصدره وزير المالية بعد إعداده من قبل دائرة الموازنة العامة يقرر بموجبه الترخيص

<sup>1</sup> المادة (112/2) من الدستور الأردني تنص على أنه يقتصر على الموازنة العامة فصلاً فصلاً .

للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية الإنفاق من المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة، حيث ترسل نسخه منه لكل من رئاسة الوزراء وديوان المحاسبة، والبنك المركزي، ووزارة المالية، والدائرة المعنية، وفي حال تأخر صدور قانون الموازنة العامة عن الوقت المحدد له لأي سبب كان وهو بداية كانون الثاني من كل عام، فإنه يجري إصدار أمر مالي عام يعادل (12/1) من مجموع المخصصات المرصودة في موازنة السنة السابقة يجري إصداره شهرياً لحين صدور قانون الموازنة العامة وفقاً لنص المادة (113)<sup>1</sup> من الدستور.

كما يصدر وزير المالية تعميماً للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية يوضح فيه المسؤول عن الإنفاق ومراقبة المخصصات المعتمدة بقانون الموازنة العامة. أما مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة فتصدر بموجب أمر مالي خاص من قبل رئيس الوزراء.

## 2. إصدار الأمر المالي الخاص:

يتم الإنفاق من المخصصات الرأسمالية المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أمر مالي خاص، حيث تقوم الدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بهذه الأوامر المالية متضمنة رقم وإسم المشروع والمادة بالموازنة الرأسمالية والمخصصات المرصودة والمبلغ المطلوب، ويتم تدقيق الأمر المالي الخاص من قبل محلل الموازنة ويصادق عليه وزير المالية/ بناءً على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة ويرسل نسخة منه لوزارة المالية

<sup>1</sup> تنص المادة (113) من الدستور الأردني على (يجب التعديل المشور في العدد 1380 تاريخ 4/5/1958 من الجريدة الرسمية) إذا لم يتيسر إقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1/12 لكل شهر من موازنة السنة السابقة .

وديوان المحاسبة والدوائر المختصة ويحتفظ بنسختين منه بدائرة الموازنة العامة.

### 3. **بلاغ رئاسة الوزراء حول تنفيذ قانون الموازنة العامة:**

بعد صدور قانون الموازنة العامة يصدر بلاغ رسمي عن رئيس الوزراء يتعلق بتنفيذ قانون الموازنة العامة موجهاً إلى جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة المستقلة. متضمناً الأسس والتعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية عند تنفيذ قانون الموازنة العامة.

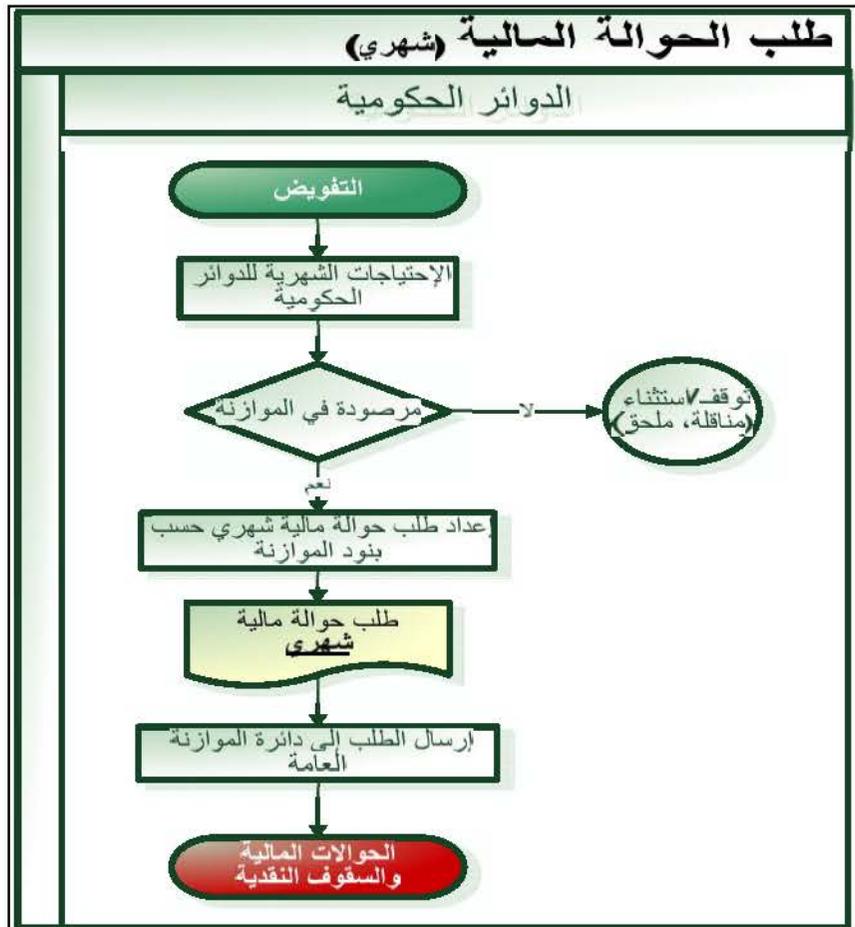
### 4. **إصدار الحوالات المالية الشهرية:**

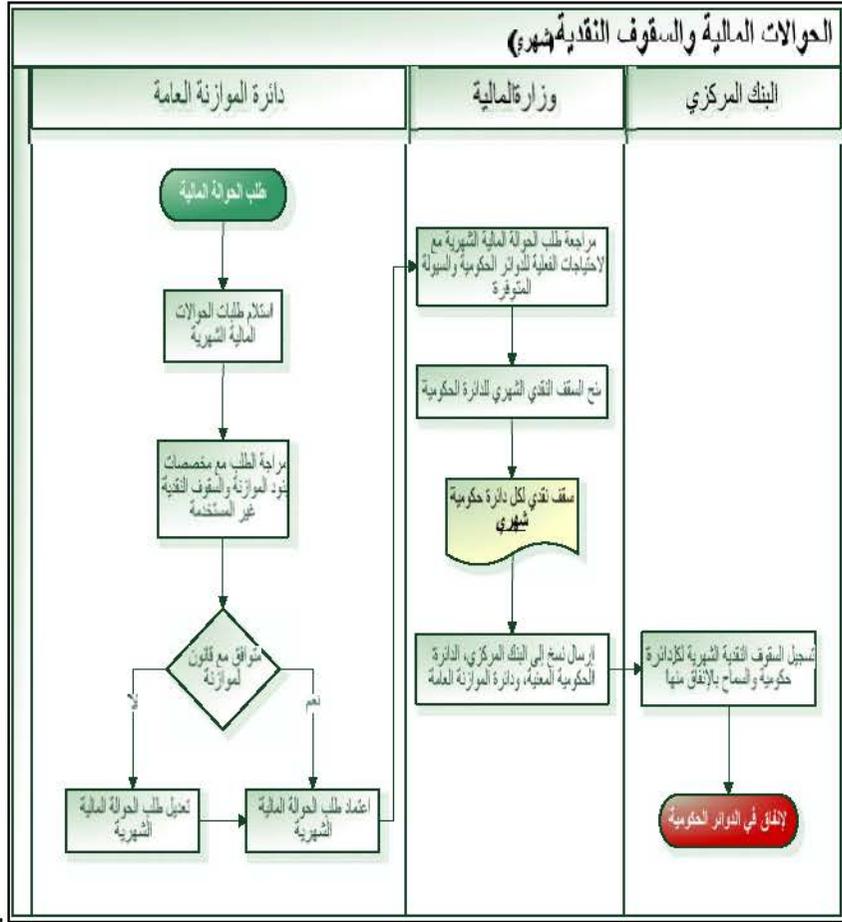
✓ ينص قانون الموازنة العامة على أن الإنفاق يتم بموجب حوالات مالية شهرية مصدقة من دائرة الموازنة العامة، حيث ترسل الوزارات والدوائر الحكومية الحوالات المالية الشهرية لدائرة الموازنة العامة ويتم تدقيقها من قبل محلل الموازنة لتتم المصادقة عليها من قبل مدير عام الموازنة وترسل نسخة منها إلى كل من وزارة المالية والدائرة ذات العلاقة، وديوان المحاسبة ويحتفظ محلل الموازنة بنسخة منها لديه ويرسل نسخة للملف العام في دائرة الموازنة. كما أنه يجوز وفقاً لأحكام قانون الموازنة إصدار حوالات مالية بمخصصات لأكثر من شهر واحد للنفقات الجارية أو الرأسمالية إذا ما توفرت أسباب خاصة لتجاوز مخصصات الشهر الواحد.

✓ التدقيق والمصادقة على مستندات الإلتزام بعد التأكد من توافر المخصصات للغاية المطلوبة.

✓ أثناء تنفيذ الموازنة العامة تقوم الجهات المعنية بالإستفسار من دائرة الموازنة العامة عن أي مشكله تواجهها أثناء تنفيذ الموازنة العامة سواء فيما يتعلق بالإنفاق على البنود المختصة أو طلب معالجة أي عجز على مخصصات المواد ونقل المخصصات من بند إلى آخر أو طلب

مخصصات إضافية (ملحق موازنة .. الخ)، حيث تقوم دائرة الموازنة  
 ببحث هذه الإستفسارات أو الطلبات والرد عليها أو عرضها على  
 المستويات الأعلى إذا كانت من إختصاصها.





##### 5. إجراء المناقشات بين المخصصات:

قد تقتضي الضرورة خلال السنة المالية وأثناء تنفيذ الموازنة أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بإجراء نقل مخصصات من مادة إلى أخرى لتغطية احتياجاتها الفعلية على ضوء الصرف الفعلي خلال السنة، وفي هذه الحالة تقوم الوزارة أو الدائرة بتقديم طلب نقل المخصصات حسب النموذج المقرر إلى دائرة الموازنة العامة والتي تقوم بدورها بتدقيق محتويات الطلب والتأكد من قانونية وشرعية ومدى الحاجة لذلك، وتوفر فائض في المادة التي سيتم النقل منها، حيث تقوم دائرة الموازنة العامة

بإجازة طلب نقل المخصصات ولمصادقه عليه من قبل وزير المالية، وترسل نسخة إلى كل من الدائرة المعنية ووزارة المالية وديوان المحاسبة وتحفظ منه نسختين في دائرة الموازنة العامة. ويتضمن قانون الموازنة العامة الذي يصدر سنوياً تنظيم إجراء هذه المناقلات.

#### 6. طلب المخصصات الإضافية (ملحق الموازنة):

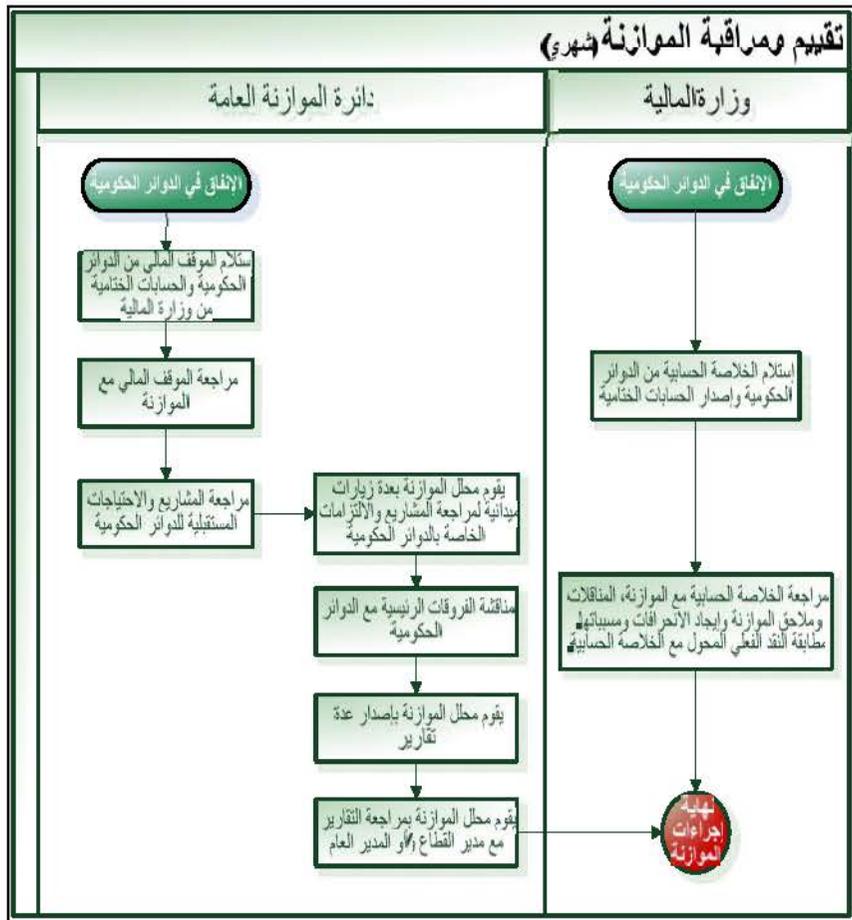
يقصد بالمخصص الإضافي الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن المخصصات الواردة في قانون الموازنة العامة، ويأخذ المخصص الإضافي نفس الخطوات المشار إليها سابقاً عند إعداد الموازنة العامة من إعداد وتحضير وعرض على السلطة التشريعية ومناقشة وإعتماد ومصادقة، ويعتبر ملحق قانون الموازنة جزءاً من قانون الموازنة العامة للسنة المالية المعنية.

7. تقوم الأجهزة المختصة بتحصيل الإيرادات المستحقة والمقدرة بالموازنة العامة على إختلاف أنواعها في مواعيدها التي حددتها القوانين والأنظمة والتعليمات، وتوريدها إلى حساب الخزينة العامة للدولة / وزارة المالية.

#### رابعاً: مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة:

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي في الأصل من إختصاص السلطة التشريعية لأنها تعتبر رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى تقيدها بإجازة الجباية والإنفاق، ويعتمد في ذلك على تقارير دورية تقدمها لها إدارات متخصصة في الرقابة المالية. فمشروع قانون الموازنة العامة الذي يقدم إلى مجلس الأمة في كل عام الذي يتم إعداده من قبل دائرة الموازنة العامة يتضمن بالإضافة إلى الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المقبلة، النفقات الفعلية وإعادة تقدير النفقات للسنتين السابقتين لسنة الموازنة، بحيث يستطيع أعضاء المجلس الإضطلاع على ما نفذ من المشاريع التي تضمنتها قوانين الموازنة للسنوات السابقة. كما أن ديوان المحاسبة يقدم

تقريراً سنوياً إلى مجلس الأمة يتضمن ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي يقوم بتدقيق حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دوره عادي للمجلس. كما أن وزارة المالية تقدم تقريراً سنوياً يتضمن الحسابات الختامية للسنة المالية والتي تشمل على مقارنة لما هو مخصص في قانون الموازنة مع الإنفاق الفعلي. وتلعب الرقابة بمختلف أجهزتها دوراً أساسياً في هذا المجال بهدف التأكد من أن تنفيذ الموازنة جاء متوافقاً مع ما تم تقديره وتخصيصه لمختلف بنودها، واكتشاف أية إنحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب.









3. التصنيف الوظيفي.
4. تصنيف البرامج.
5. التصنيف الجغرافي.
6. التصنيف الاقتصادي :
- أ. الإيرادات.
- ب. النفقات.

### التصنيف الاقتصادي لتبويب الموازنة

وتبعاً للتصنيف الاقتصادي، فقد تم تبويب الموازنة العامة على النحو التالي :

**أولاً : الإيرادات العامة :**

**الإيرادات المحلية**

**أ- الإيرادات الضريبية وتشمل**

- الضرائب على الدخل والأرباح
- الضرائب على الملكية
- الضرائب على السلع والخدمات
- الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
- الضرائب الأخرى

**ب- الإيرادات غير الضريبية وتشمل**

- عائدات التقاعد
- إيرادات دخل الملكية
- إيرادات بيع السلع والخدمات
- الغرامات والجزاءات والمصادرات
- الإيرادات المختلفة
- المنح الخارجية

---

## ثانياً : النفقات العامة :

### تعويضات العاملين :

- الرواتب والأجور والعلاوات
- مساهمات الضمان الاجتماعي

### إستخدامات السلع والخدمات :

- إستخدامات السلع والخدمات

### الفوائد :

- الفوائد الخارجية
- الفوائد الداخلية

### الإعانات :

- الإعانات لمؤسسات عامة غير مالية
- الإعانات لمؤسسات خاصة غير مالية
- إعانات لدعم السلع

### الدعم والمنح :

- الدعم لوحداث حكومية عامة

### المنافع الاجتماعية :

- التقاعد والتعويضات
- مساعدات إجتماعية

### نفقات أخرى :

- نفقات أخرى متنوعة

### أصول غير مالية :

- أصول ثابتة
- مخزونات
- أصول غير منتجة

### مخصصات الجهاز العسكري

### مخصصات أخرى

## ثالثاً : موازنة التمويل :

### المصادر :

- مسحوبات القروض الخارجية
- القروض الداخلية

### الإستخدامات :

- العجز بعد المنح
- تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة
- تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
- إطفاءات الدين الداخلي

## محتويات قانون الموازنة العامة:

- ✓ خطاب الموازنة العامة
- ✓ أحكام تنفيذ قانون الموازنة العامة للسنة المالية.
- ✓ الجداول الرئيسية.
- ✓ خلاصة الموازنة العامة المقدرة للسنة المالية
- ✓ إجمالي الإيرادات العامة المقدرة للسنة المالية
- ✓ إجمالي النفقات العامة المقدرة للسنة المالية
- ✓ خلاصة النفقات الرأسمالية المقدرة للسنة المالية.
- ✓ خلاصة الموازنة العامة المقدرة للسنوات
- ✓ الإيرادات العامة للسنوات
- ✓ تفاصيل الإيرادات العامة للسنوات
- ✓ النفقات الجارية للسنوات
- ✓ النفقات الرأسمالية للسنوات
- ✓ إجمالي النفقات للسنوات

## المرتكزات الأساسية للموازنة العامة:

تمثل الموازنة العامة للدولة البرنامج المالي أو خطة مالية الحكومة السنوية كما تعتبر الموازنة العامة أهم أدوات السياسة المالية ومن أجل إعداد موازنة شفافة شاملة حيادية تسعى إلى التحسين المستمر والتنمية المستدامة لا بد من الاعتماد على الركائز التالية:

1. تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج نظراً لمحدودية الموارد المالية، ومن أجل تفعيل المال العام والتخصيص الأمثل للموارد المالية المتاحة فلا بد من حصر النتائج التي تسعى الحكومة - الموازنة إلى تحقيقها والتي تليبي إحتياجات المواطنين حيث أصبحت الشفافية والوضوح في رصد المخصصات ضرورة ملحة.
2. إن الإنفاق العام يعتبر الأساس في تحقيق التنمية المستدامة وبهذا ينبغي أن لا يكون الإنفاق هدفاً بحد ذاته وإنما يتعين التأكيد على الإنفاق الفعال ذو المردود الاجتماعي والاقتصادي، ومقابل ذلك لا بد من بذل المزيد من الجهود لتحقيق المزيد من الموارد المالية لأنها الأساس في تمويل المشاريع، ولا بد أيضاً من ضبط الإنفاق العام المتزايد بهدف الحد من الإقتراض الخارجي لتمويل العجز.
3. إن التخصيص الأمثل للموارد المالية المتاحة وتفعيل دور الموازنة العامة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة يستدعي تعاون جميع الوزارات والوحدات الحكومية مع وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة من خلال تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج وإلتزام الوزارات والوحدات الحكومية بمراقبة ومتابعة تنفيذ الأنشطة والمشاريع الخاصة بها، وكذلك لا بد من تعاون كل الدوائر الرقابية مثل وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة وديوان المحاسبة لتفعيل دورهم في عملية تطوير الأداء المالي وضبط الإنفاق العام والرقابة المالية بحيث لا تقتصر على إجازة الحوالات والمناقشات المالية ومستندات الإلتزام أو الإلتزام بالمخصصات المالية المرصودة أو من خلال التدقيق اللاحق أو تطبيق الأنظمة والتشريعات بل للإنتقال إلى موازنة موجهة بالنتائج وإلتزام الوزارات والوحدات الحكومية بالخطط الإستراتيجية

ومؤشرات الأداء للبرامج والأنشطة والمشاريع لتحقيق أهدافها المؤسسية وبالتالي تحقيق الأهداف الوطنية المنشودة، وهنا لا بد من إخضاع جميع البيانات للتحليل ولا بد من إحتوائها على مؤشرات ومقاييس إنجاز كمية أو نوعية قابلة للقياس لتقييم الإنفاق العام والوقوف على سير الخطط الإستراتيجية وبالتالي الخطة الوطنية لخدمة المجتمع.

4. إن موازنة الدولة إعداداً وتنفيذاً ينبغي أن توجه لخدمة المواطنين جميعاً مع التركيز على متطلبات ذوي الدخل المحدود، ولا شك أن ذلك التوجه يستدعي تكثيف الجهود نحو زيادة الإنتاج وزيادة الدخل القومي ورفع معدل النمو الاقتصادي وزيادة فرص التشغيل والعمالة للحد من البطالة والفقر وزيادة فرص التصدير والتركيز على الإعتماد على الإنتاج المحلي للحد من المستوردات إلا للضرورة القصوى.

5. إن أعضاء مجلس النواب والمجالس المحلية (مجلس المحافظة) والمجالس البلدية المنتخبة هم الأقدر على التعرف على إحتياجات المواطنين في مناطقهم ومتطلبات مجتمعاتهم المحلية وتلبية إحتياجات المواطنين.

### خطوات إجرائية:

1. من أجل الوصول إلى كافة أفراد المجتمع لخدمتهم وتلبية إحتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فقد اعتمدت وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB) من خلال إطار مالي متوسط المدى (MTFF)، وإطار إنفاق متوسط المدى (MTEF) للوصول إلى النتائج المرجوة ليتم تحديد وإعادة ترتيب الأولويات الوطنية للتنمية المحلية ضمن الموارد المالية المتاحة ليصار لرصد المخصصات المالية اللازمة.

2. يؤكد البلاغ الرسمي من رئاسة الوزراء أن يكون مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية وموازنة المحافظات معداً حسب البرامج والأنشطة والمشاريع وحسب التصنيف الوظيفي المعتمد من دائرة الموازنة العامة كما يتضمن

أيضاً الأسس والتعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات عند إعداد موازنتها حسب مفهوم إطار الإنفاق متوسط المدى.

3. ضرورة ان تقوم الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات بمراجعة دائرة الموازنة العامة للحصول على النماذج المعتمدة على (CD) لإعداد مشروع موازنتها وذلك لضمان إعدادها وفق بلاغ إعداد مشروع قانون الموازنة العامة.

4. تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بالتأكيد على إدارتها المستقلة ومطالبتها بإعداد تقديراتها وفقاً لبرامجها ونشاطاتها ومشاريعها للسنة المالية المقبلة ولستين تأشيريتين وتقديم أية مقترحات بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها حسب الأسس الواردة في بلاغ إعداد الموازنة، وتتولى الإدارة العليا بمركز الوزارة أو الدائرة والمحافظون في المحافظات فيما يتعلق بالإدارات الحكومية المحلية بدراسة التقديرات المقدمة لها ومناقشتها مع مديري الإدارات والمجالس المحلية أو مجلس المحافظة والمجالس التنفيذية للمحافظات والعمل على إجراء أية تعديلات على المقترحات والمشروعات المقدمة منهم لوضع مشروع نهائي للموازنة.

5. تتسلم دائرة الموازنة العامة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات ليتم دراستها من قبل المختصين بالدائرة يتم مناقشتها مع المعنيين بهذا الشأن بعد التأكد من إستكمالها لمتطلبات الإعداد وفق المنهجية المعتمدة في الدائرة.

## واجبات ومهام محلل الموازنة

تحدد واجبات ومهام محلل الموازنة في كل مرحلة من مراحل الموازنة على النحو التالي:

### أولاً: قانون الموازنة العامة:

#### أ - مرحلة الإعداد:

1. الإستناد إلى بلاغ إعداد الموازنة الصادر عن رئاسة الوزراء الذي يتضمن الأسس والتعليمات لغايات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والمؤسسات المستقلة وجداول تشكيلات الوظائف للسنة المالية المقبلة بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بالإيرادات.

2. الإتصال بالوزارات والدوائر والمؤسسات المعنية للتأكد مما يلي:

✓ إستلام بلاغ إعداد الموازنة.

✓ المباشرة بالعمل بإعداد مشاريع موازنتها وجداول تشكيلاتها وفقاً للموعد المقرر حسب البلاغ الصادر.

3. التحضير المسبق للمعلومات المتعلقة بدراسة مشروع الموازنة من حيث الإنفاق الفعلي والمقدر وإعادة التقدير، بحيث تكون المعلومات جاهزة حين ورود مشروع موازنة الدائرة المعنية وفقاً لما يلي:

➤ الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة بحيث يعتمد:

✓ الحساب الختامي لأقرب دينار وفي حال عدم توفره يعتمد الموقف المالي لشهر كانون الأول لأقرب خانة عشرية.

✓ المقدر للسنة المالية الحالية، بحيث يشمل المبالغ المرصودة بالإضافة إلى المناقلات والملاحق إن وجدت.

- 
- إعادة التقدير للسنة المالية الحالية ويعتمد:
  - ✓ الموقف المالي لآخر شهر متوفر لديه ويعاد تقدير باقي أشهر السنة المالية على أن يتم تعديل إعادة التقدير ضمن النماذج المقررة لمشروع قانون الموازنة حسب آخر موقف مالي يتوفر قبل إعداد المشروع بمراحلته النهائية لأقرب مئة دينار للمادة ولأقرب ألف دينار للمجموعة.
  - ✓ تطبيق مفهوم موازنة البرامج والأداء بحيث تقوم جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة المستقلة بتحديد مراكز المسؤولية (مراكز الكلفة) وتقسيم الوظائف والمهام المسندة لها إلى برامج ومشاريع قابلة للإنجاز وفق وحدات قياس محددة تتفق ومراكز الكلفة المعتمدة.
  - ✓ دراسة وتحليل مشروع الموازنة المقدم من الدائرة المعنية والتأكد من توفر كافة المعلومات والبيانات المطلوبة وتفريغ الأرقام المطلوبة في الخانة المخصصة لهذه الغاية (خانة المطلوب).
  - ✓ التنسيب بالمخصصات اللازمة وفق أسس بلاغ إعداد الموازنة مع توضيح مبررات الزيادة إذا كانت هناك حاجة ملحة لزيادة المخصصات بعد التأكد من مراجعة الملفات ويؤخذ بعين الاعتبار ما يلي:
  - الالتزامات السابقة والمشاريع قيد التنفيذ مع توضيح التفاصيل الكاملة لها على أن لا تكون الدائرة قد تجاوزت المخصصات المرصودة.
  - التوسع أو النشاط الجديد الذي ينعكس على النفقات.
  - قرارات رقاسة الوزراء برصد مخصصات لغايات محددة.
  - كلفة الأحداث الضرورية وكلفة الموظفين الموافق على نقلهم.
  - أية أمور ضرورية أخرى.
  - التنسيق مع زملائه في المديرية الأخرى بخصوص المخصصات التي ترصد في أكثر من جهة وخاصة المخصصات التي ترصد في وزارة المالية والتخطيط.

- مناقشة مدير المديرية المختص تمهيداً لإعداد مذكرة توضيحية إلى عطوفة المدير العام متضمنة كافة المعلومات بعد إستكمال الدراسة اللازمة المتعلقة بمشروع موازنة الدائرة المعنية.
- مناقشة مشروع موازنة الدائرة مع عطوفة المدير العام ومدير المديرية والمحلل قبل مناقشتها مع الدائرة المعنية.
- تحديد مواعيد مناقشة مشاريع الموازنات بالتنسيق ما بين المحلل وسكرتيرة عطوفة المدير العام ومع أية دائرة لها علاقة بمناقشة الموازنة لحضورها وخاصة وزارة التخطيط.
- يتم الإتفاق على الأرقام النهائية الأولية مع عطوفة المدير العام بعد الانتهاء من المناقشة مع الدائرة المعنية.
- تزويد مديرية الدراسات بنسخة عن هذه الأرقام التي تم الإتفاق عليها مع عطوفة المدير العام تتضمن كل من الإيرادات والنفقات لغايات إعداد الجداول الإجمالية.
- تفريع الأرقام النهائية الأولية التي تم الإتفاق عليها مع عطوفة المدير العام على أجهزة الحاسوب ضمن فترة زمنية محددة يحددها عطوفة المدير العام وتدقيقها مع مدير المديرية المختص.
- تزويد مديرية الدراسات بنسخة مدققة من هذه الموازنات لمقارنتها مع الأرقام التي تم الإتفاق عليها مع عطوفة المدير العام.
- كتابة مذكرة لمعالي الوزير وفق صيغة موحدة حول الأرقام التي تم الإتفاق عليها وتفريغها على النماذج المعتمدة في مشروع قانون الموازنة وبشكل مسودة غير نهائية.
- تعديل الأرقام واعتمادها بصورة نهائية في ضوء توجيهات معالي الوزير أو المدير العام ويزود مديرية الدراسات بنسخة عن هذه التعديلات معتمدة من مدير المديرية.
- يتم إدخال الأرقام النهائية إلى الحاسوب وفق التعليمات الداخلية وتزويد مديرية الدراسات بنسخة نهائية لتدقيقها مع الأرقام النهائية.

➤ إجراء أي تعديلات يقرها مجلس الوزراء على مشروع الموازنة ووفقاً لتوجيهات عطوفة المدير العام.

### ب- مرحلة الإقرار:

➤ إعداد مذكرة توضيحية تتضمن أهم البنود الرئيسية في الموازنة الجارية والرأسمالية وفق نموذج موحد ومعتمد لهذه الغاية لتغطية أي إستفسار قد يثار أثناء مناقشة مجلس الأمة.

➤ إعداد الإجابات اللازمة على الأسئلة التي تطرح من قبل أعضاء اللجنة بمجلس الأمة بالتعاون مع مدراء المديریات.

➤ المساهمة في إعداد الردود المناسبة مع مدراء المديریات على الإستفسارات والملاحظات التي يبديها السادة الأعيان والنواب في كلماتهم.

### ج- مرحلة التنفيذ:

➤ إعداد الأمر المالي العام للنفقات الجارية بعد صدور قانون الموازنة وفي حال تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة عن مواعده الدستوري يتم إصدار الأمر المالي رقم (1) بنسبة 12/1 من مخصصات الموازنة الجارية للعام السابق مع ملاحظة أن تكون واردة في مشروع الموازنة الجديد.

➤ تفرغ أرقام الأمر المالي على السجلات الخاصة (الحاسوب).

➤ الإتصال مع الدوائر المعنية لتقدير الأمر المالي الخاص للنفقات الرأسمالية بما يتطابق مع المخصصات المرصودة بقانون الموازنة.

➤ التنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية لتزويد دائرة الموازنة بكشوفات التدفق النقدي للنفقات الجارية والرأسمالية.

الحوالات المالية: التوقيع على الحوالات المالية الشهرية للنفقات الجارية والرأسمالية وإجازتها من قبل مدير المديرية والمفوض بعد إستكمال

الشروط التالية:

✓ تدقيق الحوالة مع الموقف المالي للتأكد من مدى الحاجة للمخصصات المطلوبة في ضوء المخصصات المسحوبة بحوالات مالية سابقة، والتأكد من عدم التجاوز للمخصصات المسحوبة.

✓ إطلاع عطوفة المدير العام عليها.

✓ إدخال وتسجيل الحوالة المالية في السجلات اللازمة (الحاسوب).

#### ➤ المناقلات المالية:

1. تدقيق وإجازة المناقلات المالية التي تطلب في الحالات الإستثنائية والضرورية وفقاً لأحكام قانون الموازنة العامة وبلاغ تنفيذ الموازنة مع ملاحظة ما يلي:

✓ تقديم مذكرة تفصيلية توضيح مبررات المناقلة كلما استدعى الأمر ذلك.

✓ إن وجود وفر في مادة لا يعني بالضرورة إجراء مناقلة مالية بل يعتبر وفراً للخزينة.

✓ أن تؤخذ المناقلة بعين الاعتبار لغايات إعادة التقدير للسنة الحالية والمقدر للعام المقبل.

✓ يتم إجراء التنزيل من وفر المخصصات في المناقلة في حال إستنفاد جميع المخصصات بحوالات مالية أو عدم كفاية الرصيد الباقي.

✓ التنسيق مع الدائرة المعنية في حال إجازة المناقلة لتزويد الدائرة بحوالة مالية، حيث أن إجازة المناقلة لا يعني إجازة الصرف.

✓ إدخال وتسجيل المناقلة بعد إجازتها في السجلات اللازمة (الحاسوب).

✓ يراعى عند إجراء أي تعديل في الحوالات والمناقلات المالية إستعمال القلم الأحمر والتوقيع بما يبين التعديل.

✓ إجازة حوالات نقل المخصصات من عهدة إلى عهدة وفقاً لأحكام قانون الموازنة بعد التأكد من أن الحوالات المالية قد صدرت لغاية نقل العهدة.

✓ للتدقيق والمصادقة على مستندات الإلتزام بعد التأكد من توافر المخصصات للغاية المطلوبة على أن يكون المستند معبأ حسب الأصول وفقاً لأحكام قانون الموازنة.

✓ تسجيل مستند الإلتزام بعد إجازته على السجلات المخصصة لهذه الغاية.  
✓ التوجه بعدم الإلتزام بأية نفقات جديدة يراعي عدم إجازة طلبات نقل المخصصات للوزارات والدوائر الحكومية على المشاريع الرأسمالية أو النفقات الجارية إلا في حالات تغطية التزامات قائمة وعدم إجازة مستندات إلتزام جديدة وذلك بناءً على توجيهات وتعليمات تصدر في حينه.

### د. مراقبة ومتابعة تنفيذ الموازنة:

1. التأكد من أنه تم توقيع الحوالات والأوامر المالية ومستندات الإلتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عن إجازتها.
2. متابعة الوزارات والدوائر لتزويد دائرة الموازنة العامة بالمواقف المالية الشهرية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معبأة ومصدقة حسب الأصول.
3. تدقيق المواقع المالية الشهرية والتأكد من أن تعبئتها قد تمت وفق القوانين والأنظمة ولفت إنتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات المالية، وفي حالة وجود عجز في الموقف المالي إعلام الإدارة عن ذلك.
4. القيام بإعداد تقرير شهري يتضمن الإيرادات والنفقات الجارية والرأسمالية للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية وإبداء أي ملاحظات يراها ضرورية وتزويد مديرية الدراسات بنسخة عنه.
5. القيام بزيارة المشاريع المختلفة وتقديم تقرير بشأنها يبين أية صعوبات قد تعترض تنفيذها.
6. متابعة تنفيذ التوصيات الواردة في موازنات المؤسسات المستقلة وإعلام الإدارة عن المؤسسات التي لا تتقيد بها.

## مهام وأعمال أخرى:

1. القيام بإعداد الإجابة على الكتب الواردة من رئاسة الوزراء والوزارات والدوائر والمؤسسات الأخرى بالسرعة الممكنة وذلك وفقاً لما يلي:
  - ✓ التأكد من دقة المعلومات قبل تضمينها الإجابة لأنه سيترتب قرارات على هذه المعلومات.
  - ✓ التنسيق مع الزملاء المحللين للحصول على المعلومات وتدقيقها إذا كانت هذه المعلومات تتعلق بأكثر من جهة.
  - ✓ إعداد مذكرة للوزير/ المدير على أن تتضمن المذكرة توصيات أو إقتراحات المحلل إذا كان الكتاب المطلوب الإجابة عليه يتطلب قراراً من الوزير أو المدير العام.
  - ✓ عرض الكتاب قبل وبعد طباعته على مدير المديرية المختص.

## 2. القيام بالأعمال والمهام الأخرى التالية:

- ✓ الإشتراك في اللجان وإعداد التقارير المالية والإدارية.
- ✓ الدراسات وخاصة للقوانين والأنظمة والهياكل التنظيمية للوزارات والدوائر الحكومية.
- ✓ التنسيق مع الوزارات والدوائر لوضع الحلول المناسبة لأية صعوبات تعترض سير تنفيذ الموازنة.
- ✓ دراسة إيرادات الوزارات والدوائر الحكومية وإقتراح السبل الكفيلة بتحسينها.
- ✓ الزيارات المتكررة للوزارات والدوائر الحكومية للإطلاع على سجلاتها المالية والإدارية وجداول تشكيلاتها ومشاريعها وإعداد تقارير بذلك.

## ثانياً: نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية

يمر نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية بمرحلتين رئيسيتين هما:

أ. مرحلة الإعداد.

ب. مرحلة التنفيذ والمتابعة والمراقبة.

أ. مرحلة الإعداد:

وتتحدد واجبات ومهام محلل الموازنة كما يلي:

➤ الإتصال مع الوزارات والدوائر للتأكد مما يلي:

- ✓ إعداد جداول التشكيلات وفق التعليمات الصادرة ببلاغ إعداد الموازنة.
- ✓ إرسال جداول التشكيلات إلى دائرة الموازنة العامة مبيناً فيها الشواغر والأحداث المطلوبة مع بيان مبررات طلب هذه الأحداث.
- ✓ إرسال جداول تشكيلات الوظائف الإدارية والفنية على حساب المشاريع الرأسمالية أو أية حسابات أخرى خارج الموازنة على النماذج المقررة لذلك.
- القيام بتعبئة نموذج خلاصة الشواغر والأحداث المعدة لهذه الغاية.
- التقيد بأحكام نظام الخدمة المدنية وأي تعليمات قد تصدر في حينه بما يتعلق بما يلي:

✓ ترقيات الموظفين وتصنيفهم وزياداتهم السنوية والتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية بهدف عدم نسيان المستحقين لذلك.

✓ النقل فيما بين الوزارات والدوائر الحكومية على أن يراعى توفر المخصصات في الدائرة المنقول إليها الموظف تجنباً لحدوث أي عجز في مجموعة الرواتب والأجور والعلاوات.

➤ اعتماد الهيكل التنظيمي للوزارات والدوائر لغايات تغيير مسميات الوظائف.

➤ إحداث الوظائف (الجديدة) في ضوء الموافقات المسبقة التي تمت عليها من قبل الجهات المعنية عند مناقشة وإعداد قانون الموازنة العامة والتأكد من توفر المخصصات اللازمة لذلك.

- الرجوع إلى الملفات للتأكد من أي ملاحق صدرت وأخذها بعين الاعتبار عند إعداد تشكيلات السنة المقبلة.
- إعداد مسودات التشكيلات وإدخالها على الحاسوب وتدقيقها قبل وبعد إدخالها بصورة نهائية.
- إعداد مذكرة توضيحية لكل وزارة أو دائرة مبيناً فيها جميع التعديلات التي تمت على تشكيلاتها.

### ب. مرحلة التنفيذ والمتابعة والرقابة:

تحديد واجبات ومهام محلل الموازنة بعد إقرار نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية ولغايات تنفيذ ومتابعة ورقابة جدول التشكيلات على النحو التالي:

#### 1. الاتصال مع الوزارات والدوائر للقيام بما يلي:

- ✓ إعداد وتعبئة كشوفات تشكيلات الوظائف على النماذج المخصصة لذلك موضحاً بها مسميات الوظائف وأسماء شاغليها وتاريخ الحلول بالدرجة الحالية وتاريخ إستحقاق الزيادات السنوية والرواتب والعلاوات التي يستحقها شاغل الوظيفة.. وعلى أن يتم تقديمها لدائرة الموازنة خلال شهر من إقرار نظام التشكيلات.
- ✓ إرسال نسخ من قرارات التعيين أو الترفيع أو الإستقالة أو الإحالة على التقاعد وغيرها من القرارات التي لها مساس بالموظف وذلك من أجل متابعة التشكيلات أولاً بأول وبهدف إجراء التعديلات اللازمة في جداول التشكيلات بحيث تكون المعلومات جاهزة عند طلبها.
- ✓ تقديم مواقف شهرية لحركة الموظفين للدائرة وفقاً لنموذج حركة الوظائف المشغولة والشاغرة والمعدة لهذه الغاية وبموعد لا يتجاوز الأسبوع الأول من كل شهر.
- ✓ إعداد جداول تشكيلات للوظائف على حساب المشاريع الرأسمالية أو أي حساب آخر خارج قانون الموازنة خلال شهر من إقرار نظام التشكيلات لتنفيذ

تلك المشاريع مصدقاً من دائرة الموازنة العامة وديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة والتفتيش تمهيداً لرفعه إلى دولة رئيس الوزراء الأفخم من قبل دائرة الموازنة العامة وفقاً للبلاغ الصادر في حينه.

## 2. متابعة الأمور التالية والتأكد من:

- ✓ عدم تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة في جدول تشكيلات الدائرة وذلك من خلال قرارات التعيين التي ترد من ديوان الخدمة المدنية أو من الدائرة وأن يكون هذا التعيين قد تم وفق أسس وقواعد التعيين المعتمدة.
  - ✓ ترفيعات الموظفين الوجوبية على الوظائف التي أحدثت لترفيعهم وذلك من خلال قرارات الترفيع التي ترد من ديوان الخدمة المدنية أو من الدوائر.
  - ✓ عدم ترفيع أي موظف جوازياً على الوظائف المحدثة في جدول التشكيلات لغايات التعيين.
  - ✓ عدم تعيين أي موظف على الوظائف غير المصنفة في الفئة الرابعة من الأشخاص الذين تنطبق عليهم شروط التعيين في الفئات الأولى والثانية والثالثة.
  - ✓ عدم تعيين أي موظف على حساب مخصصات أجور العمال المرصودة في المادة (104) في أي فصل من فصول النفقات الجارية في قانون الموازنة العامة.
  - ✓ تعيين الموظفين بعقود وفقاً لأسس وقواعد التعيين المعتمدة وأن يتم تعيين الموظف بموجب عقد الاستخدام المقرر وفق أحكام نظام الخدمة المدنية وذلك من خلال قرارات التعيين التي ترد من الوزارات أو من ديوان الخدمة المدنية.
  - ✓ منح الزيادات السنوية للموظف بعد مرور سنة على تعيينه أو آخر زيادة سنوية تقاضاها دون أن يكون لتاريخ منح الزيادة السنوية الإضافية أي تأخير على استحقاق الزيادة السنوية.
  - ✓ عدم ملء وظيفة أي موظف معار بأكثر من موظف يستخدم مؤقتاً عند الضرورة وبموجب عقد خلال مدة الإعارة شريطة عدم تجاوز مخصصات تلك الوظيفة.
3. التقيد التام بنظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية وكذلك بلاغ دولة رئيس الوزراء وأية بلاغات أو تعليمات قد تصدر في حينه.

### ثالثاً: المؤسسات العامة المستقلة:

تحدد واجبات ومهام محلل الموازنة على النحو التالي:

✓ الإستناد إلى بلاغ إعداد الموازنة الصادر عن رئاسة الوزراء الذي يتضمن الأسس والتعليمات لغايات إعداد مشاريع موازنة المؤسسات العامة المستقلة وجداول تشكيلات الوظائف للسنة المالية المقبلة بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بالإيرادات.

✓ تطبيق ما ورد بمهام وواجبات محلل الموازنة في مراحل إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة تنفيذ قانون الموازنة العامة على المؤسسات العامة المستقلة.

✓ تطبيق ما ورد بنظام تشكيلات الوظائف للوزارات والدوائر الحكومية على المؤسسات العامة المستقلة.

تحدث سابقاً بأنه ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة يستدعي تعاون جميع الوزارات والوحدات الحكومية مع وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة من خلال تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج وهنا لا بد وأن يخطر على بال القارئ سؤال مهم وهو لماذا الموازنة الموجهة بالنتائج؟؟

النقاط التالية توضح الإجابة على السؤال ( لماذا الموازنة الموجهة بالنتائج):

1. إن إعداد الموازنة لا يتم بناءً على البيانات التاريخية وإحتساب نسبة نمو محددة.
2. التفاوض المضني ليس عنصر أساسي في عملية إعداد الموازنة.
3. يوجد ربط بين الأهداف الوطنية، التخطيط الإستراتيجي المؤسسي والمخصصات المالية.
4. التركيز على مخرجات الإنفاق.
5. وجود رؤيا مالية واضحة خلال المدى المتوسط.
6. أوجه الإنفاق واضحة بشكل محدد ولا تتسم بالعمومية.

7. تصنيف بنود الموازنة يحقق الشفافية وسهولة التعامل مع البيانات وهذا بدوره يؤدي إلى:

- القدرة على تحديد أولويات الإنفاق العام
- القدرة على قياس مردود الإنفاق العام ومنجزاته.

#### **عناصر إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)**

1. تحليل متكامل للمركز المالي.
2. تقدير الإيرادات بشكل كلي.
3. تقدير للسقف الكلي للإنفاق.
4. تقدير للوفر/العجز.
5. تقدير لمكونات موازنة التمويل.

#### **آلية إعداد إطار الموازنة متوسط المدى (MTB):**

1. تحديد الإيرادات الكلية للوزارات / الوحدات الحكومية لثلاث سنوات القادمة.
2. تقدير الإيرادات وفق القوانين والأنظمة التي تعمل في إطارها الوزارات / الوحدات الحكومية.
3. تضمين الدعم والمساهمة الحكومية كما هو وارد في قانون الموازنة العامة.
4. تقدير حجم المنح والقروض المتعاقد عليها وأية إيرادات أخرى.
5. تحديد حجم الوفر المدور من السنوات السابقة للوحدات الحكومية.
6. تحديد النفقات الكلية للسنوات الثلاث القادمة وذلك عن طريق تقدير النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية.
7. تحديد حجم الوفر/العجز المتوقع للسنوات الثلاث القادمة.

#### **فوائد بناء إطار الموازنة متوسط المدى (MTB):**

1. تحديد الموارد المتاحة وتوزيعها وفقاً للأولويات.
2. تعميق مبدأ الشفافية والمساءلة.
3. وضوح الرؤية المالية ومدى تحقيق الأهداف والتطلعات المستقبلية.

#### **إطار الإنفاق متوسط المدى (MTEF):**

1. أداة لتقدير نفقات الوزارات / الوحدات الحكومية للسنوات الثلاث القادمة.
2. تحليل تفصيلي لنفقات السنوات الثلاث القادمة.
3. أداة لتخطيط الإنفاق لثلاث سنوات قادمة.
4. تحديد أولويات المشاريع التي تحقق الأهداف الإستراتيجية.
5. تقدير متوسط المدى لكافة بنود النفقات الرأسمالية.
6. تقدير متوسط المدى لكافة بنود النفقات الجارية.

### آلية إعداد الإطار متوسط المدى (MTEF) للنفقات:

1. تزويد دائرة الموازنة العامة بالنفقات الجارية مفصلة حسب البرامج والبنود.
2. تزويد دائرة الموازنة العامة بالنفقات الرأسمالية المنتزم بها حسب البرامج والمشاريع والبنود.
3. مقارنة حجم التمويل المتاح الذي تم تقديره في إطار الموازنة متوسط المدى مع النفقات المنتزم بها (جارية ورأسمالية).
4. تحديد الفسحة المالية<sup>1</sup> لتمويل المشاريع الجديدة.
5. توزيع المبالغ المتوفرة للمشاريع الجديدة بما يتوافق وأولويات هذه المشاريع.

### ما هي الموازنة الموجهة بالنتائج؟؟

- هي أداة هامة للتعرف على المساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية.
- ربط الموازنة بالتخطيط الإستراتيجي ( مدى تحقيق الأهداف الإستراتيجية للوزارات/الوحدات الحكومية وترابطها مع تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية.
- ربط الإنفاق العام بالنتائج والمخرجات.
- قياس كفاءة الإنفاق على البرامج والمشاريع من خلال منظومة مؤشرات قياس الأداء.
- تحقيق الشفافية وتطبيق المسائلة وفق أسس موضوعية.

<sup>1</sup> الفسحة المالية = التمويل المتاح - المشاريع المنتزم بها (جارية ورأسمالية).

## الأطر العامة لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج:

1. تحديد الرؤيا والرسالة.
2. وضع أهداف إستراتيجية مؤسسية وربطها بالأهداف والأولويات الوطنية ومؤشرات قياس تحققها.
3. تحديد البرامج والمشاريع ومؤشرات قياس أدائها المستهدفة لضمان تحقيق أهدافها.
4. تحديد مصادر التمويل.
5. تصنيف البرامج والمشاريع وفق تصنيف مالية الحكومة ( التصنيف الوظيفي، التصنيف الاقتصادي...).
6. تحديد أولويات تنفيذ البرامج والمشاريع والأنشطة.
7. يتم إدخال بيانات بنود الموازنة الجارية والرأسمالية على مستوى المحافظة.
8. يتم تحديد بيانات تفصيلية للمشاريع الرأسمالية وفق بطاقة وصف المشروع.

### الرؤيا Vision:

- هي الهدف العام والوضع الأمثل الذي تسعى الوزارة / الوحدة الحكومية لتحقيقه على المدى المتوسط والبعيد بشكل يتوافق مع مسؤولياتها ومهامها إنسجاماً مع الأهداف والاستراتيجيات الوطنية.
- بيان مختصر تعبر فيه الوزارة / الوحدة الحكومية عن نظرتها للمستقبل.
- كيف ترى الوزارة / الوحدة الحكومية نفسها في المستقبل.
- من خلال الرؤيا تعمل الوزارة / الوحدة الحكومية على النظر بإيجابية لتحقيقها في المستقبل.

### الرسالة Mission:

- هي بيان يوضح أسباب وجود الوزارة / الوحدة الحكومية وتقديم وصف موجز عن هدفها الحالي والمستقبلي.
- الخدمات التي تقدمها الوزارة.

- 
- من تستهدف.
  - كيفية تقديم الخدمات.
  - بيان يمثل كيفية تحقيق الوزارة / الوحدة الحكومية لرؤيتها.

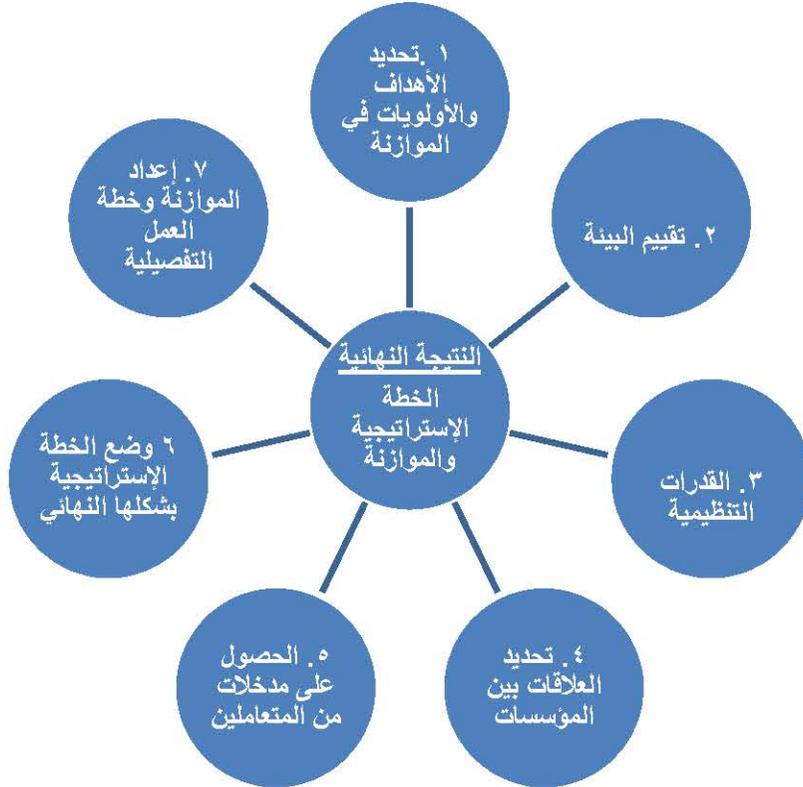
### **الفرق بين الرؤية والرسالة:**

- تثلان توجية كافة جهود ونشاطات الوزارة / الوحدة الحكومية نحو تحقيق الأهداف.
- أهداف الوزارة / الوحدة الحكومية يجب أن تعبر عن رؤيتها ورسالتها.
- تتسم الرؤية بديمومة أكثر من الرسالة.
- تعتبر الرؤية والرسالة نقطة الأساس التي تنطلق منها أهداف الوزارة / الوحدة الحكومية من خلال نشاطاتها وكافة أعمالها.

### **الأهداف الإستراتيجية:**

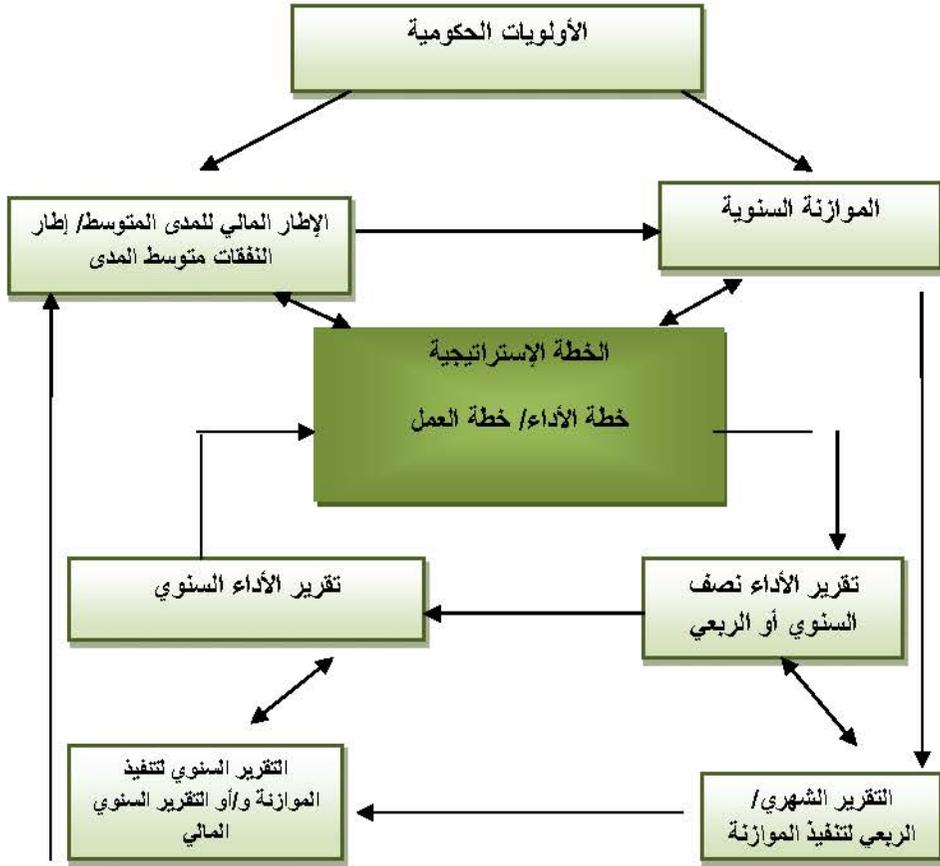
- يتضمن التخطيط الإستراتيجي تحديد الأهداف الإستراتيجية ( الإنجازات الكلية المراد تحقيقها) والإستراتيجيات (جميع الوسائل والمنهجيات لإنجاز الأهداف الكلية للمؤسسة).
- هي النتائج التي توجة الوزارة / الوحدة الحكومية برامجها ومشاريعها ونشاطاتها لتحقيقها.
- يجب أن تكون الأهداف الإستراتيجية واضحة ومحددة وأن تكون قابلة للقياس وقابلة للإنجاز وواقعية ومحددة بوقت.
- يجب أن تنسجم الأهداف الإستراتيجية مع رؤية الوزارة / الوحدة الحكومية ورسالتها.
- يشمل التخطيط الإستراتيجي السياسات والتخطيط وعملية إعداد الموازنة والإدارة والمراجعة على مستويات مختلفة ويخلق تكاملاً فيما بينها:
- ✓ داخل الوزارة أو الدائرة أو الوحدة
- ✓ بين الوزارة والجهات التابعة لها

- ✓ بين الوزارات والدوائر والوحدات
- ✓ بين الحكومة المركزية والمحلية
- ✓ بين الوزارة أو الدائرة أو الوحدة والسياسات والأولويات الحكومية.



- عملية إعداد مؤشرات الأداء الرئيسية بالإستناد على الخطة الإستراتيجية
- يجب على الوزارة أو الدائرة أو الوحدة أن تضع الأهداف الصحيحة أولاً.
  - استنباط هيكل البرنامج من الأهداف.
  - ربط مؤشرات الأداء الرئيسة بالأهداف.
  - البرامج هي كالعناصر أو المواد التي تُرفق ببطاقات للأسعار

## التخطيط وإعداد التقارير على مستوى الحكومة<sup>1</sup>



### البرنامج:

مجموعة المشاريع والنشاطات التي تؤديها الوزارة / الوحدة الحكومية لتحقيق هدف أو أهداف معينة.

<sup>1</sup> مشروع الإصلاح المالي 2، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسية، USAID، عمان - الأردن

- يجب أن يتم وصف البرنامج بشكل واضح بحيث يعكس طبيعة وعمل الوزارة / الوحدة الحكومية.
- يمكن أن يسهم برنامج واحد أو أكثر في تحقيق نفس الهدف الإستراتيجي.
- يجب أن تحدد الأهداف على مستوى البرنامج.

### مؤشر قياس الأداء:

- عبارة عن معيار لتقييم أداء معين
- يوضح مؤشر قياس الأداء بهدف متابعة الأداء على مستوى الهدف الإستراتيجي والبرنامج.
- يستخدم كأداة لتقييم الإنجاز على مستوى المدخلات، العمليات، المخرجات، الأثر.
- يمكن الإدارة من الكشف المبكر عن مواطن الضعف لاتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب لضمان تحقيق الأهداف المخطط لها.

### مستويات مؤشرات قياس الأداء:

- الهدف الوطني
- الهدف الإستراتيجي
- البرامج
- المشاريع والأنشطة
- المدخلات والعمليات والمخرجات
- التغذية الراجعة

### مواصفات المؤشر الجيد:

1. محدد Specific
2. قابل للقياس Measurable
3. قابل للتحقق Achievable
4. معقول Reasonable

### قواعد أساسية لإعداد الموازنة الموجهة بالنتائج:

1. كل فصل يجب أن يتضمن برامج بحيث يكون كل برنامج عبارة عن مجموعة من المشاريع والنشاطات التي تؤديها الوزارة/الوحدة الحكومية لتحقيق أهدافها الإستراتيجية بشكل يتوافق مع مسؤولياتها.
2. في حال عدم وجود برنامج ضمن الفصل يستحدث على الأقل برنامجين ضمن الفصل يرمز لهما:
  - ✓ الإدارة والخدمات المساندة.
  - ✓ برنامج بعنوان مرتبط بالمسؤوليات الوظيفية الوزارة / الوحدة الحكومية.
3. كل برنامج قد يتضمن نفقات جارية و/ أو نفقات رأسمالية.
4. كل برنامج يجب ان يرتبط بتصنيف وظيفي ومجموعة الأنشطة والمشاريع يجب ان تكون ضمن نفس مجموعة التصنيف الوظيفي للبرنامج.
5. تعالج النفقات الرأسمالية كما يلي:
  - ✓ يقصد بالمشروع بأنه حزمة النفقات الرأسمالية التي تستهدف تحقيق نشاطات معينة ويحتوي على بنود انفاق واضحة وللمشروع كلفة إجمالية وفترة تنفيذ محددة وله هدف محدد قابل للقياس.
  - ✓ تدرج نفقات كل مشروع حسب تفاصيله تحت مظلة البرنامج المعني.
  - ✓ أية نفقات رأسمالية مستمرة لا تدرج ضمن مشروع محدد، بل يستحدث لها مشروع ضمن البرنامج بعنوان إدارة البرنامج.
  - ✓ أية نفقة رأسمالية مستمرة لا تدرج ضمن برنامج محدد أو تخدم عدة برامج توضع في برنامج الإدارة والخدمات المساندة.
  - ✓ المحافظات: أي مشروع ينفذ في أكثر من محافظة يجب أن يتم توزيع مخصصاته بحسب المحافظات تحت مسمى البرنامج الذي يندرج تحته هذا المشروع.

## أنواع الموازنة الموجهة بالنتائج<sup>1</sup>

- يعرض الجدول ثلاثة نماذج عامة للموازنة الموجهة بالنتائج.
- الموازنات التقديمية لغايات «العرض» وهي غير مرتبطة بالممارسات الفعلية.
- الموازنات المتأثرة بالأداء التي تعرض روابط غير موحدة أو عملية.
- الموازنات المستندة على الأداء التي تربط معلومات مؤشرات الأداء الرئيسية بمستويات/ قرارات الموازنة إلى حد كبير.
- الموازنات المتأثرة بالأداء: performance informed budgets
- الموازنات المستندة على الأداء: direct performance budgets

الجدول رقم (9) نماذج عامة للموازنة الموجهة للنتائج

النوع	العلاقة بين الأداء والتمويل	الأداء المخطط أو الفعلي	الغاية الرئيسية في عملية إعداد الموازنة
الموازنة التقديمية	لا رابط	مستهدفات و/أو نتائج الأداء	المساءلة
الموازنة المتأثرة بالأداء	رابط ضعيف / غير مباشر	مستهدفات و/أو نتائج الأداء	التخطيط و/أو المسائلة
الموازنة المستندة على الأداء	رابط قوي / مباشر	نتائج الأداء	تخصيص الموارد والمسائلة

<sup>1</sup> منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

## التطبيقات الرئيسية لمؤشرات الأداء الرئيسية

### 1. الإدارة التنظيمية واتخاذ القرارات وتعدد الأولويات.

- ✓ في حال عدم توفر الموارد الكافية أو الوقت الكافي لتوفير جميع احتياجات البرامج.
- ✓ مساعد لاتخاذ القرارات الإدارية أو المتطلبات القانونية أو الأنظمة.
- ✓ لا ينبغي أن تحل محل العامل البشري ما لم يكن هناك علاقة مباشرة بين مؤشرات الأداء الرئيسية والاستجابات المطلوبة
- ✓ تستخدم ضمن عملية مهيكله لاتخاذ القرارات وتنظر في أهداف المؤسسة والبرامج والقضايا المتعلقة بالتطبيق على المدى القصير والطويل.
- ✓ تُستخدم في الإدارة الداخلية لغايات الإجراءات والقرارات المتعلقة بتطوير المؤسسة أو إدارة الموارد البشرية.
- إيجاد روابط بين نتائج أداء البرامج والإجراءات التي يتخذها الموظفون.
- ✓ ينبغي مراجعتها ضمن سياق معين نظراً لوجود تفسيرات متعددة لها واختلاف الإجراءات أو القرارات التي تُتخذ بناء عليها.

### 2. المراقبة والتقييم

- ✓ هما نوعان مختلفان من العمليات:
- المراقبة هي فعل غيابي يُركّز بشكل عام على جمع وتسجيل المعلومات، وفي العادة لا يُتخذ خلالها إجراء مباشر.
- التقييم هو مسألة تحليلية تركز على تحديد معنى المعلومات، وما الذي ينبغي القيام به، والإجراءات التي تتخذ في العادة.
- ✓ تُجمع وتُستخدم المعلومات وتُعدّ التقارير عنها بطرق مختلفة.
- ✓ تُقدّمان بيانات تُستخدم لغايات مؤشرات الأداء الرئيسية.

<sup>1</sup> مشروع الإصلاح المالي 2، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسية،

✓ لا تُركزان دائماً على مؤشرات الأداء الرئيسية وبيانات مؤشرات الأداء الرئيسية نفسها.

✓ يطرحان إجراءات / قرارات / أنشطة أخرى.

✓ قد تُقدّم نتائج أو منتج أحد البرامج أساساً أو نقطة بداية لبرنامج آخر.

### 3. تحليل السياسات

✓ التثبت من صحة أو دحض مفاهيم البحث، الأمر الذي يؤدي إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات بخصوص برامج محددة. يمكن الشروع ببرامج جديدة أو إجراء تغييرات على البرامج الحالية ولكن بناء على أساسات مؤكدة.

### 4. المرونة الإدارية

✓ هي ميزة لمدراء البرامج وصناع السياسات وآخرون معنيون بدورة الموازنة، حيث تعطي رؤية أفضل في مجال التخطيط وإدارة الأنشطة.

✓ تمنح الفرصة لمقارنة وربط مدخلات البرامج مع نتائجها. يمكن المدراء من استخدام مؤشرات الأداء الرئيسية لتعزيز البرامج وتحقيق أفضل النتائج.

### فوائد استخدام مؤشرات الأداء الرئيسية

✓ تسهيل الإدارة والتحليل.

✓ قياس النتائج ومدى التقدم في تحقيق أهداف البرامج.

✓ المساعدة على توضيح / تبليغ غايات البرامج أهدافه وأنشطته وإنجازاته.

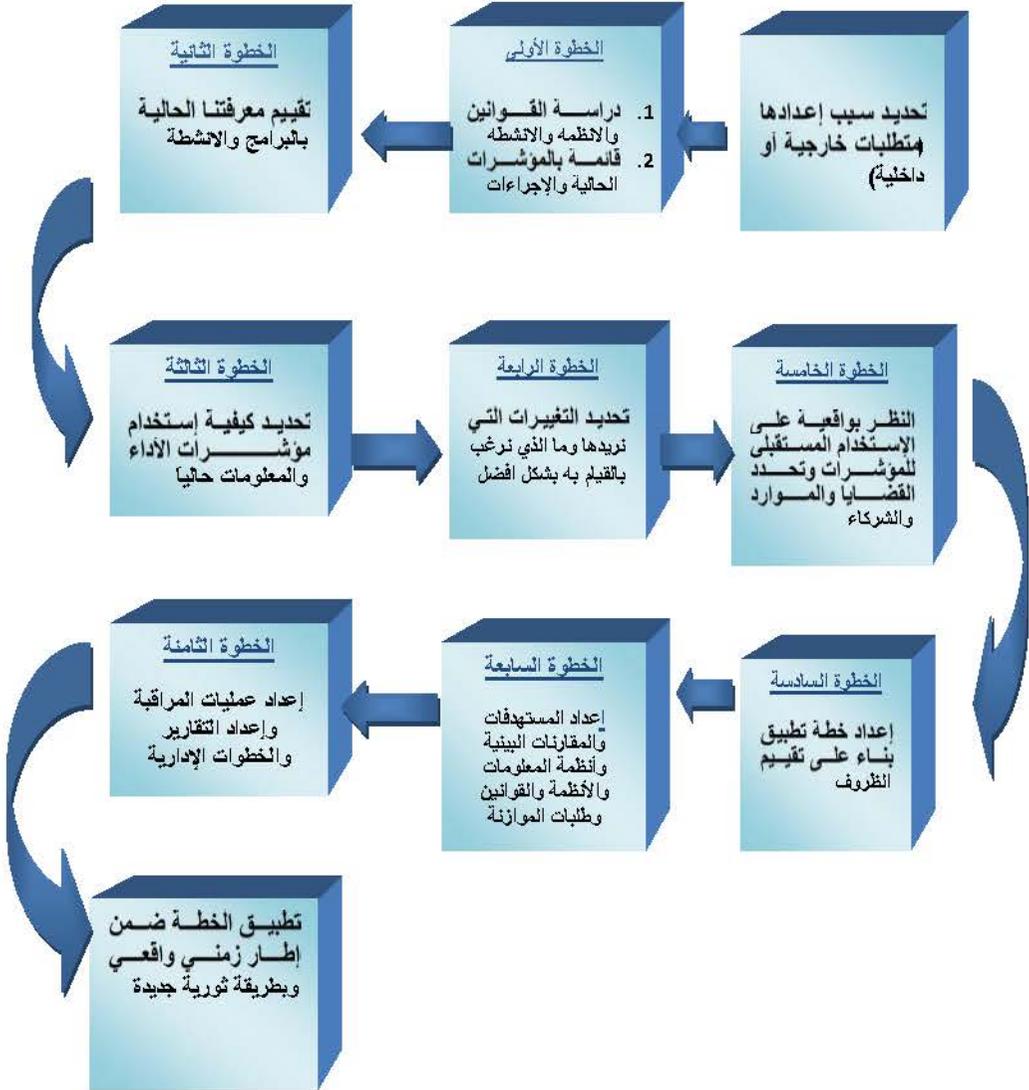
✓ توفير أساس شفاف لعملية اتخاذ القرار.

✓ توفير التغذية الراجعة حول الكثير من الاستخدامات وللكثير من المستخدمين.

✓ يمكن استخدامها في القرارات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية بما في ذلك إدارة

عبء العمل وأنماط التوظيف واستحداث الوظائف والوصف الوظيفي

## تطبيق نظام مؤشرات الأداء الرئيسية:



## الإدارات المتخصصة التي تقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

يتشارك ديوان المحاسبة ويتعاون ويتكامل مع دوائر أخرى تعمل على رقابة وتنفيذ قانون الموازنة كما يلي:

### 1. دائرة الموازنة العامة:

إن مشروع قانون الموازنة العامة الذي يقدم إلى مجلس الأمة كل عام الذي يعد من قبل دائرة الموازنة العامة يتضمن الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المقبلة وإعادة تقدير للسنة الحالية وفعلي للسنة السابقة ولستين تأشيريتين قادمتين، بحيث يستطيع أعضاء المجلس الأطلاع ومعرفة ما نفذ فعلياً من المشاريع التي تضمنتها قوانين الموازنة للسنوات السابقة والتنبؤ بالإيرادات والنفقات مستقبلاً، حيث تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال:

✓ التأكد من توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقلات ومستندات الالتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إجازتها.

✓ متابعة الوزارات والدوائر لتزويد دائرة الموازنة بالمواقف المالية الشهرية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معبأة ومصدقة حسب الأصول.

✓ تدقيق المواقف المالية الشهرية والتأكد من ان تعبئتها قد تمت وفق القوانين والأنظمة ولفت انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات المالية، وفي حال وجود عجز في الموقف المالي إعلام الإدارة عن ذلك.

✓ القيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها.

### 2. وزارة المالية:

تقدم وزارة المالية تقريراً سنوياً يتضمن الحسابات الختامية للدولة للسنة المالية السابقة مبيناً الإنفاق الفعلي والزيادات في التخصيص، حيث تمارس وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال:

✓ متابعة تطبيق الأنظمة المالية والتحقق من ان النفقات تجري في حدود المخصصات المرصوده لها وان انفاقها يتم للغايات التي رصدت من اجلها وذلك بعد التأكد مما يلي:

1. صدور الأمر المالي العام.
2. صدور الأمر المالي الخاص.
3. صدور الحوالة المالية الشهرية التي تتعلق بالنفقة ذات العلاقة.
4. توفر السيولة النقدية (وجود السقف المالي) وبأنها كافية لتغطية قيمة النفقة.
5. توفر المخصصات اللازمة لتغطية قيمة النفقة من واقع سجل التأدية.
6. صلاحية المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع من ضمن الصلاحية المخولة له.

✓ تقوم مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية بمراقبة الإنفاق من المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بالحصول على تقارير شهرية من الوزارات والدوائر تتضمن ما انفق خلال الشهر من تلك المخصصات وتحتفظ بسجلات إجمالية للنفقات والإيرادات تستخرج منها الحسابات الختامية التي تعدها سنويا وتضمنها ما حصل من إيرادات وما صرف من نفقات خلال السنة المالية الواحدة ومقدار الوفر أو العجز الفعلي لتلك السنة.

### **رقابة وتدقيق ديوان المحاسبة على قانون الموازنة ودوره بتقييم الأداء:**

يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مراقبة وتدقيق مستقلة، يمارس رقابته على تنفيذ الموازنة إستناداً لأحكام قانونه رقم (28) لسنة 1952 وفقاً لما يلي:

1. رئيس ديوان المحاسبة هو أحد أعضاء المجلس الإستشاري للموازنة العامة وهذا المجلس برئاسة دولة رئيس الوزراء الأفخم وعضوية كل من:
  - معالي وزير المالية
  - معالي وزير التخطيط والتعاون الدولي
  - معالي وزير الصناعة والتجارة

- محافظ البنك المركزي

- مدير عام دائرة الموازنة العامة.

2. يشارك ديوان المحاسبة في اجتماعات اللجنة (المالية والاقتصادية) والمتعلقة بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة حيث يتم المشاركة في الحوار والمناقشات وإبداء الملاحظات حول مشروع قانون الموازنة العامة إستناداً إلى خبرات الديوان المتميزة بهذا المجال والناجئة عن المشاركة والتعامل والتعاون مع الدوائر الحكومية والإلتزام بالخطط الإستراتيجية لتلك الدوائر وما تحويها من أهداف وغايات ومؤشرات
3. يقوم فريق من كبار موظفي ديوان المحاسبة وأحياناً يشارك رئيس الديوان والأمين العام بحضور نقاشات السادة النواب لمشروع قانون الموازنة العامة ويتم تسجيل الملاحظات حوله وأخذها بعين الإعتبار.
4. يقوم ديوان المحاسبة بتحليل ودراسة الحساب الختامي للدولة حال استلامه من وزارة المالية والذي يبين الإيرادات المحصلة والإنفاق الفعلي لسنة مالية سابقة حيث يتم إبداء الرأي المهني حولة مقيماً أداء الحكومة ويدرج ضمن التقرير السنوي للديوان.
5. دراسة وتحليل المركز النقدي للخزينة العامة، ويتمثل ذلك بدراسة وتحليل موجودات الخزينة ومطلوباتها للوقوف على قوة مركزها النقدي.