

المحاسبة الحكومية  
وآليات التدقيق في القطاع العام



**المحاسبة الحكومية  
وآليات التدقيق في القطاع العام**

**إعداد  
سوسن زهير محي الدين المهدي**

2015

## الطبعة الأولى

1436 هـ - 2015 م

المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

المهتدى، سوسن زهير

الحاسبة الحكومية واليات التدقيق في القطاع العام /سوسن زهير المهتدى عمان: دار  
زهران للنشر والتوزيع، 2015.

( ) ص.

ر.أ. : 2014/10/5029

المواصفات : الحاسبة الحكومية //تدقيق الحسابات الحكومية //السلطة التنفيذية

✦ يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة  
الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

Copyright ©

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي وجه أو  
بأي طريقة إلكترونية كانت أو ميكانيكية أو بالتصوير أو بالتسجيل وبخلاف ذلك إلا بموافقة  
الناشر على هذا الكتاب مقدماً .

المختصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي

**دار زهران للنشر والتوزيع**

عمان 1170 عمان 11941 الاردن : 5331289 - 6 - 962+، ص.ب 1170

E-mail : Zahran.publishers@gmail.com

[www.zahranpublishers.com](http://www.zahranpublishers.com)

## الإهداء



أُمِّي الحبيبة ... عطاؤك لا يعرف الحروو وأورك أن  
الكلمات لا تقفي ... علمتني الوفاء والولاء والانتماء لك  
ولوطني للأرون الحبيب .

إخواني مجري ويحيى وأختي سرفت ... اليكم جميعا أهري  
هذا الجهد المتواضع ..



## الفهرس

25	الإهداء.....
27	شكر وتقدير.....
29	تقديم .....
35	تمهيد.....
	<b>الفصل الأول - مفاهيم عامة</b>
27	مقدمة.....
	<b>الفصل الثاني - مفهوم الفساد</b>
53	مقدمة.....
53	تعريف الفساد.....
54	الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأردن.....
55	المبادئ الأساسية للإستراتيجية الوطنية.....
55	الغاية الأساسية للإستراتيجية الوطنية.....
56	أهداف الاستراتيجية الوطنية.....
56	الأردن ومؤشر مدركات الفساد.....
62	الإطار التنظيمي لمكافحة الفساد في الأردن.....
64	السياسات الوطنية ذات العلاقة بمكافحة الفساد.....
65	بعض المفاهيم المتعلقة بالفساد.....
66	مصادر الاختلاس.....
76	أركان الإحتيال.....
77	أهم المؤشرات على احتمالية حدوث الإحتيال.....
79	المال العام.....

80	.....أساليب الإعتداء على المال العام
81	.....مبادرة شراكة الحكومات الشفافة
83	.....معايير أهلية الاشتراك للمشاركة في شراكة الحكومات الشفافة
85	.....ميثاق النزاهة الوطنية
86	.....رکائز النزاهة الوطنية على الواقع
87	.....مكونات الإصلاح الشامل في منظومة النزاهة
89	.....مرتکزات النزاهة
91	.....الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية 2013

### الفصل الثالث - مدخل للمحاسبة الحكومية

93	.....مقدمة
94	.....مفهوم المحاسبة الحكومية
95	.....أهداف المحاسبة الحكومية
95	.....وظائف المحاسبة الحكومية
100	.....خصائص النظام المحاسبي الحكومي
102	.....الخصائص النوعية للمعلومات
107	.....سمات النظام المحاسبي
109	.....معايير المحاسبة الحكومية
110	.....مجلس معايير المحاسبة الدولية
110	.....أهداف مجلس معايير المحاسبة الدولية
111	.....المجلس الاستشاري للمعايير
111	.....لجنة تفسيرات المعايير الدولية للتقارير المالية
111	.....منهجية وضع وتطوير المعايير
112	.....المعايير المحاسبية الدولية
112	.....المعايير المحاسبية الدولية النافذة والملغاة

115	..... المنهج والأسس والنظريات المحاسبية (المنهج المحاسبي الحكومي).
116	..... أسس القياس في المحاسبة الحكومية.
<b>الفصل الرابع - التصحيح الاقتصادي والإصلاح المالي في الاردن</b>	
121	..... مقدمة.
122	..... أهداف برامج التصحيح الاقتصادي.
124	..... نتائج برامج التصحيح الاقتصادي والمالي.
125	..... الإصلاح المالي بعد عام 2004.
128	..... النمو الاقتصادي المستدام ومقارنته بمفهوم التنمية المستدامة.
129	..... مفهوم النمو الاقتصادي المستدام ومقارنته بمفهوم التنمية الاقتصادية.
131	..... قياس معدل النمو الاقتصادي الأسمي والحقيقي.
132	..... طرق أو منهجيات إحتساب الناتج المحلي الإجمالي.
132	..... بعض المفاهيم والمقاييس الاقتصادية المهمة.
133	..... التضخم (Inflation).
134	..... أسباب التضخم.
134	..... مقاييس التضخم.
136	..... أنواع التضخم.
136	..... آثار التضخم.
137	..... البطالة.
138	..... أنواع البطالة.
140	..... مكونات الطلب الكلي.
140	..... مكونات العرض الكلي.
140	..... سياسات الاقتصاد الكلي.
142	..... الإصلاح المالي في الأردن من وجهة نظر الأجندة الوطنية.
147	..... مبادرات الاجندة الوطنية.
149	..... محاور الإصلاح المالي الحكومي.

## الفصل الخامس – الموازنة العامة

151	.....	مقدمة
152	.....	مكونات الظاهره المالية
153	.....	تعريف النفقة العامة
154	.....	تعريف الموازنة العامة
156		المجلس الاستشاري
157	.....	من اين تأتي الحكومة بأموالها
157	.....	لماذا تعترض الحكومة
158	.....	خصائص الموازنة العامة
159	.....	أهداف الموازنة العامة
160	.....	وظائف الموازنة العامة للدولة
160	.....	أنواع الموازنات
161	.....	ملحق الموازنة
163	.....	الأسباب الموجبة لإصدار ملحق الموازنة
163	.....	تحديث الموازنة العامة وجدولها الزمني
167	.....	المرتكزات الأساسية في إعداد تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية
168	.....	الفرضيات المتعلقة بالإجراءات المالية لتقديرات النفقات والإيرادات في مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية
171	.....	تعليمات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة
177	.....	تعليمات أخرى للوزارات
179	.....	مراحل دورة الموازنة العامة
182	.....	الموازنة العامة من الإدارة المالية
184	.....	دورة الموازنة (مراحل الموازنة العامة في الأردن)

197	..... تبويب الموازنة العامة
198	..... التصنيف الإقتصادي لتبويب الموازنة
200	..... محتويات قانون الموازنة العامة
201	..... المرتكزات الأساسية للموازنة العامة
203	..... واجبات ومهام محلل الموازنة
214	..... عناصر إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)
215	..... آلية إعداد إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)
215	..... فوائد بناء إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)
215	..... إطار الإنفاق متوسط المدى (MTEF)
215	..... آلية إعداد الإطار متوسط المدى (MTEF) للنفقات
216	..... ماهي الموازنة الموجهة بالنتائج
216	..... الأطر العامة لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج
221	..... قواعد أساسية لإعداد الموازنة الموجهة بالنتائج
222	..... أنواع الموازنة الموجهة بالنتائج
223	..... التطبيقات الرئيسية لمؤشرات الأداء الرئيسية
224	..... فوائد استخدام مؤشرات الأداء الرئيسية
226	..... الإدارات المتخصصة التي تقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
227	..... رقابة وتدقيق ديوان المحاسبة على قانون الموازنة ودوره بتقييم الأداء

### الفصل السادس - خارطة الحسابات

229	..... تعريف خارطة الحسابات
229	..... هيكل خارطة الحسابات
230	..... أهداف خارطة الحسابات الجديدة
230	..... التصنيف التمويلي
231	..... التصنيف التنظيمي

232	.....التصنيف الوظيفي
233	.....تصنيف البرنامج
234	.....التصنيف الجغرافي
234	.....تصنيف حسابات دفتر الأستاذ العام
<b>الفصل السابع - برامج الإصلاح الإداري وأهميتها</b>	
235	.....مقدمة
236	.....أهداف برامج الإصلاح الإداري
236	.....طرق الإصلاح الإداري
240	.....الإصلاح الإداري في الأردن
242	.....الأهداف الرئيسية لبرنامج إصلاح القطاع العام
243	.....المبادئ الرئيسية لإصلاح القطاع العام
243	.....أسس إعادة الهيكلة
244	.....مكونات برنامج إصلاح القطاع العام
244	.....محاور تطوير القطاع العام
247	.....التحديات الرئيسية التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية وتنظيمها
247	.....التحديات التي تواجه متابعة الأداء الحكومي
248	.....التحديات التي تواجه محور تنمية الموارد البشرية
249	.....التحديات التي تواجه عملية إعادة الهيكلة
250	.....التحديات التي تواجه محور الإتصال والإعلام
250	.....أفضل الممارسات الإدارية في عصر المعلومات
252	.....مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية
<b>الفصل الثامن - برنامج الإصلاح المالي والمحاسبي GFMIS</b>	
259	.....مقدمة
259	.....نشأة النظام

263	..... أهداف استراتيجية اصلاح الادارة المالية
263	..... نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن GFMIS
264	..... أولاً: إستراتيجية وزارة المالية – المركز الرئيسي
266	..... ثانياً: دائرة الموازنة العامة
269	..... ثالثاً: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
270	..... رابعاً: دائرة الجمارك
272	..... خامساً: دائرة اللوازم العامة
273	..... سادساً: دائرة الأراضي والمساحة
276	..... أهداف تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS
277	..... الفوائد والآثار الإيجابية لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
283	..... الأهداف والقيم الجوهرية لنظام ادارة المعلومات المالية الحكومية
284	..... ميزات النظام
285	..... مراحل النظام
286	..... الجهات المشمولة بالنظام
289	..... بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية
293	..... التقارير التي يوفرها نظام GFMIS
295	..... الدليل الإرشادي لعمليات الإدارة النقدية (تقرير عملية التسوية البنكية – فروقات المبالغ المسواة
307	..... الدليل الإرشادي لتقرير الحكومة لعمليات الإدارة النقدية (معلقات الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة اشهر من تاريخ معين)
	<b>الفصل التاسع - الدين العام</b>
327	..... مقدمة
327	..... قانون الدين العام
334	..... إدارة الدين الحكومي كما وردت في النظام المالي
336	..... إدارة الدين الحكومي كما وردت في التعليمات التطبيقية للشؤون المالية

338	..... المفاهيم المتعلقة بالدين العام.
340	..... أقسام الدين العام الخارجي.
341	..... نادي باريس.
342	..... نادي لندن.
342	..... شراء الدين.
343	..... تحويل الدين إلى حقوق ملكية Debt-Equity Swap
346	..... الأساليب المختلفة لمقايضة الدين بالعملة الوطنية.
347	..... أساليب فنية أخرى.
348	..... التمويل الحكومي.
349	..... أدوات التمويل الحكومي.
351	..... آليات التدقيق والرقابة على الدين العام.
<b>الفصل العاشر - ضريبة المعارف</b>	
361	..... مقدمة.
361	..... كيفية استفتائها.
362	..... الابنية المعفاة من ضريبة المعارف.
362	..... كيفية جبايتها.
364	..... المنظمات الدولية والاقليمية المعفاة من ضريبة المعارف.
365	..... نظام ضريبة المعارف رقم 3 لسنة 1988.
<b>الفصل الحادي عشر - العطاءات الحكومية والتشريعات المرتبطة بها</b>	
367	..... مقدمة.
368	..... الأهداف الاستراتيجية للدائرة.
368	..... الخدمات الرئيسية للدائرة.
369	..... الأنظمة والتعليمات التي تحكم أعمال الدائرة.
370	..... اللجان التي مركزها الدائرة.
370	..... الأنظمة الرئيسية التي تحكم المشتريات الحكومية حالياً.

371	طرق تنفيذ الاشغال والخدمات الفنية الحكومية.....
372	تعليمات العطاءات الحكومية – تعليمات مناقصات الاشغال الحكومية.....
383	تقديم العروض للعطاءات.....
383	تشكيل لجان العطاءات الحكومية.....
384	لجان العطاءات الحكومية.....
385	صلاحيات لجان العطاءات الحكومية.....
385	اللجان الفنية.....
386	سرية الإجراءات.....
386	آليات التدقيق والرقابة على العطاءات.....
<b>الفصل الثاني عشر – الإيرادات العامة</b>	
391	مقدمة.....
392	المركزية في توريد الإيرادات.....
392	طرق قبض الإيرادات.....
393	تصويب الاخطاء.....
394	تبويب وتصنيف الإيرادات العامة.....
394	تصنيف الإيرادات العامة.....
394	النماذج والسجلات المستخدمة لقبض الإيرادات.....
395	مراحل قبض وتدقيق الإيرادات.....
395	الآلية القبض والتسجيل في الدفاتر والسجلات.....
397	القيود المحاسبية لعملية القبض والتي تسجل في دفتر اليومية العامة.....
399	الطرق الحديثة في قبض الإيرادات العامة.....
399	المراحل التي تمر بها عملية تحصيل الإيرادات.....
399	آلية قبض وتسجيل وترحيل الإيرادات العامة.....
401	تصنيف الإيرادات.....
401	التسجيل في دفتر الأستاذ.....

401	تدقيق كشف البنك.....
402	آلية تدقيق قسم رسوم الطوابع والنماذج المالية.....
405	ثانياً: قسم الإيرادات الضريبية.....
406	ثالثاً: قسم الإيرادات غير الضريبية.....
406	رابعاً: قسم الفوائد المالية والمتابعة.....
407	خامساً: قسم صندوق الإيرادات.....

### الفصل الثالث عشر- السلف

411	مقدمة.....
411	صلاحيات مقدار السلفة.....
412	أنواع السلف.....
413	تسديد السلفه.....
413	إجراءات صرف السلف.....
414	إجراءات تسديد السلف.....
414	احكام عامة.....

### الفصل الرابع عشر- الأمانات والتأمينات

417	مقدمة.....
417	أنواع الأمانات.....
418	إجراءات فتح الأمانات.....
419	آلية تسجيل أمانات الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة والأفراد.....
420	أحكام عامة.....
421	اجراءات الصرف.....
421	تغيير أوجة إنفاق الأمانات.....
422	قبض الأمانات.....
424	الدورة المستندية لصرف الأمانات.....

---

---

428 ..... إجراءات إغلاق الأمانات

### الفصل الخامس عشر- اللوازم العامة

431	..... مقدمة
433	..... إستراتيجيات العمل في دائرة اللوازم العامة
435	..... لجنة العطاءات
435	..... وثائق دعوة العطاء
435	..... طلب الشراء
436	..... بيع العطاءات
437	..... إعلان العطاءات
437	..... استقبال الملاحظات أو الاعتراضات على المواصفات أو الشروط
437	..... تأمينات الدخول
438	..... استقبال العروض
439	..... فتح العروض
440	..... استقبال العينات
440	..... الإحالة المبدئية
441	..... الدراسة الفنية
442	..... الإحالة النهائية
442	..... استقبال الاعتراضات
443	..... تأمينات الصيانة
443	..... تأمينات حسن التنفيذ
444	..... الإفراج عن تأمين الصيانة
444	..... الإفراج عن تأمين حُسن التنفيذ
445	..... ارجاع العينة

- 446 استقبال كتب ومخاطبات رسمية بأية لوازم فائضة أو راكدة لدى الوزارات  
والدوائر.....
- 446 تعميم اللوازم الراكدة والفائضة عن مختلف الوزارات والدوائر لإعادة توزيعها  
حسب الأصول .....
- 446 بيع اللوازم الفائضة أو الراكدة بمزاد علني بظرف مختوم أو مزايمة علنية.....
- 448 استقبال ضبوطات الإستلام ومستندات الإدخالات من مختلف الوزارات  
والدوائر للوازم التي تم شراؤها عن طريق الدائرة .....
- 449 آلية استلام اللوازم .....
- 451 آلية صرف فواتير الشراء .....
- 452 خطوات سير العملية الشرائية من خلال العطاءات الحكومية.....
- 457 خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية اللجان الفنية.....
- 458 خطوات سير العمل في لجان المشتريات الحكومية عن غير طريق العطاءات.....
- 459 خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية تدقيق قرارات الشراء الحكومية.....
- 463 خطوات سير العمل في تسلّم وصرف اللوازم في المستودعات الحكومية.....
- 465 خطوات سير العمل في جرد المستودعات الحكومية.....
- 468 خطوات سير العمل في بيع وإتلاف اللوازم في الدوائر الحكومية.....
- 471 خطوات سير العمل في مراقبة سجل العهدة للوازم المعمرة تحت الإستعمال.....

### الفصل السادس عشر- الرقابة الإدارية والمالية

- 473 مقدمة.....
- 475 المدلول القانوني للرقابة الادارية والمالية.....
- 475 نشأة ومراحل تطور الرقابة الداخلية.....
- 478 مفهوم الرقابة الداخلية.....
- 478 الرقابة من حيث الزمن.....

479	..... أسباب الأهتمام بوجود نظام رقابة داخلية فعال
479	..... وظائف وأهداف الرقابة الداخلية
480	..... أنواع الرقابة الداخلية
482	..... محددات الرقابة الداخلية
483	..... مقومات نظام الرقابة الداخلية
485	..... أثر الرقابة على ضبط النفقات
485	الإطار العام للرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية.....
489	..... أهداف الرقابة الحكومية
491	..... أهداف النهوض بالدور الرقابي
492	..... النهوض بالدور الرقابي
495	..... نطاق عمل وحدات الرقابة المالية
496	..... المصطلحات الرقابية
500	..... الرقابة والتكنولوجيا
500	..... الأهداف
500	..... دور الحاسوب في الرقابة الحكومية
501	..... حوسبة أعمال تطوير الرقابات الداخلية
501	..... إجراءات سير العمل
502	..... نظام الرقابة الداخلية المحوسب
504	..... الهدف العام لوحدة الرقابة المالية والإدارية
508	..... محتويات الرقابة الادارية
520	..... آلية الإتصال والتواصل مع فريق تطوير الرقابات الداخلية
521	..... المستندات والدفاتر والسجلات
523	..... التقيد بالمعايير المهنية والإطار التشريعي
527	..... برنامج تدقيق الحسابات

528	..... أهداف برنامج الرقابة المالية.....
529	..... الاعتبارات الواجب اتخاذها عند إعداد خطة الرقابة المالية.....
230	..... أدلة الإثبات.....
530	..... تعاريف ومفاهيم.....
532	..... كفاية أدلة الإثبات.....
532	..... صلاحية الأدلة.....
533	..... خصائص أدلة الإثبات.....
533	..... تقارير الرقابة المالية.....
536	..... مخاطر التدقيق.....
536	..... تحديد المخاطر وتقييمها.....
	<b>الفصل السابع عشر - المنهجية المتبعة في عمليات التدقيق للقطاع العام</b>
539	..... مقدمة.....
541	..... الأوامر المالية والحوالات.....
541	..... الإطار العملي في التدقيق.....
542	..... النفقات.....
544	..... مكونات مستند الصرف.....
545	..... الإجراءات المتبعة في عملية إعداد مستندات الصرف المتعلقة بالنفقات.....
552	..... الإجراءات المتبعة في عملية إعداد مستندات الصرف المتعلقة بالرواتب والأجور.....
552	..... الاقتطاعات.....
553	..... إجراءات قبض وصرف امانات الاقتطاعات:.....
553	..... مجموعة الوثائق المعززة لمستندات الصرف:.....
554	..... المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بشراء اللوازم والأموال المنقولة..
555	..... صلاحيات الشراء.....

556	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بالأشغال الحكومية.....
558	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بصرف الرواتب.....
558	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بأجور العمال.....
558	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببذل العمل الإضافي.....
558	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببذل علاوة السفر والنقل وبدل التنقلات.....
559	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببذل علاوة الميدان.....
559	المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بتقديم الخدمات.....
559	الإجراءات العامة للرقابة المالية:.....
563	إجراءات تدقيق الصناديق:.....
565	إجراءات تدقيق الإيرادات.....
566	إجراءات تدقيق النفقات.....
567	إجراءات تدقيق السلف والأمانات.....
568	إجراءات تدقيق المستودعات.....
568	إجراءات تدقيق الأنظمة المحوسبة.....
570	إجراءات تدقيق القوائم المالية:.....
570	الإجراءات المتبعة في الفحص الفجائي لآلات دمج الطوابع.....
570	الإجراءات المتبعة في تدقيق حساب البنك (مذكرة تسوية البنك 1).....
573	المعلقات البنكية.....
573	الخلاصة الحسابية الشهرية.....
574	معالجة الأخطاء المحاسبية.....
575	المعاملات الخاضعة لرسوم الطوابع.....
580	المعاملات المعفاة من الرسوم.....
582	السقوف والحوالات المالية وإدارة عمليات الخزينة.....
582	التشريعات المتعلقة بالسقوف المالية:.....

582	..... خطة التدفقات النقدية
583	..... أنواع التدفقات النقدية
583	..... أشكال خطة التدفقات النقدية
584	..... أهداف خطة التدفقات النقدية
584	..... أهمية خطة التدفقات النقدية
585	..... خطة الخزينة للسقوف المالية
585	..... آلية إعداد خطة الخزينة
586	..... التشريعات المتعلقة بالسقوف المالية
587	..... ماهو السقف المالي
587	..... إجراءات تزويد السقف المالي للوزارات والدوائر
589	..... حساب الخزينة الموحد
589	..... أهداف حساب الخزينة الموحد:
589	..... القيود المحاسبية للنفقات والإقتطاعات
<b>الفصل الثامن عشر - إشهار الذمة المالية</b>	
591	..... مقدمة
591	..... الخاضعين لأحكام القانون:
593	..... المصطلحات
594	..... آلية تقديم الإقرارات
595	..... الخطوات المتبعة في الدائرة بعد إستلام الإقرارات:
596	..... محتويات نموذج إشهار الذمة المالية:
596	..... الإجراءات المتبعة في حال وجود أدلة على الكسب غير المشروع:
596	..... العقوبات
597	..... أحكام عامة:

---

---

الفصل التاسع عشر الدليل التشريعي للمدير المالي في الوزارات والدوائر والوحدات  
الحكومية

603	.....المراجع
614	.....المواقع الإلكترونية
615	.....التشريعات



## فهرس الجداول

رقم الصفحة	اسم الجدول
57	مؤشر مدركات الفساد للأردن منذ العام 1996 ولغاية العام 2013
80	عدد قضايا الاعتداء على المال العام
98	اوجه الشبه الاختلاف بين القطاع الحكومي والقطاع التجاري
113	ارقام ومسميات معايير المحاسبة الدولية
115	ارقام وعناوين المعايير الدولية للتقارير المالية
118	مميزات وعيوب الاساس النقدي
119	مميزات وعيوب اساس الاستحقاق
165	الجدول الزمني لمراحل اعداد الموازنة



## شكر وتقدير

الشكر لله وحده، الذي لولا عنايته وتوفيقه لما هُديت لإخراج هذا الكتاب  
"وَقَالُوا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي هَدَانَا لِهَذَا وَمَا كُنَّا لِنَهْتَدِيَ لَوْلَا أَنَّ هَدَانَا  
اللَّهُ" (الأعراف: 43)

أما التقدير فكلّ التقدير والاحترام لكلّ من قاموا بمساعدتي قولاً أو عملاً  
ومنحوني من وقتهم لمراجعة فصول هذا الكتاب التي تتعلق بوظيفة كلّ منهم،  
والإستماع إلى أرائي حول محتويات الكتاب وموضوعاته، وأخصّ بالشكر  
والتقدير السادة التالية أسمائهم:

1. عطوفة الدكتور ناصر خلف / مدير مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS - وزارة المالية.
2. الدكتور يحيى عيشان / مدير إدارة المعرفة \_ رئاسة الوزارة.
3. السيدة عاصمة ميخائيل دوغان / مديرة الحسابات العامة - وزارة المالية
4. الدكتور جلال الدبعي / مدير مديرية المراقبة والتفتيش - وزارة المالية.
5. الدكتور أحمد أبو زيد / رئيس قسم الدراسات - هيئة مكافحة الفساد.
6. السيد ميلاد نعيم بشارت / محاضر دولي في المحاسبة الحكومية والمعايير المحاسبية.
7. السيد فراس الملاح / مدير الدراسات - دائرة الموازنة العامة.
8. المهندس عبد اللطيف أبو ليمون / مدير الشراء - إدارة اللوازم العامة.
9. السيدة فيروز بني حمدان / باحثة في قسم إعادة الهيكلة - وزارة تطوير القطاع العام.
10. السيد حسني عبدالله / رئيس قسم الإحصاء والتحليل في مديرية الدين العام - وزارة المالية.
11. السيد عبد الكريم أيوب / رئيس قسم وحدات الرقابة المالية - وزارة المالية

- 
- 
12. السيد وليد وهدان/ مراقب مالي في مديرية المراقبة والتفتيش-وزارة المالية.
  13. السيد أحمد الجالودي/ رئيس قسم الإيرادات العامة-وزارة المالية.
  14. السيد عامر منصور الحليق/ رئيس قسم عمليات الإدارة النقدية في مديرية إدارة المعلومات المالية الحكومية-وزارة المالية.
  15. السيد عامر أبو حمدي/ رئيس قسم الطوابع في مديرية الإيرادات العامة-وزارة المالية.
  16. السيد جهاد عماري/ رئيس قسم الأمانات في مديرية الخزينة العامة-وزارة المالية.
  17. السيد محمد عبد الرحيم/ محاسب أمانات في مديرية الخزينة العامة-وزارة المالية.
  18. السيد عبد الفتاح أبو عاليا/ رئيس قسم الإيرادات -وزارة المالية .

## تقديم

لقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو من خلال تبنيتها للعديد من برامج الإصلاح المالي والإداري، حيث دأب الأردن منذ البدايات إلى بذل الجهود الهادفة لرفع كفاءة الأجهزة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة إدراكاً منها لأهمية التطوير الإداري كون الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة.

وبحكم خبرتي وعملي في وزارة المالية لسنوات عديدة، وتعرضي للعديد من الأسئلة، ولكثرة التشريعات المالية التي يتداولها المراقب المالي، وحباً مني في تقديم كل ما هو مفيد؛ وجدت أنه من المناسب أن أقوم بجمع كافة المعلومات المتعلقة بالقطاع المالي الحكومي لتكون مرجعاً لجميع الوحدات المالية في الوزارات والدوائر الحكومية في القطاع العام وآليات التدقيق عليها.

يضم الكتاب (19) فصلاً شاملاً لكل ما يتعلق بالقطاع المالي في الحكومة وليكون مرجعاً يسهل الرجوع إليه عند الحاجة.

كثيراً ما سمعنا عن إهتمام جلالة الملك عبدالله الثاني بمحاربة الفساد، ولم يترك فرصة إلا وأكد من خلالها على محاربة الفساد بكافة أشكاله، بحيث لا يمكن التهاون معه، بلُ ويجب علينا محاربتة وإجتثاثه من جذوره، وأن الفساد مهما كبر أو صغر فهو خط أحمَر لا يمكن تجاوزه. لذا، وبعد أن سلطت الضوء في الفصل الأول على أهم المفاهيم المالية في المحاسبة الحكومية؛ أحببت أن أتحدث بالفصل الثاني عن الجهود الهادفة إلى مكافحة الفساد، ورفع كفاءة الأجهزة الإدارية في المملكة من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة، وذلك من خلال ذكر أهمية الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأردن، وما هو الإطار التنظيمي والسياسات الوطنية لمكافحة الفساد.

وبالطبع هذه الجهود لا تتمّ إلا إذا كان لدينا برامج محاسبية قوية، لذا، قمت  
بالفصل الثالث بالتحدث عن المحاسبة الحكومية حيث أنها احتلت مكانة هامة في  
الآونة الأخيرة لما لها من دور أساس في الإدارة المالية وفي صياغة السياسات المالية  
وتنفيذها للمساهمة في تفعيل دور الإدارة المالية العامة للدولة لارتباطها بالقوانين  
والتشريعات واللوائح المالية المعمول بها، لهذا؛ فقد سلطت الضوء على مفهوم  
المحاسبة الحكومية وأهدافها ووظائفها وخصائصها وأهم المعايير المحاسبية الدولية  
وما هو المنهج المحاسبي الحكومي والفرق بين أساس النقد وأساس الاستحقاق.

وبما أن مسيرة الاقتصاد الأردني قد تميزت بتوسع دور القطاع العام وذلك من  
خلال برامج التصحيح الاقتصادي عن طريق تعزيز القدرات في مجال المالية  
العامة وتعزيز أعمال الرقابة والتدقيق فقد تحدثت في الفصل الرابع عن أهداف  
برامج التصحيح الاقتصادي والمالي ونتائجها وعن العديد من المفاهيم  
الاقتصادية المهمة كالنمو الاقتصادي المستدام ومقارنته بمفهوم التنمية المستدامة،  
وما هو التضخم وآثاره وأسبابه وأنواعه، وما هو الإصلاح المالي في الأردن من  
وجهة نظر الأجندة الوطنية، وما هي محاور الإصلاح المالي الحكومي.

أما في الفصل الخامس ونتيجة للتغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي  
وانهيار الحواجز بين الدول وعودة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية وتزايد  
المنافسة بين الدول؛ فقد استوجب مراجعة شاملة ومستمرة لأداء كافة الأطر  
والسياسات الفاعلة في المجتمع ومنها السياسة المالية، لذا، فقد سلطت الضوء في  
هذا الفصل على الإصلاحات التي أجرتها الحكومة الأردنية في مجال الإدارة المالية  
العامة لتحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في الأجندة الوطنية (الأردن  
الذي نريد 2006-2015) والتي تهدف لزيادة الإيرادات وتمويل البرامج والمشاريع  
من العائدات الضريبية والرسوم غير الضريبية، والمنح وتمويل الدين، وهذا لا يتم  
بدون استخدام نموذج اقتصادي محوسب للتنبؤ بالتوجهات الاقتصادية المستقبلية،  
والتخطيط لمسار المالية العامة في المملكة، لهذا تحدثت عن أهم ما نفذته دائرة  
الموازنة العامة في هذا المجال؛ وهو نظام الموازنة الموجهة بالنتائج على مستوى

المملكة، فهي منهجية تسعى من خلالها إلى ربط الإنفاق العام بأهداف السياسات العامة، حيث من المعروف بأن الموازنة العامة تمثل موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، كما وسلطت الضوء في هذا الفصل على كل ما يتعلق بالموازنة العامة من حيث المرتكزات الأساسية في إعدادها وكيفية إعدادها وعناصرها والإدارات المتخصصة بالرقابة على تنفيذها.

تلعب وزارة المالية دوراً هاماً بتنبؤ التوجهات الاقتصادية المستقبلية، ورسم السياسة المالية الوطنية، والإشراف على تنفيذها وتوجيه الاستثمارات الحكومية، فقد قامت الوزارة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) حيث يمثل تطبيقه تحولاً جوهرياً في الأساليب المتبعة في تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية بالانتقال من العمل بالأساليب التقليدية كإستخدام السجلات اليدوية أو أنظمة المعلوماتية المالية غير المترابطة، واستبدالها بنظام إدارة معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، وهذا النظام لا يتم بدون خارطة حسابات؛ حيث تعتبر خارطة الحسابات العمود الفقري لحسابات الدولة، وهي العمود الفقري لبرنامج (GFMIS) وهو عبارة عن شجرة حسابات توضح وتبين جميع الحسابات الرئيسية والفرعية وترابطها مع بعضها البعض، موضحة بشكل تسلسلي رقمي ذات مؤشر حسابي، ولهذا ارتأيت بأن أقوم بتوضيح كافة المفاهيم المتعلقة بخارطة الحسابات وما هو هيكل خارطة الحسابات وأهدافها وتصنيفاتها وذلك في الفصل السادس من الكتاب.

يعد التغيير إحدى سمات العصر الحالي، ويعود السبب في ذلك إلى التغيرات المتسارعة في عدد من المجالات، ومن أهمها ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة، وهذه الأمور أدت إلى إحداث تغيرات في النواحي الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، وتبعاً لذلك فقد أصبحت مسألة التكيف ضرورة ملحة لمواجهة هذه التحديات، لذا كان لا بد من تبني برامج عملية شاملة لتصب في مجرى التطور الضروري في العمل الإداري ورفع كفاءة

الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة، وهذا ما يمكن تسميته ببرامج الإصلاح الإداري، لذا في الفصل السابع قمت بالتحدث عن أهداف برامج الإصلاح الإداري وطرقها وما هي مكونات هذا البرنامج وما هي التحديات التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات وما هي مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية.

تواجه الإدارة المالية في الأردن العديد من التحديات والتي تتطلب اتخاذ بعض الإجراءات، لذلك اعتمدت إستراتيجية الإدارة المالية أربعة أهداف رئيسة حتى تعكس التزام الحكومة بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الأجندة الوطنية والمتمثلة في ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى، وتعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات وتعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي، وأيضاً الإهتمام الكافي بهوموم المواطنين وذلك عن طريق تحقيق الأهداف الإستراتيجية في عدة محاور، وهذا لا يتم إلا من خلال تطبيق نظام يهدف إلى رفع كفاءة عمليات تخطيط وإدارة الموارد المالية الحكومية وحوسبة العمليات الأساسية لإعداد وتنفيذ ومراقبة موازنات الوزارات والدوائر الحكومية، ومن هنا أحببت أن ألقى الضوء من خلال هذا الموضوع على أهم المزايا التي يوفرها نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ودوره وآثاره وانعكاساته وأبعاده على مستوى إعداد وتنفيذ السياسة المالية الحكومية، لذا قمت بتسليط الضوء في الفصل الثامن على أهداف النظام وفوائده وآثاره الإيجابية، ونشأته، ومراحلها، والتقارير التي يوفرها النظام.

لقد تحدثت سابقاً على أن الإدارة المالية العامة تلعب دوراً بالغ الأهمية في رسم السياسة المالية الوطنية والإشراف على تنفيذها، وتوجيه الاستثمارات الحكومية، علاوة على إدارة الدين العام المحلي والخارجي، لذا، قمت في الفصل التاسع بتسليط الضوء على أهم المفاهيم المتعلقة بالدين العام وما هو نادي "باريس" ونادي "لندن" وشراء الدين وما هو أثر الاقتراض الحكومي على النظام المالي

والاقتصادي، وما هي أدوات التمويل الحكومي، وما هي المنهجيات المتبعة في التدقيق والرقابة على الدين العام.

أما في الفصل العاشر وبما أن مجموعة الضرائب تحظى بإهتمام متزايد لدى جميع الدول باعتبارها أداة من أدوات السيادة للدولة حيث أنها تعتبر رافداً أساسياً لموازنات الجهات التي يتم تحصيلها لمصلحتها؛ فقد ركزت في هذا الفصل على كل ما يتعلق بضريبة المعارف وكيفية استيفائها، وما هي المنظمات الدولية المعفاة من ضريبة المعارف.

لقد أدرك المشرع الأردني ومنذ بدايات نشوء الدولة الأردنية الحاجة إلى وجود نظام يحكم تنفيذ الأشغال الحكومية وتعتبر دائرة العطاءات الحكومية حاضنة فكرة الإدارة الإلكترونية منذ عام 1996 مما أهلها لتكون في طليعة الدوائر الرسمية التي كان لها شرف الالتقاء مع طموحات صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني، لذلك قمت في الفصل الحادي عشر بالتحدث عن كل ما يتعلق بالعطاءات الحكومية واللجان والأنظمة المتبعة، وآليات التدقيق والرقابة على العطاءات الحكومية.

أما في الفصل الثاني عشر من الكتاب، فقد ارتأيت التحدث عن الإيرادات العامة للدولة، وعن طرق قبضها وتبويبها، وما هي حالات رد الإيرادات المقبوضة وتدقيق قيودها المحاسبية والمراحل التي تمر بها عملية تحصيل الإيرادات. وبما أنني أتحدث عن المحاسبة الحكومية في القطاع العام وآليات التدقيق عليها فجميعنا يعرف بأن هناك سلف يتم صرفها لغايات متنوعة لذا في الفصل الثالث عشر سلطت الضوء على كل ما يتعلق بالسلف وما هي صلاحيات مقدار السلفة وأنواعها وإجراءات صرفها وإجراءات تسديدها وكل ما يتعلق بالسلف. أما الفصل الرابع عشر فقد خصصته للأمانات وتحدثت عن أنواع الأمانات وإجراءات فتحها وتسجيلها وصرفها وآليات قبضها والدورة المستندية للأمانات وإجراءات إغلاقها والعديد من المواضيع التي تخص الأمانات.

لقد كانت اللوازم العامة من أولى النشاطات الحكومية التي نُظمت بأنظمة مستقلة منذ سنة 1932 لما لها من أهمية في القطاع الحكومي ومن خلال الفصل الخامس عشر ركزت على كل ما يتعلق باللوازم العامة بدءاً من استراتيجيات العمل في دائرة اللوازم العامة وانتهاءً بالخطوات الواجب اتباعها في لجان المشتريات وتدقيق قرارات الشراء الحكومي وآلية جرد المستودعات الحكومية وآلية إتلاف اللوازم العامة في الدوائر الحكومية وكيفية تدقيقها.

جميع ما تم ذكره لا يتم بدون رقابة إدارية ومالية، لهذا، في الفصل السادس عشر قمت بتسليط الضوء على أهم المفاهيم الرقابية والمعايير المطبقة وأهداف البرامج الرقابية وكيفية الرقابة على قرارات شؤون الموظفين والمناقصات والعقود وما هي السجلات المحاسبية المطبقة في القطاع العام وما هي المتطلبات الأساسية لإعداد خطة الرقابة المالية والفرق بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية والعديد من المواضيع المهمة التي تختص في مجال الرقابة الإدارية والمالية.

أما في الفصل السابع عشر والذي لا يقل أهمية عن الفصول السابقة وبمحكم عملي كمراقب مالي لسنوات عديدة أحببت أن أعرض كل ما يتعلق في مجال الرقابة والتدقيق في القطاع الحكومي.

وفي الفصل الثامن عشر ؛ سلطت الضوء على قانون الكسب غير المشروع . أما الفصل التاسع عشر والأخير، أحببت أن أضع بين يدي القراء الدليل التشريعي للمدير المالي في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية .

وفي النهاية أود أن ألفت نظر القراء على وجود قرص مدمج (CD) يحتوي على كافة التشريعات والقوانين والأنظمة المالية المعمول بها في القطاع الحكومي، علماً أن هذه التشريعات هي المطبقة حالياً، وهي ما استندتُ إليه في كتابي هذا.

## تمهيد

لقد دأب الأردن منذ البدايات إلى بذل الجهود الهادفة إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة إدراكاً منها لأهمية التطوير الإداري كون أن الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما فيها التنمية الشاملة المستدامة، ولقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو وذلك من خلال تبنيها للعديد من برامج الإصلاح المالي والإداري، حيث أن برامج الإصلاح الإداري تهدف إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية عن طريق خفض النفقات وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وهذا لا يتم إلا من خلال إحداث تغيرات في الهياكل التنظيمية داخل المؤسسات الحكومية، حيث أن ثورة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة قد أدى إلى إحداث تغيرات في جميع النواحي الاقتصادية والإدارية والثقافية والاجتماعية، لذلك فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة التحديات المصاحبة لهذه التغيرات، حيث أن عدم مواجهة هذه التغيرات سيؤدي إلى ظهور ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري. لذا، لا بد من تبني برامج عملية شاملة تصب في مجرى التطور الضروري في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة.

وانطلاقاً من حرصي الشديد لتقديم ما هو مفيد وبحكم خبرتي في القطاع العام وعملي بوزارة المالية أحببت أن أسلط الضوء على أهم المواضيع التي يناهز بها جلالة الملك عبد الله الثاني في مجال الإصلاح المالي والإداري. وبما أن عملية الرقابة الإدارية والمالية تحتل أهمية كبيرة في العملية الإدارية، لذا، لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة وذلك لتقديم الخدمة للمواطنين بدقة وسرعة وشفافية.

الرقابة المالية هي مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الإختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال<sup>1</sup>.

فمن المعروف أن المحاسبة الحكومية هي المطبقة والمستخدمه في القطاع العام، وتعتبر أداة مهمة من أدوات الإدارة العامة في فرض الرقابة على الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً، وقد أصبحت أداة مهمة لتقييم أداء الحكومة، ومصدراً مهما للبيانات اللازمة لأغراض التخطيط الاقتصادي والمالي. وفي هذا الاتجاه فقد ورد في دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الأمم المتحدة ما يلي:<sup>2</sup>

تعتبر المحاسبة الحكومية أداة للمديرين الحكوميين لأغراض الرقابة على الإيرادات والنفقات الخاصة بالوزارات والمؤسسات الحكومية، وأغراض الاحتفاظ بالمستندات الخاصة بالعمليات المالية وبالموجودات المختلفة، وتصنيف البيانات لإستخدامها لأغراض الرقابة وتنفيذ البرامج الحكومية بكفاءة، لذلك يجب أن تتطور المحاسبة الحكومية، ليس فقط للوفاء بالاحتياجات الحسائية، ولكن لتوفير القوائم المالية المختلفة التي تعتبر ضرورية لأغراض التخطيط وتحليل البرامج وإعداد الموازنات.

وتحقيقاً لتقديم كل ما يتعلق بأساليب الرقابة والمنهجيات المتبعة في الوزارات والمؤسسات الحكومية سأسلط الضوء في هذا الكتاب على أهم الإجراءات الرقابية المتبعة في المحاسبة الحكومية لتكون مرجعاً لكافة الوحدات الرقابية والجهات الرقابية في الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة.

<sup>1</sup> د. فياض حمزة الرملي، الرقابة المالية في القطاع الحكومي [www.ibtesama.com](http://www.ibtesama.com)

<sup>2</sup> د. رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن،

## الفصل الأول

### مفاهيم عامة

#### مقدمة

المصطلح	المعنى
الرؤية	هي ما تريد المؤسسة تحقيقه فعلياً، أي هي أهداف المؤسسة لفترة زمنية محددة.
الرسالة	الخطوات التي تقوم بوضعها المؤسسة لتنفيذ الرؤية
الدائرة	أي وزارة أو دائرة أو سلطة أو هيئة عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة.
المؤسسة	أي مؤسسة رسمية عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال إداري ومالي ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة.
الوزارة	وزارة المالية.
الوزير	وزير المالية.
الوزير المختص	الوزير، فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به وتشمل ما يلي: <ul style="list-style-type: none"><li>• رئيس الوزراء، فيما يتعلق برئاسة الوزراء والدوائر المرتبطة به.</li><li>• رئيس الديوان الملكي الهاشمي، فيما يتعلق بالديوان الملكي.</li><li>• رئيس مجلس الأعيان، فيما يتعلق بمجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب، فيما يتعلق بمجلس النواب، ورئيس مجلس الأعيان، فيما يتعلق بالإدارة والخدمات المشتركة.</li><li>• رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب قوانين وأنظمة خاصة فيما يتعلق بتلك الدائرة.</li></ul>
	هي خطة الحكومة التي تبين إيرادات ونفقات الدولة لسنة مالية مقبلة من أجل تحقيق الأهداف الوطنية المنشودة وضمن إطار

<p>مالي متوسط المدى وتتضمن المبالغ المالية التي تحصلها الدولة (الإيرادات) والمبالغ التي تنفقها (النفقات).</p> <p>وفي حال تجاوزت الإيرادات النفقات؛ ينتج عنها ما يطلق عليه "فر الموازنة" وفي حال تجاوزت النفقات الإيرادات، ينتج ما يطلق عليه "عجز الموازنة" ما يدفع الحكومة إلى الاقتراض لتنفيذ برامجها وأنشطتها التي تسهم في تحسين مستوى معيشة المواطنين ورفع مستوى الخدمات المقدمة لهم.</p>	<p>الموازنة العامة</p>
<p>هو خطة (مالية اقتصادية) قصيرة أو متوسطة المدى، تبين إيرادات ونفقات الدولة مفصلة لسنة مالية قادمة. لتحقيق سياسات وأهداف وبرامج الحكومة. وهو بيان تفصيلي لنفقات وإيرادات الحكومة، تعكس من خلالها سياسة الحكومة لسنة مالية مقبلة لكافة النشاطات العامة سواء كانت اقتصادية أو مالية أو اجتماعية أو سياسية. وتعتبر الموازنة العامة مثابة تعبير عن خطة سنوية معتمدة قانونياً وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات أو النشاطات أو المشاريع التي يفترض إنجازها خلال فترة محددة استناداً إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة مالياً ورقمياً لمختلف الإيرادات والنفقات المتعلقة بذلك.</p>	<p>مشروع قانون الموازنة العامة</p>
<p>هي جميع الوزارات والدوائر الحكومية التي تستقي موازنتها السنوية من قانون الموازنة العامة للدولة.</p>	<p>الحكومة المركزية ضمن الموازنة</p>
<p>تشمل موازنة البيانات المتعلقة بمخلاصة الموازنة والإيرادات والنفقات العامة للحكومة المركزية ضمن الموازنة، كما وتشمل الدين العام الداخلي والدين العام الخارجي وخدمته للحكومة المركزية ضمن الموازنة. ولا تشمل الدين العام الداخلي للمؤسسات المستقلة أو الدين العام الخارجي المكفول.</p>	<p>إحصاءات مالية الحكومة المركزية</p>

وتشمل المؤسسات العامة المستقلة التالية: (دائرة الإفتاء العام، صندوق التأمين الصحي المدني، المجلس الصحي العالي، هيئة تنظيم الطيران المدني، هيئة مكافحة الفساد، هيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي، الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي، هيئة الأوراق المالية، هيئة الإعلام المرئي والمسموع، المؤسسة العامة للغذاء والدواء، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الأعلى للإعلام، هيئة الطاقة الذرية، هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، هيئة تنظيم قطاع النقل، هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، مؤسسة المواصفات والمقاييس، هيئة الاستثمار، صندوق المعونة الوطنية، وزارة التربية والتعليم، ضريبة المعارف، وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، صندوق قصور الكلى، مؤسسة المناطق الحرة، مجمع اللغة العربية الأردني، هيئة التأمين، الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية.	المؤسسات الحكومية بموازنات مستقلة <sup>1</sup>
تشمل الميزانية العامة للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وبيان الدخل الذي يمثل إيراداتها ومصروفاتها.	القوائم المالية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
تمثل الحكومة المركزية/ موازنة المؤسسات الحكومية بموازنات مستقلة والبلديات والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.	الحكومة العامة
يشمل هذا القطاع الحكومة العامة والمؤسسات العامة غير المالية.	القطاع العام
المدة التي تبدأ في الأول من شهر كانون الثاني وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة ذاتها.	السنة المالية
الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لأي دائرة أو مؤسسة بما فيها الإيرادات.	الأموال العامة
جميع الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائد والمنح وأي أموال أخرى ترد للخرينة العامة.	الإيرادات العامة
جميع الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائد والمساعدات وأي أموال أخرى ترد لأي دائرة.	الإيرادات

<sup>1</sup> من الممكن أن يتم دمج بعض المؤسسات مستقبلاً أو إلغاء بعض الدوائر.

الضرائب	تمثل جميع أنواع الضرائب المفروضة والحاصلة لصالح الحكومة المركزية/ موازنة، وضريبة المعارف والأبنية والأراضي (المسقفات) المحصلة لصالح المؤسسات الحكومية بموازنات مستقلة والبلديات.
الضرائب على السلع والخدمات	جميع الضرائب المفروضة على إنتاج أو استخراج أو بيع أو نقل ملكية أو تأجير أو توريد السلع وتقديم خدمات.
الضرائب الإضافية الأخرى	تشتمل على الضرائب الإضافية على كميات الكهرباء المستهلكة ومعاملات دائرة الأراضي والمساحة ورخص السيارات والسواقين وأخرى.
النفقات العامة	المبالغ المخصصة للدوائر الحكومية (السقوف) لتمويل كافة بنود نفقاتها الجارية والرأسمالية حسب قانون الموازنة العامة السنوي.
عقد النفقة	القيام بإصدار قرار من المرجع المختص وفق القوانين والأنظمة التي تحدد صلاحية الإنفاق من شأنه أن يرتب التزاماً مالياً محدداً على الدائرة بعد التأكد من توافر المخصصات اللازمة لذلك ولا يجوز الالتزام بأية مبالغ تزيد على المخصصات الواردة في قانون الموازنة العامة.
تصفية النفقة	عملية تحديد مقدار الاستحقاق بشكل نهائي بتوافر الشروط اللازمة.
تعويضات العاملين	مجموع المكافآت النقدية المستحقة الدفع للموظف الحكومي مقابل العمل الذي أداه خلال الفترة المحاسبية المعنية.
الإعانات	مدفوعات جارية بدون مقابل تقدمها الوحدات الحكومية للمشروعات على أساس مستويات أنشطتها الإنتاجية أو على أساس كميات أو قيم السلع أو الخدمات التي تنتجها أو تبيعها أو تصدرها أو تستوردها.
الدعم	تحويلات جارية أو رأسمالية غير إجبارية من وحدة حكومية إلى وحدة حكومية أخرى أو إلى منظمات دولية.
	تحويلات نقدية لحماية المجتمع من مخاطر اجتماعيه من الممكن أن

تؤثر تأثيراً معاكساً على الأسر إما بخفض دخلها أو تحميلها أعباءً إضافية.	المنافع الاجتماعية
تشمل الإيرادات التأمينية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والاقطاعات التقاعدية لصالح صندوق التقاعد الحكومي بالإضافة إلى الاقطاعات التأمينية لصالح صندوق التأمين الصحي المدني.	إيرادات التأمينات الاجتماعية
جميع المبالغ المخصصة لمواجهة النفقات الجارية.	النفقات الجارية
جميع المبالغ المخصصة لمواجهة النفقات على المشاريع الرأسمالية.	النفقات الرأسمالية
المنافع المتوقع تحقيقها من النفقات العامة.	النتائج المنتظرة
الخطة المالية للحكومة وسياساتها خلال المدى المتوسط المستندة إلى توقعات الاقتصاد الوطني والمبينة على عدد من المرتكزات والفرضيات وتوقعات المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.	الإطار المالي متوسط المدى
خطة الحكومة التفصيلية للنفقات العامة المتوقعة للدوائر الحكومية خلال المدى المتوسط.	إطار الإنفاق متوسط المدى
الجداول التي تتضمن عدد الوظائف ومسمياتها ودرجاتها و/أو رواتبها للدوائر والوحدات الحكومية وفقاً لأحكام التشريعات النافذة.	تشكيلات الوظائف
مجموعة الوظائف والفئات والدرجات والرواتب المحددة لكل منها في نظام تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو قانون موازنات الوحدات الحكومية أو موازنة أي من الدوائر الأخرى.	جدول التشكيلات
إجمالي الإيرادات مطروحاً منها إجمالي الإنفاق ( باستثناء مدفوعات الفائدة).	العجز/ الوفر المالي
الإيرادات المحلية مطروحاً منها النفقات الجارية.	العجز/ الوفر الجاري
تحقيق زيادة في الدخل أو الناتج القومي الحقيقي عبر الزمن، ويقاس معدل النمو الاقتصادي عادة بمعدل النمو في الناتج أو في الدخل القومي الحقيقي.	النمو الاقتصادي

الدخل القومي	القيمة الإجمالية الصافية للسلع التي ينتجها جميع أفراد الأمة وللخدمات التي يؤدونها خلال فترة معينة من الزمن هي عادة سنة واحدة.
التضخم	هو أحد الأمراض الاقتصادية والاجتماعية التي تعبت في جسم الاقتصاد وتسبب في حدوث مشاكل وتأثيرات سيئة، وينشأ التضخم نتيجة عدم التوازن بين معدلات الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار، كما يحدث نتيجة لضعف الطاقات الإنتاجية في الاقتصاد القومي ويترتب على هذه الاختلالات ارتفاعاً متواصلًا في الأسعار ما يؤدي إلى ارتفاع الأجور وأثمان العوامل الإنتاجية، وسائر تكاليف الإنتاج، يليه ارتفاع متواصل في الأسعار تصل فيه العملة النقدية إلى قيمة لا تستطيع معها مواجهة موجة الغلاء في الأسعار والتكاليف.
ميزان المدفوعات	خلاصة للعمليات المالية التي تتم خلال فترة معينة من الزمن بين بلد ما ومختلف البلدان الأجنبية، وتشمل انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال وحركة الذهب. وبكلمة أخرى فإن ميزان المدفوعات هو البيان السنوي الإجمالي الذي يمثل إيرادات الدولة من الخارج ومدفوعاتها إلى الخارج.
الميزان التجاري	الفرق بين قيمة واردات بلد ما خلال فترة ما وبين قيمة صادراته، فإذا رجحت كفة الصادرات على كفة الواردات قيل أن البلد ذو ميزان تجاري ملائم أو موافق، وإذا رجحت كفة الواردات على كفة الصادرات قيل أن البلد ذو ميزان تجاري غير ملائم أو غير موفق.
الدين العام	دين الحكومة المركزية الداخلي والخارجي بشقيه الحكومي والمكفول.
صافي الدين الداخلي	إجمالي الدين الداخلي مطروحاً منه الودائع البنكية.
الدين الخارجي ( External Debt)	جميع الالتزامات الخارجية على المملكة بالعملة الأجنبية إلى المقيمين في الدول الأخرى.
الدين الحكومي	دين الحكومة المركزية التي تشمل الوزارات والدوائر الحكومية الواردة في قانون الموازنة العامة.

الدين المكفول	دين المؤسسات ذات الموازنات المستقلة المكفول من قبل الحكومة المركزية.
الرصيد القائم ( Debt Outstanding )	القروض المتعاقد عليها مطروحاً منها الأقساط المدفوعة.
سعر الفائدة الضمني	مدفوعات الفائدة نسبة إلى رصيد الدين نهاية المدة للعام السابق.
العمر المتبقي للقروض	المدة الزمنية المتبقية لاستحقاق الدين.
العمر الأصلي للقروض	المدة الزمنية بين تاريخ توقيع القرض وتاريخ سداه.
القروض الحكومية (Government Loans)	القروض الخارجية للحكومة المركزية.
القروض المكفولة من الحكومة	قروض القطاع العام المكفولة بالدفع من قبل الحكومة.
القروض العسكرية (Military Loans)	القروض التي تحصل عليها القوات المسلحة مقابل شراء الأسلحة والتجهيزات أو غيرها من المعدات والخدمات.
قروض النفط (Oil Loans)	المبالغ التي تلتزم الحكومة بدفعها مقابل النفط الخام المستورد.
Debt Service-DS	مجمّل خدمة الدين من الأقساط والفوائد.
Gold and Foreign Exchange Reserves (FR)	الذهب والاحتياطات من العملات الأجنبية، وهي الأرصدة من الذهب وحقوق السحب الخاصة والعملات الأجنبية القابلة للتحويل وغير القابلة للتحويل، إضافة إلى السندات بالعملات الأجنبية والديون على الخارج تنفيذاً لاتفاقيات الدفع، علاوة على الشريحة الاحتياطية لدى صندوق النقد الدولي.
المسحوبات (Disbursements)	وهي مجمل المسحوبات من إجمالي القروض المتعاقد عليها.
التسديدات (Repayments)	وهي إجمالي الأقساط والفوائد المسددة.
التأخرات (Arrears)	هي إجمالي المبالغ المتأخرة السداد من الأقساط والفوائد.
Contracted Loans	القروض المتعاقد عليها.
Principal Arrears	التأخرات من الأقساط.
Interest Arrears	التأخرات من الفوائد.
	هي عملية إعادة ترتيب أو إعادة هيكلة لجدول السداد الأصلي

بالنسبة لدين معين أو مجموعة من الديون، تتضمن عموماً اطالة اجال استحقاقها وتمديد مهل السداد، وهي تعتبر إحدى السبل لتخفيف حدة أعباء الديون الخارجية. <sup>1</sup>	إعادة الجدولة
هي المبالغ المقبوضة أو المقتطعة كوديعة لحساب مستحقها أو لصرفها على نشاط معين وتقييد الأموال المقبوضة من قبل الدائرة لحساب الغير في حساب الأمانات	الأمانات
هي التي تخصص للإنفاق على نشاط معين أو غاية محددة على أن يتم تحويل الرصيد غير المستغل منها بعد إنجاز النشاط أو تحقيق الغاية إلى حساب الإيرادات العامة.	الأمانات المخصصة
هي التي يتم اقتطاعها وفقاً للقوانين والأنظمة التي ترتب إقتطاعات من مستندات الصرف على أن يتم تحويلها إلى الجهات المختصة صاحبة العلاقة خلال النصف الأول من الشهر التالي لقبضها أو تحصيلها.	أمانات إقتطاعات الرواتب
هي التي يتم اقتطاعها أو تحصيلها أو حفظها للجهات صاحبة الحق فيها الناتجة عن أنظمة أو إتفاقيات أو التزامات.	أمانات الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة والأفراد
وهي التي تشمل المبالغ المقبوضة غير معروفة المصدر أو المبالغ المقبوضة بالزيادة من جهات مختلفة أو مبالغ التحويلات المالية غير المقدمة للصرف خلال المدة المحددة لها ويتم صرف هذه الأمانات إلى مستحقيها وإذا لم تتم المطالبة بها بعد مرور (5) سنوات على تسجيلها فتحول إلى حساب الإيرادات العامة.	الأمانات الأخرى
حساب يتم فتحه بالبنك المركزي أو البنوك التجارية لغايات الإنفاق منه على غاية محددة أو نشاط معين.	حساب الأمانات
هي المبالغ التي يدفعها الأشخاص إلى الدائرة في حالات معينة لضمان حقوق الخزينة بذمة الغير وتخضع في قبضها وصرفها للأحكام القانونية الخاصة بها.	التأمينات
المبلغ الذي يصرف مقدماً لإنجاز أعمال محددة أو القيام بمهام	

<sup>1</sup> نيكولاس هوب وتوماس كلين، ماذا تعني إعادة جدولة الديون، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، مجلة التمويل والتنمية، 9/ 1983، المجلد (20) العدد (3)، ص. 26.

السلفة	محددة أو لمواجهة التزامات على الدائرة أو الناشئة عن عقود أو اتفاقيات أو كفالات
السلفة الدائمة	هي لتغطية النفقات الثرية المتكررة.
السلفة المؤقتة	هي لتنفيذ عمل معين أو شراء لوازم محددة أو القيام بمهمة محددة أو توفير سلعة أو خدمة أو مواجهة نفقات عاجلة.
السلفة الخاصة	هي لتغطية دفعة مقدمة على حساب المشاريع.
الحساب الختامي	بيان لحسابات الموازنة ونتيجة تنفيذها عن السنة المالية المعنية وفق الأسس والمعايير المعتمدة في النظام المالي والقوانين والأنظمة المرعية.
المركز النقدي	بيان بالوضع النقدي للحكومة في نهاية السنة المالية ويتضمن جانب الموجودات من هذا البيان ما تمتلكه الدائرة وما لها من حقوق تجاه الغير كما يتضمن جانب المطلوبات ما على الدائرة من حقوق والتزامات وفق الأسس والمعايير المعتمدة في النظام المالي والقوانين والأنظمة المرعية.
حساب الخزينة العام	حساب الحكومة لدى البنك المركزي الأردني الذي تودع فيه الإيرادات وتصرف منه النفقات.
حساب الإيرادات العام	حساب الحكومة لدى البنك المركزي الأردني الذي تودع فيه الإيرادات بصورة مؤقتة تمهيداً لتحويلها إلى حساب الخزينة العام.
حساب الخزينة الفرعي	الحساب المفتوح لدى البنك المركزي الأردني بإسم الدائرة التي تحول إليها المخصصات الشهرية المعتمدة للصرف منها.
الموظف المالي	كل موظف مناط به تسلم الأموال العامة أو حفظها أو إنفاقها أو مراقبتها أو القيام بتنظيم المستندات المالية أو إجراء القيود المحاسبية أو ترحيلها للسجلات والبطاقات والنماذج المقررة لذلك وكل موظف تناط به مهام إدارة المال العام وحسابات التكاليف والتحليل والتخطيط المالي.
الأمر المالي الخاص	أن يقوم وزير المالية بإصدار إذن الإنفاق من مخصصات النفقات الرأسمالية.

أن يقوم وزير المالية بإصدار إذن الإنفاق من مخصصات النفقات الجارية.	الأمر المالي العام
أن يقوم مدير عام دائرة الموازنة العامة بإصدار حوالة مالية شهرية لنفقات الدائرة في موازنة الدائرة استناداً للأوامر المالية العامة والخاصة.	الحوالة المالية
هو مجموعة القواعد والسياسات والمبادئ والإجراءات الواجب اتباعها لتسجيل العمليات المالية في المنشأة والتقرير عن نتائجها التشغيلية وهو حجر الأساس لتكامل الأنظمة وترابطها للتأكد من سلامة وصحة العمليات المحاسبية.	النظام المالي
كل عملية مالية تقوم بها الدائرة تتكون من طرفين اثنين متساويين في القيمة أحدهما مدين والآخر دائن.	القيود المزدوج
أي لا يجوز تسجيل الإيرادات التي لم تقبض خلال السنة المالية الجارية في الدفاتر المحاسبية كذلك فإن النفقات التي لم تصرف خلال السنة المالية الجارية تلغى.	الأساس النقدي
المبالغ المسحوبة مضافاً إليها الفوائد المجدولة مطروحاً منها تسديدات الأقساط على القروض.	صافي التدفقات
المبالغ المسحوبة مطروحاً منها تسديدات الأقساط والفوائد على القروض.	صافي التحويلات
يمثل الحركات وقت استحقاقها.	أساس الاستحقاق
هي سلسلة من الأنشطة التي تعتبر جزءاً من نظام المراقبة الداخلية الكلي والمتعلق بتحقيق أهداف المحاسبات الخاصة بالدائرة، ويشمل ذلك المطابقة مع السياسات المالية والمحاسبية وإجراءاتها وصيانة موارد الهيئة وإعداد تقارير مالية موثوق بها.	نظام مراقبة المحاسبة
سلسلة من الأنشطة التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من نظام المراقبة الداخلية التي تعنى بالإجراءات الإدارية التي يحتاج إليها لاتخاذ القرارات الإدارية وتحقيق أقصى كفاءة إدارية واقتصادية ممكنة وضمنان تنفيذ السياسات الإدارية سواء كانت متعلقة بالشؤون المالية أو غيرها.	نظام المراقبة الإدارية

الدائرة أو البرنامج أو النشاط أو الوظيفة الخاضعة للرقابة من طرف وحدات الرقابة الداخلية.	الجهة الخاضعة للرقابة
المعلومات التي تشكل القاعدة التي تدعم آراء المدقق ووحدة الرقابة الداخلية أو استنتاجاتها أو تقاريرهما.	الإثباتات الرقابية
هي معلومات كافية ملائمة من حيث الكم لتحقيق نتائج الرقابة وغير متحيزة من حيث النوعية بما يبعث على الثقة بها والتعويل عليها.	الإثباتات المقبولة
معلومات وثيقة الصلة بأهداف الرقابة.	الإثباتات ذات الصلة
معلومات اقتصادية بحيث تكون تكلفة جمعها متكافئة مع النتائج التي يحاول المدقق أو وحدة الرقابة الداخلية التوصل إليها.	الإثباتات المعقولة
المسؤوليات والصلاحيات وحرية التصرف والواجبات الرقابية التي تمنح لوحدة الرقابة الداخلية في ظل التشريعات السارية.	صلاحية التدقيق
هو نص دقيق لما تنوي الرقابة إنجازه أو السؤال الذي تنوي الرقابة الردّ عليه وقد يتضمن ذلك قضايا مالية أو أخرى تتعلق بالنظامية أو بالأداء.	هدف الرقابة
هي الاختبارات والتعليمات والتفاصيل المتضمنة في برنامج الرقابة المزمع تنفيذه بنظام وفي حدود المعقول.	إجراءات الرقابة
هو إطار العملية الرقابية أو حدودها ومواضيعها.	نطاق الرقابة
توفر المعايير الرقابية حداً أدنى لتوجيه المدقق لمساعدته في تحديد مدى الخطوات والإجراءات الرقابية التي يجب تطبيقها لتحقيق هدف الرقابة. وتمثل هذه المعايير المقاييس أو المحكات المعتمدة والتي يتم على أساسها تقييم جودة نتائج الرقابة.	المعايير الرقابية
عنصر العناية أو المهارة المناسب والذي يتوقع من مدقق ماهر أو متمرس أن يطبقه بحسب درجة تعقيد المهمة الرقابية ويشمل ذلك العناية الدقيقة بالتخطيط وجمع الإثباتات وتقييمها وتكوين الآراء والاستنتاجات وتقديم التوصيات.	العناية اللازمة
تقليل تكاليف الموارد المستخدمة بالنسبة إلى نشاط من الأنشطة الرقابية من وضع النوعية الملائمة في الاعتبار.	الاقتصاد/ التوفير

الفعالية	هي مدى تحقيق الأهداف والعلاقة بين التأثير المقصود والتأثير الحقيقي لنشاط من الأنشطة.
الكفاءة	هي العلاقة بين الإنتاج على شكل سلع أو خدمات أو غيرها من النتائج وبين الموارد المستخدمة لإنتاجها.
المعايير الميدانية	الإطار الذي يحقق المدقق من خلاله و بانتظام هدف الرقابة بما في ذلك التخطيط للعملية الرقابية والإشراف عليها وجمع الإثباتات الكافية ذات الصلة والتكلفة المعقولة وللدراسة والتقييم الملائمين للمراقبة الداخلية.
النظم المالية	الإجراءات الخاصة بإعداد معلومات موثوق منها حول المعاملات المالية وتسجيل تلك المعلومات وإعداد التقارير بشأنها.
النتائج والتوصيات والاستنتاجات	النتائج هي الإثباتات المتميزة التي يجمعها المدقق للإيفاء بأهداف الرقابة والاستنتاجات هي بيانات يستنتجها المدقق من تلك النتائج والتوصيات هي طرق العمل التي يقترحها المدقق وتعلق بأهداف الرقابة
العنصر الأساسي	يصبح أي أمر من الأمور أساسياً وذو أهمية كافية أكثر من كونه هاماً عندما يكون تأثيره على القوائم المالية كبيراً لدرجة يجعلها مضللةً بكاملها.
المعايير العامة	هي المؤهلات والكفاءة والاستقلالية والموضوعية الضرورية وتطبيق العناية اللازمة التي يتطلبها المدقق لإنجاز المهام المتعلقة بالمجال وبقواعد صياغة التقارير باقتدار وكفاءة وفعالية.
الاستقلالية	هي حرية تصرف وحدات الرقابة الداخلية في المسائل الرقابية طبقاً لمهنتها الرقابية وبدون أي نوع من التأثير أو التدخل.
الرقابة الداخلية	السبل الوظيفية التي تتلقى من خلالها الإدارة العليا لأي دائرة من الدوائر ضماناً من المصادر الداخلية بأن العمليات التابعة لهم تعمل بشكل يقلل من احتمال وقوع غش أو خطأ أو ممارسات غير فعالة أو غير اقتصادية، وتحمل الرقابة الداخلية الكثير من خصائص الرقابة الخارجية غير أنه بإمكانها تنفيذ توجيهات المستوى الإداري الذي ترفع له تقريرها.

<p>هو كامل نظام المراقبة المالية أو غيرها من المراقبات بما في ذلك الهيكل التنظيمي، والطرق والإجراءات والرقابة الداخلية والذي تضعه الإدارة ضمن أهداف المؤسسة للمساعدة على تنفيذ أعمال الهيئة الخاضعة للرقابة بطريقة ذات فعالية وكفاءة واقتصادية عادية، وعلى ضمان الالتزام بسياسات أفرادها وصيانة الأصول والموارد وضمان دقة دفاتر الحسابات واكتمالها وإصدار معلومات مالية وإدارية يعتمد عليها وفي موعدها.</p>	<p>الرقابة الداخلية</p>
<p>تحليل النفقات العمومية في ضوء المبادئ العامة للتصرف السليم.</p>	<p>رقابة التصرف</p>
<p>هي رقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية التي تنفذ بها الجهة الخاضعة للرقابة مسؤوليتها عند إستخدامها للموارد</p>	<p>رقابة الأداء</p>
<p>تحديد الأهداف ووضع السياسات وتحديد طبيعة الإجراءات والاختبارات الضرورية لتحقيق الأهداف ونطاق هذه الإجراءات والاختبارات ومدتها ووقتها.</p>	<p>التخطيط</p>
<p>هي الفرضيات الأساسية والمنطلقات غير المتضاربة والمبادئ والمتطلبات المنطقية التي تمثل الإطار العام لتطوير المعايير الرقابية.</p>	<p>المبادئ</p>
<p>هي التزامات الأشخاص أو الجهات، بما في ذلك المنشآت العمومية والشركات التي توكل إليها الموارد العمومية لتكون مسؤولة عن النواحي المالية والإدارية والبرامجية الموكولة إليها ورفع التقارير لمناحي هذه المسؤوليات.</p>	<p>المساءلة العامة</p>
<p>شهادة المساءلة المالية للهيئات المسؤولة وتشمل فحص السجلات المالية وتقييمها وإبداء الرأي حول القوائم المالية، وشهادة المساءلة المالية للإدارة الحكومية إجمالاً ، ورقابة النظم والمعاملات المالية بما في ذلك تقييم المطابقة مع القوانين واللوائح المعمول بها، ورقابة وظائف المراقبة الداخلية والرقابة الداخلية، ورقابة أمانة ومناسبة القرارات الإدارية التي تؤخذ داخل الجهة الخاضعة للرقابة، ورفع التقارير بخصوص كل الأمور الأخرى التي قد تنجم عن الرقابة أو تتعلق بها.</p>	<p>الرقابة النظامية</p>

التقرير	هو الرأي الكتابي الذي يقدمه المدقق مع ملاحظات أخرى حول مجموعة من القوائم المالية نتيجة لرقابة نظامية أو مالية، أو استنتاجات المدقق عند الانتهاء من القيام برقابة الأداء.
معايير صياغة التقارير	هي الإطار الذي يعتمده المدقق لإعداد تقرير حول نتائج العملية الرقابية بما في ذلك التوجيه الخاص بشكل ومحتوى التقرير الذي يعده المدقق.
الإشراف	وهو أحد المتطلبات الضرورية في الرقابة ويقتضى القيادة والتوجيه والمراقبة المناسبة في جميع المراحل لضمان الربط الفعال الكفؤ بين الأنشطة والإجراءات والاختبارات التي تنفذ والأهداف المزمع تحقيقها.
إعداد ميزان المراجعة	يتم إعداد ميزان المراجعة شهرياً بعد تسجيل جميع وصول المقبوضات وسندات القيد المتعلقة بالشهر بما فيها قيود المعلقات البنكية في دفتر اليومية العامة، ويتم إعداد ميزان المراجعة بالمجاميع والأرصدة.
ميزان المراجعة بالمجاميع	عبارة عن مجموع الجانب المدين ومجموع الجانب الدائن لكل حساب وارد في دفتر اليومية العامة.
ميزان المراجعة بالأرصدة	هو الفرق بين رصيد الجانب المدين للحساب والجانب الدائن بعد أخذ رصيد أول المدة بعين الاعتبار بحيث يكون الفرق هو رصيد آخر المدة. رصيد آخر المدة للحساب = رصيد أول المدة + الرصيد المدين - الرصيد الدائن.
خلاصة حساب البنك	عبارة عن بيان حسابي ذو جانبين يتضمن <b>الجانب الأول</b> من المقبوضات، رصيد أول المدة، معلقات البنك الحالية، ما ورده البنك من معلقات دفاتر الدائرة في الشهر السابق . أما <b>الجانب الثاني</b> فيتضمن المدفوعات، رصيد آخر المدة، معلقات حساب البنك لدى الدائرة حالياً، ما ورد في دفاتر حساب البنك لدى الدائرة من معلقات البنك السابقة.
المقبوضات	هي المبالغ التي قيدت للحساب وظهرت في دفاتر الدائن.
رصيد أول المدة	هو عبارة عن رصيد آخر المدة لكشف البنك للشهر السابق.

معلقات البنك الحالية	عبارة عن الإيداعات التي استلمها البنك وظهرت في قيوده ولم تظهر في دفاتر الدائرة (دفتر الأستاذ المساعد للبنك).
ما ورد البنك من معلقات دفاتر الدائرة في الشهر السابق	عبارة عن إيداعات لم تظهر في كشف البنك سابقاً لعدم تمكنه من إظهارها في اليوم الأخير من الشهر.
المدفوعات	هي عبارة عن السحوبات التي قيدت على الحساب وظهرت في دفاتر الدائرة.
رصيد آخر المدة	هو رصيد كشف البنك آخر المدة.
معلقات حساب البنك لدى الدائرة حالياً	عبارة عن شيكات مقبوضة أودعت في حساب البنك وظهرت في دفاتر الدائرة ولم تظهر في كشف البنك حالياً.
ما ورد في دفاتر حساب البنك لدى الدائرة من معلقات البنك السابقة	عبارة عن الإيداعات التي ظهرت في قيود البنك سابقاً ولم تظهر في قيود الدائرة في حينها بل ظهرت هذا الشهر.



## الفصل الثاني

### مفهوم الفساد

#### مقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد (Corruption Phenomena) ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، وقد حظيت هذه الظاهرة باهتمام واسع من قبل جلالة الملك عبد الله الثاني، والذي لا يترك فرصة إلا ويؤكد فيها على محاربة الفساد بكافة أشكاله، وإنه لا يمكن التهاون معه، بل ويجب محاربته وإجثائه من جذوره، وإن الفساد مهما كبر أو صغر هو خط أحمر لا يمكن تجاوزه. وقد دأب الأردن منذ البدايات إلى بذل الجهود الهادفة لرفع كفاءة الأجهزة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة، إدراكاً لأهمية التطوير الإداري كون الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما فيها التنمية الشاملة المستدامة. وتنعكس آثاره في إعاقه الإصلاح ما يضعف الولاء ويزعزع الانتماء ويفقد الثقة في الجهود التي تبذل للإصلاح، كما ويؤثر على الخطط التنموية والاقتصادية والاجتماعية. ويعزى ظهوره إلى عدد من الأسباب من أهمها ضعف الإرادة السياسية وعدم تفعيل الحاكمية الرشيدة وعدم مواكبة التشريعات للتطورات في جرائم الفساد والأهم ضعف فعالية الأجهزة الرقابية في مسائل ومحاسبة الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة، وأيضاً جهل البعض في آلية التدقيق والرقابة وجاهلهم بالأنظمة والتشريعات.

#### تعريف الفساد:

لم تتضمن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) تعريفاً محدداً لمفهوم الفساد، في حين عرفته منظمة الشفافية الدولية على أنه إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة.

- في حين تضمن قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة (2006) في المادة (5) منه على أنه يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي<sup>1</sup>:
1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.
  2. الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.
  3. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.
  4. كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
  5. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.
  6. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقّ باطلاً.
  7. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

### **الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأردن<sup>2</sup>**

في عام 2008 وجّه جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين الحكومة لوضع وتبني خطة إستراتيجية لمكافحة الفساد، فتبنت الحكومة في عام 2008 الإستراتيجية الأولى (2008-2012) وبعد الانتهاء من هذه الفترة تم تقييم نقاط القوة والضعف وتحديد المخاطر التي واجهت عمليات التنفيذ وبالتالي تم إعداد إستراتيجية جديدة للفترة من (2013-2017) حدّد فيها المهام والأنشطة المطلوبة لتحقيق الأهداف الوطنية.

<sup>1</sup> <http://www.jacc.gov.jo>

<sup>2</sup> الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2013-2017، هيئة مكافحة الفساد، عمان-الأردن

وتشكّل الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية الإطار التنسيقي لجهود كافة المؤسسات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، وقد تم دعم هذه الإستراتيجية من قبل الاتحاد الأوروبي من خلال مشروع التوأمة ما بين هيئة مكافحة الفساد ودولة فنلندا، حيث تم التنسيق والتشاور مع ممثلي المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في إعدادها، وقد استندت الإستراتيجية على تحليل المخاطر وأوجه الفساد في كافة القطاعات من خلال مسح شامل لظاهرة الفساد واحتمالاتها على مستوى المملكة، وبناءً عليه تم وضع خطة عمل لتنفيذ هذه الإستراتيجية ومن ضمن هذه الإجراءات التي تضمنتها الخطة التنفيذية تعزيز وتقوية دور وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الحكومية.

### **المبادئ الأساسية للإستراتيجية الوطنية:**

1. الإرادة السياسية الجادة لتعزيز النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد.
2. سيادة القانون.
3. احترام حقوق الإنسان وعدم اغتيال الشخصية.
4. ترسيخ مبادئ النزاهة على المستويين الشخصي والمؤسسي.
5. الشفافية والمساءلة.
6. استقلالية القضاء.
7. المشاركة المجتمعية.

### **الغاية الأساسية للإستراتيجية الوطنية:**

تهيئة البيئة المناسبة للوقاية من الفساد، وترسيخ الثقافة المجتمعية المناهضة له من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني وإعلامي متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وزيادة فاعلية وكفاءة الجهات المكلفة بمكافحة الفساد المالي والإداري في سبيل تعزيز الثقة بمؤسسات الدولة.

## أهداف الإستراتيجية الوطنية:

1. رفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها.
2. تعزيز الوقاية من الفساد.
3. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.
4. تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.
5. كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيها.
6. تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد.
7. تطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها.

## الأردن ومؤشر مدركات الفساد:

لقد بدأت منظمة الشفافية الدولية بإصدار مؤشر مدركات الفساد منذ العام (1995)<sup>1</sup> ويعرف على أنه المؤشر الذي يقيّم الدول ويرتّبها وفقاً لدرجة تفشي الفساد بين المسؤولين والسياسيين فيها بناءً على إدراك رجال الأعمال والمحلّين من جميع أنحاء العالم بما في ذلك المتخصصين والخبراء من نفس الدولة التي يتم تقييمها<sup>2</sup>. ويعتبر مؤشر مدركات الفساد مؤشراً مركباً، وسمّي على أنه مسح المسوحات؛ حيث يعتمد على البيانات ذات العلاقة بالفساد والتي يتم جمعها عن طريق مسوحات واستطلاعات رأي متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة ومستقلة. ويركز المؤشر بشكل أساسي على الفساد في القطاع العام ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة وبناءً على هذا التعريف تطرح المسوحات واستطلاعات الرأي المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة باستغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة، مثل قبول الموظفين الحكوميين للرشوة، أو اختلاس الأموال العامة، ومدى نجاح جهود مكافحة

<sup>1</sup> الشفافية الدولية (1995)، تقرير مؤشر مدركات الفساد

<sup>2</sup> الدكتور احمد أبو زيد، مؤشر مدركات الفساد لعام 2012، ورقة عمل، هيئة مكافحة الفساد، عمان- الأردن

الفساد. وتجدر الإشارة إلى أن المصادر التي يعتمد عليها مؤشر مدركات الفساد لا تميز بين الفساد الإداري والفساد السياسي الذي يركز بشكل أساسي على تمويل الأحزاب واستغلال المناصب العامة لأغراض حزبية. وقد دخلت الأردن ضمن تصنيفات مؤشر مدركات الفساد منذ العام (1996)، وفي العام (1997) تم استثنائها من تصنيفات المؤشر لعدم توفر البيانات الكافية ليعاد تقييمها في العام (1998) وحتى عامنا هذا.

يبين الجدول أدناه تصنيف الأردن على مؤشر مدركات الفساد منذ العام (1996) ولغاية العام (2013) مع ذكر عدد الدول الخاضعة للتصنيف وعدد المسوحات المستخدمة لكل عام:

#### جدول رقم (1)

#### مؤشر مدركات الفساد للأردن منذ العام (1996) ولغاية العام (2013)

السنة	النقاط المتحققة	التصنيف	عدد الدول الخاضعة للتصنيف	عدد المسوحات المستخدمة
1996	4.89	30	54	4
1998	4.7	38	85	6
1999	4.4	41	99	6
2000	4.6	39	90	5
2001	4.9	37	91	4
2002	4.5	40	102	5
2003	4.6	43	133	7
2004	5.3	37	146	9
2005	5.7	37	159	10
2006	5.3	40	163	7
2007	4.7	53	180	7
2008	5.1	47	180	7
2009	5.0	49	180	7
2010	4.7	50	178	7
2011	4.5	56	183	9
2012	4.8	58	176	7
2013	4.5	66	175	7

- وصف مصادر البيانات المستخدمة في تقييم الأردن للعام (2013)<sup>1</sup>  
اعتمد مؤشر مدركات الفساد للعام (2012) في تقييم الأردن على البيانات التي  
وفرته المصادر التالية:-
1. مؤشر التحول الصادر عن مؤسسة بيرتلسمان ويرمز له على مؤشر مدركات  
الفساد بالرمز (BF-TI).
  - تمنح النقاط الخاصة بالمؤشر من قبل خبير الدولة، ويتم مراجعتها بشكل سري  
من قبل خبير آخر، ويقدم أيضاً تصنيفاً ثانٍ مستقل للدولة، ويتم الطلب من  
الخبراء تقييم إلى أي مدى يتم محاكمة أو معاقبة شاغلو المناصب العامة الذين  
يسيئون استخدام مناصبهم.
  2. كتاب التنافسية العالمية السنوي الصادر عن المعهد الدولي للتنمية الإدارية ويرمز  
له على مؤشر مدركات الفساد بالرمز (IMD)
  - يقيس القدرة التنافسية للدول، ويختبر كيفية تأثير المناخ السياسي والاجتماعي  
والاقتصادي على تنافسية الشركات.
  - تستخدم الدراسة التي يصدر بناءً عليها التقرير (331) معيار مخصصة لقياس الأداء  
الاقتصادي، وكفاءة الحكومة، وكفاءة الأعمال، والبنية التحتية، من أجل الحصول  
على صورة متكاملة للقدرة التنافسية للدول، كما تتضمن الدراسة مسحاً لقادة  
الأعمال ويطلب منهم تحديد هل الرشوة والفساد موجودة أم لا؟ ويتم إجراء هذه  
المسوحات بالتعاون مع شركاء المعهد في مختلف أنحاء العالم والبالغ عددهم (54).
  3. دليل مخاطر الدولة الصادر عن مؤسسة خدمات المخاطر السياسية ويرمز له على  
مؤشر مدركات الفساد بالرمز (ICRG).
  - يصدر شهرياً عن المؤسسة دليل مخاطر الدولة (ICRG) ويتضمن تقييم المخاطر  
السياسية والاقتصادية والمالية للدول التي تعتبر ذات أهمية في بيئة الأعمال  
الدولية. ويركز دليل مخاطر الدولة عند تقييمه للفساد بشكل أكبر على الفساد

<sup>1</sup> د. أحمد أبو زيد، ورقة عمل بعنوان مؤشر مدركات الفساد للعام 2012، هيئة مكافحة الفساد، عمان-الأردن

الفعلي أو المحتمل والمتمثل في الإفراط بالحسوية، والمحافظة على المنصب، وتبادل المصالح وتمويل الأحزاب سراً، ووجود علاقة وثيقة بين السياسيين ورجال الأعمال بشكل يثير الريبة.

4. مسح آراء التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ويرمز له على مؤشر مدركات الفساد بالرمز (WEF).

➤ يعمل المنتدى بشكل وثيق مع شبكة من المؤسسات الشريكة؛ تدير المسوحات في بلدانها ويتم اختيارها بسبب قدرتها على الوصول إلى رجال الأعمال، وفهمها لبيئة الأعمال الوطنية، وتركيز أبحاثها على القدرة التنافسية. وتشكل أقسام الاقتصاد في الجامعات المحلية وكذلك معاهد البحوث المستقلة أو منظمات الأعمال الجزء الأكبر من المعاهد الشريكة للمنتدى الاقتصادي.

➤ فيما يتعلق بأسئلة الفساد التي يتضمنها إستطلاع الرأي، فهي تشمل ما يلي:

• في بلدكم، كم هو شائع بالنسبة للشركات دفع أموال إضافية غير موثقة أو رشوة متصلة بما يلي:

✓ الواردات والصادرات.

✓ المرافق العامة.

✓ دفع الضرائب السنوية.

✓ منح العقود العامة والتراخيص.

✓ الحصول على قرارات قضائية متحيزة.

• في بلدكم، كم هو شائع تحويل الأموال العامة للأفراد والشركات أو المجموعات بسبب الفساد؟

5. مؤشر سيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي ويأخذ الرمز (WJP) على مؤشر مدركات الفساد.

➤ يعتبر مشروع العدالة العالمي منظمة مستقلة غير ربحية، تعمل على تعزيز سيادة القانون لتنمية المجتمعات من خلال تحقيق العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

➤ ويوفر المؤشر الذي تم تصميمه من قبل المشروع معلومات مفصلة تتعلق بأبعاد سيادة القانون، والتي تمكن أصحاب المصالح من تقييم التزام الدول بسيادة القانون في الواقع العملي وتحديد نقاط القوة والضعف مقارنة مع الدول المماثلة، وتتبع التغيير مع مرور الزمن. ويتم جمع البيانات الخاصة بالمؤشر من خلال مسوحات واستطلاعات رأي لعامة الناس وإستبيانات مفصلة للخبراء المحليين. فيما يتعلق بموضوع الفساد، يتضمن المؤشر طرح أسئلة فردية تندرج تحت أربعة مؤشرات فرعية، وكما يلي:

- ✓ المسؤولون الحكوميون في السلطة التنفيذية لا يستخدمون المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة.
- ✓ المسؤولون الحكوميون في السلطة القضائية لا يستخدمون المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة.
- ✓ المسؤولون الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستخدمون المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة.
- ✓ المسؤولون الحكوميون في المجلس التشريعي لا يستخدمون المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة.

6. تقييم مخاطر الدولة الصادر عن وحدة الاستخبارات الاقتصادية ويرمز له على مؤشر مدركات الفساد بالرمز ( EIU ).

➤ قامت وحدة الاستخبارات الاقتصادية بتصميم تقييمات للمخاطر تهدف إلى تقديم تحليل معمق وفي الوقت المناسب للمخاطر المالية في أكثر من (140) دولة. وتعتمد الوحدة في عملها على فريق من الخبراء يقيم معظمهم في "لندن" و"سنغهاي" و"بيجين" و"نيويورك" وهناك تواصل مع المختصين داخل الدول. ومحلل كل دولة يغطي كحد أقصى دولتين إلى ثلاث دول، كما وتوضع التقارير التي يقدمها المحللون إلى مراجعة دقيقة قبل النشر.

فيما يتعلق بموضوع الفساد يتضمن التقييم توجيه أسئلة محددة على النحو الآتي:

✓ هل هناك إجراءات واضحة، ومساءلة، تحكم تخصيص وإستخدام الأموال العامة؟

✓ هل الأموال العامة تختلس من قبل الوزراء/الموظفين العموميين لأغراض خاصة أم لأغراض الأحزاب السياسية؟

✓ هل هناك صناديق خاصة لا يوجد عليها مساءلة؟

✓ هل هناك بشكل عام إساءة إستخدام للموارد العامة؟

✓ هل هناك جهاز خدمة مدنية متخصص، أم أن الأعداد الكبيرة من الموظفين يتم تعيينهم مباشرة من قبل الحكومة؟

✓ هل هناك أجهزة مستقلة للتدقيق على إدارة الأموال العامة؟

✓ هل هناك سلطة قضائية مستقلة تملك صلاحية محاكمة الوزراء/الموظفين العموميين عن المخالفات؟

✓ هل هناك تقليد لدفع رشاوى لتأمين الحصول على عقود أو منافع خاصة؟

7. تصنيفات مخاطر الدولة الصادر عن مؤسسة البصيرة العالمية ويأخذ الرمز (GI) على مؤشر مدركات الفساد.

➤ تم إستخدام نظام تقييم مخاطر الدولة منذ العام (1999) ويعرض تحليلاً للمخاطر السياسية، و الاقتصادية، و التشغيلية، والأمنية لدول مختلفة. وقد تم إشتقاق نقاط مخاطر الفساد الداخلة ضمن مؤشر مدركات الفساد بشكل أساس من المخاطر التشغيلية، إضافة إلى تقييمات خبراء الدولة في تحليل الجوانب الأخرى للفساد.

فيما يتعلق بموضوع الفساد يتم الطلب من الخبراء تقييم ما يلي:

✓ فيما إذا كان الفساد وبشكل خاص، يؤثر على الأنشطة التشغيلية للشركات، مع تركيز تحليلي على الدوافع الاقتصادية والسياسية للمشكلة.

✓ فيما إذا كان الفساد من منظور الأعمال يعتبر مصدر قلق وبخاصة إذا تعلق بمنح تراخيص العمل واتخاذ سياسات منحازة.

## الإطار التنظيمي لمكافحة الفساد في الأردن<sup>1</sup>

يبلغ عدد الجهات المعنية بمكافحة الفساد في الأردن إلى (11) جهة لذا، أرتأيت أن أسلط الضوء على الجهات المعنية بمكافحة الفساد مع تعريف مبسط لمهمة كل جهة.

### 1. هيئة مكافحة الفساد

هي مسؤولة عن التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبية ورفع مستوى التوعية العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من هذه الظاهرة، وتتوافق المسؤوليات المناطة بهيئة مكافحة الفساد والصلاحيات الممنوحة لها مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)

### 2. المجلس القضائي:

يتولى المجلس القضائي الأردني مهمة الإشراف على كافة أعمال السلطة القضائية وتشمل السلطة القضائية في الأردن كل من المحاكم المختصة والنيابة العامة.

### 3. مديرية الأمن العام:

تساهم مديرية الأمن العام بمنع الجرائم، والعمل على اكتشافها وتعقبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة، وتنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية المشروعة ومعاونة السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق أحكام القانون.

### 4. دائرة الجمارك العامة:

تعتبر مكافحة التهريب والحد من الأنشطة التجارية غير المشروعة من بين الأهداف الرئيسية التي تسعى دائرة الجمارك العامة إلى تحقيقها.

### 5. دائرة ضريبة الدخل والمبيعات:

تهدف دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى رفق خزينة الدولة بالإيرادات المالية من خلال تحصيل إيرادات ضريبي الدخل والمبيعات، كما تتولى إدارة عملية فرض الضريبة والتحقق منها وتحصيلها بكفاءة وفاعلية ومتابعة الإجراءات المتعلقة بها

<sup>1</sup> الإطار التنظيمي لهيئة مكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد، عمان-الأردن

من خلال نشر ثقافة المعرف، وتنمية الوعي الضريبي لدى المكلفين وتعريفهم بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، كما تسعى إلى الحد من التهرب الضريبي من خلال مديرية مكافحة التهرب الضريبي.

#### 6. البنك المركزي:

يهدف البنك المركزي الأردني إلى تعزيز الاستقرار النقدي وضمان سلامة مؤسسات الجهاز المصرفي من خلال تبني أساليب رقابية فعالة وفقاً لأحدث المعايير الدولية، وتوفير البيئة المصرفية الملائمة لحشد المدخرات وتمويل الاستثمار.

#### 7. وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:

تختص وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بتلقي الإخطارات المتعلقة بأي عملية يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وطلب المعلومات التي تتعلق بها وتحليلها والتحري عنها وتزويد الجهات المختصة بهذه المعلومات عند الضرورة وذلك لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، كما تقوم الوحدة في حال توفر معلومات تتعلق بوجود عملية يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب بإعداد تقرير يرفق به المعلومات والبيانات والوثائق والمستندات ويتولى رئيس الوحدة إحالته إلى المدعي العام المختص لإجراء التحقيق فيها، وللمدعي العام بناء على طلب رئيس الوحدة التحفظ على الأموال محل العملية المشتبه بها أو تعقبها.

#### 8. هيئة الأوراق المالية:

تهدف هيئة الأوراق المالية إلى تنظيم سوق رأس المال وتطويره بما يكفل تحقيق العدالة والكفاءة والشفافية، وحماية المستثمرين في الأوراق المالية، وحماية سوق رأس المال من المخاطر التي قد يتعرض لها. وفي سبيل تحقيق أهدافها تتولى الهيئة مجموعة من المهام والصلاحيات منها تنظيم ومراقبة إصدار الأوراق المالية والتعامل بها، وضمان إفصاح المصدرين بشكل كامل ودقيق عن المعلومات الجوهرية اللازمة للمستثمرين والمتعلقة بالإصدارات العامة للأوراق المالية، وتنظيم ومراقبة الإفصاح بما في ذلك التقارير الدورية التي يعدها المصدرون

وتنظيم شؤون الترخيص والاعتماد ومراقبة أعمال المرخص لهم بممارسة المهنة والمعتمدين في سوق رأس المال، وتنظيم ومراقبة تداول الأوراق المالية.

#### 9. ديوان المظالم:

يتولى ديوان المظالم مجموعة من المهام والصلاحيات من أهمها النظر في الشكاوي المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، والتوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص.

#### 10. ديوان المحاسبة:

يتولى ديوان المحاسبة مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابته، والرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة، والتثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

#### 11. دائرة مراقبة الشركات:

تعتبر الرقابة القانونية والمالية على الشركات من أبرز المهام المناطة بدائرة مراقبة الشركات إلا أنه لوحظ وجود ضعف في إجراءات الرقابة على أعمال الشركات.

### السياسات الوطنية ذات العلاقة بمكافحة الفساد:

1. الأجندة الوطنية للأعوام (2006-2015).
2. وثيقة الأردن أولاً.
3. وثيقة كلنا الأردن.
4. الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام (2013-2017)
5. دليل ممارسة الحوكمة في القطاع العام .
6. مدونة السلوك الوظيفي

7. قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 .

8. قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014.

## بعض المفاهيم المتعلقة بالفساد

### الإختلاس

بما إنني أشرتُ على أن الفساد هو استغلال للسلطة العامة لغايات الكسب الخاص كالرشوة والاحتيال والابتزاز والإختلاس واستغلال النفوذ وغيرهم؛ أود أن أوضح بعض المفاهيم المتعلقة بالرشوة والإختلاس والتزوير الواردة في قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960.

### أ. الرشوة

كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته.

### ب. الإختلاس واستثمار الوظيفة<sup>2</sup>

1. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس.

2. كل من اختلس أموالاً تعود لحزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها.

<sup>1</sup> المادة (170) من قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 المنشور على الصفحة (374) من عدد الجريدة

الرسمية رقم 1487 بتاريخ 11/5/1960 حل محل قانون العقوبات وتعديلاته رقم (85) لسنة 1951

<sup>2</sup> المادة (174) ( من قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 المنشور على الصفحة (374) من عدد الجريدة

الرسمية رقم 1487 بتاريخ 11/5/1960 حل محل قانون العقوبات وتعديلاته رقم (85) لسنة 1951

## ينقسم الغش' والإختلاس إلى قسمين:

1. النوع الأول في الحسابات (الغش) بدون اختلاس مثل تجميل القوائم المالية بهدف إخفاء خسائر المؤسسة وتحويلها إلى أرباح.
2. النوع الثاني ويشكل اختلاس بعض ممتلكات المؤسسة مثل النقدية، البضاعة، القسائم ذات القيمة المالية (الطوابع).

## مصادر الإختلاس:<sup>2</sup>

1. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (الإيرادات) يتم على النحو التالي:
  - وصل المقبوضات وذلك بأن يتم التعديل على النسخ بعد القبض، أو أن يكون هناك اختلاف في قيمة المبالغ المستحقة على وصل المقبوضات الواحد بحيث يكتب على النسخة البيضاء والحمراء قيمة ونسخة الجلد الزرقاء وهي التي تسجل وتدقق على الدفاتر بقيمة مختلفة.
  - عدم تسجيل بعض من دفاتر وصول المقبوضات المسلمة للمحاسب أو أمين الصندوق على دفاتر الرخص والقسائم المالية (أي بمعنى عدم تسجيلها على السجلات الرسمية) بهدف الإختلاس بواسطة هذه الدفاتر.
  - ادعاء قابضو الأموال العامة فقدان وصل مالي أو دفتر وصول مقبوضات سواء كانت قبل الاستعمال أو بعد الاستعمال.
  - عدم تسجيل بعض أرقام وصول المقبوضات المستعملة على دفاتر الإرساليات وخاصة في نهاية الشهر.
  - استعمال وصول مقبوضات من مجموعة واحدة للمحاسب الرئيسي أو الجباة.

<sup>1</sup> الغش يمثل التزييف المتعمد للحقائق والمعلومات العامة للحصول على مزايا مالية غير مشروعة او غير قانونية.

<sup>2</sup> عبد الهادي الزعي، ص77

➤ عدم تسجيل المقبوضات على الدفاتر أولاً بأول وخاصة فيما يتعلق بدفاتر وصول المقبوضات بحيث تبقى دائماً قيمة مجموعة دفتر وصل المقبوضات غير مسجلة.

➤ قبض المبالغ المحولة لحساب الأمانات والتي تمثل الاقطاعات من حساب النفقات بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية وذلك بقصد اختلاس نقد مساوياً للقيمة الحقيقية للشيك المحول من الأمانات.

#### لمعالجة ذلك يجب القيام بما يلي:

➤ التأكد من أن التعديل والشطب على وصول المقبوضات تم حسب الأصول وذلك بتصحيح القيمة بالخط الأحمر والتوقيع على التصحيح من قبل الموظف المعني ورئيسه المباشر والتأكد من عدم تكرار مثل هذه الحالات بشكل كثير ومتكرر.

➤ إجراء التدقيق العكسي على مقبوضات قابضي الأموال العامة وذلك بالرجوع إلى النسخة البيضاء إن أمكن ذلك أو النسخ الحمراء والتي يجب أن تكون مرفقة في أصل المعاملة.

➤ الرجوع إلى مستندات الإخراجات المسلمة بها مجموعة دفاتر القبض من المستودعات الرئيسة، والتأكد من أن أرقام هذه المجموعات مسجلة على دفاتر اللوازم (العهدية) ومقارنتها مع ما هو على دفاتر الرخص والقوائم المالية لقابضي الأموال العامة والتأكد من أن الوصولات مدخلة بموجب مستندات إدخال رسمية.

➤ الرجوع إلى بعض نسخ وصول المقبوضات التي تحفظ بالمعاملات للتأكد من أن أرقامها مسجلة دفترياً.

➤ إذا كانت وصول المقبوضات المفقودة مجموعة فعلى الدائرة المعنية تشكيل لجان تدقيق وتحقيق وصولاً لبيان الحقائق.

➤ إذا كان وصل المقبوضات مفقود قبل استعمال الدفتر وتبين ذلك خلال التدقيق وباقي الوصولات موجودة وبشكل متسلسل يجب إعادته إلى وحدة النماذج

- والمطبوعات في وزارة المالية للمعالجة، وفي حال بعد الإستعمال تشكل لجنة للتدقيق والتحقق بالموضوع.
- التأكد من تسجيل وصول المقبوضات على الدفاتر يتم بشكل متسلسل وخاصة في نهاية كل شهر وبداية الشهر اللاحق.
  - التأكد من أن أمين الصندوق أو المحاسب الرئيسي يستعمل وصول مقبوضات رئيسية، وأن الجابي أو المحاسب الفرعي لديه وصول قبض فرعية.
  - التأكد من التسجيل على الدفاتر أولاً بأول ودون تأخير وعمل مقارنة ما بين ما يقبض يومياً وما يورد للبنك المعتمد.
  - التأكد من القيمة المحولة لحساب الأمانات من حساب النفقات في نهاية كل يوم ونهاية كل شهر تم قبضها بقيمتها الحقيقية.

## 2. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (النقد) يتم على النحو التالي:

- اختلاس النقد وتغطيته بقيود وهمية.
- التحريف في السجلات ومستندات النقد.
- استخدام مستندات مسددة أو ملغاة (مكررة).
- اختلاس النقد لدى الصندوق وتغطية ذلك بشيكات غير محرر بها وصول مقبوضات قادمة للدائرة وإرسالها للحساب لدى البنك.

### معالجة ذلك من خلال:

- تدقيق القيود المحاسبية والرجوع إلى أصل كل قيد وما يعزز صحة القيود.
- التأكد من التعديل والشطب في السجلات ومستندات النقد.
- التأكد من صحة إلغاء المستندات أو المستندات المدفوعة بوضع ختم مدفوع عليها والمرفقات والإلغاء يتم على الثلاث نسخ.
- تدقيق مقبوضات الصندوق النقدية والتأكد من إيداعها أولاً بأول لدى البنك والتأكد من صحة القسائم المالية (الفيش البنكية) ويجب التوريد أولاً بأول.

- 
- 
- وضع آلية عمل تحكم عمل الصندوق فيما يتعلق بالشيكات الواردة للمؤسسة ويمكن ذلك بواسطة دفتر تسليم التحاويل المالية.

### 3. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (النفقات) ويتم الإختلاس منها على

#### النحو التالي:

- تنظيم مستندات صرف وهمية للمشتريات أو الخدمات التي تقدم للدائرة.
- تضخيم مستندات الصرف وذلك عن طريق التلاعب في فواتير المشتريات (تعديل وتحريف).
- تكرار صرف في المستندات سواء كانت من نفس الحساب أو حسابات أخرى في حال الدائرة تصرف نفقاتها أكثر من حساب لدى البنوك (المؤسسات المستقلة)
- عن طريق العروض المتلاعب بها فيما يتعلق بلجان المشتريات (أي بمعنى عرضين وهمين وبقيمة مرتفعة وعرض آخر ويكون بقيمة غير عادلة).
- بدل صرف مياومات السفر.
- نفقات المنح والمساعدات عندما تكون غير مراقبة ولا يوجد لها سجلات أصولية.
- عن طريق صرف صور فواتير أو مطالبات مرفق بها مستندات إدخال وضبط استلام.
- صرف تعويضات نهاية الخدمة للموظفين وتحويل مستحقاتهم المالية لحساب الأمانات لدى الدوائر للموظفين العاملين في الخارج (السفارات والبعثات الدبلوماسية)

#### معالجة ذلك يتم من خلال:

- وجود وحدة رقابة مالية فاعلة تقوم بدورها بشكل مؤسسي.
- تطبيق أحكام تعليمات النظام المالي المتعلقة في تصفية النفقة والأنظمة المالية الخاصة للمؤسسات.
- التأكد من صحة المخاطبات الرسمية التي تعود إلى مياومات السفر ومدتها.
- إخضاع جميع حسابات المنح والمساعدات للرقابة المالية.

➤ عدم صرف أي مستحقات مالية إلا إلى اصحاب العلاقة أو تفويض رسمي أصولي أو التحويل لحسابات الأشخاص المعنيين.

#### 4. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (التلاعب بالقيود والسجلات المالية) و يتم الإختلاس من خلال:

➤ يقوم المحاسب أو أمين الصندوق للتغطية على التزوير في الوصولات المالية بأن يعمل على إغلاق المبالغ المقبوضة من المواطنين بنفس القيمة التي تم قبضها وتسديدها عنهم قديماً في سجلات الذمم والمستحقات.

➤ عمل قيود محاسبية وهمية.

➤ عكس قيود محاسبية تتعلق بالإيرادات.

➤ قيام المحاسب أو أمين الصندوق بإصدار براءات ذمة للمواطنين دون تحرير وصول مقبوضات في المبالغ المقبوضة عن الضرائب المستحقة عليهم.

➤ قبض مبالغ مالية مباشرة عن طريق تنظيم مستند قبض دون تحرير وصول مقبوضات.

#### معالجة ذلك تتم من خلال:

➤ فصل المهام والواجبات الموكلة لمجموعة الوظائف المالية وأن لا توكل لموظف واحد أكثر من مهمة واحدة، حيث أن التنظيم الإداري في بعض الوزارات والدوائر الحكومية تساعد على فتح المجال أمام المتلاعبين وذلك بتكليف الموظف القيام بعملية القبض والإيداع ومسك الدفاتر المحاسبية وتنظيم القيود.

#### 5. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (الأمانات) ويتم الإختلاس منها على النحو التالي:

➤ حساب الأمانات هو حساب وسيط في الدائرة، ويقبض به المبالغ المقتطعة كوديعة لحساب مستحقيها أو لصرفها على نشاط معين وعليه يتم الإختلاس منه.

- قيام المحاسب أو أمين الصندوق بتنظيم مستند صرف بإسم صاحب العلاقة دون وجود طلب منه أو دون علمه بذلك وخاصة الأمانة الغير متحركة (الثابتة).
- قيام المحاسب أو أمين الصندوق في إصدار شيك من الأمانة المقيدة دون تنظيم مستند صرف ويقوم بتزوير نماذج التواقيع المعتمد على الشيكات.
- قيام المحاسب أو أمين الصندوق بتجيير الشيكات الغير مسلمة لإصحابها و صرفها لحسابه الشخصي والمحفوظه لديه.
- عدم تحويل بعض الاقطاعات الشهرية المحولة من حساب النفقات لحساب الأمانات والتي تمثل اقطاعات (تأمين صحي، ضمان إجتماعي، عائدات تقاعدية..) و صرفها له وفق ما ذكر أعلاه.
- عدم وجود متابعة لتحويل الأمانات التي أمضت المدة القانونية لحساب الإيرادات.

#### معالجة ذلك تتم من خلال:

- إحضار صور عن الشيكات المالية الصادرة عن الحساب من البنك المعتمد والاطلاع عليها، وإذا كان الشيك مصروفاً بإسم المحاسب أو الموظف فإن الأمر يكون سهلاً لاكتشاف الإختلاس، أما إذا كان الشيك مجيراً بإسم شخص آخر؛ فإن عملية الكشف تحتاج إلى بعض الوقت لمعرفة صاحب الأمانة وإن كان لديه علم بذلك أم لا؟ وإذا تبين وجود تلاعب جراء ذلك لا بد من إجراء مراجعة كاملة لجميع العمليات المتعلقة بصرف مفردات الأمانات ولمدة زمنية لا تقل عن سنة.
- تحويل الأمانات الراكدة أو التي أمضت المدة القانونية أو التي انتهت الغاية من أجلها لحساب الإيرادات وبشكل دوري.
- مراقبة تدقيق وصحة مذكرة تسوية حساب البنك بأن يكون موظف غير أمين الصندوق مناط به هذه المهمة وخاصة عند تنظيم الشيكات المعلقة أو الشيكات المصروفة من أشهر سابقة.
- مراقبة صحة وتسلسل أرقام الشيكات الواردة بحساب كشف البنك.

- العمل على مطابقة الأمانات الإفرادية من واقع سجل الأمانات الإفرادي مع الرصيد الدفترى لحساب الأمانات بالدائرة بشكل دوري.
- إجراء مطابقة دورية بين الأمانات الموجودة في الدائرة والأمانات الموجودة لدى وزارة المالية أو مراكز المالىات في المحافظات والأولية في نهاية كل شهر.

#### 6. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (اللوازم) ويتم الإختلاس منها على النحو

##### التالي:

- إستخدام البضاعة لغايات شخصية وتحريف السجلات أو المستندات الخاصة بها.
  - سرقة بعض المواد من أجهزة الحاسوب واستبدالها بمواد مزيفة أو غير أصلية.
  - السرقة من الأثاث واللوازم وبيعها وتسجيلها على أساس أنها مخرجة.
  - توزيع المواد الموردة على عدة مستودعات فرعية في الدائرة مع تباعد مواقعها الجغرافية لتسهيل سرقتها.
  - تنظيم مستندات إخراج إلى مواد ولوازم وهمية
  - الزيادة في كميات المواد واللوازم المخرجة من المستودعات الرئيسة أو الفرعية وخاصة ما يتعلق بالمواد الطبية (الأدوية).
  - تنظيم مستندات إخراج ببعض اللوازم على أساس أنها مستهلكة.
  - الزيادة في قيود مستندات الإخراجات كميات المواد (اللوازم) المهداة وفق أحكام نظام اللوازم.
  - كثرة الحك والمسح والشطب في القيود أو طلبات الصرف أو المستندات الخاصة باللوازم.
  - عدم تحويل وقيد قيمة اللوازم المباعة لحساب الإيراد العام لدى الدوائر الخاضعة لقانون ضمن قانون الموازنة العامة.
  - التجزئة في شراء اللوازم.
- معالجة ذلك تتم من خلال:
- فحص أنظمة الرقابة المتعلقة بعمليات الشراء.

- مطابقة صور عن الفواتير المرفقة بمستندات الصرف مع ما هو مقيّد في سجلات اللوازم لدى المستودعات.
- إجراء الفحص الفجائي على المستودعات (مطابقة الرصيد الدفترى مع الرصيد الفعلي داخل المستودع).
- عدم السماح في عمليات الشراء عن طريق التجزئة بالمواد المتشابهة.
- إجراء مقارنة ما بين إدخالات المستودعات الفرعية وإخراجات المستودع الرئيسي

#### 7. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (التحاويل المالية) - (الشيكات) ويتم الإختلاس بعدة طرق منها:

- سرقة التحاويل المالية إذا كان هناك استحقاقاً مالياً ويعمل القائمون على ذلك بتنظيم تحويل بأسماء أصحاب الاستحقاق وإلى سرقتها وتجيير الشيكات بأسمائهم ومن ثم صرفها.
- سرقة تحاويل مالية من مجموعة الشيكات المسلمة للدائرة من البنك المعتمد وينظم بها مبالغ مالية وتصرف من البنك وتكون في العادة من أرقام لاحقة ويدعى فقداؤها.
- تدوين عبارة ملغي على تسلسل أرقام بعض الشيكات الواردة على دفتر اليومية العامة وتكون في الأصل متلاعب بها.
- شيكات مطبوعة وتمائل شيكات الدائرة في مواصفاتها ويتم تزويرها خارج نطاق الدائرة، وتزوير التواقيع المعتمدة عليها لصرفها من البنك، وفي هذه الحالة تكون من عصابات متخصصة.

#### معالجة ذلك تتم من خلال:

- مراقبة صرف المبالغ إلى مستحقيها ووضع ختم يصرف للمستفيد الأول على الشيكات الصادرة.
- استلام الشيكات من البنك المعتمد عن طريق لجنة وبعد التأكد من صحة تسلسل أرقامها وتسجيلها بدفاتر الرخص والقوائم المالية.

➤ التأكد من صحة الأرقام وتسلسلها المنطقي وبشكل متتابع على كشف حساب البنك وعدم وجود أرقام شيكات مصروفة على كشف حساب البنك لم يصل إلى أرقامها بعد بدفاتر الصندوق.

➤ التأكد من حفظ الشيكات الملغاة المدونة على دفاتر اليومية العامة بعبارة ملغي التحويل رقم (...).

➤ العمل على تدقيق حساب البنك أولاً بأول، وعدم تأخيره وحسب ما هو متفق عليه مع البنك المعتمد بتزويد الدائرة به (يوميًا، أسبوعيًا، شهريًا).

➤ تسليم الشيكات لموظف الطباعة الذي يعمل على جهاز الحاسوب الخاص بإصدار الشيكات من قبل أمين الصندوق حسب الحاجة وبموجب محضر استلام وتسليم.

#### 8. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (المشتريات) ويتم الإختلاس عن طريق:

➤ فواتير من شركات وهمية.

➤ فواتير مضخمة القيمة.

➤ مشتريات شخصية من أموال المؤسسة.

➤ الحصول على فواتير فارغة من بعض الموردين أو البائعين.

#### معالجة ذلك تتم من خلال:

➤ الخبرة الكافية لمدقق النفقات (مدقق الرقابة) ومنظم مستند الصرف ومعرفته في بعض الأسعار الدارجة في الأسواق.

➤ تطبيق مواد أحكام اللوازم المتعلقة بعمل لجان المشتريات.

➤ التأكد من أن المشتريات تعود ملكيتها إلى المؤسسة.

#### 9. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (الرواتب والأجور وحسابات توفير

#### البريد) ويتم الإختلاس منها من خلال:

➤ وجود رواتب لموظفين وهميين خاصة مع عمال المياومة.

➤ وجود تلاعب بقيمة بدل العمل الإضافي.

- زيادة أو تضخيم قيمة الرواتب.
- عدم تسليم بعض الرواتب والأجور إلى أصحاب الاستحقاق.
- يتم تنظيم سند قيد لغايات السحب من حساب التوفير، وتتم بتوقيع الموظف عن صاحب الحساب كون نموذج توقيع العميل محفوظ لديه، ثم تسحب المبالغ من الحسابات.

### معالجة ذلك تتم من خلال:

- وجود نظام رواتب محوسب ومرتبطة مع إدارة شؤون الموظفين.
- إجراء مطابقة بين بطاقات الحضور (الدوام) أو كشف ساعات العمل وما بين ما هو وارد في كشوفات مستندات الصرف.
- تدقيق مفردات رواتب الموظفين بشكل دوري بحيث تطابق سلم الرواتب والعلاوات المعتمدة.
- تحويل الرواتب والأجور الغير مسلمة لأصحاب الاستحقاق بعد مضي (14) يوم لحساب الأمانات، وتقييد أمانة بإسم صاحب الاستحقاق.
- مطابقة الشيكات المسحوبة للرواتب مع إجمالي كشوفات مستنداتها.
- تدقيق بعض ملفات الموظفين للتأكد من صحة إجراء التعيين والعلاوات والاقتطاعات.
- التأكد من وجود تواريخ العاملين على كشوفات الرواتب.
- التأكد من وجود التواريخ والأرقام الوطنية على كشوفات تسليم صندوق المعونة الوطنية، أو بصمة المنتفع، إذا كان لا يجيد الكتابة مع شاهد على التسليم.
- مراقبة مزدوجة لسحوبات العملاء من صندوق توفير البريد.

### 10. مصادر الإختلاس من الأموال العامة (دفاتر الصناديق والإرساليات) ويتم

#### الإختلاس من خلالها:

- تسجيل المقبوضات في الدفاتر بقيمة أقل مما هي عليه.
- جمع وترصيد دفاتر الصناديق بأقل من المجاميع الحقيقية لها بقصد الإختلاس.

- ترحيل المبالغ من صفحة إلى أخرى بأقل من المجاميع الحقيقية لما هو وارد في الصفحة السابقة.
- التبديل في أرقام بعض الأرقام المسجلة حسابياً ومنها مثلاً (890) بدلاً من (980) وهكذا.

### معالجة ذلك تتم من خلال:

- التأكد من تسجيل المقبوضات بقيمتها الحقيقية المقبوضة.
- إجراء عمليات الجمع والترصيد على دفاتر الصناديق.
- التأكد من ترحيل مجاميع المبالغ من الصفحة إلى الصفحة اللاحقة.
- التأكد من تسجيل بعض الأرقام الحسابية التي يمكن التلاعب بها.

### الاحتيال

لقد عرفت جمعية فاحصي الاحتيال على أنه (استغلال شخص وظيفته من أجل الإثراء الشخصي ومن خلال سوء الإستخدام المتعمد لموارد وموجودات المؤسسة أو من خلال تقديم بيانات مادية زائفة على إنها صحيحة، أو تقديمها بتعمد ومعرفة أو بتهور) وهناك أيضاً تعريف آخر وهو (الحصول على أو محاولة الحصول على ما يملكه الآخرون بطرق غير مشروعة، أو إخفاء خسائر تتعرض لها المؤسسة أو تجميل بيانات مالية أو الإدلاء بشهادة غير صحيحة).

### أركان الإحتيال:

1. الفرصة.
2. الضغط.
3. التبرير.

### 1. الفرصة وتكون من خلال:

- ✓ ضعف الرقابة الداخلية.
- ✓ ضعف الوعي الرقابي لدى الموظفين.
- ✓ عدم تطبيق الأنظمة والقوانين للضوابط الرقابية.

## 2. الضغط ويكون من خلال:

- ✓ المشاكل المالية والديون.
- ✓ السلوك غير الأخلاقي (القمار والمخدرات..)
- ✓ مشاكل وضغوط عائلية.
- ✓ مشاكل وضغوط العمل.

## 3. التبرير ويكون من خلال:

- ✓ بأن يقدم المحتال تبريرات نظير قيامه في الإحتيال مثل ( حاجتي الشديدة للمال وسوف أعيده بأقرب فرصه، أو لا أستطيع أن أخسر كل شيء أو أن هذا المبلغ لا يؤثر على الدائرة ) وما إلى ذلك من تبريرات لا معني لها.

## **أهم المؤشرات على احتمالية حدوث الإحتيال'**

### 1. مؤشرات خاصة بالموظفين:

- ✓ أخذ ديون من الزملاء بالعمل بشكل متكرر.
- ✓ ارتفاع مستوى معيشة الموظف ومستوى إنفاقة بشكل لا يتناسب مع دخله.
- ✓ الإفراط بالشرب والسهر بالنوادي الليلية والأماكن المشبوهة.
- ✓ تبديل الشيكات وإصدار أخرى بتواريخ مؤجلة.
- ✓ التظاهر بالمرض لنفسه أو أحد أفراد أسرته للتهرب من دفع الالتزامات المترتبة عليه.
- ✓ القيام بشكل متكرر بتخطي الإجراءات الرقابية واتباع سياسة المراوغة في إدارته لعمله.
- ✓ تأخير الموظف إلى ما بعد انتهاء الدوام الرسمي بدون إذن رسمي.
- ✓ الحضور إلى مركز العمل والقيام ببعض المهام أثناء إجازته.

### 2. مؤشرات خاصة بالإدارة

'عبد الهادي الزعبي، البرنامج التدريبي بعنوان مهارات اكتشاف الغش والتزوير في المعاملات المالية، وزارة المالية،

2014

- ✓ عدم تزويد المدقق بالمعلومات المطلوبة.
- ✓ وجود الشللية بين الموظفين.
- ✓ وضع خطة عمل غير واقعية.
- ✓ التفريط في اللامركزية مع وجود مراقبة ومتابعة ضعيفة.
- ✓ عدم وجود اتصال بين الموظفين والإدارة العليا.
- ✓ إصدار قرارات استثنائية بشكل مستمر.
- ✓ عدم الاهتمام في الجهات الرقابية وعدم الأخذ بالتوصيات الصادرة عن التقارير الرقابية.
- ✓ كثرة عدد الحسابات الجارية لدى البنوك وكثرة استعمال دفاتر الشيكات.
- ✓ تجاوز مستمر للسقف المالية.
- ✓ فقدان مستندات ووضع صور بدلاً عنها.
- ✓ بيع بعض اللوازم والأثاث بأقل من قيمتها.

### 3. مؤشرات خاصة بضعف الرقابة الداخلية

- ✓ ضعف كفاءة لجان التدقيق.
- ✓ ضعف كفاءة المدقق الداخلي.
- ✓ عدم وجود فصل في المهام والواجبات.
- ✓ عدم تطبيق الضوابط الرقابية وتأخيرها إلى وقت لاحق
- ✓ الثقة العمياء التي تسود بين بعض الموظفين والمدراء

### 4. نقاط ضعف تساعد في الاحتيال

- ✓ أهمال السرية
- ✓ إسناد مهام عمل للمتدربين.
- ✓ إستجابة لمطالب دوائر أو أشخاص بدون تفويض رسمي.
- ✓ عدم تدريب العاملين على منع الاحتيال.
- ✓ ضعف الوعي الرقابي.
- ✓ الاهتمام بالإيرادات على حساب الجوانب الرقابية

## المال العام

عندما نتحدث عن المال العام؛ فنحن نتحدث عن كيفية الحفاظ على هذا المال من حيث الآليات المتبعة في عملية التدقيق وما هو دور الوحدات الرقابية في الحفاظ على المال العام؟ ولكن وقبل البدء بالحديث عن الآليات دعوني أعطي فكرة عن مفهوم المال العام وما المقصود به؟

إن المال العام يشمل عمليات الشراء والبيع كما ويشمل تداوله من قبل الجهة المالكة له، وكيفية الحفاظ عليه.

وهنا يأتي دور المراقب المالي أو المدقق في الحفاظ عليه. فعندما نتحدث عن الشراء والبيع فنحن نتحدث عن المناقصات التي تتم. هل تم شراء المواد اللازمة بكميات معقولة؟ هل هذه المواد بحاجة لها فعلاً؟ هل هي أصول غير قابلة للاستعمال ويمكن صيانتها؟ هل هذه المواد هي مواد راکدة تم شراؤها وأودعت بالمستودعات جديدة ولسنا بحاجة لها؟؟ وعندما نتحدث عن تداول المال العام فيجب معرفة هل أن هذا المال قد تم صرفه وفقاً للتعليمات والأنظمة؟ ويعتبر عدم الالتزام باللوائح والإجراءات والإنفاق غير الرشيد كسواء مواد أو خدمات دون الحاجة إليها هدراً للمال العام.

لقد بلغ عدد قضايا الإعتداء على المال العام خلال عام 2011 ما مجموعه (102) قضية حيث بلغ إجمالي قيمة المبالغ المستحقة بموجبها (642805) ديناراً مفصلة بالجدول أدناه:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ديوان المحاسبة، التقرير السنوي الستون لعام 2011، ص. 18 عمان - الاردن

جدول (2) عدد قضايا الإعتداء على المال العام

عدد وقيم قضايا الإعتداء على المال العام لعام 2011				
المبالغ المتبقية	قيمة المبالغ المحصلة	قيمة الدعوى	عدد القضايا	نوع القضية
404591	-	404591	56	القضايا المنظورة أمام القضاء
-	238214	238214	46	القضايا المنتهية
404591	238214	642805	102	المجموع

وقد تركزت أساليب الإعتداء على المال العام بما يلي:

1. قيام عدد من الجباة والمحاسبين وأمناء الصناديق ومعتمدي الصرف باختلاس الأموال العامة عن طريق التزوير أو التلاعب في وصول القبض والتلاعب بالسجلات المالية والاحتفاظ بالمبالغ المقبوضة بموجبها وإضافة أسماء وهمية أو غير مستحقة على الكشوفات الخاصة بالموظفين وصرف شيكات بأسماء وهمية وارفاق معززات مزورة.
2. قيام عدد من المكلفين بدفع الضرائب والرسوم المستحقة عليهم من خلال تقديم شيكات مكتبية، أو شيكات بدون رصيد الأمر الذي أدى إلى إقامة دعاوى جزائية عليهم لتحصيل المبالغ المستحقة.
3. قيام عدد من الموظفين بالتلاعب بنماذج الدراسات الاجتماعية لذوي الدخل المتدني وذلك عن طريق وضع أرقام صادر وهمية وتزوير التوقييع وبيع البطاقات الصحية مقابل الحصول على منفعة مالية.
4. قيام عدد من الموظفين بسرقة وتزوير دفاتر التحصيل المتعلقة بالمواد العلفيّة المصروفة للمزارعين.

<sup>1</sup> ديوان المحاسبة، التقرير السنوي الستون لعام 2011

وتعود أهم الأسباب التي أدت إلى الاعتداء على المال العام بموجب تقرير ديوان المحاسبة الستون لعام 2011 كما يلي:

1. عدم إحكام أنظمة الضبط والرقابة الداخلية وعدم تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في بعض الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
2. عدم فصل المهام المتعارضة الموكلة لبقاضي الأموال العامة.
3. عدم إحكام الرقابة على أعمال أمناء المستودعات واللوازم ومأموري الحركة.
4. عدم تفعيل الأنظمة المحوسبة المستخدمة في الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة المستقلة.
5. إشغال الوظائف المالية من قبل موظفين غير مؤهلين، وخاصة فيما يتعلق بقباضي الأموال العامة وأمناء المستودعات وعدم تحديد الوصف الوظيفي لهم.

### مبادرة شراكة الحكومات الشفافة

تحتل عملية الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية، لذا لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة، وبما أن الأجهزة الحكومية هدفها الأساس هو تقديم الخدمة للمواطنين بدقة وسرعة وشفافية<sup>1</sup>، إذن لا بد من ضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وأقل وقت وجهد وتكلفة، وهنا يأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات.

وبما أننا نتحدث عن الشفافية فقد ارتأيت أن أتحدث عن شراكة الحكومات الشفافة وانضمام الأردن لهذه المبادرة والتزامات الأردن في انضمامه لهذه المبادرة.

<sup>1</sup> لقد انضم الأردن لمبادرة شراكة الحكومات الشفافة والتي شارك فيها معالي وزير التخطيط والتعاون الدولي في الاجتماع الوزاري لاطلاق المبادرة في واشنطن بتاريخ 2011/7/12

فقد تمحورت التزامات مبادرة شراكة الحكومات الشفافة حول خمس تحديات رئيسة تواجه الحكومات وهي:

1. تحسين الخدمات العامة: تشجع المبادرة على تحسين مجموع الخدمات المقدمة إلى المواطنين والتي تتضمن الصحة، التعليم، القانون الجنائي، المياه، الكهرباء، الاتصالات، وأي قطاع خدمات مشابه.
  2. زيادة المصداقية العامة: محاربة الفساد، وتعزيز الأخلاق العامة، سهولة الوصول إلى المعلومة، تشجيع الإصلاح المالي، الإعلام والحريات العامة.
  3. إدارة الموارد العامة بفاعلية أكبر: الموازنة العامة، المشتريات، الموارد الطبيعية والمساعدات الخارجية.
  4. تحقيق مجتمعات أكثر أمناً: السلامة العامة، قطاع الأمن، المخاطر والكوارث والمخاطر البيئية.
  5. محاسبة الشركات: مسؤولية الشركات في المواضيع المتعلقة بالبيئة، مكافحة الفساد، حماية المستهلك، ودعم المجتمع المحلي
- وتعتبر هذه الشراكة مجهوداً عالمياً لتحسين أداء الحكومات، حيث يطمح المواطنون لحكومات أكثر شفافية، وفعالية، وخاضعة للمساءلة، ذات مؤسسات تتمكن المواطنين، وتستجيب لطموحاتهم وآمالهم، لقد تم إطلاق مبادرة شراكة الحكومات الشفافة رسمياً في أيلول من العام 2011<sup>1</sup>، بالتزامن مع قيام الحكومات الأعضاء في اللجنة التوجيهية بتبني إعلان الحكومات الشفافة، وتقديم خطط العمل التي تتضمن التزامات طوعية وشراكة الحكومات الشفافة هي مبادرة متعددة الأطراف، تهدف إلى تأمين الالتزام الجدي من قبل الحكومات المشاركة للترويج للشفافية، وتمكين المواطنين، ومكافحة الفساد، وتسخير التكنولوجيا لتعزيز الحاكمية، من خلال تقديم خطة عمل تتضمن التزامات طوعية. وتهدف

<sup>1</sup> مبادرة شراكة الحكومات الشفافة، الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء، الأردن [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo)

هذه الشراكة إلى تعزيز الشفافية، تمكين المواطنين، محاربة الفساد، توظيف التكنولوجيا الحديثة لتعزيز الحاكمية.

وللانضمام إلى هذه الشراكة، يجب أن تستوفي الدول المشاركة المتطلبات التالية:  
✓ تبني إعلان الحكومات الشفافية.

✓ تقديم خطة عمل واضحة، تعد بشكل تشاركي، وتأخذ بعين الاعتبار آراء العامة.  
✓ الالتزام بتقديم تقارير مستقلة ذات مصداقية حول التقدم والإنجاز في تنفيذ خطة العمل.

وعلى جميع الحكومات المشاركة التزامات يجب أن تعكس أربعة مبادئ رئيسة هي:

1. الشفافية: سهولة وحرية وصول العامة إلى المعلومات حول النشاطات والقرارات الحكومية وفق المعايير العالمية.
2. المشاركة الشعبية: تسعى الحكومات إلى تشجيع المواطنين على المشاركة بالنقاش العام بهدف تقديم مدخلات وإضافة كل ما يجعل الحكومات أكثر فاعلية ومبادرة وتجاوباً مع آراء المواطنين.
3. المحاسبة: هناك قوانين، وتعليمات وآليات تطالب الحكومات بتبرير القرارات التي تتخذها، ومساءلتها حال الفشل في الالتزام بالقوانين والتعليمات.
4. التكنولوجيا والمبادرة: تبني الحكومات أهمية تمكين المواطنين من الوصول إلى التكنولوجيا، وأهمية التكنولوجيا الحديثة في تشجيع المبادرات والإبداع، وزيادة قدرة المواطنين على استخدام التكنولوجيا.

## معايير أهلية الاشتراك للمشاركة في شراكة الحكومات الشفافة :

من أجل المشاركة في شراكة الحكومات الشفافة؛ يجب أن تظهر الدولة المهتمة بالالتزام بأربعة معايير، حيث يقاس هذا الالتزام من خلال مؤشرات موضوعية، وخبراء مستقلين:

1. **الشفافية المالية:** نشر الموازنة العامة في وقتها هو المعيار الأساس الذي يساعد على المحاسبة والمساءلة، ووجود نظام موازنة مفتوح وشفاف.
2. **حق الحصول على المعلومات:** وجود قانون يمنح للعامة حق الحصول على المعلومات، والبيانات الحكومية يمثل جوهر الحكومات الشفافة والحرية .
3. **الإفصاح عن المعلومات المالية المتعلقة بكبار الموظفين وأعضاء المجالس المنتخبة:** وجود قواعد تفرض على الموظفين الحكوميين، وأعضاء المجالس المنتخبة وذوي المناصب العليا الإفصاح عن دخلهم وأرصدتهم المالية يشكل عنصراً أساسياً لمكافحة الفساد، والحكومات الخاضعة للمساءلة .
4. **تمكين المواطنين:** شراكة الحكومات الشفافة تتطلب مشاركة وتفاعل المواطنين في صنع السياسات، وحماية الحريات العامة .

## الإختلاس:

لقد كثر بالآونة الأخيرة الحديث عن وجود اختلاسات عديدة في الدوائر والمؤسسات الحكومية وبعض هذه الإختلاسات ينم عن جهل وبعضها الآخر ينم عن ضعف خبرات المحاسبين الحكوميين في مجال عملهم، وكذلك ضعف بالوحدات الرقابية داخل الدائرة وأيضاً وجود ضعف بالاهتمام بامتلاك الأنظمة والقوانين والتعليمات والرجوع إليها، ويتم الإختلاس من الأموال العامة من المصادر التالية:

1. الإيرادات.
2. النقد.
3. التلاعب بالقيود والسجلات.

4. الأمانات.
5. اللوازم (البضاعة).
6. التحويلات المالية.
7. المشتريات.
8. الرواتب والأجور وحسابات توفير البريد.
9. دفاتر الصناديق أو الإرساليات.

### **ميثاق النزاهة الوطنية:**

إن محاربة الفساد بأشكاله كافة وقبل وقوعه هو من جلّ اهتمامات جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين وكما ورد في خطاب جلالته بتشكيل لجنة لدراسة الأنظمة الإدارية والمالية وتعزيز مبادئ الشفافية والعدالة في اتخاذ القرار الإداري داخل المؤسسات الحكومية وتعزيز منظومة النزاهة<sup>1</sup> وتأسيساً على هذه الثوابت وترجمة ذلك لا يتم إلا من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية والمساءلة وفقاً لأفضل الممارسات والمعايير المهنية.

إن النزاهة الوطنية واجب ومسؤولية تتقاسمها جميع مؤسسات الدولة والمجتمع، ومحاربة الفساد تنتشر على جبهات متعددة وينبغي أن لا تكون حكراً على جهة واحدة في الدولة، بل يشارك فيها كل عناصر المجتمع بدءاً من السلطات الدستورية الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية. وتبدأ عملية محاربة الفساد وكما وردت بالميثاق بالنقاط التالية:

1. الاعتراف بوجوده وعدم إنكاره.
2. معرفة الثغرات القانونية والمؤسسية في الأنظمة والتشريعات والإدارة ومواطن ضعف الوازع الأخلاقي لدى الأفراد والمجموعات.

<sup>1</sup> الخطة التنفيذية لميثاق النزاهة الوطنية 2013

3. المراجعة الدائمة، فالفساد يحاول دوماً إحتلال أمكنة جديدة ويخترع أساليب ويبتكر أخرى من خلال مراقبته ومتابعته لمواطن ضعف النظام العام، ولهذا فمواجهته يجب أن تكون بمسؤولية وطنية عالية وأن تسبقه بتحسين نفسها منه.
4. عدم التهاون مع أي تقصير مؤسسي أو فردي بالمساءلة والمحاسبة وأن تكون العقوبات قاسية ورادعة ليس لمرتكب جريمة الفساد ومن تعاون معه فحسب، بل لمن يحاول أن يسير في الطريق نفسه.

وقد أتت مبادرة جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم بتعزيز منظومة النزاهة الوطنية من خلال تشكيل لجنة ملكية تقوم بمراجعة شاملة لما هو قائم، وتخرج بتوصيات من شأنها تقويم المسيرة وتعزيز الإيجابيات والحد من السلبيات وتتضمن جملة من الإجراءات العملية التي من شأنها تحقيق ما تريد من ميثاق النزاهة الوطنية، ومن أبرز هذه الإجراءات ما يلي:

1. تأصيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في مؤسسات الدولة، وضمان تكاملها واشتراكها في تحمل المسؤولية الوطنية.
2. شفافية الإدارة العامة في التعامل مع الرأي العام، في أعمالها وإجراءاتها وخدماتها ونتائجها.
3. الربط بين المسؤولية والمساءلة والمحاسبة في الإدارة العامة.
4. إستخدام السلطة التقديرية في أضيق الحدود.
5. معالجة القصور في التشريعات ومواطن الخلل والضعف في البنية التنظيمية لمؤسسات الدولة.

### **ركائز النزاهة الوطنية على الواقع، وتشمل:**

1. سيادة القانون وإنفاذه، يخضع الجميع للقانون ولا شيء يسمو على القانون، وتطبق النصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع.
2. الفصل المرن بين السلطات والتوازن بينها.
3. حرية الرأي والتعبير.

4. المشاركة في صنع القرار.
5. المؤسسات العامة هي منفعة عامة ولا يجوز التعدي عليها بأي حال من الأحوال ولأي سبب كان.
6. للمواطن الحق في الاطلاع على أعمال المؤسسات العامة وعليه في المقابل حمايتها وصونها.
7. المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة في جميع نواحي الحياة العامة.
8. المساءلة بحيث أن يكون كافة المسؤولين ومتخذي القرار في الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني خاضعون للمساءلة أمام الرأي العام ومؤسساته دون إستثناء.

### مكونات الإصلاح الشامل في منظومة النزاهة:

ولتحقيق الإصلاح الشامل والنزاهة الوطنية لا بد من تكامل وترابط مجموعة من المكونات كالتشريعات والبنية التنظيمية والقدرات المؤسسية والوظيفية والثقافة السائدة، وسأقوم بسررد كل مكون كما ورد في منظومة النزاهة<sup>1</sup>:

#### 1. التشريعات:

✓ لا بد وأن تكون التشريعات محكومة باعتبارات العدل والحرية والمساواة وقائمة على الرغبة في إحداث توازن دقيق بين اعتبارات العدل والحرية من ناحية وبين دواعي الأمن والنظام والاستقرار من ناحية أخرى، ولا يجوز أن يكون مجرد إعادة صياغة لقرارات أو رؤية إدارية معينة منفصله عن الضمير الاجتماعي أو عن الاقتناع العام.

✓ لا بد وأن تتسم التشريعات بالشمولية والوضوح والتطور والملائمة مما يستدعي أن تبين هذه التشريعات النصوص التي يطالها التعديل أو التغيير عند وجوده، وأن تمثل بيئة طاردة لمظاهر الفساد، وتجرم التصرفات والأفعال كالرشوة والتعدي

<sup>1</sup> منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية) 2013

على المال العام والإختلاس وإساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ وغسل الأموال والتهرب الضريبي

✓ لا بد وأن تكون التشريعات ذات أثر إيجابي ومحقة لمعايير الشفافية والنزاهة وشاملة لجميع الجوانب وعلى نحو واضح يؤدي إلى تكاملية الأدوار والحد من الازدواجية وأن تكون فاعلة تستجيب لكافة الإحتياجات والتوقعات حيث أن أي قصور في أي جانب منها ينعكس على النزاهة ومستواها.

## 2. المؤسسات وبنيتها التنظيمية:

إن أي قصور في البنية التنظيمية للمؤسسات يؤدي إلى خلل في منظومة النزاهة الوطنية وأن وجود بنية هيكلية وتنظيمية تكفل قيام المؤسسات بتقديم خدمات للمواطنين ذات جودة عالية وبدرجة عالية من الشفافية والعدالة. وتضمن تبني سياسات وتشريعات وإجراءات لمحاربة الفساد والمحسوبة وكافة المظاهر التي تتعارض مع سيادة القانون والعدالة الاجتماعية وكلما أتسمت المؤسسات بوضوح مهامها وأدوارها وبقدر ما تعكس هياكلها التنظيمية والوظيفية أدوارها ومهامها الأساسية، كلما تضمن ذلك تكاملية في الأدوار وعدم تداخل في الأعمال أو ازدواجية في الجهود. ولهذا انعكاساته الإيجابية على منظومة النزاهة الوطنية.

## 3. القدرات المؤسسية والوظيفية:

إن أي قصور في القدرات المؤسسية والوظيفية يؤدي إلى خلل في منظومة النزاهة الوطنية، وحتى يتسنى الحصول على مخرجات تلي إحتياجات المجتمع وتوقعاته لا بد أن يتوفر في المؤسسات موارد بشرية ذات كفاءة وفاعلية وبعدها مناسب وموارد مالية كافية تمكنها من القيام بمهامها وواجباتها، وخطط اتصال داخلي وخارجي فعالة وعمليات وإجراءات عمل واضحة وشفافة ومبسطة تعمل على حسن توظيف الموارد البشرية والمالية وتبني أنظمة تقنية تضمن الحياد والعدالة في تقديم الخدمة إن كان ذلك مؤدياً إلى الحصول على مخرجات ونتائج تلي الإحتياجات والتوقعات.

#### 4. الثقافة والممارسات الفعلية:

تعتبر النزاهة سلوك فردي ذو أثر اجتماعي ويحكم هذا السلوك مؤثرات أسرية وتعليمية وثقافية وبيئية، وتلعب الثقافة والممارسات الفعلية دوراً أساسياً في تعزيز منظومة النزاهة الوطنية أو تقويضها، ففي ظل وجود تشريعات محكمة تراعي الثقافة ومؤسسات ذات بنية تنظيمية وقدرات مؤسسية ووظيفية مناسبة، يكون دور الثقافة المؤسسية مكملاً ومعززاً لقيم النزاهة وممارساتها في مؤسسات الدولة. وكلّ هذا يتطلب تأصيل القيم الفردية، وقواعد السلوك الوظيفي والمهني وأخلاقياته بما يشكل ثقافة عمل مستدامة تؤثر في السلوك والأداء معاً مما يؤدي إلى إدماج القيم الفردية مع القيم المؤسسية خدمة لرسالة المؤسسة وتحقيقاً لأهدافها.

### مرتكزات النزاهة

#### أولاً: مرتكزات النزاهة في السلطة التنفيذية:

منظومة النزاهة في السلطة التنفيذية جزء رئيس من منظومة النزاهة الوطنية، ولا تكتمل المنظومة الكلية للنزاهة إلا بالتنسيق بين السلطات والعمل التشاركي بين الحكومة والسلطتين التشريعية والقضائية ومؤسسات المجتمع والمواطنين، فدرجة نزاهة السلطة التنفيذية تؤثر بشكل مباشر على ثقة المواطن بعمل القطاع العام ومؤسسات الدولة ككل، ومن أبرز مرتكزات النزاهة في السلطة التنفيذية كما يلي:

- ✓ شفافية رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات الحكومية.
- ✓ وجود جهاز حكومي بحجم مناسب.
- ✓ اعتماد الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.
- ✓ تبني مدونة سلوك وظيفي وتفعيلها.
- ✓ انفتاح الموازنة.
- ✓ تعزيز الالتزام الضريبي.

- ✓ شفافية إجراءات العطاءات والشراء الحكومية.
- ✓ كفاءة الخدمة العامة.
- ✓ التركيز على جذب الاستثمار وتوحيد مرجعياته.
- ✓ تمكين الجهات الرقابية.

#### ثانياً: مرتكزات النزاهة في السلطة القضائية:

- ✓ استقلال القضاء.
- ✓ كفاءة القضاة وتمكينهم.
- ✓ تعزيز دور النيابة العامة.
- ✓ إنفاذ القانون.

#### ثالثاً: مرتكزات النزاهة في السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية هي احدى الركائز الأساسية للنزاهة، كونها تمثل مصدر التشريعات الناظمة للدولة في جميع مؤسساتها ومكوناتها، كما أن لها دوراً رقابياً على أداء الجهاز الحكومي وهذا الدور مستمد من الدستور، فالتشريعات العادلة والفاعلة يجب أن تبنى من خلال النهج الديمقراطي القائم على أساس المشاركة الواسعة واحترام معتقدات الغير ورأي الأغلبية والتمثيل الواسع للمصالح والترفع عن المصالح الشخصية الضيقة وهذا يقتضي وجود أجهزة فنية مساعدة لدى كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الأعيان تتوافر فيها أعلى درجات التخصص في ضبط التشريعات وهذا يتم من خلال:

✓ إنتخابات نزيهة وشفافة.

✓ القدوة الحسنة.

✓ الناخب الرقيب.

#### رابعاً: مرتكزات النزاهة في القطاع الخاص:

✓ المسؤولية المجتمعية.

✓ حوكمة الشركات.

خامساً: مرتكزات النزاهة في الأحزاب والهيئات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع

المدني:

- ✓ خدمة الوطن والمواطن.
- ✓ الاختلاف في الآراء والاجتهادات والاجتماع على مصلحة الوطن.
- ✓ أحزاب لها برامج سياسية واجتماعية.
- ✓ محاربة المال السياسي.

سادساً: مرتكزات النزاهة في الإعلام:

- ✓ إعلام مستقل.
- ✓ إعلام مهني ومحيد وحر.
- ✓ إعلام شريك في الرسالة.

الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية 2013 وذلك من خلال

عدة محاور:-

- ✓ تعزيز دور الجهات الرقابية العامة.
- ✓ تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية.
- ✓ تعزيز دور جهات التنظيم والرقابة القطاعية.
- ✓ مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآلية إعداد الموازنات الحكومية.
- ✓ مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآلية عطاءات اللوازم والأشغال الحكومية.
- ✓ تطوير معايير تقديم الخدمات الحكومية ونشرها.
- ✓ مراجعة وتوحيد الأنظمة المالية المعمول بها في الجهاز الحكومي.
- ✓ تطوير الإدارة العامة.
- ✓ تعزيز مبادئ وممارسات الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
- ✓ تطوير الأطر التي تنظم العلاقة التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

- 
- 
- ✓ مراجعة آلية إعداد التشريعات ومراجعة التشريعات الحالية وفق سلم أولويات.
  - ✓ إرساء ثقافة الشفافية في العمل العام.
  - ✓ تقنين منح صفة الضابطة العدلية<sup>1</sup>.
  - ✓ هيئات النزاهة والرقابة المدنية.
  - ✓ تعزيز اللامركزية والحكم المحلي.
  - ✓ إصلاح وتطوير منظومة التعليم.
  - ✓ السلطة القضائية.
  - ✓ التنمية السياسية والبرلمانية.
  - ✓ تعزيز ثقافة النزاهة وسيادة القانون لدى المواطن.
  - ✓ متابعة تنفيذ الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

---

<sup>1</sup> الضابطة العدلية هم الموظفون المكلفون باستقصاء الجرائم وجمع ادلتها والقبض على فاعليها واحالتهم على المحاكم الموكلول اليها أمر معاقبتهم .

---

---

## الفصل الثالث

### مدخل للمحاسبة الحكومية

#### مقدمة:

احتلت المحاسبة الحكومية في الآونة الأخيرة مكانة هامة في حياة المجتمعات المعاصرة، حيث أن لها دوراً أساسياً في الإدارة المالية للدول وفي صياغة السياسات المالية وتنفيذها للمساهمة في تفعيل دور الإدارة المالية العامة للدولة، كما تبرز أهميتها في خدمة الجهاز الإداري الحكومي أو السياسي للدولة. ونظراً لارتباط المحاسبة الحكومية بالقوانين والتشريعات واللوائح المالية المعمول بها، وهو ما يتطلب ضرورة تلائم وتوافق نظام المحاسبة الحكومية معها لتفعيل دورها ونوع المعلومات المطلوبة لتناسب واحتياجات الإدارة العليا ولتواكب التطورات الحديثة التي تنعكس على حسن سير الإدارة المالية الحكومية. فقد تطور مفهوم المحاسبة الحكومية تبعاً لتطور النشاط الحكومي في تنوعه وازدياد حجمه، فعندما كان النشاط الحكومي يقتصر على أداء الوظائف السيادية مثل الأمن والدفاع والعدالة، كانت المحاسبة الحكومية مقتصرة على تسجيل عمليات الإنفاق وتحصيل الإيرادات التي كانت تمثل مبالغ بسيطة تبعاً للنشاط المحدود للحكومة، وقد انعكس ذلك على القوائم المالية التي كانت تبين الأثر المالي للنشاط الحكومي في نهاية الفترة المالية.

في هذا الفصل سأسلط الضوء على المفهوم العام للمحاسبة الحكومية وأهدافها ووظائفها وما هي التشريعات في المحاسبة الحكومية، كما وسأوضح وجهة الاختلاف بين المحاسبة الحكومية والمحاسبة المالية.

## مفهوم المحاسبة الحكومية:

هي فرع من فروع المحاسبة تقوم على مجموعة من المبادئ والأسس العلمية الخاصة بتسجيل وتبويب وتلخيص العمليات المالية المتعلقة بالنشاطات الحكومية بهدف فرض الرقابة المالية والقانونية على إيرادات الدولة ومصروفاتها والمساعدة في اتخاذ القرار.

فالمحاسبة الحكومية تشتمل على جميع عمليات إثبات تحصيل الإيرادات العامة، وكيفية إنفاقها على الأنشطة المختلفة للحكومة تمهيداً لإظهار القوائم المالية عن تلك الأنشطة ضمن تقارير دورية تقدم إلى الجهات التي لها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في التعرف على نتائج النشاط الحكومي وهذه الجهات هي:

1. السلطة التشريعية: تساعد القوائم المالية السلطة التشريعية في الرقابة على أنشطة الحكومة وذلك من خلال بيان مدى تقييد الحكومة بالقوانين والأنظمة المالية وكشف أي انحرافات مهما كان حجمها، الأمر الذي سيساعد هذه السلطة في محاسبة الحكومة ومساءلتها عن التقصير.
2. الإدارة العليا: تحتاج الإدارة العليا المتمثلة في (مجلس الوزراء والوزراء) إلى القوائم المالية لاتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما وتحتاجها لتقييم أداء الوحدات الإدارية الحكومية وتحقيق الرقابة الذاتية على أنشطتها وتقويم الانحرافات أول بأول. كما تحتاجها أيضاً للتخطيط طويل الأجل وقصير الأجل.
3. المستثمرون: يحتاج المستثمرون للبيانات الحكومية للتوصل إلى مؤشرات حول الاستثمار حيث يمكنهم من خلال هذه البيانات التعرف على قوة أو ضعف المركز المالي للحكومة وحجم السيولة النقدية المتوفرة.
4. الباحثون والدارسون في مجال المالية العامة: تساعدهم على تقديم كم من المعلومات التي يمكن إستخدامها في أبحاثهم ودراساتهم.

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص 15.

## أهداف المحاسبة الحكومية:

تهدف المحاسبة الحكومية إلى تحقيق ما يلي:

1. فرض الرقابة المالية والقانونية على إيرادات الدولة، وذلك بتتبع عمليات تحصيل الإيرادات والتأكد من أن جميع الإيرادات المستحقة للدولة قد تم تحصيلها وفقاً للقوانين والأنظمة.
2. فرض الرقابة المالية والقانونية على مصروفات الدولة، وذلك بتسجيل عمليات الإنفاق أولاً بأول بطريقة تمكن من تتبع الإنفاق بحيث لا تتجاوز المصروفات الاعتمادات المخصصة من قبل السلطة. (أي أن الإنفاق تم في الأوجه المخصصة لها).
3. المساعدة في إتخاذ القرار، وذلك عن طريق توفير البيانات التحليلية اللازمة.
4. إمكانية التعرف على الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية ومقارنة ذلك مع الإيرادات والنفقات المقدرة للوحدات الإدارية، وذلك بهدف التعرف على أسباب الفرق بين الفعلي والتقديري، ومن ثم إتخاذ الإجراءات المصححة التي تساعد على تفادي الفرق غير المرغوب فيه.
5. إحكام الرقابة على الأصول المملوكة للوحدات الإدارية الحكومية لحمايتها والحفاظ عليها من الضياع أو الإختلاس أو سوء الإستخدام.

## وظائف المحاسبة الحكومية:

إن وظائف المحاسبة الحكومية تشكل ركناً أساسياً من أركان الإدارة المالية العامة للنشاط الحكومي بما تتضمنه من مهام في مجالات الرقابة والتخطيط وإتخاذ القرارات.

### ➤ في مجال الرقابة:

1. إن المحاسبة الحكومية تمثل جزءاً هاماً من نظام الرقابة الذي تعتمد عليه الإدارة المالية العامة، حيث يعتبر ضروري لتقديم كافة البيانات الملائمة والموثوق فيها إلى مسؤولي هذه الإدارة لإستخدامها في أنشطتها بكفاءة وفعالية.

2. تمكن ذوو العلاقة من مقارنة الأداء الفعلي في تنفيذ الأنشطة وتقديم الخدمات مع الأداء المخطط لها ضمن معايير مالية محددة.
3. تعتبر الموازنة العامة أداة هامة في النظام الرقابي الحكومي، إذ أنها تمثل خطة الحكومة لسنة مقبلة تتضمن مجموعة من المخصصات المالية التي سبق إقرارها من السلطة التشريعية وتقوم المحاسبة الحكومية بالتركيز على بيان نتائج تنفيذ هذه الموازنة وتوفير المعلومات ضمن تقاريرها المختلفة والتي توضح بصورة رئيسية مدى تقيد الحكومة بالمخصصات المالية المعتمدة في الموازنة العامة.

### ➤ في مجال التخطيط:

1. عن طريق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، قصيرة وطويلة الأجل تسعى الحكومة إلى تنظيم الموارد العامة بما فيها الموارد المالية وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف العامة، في ظل المؤشرات المتزايدة على ندرة الموارد ونتيجة لتزايد حاجات المواطنين أصبحت عملية التخطيط من أهم الواجبات التي تواجهها الحكومات المعاصرة.
2. يجب أن يتوفر لمسؤولي التخطيط البيانات والمعلومات المالية والاقتصادية المناسبة حتى يتم وضع الخطط المختلفة على أسس علمية تراعي تحديد الأولويات والإختيار من بين البدائل وهنا يأتي دور المحاسبة الحكومية في توفير هذه البيانات عن أنشطة أجهزة الحكومة والتي تتمثل بما يلي:
  - بيانات عن حجم الإنفاق على المشاريع المختلفة.
  - بيانات عن حجم الإنفاق على الخدمات المختلفة لكل وزارة أو دائرة.
  - بيانات عن التوزيع الجغرافي للمشاريع.
  - بيانات عن حجم الإيرادات ومصادرها (ضرائب، رسوم، ...)
  - بيانات عن حجم ومصادر التمويل (قروض داخلية، قروض خارجية، ...)

## ➤ في مجال إتخاذ القرارات:

1. إن الإدارة المالية العامة تحتاج إلى هذه البيانات لإتخاذ القرارات حول الأمور التالية:

- قرارات الاستثمار في المشاريع الرأسمالية.
  - قرارات لتصويب أداء الوحدات الحكومية.
  - قرارات لتوفير التمويل اللازم لخدمة الدين العام في القطاع العام.
  - قرارات حول التوزيع العادل للموارد.
2. مما ذكر أعلاه نستطيع القول أن وظائف المحاسبة الحكومية المختلفة تسعى إلى تقديم البيانات والمعلومات التالية:

- تقديم معلومات وبيانات عن مدى تقييد الحكومة بالقوانين والأنظمة.
- تقديم معلومات وبيانات من أجل تقييم أداء الإدارة الحكومية.
- تقديم معلومات وبيانات عن نتائج أعمال الحكومة والمركز المالي لها.
- تقديم بيانات مالية مفيدة لاتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية.
- تقديم بيانات ومعلومات عن التوزيع العقلاني للموارد، ونوعية الخدمات المقدمة والقدرة على تقديم خدمات مستقبلية.

جدول (3) أوجه الشبة والاختلاف بين القطاع الحكومي والقطاع التجاري:1

أوجه الاختلاف		أوجه الشبة
القطاع الخاص	القطاع الحكومي	
الربح في القطاع الخاص يشكل هدفاً أساسياً ويعتبر تحقيقه معيار نجاح واستمرار النشاط	الأرباح: النشاط الحكومي لا يهدف إلى الربح إطلاقاً، حيث أن السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة لمواطنيها تقدم مجاناً أو مقابل بسيط لا يغطي كلفة هذه السلع والخدمات	كلاهما يقوم بإنتاج وتوزيع السلع والخدمات لإشباع حاجات المستفيدين ويقدمان نفس الخدمة مثل الخدمات الطبية والتعليمية... الخ
يحصل القطاع التجاري على الموارد المالية الأساسية عن طريق أصحاب النشاط وبما يقدمونه من رأسمال نقدي أو عيني.	الموارد المالية الأساسية: في القطاع الحكومي يعتمد المورد الأساسي عن طريق ما تم تحصيله من ضرائب ورسوم مختلفة، حيث أنه لا يوجد رأسمال في القطاع الحكومي.	كلاهما يقوم باستغلال وإستهلاك موارد الدولة المتاحة.
تتمتع بعض مشاريع القطاع التجاري بالشخصية المعنوية وتعتبر شخصية مستقلة عن شخصية أصحابها مثل (الشركات المساهمة)	الشخصية المعنوية: تعتبر الوحدات الإدارية الحكومية (وزارات ودوائر) لا تتمتع بالإستقلال لكونها تمثل جزءاً من الهيكل التنظيمي للحكومة	2. كلاهما يتنافس على الحصول على أموال المستثمرين
تفرق بين المصروفات الإيرادية والرأسمالية حيث تختلف طريقة معالجتها فلكل منها معالجة خاصة.	الفرق بين المصروفات الإيرادية والمصروفات الرأسمالية: لا تفرق بين مصروفاتها الإيرادية ومصروفاتها الرأسمالية حيث أنها تقفل جميعاً في الحساب الختامي	كل منهما يعتبر جزءاً من نفس النظام الاقتصادي ويستخدمان موارد متشابهة لتحقيق أهدافهما.
تحسب الاستهلاك للأصول الثابتة.	الاستهلاك: لا تتبع مبدأ إستهلاك الأصول الثابتة لعدم تفرقتها	

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص. 25.

	أساساً بين المصروفات الإيرادية والمصروفات الرأسمالية.	
تركز على الجرد والتسويات الجردية لمعرفة حقيقة المركز المالي في لحظة معينة في المنشأة	الجرد والتسويات: ليس للجرد والتسويات معنى في المحاسبة الحكومية ويصبح معناها إداري وتنظيمي للتحقق من سلامة الأصول	
تتمثل في حساب التشغيل وحساب الدخل الشامل	حسابات النتيجة: يوجد بها حساب نتيجة وأحد فقط وهو الحساب الختامي للدولة	
الغني مبدأ الحيطة والحذر نظراً لإستخدام مبدأ القيمة العادلة (بموجب معيار 39 - الأدوات المالية - الإعراف والقياس) اعتباراً من عام 2001	الحكومة لا تطبق مبدأ القيمة العادلة (share value) نظراً لعدم وجود رأسمال في الوحدات الحكومية فليس لهذا المبدأ وجود	
تقوم المحاسبة المالية بتحديد الموارد اللازمة لتمويل نشاطها الاقتصادي (مصادر التمويل) ثم بعد ذلك تحدد أوجه النشاط الذي تقوم به.	إعداد الموازنات: الدولة تقوم بتقدير مصروفاتها ثم تقوم بتقدير الموارد اللازمة لتمويل تلك المصروفات، بمعنى أنها تحدد نفقاتها ثم بعد ذلك تحدد الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات	

## خصائص النظام المحاسبي الحكومي:

يعتبر النظام المحاسبي الحكومي أحد النظم الفرعية للمحاسبة ويتضمن كافة عمليات إثبات الإيرادات العامة الحكومية وتحصيلها وأوجه إنفاقها على أنشطة الوحدات الحكومية وتقديم التقارير للجهات المعنية، والنظام المالي الحكومي له طبيعة خاصة وله خصائص وهي كما يلي:

1. طبيعة النظام المحاسبي الحكومي.

2. سمات النظام المحاسبي الحكومي.

1. طبيعة النظام المحاسبي الحكومي<sup>1</sup>:

• إن البيانات والمعلومات المحاسبية التي يوفرها النظام المحاسبي لا بد عند توفيرها أن يلاحظ ما يلي:

➤ ما هي البيانات والمعلومات التي يجب تجهيزها.

➤ نوع المستخدم عموماً ومستواه (ومنهم المحلل المالي).

➤ متى ينبغي تهيئة البيانات والمعلومات ووضعها تحت تصرف المستخدم.

➤ ما نوع هذه البيانات والمعلومات.

➤ درجة تفصيلها.

• يمكن تقسيم مخرجات النظام المحاسبي من المعلومات في فئتين أساسيتين هما:

1. معلومات داخلية:

تتسم بالتفصيل وتكون بمثابة المدخلات بالنسبة للتقارير المالية الداخلية التي تقدم للإدارة حول أنشطتها المختلفة.

<sup>1</sup> ميلاد نعيم البشارات، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الأردني الكويتي، 2013، عمان - الأردن

## 2. معلومات خارجية:

تكون ذات طابع إجمالي وتعتبر بمثابة المدخلات للتقارير المالية الخارجية والتي تعرف بالقوائم المالية التي تصدرها المنشأة للأطراف المعنية. وهذا النوع من المعلومات هو المهم أي التقارير المالية المنشورة.

تجدر الإشارة إلى أن الأهداف الأساسية للتقارير المالية المنشورة وفق ما حددته اللجنة المناط بها تطوير المبادئ المحاسبية والمنبثقة عن معهد المحاسبين القانونيين الأمريكيين AICPA هي:

((توفير معلومات مالية موثوق بها وعادلة عن الموارد الاقتصادية للمنشأة والتزاماتها المترتبة على هذه الموارد تجاه الغير وتجاه الملاك بحيث تتيح هذه المعلومات للأطراف المستخدمة لها تقييم مواطن القوة في المنشأة ومواطن الضعف فيها)).

- لقد أصدر مجلس معايير المحاسبة في الولايات المتحدة الأمريكية (The Financial Accounting Standards Board\FASB) عام 1980 معايير جودة المعلومات المحاسبية (Qualitative Characteristics of Accounting Information) والتي تعد واحدة من قوائم عدة هامة أصدرها المجلس لتحقيق تأصيل المفاهيم المحاسبية وتطويرها لبناء مجموعة من المعايير التي يمكن الإعتماد عليها دولياً بهذه زيادة منفعة وفاعلية القوائم المالية المنشورة لكافة الطوائف المستخدمة. وأن معايير جودة المعلومات المحاسبية هذه تعتمد أساساً على مدى الملائمة (Relevance) ومدى الإعتماد أو المأمونية (Reliability) التي تتمتع بها المعلومات والبيانات.

- لقد وضعت هذه المعايير أو الخصائص النوعية بشكل هرمي لتوضيح الترتيب الموضوعي للأولويات التي يستلزم توفرها في المعلومات كي تحقق أقصى قدر من الفائدة وتحقق أفضل صيغة في معاونة متخذي القرارات وراسمي السياسات. ويمكن اعتبار هذه الخصائص معايير يمكن في ضوءها الحكم على مدى تحقيق هذه المعلومات لهدف الإسهام الفعال في ترشيد القرارات ورسم أفضل السياسات وهذه الخصائص هي:

1. الملائمة Relevance
2. إمكانية الوثوق بها أو الإعتماد عليها Reliability
3. القابلية للفهم Understandability
4. الشمول أو الإفصاح الشامل Completeness or Full Disclosure
5. القابلية لإجراء المقارنات Comparability

### الخصائص النوعية للمعلومات<sup>1</sup>:

1. الملائمة وتمثل في:
    - ✓ إمكانية التنبؤ.
    - ✓ إمكانية التحقق من التوقعات.
    - ✓ التوقيت الجيد.
  2. إمكانية الوثوق وتمثل في:
    - ✓ صدق تمثيل المعلومات.
    - ✓ الموضوعية.
    - ✓ الحياد.
  3. القابلية للفهم.
  4. الشمول.
  5. التناسق والقابلية لإجراء المقارنات.
- النظام المحاسبي يقوم بوظيفة تقديم الخدمات إلى أطراف معينة تستفيد من مخرجات هذا النظام.
  - يجب أن يتطور هذا النظام لتلبية الاحتياجات من المعلومات في بيئة معينة، وهنا فإن بيئة الوحدات الحكومية تسعى إلى أن القرارات الخاصة بالحصول على

<sup>1</sup> ميلاد نعيم البشارات، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الأردني الكويتي، 2013، عمان - الأردن

الإيرادات وطرق إنفاقها وتوجيه الإدارة العليا لإستخدام هذه الموارد وحمايتها وتقنين طرق صرفها.

- لا بد من إستخدام القوانين واللوائح المالية لتحقيق الأهداف، حيث أن النظام المحاسبي يتابع النشاط الحكومي في الوحدات الإدارية الحكومية ويخضع للمساءلة القانونية.

### معيار الملائمة Relevance

وهي قدرة المعلومات المحاسبية على التأثير على القرار الذي سيتخذه المستخدم ويتحقق هذا الشرط متى وجد كل من يستخدم البيانات المالية المنشورة فيها ما يناسبه من معلومات لاتخاذ قرارة الاقتصادي. ولما كان من الصعب توفر هذا الشرط بصفة مطلقة نظراً لتعدد أهداف مستخدميها واختلافها من جهة، ولإن هذه الخاصية تتناقض مع خاصية أخرى للمعلومات المنشورة وهي خاصية الموضوعية إذ أن الأرقام التي تحويها هذه القوائم المالية هي تاريخية بطبيعتها وتفتقر أحياناً إلى اعتبار الملائمة (لأغراض متخذي القرارات) الذين يفضلون بيانات مستقبلية، لهذا ينبغي أن تكون هذه القوائم المنشورة ذات أغراض متعددة وعامة نظراً لاستحالة نشر معلومات تناسب أهداف كل الطوائف المستخدمة وطموحاتها على قدر المساواة.

إن الملائمة تعتبر من أهم المواصفات للمعلومات المحاسبية المناسبة للتحليل المالي حيث أن إستخلاص المحلل المالي المؤشرات من المعلومات والبدائل لترشيد إتخاذ قرار معين لموقف ما ينبغي أن تكون المعلومات المتاحة أمامة ملائمة فمثلاً عند الرغبة في استبدال أصل ثابت بآخر فإنه ينبغي أن تتوفر في المعلومات القيم الإستبدالية بجانب القيم التاريخية بالإضافة إلى دراسة الحاضر.

في هذا المعيار لا بد وأن تتصف المعلومات المحاسبية بما يلي:

أ. أن تتميز المعلومات بقدرة تنبؤية Predictive Value أي أن هذه المعلومات تسهم في مساعدة مستخدميها على التنبؤ وتحسن احتمالات التوصل إلى تنبؤات صادقة عن نتائج الأحداث التي تشير إليها المعلومات وفي الوقت نفسه لا تهمل الماضي بل تستفيد من نتائجه.

ب. إمكانية التحقق من التوقعات Verification or Feedback Value ويعني أن المعلومات المفيدة ينبغي أن تساعد المستخدم في التحقق من صحة توقعاته السابقة أو تسهم في تصحيح هذه التوقعات.

(على سبيل المثال: نسبة صافي الربح سوف تتوافر لها خاصية إمكانية التحقق من التوقعات إذا ما ساعدت المحلل على التحقق من صحة توقعاتهم عن التدفقات النقدية المستقبلية أو تعديل تلك التوقعات).

ج. التوقيت الملائم Time Lines: يعتبر التوقيت الملائم عنصراً مهماً من عناصر النجاح في إتخاذ القرار لذا ينبغي أن تقدم المعلومات للمستفيد منها في الوقت الملائم له بحيث تمكنه من التوصل إلى القرار السليم أي بعبارة أخرى ينبغي أن يحصل المستخدمون عليها قبل اتخاذ القرار بوقت كاف لتعيينه على اتخاذ أرشد قرار ورسم أفضل سياسة.

## 2. معيار الوثوق في المعلومات (أي معيار إمكانية الإعتماد عليها) Reliability

إن هذا المعيار لا يعني الدقة المطلقة ولكن يمكن أن يحتوي على مدى Range مقبول يمكن من خلاله الحكم على مدى الثقة ومدى صحة المعلومات، وهو أفضل بكثير من وضع مستوى وأحد لمدى دقة المعلومات أو صحتها وعبارة أخرى يجب أن تكون هناك نسبة مسموح بها يمكن بلوغها رفض معلومات وعدم الاعتماد بها خاصة إذا ما علمنا أنه قد توجد أحياناً ظروف تحكم وتفرض حداً معيناً من احتمالات الخطأ يجب الانتباه إليها وأخذها بالحسبان. إن هذا

- المعيار يعني ضرورة توفر بعض الصفات بالمعلومات كي تمكن المستخدم من الوثوق بها والاعتماد عليها والاطمئنان إليها وهذه الخصائص هي:
- أ. صدق المعلومات في تمثيل ظاهرة معينة Representational Faithfulness إذ ينبغي أن تكون المعلومات معبرة بصدق وأمانة عن حقائق أو أحداث.
- ب. الموضوعية Objectivity: هي الخاصية التي تعبر عن إجماع المحاسبين Consensus على نتائج قياس الأحداث المالية أو الكيفية التي يتم الإفصاح بها عن تلك الأحداث بالقوائم المالية.
- ج. الحياد Neutrality: وهي أن تخلو المعلومات المحاسبية من التحيز Freedom from Bias بمعنى أن تخلو من تغليب مصلحة فئة مستخدمة على مصلحة فئة مستخدمة أخرى.

### 3. القابلية للفهم Understandability:

أي أن تكون المعلومات من حيث الإنتاج والمصطلحات والمحتوى والصياغة والتبويب والعرض بسيطة، وبشكل يتلائم مع مستوى الإلمام والفهم المفترض من جانب مستخدمي المعلومات، كي تكون مفيدة في عملية إتخاذ القرارات ورسم السياسات وعلى صلة وثيقة بهذه الخاصية توجد خاصية أخرى هي ضرورة الثبات Consistency والتي تتعلق بالأسس المتبعة في إعداد البيانات والتقارير بين فترة مالية وأخرى.

### 4. الشمول Completeness or full Disclosure:

أي تكون كافة المعلومات الضرورية الحالية والمستقبلية متاحة أمام المستخدم. وفي حالة البيانات التقديرية يجب أن تكون التقديرات مبنية على أسس سليمة ومقبولة وأن تسهم وتظهر المعلومات المحاسبية علاقة الأنشطة الإدارية بعضها ببعض في شكل مجموعة من التقارير الملائمة التي تفيدي في تحقيق فاعلية نظام الإدارة بالأهداف.

## 5. القابلية لإجراء المقارنات والتناسق Comparability:

وهي أن المعلومات تعين المستخدم في إجراء المقارنات بين المنشأ وغيرها وبين المنشأة مع نفسها في فترة معينة ونفس المنشأة لفترة أخرى. وينبغي أن يلاحظ أن يكون هناك تناسق بين القواعد التي تمت هذا العام ومقارنتها بالعام الماضي فكلاهما يجب أن يخضع لمجموعة القواعد المحاسبية نفسها. هناك بعض المعلومات غير المالية ولا تفصح عنها القوائم المالية ولكنها تعتبر مهمة وتؤثر على القرارات المستقبلية، ويجب أخذها بعين الاعتبار ومن هذه المعلومات ما يلي:

- ✓ آثار التضخم.
- ✓ تكلفة الفرصة البديلة للقرار.
- ✓ التكلفة التفاضلية.
- ✓ المركز التنافسي للمنشأ ممثلاً بمحصتها في الأسواق.
- ✓ جودة المنتجات التي تتعامل بها المنشأة.
- ✓ نوعية العملاء.
- ✓ المؤهلات العلمية والعملية للمديرين.
- ✓ اتجاهات الأصول المتداولة والخصوم قصيرة الأجل لسلسلة زمنية طويلة.
- ✓ سمعة المنشأ الإئتمانية.
- ✓ المسؤوليات العرضية في تاريخ الميزانية.
- ✓ القيمة الحالية للأصول المتداولة.
- ✓ طبيعة نشاط المنشأ وظروف التشغيل فيها.
- ✓ تفاصيل عناصر المخزون.
- ✓ تفاصيل تقييم المخزون.
- ✓ معنويات العاملين ونوعية العلاقات التي تربطهم بالإدارة العليا.
- ✓ رضا المستهلكين.
- ✓ الأحداث الهامة بعد تاريخ الميزانية.

- ✓ معلومات عن الالتزامات طويلة الأجل وتواريخ استحقاقها ومعدلات الفائدة.
- ✓ السعر الاستبدالي لكل من المخزون السلعي والأصول الثابتة والاستثمارات.
- ✓ الميزانيات التقديرية للمنشأة.
- ✓ تلخيص السياسات المحاسبية المتبعة كطرق الاستهلاك.
- ✓ أية قيود تحد من سياسة توزيعات الأرباح.
- ✓ توقعات حدوث تغييرات في هيكل رأس المال.
- ✓ تفاصيل النظام الضريبي في الدول الموردة للمواد الأولية التي يحتاجها المشروع.
- ✓ تفاصيل النظام الضريبي للدول المصدر إليها منتجات المنشأة.
- ✓ أية احتمالات للتعديلات في قوانين الشركات.

### سمات النظام المحاسبي<sup>1</sup>:

إن الاختلاف في طبيعة الوحدات الإدارية الحكومية عنه في منشآت الأعمال فرض صفات معينة أدت إلى تميز بعض عناصر النظام المحاسبي الحكومي غير موجودة في منشآت الأعمال وهي:

- يتم العمل في الوحدات الإدارية الحكومية وفقاً للموازنة العامة والتي تعد قبل بداية السنة المالية بحيث تتضمن تقديرات للإيرادات والنفقات عن العام المالي المقبل، وهو ما يتطلب ضرورة الربط بين النظام المحاسبي الحكومي والموازنة العامة بصورة تحقق التكامل بينهما لإظهار مدى إلتزام تلك الوحدات بما ورد بالموازنة العامة كخطة مالية تعكس أنشطة الحكومة وسياستها.

<sup>1</sup> رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص 51.

- يتم تصميم النظام المحاسبي الحكومي بشكل ينسجم مع المتطلبات الدستورية والقانونية والتعليمات المالية وهو ما يبين مدى التزام الوحدات الحكومية بالقواعد التشريعية والمالية المطبقة.
  - تعد التقارير والقوائم المالية في الوحدات الإدارية الحكومية في شكل نماذج موحدة وفقاً لقواعد وإجراءات ثابتة تحددتها القوانين واللوائح المالية وتهدف هذه التقارير إلى إظهار الموقف المالي على مستوى الوحدة الحكومية وكذلك على مستوى الجهاز الحكومي.
  - تأخذ المستندات في جميع الوحدات الحكومية شكلاً نمطياً ويحكم استيفاءها دورات مستندية تحقق هدفين، الأول: أن هذه المستندات تمثل دليلاً موضوعياً على صحة العمليات المالية، والثاني: فهي تحقق رقابة على صحة ودقة هذه العمليات من خلال مراحل استيفاءها.
  - تستخدم الوحدات الإدارية الحكومية مجموعة موحدة من الدفاتر والسجلات المحاسبية تقوم بطباعتها وزارة المالية، كما يحكمها مجموعة موحدة من المعايير المحاسبية، وأهم ما يميز هذه الدفاتر والسجلات في الوحدات الحكومية دورها في إحكام الرقابة على العمليات المالية.
- بناءً على ما تقدم نجد أن النظام التشريعي المالي للدولة يتدخل في المجالات التالية:

1. توحيد المصطلحات المالية والمحاسبية.
2. تحديد نماذج المستندات والدفاتر والسجلات المحاسبية الرئيسية سواء الحسبية أو ضمن برامج الحاسب الآلي.
3. أنواع الحسابات.

## معايير المحاسبة الحكومية:

ظهرت لجنة معايير المحاسبة الدولية إلى الوجود بتاريخ 2 حزيران عام 1973 كنتيجة لاتفاق الهيئات المحاسبية في أستراليا وكندا وفرنسا وألمانيا واليابان والمكسيك وهولندا والمملكة المتحدة وإيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية، وقد وقعت اتفاقيتها المعدلة ودستورها في تشرين الثاني عام 1982<sup>2</sup>. وقبل تشكيل لجنة معايير المحاسبة الدولية كان غالباً هناك اختلافات في الشكل والمحتوى بين معايير المحاسبة المنشورة في معظم البلدان، لذلك تأخذ اللجنة علماً بمسودات العرض أو معايير المحاسبة الصادرة على كل موضوع وفي ضوء هذه المعرفة يضع معياراً محاسبياً دولياً يجوز القبول على النطاق الدولي، ذلك لأن أحد أهداف لجنة معايير المحاسبة الدولية هو التوفيق بقدر الإمكان بين المعايير والسياسات المحاسبية المختلفة في مختلف البلدان.

وكما هو معروف فإن المحاسبة الحكومية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتشريعات والقوانين التي تحدد تعريفها وأهدافها ونطاق تطبيقها بما في ذلك المستندات والدفاتر والسجلات والتقارير والقوائم المالية وكذلك الدورات المستندية والمحاسبية، ومع ذلك فإن المنظمات المهنية أصدرت مجموعة من المعايير التي تهدف إلى تطوير أداء المحاسبة الحكومية إلا أن تطبيق هذه المعايير لا يزال غير مستخدم بسبب استخدام الحكومة للأساس النقدي، ويستخدم جزء من هذه المعايير أو بعضها عند إعداد حسابات المؤسسات المستقلة والتي يطبق فيها أساس الاستحقاق.

<sup>1</sup> رافت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص. 60

<sup>2</sup> ميلاد نعيم البشارت، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الاردني الكويتي، 2013، عمان- الأردن

## **مجلس معايير المحاسبة الدولية:**

باشر مجلس معايير المحاسبة الدولية عملة في عام 2001 من مقره في لندن، وهو ممول من قبل المؤسسات المحاسبية الكبرى والمؤسسات المالية الخاصة والشركات الصناعية عبر العالم والبنوك المركزية وبنوك التنمية والمنظمات المهنية والعالمية الأخرى، ويقوم أعضاء المجلس الأربعة عشر (12 منهم متفرغون) في تسعة أقطار ويتمتعون بكفاءات مهنية متنوعة، والمجلس ملتزم من أجل المصلحة العامة بتطوير مجموعة موحدة من معايير المحاسبة الدولية التي تتطلب معلومات تتسم بالشفافية وقابلية للمقارنة في البيانات المالية ذات الأهداف العامة، وتحقيقاً لهذا الهدف يتعاون المجلس مع واضعي معايير المحاسبة الوطنيين لتحقيق التوافق بين معايير المحاسبة حول العالم.

ويتطلب النظام الداخلي أن يكون:

- (5) أعضاء على الأقل، خبراء كمدققين ممارسين.
- (3) أعضاء على الأقل، خبراء في إعداد البيانات المالية.
- (3) أعضاء على الأقل، خبراء في استخدام البيانات المالية.
- (1) خبير واحد ذو خلفية أكاديمية.

## **أهداف مجلس معايير المحاسبة الدولية:<sup>2</sup>**

تم تطوير مجموعة من معايير المحاسبة العالمية ذات النوعية العالية والقابلة للفهم والتطبيق، والتي تتطلب معلومات ذات نوعية عالية وشفافة وقابلة للمقارنة في البيانات المالية والتقارير المالية الأخرى لمساعدة المشاركين في أسواق رأس المال العالمية في اتخاذ قرارات اقتصادية.

<sup>1</sup> ميلاد نعيم البشارات، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الاردني الكويتي، 2013، عمان - الأردن

<sup>2</sup> ميلاد نعيم البشارات، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الاردني الكويتي، 2013، عمان - الأردن

- تعزيز الإستخدام والتطبيق الدقيق لهذه المعايير.
- تحقيق التقارب بين معايير المحاسبة الوطنية ومعايير المحاسبة الدولية للتوصل إلى حلول ذات نوعية جيدة.

### **المجلس الإستشاري للمعايير:**

إن المجلس الإستشاري للمعايير الذي يعين أعضاؤه من قبل الأمناء يوفر منبراً لمشاركة المنظمات والأفراد، مع اهتمام في تقدير التقارير المالية، وله خلفيات جغرافية ووظيفية متنوعة بهدف تحقيق ما يلي:

- أ. تقديم المشورة للمجلس بشأن القرارات في جدول الأعمال وأولويات عمل المجلس.
  - ب. إبلاغ المجلس بآراء المنظمات والأفراد في المجلس بالمشاريع الرئيسية لوضع المعايير.
  - ج. تقدير مشورة أخرى للمجلس أو للأمناء.
- ويضم المجلس الإستشاري للمعايير حوالي ثلاثين عضواً لهم خلفيات جغرافية ومهنية متنوعة، ويعينون لفترات قدرها ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويرأس رئيس مجلس لجنة معايير المحاسبة الدولية المجلس الإستشاري للمعايير.

### **لجنة تفسيرات المعايير الدولية للتقارير المالية:**

تشمل اللجنة الدائمة للتفسيرات إثنا عشر عضواً يعينهم الأمناء لمدة ثلاثة سنوات، ويتم تعيين واحد من الإثنى عشر عضواً من قبل الأمناء ليكون الرئيس، وتقوم اللجنة بتقديم تفسيرات حول تطبيق المعايير المحاسبية الدولية والمعايير الدولية للتقارير المالية.

### **منهجية وضع وتطوير المعايير:**

1. إستشارة مجلس المعايير الإستشاري حول إضافة موضوع معين.

<sup>1</sup> ميلاد نعيم البشارت، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الاردني الكويتي، 2013، عمان- الأردن

2. يقوم مجلس المعايير بتشكيل لجنة توجيهية أو مجموعة استشارية لتقديم المشورة بشأن الموضوع.
3. نشر مسودة العرض التي تم الموافقة عليها من قبل مجلس المعايير للجمهور لإبداء الملاحظات.
4. يتم الأخذ بالاعتبار الملاحظات التي تم تلقيها من الجمهور ومختلف الجهات الاقتصادية حول المسودة.
5. صياغة المعيار بصورة نهائية من قبل المجلس.
6. الموافقة على المعيار بحيث تصدر قرارات المجلس بموافقة (8) أعضاء من أصل (14) على الأقل.
7. نشر القرارات النهائية للمعيار.

### **المعايير المحاسبية الدولية<sup>1</sup>**

بدأت عملية إصدار المعايير المحاسبية الدولية عام 1973 من قبل لجنة معايير المحاسبة الدولية IASC حيث أصدرت اللجنة (41) معيار باسم معايير المحاسبة الدولية. وفي عام 2001 تم تأسيس مجلس معايير المحاسبة الدولية IASB والذي استلم مهام لجنة معايير المحاسبة الدولية حيث وافق مجلس معايير المحاسبة الدولية على إبقاء كافة المعايير والتفسيرات الصادرة عن لجنة معايير المحاسبة سارية المفعول، كما قام المجلس بتغيير مسمى المعايير إلى إسم المعايير الدولية للتقارير المالية IFRSS والتي بلغ عددها (9) معايير حتى الآن.

### **المعايير المحاسبية الدولية النافذة والملغاة:**

#### **أ. معايير المحاسبة الدولية IAS (41) معيار:**

1. المعايير السارية المفعول (29) معياراً.
2. المعايير الملغاة (12) معياراً.

<sup>1</sup> ميلاد نعيم البشارت، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، ديوان المحاسبة، 2013، عمان- الأردن

ب. المعايير الدولية للتقارير المالية IFRS (14) معياراً  
جميعها سارية المفعول.

جدول رقم (4)

أرقام ومسميات معايير المحاسبة الدولية International Accounting Standards

(IASS)

رقم المعيار	اسم المعيار	ملاحظات
1	عرض القوائم المالية	عدل في 2011 وساري المفعول من 2012 / 7 / 1
2	المخزون	
7	قائمة التدفقات النقدية	
8	التغير في التقديرات المحاسبية والأخطاء والتغيرات في السياسات المحاسبية	
10	الأحداث اللاحقة لتاريخ إنتهاء الفترة المالية	
11	عقود الإنشاء	
12	ضرائب الدخل	
16	الممتلكات والمصانع والمعدات	
17	عقود الإيجار	
18	الإيراد	
19	منافع الموظفين	عدل في 2012 وساري المفعول من 2013 / 1 / 1
20	المنح الحكومية والإفصاح عن المساعدات الحكومية	
21	آثار التغيرات في أسعار صرف العملات الأجنبية	
23	تكاليف الإقراض	
24	إفصاحات الأطراف ذات العلاقة	عدل عام 2009
26	المحاسبة والتقارير عن برامج منافع التقاعد	

عدل الإسم إلى (القوائم المالية المنفصلة ) وساري المفعول للسنة المالية التي تبدأ في أو بعد 2013 /1 /1	القوائم المالية الموحدة والمنفصلة	27/ ب
عدل الإسم إلى (الاستثمار في الشركات الحليفة والمشاريع المشتركة) وساري المفعول للسنة المالية التي تبدأ في أو بعد 2013 /1 /1	المحاسبة عن الاستثمارات في المنشأه الزيميلة والمشاريع المشتركة	28/ أ
	التقرير المالي في الاقتصاديات ذات التضخم المرتفع	29
	التقرير المالي عن المصالح في المشاريع المشتركة	31
	الأدوات المالية العرض والافصاح	32
	حصة السهم من الأرباح	33
	التقارير المالية المرحلية	34
	إنخفاض قيمة الموجودات	36
	المخصصات، الالتزامات والموجودات الطارئة (المحتملة)	37
	الموجودات غير الملموسة	38
	الأدوات المالية (الاعتراف والقياس)	39
	الممتلكات الاستثمارية (العقارية)	40
	الزراعة	41

### ملاحظة هامة

تم خلال عام 2010 عمل تحسينات على معايير المحاسبة الدولية رقم  
(1/27/34/32) وكذلك على معايير التقارير المالية الدولية رقم (1/3/7)

## جدول رقم (5)

### أرقام وعناوين المعايير الدولية للتقارير المالية (معايير الإبلاغ المالي الدولية IFRS)

رقم المعيار	اسمه
1	التبني الأول للمعايير الدولية.
2	المدفوعات على أساس السهم.
3	الاندماج.
4	عقود التأمين
5	الأصول غير المتداولة المحتفظ بها للبيع والعمليات الموقوفة.
6	الكشف عن المصادر المعدنية (الطبيعية) وتقييمها.
7	الأدوات المالية (الإفصاح).
8	القطاعات التشغيلية.
9	الأدوات المالية وعدلت في تشرين الأول 2010 وسارية المفعول اعتباراً من 2015 / 6 / 1
10	القوائم المالية الموحدة وسارية المفعول من 2013 / 1 / 1
11	الإتفاقيات المشتركة وسارية المفعول من 2013 / 1 / 1
12	الإفصاح عن الحصص في المنشآت الأخرى وسارية المفعول من 2013 / 1 / 1
13	إحتساب القيمة العادلة وسارية المفعول من 2013 / 1 / 1
14	الحسابات المؤجلة الناتجة عن تحديد الأسعار تنظيمياً .

### المنهج والأسس والنظريات المحاسبية (المنهج المحاسبي الحكومي)

يقصد بالمنهج المحاسبي المراحل الرئيسية والمقومات اللازمة لمعالجتها وقياسها للعمليات المالية بقصد التعرف على نتائجها، ويتضمن المنهج المحاسبي الحكومي ثلاث مراحل وهي كما يلي:

#### 1. مرحلة التجميع:

ويتم ذلك بتسجيل العمليات المالية المختلفة التي قامت بها الوحدة الإدارية الحكومية من وقائع المستندات المؤيدة لها وتبعاً لتسلسلها التاريخي وذلك باستخدام دفتر اليومية التي تمسكها تلك الوحدة الإدارية الحكومية.

## 2. مرحلة التبويب:

ويتم ذلك بإعادة تسجيل العمليات المالية السابقة مصنفة في مجموعات متسقة مع بعضها البعض وتجمع كل منها ذات الطبيعة الواحدة وتحمل أسما وأحداً من الحسابات المستخدمة في المحاسبة الحكومية، كما أن لهذا الغرض تستخدم المحاسبة الحكومية العديد من دفاتر الأستاذ المساعد سواء دفاتر فرعية أو دفاتر إجمالية وعلى هذا فإن مرحلة التبويب تعتبر مرحلة هامة من مراحل المنهج المحاسبي حيث أنها تمهد الطريق لمرحلة التلخيص وعرض النتائج.

## 3. مرحلة التلخيص وعرض النتائج:

يقصد بهذه المرحلة وضع الأرقام لأوجه الأنشطة والبرامج التي تقوم بها الوحدات الإدارية الحكومية في شكل تقارير وقوائم مالية مؤقتة أو تقارير وقوائم مالية سنوية، وذلك عن المركز المالي ونتائج العمليات المالية وذلك بهدف الإفصاح الصادق عنهما.

## أسس القياس في المحاسبة الحكومية:

ترتكز الأنظمة المحاسبية بصفة عامة على أسس محاسبية معينة لإثبات العمليات المالية الخاصة بالإيرادات والتفقات بهدف إستخلاص قياس النتائج المتعلقة بالفترة المحاسبية وعرضها بطريقة مناسبة وواضحة.

إن هذه الأسس ليست هدفاً بحد ذاتها، لذا فإن الدفاع عن أي أساس بأنه أكثر دقة من أساس آخر وأنه أفضل من غيره من الأسس، يجب أن يتم ضمن المعايير التالية:

➤ إن نقطة البداية في إستخدام أي من الأسس المحاسبية هي تحديد من هم مستخدمو التقارير المالية، ومن ثم إختيار الأساس المحاسبي الذي يخدم مصالح كل منهم أكثر من غيره.

➤ إن استخدام أي من الأسس المحاسبية يعتمد على مدى إمكانية تطبيقه بشكل كامل وصحيح، وضمن الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة مع الأخذ بعين الاعتبار قاعدة التكلفة مقابل (المنفعة).

➤ إن استخدام أي من الأسس المحاسبية يعتمد على قدرة هذا الأساس في توفير الحماية والرقابة الشاملة على الأموال بقصد الحفاظ على الموجودات ونظراً لاختلاف طبيعة الإيرادات والنفقات الخاصة بالوحدات الإدارية الحكومية فإن قياس النتائج لتلك الوحدات ليس بغرض قياس الربح أو الخسارة، وإنما بغرض متابعة تحصيل موارد الدولة والرقابة على أوجه استخدامها وفقاً للبنود المخصصة لها ومن ثم بيان العجز أو الفائض في قائمة الحساب الختامي للدولة. وبناءً على ما تقدم نستعرض أسس القياس المحاسبي التي تم استخدامها في المحاسبة الحكومية وهي كما يلي:

1. الأساس النقدي.
2. أساس الاستحقاق.
3. أساس الاستحقاق المعدل (أساس الاستحقاق المعدل).

#### 1. الأساس النقدي:

يقوم هذا الأساس على اعتبار أن إثبات النفقات في السجلات المحاسبية عند دفعها فعلاً وإثبات ما يحصل من إيرادات وقبضت فعلاً، وبعبارة أخرى تعد واقعة الدفع (الصرف)، أو التحصيل النقدي أساس القياس والتسجيل المحاسبي للإيرادات والنفقات، وذلك بصرف النظر سواء كانت هذه الإيرادات والنفقات تخص فترات مالية سابقة لهذه الفترة أو لاحقة لها.

**الجدول رقم (6)**  
**مميزات وعيوب الأساس النقدي**

عيوب الأساس النقدي	مميزات الأساس النقدي
لا يظهر حقوق الحكومة في الإيرادات المستحقة أو حقوق الغير في النفقات المستحقة وبالتالي عدم إظهار المركز المالي الحكومي بشكل عادل وسليم.	سهولة التطبيق
لا يفرق هذا الأساس بين النفقات الرأسمالية والنفقات الإيرادية.	الإبتعاد عن عنصر التقدير الشخصي، ومن ثم موضوعيته في قياس النتائج
صعوبة إجراء المقارنة بين الوحدات الإدارية الحكومية المختلفة أو بين الوحدة نفسها من سنة لأخرى وهو ما ينعكس على عمليات التخطيط الكلي.	السرعة في إعداد الحساب الختامي والقوائم الأخرى وذلك لعدم الحاجة إلى إجراء تسويات جردية.
الخروج على مبدأ إستقلال السنوات المالية وذلك عند إجراء القياس المحاسبي حيث النفقات التي لم يتم إنفاقها خلال السنة المالية تلغى وتعاد إلى خزينة الدولة وبالتالي يتم تحميل السنة المالية بكافة النفقات المدفوعة سواء كانت تخص السنة المالية الحالية أو تخص سنوات سابقة	يوفر هذا الأساس الرقابة الفعالة على حركة السيولة النقدية، وهو ما يساعد في عملية التخطيط المالي.

**2. أساس الاستحقاق:**

يقضي أساس الاستحقاق بتحميل الحساب الختامي بما يخص الفترة المحاسبية من نفقات أو إيرادات بصرف النظر عن واقعة دفع النفقات أو تحصيل الإيرادات أي أنه تعد الفترة المحاسبية أو السنة المالية وفقاً لهذا الأساس فترة مستقلة حيث أنها تحمل بما يخصها من نفقات وإيرادات، ويتم إستبعاد تلك النفقات والإيرادات التي يتم إنفاقها أو قبضها وتخص فترات سابقة أو لاحقة.

ويتمشى أساس الاستحقاق مع مبدأ مقابلة الإيرادات بالنفقات وفرض إستمرار المنشأ، حيث يستلزم إتباع هذا الأساس إجراء تسويات جردية للنفقات والإيرادات لإضافة العناصر المستحقة وإستبعاد العناصر المقدمة، وبالإضافة

لذلك يستلزم إجراء الجرد الفعلي للمخازن والخزائن والأصول الثابتة والمتداولة الأخرى لتحديد مدى المستنفذ منها خلال السنة المالية.

### جدول رقم (7)

#### مميزات وعيوب أساس الاستحقاق

مميزات أساس الاستحقاق	عيوب أساس الاستحقاق
يعطي إمكانية قياس عادل لإيرادات ومصروفات الفترات المالية المختلفة لكونه يأخذ في الإعتبار المستحقات والالتزامات ويفرق بين الإيرادات الرأسمالية والإيرادية، وهو ما يسهل عمليات المقارنة بصورة سليمة للفترات المالية المختلفة.	إعتماد هذا الأساس على عنصر التقدير الشخصي كما في حالة جرد المخازن وتقويمها وجرد الديون المستحقة وبذلك يكون عرضة للتضليل.
يوفر هذا الأساس بيانات كافية وموضوعية لإعداد قائمة المركز المالي بصورة تمكن من الحكم بعدالة على سلامة المركز المالي للوحدة الحكومية.	إن هذا الأساس يحتاج إلى مجموعة كبيرة من الموظفين يتمتعون بكفاءة وخبرة عالية في النواحي المحاسبية، ومن ثم فهو أعلى كلفة من الأساس النقدي.
يؤدي إلى القياس العادل لتكلفة الإنتاج، فضلاً على أنه يسهل عملية فرض الرقابة على عناصر التكاليف المختلفة وبالتالي يسهل عملية إتخاذ القرار.	تأخير إعداد الحساب الختامي للدولة لفترة زمنية بعد إنتهاء السنة المالية حتى يتسنى تسوية نتائج عمليات القبض والصرف المرخص بهما بموجب قانون ربط الموازنة.
يفصل بين العمليات الإيرادية والرأسمالية وهو ما يسهل عملية إعداد التقديرات عن المدة المالية المقبلة.	يؤدي هذا الأساس إلى تشويه المركز النقدي وأحداث خلل في الرقابة على السيولة النقدية بسبب إشمال الحسابات على بيانات محاسبية عن المستقبل وقد لا يتم حدوث إنفاقها أو تحصيلها.

### 3. أساس الاستحقاق المعدل

إن استخدام أساس الاستحقاق في إحتساب الإيرادات العامة غير عملي حيث تستند هذه الإيرادات إلى التقدير الذاتي مثل الضريبة العامة على الدخل وضريبة المبيعات وغيرها ولذلك فإن تحديد مجموع الضرائب يتم بشكل أفضل وفقاً لما يتم قبضه فعلياً.

وعلى هذا يقوم الأساس النقدي المعدل على إتباع الأساس النقدي في قياس وتسجيل المعاملات المالية الخاصة بالإيرادات وأتباع أساس الاستحقاق مع النفقات.

وقد تم تطبيق هذا النظام بصورة جزئية تحت اسم نظام الالتزام اعتباراً من الفترة 1963-1964 وحتى السنة المالية 1978 عندما صدر النظام المالي رقم (38) لسنة 1978، ليحل محل النظام المالي رقم (1) لسنة 1951، حيث تبنى هذا النظام استخدام أساس الالتزام لتشغيل البيانات المحاسبية.

وحل هذا النظام مشكلة إقفال الدفاتر المحاسبية عند إنتهاء السنة المالية لكي يتم إعداد الحسابات الختامية وذلك عن طريق الخروج على الأساس النقدي في إحتساب النفقات للوحدة الحكومية، وعلى ألا يتم إلغاء المخصصات المالية التي لم يتم إنفاقها خلال السنة المالية والتي سبق تحديدها خلال السنة، ومن ثم فإنه يسمح بتدوير المبالغ المستحقة للغير والملتزم بها عند إنتهاء السنة المالية إلى السنة المالية التالية، ويتم ذلك عن طريق توسيط حساب خاص يتعلق بها يسمى حساب الالتزامات السابقة وإدراجها كمخصص جديد يضاف إلى المخصصات ذات العلاقة في موازنة العام المقبل ويتم الصرف من هذا الحساب في السنة

## الفصل الرابع التصحيح الاقتصادي والإصلاح المالي في الأردن

### مقدمة:

لقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو، وذلك من خلال التركيز على:

- ✓ تجهيز البنية التحتية وبناء المؤسسات.
- ✓ دخول مجالات الإنتاج وتقديم الدعم.
- ✓ ضعف أداء العديد من مؤسسات القطاع العام بسبب:
  1. التضخم الإداري والتسعير غير المبني على الكلفة الفعلية.
  2. العمل عموماً على أسس غير تجارية.

وقد تأثر الاقتصاد الأردني بالركود الاقتصادي الذي أصاب دول المنطقة بسبب انهيار أسعار النفط في السوق العالمي في عام 1983 فتعرضت مسيرة الاقتصاد إلى أزمة اقتصادية حادة، جاءت محصلة لعوامل عديدة منها:

- ✓ تراجع حجم المساعدات العربية.
- ✓ إنحسار أسواق الصادرات الوطنية.
- ✓ تراجع الطلب على القوى العاملة الأردنية.
- ✓ تراجع حوالات الأردنيين العاملين في الخارج.
- ✓ تزايد في عجوزات كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة.
- ✓ تفاقم مشكلة المديونية الخارجية.
- ✓ نضوب الاحتياطات الرسمية من العملات الأجنبية.

وقد أدت تلك الأزمة إلى:

- ✓ تراجع حاد في النمو الاقتصادي الحقيقي.

- ✓ ارتفاع ملحوظ في معدل البطالة.
  - ✓ زعزعة الاستقرار النقدي الناجم عن تدهور سعر صرف الدينار الأردني.
  - ✓ تسجيل عجز كبير في الميزان التجاري والحساب الجاري.
  - ✓ ارتفاع معدلات التضخم.
  - ✓ تعمق الإختلالات الهيكلية.
  - ✓ تراجع كبير في مستوى المعيشة مقاساً بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الأسمي .
- ولمواجهة التحديات الثقيلة التي أفرزتها تلك الأزمة، فقد سارعت الحكومة إلى إنتهاج التصحيح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين :
- ✓ برنامج التصحيح الاقتصادي الأول عام 1989 الذي توقف العمل به في عام 1990 جرّاء حرب الخليج.
  - ✓ برنامج التصحيح الاقتصادي الثاني (1992-1998).
  - ✓ برنامج التصحيح الاقتصادي الثالث (1999-2001).
  - ✓ برنامج التصحيح الاقتصادي الأخير (2002-2004).

### أهداف برامج التصحيح الاقتصادي:

- ✓ تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي وخاصة في المجالين النقدي والمالي.
- ✓ تخفيض العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات.
- ✓ بيئة اقتصادية محلية مستقرة وخالية من الضغوط التضخمية.
- ✓ معالجة الاختلالات الهيكلية.
- ✓ تحقيق النمو المستدام.
- ✓ إزالة القيود الكمية أمام حركة التجارة (الإعفاء من رخصة الإستيراد).
- ✓ تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيد الرسوم والضرائب المستوفاة على البضائع المستوردة والمعاد تصديرها في رسم واحد (30٪).
- ✓ تحرير الأسعار والأسواق من التدخل الإداري.

✓ تم إلغاء وزارة التموين التي كانت تتولى مهام تحديد أسعار السلع والرقابة عليها.

✓ إلغاء الدعم الحكومي المقدم للمواد التموينية تدريجياً.

✓ تشجيع المنافسة.

✓ تطوير الإطار التشريعي والقانوني (قوانين الضرائب وقانون تشجيع الاستثمار وقانون المنافسة وقانون حماية الإنتاج الوطني).

بعد تخرج الأردن من برامج صندوق النقد الدولي بنجاح في عام 2004 وفي ضوء توصيات بعثة التقييم المشتركة لصندوق النقد والبنك الدوليين تم وضع إستراتيجية تحديث الإدارة المالية 2004-2007 والتي ركزت على:

#### 1. تعزيز القدرات في مجال المالية العامة من خلال:

• إنشاء وحدة السياسات المالية والاقتصاد الكلي.

• إعداد الإطار المالي متوسط المدى MTEF

• تطوير الإدارة الضريبية.

#### 2. تعزيز أعمال الرقابة والتدقيق:

➤ تم تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:

✓ ترشيد هيكل النفقات العامة من خلال تقليص حجم الدعم والحد من التوظيف في الوزارات والمؤسسات العامة.

✓ تطوير هيكل الإيرادات العامة من خلال تطبيق الضريبة العامة على المبيعات والتحول من التركيز على الضرائب التي تفرض على الدخل إلى الضرائب التي تفرض على الإنفاق.

✓ تبني الأسلوب غير المباشر في إدارة السياسة النقدية.

✓ تعويم أسعار الفائدة.

✓ تحرير حركة المدفوعات الجارية والرأسمالية.

- ✓ تحسين أساليب الرقابة والإشراف على البنوك بما يزيد من قدرتها التنافسية.
- ✓ إزالة القيود الكمية أمام حركة التجارة (الإعفاء من رخصة الإستيراد).
- ✓ تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيد الرسوم والضرائب المستوفاة على البضائع المستوردة والمعاد تصديرها في رسم واحد (30٪).
- ✓ تحرير الأسعار والأسواق من التدخل الإداري.
- ✓ تم إلغاء وزارة التموين التي كانت تتولى مهام تحديد أسعار السلع والرقابة عليها.
- ✓ إلغاء الدعم الحكومي المقدم للمواد التموينية تدريجياً.
- ✓ تشجيع المنافسة.
- ✓ تطوير الإطار التشريعي والقانوني ( قوانين الضرائب وقانون تشجيع الاستثمار وقانون المنافسة وقانون حماية الإنتاج الوطني).

### نتائج برامج التصحيح الاقتصادي والمالي:

1. انخفاض عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (قبل المساعدات) من (18٪) في عام 1989 إلى (3.9٪) في عام 1999.
2. تحقيق فائض في الحساب الجاري (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي).
3. نمو ملحوظ في الصادرات الوطنية.
4. تحقيق معدلات نمو إيجابية في الناتج المحلي الإجمالي.
5. انخفاض معدل التضخم مقاساً بالرقم القياسي لأسعار المستهلك.
6. انخفاض ملموس في حجم المديونية الخارجية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ولكن... بقي أثر الإصلاحات على مستوى معيشة المواطن محدوداً، فمعدلات البطالة بقيت مرتفعة ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الحقيقي بقي يراوح في مكانه. لذلك تم مواصلة تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:

- ✓ الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص.
- ✓ تهيئة البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة لجذب الاستثمار.
- ✓ إصلاح القطاع العام وتحسين سوية الخدمات الحكومية.
- ✓ الإسراع في تنفيذ عمليات الخصخصة.
- ✓ الحد من المركزية لتمكين المجتمعات المحلية من المساهمة في العملية التنموية.

✓ بناء أسس الاقتصاد المعرفي.

✓ الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة.

### والتي أدت إلى النتائج التالية:

1. معدلات نمو إقتصادي تفوق معدلات النمو السكاني.
2. استقرار معدلات التضخم مقاسة بالرقم القياسي لأسعار المستهلك.
3. تحسن أداء الموازنة العامة.
4. تحقيق فائض في الحساب التجاري (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي).
5. انخفاض ملموس في حجم المديونية الخارجية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.
6. تحسن ملموس في أداء الصادرات الوطنية.
7. مستوى مريح من الاحتياطي بالعملات الأجنبية.

### الإصلاح المالي بعد عام 2004:

➤ تطوير عملية إعداد الموازنة العامة من خلال:

- ✓ تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج.
- ✓ اعتماد تصنيف جديد للموازنة.
- ✓ إعداد إطار الإنفاق متوسط المدى.
- ✓ إعداد قانون جديد لموازنات المؤسسات المستقلة.

➤ تحسين إدارة الدين العام من خلال:  
✓ تطوير الإطار التشريعي.  
✓ التركيز على الإقتراض الداخلي من خلال إصدار الأذونات والسندات.

✓ الاقتصار على الاقتراض الخارجي الميسر.

✓ إنشاء حساب الخزينة الموحد.

➤ تحسين آلية تنفيذ الموازنة العامة من خلال:

✓ تطوير إدارة التدفقات النقدية.

✓ مراجعة الإنفاق العام.

✓ حوسبة الأنشطة المالية لتبسيط الإجراءات.

✓ تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)

✓ إنشاء حساب الخزينة الموحد.

✓ بناء القدرات المؤسسية وتطوير الكوادر البشرية.

✓ الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين.

وبما إنني أتحدث عن التصحيح الاقتصادي فلا بد من معرفة ما هي هذه القطاعات المهمة التي نتحدث عنها، إن أبرز مكونات القطاع الحقيقي هي<sup>1</sup>:

1. القطاع المالي (المالية العامة).

2. القطاع الخارجي.

3. القطاع النقدي.

**تعتبر أبرز مكونات المالية العامة ما يلي:**

1. الإيرادات العامة.

2. النفقات العامة.

3. العجز المالي.

4. الدين العام: الداخلي والخارجي.

<sup>1</sup> المفاهيم الاقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، 2010

أما أبرز مكونات القطاع الخارجي فهي كما يلي:

(1) التجارة الخارجية وتتكون من:

1. الصادرات الوطنية.

2. المعاد تصديره.

3. المستوردات.

4. الميزان التجاري.

(2) ميزان المدفوعات ويتكون من:

(3) الحساب الجاري مكون من:

1. الميزان التجاري.

2. حساب الخدمات.

3. حساب الدخل.

4. التحويلات الجارية.

(4) الحساب الرأسمالي والمالي مكون من:

1. الحساب الرأسمالي.

2. الحساب المالي إستثمارات.

هـ\_ صافي السهو والخطأ

أما أبرز مكونات القطاع النقدي فهي:

المسح النقدي:

✓ صافي الموجودات الأجنبية.

✓ صافي الموجودات المحلية.

عرض النقود = صافي الموجودات الأجنبية + صافي الموجودات المحلية

✓ النقد المتداول.

✓ ودائع تحت الطلب بالدينار.

✓ شبه النقد.

عرض النقود = النقد المتداول + ودائع تحت الطلب بالدينار + شبه النقد

### النمو الاقتصادي المستدام ومقارنته بمفهوم التنمية المستدامة:

يعتبر النمو الاقتصادي من أهم المفاهيم الاقتصادية الكلية باعتباره المؤشر الحيوي والأساسي للتعبير عن الأداء الاقتصادي ولا يوجد اتفاق على مفهوم معين أو محدد لكل من النمو أو التنمية فالنمو الاقتصادي هو تحقيق الزيادة في الدخل أو الناتج المحلي عبر الزمن. ويقصد بذلك إما الزيادة الكمية المتحققة في مقدار الإنتاج أو الزيادة في قيمة الإنتاج. وقد تزايد الاهتمام بمفهوم النمو الاقتصادي القابل للاستمرار من قبل كافة الدول لتحسين مستويات معيشة مواطنيها بزيادة الدخل الفردي والحد من الفقر.

أما مفهوم التنمية فقد مر بعدة مراحل تعكس كل منها طبيعة وظروف الدول النامية من حيث طبيعة هياكلها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. فخلال عقدي الأربعينات والخمسينات كان ينظر للتنمية على أنها كانت مرادفة لمفهوم النمو الاقتصادي. وخلال عقد الستينات كانت عملية التنمية تعني مدى قدرة الاقتصاد القومي على تحقيق زيادة سنوية في الناتج القومي بحيث يكون أعلى من معدل زيادة السكان. وفي منتصف السبعينات أصبح مفهوم التنمية يركز على تخفيض أو القضاء على الفقر، وسوء توزيع الدخل، والبطالة... وذلك من خلال الزيادة المستمرة في معدلات النمو الاقتصادي، بمعنى أحداث تغيير في بنية وهيكلة الاقتصاد الوطني من خلال تصحيح الاختلالات الهيكلية. ومع بداية الثمانينات أصبح هناك اهتماماً بمفهوم التنمية المستدامة التي تلبى حاجات الجيل الحالي دون استنزاف حاجات الأجيال القادمة. إن التنمية المستدامة بمختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية هي الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كافة الدول وذلك من خلال أحداث التحول المنشود نحو الأفضل في شتى

<sup>1</sup> المفاهيم الاقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، 2010

جوانب الحياة وصولاً إلى تلبية حاجات الأجيال الحالية دون الإضرار بحاجات الأجيال القادمة. فقد أصبح هذا النوع من التنمية محل اهتمام الدول والمجتمعات المختلفة وذلك لما يحمل في طياته من معاني إيجابية في مجال التنمية والتطوير.

### **مفهوم النمو الاقتصادي المستدام ومقارنته بمفهوم التنمية الاقتصادية:**

في ضوء مفهوم كل من النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة تبين أنهما مختلفان. فالنمو الاقتصادي المستدام هو معدل الزيادة المستمرة والدائمة في الدخل أو الناتج المحلي عبر الزمن.

أما التنمية المستدامة هي إحداث التغيير الجوهري في كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الجوانب بحيث تكون محصلتها تقدم المجتمع وتطوره من خلال تلبية حاجات الأجيال الحالية دون استنزاف حاجات الأجيال القادمة.

لقد ذكرنا بأن التنمية المستدامة هي إحداث التغيير الجوهري ولكن! ما هي مصادرها؟ ما هي مصادر هذا النمو المستدام؟ تشير الدراسات الاقتصادية إلى أن مصادر النمو إما أن تأتي من جانب العرض أو من جانب الطلب.

وتشير الدراسات إلى أن مصادر النمو من جانب العرض هي بين مصدرين للنمو 1. النمو الواسع Extensive Growth وهو النمو الناجم عن الزيادة الكمية في عوامل الإنتاج (العمل ورأس المال).

2. النمو الكثيف Intensive Growth وهو النمو الناجم عن الزيادة في كفاءة استخدام عوامل الإنتاج أي التحسن في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (TFP). وبالتالي فإن النمو الاقتصادي إما ينجم عن التوسع الكمي في عوامل الإنتاج (العمل ورأس المال) أو التحسن في الإنتاجية، أو الأثنين معاً. ويعد النمو المستند إلى تحسن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج هو المحدد الرئيسي للنمو الاقتصادي القابل للاستمرار نظراً:

1. لندرة ومحدودية الموارد الاقتصادية.

<sup>1</sup> المفاهيم الاقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، 2010

2. تناقص الأثر الذي تتركه الزيادة الكمية في عناصر الإنتاج على النمو الاقتصادي في ضوء مبدأ تناقص الإنتاجية الحدية لعوامل الإنتاج Diminishing Marginal Productivity. فكلما زادت كمية أحد عوامل الإنتاج (العمل ورأس المال) كلما تناقصت كمية الناتج المتولدة عن كل وحدة إضافية من عامل الإنتاج المعني.

وتتمثل أكثر تعريفات الإنتاجية شيوعاً في نسبة الناتج إلى أحد عوامل الإنتاج كالعامل ورأس المال (الإنتاجية الجزئية) أو إلى عوامل الإنتاج مجتمعة (الإنتاجية الكلية). ويتحقق التحسن أو الزيادة في الإنتاجية من خلال:

1. زيادة كمية الإنتاج دون أن يصاحبها زيادة في كمية عوامل الإنتاج.
2. تحقيق نفس الكمية من الإنتاج باستخدام كمية أقل من عوامل الإنتاج وذلك بافتراض بقاء نوعية الإنتاج على مستواها أو ارتفاع مستوى النوعية. ولتحديد وقياس مصادر النمو الاقتصادي من جانب العرض يتم الاستناد عادة إلى الصيغة الأكثر شيوعاً لدالة الإنتاج (كوب-دوغلاس):-

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^\beta \dots \quad (1)$$

حيث ترمز:

Y: الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق الثابت.

L: عنصر العمل (عدد العمال أو عدد ساعات العمل والاستثمار في رأس المال البشري).

K: عنصر رأس المال (المدخلات الرأسمالية المادية كالألات والمعدات والمباني أي الإنفاق الاستثماري).

$\alpha$ : مساهمة رأس المال في الناتج (مرونة الناتج بالنسبة لعنصر رأس المال).

B: مساهمة عنصر العمل في الناتج (مرونة الناتج بالنسبة لعنصر العمل).

A: معامل الكفاءة الفنية وتعبر عن التقدم التقني (الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج).

T: الزمن.

أما مصادر النمو من جانب الطلب :

1. الطلب المحلي الاستهلاكي.
2. الطلب المحلي الاستثماري.
3. الطلب الخارجي.

أي أن النمو الاقتصادي ينجم عن الطلب الكلي الذي يتكون من الطلب المحلي (بشقيه الاستهلاكي والاستثماري) والطلب الخارجي (الصادرات).

### قياس معدل النمو الاقتصادي الأسمي والحقيقي:

لقياس معدل النمو الاقتصادي الأسمي والحقيقي يجب معرفة ما يلي:  
إجمالي الإنتاج: هو قيمة السلع والخدمات المنتجة في اقتصاد ما خلال فترة زمنية معينة.

القيمة المضافة: هي قيمة الإنتاج الكلي - قيمة الاستهلاك الوسيط.  
الناتج المحلي الإجمالي الأسمي: هو مجموع القيمة المضافة في كافة قطاعات الاقتصاد، ويقاس قيمة السلع والخدمات النهائية في الاقتصاد بالأسعار الجارية في فترة معينة، أي أن التغيرات في الناتج تعكس تغيرات الأسعار والكميات المنتجة.

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي: يقاس قيمة الناتج بأسعار سنة أساس معينة أي يتم تحديد تغيرات الأسعار وبالتالي قياس التغيرات الكمية أو المادية فقط. وتكمن أهمية الأرقام المطلقة للناتج بالأسعار الثابتة في قياس معدل النمو الحقيقي.

<sup>1</sup> المفاهيم الاقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، 2010

### طرق أو منهجيات احتساب الناتج المحلي الإجمالي<sup>1</sup>:

يتم تقدير (الناتج المحلي الإجمالي - GDP) الذي يعتبر أهم متغير إقتصادي كلي باستخدام ثلاثة طرق رئيسية:

1. طريقة الإنتاج: استناداً إلى هذه الطريقة فإن الناتج يساوي مجموع القيمة المضافة لكافة قطاعات الاقتصاد ( $GDP = \Sigma VA$ ). وهذه الطريقة تتيح المجال للتعرف على أداء مختلف القطاعات الاقتصادية.
2. طريقة الدخل: استناداً إلى هذه الطريقة فإن الناتج يساوي مجموع الدخل المتولدة عن النشاط الإنتاجي والمتمثلة في تعويضات العاملين وفائض التشغيل وصافي الضرائب على المنتجات واستهلاك رأس المال الثابت.
3. طريقة الإنفاق: استناداً إلى هذه الطريقة فإن الناتج يساوي مجموع استخداماته النهائية:

- الاستهلاك الكلي: الاستهلاك الخاص والاستهلاك الحكومي.
- الاستثمار الكلي: تكوين رأس المال الثابت والتغير في المخزون.
- صافي الصادرات: الفرق بين الصادرات والمستوردات من السلع والخدمات من غير عوامل الإنتاج.
- الادخار المحلي = الناتج المحلي الإجمالي - الاستهلاك الكلي.
- فجوة الموارد = الادخار المحلي.
- الاستثمار الكلي = الصادرات - المستوردات.

### بعض المفاهيم والمقاييس الاقتصادية المهمة :

- الناتج الفعلي: الناتج المتحقق والذي يعبر عنه بالناتج المحلي الإجمالي.
- الناتج الممكن: الناتج الذي ينجم عن استغلال جميع الموارد المتاحة للإقتصاد في عملية الإنتاج ويسمى أيضاً الطاقة الإنتاجية.
- الطاقة الإنتاجية المستغلة: نسبة الناتج الفعلي إلى الناتج الممكن.

<sup>1</sup> المفاهيم الاقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية 2010

- الطاقة الإنتاجية غير المستغلة: نسبة الفرق بين الناتج الممكن والناتج الفعلي إلى الناتج الممكن.
- صافي الناتج المحلي: الناتج المحلي الإجمالي مطروحاً منه إهلاك رأس المال الثابت.
- صافي الاستثمار: الاستثمار الإجمالي مطروحاً منه استهلاك رأس المال الثابت.
- الناتج أو الدخل القومي الإجمالي: GDP + صافي دخل عوامل الإنتاج من الخارج.
- الادخار القومي = الدخل القومي الإجمالي - الاستهلاك الكلي.
- الدخل القومي المتاح: الدخل القومي الإجمالي + صافي التحويلات الجارية - استهلاك رأس المال الثابت
- الادخار المتاح الصافي = الدخل القومي المتاح - الاستهلاك الكلي.

### التضخم (Inflation):<sup>1</sup>

كثيراً ما سمعنا عن التضخم لذا، ارتأيت بأن أوضح ما هو مفهوم التضخم وما هي أسبابه ومقاييسه وأنواعه. فالتضخم هو الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار وبالتالي حدوث طفرة لمرة واحدة في المستوى العام للأسعار ولا تعتبر ظاهرة تضخمية فالزيادة في الأسعار الفردية لبعض السلع والخدمات لا يمكن أن تعبر عن التضخم الذي يتمثل بالزيادة في متوسط أسعار جميع السلع والخدمات فمثلاً ارتفاع سعر سلعة مهمة كالنفط قد يفضي إلى حدوث التضخم كونه يساهم في رفع تكاليف إنتاج معظم السلع والخدمات وبالتالي ارتفاع أسعارها، إن البعض يعتقد بأن التضخم هو الارتفاع غير الصحي والمفرط في المستوى العام للأسعار. فالارتفاع التدريجي في المستوى العام للأسعار بمعدل يتراوح بين (1,5-2,0٪) قد يساعد على الوصول إلى حالة التشغيل الكامل والمحافظة عليها

<sup>1</sup> دورة المحاسب الحكومي، مصدر سبق ذكره

بما يفضي إلى تحقيق معدل نمو إقتصادي مقبول، ورغم عدم الاتفاق على تعريف محدد للتضخم، إلا أن هناك إتفاق على مدى خطورة ظاهرة التضخم لما لها من إنعكاسات سلبية عديدة على الاقتصاد.

### أسباب التضخم:

➤ التضخم الناجم عن ارتفاع الطلب Demand-Pull Inflation: يحدث محصلة لارتفاع الطلب الكلي في الاقتصاد ومحدودية العرض المتاح من السلع والخدمات، سواء بسبب وصول الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل أو بسبب نمو الاقتصاد بسرعة غير كافية لتلبية الارتفاع في الطلب الكلي الكثير من النقود تطارد القليل من السلع والخدمات"

➤ التضخم الناجم عن جانب العرض أو ارتفاع التكاليف Cost-Push or Supply-Push inflation: يحدث هذا التضخم لعدة أسباب:

1. ارتفاع الأجور والرواتب دون أن يرافقها تحسن في مستوى الإنتاجية (حلزونية الأجور والأسعار wage-price spiral)
2. قيام الشركات الاحتكارية الكبرى برفع أسعار منتجاتها أو خدماتها لزيادة أرباحها.
3. (حلزونية الأسعار والأجور price-wage spiral)
4. ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج.

### مقاييس التضخم :

➤ الرقم القياسي لأسعار المستهلك CPI:

يعرف أيضاً بالرقم القياسي لأسعار التجزئة أو الرقم القياسي لتكاليف المعيشة ويعد الأكثر شيوعاً في الإستخدام لقياس معدل التضخم وقياس التغيرات الحاصلة في أسعار سلة محددة من السلع والخدمات المشتراة للاستهلاك من قبل الأسر والأفراد. وتتضمن السلة عدد من السلع المنتجة محلياً والمستوردة وتقوم

دائرة الإحصاءات العامة بإجراء مسح نفقات ودخل الأسرة بصورة دورية (ستين بدلاً من خمس سنوات) لتوفير البيانات حول تطورات أنماط الإنفاق الاستهلاكي للأسرة الأردنية، وتحديث الأهمية النسبية لمكونات سلة المستهلك.

➤ **مخفض الناتج المحلي الإجمالي: (GDP الأسمي ÷ GDP الحقيقي) × 100**

يعد أكثر المقاييس شمولاً كونه يقيس متوسط أسعار كافة السلع والخدمات المدرجة ضمن الناتج المحلي الإجمالي ويختلف هذا المؤشر عن غيره من المؤشرات من حيث عدم اعتماده على سلة ثابتة للسلع والخدمات ولا يقيس أسعار السلع المستوردة التي لا تندرج ضمن الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي قد يقلل هذا المؤشر من مستوى التضخم المتحقق فعلاً.

➤ **الرقم القياسي لأسعار الجملة:**

يقيس هذا المؤشر التغير في متوسط أسعار السلع المتداولة في أسواق الجملة ويتم استخدامه كمؤشر ريادي للتضخم المقاس بالرقم القياسي لأسعار المستهلك لأن التغيرات في هذا المؤشر تسبق التغيرات التي تطرأ على أسعار التجزئة ويغطي الرقم القياسي لأسعار الجملة في الاردن أسعار عينة صغيرة نسبياً من السلع وتقتصر العينة على عدد من السلع المستوردة والسلع الزراعية المنتجة محلياً، أي بمعنى عدم اشتغالها على الخدمات والسلع الصناعية المنتجة محلياً.

➤ **الرقم القياسي لأسعار المنتجين الصناعيين:**

يقيس أسعار المواد الخام والسلع الوسيطة أو السلع النهائية المستخدمة من قبل المنتجين بدلاً من المستهلكين ويعد هذا المقياس من المؤشرات الريادية للتغيرات التي تطرأ على الرقم القياسي لأسعار المستهلك، كون التغيرات في أسعار المنتجين غالباً ما تسبق التغيرات في الرقم القياسي لأسعار المستهلك، ويغطي الرقم القياسي لأسعار المنتجين الصناعيين أسعار السلع المنتجة محلياً ضمن قطاعات التعدين والصناعات التحويلية والكهرباء فقط.

## أنواع التضخم:

1. التضخم الكلي أو الإجمالي: يقيس التغيرات في متوسط كافة السلع والخدمات المكونة لسلة المستهلك وفق الرقم القياسي لأسعار المستهلك.
2. التضخم الأساسي: للوصول إلى معدل التضخم الأساسي يتم استثناء السلع التي تتسم أسعارها بالتقلب، مثل المواد الغذائية والطاقة لأن أسعارها تاريخياً شديدة التقلب وتخضع لتغيرات كبيرة وغير مستقرة فأسعار المشتقات النفطية في الأردن كانت لا تخضع لتغيرات متكررة، حيث كانت الحكومة تقوم بتحديد هذه الأسعار وتعديلها وفقاً لإجراءات إدارية ترتبط بسياسة دعم هذه المشتقات وبالتالي كان احتساب معدل التضخم الأساسي في الأردن يقتصر على استبعاد المواد الغذائية فقط من سلة الرقم القياسي لأسعار المستهلك.
3. التضخم المستورد: التضخم الناجم عن ارتفاع أسعار السلع والخدمات المستوردة فارتفاع أسعار المستوردات الاستهلاكية يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، وارتفاع أسعار المستوردات من مدخلات الإنتاج يفضي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج وبالتالي أسعار المنتجات المحلية يؤدي إلى صعوبة قياس التضخم المستورد لأنه يحتاج إلى معرفة أسعار المستوردات المدرجة في سلة المستهلك إلى جانب الوزن الترجيحي لها.

## آثار التضخم:

في حال احتواء معدل التضخم ضمن المستويات المقبولة، فإن الاقتصاد لن يعاني من المشاكل لأن المستويات المعتدلة للتضخم لا تؤثر على مستوى الأنشطة الاقتصادية من خلال التأثير على قرارات المستهلكين والمستثمرين، كما أنها لا تحد من القدرة التنافسية للإقتصاد. فارتفاع معدل التضخم يمكن أن يؤدي إلى انعكاسات سلبية عديدة أبرزها:

1. إعادة توزيع الدخل: تنجم عملية إعادة توزيع الدخل بسبب التضخم عن ثلاثة آثار هي :

- ✓ أثر السعر.
- ✓ أثر الدخل.
- ✓ أثر الثروة.

2. الركود الاقتصادي: يفضي التضخم إلى حالة من الركود الاقتصادي بسبب:

- ✓ ظروف عدم التأكد.
- ✓ التركيز على الأنشطة ذات الأجل القصيرة.
- ✓ تحول الموارد من الأنشطة الإنتاجية إلى أخرى أقل إنتاجية.
- ✓ انخفاض القدرة على التنبؤ بالقوة الشرائية للوحدة النقدية.

ويعتبر التضخم ضريبة مخفية على الأرصداء الأسمية، مثل السندات والحسابات المصرفية المدونة بالعملة المحلية ويسهم التضخم في تقليص القدرة التنافسية للإقتصاد في مجال التجارة الدولية.

## **البطالة:**

قد يبدو للوهلة الأولى أن تعريف العاطل بأنه من لا يعمل هو التعريف الصحيح والكافي ولكن الحقيقة هو أن التعريف غير كاف وغير دقيق، فليس كل من لا يعمل يعتبر عاطلاً، كما أنه ليس كل من يبحث عن عمل يعتبر أيضاً عاطلاً، فدائرة من لا يعملون تعتبر أكبر بكثير من دائرة المتعطلين. فعند إعداد الإحصاءات الرسمية عن البطالة لا بد أن يجتمع شرطان أساسيان:

**الأول:** أن يكون قادراً على العمل وبالتالي يخرج عن دائرة العاطلين كل من العجائز والمرضى.

**الثاني:** أن يبحث عن فرصة للعمل وبالتالي يخرج بذلك من دائرة العاطلين كل من الطلبة في المدارس والمعاهد والجامعات ممن هم في سن العمل، ولكنهم لا يبحثون عنه. كما يخرج أيضاً بمقتضى هذا الشرط الأفراد القادرين على العمل

ولكنهم لا يبحثون عنه لأنهم أحبطوا تماماً نتيجة لفشلهم السابق في الحصول على عمل. وكذلك يخرج من دائرة العاطلين أولئك الذين لا يبحثون عن عمل نتيجة لكونهم على درجة عالية من الثراء تجعلهم في غني عن العمل. وينال تعريف منظمة العمل الدولية للعاطل إجماع العديد من الاقتصاديين حيث تعرف العاطل بأنه (كل من هو قادر على العمل وراغب فيه ويبحث عنه ويقبله عند مستوى الأجر السائد لكن دون جدوى). وفي ضوء هذا التعريف فإن العاطلين يمثلون عادة نسبة مئوية صغيرة من قوة العمل لأن هناك فئات من المتعطلين تستبعد ولا يشملها الإحصاء الرسمي مثل:

1. العمال المحبطين أي هؤلاء الذي لياستهم من الحصول على عمل فقد تخلوا عن البحث عن عمل. الأفراد الذين يعملون مدة أقل من الوقت الكامل، أي يعملون لبعض الوقت بغير إرادتهم مع رغبتهم في العمل وقتاً كاملاً.
2. العمال الذين يتعطلون موسمياً ولكنهم خلال فترة مسح البطالة وعمل الإحصاء كانوا يعملون ويوجد هؤلاء بشكل واضح في القطاع الزراعي وقطاع السياحة.
3. العمال الذين يعملون في أنشطة هامشية غير متسقة وغير مضمونة ويعملون لحساب أنفسهم عادة وهم ذوي دخول صغيرة جداً.

### أنواع البطالة :

1. البطالة العالمية: فهي تلك البطالة المرتبطة بحركة الدورات الاقتصادية المعتادة في الاقتصاديات الرأسمالية والتي تمر بمرحلة رواج يزدهر فيها النشاط الاقتصادي وبالتالي يرتفع مستوى التوظيف ثم يتبعها مرحلة كساد ينخفض خلاله حجم الطلب وبالتالي مستوى التشغيل والتوظيف ويصاحب ذلك تسريح للعمالة التي تعود مرة أخرى إلى أعمالها عندما تحدث حالة رواج.

2. البطالة الاحتكاكية: فهي التي تحدث بسبب تنقل قوة العمل بين المناطق والمهن المختلفة وتنشأ بسبب نقص المعلومات لدي الباحثين عن العمل من توافر لديهم فرص عمل حيث يبحث كل منهم عن الآخر.
3. البطالة الهيكلية: ترجع إلى تغيرات هيكلية تصيب الاقتصاد القومي وتؤدي إلى حدوث نوع من عدم التوافق بين فرص العمل المتاحة والقدرات والمؤهلات البشرية الموجودة في سوق العمل، وهذه التغيرات قد ترجع إلى تغير في هيكل الطلب على المنتجات أو تغير في الفن الإنتاجي المستخدم في إنتاج هذه المنتجات أو حتى تغيرات في سوق العمل نفسه، أو بسبب إنتقال الصناعات إلى مناطق جديدة، ويعتبر هذا النوع من البطالة أخطر أنواع البطالة حيث أن المتعطل لأسباب هيكلية يجد صعوبة في الحصول على فرصة عمل كما أن فترة البحث عن عمل قد تطول، وأيضاً فإن العوامل التي أدت إلى عدم حصوله على فرصة عمل قد يصعب حلها والتغلب عليها في الأجل القصير.
4. البطالة السافرة: ويقصد بها حالة التعطل الظاهر التي يعاني منها جزء من قوة العمل والتي يمكن أن تكون دورية أو احتكاكية أو هيكلية وتزداد حدة البطالة السافرة في الدول النامية حيث تكون أكثر قسوة وإيلاًماً نتيجة عدم وجود نظم لإغاثة البطالة وغياب أو ضآلة برامج المساعدات الاجتماعية الحكومية.
5. البطالة المقنعة: هي تلك الحالة التي يتكدس فيها عدد كبير من العمال بشكل يفوق الحاجة الفعلية للعمل، ويوجد هذا الشكل في القطاع الزراعي في البلدان النامية، وكذلك في قطاعات الخدمات الخاصة والخدمات الحكومية نتيجة لالتزام الحكومات في مرحلة سابقة بتعيين خريجي الجامعات والمعاهد. أي عندما تؤول مساهمة العامل في الناتج إلى الصفر أو أقل.
6. البطالة الموسمية: وهي التي تنجم عن التغيرات في العرض والطلب على العمل خلال السنة ( الزراعة والإنشاءات).
7. البطالة الدورية: تنجم عن الهبوط الناتج أثناء فترات الركود.

### مكونات الطلب الكلي:

1. الطلب المحلي: يتكون من الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري بشقيه العام والخاص.
2. الطلب الخارجي: الصادرات من السلع والخدمات من غير عوامل الإنتاج. المتغيرات التي تؤثر على الطلب الكلي:
  - ✓ المتغيرات التي تؤثر وتحدد الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري مثل مستوى الدخل (+) وسعر الفائدة (-) والإنفاق الحكومي (+) والضرائب (-).
  - ✓ المتغيرات التي تؤثر وتحدد الصادرات مثل مستوى الدخل في الدول المستوردة (+) والسعر المحلي (-) وسعر الصرف (-).

### مكونات العرض الكلي:

1. الناتج المحلي: السلع والخدمات المنتجة محلياً.
2. المستوردات: المستوردات من السلع والخدمات من غير عوامل الإنتاج. المتغيرات التي تؤثر على العرض الكلي:
  - ✓ المتغيرات التي تؤثر وتحدد الإنتاج المحلي مثل الإنتاجية (+) وكفاءة الاستثمار (+).
  - ✓ المتغيرات التي تؤثر وتحدد المستوردات مثل مستوى الدخل (+) والسعر المحلي (+) وسعر المستوردات (-) وسعر الصرف (+).

### سياسات الاقتصاد الكلي:

- سياسات إدارة جانب الطلب: هي السياسات التي تؤثر على الطلب الكلي في الأجل القصير لمعالجة الاختلالات وعدم التوازن بين الطلب والعرض، ومن أهمها:
1. السياسة المالية:

وهي إستخدام أدواتها المتمثلة في الإنفاق الحكومي والضرائب للتأثير على الطلب الكلي وفي حالة التباطؤ أو الركود يمكن زيادة الإنفاق أو تخفيض الضرائب لتحفيز الاقتصاد أما في حالة وجود ضغوط تضخمية يمكن تقليص الإنفاق أو زيادة الضرائب. وتهدف السياسة المالية في الأردن: إلى تخفيض عجز الموازنة العامة من خلال ترشيد هيكل النفقات العامة وتطوير هيكل الإيرادات العامة بما يعزز من الاستقرار المالي.

2. السياسة النقدية:

وهي إستخدام أدواتها المتمثلة في أسعار الفائدة ونسبة الاحتياطي القانوني وعمليات السوق المفتوحة للتأثير على الطلب الكلي وفي حالة التباطؤ أو الركود يمكن تحفيز الطلب الكلي من خلال خفض أسعار الفائدة و/أو خفض نسبة الإحتياطي و/أو عدم إصدار شهادات الإيداع (شراء). ففي حالة وجود ضغوط تضخمية يمكن تقليص الطلب الكلي من خلال رفع أسعار الفائدة و/أو رفع نسبة الإحتياطي و/أو إصدار شهادات الإيداع (بيع). وتهدف السياسة النقدية في الأردن: أسلوب الإدارة غير المباشرة (1993) بالإعتماد على عمليات السوق المفتوحة لترسيخ الاستقرار النقدي وتعزيز الإحتياطيات والثقة بالدينار بما يعزز من مقومات النمو المستدام في بيئة أسعار مستقرة نسبياً.

➤ سياسات تعزيز جانب العرض: هي السياسات التي تؤثر على العرض الكلي في الأجل الطويل لمعالجة الإختلالات الهيكلية، ومن أهمها:

1. سياسات توسيع الطاقة الإنتاجية الرامية إلى:

✓ زيادة معدلات الاستثمار.

✓ تحسين نوعية الاستثمار.

✓ تشجيع الادخار.

يتم ذلك من خلال:

✓ تحسين نظام الضرائب.

✓ هيكل مناسب لسعر الفائدة.

2. سياسات رفع كفاءة استخدام عوامل الإنتاج: وهي السياسات الرامية إلى رفع مستوى الإنتاجية وتحسين كفاءة تخصيص الموارد المتاحة (عوامل الإنتاج) وإستخداماتها ويتم ذلك من خلال إيجاد الأسواق الكفؤة لتلك الموارد عن طريق:

✓ إصلاح سوق العمل.

✓ إصلاح القطاع المالي.

✓ إصلاح القطاع العام.

✓ إصلاح التشوهات في الأسعار.

3. سياسات الإصلاح الهيكلي: قد تتقاطع مع السياسات السابقة وتشمل ما يلي:

✓ إصلاح المالية العامة بما فيها الإصلاح الضريبي والإنفاق والموازنة.

✓ إعادة الهيكلة والتخصية.

✓ تحرير الأسعار.

✓ إصلاح القطاع المالي.

✓ تحرير التجارة الخارجية.

### **الإصلاح المالي في الأردن من وجهة نظر الأجنحة الوطنية:**

يرتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مباشرة بمدى تطور الخدمات المالية وسوق رأس المال، وهي القنوات المالية الرئيسة لتمويل المشاريع الجديدة ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقوم عادة في الاقتصاديات الحديثة بتشغيل ثلثي القوى العاملة. كما أن توافر الخدمات المالية المتطورة والمنافسة يعد ركيزة أساسية لزيادة الادخار الوطني وتوزيعه على الاستثمارات الأكثر مردوداً. لذلك، لا بد من مواجهة التحديات الهيكلية والتشريعية والتنظيمية والفنية التي تبطئ نمو قطاع الخدمات المالية وتطوره.

<sup>1</sup> الأجنحة الوطنية، <http://www.parobserver.org>

ولدى تحليل أداء قطاع الخدمات المالية في المملكة، تبين أنه جيد بصورة عامة، مقارنة مع البلدان الأخرى في المنطقة بحسب المعايير الدولية. فقد استفاد هذا القطاع من الارتفاع المتواصل في النشاط الاقتصادي ومن تدفق رؤوس الأموال في السنوات الأخيرة. وقطعت الهيئات التنظيمية والرقابية على مؤسسات القطاع المالي شوطاً كبيراً في السنوات القليلة الماضية في تحديث الأطر التنظيمية والإجراءات الرقابية وفق المعايير الدولية المعتمدة. كما أن التطورات التي شهدتها البيئة المصرفية كإدخال أدوات مالية جديدة، وزيادة المنافسة، والتركيز على الخدمات المصرفية للعملاء، قد أدت إلى تحسن فرص الحصول على التمويل بدرجة أفضل.

ومع ذلك، فإن قطاع الخدمات المالية يواجه عدة تحديات، منها:-

1. تشوه هيكلية قطاعي المصارف والتأمين.
  2. ضعف التعاون والتنسيق بين هيئات التنظيم والرقابة المختلفة.
  3. التمييز في المعاملة الضريبية بين بعض المنتجات المالية.
  4. بطء تنظيم الخدمات المالية الجديدة.
  5. ضعف قطاع التأمين وسوق رأس المال الثانوية، فيما يبقى الحصول على تمويل للشركات المبتدئة والمشاريع الصغيرة يواجه مشاكل عدة.
- في ضوء ذلك، لا بد من تشجيع عمليات الاندماج في قطاعي المصارف والتأمين من أجل إنشاء كيانات مالية كبيرة مهيأة بصورة أفضل للمشاركة في تمويل المشاريع التنموية، والمنافسة على المستوى الإقليمي. وينبغي أيضاً إنشاء لجنة دائمة لمراجعة وتحديث الأطر القانونية المتعلقة بالأنشطة المالية والمصرفية بصورة مستمرة في ضوء المستجدات التي تشهدها الأسواق العالمية. كما يتعين مواصلة الجهود لتطبيق المعايير التنظيمية والرقابية وقواعد الحوكمة الرشيدة بما ينسجم مع متطلبات Base II والمبادئ التي أصدرتها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة أبعاد الهيئات التنظيمية والرقابية عن أي

تأثير سياسي ضمناً لقيامها بواجباتها بكل مهنية مع تعزيز التعاون والتنسيق فيما بينها. فضلاً عن ذلك، فإنه يتوجب إنشاء مراكز للمعلومات الائتمانية، وشركة لتصنيف المؤسسات العاملة في القطاع المالي من أجل تطوير مصادر المعلومات حول الخدمات المالية وتعزيز شفافيتها، كما يتوجب مأسسة التعاون والتنسيق بين الجهات العاملة في مجالي التعليم والتدريب للإرتقاء بنوعية المهنيين في هذا الحقل، وزيادة مستوى الوعي بالخدمات المالية.

وهناك حاجة أيضاً لتطبيق مبادرات تهدف إلى تشجيع المعاملات الإلكترونية وتسهيلها وإتاحتها للجميع لتحقيق مزيد من التطور في قطاع الخدمات المالية. أما فيما يتعلق برأس المال المبادر، فينبغي إنشاء صندوق مشترك بين القطاعين العام والخاص من أجل الاستثمار في الشركات الأردنية المبتدئة، على أن يرافق ذلك إطلاق برنامج إئتماني لدعم رواد الأعمال وتسهيل حصولهم على التمويل. كما يجب تطوير قطاع الإقراض المتناهي الصغر من خلال تهيئة البيئة المناسبة لإجتذاب مشاركة القطاع الخاص فيه، بما في ذلك تنظيمه، والتعريف بالفرص الاستثمارية المتاحة ضمن نطاقه، وإنشاء قاعدة بيانات شاملة تغطي نشاطاته كافة، مع توفير التدريب والبنية التحتية الملائمة.

أما هياكل الرسوم والضرائب المتعلقة بالخدمات المالية، فهي بحاجة إلى المراجعة بهدف تبسيطها، وإزالة أية ازدواجية في المعاملات الضريبية لا سيما ذات الصلة بالأوراق المالية وخدمات البنوك الإسلامية. كما ينبغي مراجعة الأطر التنظيمية والتشريعية لتشجيع الادخارات طويلة الأجل، والمنتجات التأمينية وبخاصة تلك المتعلقة بالمسؤولية المهنية، والكوارث الطبيعية، والأخطار الزراعية.

ويواجه تطور القطاع المالي أيضاً مشكلة التقاضي من حيث الوقت الطويل اللازم لفض النزاعات، وما يترتب على ذلك من هدر للموارد المالية، لذا لا بد من تبني تطبيق حلول النزاع البديلة، ووضع الأطر القانونية اللازمة لتنظيمها بما يكفل حماية حقوق أطراف النزاع.

تعاني المالية العامة في المملكة من إختلالات وعجوزات مزمنة، وبرغم التحسن النسبي للأداء المالي، إلا إن وجود عجز كبير في الموازنة العامة (قبل المساعدات) بنسبة تصل إلى حوالي 12٪ إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبلوغ نسبة الدين العام 91٪ إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004، يؤكد الحاجة الملحة لإعادة هيكلة الموازنة العامة بهدف خفض هذا العجز والوصول إلى نسبة الدين العام التي حددها قانون الدين العام بنسبة 80٪ إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويتطلب تحقيق ذلك تنفيذ إصلاحات جذرية لتحسين أداء الموازنة العامة وزيادة كفاءة الأداء الحكومي اللذين يعتبران جوهر مبادرات الإصلاح المالي وهدفها. ويعتبر تنفيذ هذه المبادرات الركن الأساسي اللازم لتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية المنبثقة عن الأجندة الوطنية.

ويعود ارتفاع عجز الموازنة العامة بشكل رئيسي إلى ارتفاع النفقات العامة المدفوعة أساساً بالنفقات الرأسمالية، ونفقات الدفاع والأمن ورواتب القطاع العام والتقاعد. ومما يزيد من عمق هذه المشكلة، الإنخفاض المتوقع في المنح والمساعدات الخارجية مقروناً بارتفاع تكلفة دعم مشتقات النفط.

### وتتضمن الإصلاحات المقترحة لخفض النفقات العامة

1. تحسين إدارة الدين العام.
2. إلغاء الدعم المقدم لمشتقات النفط والسلع الأخرى مع توجيه المعونة إلى الفقراء في الوقت نفسه.
3. خفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة.
4. إعادة هيكلة نظام التقاعد العام من أجل تخفيف عبء نفقات رواتب التقاعد عن الموازنة العامة.
5. إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية من أجل تحسين فعالية فاتورة أجور ورواتب القطاع العام.

6. تسريع تنفيذ برنامج التخصيصية لإستخدام عوائده في تمويل بعض هذه الإصلاحات.

ويتوقع أن يؤدي تنفيذ مبادرات الإصلاح المالي الحكومي الواردة إلى خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتتراوح بين 3٪ و 4٪ بحلول العام 2009، وقد يتحول إلى فائض إبتداء من العام 2016.

### أما في جانب الإيرادات العامة:

1. النظام الضريبي بحاجة للمراجعة لضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية.
2. الحد من الإجتهااد وإزالة مواقع الغموض أو الإزدواجية مع تحسين إجراءات التحصيل ورفع كلفة التهرب الضريبي.
3. كما يجب أن تشمل هذه المراجعة خفض ضغوطات ضريبة الدخل المرتفعة مقرونة بتوسيع قاعدة ضريبة المبيعات على المواد غير الأساسية من أجل زيادة الإيرادات العامة.
4. يجب تطوير الإدارات الضريبية من أجل تعزيز الثقة بينها وبين المكلفين وضمان إرتقاء نوعي وكمي في عمليات التحصيل.

### وفيما يتعلق بكفاءة الأداء الحكومي:

فإنه ما زال متدنياً ويمثل عبئاً على الموازنة العامة وعلى المواطنين والمستثمرين على حد سواء. ويلاحظ ذلك من خلال تعمق البيروقراطية وارتفاع تكاليف تقديم الخدمات العامة. ومن بين العوامل الرئيسة التي تؤثر سلباً في كفاءة الخدمات الحكومية وجودتها، وجود هيكل تنظيمي حكومي كبير ومشتت ومتداخل، وسياسات خدمة مدنية غير فاعلة، إضافة إلى الصعوبات التي تواجه عملية تطوير الموازنة العامة.

ولمعالجة هذه التحديات، لا بد من تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام الذي وافق عليه مجلس الوزراء في العام 2004 وذلك لتحسين إدارة الموارد في القطاع العام والإرتقاء بتنظيمها. ويشمل هذا البرنامج ثمانية مكونات رئيسة هي:

1. صنع السياسات واتخاذ القرارات.
2. إدارة الأداء الحكومي.
3. تحسين نوعية الخدمات الحكومية.
4. هيكلية الجهاز الحكومي.
5. إدارة الموارد البشرية.
6. إصلاح الإدارة المالية.
7. إدارة البرنامج والإتصال الخاص به.
8. بالإضافة إلى ذلك يجب تعزيز وتطوير آليات الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي وضمان إستقلالية ديوان المحاسبة بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية.
9. وأخيراً، يجب تطوير الإستراتيجية الشاملة للحكومة الإلكترونية وتنفيذها لزيادة إنتاجية الحكومة والإرتقاء بنوعية خدماتها.

### **مبادرات الأجندة الوطنية**

**وتم تطوير مبادرات الاجندة في ضوء تفاعل ثلاثة أبعاد رئيسية:**

➤ **البعد الأول: الحكومة والسياسات وتشمل:**

- ✓ إيجاد البيئة الاستثمارية المناسبة.
- ✓ الإنضباط المالي.
- ✓ الحكم الرشيد.
- ✓ التنمية المؤسسية.
- ✓ التنافسية الاقتصادية.
- ✓ تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة.

---

---

✓ تعزيز الأمان الاجتماعي.

➤ البعد الثاني: الحقوق والحريات الأساسية وتشمل:

✓ المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

✓ المساواة أمام القانون.

✓ تكافؤ الفرص.

✓ حرية التعبير.

✓ إيجاد قطاع إعلامي حر ومسؤول.

➤ البعد الثالث: الخدمات والبنية التحتية والقطاعات الاقتصادية وتشمل:

✓ تطوير خدمات النقل العام.

✓ تطوير المصادر المائية وإستخدامها بشكل أمثل.

✓ تعزيز الصناعة المصرفية.

✓ توسيع إستخدام تقنية الإتصالات والمعلومات.



**اشتمل محور الإصلاح المالي الحكومي على السياسات التالية:**

**1. ترشيد الإنفاق العام وزيادة كفاءة تخصيص الموارد:**

✓ وقف دعم الشعير والنخالة ضمن حساب الإتجار.

✓ رفع الدعم عن المشتقات النفطية.

✓ هيكله دعم المؤسسات.

## 2. تخفيف أعباء فاتورة التقاعد:

✓ إعداد الدراسات الإكتوارية والإدارية لتقييم إمكانية نقل الموظفين المدنيين

العاملين في الجهاز الحكومي حالياً والمشاركين في التقاعد المدني قبل 1995

إلى الضمان الاجتماعي.

✓ أتمتة نظام التقاعد الحكومي وربطه بدائرة الأحوال المدنية والمؤسسة العامة

للضمان الاجتماعي.

## 3. تخفيف أعباء المديونية:

✓ استخدام أساليب خفض حجم الدين العام الخارجي.

✓ استخدام أدوات التحوط والمشتقات المالية.

✓ تطوير سوق الإصدارات الأولية والثانوية لأدوات الدين الحكومي.

## 4. تعزيز الإيرادات المحلية:

✓ تعديل الأطر القانونية لتنص على قيام الهيئات والمؤسسات العامة دون

إستثناء لتحويل كامل فوائضها المالية المحققة سنوياً إلى الخزينة العامة.

✓ مشروع الإصلاح الضريبي الشامل.

## 5. تطوير وتحسين منهجية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة:

✓ تصنيف الموازنة العامة حسب أحدث المنهجيات الدولية GFMIS 2001

✓ تطوير عملية إعداد الإطار المالي متوسط المدى.

✓ حوسبة أنظمة الموازنة العامة وربط كافة وحدات الموازنة مع وزارة المالية

الالكترونية (GFMIS).

✓ رفع كفاءة التدفقات النقدية للخزينة العامة.

✓ دراسة وتحليل واقع النفقات قطاعياً PER.

✓ تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج.

✓ إنشاء حساب الخزينة الموحد.

## 6. بناء القدرات في وزارة المالية:

---

---

✓ إنشاء وحدة السياسات المالية الكلية لتعمل على مستوى الوزارة والدوائر.

✓ إعادة هيكلة الوزارة والدوائر التابعة للوزير.

✓ إنشاء مركز التدريب التابع للوزارة.

✓ تأهيل العاملين في وزارة المالية.

7. الإرتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين:

✓ تطبيق أنظمة الدفع الإلكتروني لقبض الإيرادات (E. Payment)

✓ إيجاد نظام ضريبي للأبنية والأراضي محوسب ومتكامل وموحد يخدم كافة

المراكز المالية والبلديات.

✓ برنامج التوعية المالية.



## 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 وانهايار 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> رافت 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 تنظمة 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

ورقماً 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."

وخلاصة 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>

<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 المنفذه 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:

تتمثل 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 وتدبير 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 وبتصنيف 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 وإنفاقها في الأوجه المخصصة لها في القانون. وما إقرار مجلس الأمة للموازنة إلا ترخيصاً منه للحكومة بالجباية والإنفاق خلال السنه 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 بالتدقيق 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 ابتداءً 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 وتحديداً 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 وتحديداً 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 تلي احتياجات 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 بملخص 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 بمحصول 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 بالحروقات 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.
- ✓ تقيد 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 للتعين 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 لإلغاء 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 التغييرية على المشروعات المحال عطائها إستناداً إلى نظام الأشغال الحكومية ونظام اللوازم العامة إلا بعد الحصول على مستند إلتزام 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) وبحيث يتم الصرف على تلك المشاريع  
بالقدر الذي يرد من هذه المنح.

- تعديل قانون ضريبة الدخل بحيث يتم إعتداد مبدأ التكليف التصاعدي.
- مكافحة التهرب والتجنب الضريبي إلى جانب تقليص المتأخرات الضريبية وفق إستراتيجية واضحة.
- ضبط الاعفاءات الضريبية وحصرتها 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 الاحتياجات 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 موازاتها 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 الاعتبار 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 الملتزم 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 موازاناتها.
- 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 المعده لهذه الغاية من قبل دائرة الموازنة العامة.
- تفعيل دور المحافظين والمجتمعات المحلية في المحافظات في تحديد الإحتياجات التنموية فيها والتنسيب 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 لمحافظات 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 بالتتابع (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 اضافة 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 بالتتابع 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 وتقر 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.رافت 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 بصدر (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 وتحقق دورة الموازنة العامة في ظل إطار دستوري واضح ومحدد.

---

<sup>1</sup> المادة (1/56) يصدر رئيس الوزراء الأوامر المالية الخاصة يأذن فيها بالصرف من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة المرصودة في قانون الموازنة العامة.

المادة (56/ب) يصدر وزير المالية الأمر المالي العام يأذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الجارية كما يصدر الأوامر المالية الخاصة يأذن 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. تتسلم 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 سالفة 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) من الدستور.
6. لا يقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان وفقاً للمادة (5/112) من الدستور.
7. بعد الإستماع إلى رد الحكومة يتم الإقتراع على مشروع قانون الموازنة العامة فصلاً فصلاً وفقاً للمادة (2/112) 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 بإحالتة 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 (2/112) من الدستور الأردني تنص على أنه يقترح 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 (بموجب التعديل المنشور 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 12/1 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.

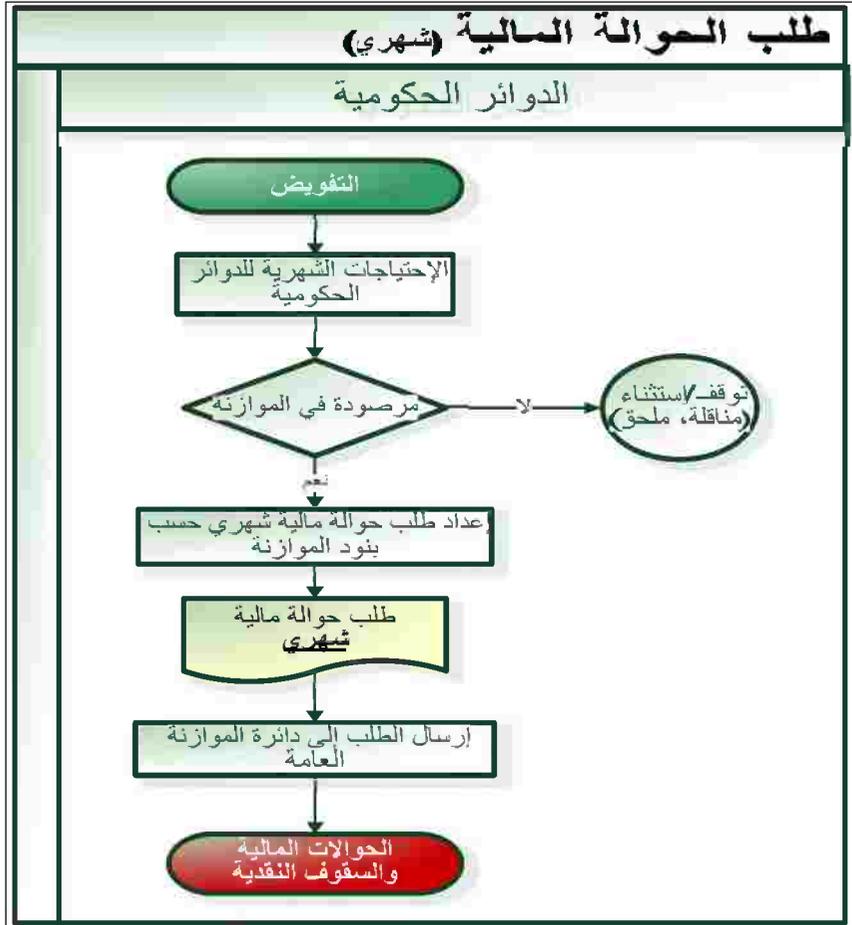
### 4. إصدار الحوالات المالية الشهرية:

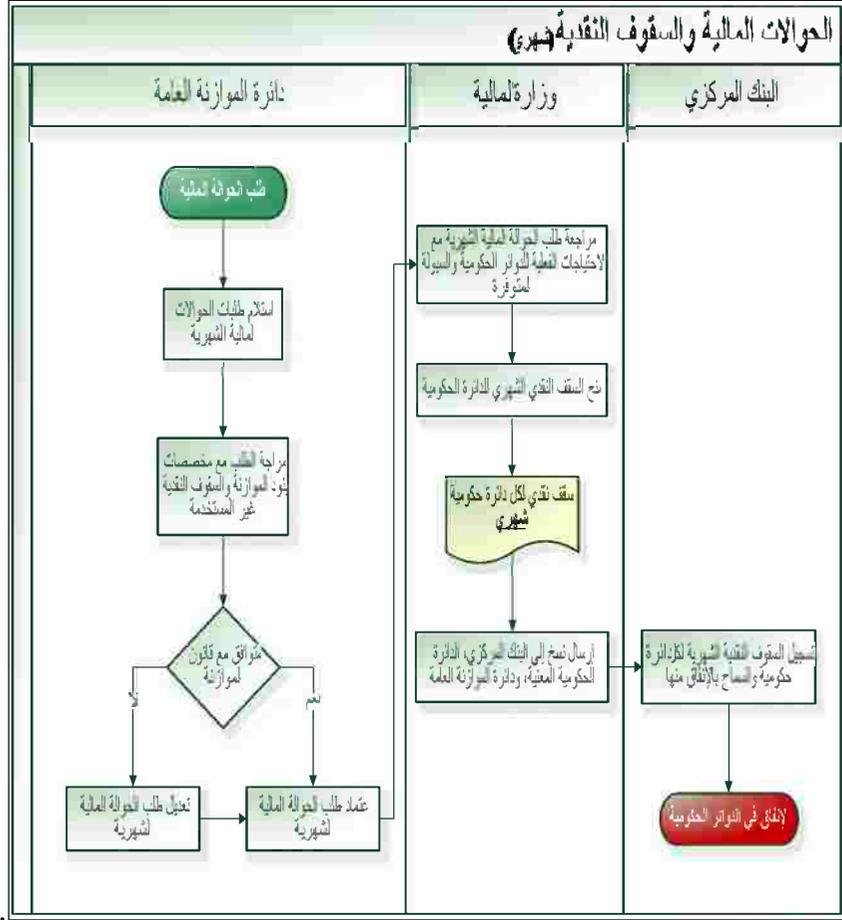
✓ ينص قانون الموازنة العامة على أن الإنفاق يتم بموجب حوالات مالية شهرية مصدقه من دائرة الموازنة العامة، حيث ترسل الوزارات والدوائر الحكومية الحوالات المالية الشهرية لدائرة الموازنة العامة ويتم تدقيقها من قبل محلل الموازنة لتتم المصادقة عليها من قبل مدير عام الموازنة وترسل نسخة منها إلى كل من وزارة المالية 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):

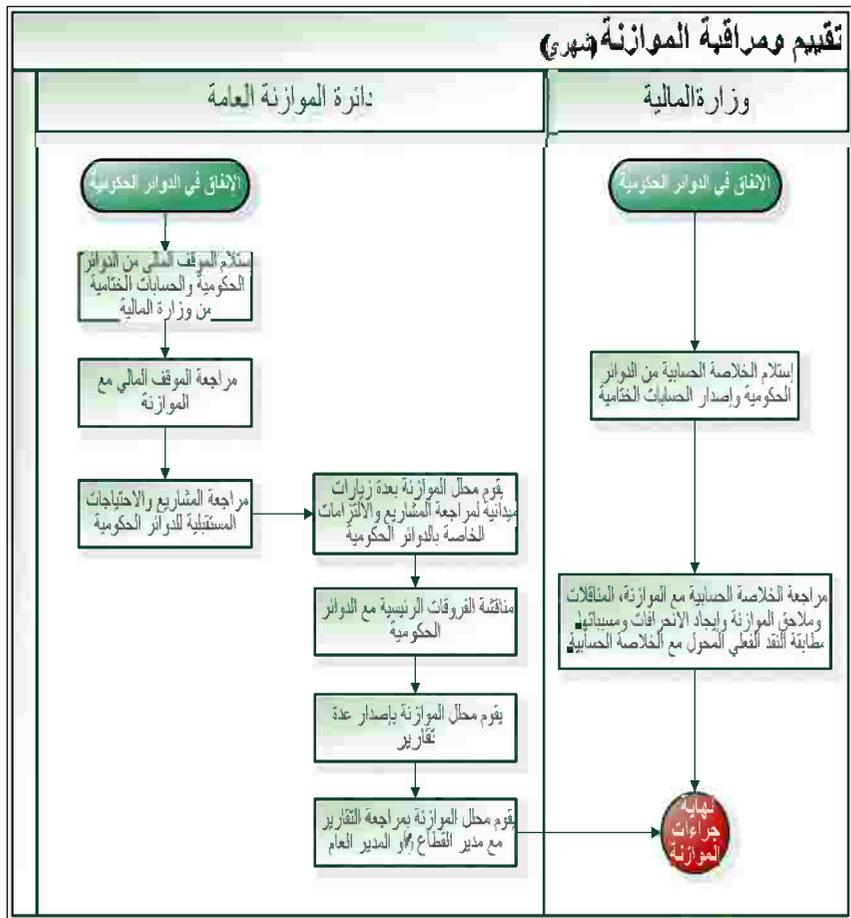
يقصد بالمخصص الإضافي الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن المخصصات الواردة في قانون الموازنة العامة، ويأخذ المخصص الإضافي نفس الخطوات المشار إليها سابقاً عند إعداد الموازنة العامة من إعداد وتحضير وعرض على السلطة التشريعية ومناقشة وإعتماد ومصادقة، ويعتبر ملحق قانون الموازنة جزءاً من قانون الموازنة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



## نماذج إعداد الموازنة العامة:

-115									
2012									
2013	2015	2014	2013	2012	البيع	في /	مقر 2012	2011	مقر 2012
									-1 (400)
									-2 (800)
									-3 (1200)
									-4 (1600)
201: 201: كية:									
									-1
									-2
									-3
									-4
									-5
									-1
									-2
									-3
									-4
									-5

-301									
2012									
2013	2015	2014	2013	2012	البيع	في /	مقر 2012	2011	مقر 2012
									-1
									-2 بطن / مل
									-3 البراق
									-4 لاديت
201: 201: كية:									
									-1
									-2
									-3
									-4
									-5
									-1
									-2
									-3
									-4
									-5





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 ماليةية :

- 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 تلي 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 ل يتم 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 رئاسة 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 يبيدها 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.
- تفریغ 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 المواقف 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:

✓ ترفيعات 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 للثلاث 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 والمسائلة.
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 الملتمزم بها حسب البرامج والمشاريع والبنود.
3. مقارنة حجم التمويل المتاح الذي تم تقديره في إطار الموازنة متوسط المدى مع النفقات الملتمزم 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 الملتمزم 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 الرؤيا والرسالة:**

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

### **الأهداف الإستراتيجية:**

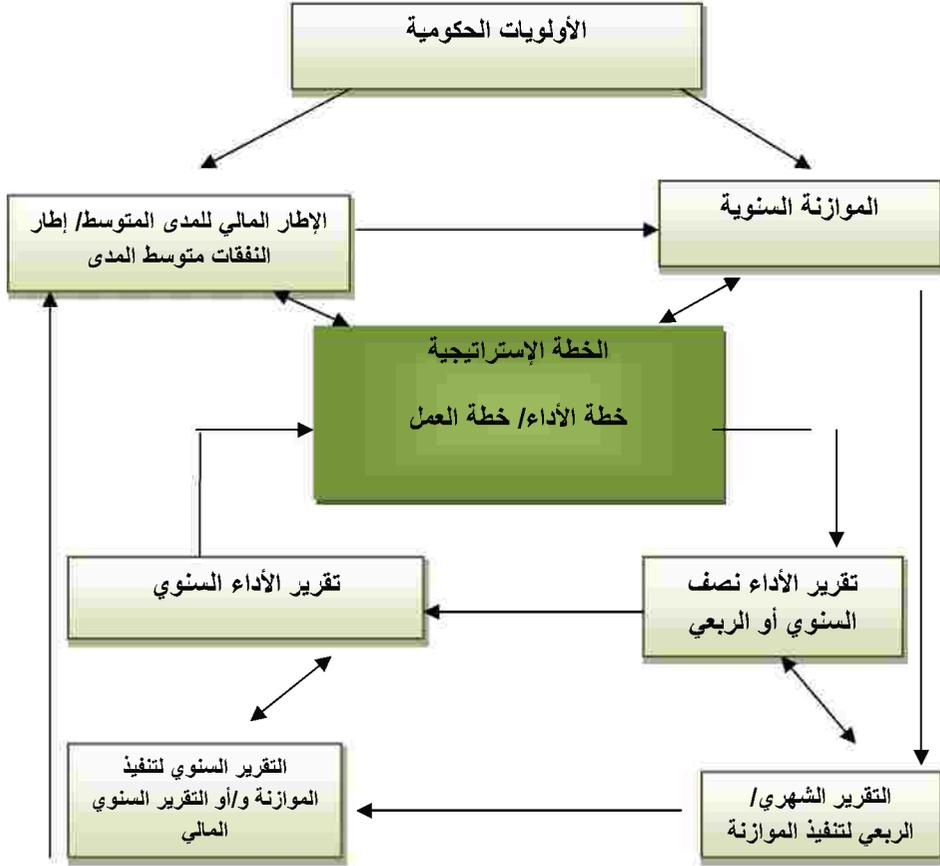
- يتضمن التخطيط الإستراتيجي تحديد الأهداف الإستراتيجية ( الإنجازات الكلية المراد تحقيقها) والإستراتيجيات (جميع الوسائل والمنهجيات لإنجاز الأهداف الكلية للمؤسسة).
- هي النتائج التي توجة الوزارة / الوحدة الحكومية برامجها ومشاريعها ونشاطاتها لتحقيقها.
- يجب أن تكون الأهداف الإستراتيجية واضحة ومحددة وأن 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 الرئيسة 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.

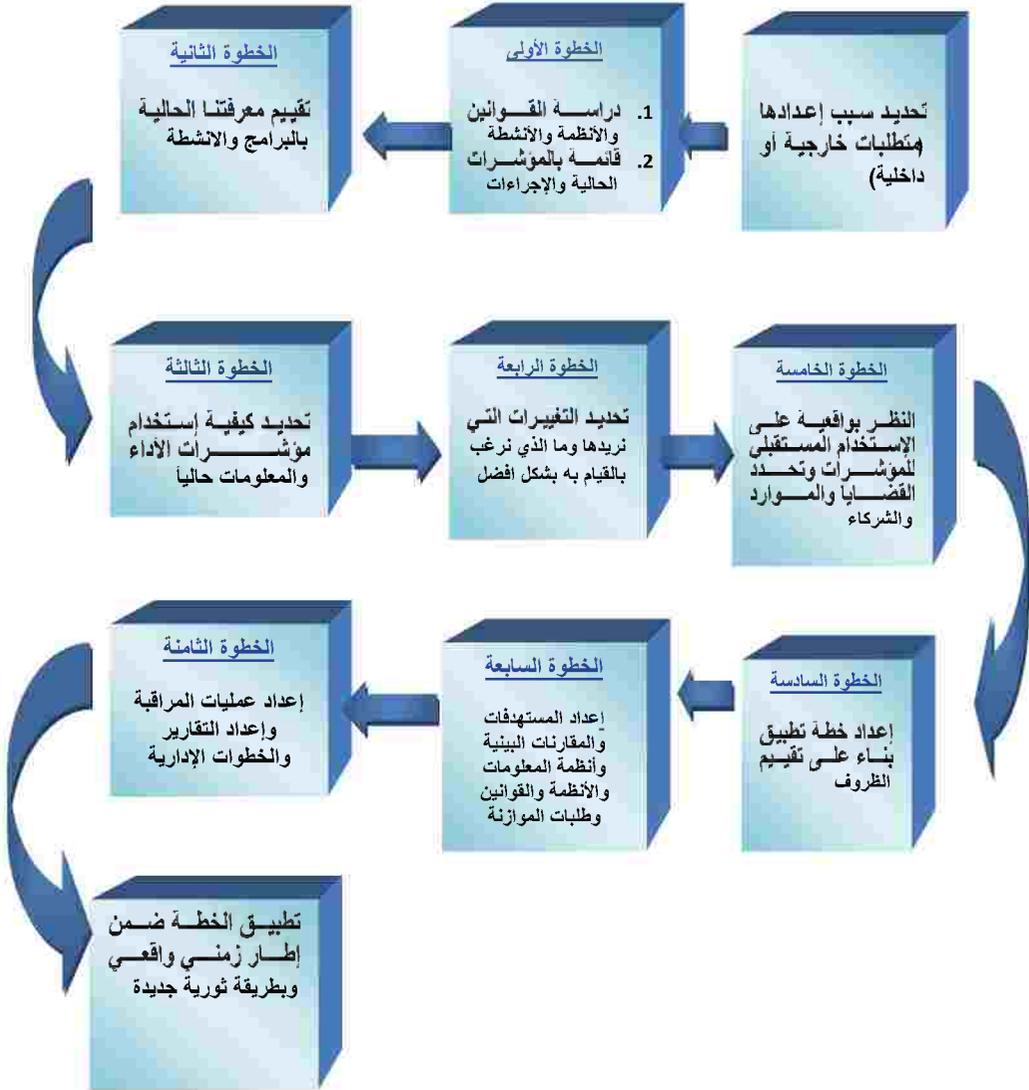
✓ توفير أساس شفاف لعملية اتخاذ القرار.

✓ توفير التغذية الراجعة حول الكثير من الاستخدامات ولكثير 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 الوفرة 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 والناجحة 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.

---

## الفصل (الساوس) خارطة الحسابات

### تعريف خارطة الحسابات:

خارطة الحسابات هي العمود الفقري لحسابات الدولة كما انها العمود الفقري لمشروع GFMIS، وهي عبارة عن شجرة حسابات توضح وتبين جميع الحسابات الرئيسية والفرعية وترابطها مع بعضها البعض موضحة بشكل تسلسل رقمي ذات مؤشر حسابي، وتتكون خارطة الحسابات من (60) خانة و(10) مقاطع تغطي احتياجات تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومي.

### هيكل خارطة الحسابات:

- التصنيف التمويلي
- التصنيف التنظيمي
- التصنيف الوظيفي
- تصنيف البرنامج
- التصنيف الجغرافي
- حسابات دفتر الأستاذ العام:
  1. الإيرادات
  2. النفقات
  3. حسابات الميزانية العمومية
- تصنيف مقطع التوازن
- تصنيف نوع الموازنة
- تصنيف احتياطي 1
- تصنيف احتياطي 2

## أهداف خارطة الحسابات الجديدة:-

- توفير معلومات تحليلية شاملة للإدارة المالية.
- تعزيز الشفافية في إدارة الإيرادات والرقابة على النفقات.
- دعم متطلبات عملية إعداد التقارير على مختلف مستويات السلطة التشريعية
- التوافق مع GFMiS2001
- دعم الموازنة الموجهة بالنتائج.
- توحيد تصنيف الموازنة وخارطة الحسابات بين إدارة الموازنة والإدارة المحاسبية.
- تطبيق هيكل موحد لدفتر الاستاذ العام الخاص بالإيرادات والنفقات وحسابات الميزانية العمومية.

## التصنيف التمويلي:

- يشير التصنيف التمويلي لنوع ومصدر التمويل للمعاملة المالية ذات العلاقة
- يوفر هيكل التصنيف التمويلي هيكلية لمختلف مصادر التمويل المتعددة لمصادر الاموال المتنوعة والتي تكون:

• ضمن الموازنة العامة الإيرادات المحلية والقروض والمنح... الخ

• خارج الموازنة العامة والتي تعتبر مصادر التمويل الذاتية

هيكل رموز التصنيف التمويلي:

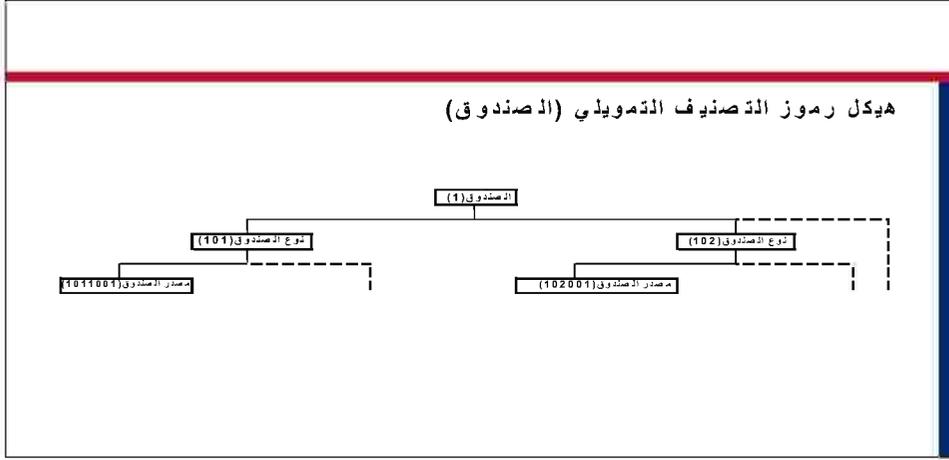
الصندوق: (خانة واحدة)

نوع الصندوق : (خانتين)

مصدر الصندوق: ( ٣ خانات)

العدد الإجمالي لخانات رموز تصنيف الصندوق : ( ٦ خانات)

## هيكل رموز التصنيف التمويلي الصندوق:



### التصنيف التنظيمي:

➤ يحدّد التصنيف التنظيمي الوزارات والدوائر الحكومية والمديريات والأقسام التي تتعلق بها المعاملات المالية.

➤ يوفر هيكل التصنيف التنظيمي إطار عمل للمؤسسات ذات المستويات المتعددة لإدارة مستويات الموازنة المختلفة الخاصة بالوزارات والدوائر

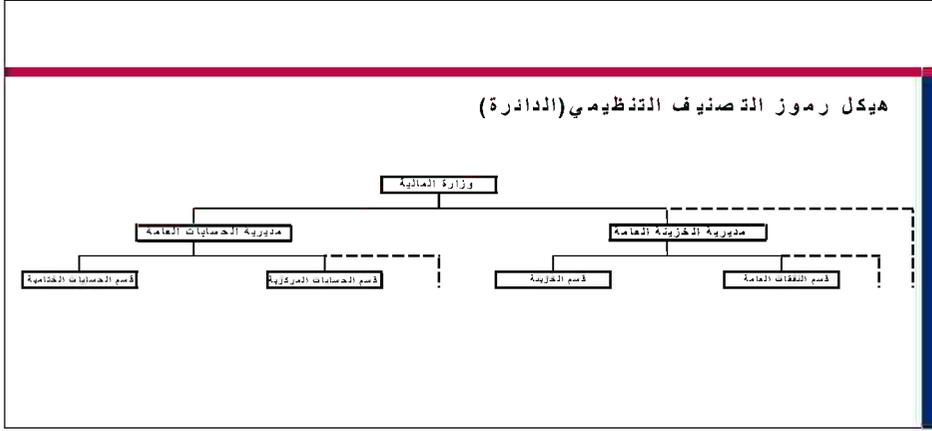
هيكل رموز تصنيف الدائرة:

دائرة / وزارة / فصل (4 خانات)

مديرية (2 خانة)

قسم (3 خانات)

العدد الإجمالي لرموز تصنيف الدائرة (9 خانات)



### هيكل رموز تصنيف الدائرة:

قسم النفقات الرأسمالية قسم الحسابات الجارية

مدير النفقات العامة

قسم الحسابات الحكومية قسم الحسابات الختامية

مدير الحسابات العامة

وزارة المالية

### التصنيف التنظيمي:

➤ يتم تطبيق هيكل التصنيف الوظيفي لتصنيف كل نفقة موازنة تم صرفها والتي تتعلق بوظائف الحكومة وفقاً لدليل احصاءات مالية الحكومة لسنة (GFMIS2001) 2001

➤ يعرض التصنيف التنظيمي الدوائر والوزارات الحكومية والمديريات والأقسام التي تتعلق بها المعاملات المالية.

هيكل رموز التصنيف التنظيمي:

دائرة/ وزارة (فصل) 4خانات

مديرية 2خانة

قسم 3خانات

العدد الإجمالي لرموز التصنيف التنظيمي (9خانات)

## التصنيف الوظيفي:

➤ يتم تطبيق هيكل التصنيف الوظيفي لاحصاءات مالية الحكومة وذلك لتصنيف نفقات الموازنة وفقاً لنوع الوظيفة التي تقوم بها الحكومة.

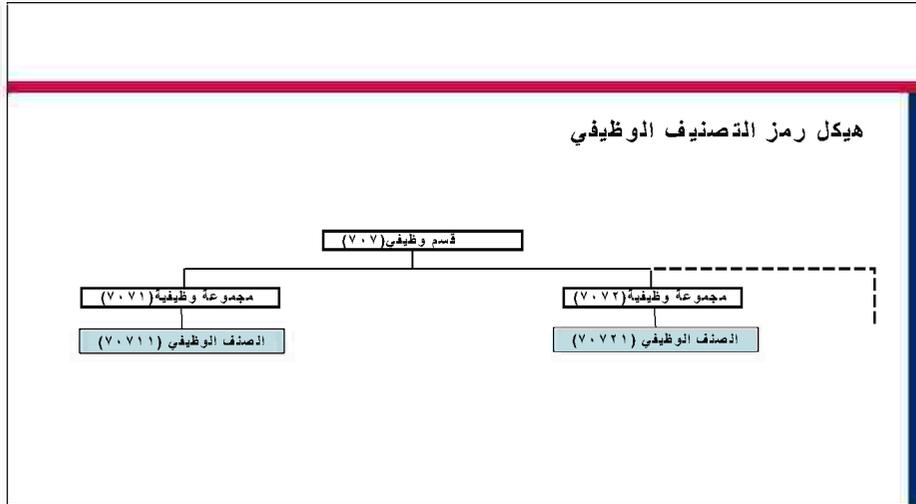
هيكل رموز التصنيف الوظيفي:

قسم وظيفي (3 خانات)

مجموعة وظيفية (1 خانة)

مجموعة وظيفية فرعية (1 خانة)

العدد الإجمالي لخانات الرمز الوظيفي (5 خانات)



## تصنيف البرنامج:

➤ يمكن تصنيف الموازنة من انحياز نفقات الموازنة مع سياسات وأولويات الحكومة كما يسأهم في دعم الموازنة الموجهة بالنتائج.

➤ يزود تصنيف البرنامج بثلاثة مستويات من التبويب (التقسيم لمجموعات) من أجل تنظيم برامج نفقات الموازنة.

هيكل رموز تصنيف البرنامج:

4 خانات

البرنامج

برنامج فرعي 2 خانة  
نشاط- مشروع 3 خانات  
العدد الإجمالي لخانات رمز تصنيف البرنامج (9خانات)

### التصنيف الجغرافي:

➤ يحدد التصنيف الجغرافي الموقع سواء كان إقليم أو محافظة أو لواء وذلك لبيان أين تم صرف وتحصيل النفقات والإيرادات.  
هيكل رمز التصنيف الجغرافي:

أقليم 1 خانة  
محافظة 1 خانة  
لواء 2 خانة  
قرية 2 خانة

العدد الإجمالي لخانات رمز التصنيف الجغرافي (6 خانات)

### تصنيف حسابات دفتر الأستاذ العام:

➤ يتم في حسابات دفتر الأستاذ العام تصنيف معاملات النفقات والإيرادات وفقاً لنوع النفقات المصروفة أو الإيرادات المستلمة.  
➤ كما يتم استخدام هذا التصنيف في بنود الميزانية العمومية كالأصول (الحسابات البنكية وأصول أخرى) والإلتزامات (حساب الأمانات والتزامات أخرى) ورأس المال.

هيكل رمز تصنيف حسابات الأستاذ العام:

نوع الحساب 1 خانة  
نوع البند 1 خانة

## الفصل السابع

### برامج الإصلاح الإداري وأهميتها

#### مقدمة:

يعد التغيير إحدى سمات العصر الحالي ويعود السبب في ذلك إلى التغييرات المتسارعة في عدد من المجالات من أهمها ثورة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة وتطبيقه، كل هذه الأمور أدت إلى أحداث تغييرات في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية وغيرها .وتبعًا لذلك فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة مثل تلك التحديات سواء على المستوى الجزئي أي المنظمة، أو المستوى الكلي أي الدولة . إن هذه التغييرات إذا لم تصاحبها عملية تكيف ستظهر نتائجها من خلال عدد من المظاهر السلبية سواء في النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية وهو ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري

ولمواجهة ظهور مثل هذه المظاهر ، لابد من تبني برامج عملية شاملة لتصب في مجرى التطور الضروري في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة . وهذا ما يمكن تسميته ببرامج الإصلاح الإداري. مما سبق يمكن الاستدلال على أن الإصلاح الإداري يمثل عملية مستمرة باعتبارها مرتبطة بالتغيير .ونظرًا لأن التغيير حالة مستمرة فإن الإصلاح الإداري يجب أن يتصف بالاستمرارية .من جهة أخرى فإن برامج الإصلاح الإداري يفترض بها أن تتصف برؤية شمولية لكل مناحي النشاط. ونظرًا لأن الإدارة هي العصب لكل النشاطات، فلا بد للجهاز الإداري أن يكون له نصيب في التكيف ضمن هذه التغييرات.

## أهداف برامج الإصلاح الإداري:

تهدف برامج الإصلاح الإداري إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية من وزارات ودوائر ومؤسسات عامة وتخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها ومنتجاتها للمواطن العادي من خلال أحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها .

## طرق الإصلاح الإداري:

ثمة طريقتان لتنفيذ برامج الإصلاح الإداري هما الطريقة الجذرية في إدخال التغييرات ثم الطريقة الجزئية أو التقليدية في إدخال التغييرات على مؤسسة الجهاز الحكومي وهي كما يلي:

### الطريقة الأولى:

1. تتضمن إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل مؤسسات الجهاز الحكومي وتنظيمها وأهدافها . وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات تم تطبيقها في مؤسسات القطاع الخاص وبعض مؤسسات القطاع الحكومي في الدول الغربية في حين تحاول بعض الدول النامية ، ومنها العربية ، تطبيق بعض هذه الاتجاهات وبدرجات محدودة من النجاح حتى الآن

2. تقليص إعداد العاملين في الجهاز الحكومي وهو أكثر الحلول جذرية التي بدأ يتكرر ذكرها في الدول النامية في السنوات الأخيرة مع تزايد ضغوط مؤسسات الإقراض الدولية ومطالبتها الدول النامية بتخفيض إعداد العاملين في مؤسسات الجهاز الحكومي وتخفيض حجم الموازنة المخصصة لذلك في محاولة لإيجاد توازن في توزيع الموارد على مستوى المجتمع ويواجه هذا الاتجاه عقبات ومصاعب سياسية واجتماعية تجعل عملية تطبيقه محفوفة بالمخاطر للنظام السياسي خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديلة في مؤسسات القطاع الخاص الذي لم يكن ناشطاً في هذه الدول نتيجة سياستها الماضية في التخطيط الشمولي والسيطرة على المجتمع وموارده . وتحتاج هذه الطريقة إلى رفع الكفاءة المالية وتوفير حوافز للموظفين لترك

الخدمة وإعادة التأهيل وفترة زمنية لإيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الخاص بعد البدء بتنشيط مؤسساته لامتنصاص فائض العمالة الحكومية والمتقدمين الجدد لسوق العمل . فضلاً عن ذلك ضرورة أحداث تغيير في نظرة وسلوك الأفراد والعاملين والمتقدمين إلى العمل في مؤسسات الجهاز الحكومي مع اعتماد مبدأ الكفاءة في اختيار الموظفين الحكوميين واختيار الأفضل مع دفع رواتب واقعية مساوية لما يدفع في مؤسسات للقطاع الخاص ومراعاة تقليص العدد من خلال خطط طويلة الأجل أما على المستوى المنظور فيمكن للحكومة القيام بتجميد عمليات التوظيف الجديدة وعدم إشغال الوظائف التي تشغر وإعادة تدريب العاملين وسد النقص في بعض المؤسسات الحكومية من الموظفين الفائضين عن الحاجة في بعض المؤسسات الأخرى إضافة إلى التركيز على التدريب الداخلي لإدخال تغيير في أساليب إنجاز الواجبات وتحويل الفائض من أقسام إلى أخرى بعد إعادة التدريب.

3. إعادة الهندسة : ويستخدم في مجال مؤسسات إدارة الأعمال ولا يزال استخدامه محدوداً في تطوير المؤسسات الحكومية حيث يتطلب تنسيقاً قد لا يكون متوافراً فيما بين العديد من هذه المؤسسات في الدول النامية ومنها العربية.

4. إعادة الهيكلة : وهو من الحلول الجذرية الشاملة والعميقة في إدخال التغييرات . ويتضمن إسناد عدد من النشاطات الحكومية إلى القطاع الخاص مثل عمليات التوثيق وقيام موثق عام بها .وقد يشمل التحول من تنظيم وظيفي إلى تنظيم آخر مبني على جمهور المستفيدين من الخدمات الحكومية أو التحول إلى أسس جغرافية كما يعكسها تنظيم الحكم المحلي.

5. الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال ويتضمن هذا التوجه " إعادة اختراع الحكومة " ويرتكز على عناصر عدة مستمدة من إقتصاديات السوق مثل المنافسة وتحديد رسالة للمؤسسة والتركيز على النتائج وليس المدخلات .وقد جرى تطبيقه في بعض الدول الغربية إلا أن تطبيقه غير وارد حالياً في الدول النامية.

6. التمكين : ويتضمن إشراك الموظفين العاملين في المؤسسة بمستوياتها الإدارية المختلفة في عملية اتخاذ القرارات والتصرف في الظروف التي تنشأ. إلا أن إمكانات تطبيق هذا التوجه لا تزال محدودة في مؤسسات الجهاز الحكومي.

7. الحكومة الإلكترونية : نتيجة لثورة المعلومات وانتشار شبكة الإنترنت ، فقد بدأت بعض الحكومات في الدول المتقدمة وعدد محدود في الدول النامية الاستفادة من ذلك في التحول إلى تقديم خدماتها للمواطن ولرجال الأعمال من خلال هذه الشبكة حيث يتم إنجاز المعاملات دون ضرورة لوجود المستفيد من الخدمة في المؤسسة الحكومية. وقد بدأت الدول المتقدمة بإيجاد مواقع لمؤسساتها على الشبكة وقامت بعض الدول النامية ومنها سنغافوره وإمارة دبي بإيجاد مواقع لعدد من خدماتها إلا أن تطبيقها في الدول النامية الأخرى يواجه مصاعب في توفير البنية التحتية التقنية وتحديث قوانينها وأنظمتها وتعديلها لتتماشى وهذه الطريقة إضافة إلى توفير التدريب لموظفيها وتغيير سلوكياتهم. ويمكن تطبيقها في عدد محدود من الخدمات، لا سيما تلك المقدمة لرجال الأعمال.

### الطريقة الثانية:

وتتضمن إدخال تغييرات وإصلاحات محدودة يتم التركيز فيها على نواح محددة من عمل مؤسسة أو أكثر من مؤسسات الجهاز الحكومي. وتتميز بمعالجة جزئية معينة وهي طريقة تقليدية خاصة وتأثيراتها إما أن تكون غير فعالة أو محدودة في تحسين أداء وإنتاجية مؤسسات الجهاز الحكومي. إن التغييرات أو الإصلاحات التي يتم إدخالها بموجب هذه الطريقة قد تتضمن إصدار قوانين وأنظمة تعكس تصورات قد يصعب تحقيقها ، أو قد تكون ردة فعل لنكسة إدارية أو لعدم قدرة مؤسسات الجهاز الحكومي تحقيق وإنجاز برامج وخطط معينة أو لوجود قصور في

إنجازها . وتكون الاستجابة عادة بموجب هذه الطريقة لاحقة لما يحدث ومن ثم لا تمنع وقوع أو تجنب ما يحدث ولا يمكن التنبؤ بما سيحدث مستقبلاً حتى يمكن معالجة القصور قبل وقوعه.

إن من تطبيقات هذه الطريقة:

1. مد صلاحية الخدمة الحكومية : حيث يتم تحديد صلاحية بعض أنواع الخدمات الحكومية مثل بعض الوثائق الصادرة عن الأجهزة الحكومية مثل رخص قيادة السيارات لمدة (5) أو ( 10 ) سنوات أو أكثر وكذلك رخص البناء والاستيراد والتصدير وجوازات السفر) وغيرها .ويعدُّ هذا التمديد حلاً سريعاً وحاسماً لمواجهة الضغط المتزايد للمواطن وحاجته إلى هذه الوثائق ، فضلاً عن تخفيف الضغوط والانتقادات الموجهة إلى المؤسسات المعنية بتوفير هذه الوثائق ، إلا أنه لا يؤدي إلى تغيير في جميع نشاطات المنظمة المعنية أو أسلوب تقديم خدماتها كما وأنه لا يصلح إلا لخدمات حكومية محدودة.

2. تبسيط الإجراءات : ويتضمن اختصار خطوات إنجاز المعاملات الخاصة بخدمات معينة أو إعادة ترتيبها أو تسلسلها .وهو من أكثر الأساليب التقليدية انتشاراً وتحقيقاً للنجاح.إلا أنه عادة لا يمتد إلى جميع إجراءات المؤسسة ويقتصر في الكثير من الحالات على خدمة تشارشكاوي حول تقديمها وطول مدة إنجاز خطواتها ويحتاجها عدد كبير من الأفراد باستمرار ، في حين تبقى بقية إجراءات إنجاز الخدمات الأخرى بخطواتها الطويلة مستمرة ومعاناة المواطن كذلك.

## الإصلاح الإداري في الأردن:

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في الأردن منذ منتصف القرن الماضي بصدور تعديلات على نظام الخدمة المدنية وإنشاء ديوان الموظفين عام 1955 ثم استعانت الحكومة بأكثر من دار استشارية إدارية أجنبية للمساهمة في إعادة تنظيم مؤسسات الجهاز الحكومي في منتصف الستينيات من القرن الماضي ، خاصة مع زيادة أعداد الموظفين وزيادة الحاجة إلى التوسع في الخدمات و لرفع كفاءة الجهاز الحكومي بمؤسساته . وقد تم صدور نظام جديد للموظفين عام 1968 تضمنت بعض موادها بداية لعملية الإصلاح الإداري لاسيما التدريب واعتباره وسيلة لرفع كفاءة الموظف، ومن ثم رفع كفاءة الجهاز الإداري بشكل عام. وتم إنشاء معهد الإدارة العامة سنة 1969 لتوفير التدريب اللازم إضافة إلى القيام بدراسات واستشارات في المجال الإداري للجهاز الحكومي، كما تم إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في إدارة الموازنة العامة سنة 1967 وقد تحمل الجهاز الحكومي أعباء إضافية نتيجة نزوح أعداد كبيرة من سكان الضفة الغربية في أعقاب حرب 1967 ، وما استدعته من ضرورة التوسع في تقديم الخدمات وزيادة في أعداد العاملين بشكل عام.

ومع بداية السبعينيات من القرن الماضي ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في الجهاز الحكومي حيث تم تشكيل أكثر من لجنة ملكية لهذه الغاية، فضلا عن التركيز في كتب التكليف الملكية لتشكيل الوزارات على هذا الموضوع مما يعطي مؤشراً عن الدعم السياسي لهذه العملية. فتم تشكيل لجنة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي عام 1971 ، ثم لجنة تحديث الإدارة الحكومية عام 1972 ثم لجنة التطوير الإداري عام 1972. كما تمت الإستعانة بخبرة مؤسسات دولية مثل مؤسسة فورد لتطوير معهد الإدارة العامة ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تبنى إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في دائرة الموازنة العامة. كذلك فإن موضوع التدريب لم يتم وضعه ضمن

خطة متكاملة تضمن تحديد احتياجات المؤسسات الحكومية المختلفة ، إضافة إلى عدم ارتباط التدريب بإجراءات محددة في نظام الخدمة المدنية تضمن حوافز لذلك . إلا أن الخطة الخمسية 1985 تضمنت جزءاً خاصة بالتنمية الإدارية .

وفي عقد الثمانينيات تم تشكيل لجنة ملكية للتطوير الإداري عام 1984 نتج عنها صدور نظام جديد للخدمة المدنية عام 1988 تميز بأحداث تغيير جذري تمثل في تقسيم الموظفين إلى (5) فئات بدلا من (3) فئات كما كان الأمر في الأنظمة السابقة، إضافة إلى التركيز على موضوع التدريب وربطه بحوافز محددة منها ارتباط الترقية من فئة إلى أخرى باجتياز الموظف لدورة تدريبية محددة . وتم تنفيذ مشروع للتنمية الإدارية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1993 تضمن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتطوير معهد الإدارة العامة - للفترة 1990 وديوان الخدمة المدنية ووحدات التطوير الإداري في الوزارات والدوائر الحكومية واستمر البرنامج بعد ذلك بجهود وتمويل محلي. وقد جاء صدور هذا النظام مع مواجهة الأردن مصاعب إقتصادية نتيجة زيادة المديونية الخارجية وهبوط قيمة العملة الوطنية ومطالبه مؤسسات الإقراض الدولية بإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ومن ثم إعادة النظر في الجهاز الإداري للدولة وما يقوم به من نشاطات ، مع تحديد لدور الدولة في المجالات الإنتاجية والخدمية وإعطاء القطاع الخاص دوراً كبيراً في ذلك . كما تم إنشاء وزارة للتنمية الإدارية عام 1994، واستمرت حتى عام 1999 ، حيث تم إلغاؤها وقامت بتقديم مشروع تنمية إدارية متكاملة لدى إنشائها لم يكتب له التنفيذ وقد تم إعادة الوزارة مرة أخرى عام 2001 وقد أصبحت مؤسسات الجهاز الحكومي من وزارات ودوائر تواجه وضعاً مختلفاً عن السابق. وعلى الرغم من ذلك فقد استمرت الزيادة في أعداد الموظفين وأعداد الوزارات .

وفي عام 2004 تبنت الحكومة الأردنية برنامج تطوير القطاع العام للأعوام 2004-2009 بهدف تحسين أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية وتوجيهها للعمل نحو الأهداف الإستراتيجية متوسطة وبعيدة المدى مع التأكيد على أن يكون التغيير من الداخل وإلى إيجاد هيكل حكومي كفؤ يكون أقل تعقيدا وأكثر شفافية ويركز على المهام والمسؤوليات الأساسية للحكومة<sup>1</sup>.

### الأهداف الرئيسية لبرنامج اصلاح القطاع العام:<sup>2</sup>

- الوصول إلى حكومة:
  1. تعمل بكفاءة وفاعلية وتناغم .
  2. ذات هيكل تنظيمي يتسم بالبساطة والشفافية .
  3. تقدم خدمات للمواطنين بنوعية جيدة .
  4. تركز على مهامها ومسؤولياتها الأساسية .
- تمكن الوزارات والدوائر من إعداد وتنفيذ منظمة السياسات والإجراءات التي تعكس الأوليات الوطنية .
- تساهم في تحقيق الأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى .
- ضبط عملية إنشاء مؤسسات حكومية جديدة .

ويهدف برنامج إصلاح القطاع العام إلى تطوير عمل الأداء الحكومي، ومواءمة عمله مع سياسات الأجندة الوطنية وبرامجها، من خلال خمسة محاور رئيسية<sup>3</sup>:

1. تعزيز صنع السياسات وإتخاذ القرار .

<sup>1</sup> فاخوري، إعداد خطة تنفيذية لإعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال، المملكة اليوم، 9/2010، شبكة الإنترنت

<sup>2</sup> رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

<sup>3</sup> برنامج إصلاح القطاع العام، حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام،

2. إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.
3. إدارة الأداء وتطوير الخدمة المقدمة.
4. إدارة الموارد البشرية.
5. إدارة الموارد المالية.

### المبادئ الرئيسية لإصلاح القطاع العام :

1. التركيز على النتائج : من الضروري أن يكون تحقيق النتائج هو المعيار الأساسي في عملية تطوير السياسات وتحديد الإجراءات وبناء المؤسسات.
2. المساءلة : توفير آليات فاعلة لضمان المساءلة العامة لسياسات الحكومة وأدائها
3. اللامركزية : نقل مسؤولية تحقيق النتائج ما أمكن الى المستويات التنفيذية الدنيا على أن يتم رفدها بالصلاحيات الإدارية اللازمة لتوظيف الموارد المطلوبة
4. الاستخدام الأمثل للموارد المالية : يجب ان تستند كافة الأعمال الحكومية الى الاستخدام الأمثل للموارد المالية والتركيز على تحقيق النتائج التي تعكس اكبر قيمة ممكنة بدافع الضرائب الأردني.

### أسس إعادة الهيكلة:

- التركيز على المهام الأساسية للحكومة
- إلغاء التداخل بين الوزارات والمؤسسات الحكوميّة العاملة ضمن القطاع الواحد
- تعزيز مهمة رسم السياسات
- فصل المهام التنفيذية عن مهام رسم السياسات
- تطوير هيكل للإدارة العليا
- نطاق إشراف فعال
- قنوات اتصال واضحة وإلغاء التداخل والإزدواجية

- البناء على ما هو موجود

### **مكونات برنامج إصلاح القطاع العام:**

1. صنع السياسات واتخاذ القرار
2. إدارة الأداء الحكومي
3. تحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات
4. إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها
5. إدارة الموارد البشرية
6. تطوير الموارد المالية
7. إدارة البرنامج
8. الاتصال والتوعية

### **محاور تطوير القطاع العام**

- ✓ محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي
- ✓ محور تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات
- ✓ محور سياسات ادارة وتنمية الموارد البشرية
- ✓ محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار
- ✓ محور تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية
- ✓ محور دعم الابداع والتميز الحكومي

### **المحور الأول: إعادة هيكلة الجهاز الحكومي**

- تنفيذ عمليات الإلغاء والدمج وتغيير الارتباط حسب بنود مشروع إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر الحكومة

<sup>1</sup> رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

<sup>2</sup> وزارة تطوير القطاع العام <http://www.mopds.gov.jo>

- إعادة هيكلة قطاعات حكومية ضمن أولويات يضعها مجلس الوزراء
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة هيئات التنظيم والرقابة القطاعية وتوحيدها.
- تطوير الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة المؤسسات والشركات الواردة في قانون موازنة الوحدات الحكومية.
- إستكمال مأسسة عمليات إعادة الهيكلة وتطويرها
- بناء وتعزيز القدرات المؤسسية للوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي.

### **المحور الثاني: تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات**

- حصر وتبويب الخدمات الحكومية ووضع معايير لتقديمها ونشرها
- تطوير النظام المركزي لإدارة الشكاوي الحكومية
- الخدمات الالكترونية وذلك عن طريق إعادة هندستها وتبسيط إجراءاتها
- الربط الإلكتروني بين أنظمة الدوائر الحكومية
- بناء القدرات المؤسسية والوظيفية لوحدات تكنولوجيا المعلومات (وحدات الحكومة الالكترونية)
- إنشاء مركز اتصال وطني
- نقل قواعد بيانات الدوائر الحكومية على الحوسبة السحابية الآمنة
- متابعة الإلتزام بتطبيق نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012
- تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية وقياس رضى متلقي الخدمة
- التقييم الميداني غير المعلن لعمليات تقديم الخدمات الحكومية
- دعم عمليات تقديم الخدمات الحكومية في قطاعات أساسية مثل الصحة والتعليم والنقل العام والتدريب والتشغيل

- بناء القدرات المؤسسية في مجال تطوير الخدمات
- ميثاق تقديم الخدمات الحكومية.

### **المحور الثالث: محور سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية**

- مراجعة وتحديث نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه
- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية
- بناء القدرات القيادية
- تفعيل مدونة السلوك الوظيفي
- إعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية واعتمادها ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013
- بناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام
- الموائمة بين الموارد البشرية والأدوار والمهام المؤسسية
- نظام معلومات الموارد البشرية (HRMIS)
- توجيه الموظف الجديد
- تطوير المهارات الفنية والمهنية المتخصصة
- تعزيز قدرات الإدارة الوسطى
- بناء وتعزيز القدرات المؤسسية لمعهد الإدارة العامة.

### **المحور الرابع: محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار**

- تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي للدوائر
- نظام متابعة الأداء المؤسسي
- منتدى القيادات الحكومية
- نشر ممارسات الحوكمة والشفافية

### **المحور الخامس: تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية**

- تعزيز دور المؤسسات الرقابية (ديوان المحاسبة، ديوان المظالم، هيئة مكافحة الفساد) ضمن المحاور الرئيسية التالية (تشريعية، تنظيمية، قدرات مؤسسية، تنسيقية)
- تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية
- تعزيز دور هيئات التنظيم والرقابة في قطاع المال والأعمال (البنك المركزي، دائرة مراقبة الشركات، هيئة الأوراق المالية، هيئة التأمين، المؤسسات المالية غير المصرفية.....)

### **المحور السادس: تكريس ثقافة التميز**

- بناء قدرات موظفي الجهاز الحكومي في مجال التميّز والإبداع
- مراجعة جوائز التميّز الوظيفي
- توظيف نتائج تقارير جائزة الملك عبدالله الثاني لتميّن الأداء الحكومي والشفافية في رفع مستوى أداء الجهاز الحكومي

### **التحديات الرئيسية التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية وتنظيمها:**

1. ضعف الإلتزام بمفهوم الخدمة العامة.
2. التداخل في المهام وازدواجية الأدوار بين المؤسسات المختلفة.
3. غياب مفهوم «المتابعة والتقييم».
4. التركيز على العمليات أكثر من التركيز على النتائج.
5. ضعف الحافزية بين أوساط موظفي القطاع العام.
6. الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة العامة.

<sup>1</sup> رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

## التحديات التي تواجه متابعة الأداء الحكومي:

- القدرة على تفعيل النهج التشاركي في إعداد الخطة الإستراتيجية وإشراك المؤسسات الشريكة بشكل اكبر في اللجان الخاصة بإعداد الخطة الإستراتيجية .
- الإلتزام بمنهجية موحدة في إعداد وبناء الخطط الإستراتيجية في الدوائر الحكومية وبناء مؤشرات الاداء على مختلف المستويات في الخطة الإستراتيجية .
- تفعيل وتبني دور وحدات المتابعة والتقييم للخطة الإستراتيجية.
- وجود نظام إلكتروني موحد لمتابعة الأداء الحكومي لغايات إعداد تقارير إلكترونية عن متابعة الأداء .
- بناء قدرات موظفي القطاع العام في مجالات التخطيط الإستراتيجي ومهارات تقييم البرامج والمشاريع .

## التحديات التي تواجه محور تنمية الموارد البشرية

إن خطوات التطوير المتخذة في مجال إدارة وتنمية الموارد البشرية والمتمثلة بإعداد وتطوير وثيقة السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتنفيذ برنامج هيكل الرواتب والعلاوات في القطاع العام وقرار مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات الوظيفية العامة والأدلة التابعة لها، وإصدار نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 والتعليمات المتعلقة به والتي جاءت لترجمة الاتجاهات الحديثة للموارد البشرية والمحددة بالوثيقة، أحدثت جميعها تغييرات جوهرية في أساليب إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية وبالأخص في مجالات تخطيط الموارد البشرية، وإدارة تقييم الأداء الفردي والمؤسسي، والتدريب والتطوير، والتعامل مع الشكاوي والتظلمات.

<sup>1</sup> وزارة تطوير القطاع العام [www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo)

إلا أنه وعلى الرغم من أهمية الخطوات المتخذة في هذا المجال، إلا أنه هنالك عدد من التحديات والصعوبات التي لا تزال تواجه محور إدارة وتنمية الموارد البشرية وتؤدي بشكل أساسي إلى استمرار التراكمات والتشوهات في توزيع الموارد البشرية بالجهاز الحكومي وتدني مستوى أداء وإنتاجية موظفي القطاع العام إضافة إلى تدني مستوى الرضا الوظيفي لديهم، ومن هذه التحديات ما يلي:

- ضعف القدرات المؤسسية لوحدة الموارد البشرية في وزارات ومؤسسات القطاع العام، ومحدودية الكفاءات المؤهلة في مجال الموارد البشرية .
- التراكمات والتشوهات في الجهاز الحكومي وعدم تناسب إعداد الموظفين ومؤهلاتهم وخبراتهم مع متطلبات إشغال الوظائف .
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات تخطيط الموارد البشرية، وضعف قدرة تلك الوزارات والمؤسسات على تقييم مواردها البشرية وتحديد احتياجاتها الفعلية .
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات التدريب والتطوير، وغياب توافق خطط التدريب في وزارات ومؤسسات القطاع العام مع متطلبات واحتياجات العمل الفعلية وأهدافها الإستراتيجية .
- تدني مستوى تطبيق الوزارات ومؤسسات القطاع العام لمفهوم إدارة وتقييم الأداء الفردي المرتكز على ربط الأداء الفردي بالأداء المؤسسي وتفعيل اتفاقيات الأداء وإشراك كافة الحلقات الإدارية، إضافة إلى ضعف قدرة تلك المؤسسات على إدارة وتنفيذ عملية التقييم بكفاءة وفاعلية.

## التحديات التي تواجه عملية إعادة الهيكلة

- تحديات تشريعية: إن كافة عمليات إعادة الهيكلة تؤثر وتتأثر بالتشريعات الناظمة لعمل المؤسسات والتي يتطلب تنفيذها التعديل عليها ولا تملك الحكومة مطلق الصلاحية في التعديل عليها.
- تحديات الموارد البشرية: لا يمكن تحقيق أهداف إعادة الهيكلة بصورة متكاملة في ظل الإلتزام الحكومي بعدم الاستغناء عن الموارد البشرية مما يحتم مستوى معين من التضخم في الموارد البشرية ويصعب عملية التوزيع الأمثل لها في مؤسسات الجهاز الحكومي .
- عدم ثبات التوجهات الحكومية: تمتاز مشاريع إعادة الهيكلة بأنها تحتاج فترة زمنية طويلة للتنفيذ نظرا لارتباطها بالتعديل على التشريعات، حيث ان التغيير المستمر في الحكومات لا يضمن ثبات التوجهات المتعلقة بإعادة الهيكلة.

## التحديات التي تواجه محور الإتصال والإعلام

تعد صعوبة عملية تطوير القطاع العام وتعقيدها وإختلاف وجهات النظر والمواقف تجاه التطوير وضعف ثقة المواطن في عملية الإصلاح وتطوير القطاع العام من أبرز التحديات التي تواجه عمل محور الإتصال والإعلام.

## أفضل الممارسات الإدارية في عصر المعلومات

إن أفضل نظريات الإدارة، الاتجاهات، والممارسات في حالة تغير دائم، حيث ينتج عن كل واحدة منها دروسا يتم استبقاؤها، وما أن تختفي نظرية حتى تبرز أخرى. ومن الأفكار الحديثة التي صاغت الإدارة في عصر المعلومات إدارة الجودة الشاملة، Total Quality Management، ومؤسسة التعلم، Learning Organizations، والإدارة بالأهداف، Management by Objective، وبطاقة الأداء المتوازن، Balanced Scorecard.

وتسهم العناصر المشتركة لهذه النظريات في إعادة تشكيل المؤسسات على اختلاف أنواعها، في سعيها لمواجهة التحديات والاستفادة من اغتنام الفرص التي يوفرها عصر المعلومات، وتشمل هذه العناصر ما يلي:

• قيادة ملهمة تستند على المبادئ.

• هياكل تنظيمية منبسطة غير هرمية.

• موظفون مؤهلون و متمكنون.

• تطوير وتحسين مستمر.

• تعلم مستمر وابداع دائمين.

• الإدارة بالأهداف.

• تركيز متزايد على الجودة.

• المعلومات والمعرفة.

• التقييم واتخاذ الإجراءات التصحيحية

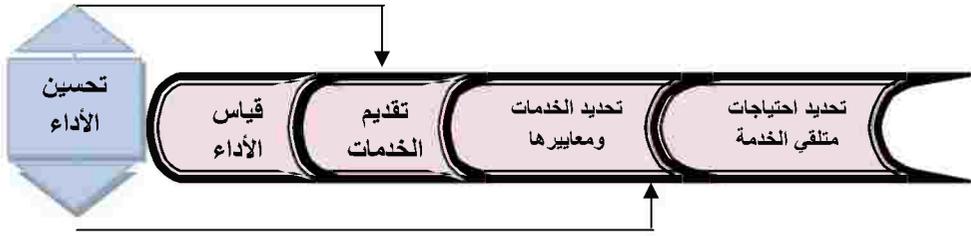
ولتحقيق الحاكمية التي تركز على المواطنين ، وتتلخص في الاعتماد على الحكومة الإلكترونية من خلال تقديم خدمات حكومية تتمتع بالشفافية ويسهل الوصول إليها عبر شبكة الانترنت العالمية . فالحكومة الإلكترونية التي تركز على المواطن تركز على إستخدام شبكة الانترنت لتمكين المواطنين والسماح لهم بالوصول إلى الخدمات وطلب معلومات جاهزة لتلبية طلباتهم أو فهم الإجراءات الحكومية عندما يحتاجون إليها، وليس عندما تريد الحكومة أن تزودهم بها. فالتطبيق الفاعل لتقنية المعلومات يمكنه تحسين أداء المؤسسة من خلال تسيير سبل الوصول إلى المعلومات العامة وتقليل الإزدواجية وتنسيق الجهود وتكاملها مع المؤسسات الأخرى، وهناك عنصر هام آخر من عناصر الإدارة الحكومية التي تركز على المواطنين ، إلا وهي التشاور المستمر مع متلقي الخدمة . إن تحديد أسلوب التفاوض مع المستفيدين وادامته أمر ضروري لتلبية احتياجات متلقي الخدمة وتوقعاتهم . لذا يجب أن يصبح رضا متلقي

الخدمة والمعلومات والتغذية الراجعة أساسا لتحسين الطريقة التي تنفذ بها المؤسسات مسؤولياتها. وان إشراك الموظفين ومشاركتهم في عملية صنع القرار على كافة المستويات هو أمر جوهري لتحسين فعالية أداء المؤسسات. وإذا ما أرادت المؤسسات أن تنشئ حكومة فاعلة تركز على المواطنين وتدعم ثقافة التميز، فإن عليها أن تركز على حاجات والتزامات خمسة شركاء / مستفيدين رئيسيين، وهم:

- الجمهور: يتطلب تدخلا سريعا للخدمات السريعة والشاملة، إما عبر الانترنت أو عن طريق موظفين مؤهلين ولديهم السلطة لاتخاذ القرار.
- قطاع الأعمال: يتطلب وضوح القوانين والأنظمة والسجلات والفرص، إضافة إلى إشراك المستفيدين في مناقشة القضايا التنظيمية أو السياسات التي لها تأثير عليهم.
- المستثمر: يتطلب الإستمرارية والشفافية والتناسق والوعي بالفرص المتاحة.
- العلاقات ما بين المؤسسات الحكومية: تتطلب اتصالا فاعلا بين المؤسسات حول الأهداف المشتركة و/ أو المجالات التي يحتاجون فيها إلى التفاعل مع نفس الجمهور / متلقي الخدمة.
- ضمن المؤسسة الواحدة: يتطلب تنسيقا مستمرا للوظائف بغية الحصول على خدمات وقرارات سريعة ومحسنة.

#### منهجية العمل:

يتكون نظام تحسين الخدمات الحكومية من خمس مراحل لتطبيقه ، تهدف إلى تحديد احتياجات متلقي الخدمات والعمل على تلبيتها ، كما تعتمد على مفهوم التحسين المستمر الذي يعني إن المؤسسات تقيس الأداء باستمرار وفق المعايير الموضوعة للخدمات وتبحث باستمرار عن طرق لتحسين هذه المعايير



### مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية:

وتتضمن هذه المراحل الخمس مجموعة من الأدوات والمنهجيات لتطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية وهي:

1. **صوت متلقي الخدمة:** وهي التعرف على فئات متلقي الخدمة، ثم التعرف على احتياجات وتوقعات كل فئة . متلقي الخدمة عبارة عن جميع الجهات التي تستفيد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات، والسؤال هنا لماذا نهتم بصوت متلقي الخدمة ما الاستفادة من معرفة صوته؟؟ يعتبر صوت متلقي الخدمة مهم جداً للحصول على التغذية الراجعة لأنه بمصولنا على التغذية الراجعة نستطيع أن نحدد ونقيم احتياجات متلقي الخدمة وبالتالي نستطيع توليد أفكار جديدة لتحسين الخدمات والمساعدة في وضع معايير الخدمات والمستويات المستهدفة ثم بإمكاننا فحص الأفكار الجديدة فيما يتعلق بتحسين الخدمات.

#### أدوات قياس صوت متلقي الخدمة:

- تحليل الفئات المعنية ( Stakeholder Analysis )
- المسوحات الميدانية ( Surveys )
- تحليل شكاوي متلقي الخدمة ( Customer complaints )
- مجموعات التركيز ( Focus Groups )
- المقابلات المنظمة ( Structured Interviews )

2. قياس الأداء ومستوى تقديم الخدمات: وهو قياس المستويات الفعلية للخدمات المقدمة لماذا نحتاج قياس الأداء في تقديم الخدمات؟؟ يعتبر قياس الأداء عامل مهم لمعرفة مستوى تقديم الخدمة ولا بد من تحديد مستوى أداء الخدمة مقارنة مع متطلبات وتوقعات متلقي الخدمة ومقارنته أيضاً مع الأهداف الموضوعية للمؤسسة مسبقاً وهل أن مستويات الخدمة في مؤسسات أخرى ذات طبيعة عمل مشابهة للمؤسسة أفضل؟؟ بعد أن قمنا من عملية المقارنة ما هي الاستفادة المرجوة من هذه المقارنات؟؟

الفوائد هي:

- إدارة وتقديم الخدمة بشكل أكثر كفاءة وفعالية
- تحديد قياسات حقيقية لمستوى الخدمة المقدمة
- التعرف على الممارسات الفضلى في مجال تقديم الخدمة
- تحديد مجالات التطوير والتحسين الممكنة في جوانب الخدمة.

المخرجات هي:

- قياس درجة الرضا لدى متلقي الخدمة عن الخدمة المقدمة لهم
  - تحديد الوقت الزماني اللازم لإنجاز الخدمة
  - مواطن التمييز / مجالات التحسين
  - الصعوبات والمعوقات التي يواجهها متلقي الخدمات
  - دراسة مقارنة حول مستوى الخدمة مع مؤسسات مشابهة
- أدوات قياس مستوى تقديم الخدمات:

- المتسوق الخفي
- نموذج تقديم الخدمات
- القياس المقارن لمستوى أداء الخدمات
- بطاقة الأداء المتوازن

3. **تحديد معايير الخدمات المقدمة:** وضع معايير للخدمات المقدمة ونشر وتعميم هذه المعايير لا بد من التأكد من تعهد وإلتزام المؤسسات بالإستمرار في تقديم خدماتها بالمستوى نفسه من الجودة والذي أعلنت عنه لمتلقي الخدمة بغض النظر عن المكان والوقت الذي تقدم به الخدمات أو من هم الأشخاص المعنيين في تقديم هذه الخدمات

#### **آلية وضع معايير الخدمة:**

- استطلاع آراء متلقي الخدمة
- التشاور مع الموظفين والمدراء المعنيين من جانب مقدم الخدمة
- وضع المسودة الأولية لمعايير الخدمة
- إقرار معايير الخدمة الموضوعية
- تدريب الموظفين على الآليات اللازمة لتحقيق هذه المعايير
- نشر معايير الخدمة والإعلان عنها لمتلقي الخدمة
- قياس مستوى الخدمة المقدمة إزاء المعايير الموضوعية

#### **المستوى المستهدف:**

هو مستوى محدد من الأداء بحيث يكون قابلاً للقياس والذي تسعى المؤسسة لتحقيقه خلال فترة زمنية معينة لكل مؤشر من مؤشرات الأداء التي تم وضعها.

#### **خصائص المستوى المستهدف:**

يجب أن يكون قابلاً للقياس ومحدد وقابل للتحقق والانجاز وله علاقة مباشرة مع مؤشر الأداء والأهم أن يكون له إطار زمني واضح ومحدد.

#### **خطوات تحديد المستويات المستهدفة لتقديم الخدمات:**

- تحديد أهم مؤشرات الأداء لوضع مستويات مستهدفة لها
- استطلاع آراء متلقي الخدمة من خلال تطبيق أدوات صوت متلقي الخدمة

- جمع المعلومات المتعلقة بأداء المؤسسات المشابهة حول مؤشرات الأداء التي تم تحديدها سابقا.
- صياغة المستويات المستهدفة بشكلها الأولي ( مقارنة توقعات متلقي الخدمة مع معلومات سابقة عن مستويات أداء المؤسسة والمؤسسات المشابهة)
- اعتماد المستويات المستهدفة وضعها بصيغتها النهائية.

4. **تقييم القدرة المؤسسية** : تقديم الواقع الحالي للخدمات المقدمة من حيث سير الإجراءات وهندستها وتحسين الأداء يجب أن تقوم المؤسسة بمراجعة التعليمات التي تتكون منها الخدمة، وتحديد التغييرات اللازمة لتحسينها، والتعرف على قدرة المؤسسة على تنفيذ هذه التغييرات ضمن إمكانياتها ولتحقيق ذلك هناك مجموعة من الأدوات المستخدمة في هذه المرحلة:

#### تخطيط العمليات ( Process Mapping )

هي أداة تستخدم لإعداد عرض / تمثيل مرئي لجميع الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة لتقديم خدماتها بشكلها النهائي.

الهدف من تخطيط العمليات:

- بناء صورة واضحة وكاملة عن النشاطات المكونة للخدمة.
- معرفة كيف تساعد هذه العمليات على تحقيق الأهداف
- تحديد المشاكل التي تعيق تحقيق مؤشرات الأداء المطلوبة
- المساعدة في تبسيط وتحسين الإجراءات
- تحديد العمليات التي تحتاج إلى تغيير جذري
- زيادة فعالية تقديم الخدمة وبالتالي زيادة رضا متلقي الخدمة.

### إعادة هندسة العمليات (Business Process Reengineering)

هي أداة تحليل تستخدم لتقييم الإجراءات المتبعة داخل المؤسسة للتعرف على أسباب المشاكل ، ومن ثم إعادة تصميم إجراءات جديدة ترفع من كفاءة الاداء المؤسسي ، ثم تطبيق هذه الاجراءات والتأكد من فعاليتها.

منهجية عمل إعادة هندسة العمليات:

- التعرف على الإجراءات المتبعة في المؤسسة
- تحليل الإجراءات المتبعة وتقييم كل إجراء
- عمل إعادة هندسة لهذه الإجراءات بطريقة ترفع من كفاءة الأداء
- تطبيق الإجراءات الجديدة والتأكد من فاعليتها.

### تحليل فجوة الأداء ( Gap Analysis )

هي أداة تستخدم بهدف مقارنة الوضع الحالي لمستوى الخدمة المقدمة مع معايير الخدمة الموضوعية ومتطلبات متلقي الخدمات ، وتعتبر الخطوة الأولى لتحديد مجالات العمل والتي يجب أخذها بالحسبان خلال مرحلة تحسين أداء الخدمة من اجل تحقيق معايير الخدمة الموضوعية.

#### الهدف من تحليل فجوة الأداء:

- بناء تصور حقيقي وشامل عن واقع مستوى تقديم الخدمة.
- تقييم كافة جوانب الخدمات ذات العلاقة
- الوقوف على أهم جوانب القصور في الخدمة والتي قد تحد من قدرة المؤسسة على الوفاء بمعايير الخدمة
- تحديد مجالات التطوير والتحسين في جوانب الخدمة.

### التحليل الرباعي ( Swat Analysis )

هو أحد الأدوات المستخدمة في تقييم مستوى الخدمة المقدمة من قبل المؤسسة بحيث يتم من خلاله تشخيص نقاط القوة ونقاط الضعف

ذات العلاقة بالبيئة الداخلية للمؤسسة بالإضافة إلى تحديد الفرص والتحديات ذات العلاقة والتي تفرزها البيئة الخارجية للمؤسسة وعكس نتائج التحليل على استراتيجيات المؤسسة.

### **الهدف من التحليل الرباعي:**

- دراسة مدى الترابط والتداخل بين البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمؤسسة
- تحديد أهم نقاط القوة ليتم تعزيزها لتطوير مستوى الخدمة، ونقاط الضعف من اجل التغلب عليها أو التقليل من أثارها على متلقي الخدمات
- تحديد أهم الفرص المتاحة أمام المؤسسة بهدف العمل على استغلالها لتحسين مستوى الخدمة ، ومحاولة تقليل آثار التحديات التي تفرضها البيئة الخارجية
- مساعدة المؤسسة في تطوير الاستراتيجيات المناسبة لتحسين مستوى الخدمة.

### **القياس المقارن على مستوى العملية:**

هو تقييم العمليات الداخلية المستخدمة لتقديم الخدمات داخل المؤسسة عن طريق مقارنة هذه العمليات مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى المشابهة ذات الأداء الأفضل.

### **الهدف من القياس المقارن:**

- مقارنة العمليات الحالية داخل المؤسسة مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى وتحسينها
- تحديد مواطن الضعف ( جوانب التحسين) المجالات المتعلقة بالعمليات الحالية ذات الأداء المتدني.

- 
- 
- تحديد وسائل التحسين الممكن إستخدامها لتحسين العمليات الحالية داخل المؤسسة
  - الإستفادة من تجارب الآخرين وممارساتهم ونقلها.

5. **تحسين الأداء:** تحسين مستوى الخدمات المقدمة والتأكد من فاعلية الخطط الجديدة

6. متابعة التنفيذ ونشر قصص النجاح بين مؤسسات القطاع العام.



## الفصل الثامن

### برنامج الإصلاح المالي والحاسبي GFMIS

#### مقدمة

تلعب إدارة المالية العامة دوراً بالغ الأهمية في رسم السياسة المالية الوطنية، والإشراف على تنفيذها وتوجيه الاستثمارات الحكومية، علاوة على إدارة الدين العام المحلي والخارجي، كما تسعى إدارة المالية العامة إلى ضمان تكامل السياسات المالية والنقدية للدولة بغرض تعزيز الاقتصاد الوطني<sup>1</sup>. وتتضمن الأنشطة الأساسية للجهات المسؤولة عن الإدارة المالية العامة تحصيل الإيرادات العامة، وإعداد موازنة الدولة، والإشراف والرقابة على النفقات العامة، وإدارة الدين العام، علاوة على ذلك تقوم الإدارة المالية العامة بإدارة الحسابات، والإشراف على التدفقات النقدية ودراسة وتحليل المواقف المالية والنقدية والاقتصادية، وتقييم السياسات والإجراءات الضريبية، وإدارة التقاعد المدني والعسكري، وتقييم الحالات القانونية للحكومة وصياغة التشريعات المالية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة.

#### نشأة النظام:

محصراً من وزارة المالية على الارتقاء بآليات التعامل مع المال العام، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للوزارات والدوائر الحكومية في الأردن، فقد تمت الموافقة على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، بناء على توصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تقريرهما المشترك في (آذار/ 2004) عن الإدارة المالية في الأردن ضرورة قيام وزارة المالية بتطبيق نظام

<sup>1</sup> إستراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن (2012-2014) وزارة المالية-الأردن

(GFMIS)، لما له أثر وأهمية في الحصول على معلومات دقيقة وشاملة وفي الوقت المناسب.

• وبناء على ذلك، قامت الوزارة بالتعاقد مع شركة (Bearing Point) الأمريكية في مطلع عام 2005 لتقييم وظائف الإدارة المالية في الأردن ودراسة وتحليل جميع التقارير والتوصيات المقدمة من الجهات الدولية وإعداد إستراتيجية للإصلاحات الضرورية، حيث قدمت الشركة المذكورة توصيات متعددة ومن ضمنها ضرورة تبني تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) لاستبدال الأنظمة المحوسبة المستخدمة وغير المترابطة في وزارة المالية والوزارات الأخرى، وإن تطبيق النظام يوفر نظام مالي محوسب متكامل يسهل عمل الأجهزة المالية والمحاسبية في وزارة المالية وكافة الوزارات والدوائر الحكومية ويوفر الأدوات المناسبة للرقابة والتخطيط واتخاذ القرارات.

• وتم تأسيس فريق عمل في الوزارة لمشروع نظام الإدارة المالية الحكومي (GFMIS) نهاية شهر آذار 2005، وتم تكليف شركة (Bearing Point) بإعداد تصميم النظام والوثائق الأخرى ذات الصلة للسير في تنفيذ المشروع، حيث تم تشكيل فريق عمل يضم المدراء المعنيين في وزارة المالية وممثلين عن دائرة الموازنة العامة، وعليه تم إعداد مواصفات النظام ووثيقة استدرج العروض (RFP) تتضمن كافة المتطلبات المالية والمحاسبية والفنية في النظام المطلوب واختيار الوزارات والدوائر الريادية في نهاية آب 2005.

• وقامت وزارة المالية بمخاطبة مجلس الوزراء الموقر في آب/ 2005 للموافقة على السير بتنفيذ المشروع، حيث طلب المجلس دراسة المتطلبات ومراجعتها مع وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وبناءً عليه تم تعديل بعض الشروط الخاصة بالمتقدمين لتنفيذ النظام بحيث يعطي مزيداً من المنافسة والشفافية وإعطاء دور أكبر للشركات المحلية المشاركة في تنفيذ المشروع من خلال نقل المعرفة والتكنولوجيا.

• وقد وافق مجلس الوزراء الموقر في تشرين أول/ 2006 على السير بإجراءات طرح عطاء مشروع إدارة المعلومات المالية الحكومية ، وكذلك وافق المجلس على تشكيل لجنة توجيهية، ولجنة عطاءات خاصة، ومكتب لإدارة المشروع، وتم رصد المخصصات اللازمة في الموازنة العامة.

• وتم إعداد وثيقة استدراج العروض (RFP) بشكلها النهائي بعد أن تضمنت كافة الملاحظات والتوصيات المقدمة من الجهات المعنية التي تضمن المشاركة الفاعلة للشركات المحلية في تنفيذ المشروع بالإضافة إلى الحصول على نظام متكامل وفعال لخدمة الإدارة المالية في الأردن.

• وقد تم الإعلان في الصحف المحلية والعالمية بتاريخ 19.21.24/9/2006 حول رغبة الوزارة بتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ودعوة الشركات المؤهلة لتنفيذ المشروع حيث تم وضع معايير التأهيل الواجب توفرها في الشركات المتقدمة (Pre-Qualification) وذلك لتنفيذ مبدأ المنافسة بين جميع الشركات والتجمعات التي ترى في نفسها القدرة على تنفيذ المشروع وبالتالي الحصول على أفضل العروض الممكنة من حيث الجودة والكلفة ، حيث قامت (34) شركة عالمية ومحلية بشراء وثيقة التأهيل لدخول العطاء، وبناءً عليه تقدمت (8) شركات عالمية (تجمع شركات ومن ضمنها شركات محلية) بعروضها للتأهيل حيث قامت لجنة فنية تم تشكيلها لهذه الغاية بتقييم العروض وفقاً للمعايير المحددة مسبقاً، وقدمت للجنة العطاءات الخاصة التقرير الذي يؤهل سبع شركات من أصل ثمانية شركات تقدمت للتأهيل.

• تم إصدار طلب إستدراج العروض للعطاء الحكومي رقم (1) لسنة 2007 للشركات السبع المؤهلة بتاريخ 26/2/2007.

• وقد قدمت (4) شركات من أصل (7) شركات مؤهلة بتقديم عروضها الفنية والمالية ، وتم مناقشة العروض من قبل لجنة العطاءات الخاصة وبحضور ممثلي الشركات المتقدمة بتاريخ 19/7/2007.

• وقامت لجنة العطاءات الخاصة بتشكيل لجنة فنية لتقييم العروض تضم ممثلين عن وزارة المالية ، دائرة اللوازم العامة ، وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات، مركز المعلومات الوطني و (Bearing Point) الإستشارية وممثل من ديوان المحاسبة بصفة مراقب.

• تم تقييم العروض الفنية الواردة من الشركات الأربعة، وشمل ذلك تقييم المتطلبات الإجبارية وعددها (390) متطلب، ويتوجب توفيرها كاملة (100٪) كشرط أساسي للتأهل لمرحلة التقييم التالية، ومتطلبات اختيارية وعددها (210) متطلب، ويتوجب أيضاً من كل مناقص أن يوفر على الأقل (80٪) منها، وتم تصنيف العروض اعتماداً على كيفية توفير كل مناقص للمتطلبات الاختيارية.

• وقد أحيل العطاء على شركة انتراكم للخدمات الفنية (Intracom S.A) بعد ان حصلت على أعلى نقاط ، وذلك بعد الانتهاء من مرحلة التفاوض مع الشركة حول بعض المتطلبات المالية والفنية لمشروع GFMIS ، وتم توقيع العقد معها بتاريخ 8/ آذار/ 2008، وباشرت التنفيذ بتاريخ 29/ 3/ 2008. واستحدثت مديرية ادارة المشروع ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية، بحيث تتبع لعطوفة الأمين العام.

وتواجه الإدارة المالية العامة في الأردن العديد من التحديات والتي تتطلب اتخاذ إجراءات بشأنها ومن أبرز هذه التحديات:

- العجز المزمّن في الموازنة العامة
- تعدد الأنظمة المتعلقة بالضرائب
- النسبة العالية للنفقات الجارية ضمن النفقات العامة
- المساهمة في النمو المستقبلي للإستثمارات الرأسمالية الحكومية.
- التصاعد المضطرد في الفاتورة التقاعدية
- تزايد حجم الدين العام (الداخلي والخارجي) من الناحية المطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

- تناقص قدرة الحكومة على تخصيص أموال للبرامج أو السياسات الجديدة.
- حجم الاقتصاد الأردني الصغير ودرجة أنفتاحه على العالم الخارجي.
- أثر الابتكارات التكنولوجية في مكافحة التهريب، والتهرب من دفع الرسوم الجمركية وأنشطة الاحتيال التجاري.

### أهداف إستراتيجية إصلاح الإدارة المالية :

وبغرض تحقيق الرؤيا والرسالة للإدارة المالية العامة، اعتمدت إستراتيجية الإدارة المالية أربعة أهداف رئيسية لتعكس إلتزام الحكومة بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الأجندة الوطنية وهذه الأهداف هي:

1. ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى
2. تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات
3. تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام
4. الإهتمام الكافي لهموم المواطنين

### نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن : GFMIS :

- يمثل تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الاردن تحولاً جوهرياً في الأساليب المتبعة لتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية، بالانتقال من العمل بالأساليب التقليدية كإستخدام السجلات اليدوية أو أنظمة المعلوماتية المالية الغير مترابطة، واستبدالها بنظام إدارة معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والممارسات الفضلى في هذا المجال.
- ومع دخول نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية مرحلة التطبيق العملي الفعلي الموازي في الوزارات والدوائر الحكومية الريادية ولدعم عملية التطبيق الفعلي في باقي مؤسسات الدولة حيث وصل عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية والماليات إلى (52) وزارة ومؤسسة ومالية تطبق

النظام. ، أحببت أن ألقى الضوء من خلال هذا الموضوع على أهم المزايا التي يوفرها نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ودوره واثاره وانعكساته وأبعاده على مستوى إعداد وتنفيذ السياسة المالية الحكومية وعلى راسمي تلك السياسات ومستخدمي النظام، والفئات المستهدفة.

ولتحقيق أهداف إستراتيجية إصلاح الإدارة المالية هناك بعض البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق هذه الأهداف لوزارة المالية والدوائر التابعة لها وهذه البرامج والمشاريع هي كما يلي:

### أولاً: إستراتيجية وزارة المالية – المركز الرئيسي'

تعمل الوزارة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية من خلال تحقيق الأهداف التالية:

البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف	الهدف الإستراتيجي	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الرقم
مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية. مشروع الإطار المالي متوسط المدى إعداد دراسة مراجعة الإنفاق العام مشروع بناء إستراتيجية لإدارة الدين العام	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى	أولاً
مشروع تطوير وحدات الرقابة الداخلية في القطاع العام مشروع المحاسب الحكومي تطبيق حساب الخزينة الموحد تطوير آلية إعداد خطة التدفقات	تحسين كفاءة الرقابة وإدارة الموارد المالية بفاعلية		

<sup>1</sup>تقارير الادارة المالية العامة، الاصلاح الشامل للادارة المالية العامة في الاردن 2014-2017 موقع وزارة المالية

النقدية توسيع نطاق الرقابة على الوحدات والمؤسسات الحكومية			
المعيار الخاص لنشر البيانات SDDS (مشروع تنفيذ كامل متطلبات الانضمام إلى المعايير الدولية)	الإرتقاء بمبادئ الإفصاح والشفافية		
مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية مشروع الإطار المالي متوسط المدى. إعداد دراسة مراجعة الإنفاق العام مشروع بناء إستراتيجية لإدارة الدين العام.	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي	تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات	ثانياً
مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية مشروع الدفع الإلكتروني مشروع تطوير ضريبة الابنية والاراضي	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام	ثالثاً
حوسبة الأنظمة المالية وربط المراكز المالية في المحافظات إلكترونياً لتعزيز اللامركزية مشروع الدفع الإلكتروني	تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والمؤسسات المستفيدة من خدمات الوزارة	الاهتمام الكافي بهوم المواطنين	رابعاً

## ثانياً: دائرة الموازنة العامة

تعمل دائرة الموازنة العامة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف	الهدف الإستراتيجي	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الرقم
<p>خفض نسبة إنحراف الإنفاق الفعلي عن المقدر للسنة السابقة لسنة الموازنة بواقع نقطة مئوية واحدة سنوياً</p> <p>تصنيف برامج النفقات الجارية على مستوى الأنشطة للوحدات الحكومية في قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية</p> <p>تصنيف النفقات الجارية والرأسمالية على المستوى الأدنى للتصنيف الوظيفي في قانون الموازنة العامة للسنة المالية</p> <p>تصنيف الموازنة على مستوى المديرية وفقاً للتصنيف التنظيمي في موازنة عام ..</p> <p>✓ تطوير قانون موازنات الوحدات الحكومية السنوي من حيث الشكل والمضمون ليتوافق مع المراحل المتقدمة من تطبيق مفهوم الموازنة الموجهه بالنتائج بحيث يتم إخراج قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام وفقاً للتصور الجديد</p>	<p>المساهمة في بناء وضع مالي سليم ومستقر في المملكة</p>	<p>ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى</p>	<p>أولاً</p>

<p>✓ تعزيز التوجه نحو مفهوم النوع الاجتماعي في موازنات الوحدات الحكومية</p> <p>✓ تحديث نماذج الموازنة</p> <p>✓ دراسة إمكانية إدراج نفقات مؤسسة الضمان الاجتماعي في قانون الموازنة العامة</p> <p>✓ تضمين بلاغ الموازنة وخطاب الموازنة معلومات حول سعر صرف الدينار</p> <p>نقل المشاريع الرأسمالية من موازنة وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى الوزارات المعنية</p> <p>متابعة العمل على نقل النفقات الجارية التي ما زالت موجودة في النفقات الرأسمالية خصوصاً المتعلقة منها بالنفقات المستمرة كالصيانة والادامة التشغيلية المتعلقة بالأصول الرأسمالية.</p> <p>تعميق تطبيق نهج اللامركزية من خلال إعداد إستراتيجية لمشروع اللامركزية المالية تتضمن التخطيط الاستراتيجي وإعداد الموازنة وتنفيذها ومراجعتها وتقييمها على مستوى المحافظات والبلديات وذلك لدعم الرؤيا حول احتياجات التنمية المحلية وربط هذه الاحتياجات بالسياسات الوطنية والتوجيه الفعال لأوليات الإنفاق</p>		
---	--	--

<p>الرأسمالي حسب هذه الإحتياجات.</p> <p>إصدار وثيقتي ملخص الموازنة ودليل المواطن للموازنة العامة.</p> <p>الطلب من الوحدات الحكومية تضمين تقاريرها المالية السنوية تحليلاً للوضع المالي والمخاطر المتعلقة بالمدىونية والخسائر ومتأخرات المدفوعات وإرسال هذه التقارير إلى وزارة المالية.</p>			
<p>إعداد دليل الموازنة</p> <p>مراجعة الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة</p> <p>دراسة الفرص الممكنة لتحقيق وفورات في الإنفاق بهدف إيجاد التمويل اللازم للمشروعات الرأسمالية</p> <p>إيلاء المزيد من الاهتمام بالجانب التحليلي للإنفاق العام من خلال القيام بمراجعة الإنفاق العام لكافة القطاعات في قانون الموازنة العامة.</p> <p>تعميق تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج عن طريق تقييم أداء عدد من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وفقاً لمؤشرات قياس الأداء المستهدفة وبيان مدى الانحراف عنها.</p> <p>ترسيخ وتطوير نهج إعداد الموازنة</p>	<p>مواكبة أفضل الممارسات العالمية المعاصرة في إدارة الموازنة</p>	<p>تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات</p>	<p>ثانياً</p>

<p>العامّة وموازنات الوحدات الحكومية ضمن الإطار متوسط المدى.</p> <p>إعداد ورقة حول أولويات وسياسات الحكومة.</p> <p>مراجعة قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (58) لعام 2008</p>			
--	--	--	--

### ثالثاً: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

تعمل دائرة ضريبة الدخل على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف	الهدف الإستراتيجي	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الرقم
<p>زيادة مساهمة إيرادات ضريبي الدخل والمبيعات في الإيرادات المحلية من خلال تحديث التشريعات والسياسات الضريبية.</p> <p>رفع كفاءة تدقيق ضريبة الدخل والمبيعات من خلال:</p> <p>تخفيض كلفة تحصيل الدينار</p> <p>زيادة نسبة القبول وفق نظام العينة المبنية على عوامل الخطورة</p> <p>رفع مستوى انجاز عينة التدقيق خلال العام</p> <p>رفع كفاءة تحصيل الدفعات الضريبية</p>		ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى	أولاً
		تنمية مورد مالي للحكومة يرفد الخزينة بالإيرادات لتمكينها من ممارسة وظائفها	تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات
<p>زيادة الإلتزام الضريبي والاستجابة الطوعية من خلال:</p>		تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك	ثالثاً

<p>- رفع كفاءة تسجيل المكلفين والربط الإلكتروني</p> <p>- رفع كفاءة المعلومات</p> <p>- رفع كفاءة الإعلام الضريبي</p> <p>رفع مستوى جودة الخدمات والشفافية من خلال:</p> <p>- تنمية الموارد والتدريب</p> <p>- رفع كفاءة الشؤون الإدارية</p> <p>- رفع كفاءة تقنية المعلومات</p> <p>- رفع كفاءة خدمات الدائرة وتبسيط الإجراءات</p> <p>- تحديث الأنظمة والقوانين مع المحافظة على الاستقرار التشريعي.</p>	<p>زيادة الإلتزام الضريبي واستجابة المكلف الطوعية من خلال تنمية الوعي ورفع مستوى الشفافية وجودة الخدمات الضريبية</p>	<p>رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام</p>	
		<p>الإهتمام الكافي بهموم المواطنين</p>	<p>رابعاً</p>

#### رابعاً: دائرة الجمارك

تعمل دائرة الجمارك على تحقيق الاهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف	الهدف الإستراتيجي	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الرقم
<p>نظام المراقبة التلفزيونية تزويد المراكز بأجهزة الفحص بالأشعة (X-Ray)</p> <p>نظام محاكاة للتدريب على فحص الحاويات-الشاحنات</p> <p>الربط الإلكتروني مع جمارك الدول المجاورة</p> <p>السيطرة الآلية باستخدام تقنيات</p>	<p>مكافحة التهريب والحد من الأنشطة التجارية غير المشروعة</p>	<p>تحقيق إنضباط مالي كلي طويل المدى</p>	<p>أولاً</p>

الهوية التعريفية RFID (البوابات الإلكترونية) المرحلة الثانية			
كفاءة تحصيل الإيرادات	رغد تعزيز المورد المالي للخبزفة	تعزفز الموازنة المرتكزة على السفساسات	ثافياً
القائمة الذهبفة خدمة الزبائن/ مشروع الجمارك الاللكتروفة المرحلة الثالثة مشروع توسعة نظام التتبع الإلكتروف - المرحلة الثانية الربط الاللكتروف مع القطاعفن العام والخاص إسكفمال نظام الالسفكودا العالمف/ نظام حوسبة البفاناف الجمركفة. مشروع بنك المعلومات ونظم دعم القرار- المرحلة الثانية/ مشروع الجمارك الأردفة مشروع النافذة الواحدة - المرحلة الثاففة التعرفة المتكاملة CITS	المساهمة فف تخففز بفة العمل الاسكفمارفة	تعزفز دور القطاع الخاص كمحرك رفسف للنفو الاقتصادف المسكدام	ثالثاً
تطوفر الأنظمة المالفة المحوسبة فف الجمارك كفدث التسفرعات والتعلفماف المكفلفة كوفد وتفسفط الإجراءاف الجمركفة فف المراكز - المرحلة الثانية إدارة الوكائف (DMS) الارشفة الاللكتروفة - جمارك الكفروفة - المرحلة الثالثة	تطوفر الأداء والقدرات المؤسسة	الاهتمام الكافف بهموم المواطفن	رابعاً

### خامساً: دائرة اللوازم العامة

تعمل دائرة اللوازم على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

الرقم	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف
أولاً	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى	تطوير التشريعات ورسوم السياسة العامة لإدارة اللوازم وبما يتوافق مع المستجدات المحلية والأقليمية والعالمية وإدارة وتنظيم المخزن الحكومي/ الرقابة على اللوازم وحسن إستخدامها لدى الوزارات والدوائر الحكومية بتدوير الفائض منها وتقليل نفقات الشراء	المشاركة في إعداد نظام شراء موحد يتفق مع الممارسات العالمية وبما يحقق المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال والرقابة على المشتريات. تطبيق نظام ادارة المخزون العام الالكتروني في الجهات الحكومية تطبيق نظام توثيق وارشفة معلومات العطاءات في الدائرة تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية بكافة مسارته في الدائرة.
ثالثاً	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي	ادارة وتنظيم الشراء الحكومي/ تأمين احتياجات الوزارات والدوائر والمؤسسات	إنشاء بوابة وموقع تفاعل التكتروني للمشتريات التي تتم من خلال الدائرة حيث سيخصص شاشات خاصة للمناقصين للتعامل مع البوابة

الحكومية من اللوازم وخدمات صيانتها والتأمين عليها بجودة عالية وبأسعار مناسبة وفي الوقت المناسب	المستدام	(قطاع خاص) وموقع تفاعلي لموظفي الدائرة (بانتظار موافقة وزارة الإتصالات على تنفيذ المشروع من إتفاقيّة ميكروسوفت) إدامة وتحديث موقع الدائرة الالكتروني
---	----------	--

### سادساً: دائرة الأراضي والمساحة

تعمل دائرة الأراضي والمساحة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير  
المالية من خلال تحقيق أهداف

الرقم	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشاريع والأنشطة التي تحقق الأهداف
أولا	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى	تحديث منظومة تقدير القيم وتطبيقها بشفافية وعدالة	تحديث سعر أساس ثابت وربطه بمنظومة تقدير القيم الالكترونية نشر جداول سعر الأساس على الصفحة الإلكترونية للدائرة. نسبة الاعتراضات على القيمة المقدرة التنسيق مع الجهات المعنية لتحديث تكلفة سعر المتر المربع من الابنية (نقابة المهندسين) التنسيق مع الجهات المعنية لإحتساب القيم الايجارية للعقار (مالية، بلديات، امانة عمان) توسيع تجربة المقدرين العقاريين الخاصين المُرخصين لتشمل كافة مديريات التسجيل.

<p>توسعة تجربة وسائل الدفع الالكتروني  لشمل كافة مديريات التسجيل Visa  Cart  تحديد سقف اعلى لدفع رسوم التسجيل  نقداً بحيث لا تتجاوز 1000 دينار  دفع رسوم التسجيل التي تتجاوز 1000  دينار من خلال البنوك المعتمدة (فيشة  بنكية)</p>	<p>تحديث طرق تحصيل  الإيرادات ومراجعتها  وتطويرها</p>		
<p>زيادة نسبة المبالغ المحصلة الي المبالغ  المستحقة بواقع 10٪ سنويا عن سنة  الأساس  مخاطبة كافة الجهات المدينة لتسديد  المبالغ المستحقة عليها.  متابعة نسب التحصيل وتزويد الادارة  المالية والعليا بنسب التحصيل والنتائج  بشكل ربعي  ادامة قائمة عقود الايجار املاك الدولة  متابعة تحصيل بدلات الايجارات السنوية  تدقيق تواريخ العقود والسير بإجراءات  التجديد أو الايقاف  تزويد الادارة المالية والعليا بكافة  التقارير اللازمة لذلك  المحافظة على نسبة النفقات من خلال:  متابعة كافة عقود الصيانة المبرومة مع  الدائرة وتنظيم مستحقات اطراف  العقود  تنظيم عمليات ترشيد استهلاك الطاقة  محروقات، مياه، كهرباء... والمحافظة على  السقوف المالية المعتمدة</p>	<p>ادارة الموارد المالية  بكفاءة وفاعلية</p>		

<p>الاعتماد على فرق الصيانة الداخلية في عمليات ادامة وتشغيل مستلزمات العمل.</p>			
<p>متابعة ديوان التشريع والرأي للسير بإجراءات قانون الأراضي الموحد متابعة نشر الأنظمة والقوانين والتعليمات المعدلة على الصفحة الالكترونية والمكتبة الالكترونية والوسائل المتاحة بالدائرة تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص والمؤسسات ذات العلاقة (تسجيل، خارطة، نقدي...)</p> <p>تحديث المعلومات العقارية بشكل مستمر بحيث تكون محوسبة ودقيقة وشاملة.</p> <p>تشكيل لجان من القطاعين العام والخاص لتحقيق المنفعة المتبادلة بعمل الدائرة سنوياً</p> <p>متابعة تقييمات تقرير ممارسة الاعمال والعمل على تعديل ما يؤدي إلى تحسين مستوى العمل بشكل عام.</p>	<p>توفير معلومات عقارية محدثة شاملة دقيقة وآمنه وتراعي احتياجات متلقي الخدمة</p>	<p>تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي</p>	<p>ثانياً</p>
<p>توضيح وتسهيل إجراءات عمل الدائرة وتحديد معايير لها تقديم الخدمات الإلكترونية تفعيل وتحسين مفهوم خدمة الجمهور من خلال تطبيق خطة تحسين مكاتب خدمة الجمهور في كافة مديريات التسجيل</p> <p>نشر إستخدام تقنية الاصطفا في الآلي في</p>	<p>تحسين مستوى الخدمات وطرق تقديمها</p>	<p>الاهتمام الكافي بالمواطنين</p>	<p>ثالثاً</p>

كافة مديريات التسجيل توفير ادوات ومستلزمات العمل المناسبة تأهيل وتحفيز وتوزيع الكفاءات البشرية حسب احتياجات العمل.			
--	--	--	--

### أهداف تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS

يهدف تطبيق النظام إلى رفع كفاءة عمليات تخطيط وإدارة الموارد المالية الحكومية؛ وذلك من خلال حوسبة العمليات الأساسية لإعداد وتنفيذ ومراقبة موازنات الوزارات والدوائر الحكومة وما يرافقها من عمليات محاسبية وإعداد الحساب الختامي والتقارير المالية. وقد تم تحديد أهداف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية والمتوقع تحققها في مراحل تطبيق النظام دعماً لعمليات الإصلاح الإداري والمالي الحكومي لتحسين ما يلي:

1. الشفافية والتوافق مع الممارسات الفضلى العالمية فيما يخص عمليات إعداد الموازنة ومتابعة تنفيذها.
2. الالتزام بمواعيد إعداد وإصدار التقارير المالية ودقتها في جميع المستويات الحكومية.
3. تنفيذ الموازنة بما يتوافق ومخصصاتها بالتأكيد على أن تكون ضمن حدود الإنفاق ومحددات توفر النقد.
4. الدقة وملائمة التوقيت للعمليات البنكية وتقديم التقارير عن الإيرادات المحصلة.
5. توفير المعلومات الخاصة بالإدارة المالية وتنفيذ الموازنة للجهات التنفيذية والتشريعية المعنية باتخاذ القرارات.
6. تحقيق الاستفادة المالية من خلال إدارة النقد بشكل أكثر كفاءة وفعالية.

حيث سيعمل تطبيق النظام في الوزارات والدوائر الحكومية المسؤولة عن الإنفاق وتحصيل الإيرادات من مشاركة المعلومات التي تنتج خلال تنفيذ إجراءاتها المالية مع كل من وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة بشكل مباشر، ليتم تتبع مسار الإنفاق ومسار المقبوضات في جميع مراحلها وتحسين عملية التخطيط والمراقبة خلال إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، والذي سيكون له الأثر الإيجابي على مخرجات هذه الجهات، مثل تحسين الأداء وزيادة دقة المعلومات المالية، وتوفيرها في الوقت المناسب، كما سيؤثر على كفاءة العمليات المالية وعلى استجابتها ومرونتها ودعم عملية صنع القرارات وضمان جودة الخدمات المالية الحكومية.

## **الفوائد والآثار الإيجابية لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية<sup>1</sup> GFMIS**

يستهدف تطبيق النظام في المراحل التشغيلية إلى توفير العديد من الفوائد والآثار الإيجابية، من حيث توفير بيئة معلوماتية آمنة ومتكاملة لعمليات الإدارة المالية على اختلافها بشكل يتيح انتقالاً سريعاً للمعلومات فيما بين الوزارات والدوائر الحكومية، وتأمين بيئة متكاملة تتوفر فيها المعلومة بشكل آني ودقيق لكافة الأطراف المعنية على اختلاف مواقعهم الجغرافية والوظائف التي يشغلونها، مما سيكون له الأثر المباشر في رفع مستوى كفاءة وفعالية الإجراءات المالية التي تنفذ خلال المراحل المختلفة لإعداد وتنفيذ قانون الموازنة العامة للدولة.

### **1. رفع مستوى الدقة في تقديرات الموازنة:**

- توفير البيانات التاريخية للإيرادات والنفقات بشكل متكامل على النظام.
- يوفر النظام العديد من الأدوات التي تساعد في:

<sup>1</sup> - Government Financial Management Information System

- 
- 
- التنبؤ بمدى تأثير المؤشرات الاقتصادية على تقديرات الموازنة.
  - المساعدة على تقليل نسب الانحراف بين تقديرات الموازنة والمبالغ الفعلية لبند الموازنة.
  - المساهمة في الحد من عمليات المناقلة المالية.
  - تحقيق الأهداف المؤسسية بكفاءة من خلال تنفيذ المشاريع المقررة في قانون الموازنة العام.

## 2. رفع كفاءة وفعالية عمليات إعداد الموازنات الحكومية :

- تسهيل عمليات إعداد الموازنات الحكومية واختصار الوقت والجهد والتكلفة خلال مراحل الإعداد، حيث يمكن حصر أبرز هذه النواحي كما يلي:
- إعداد مشاريع الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل كافة الوزارات والدوائر الحكومية المعنية بإستخدام النظام.
  - ربط عمليات التخطيط مع عمليات إعداد الموازنة لتحقيق الأهداف.
  - إعداد جداول تشكيلات الوظائف بواسطة النظام وتضمين تقديرات التكاليف الجارية للرواتب في مشاريع الموازنات بشكل متكامل.
  - التوقف عن إدخال بيانات مشاريع موازنات الوزارات والدوائر الحكومية في دائرة الموازنة العامة من قبل محلل الموازنة.
  - تقديم مشاريع موازنات الوزارات والدوائر الحكومية إلى دائرة الموازنة العامة بواسطة النظام دون الحاجة إلى إستخدام الطرق التقليدية لإرسالها.
  - تبسيط عمليات المراجعة والتعديل على النسخ الأولية من مشروع قانون الموازنة نتيجة النقاشات التي تتم خلال مراحل الإعداد، حيث يتم التعديل على النظام بشكل مباشر.

### 3. **مأسسة عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي:**

- يساهم تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في تعزيز الممارسات الحالية نحو مأسسة عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي من خلال:
- توفير نظام المتابعة والتقييم للأهداف الوطنية والمؤسسية والبرامج والمشاريع الواردة في موازنات الوزارات والدوائر.
- توفير نظام يسهل عمليات إعداد الأطر اللازمة لمتابعة وتقييم الأداء وتحديد المؤشرات اللازمة لقياس مستويات الانجاز في المشاريع والنشاطات المقررة في الموازنات لتحقيق النتائج المستهدفة.
- إدخال القيم الفعلية للانجاز على النظام واستخراج التقارير التي توضح مستويات الانجاز ومدى تحقق النتائج المستهدفة والتنبيه بأي المخالفات.

### 4. **رفع فعالية عمليات إدارة التخطيط النقدي من خلال:**

- توفير القوائم المالية الدقيقة والآنية لإعداد الخطط المالية وخطط التدفقات النقدية من خلال ربط نظام المدفوعات ونظام المقبوضات مع نظام إدارة النقد ليتم تحديث هذه الخطط بشكل مباشر بأرصدة النفقات والإيرادات الفعلية.
- إعداد خطة التدفقات النقدية بشكل آلي باستخدام النظام.
- إعداد السقوف المالية باستخدام النظام مما يتيح استخدام امثل للنقد المتوفر.

### 5. **تسهيل عمليات تنفيذ الموازنة من خلال:**

- توفير المعلومات الدقيقة والآنية لاتخاذ قرارات التخصيص المناسبة بما يتوافق مع الأولويات الوطنية.
- توفير آلية واضحة ومحددة لتقديم طلبات تنفيذ الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل كافة الوزارات والدوائر الحكومية (الأوامر المالية الخاصة، والحوالات المالية، والمناقلات المالية، حوالات نقل العهدة).

- توفير نظام سير العمل لإعداد هذه الطلبات في الوزارات والدوائر الحكومية وإستكمال الموافقات اللازمة بشكل آلي في دائرة الموازنة العامة.
- توفير الوقت والجهد والتكلفة خلال تقديم طلبات تنفيذ الموازنة والموافقة عليها.
- 6. **رفع فعالية عمليات الشراء الحكومي وتوفير آلية واضحة لمتابعة طلبات الشراء واستلام السلع والخدمات من خلال:**
- إجراء عملية التأكد من توفر المخصصات اللازمة للشراء على النظام وربطها مع عمليات تخصيصات الموازنة.
- يوفر النظام إمكانية إرفاق أي وثائق ذات علاقة مع طلب الشراء، مثل المواصفات الفنية للأشغال المطلوبة، و طلبات الشراء المستخرجة من النظام والموقعة يدوياً.
- يوفر النظام إمكانية متابعة ومراقبة موقف طلبات الشراء، وذلك من خلال إعطاء الموافقات على هذه الطلبات آلياً، وعملية الإلتزام بالمبالغ المالية لغايات الشراء.
- توفير مرجعية تاريخية لسجلات الشراء تساهم في تقديم التقارير والبيانات الإحصائية لمشتريات الوزارات والدوائر الحكومية.
- 7. **رفع كفاءة وفعالية تنفيذ إجراءات دفع المطالبات المالية من خلال توفير ما يلي:**
- ربط أوامر الشراء مع المطالبات المالية على النظام.
- ربط نظام المدفوعات مع نظام إدارة النقد لتوفير السقوف المالية للدفع من أرصدة الحسابات المصرفية وتحديث الخطط المالية بشكل مباشر بأرصدة النفقات الفعلية.
- يوفر النظام إمكانية التحقق من توفر رصيد مخصصات إضافة إلى الرصيد الحر للحوالة المالية/ الحوالة المالية الفرعية وإحتساب/ تسجيل الاقتطاعات.

- إمكانية إستخدام النظام للحصول على الموافقات على مستند صرف النفقات لغايات الإجازة بشكل كامل.
- يقوم النظام بشكل آلي بإغلاق قيود الإلتزام وتسجيل مستند صرف النفقات في الدفاتر المحاسبية وتحديث دفتر اليومية وسجل مراقبة المخصصات.
- إمكانية معالجة الفواتير بإستخدام النظام في حال لم يتم إدخالها بشكل مسبق مع شرط توفر المخصصات للغاية التي أنشئت النفقة من أجلها.
- ربط كافة الوزارات والدوائر الحكومية مع وزارة المالية لتظهر معلومات الإنفاق الفعلي بشكل مباشر.
- 8. **اختصار الوقت والجهد في حصر مبالغ إيرادات الخزينة من خلال:**
  - ربط كافة المراكز المالية مع وزارة المالية لتظهر أرصدة المبالغ المحصلة فيها بشكل مباشر حال تسجيلها.
  - متابعة وتسوية المقبوضات على النظام بشكل يومي.
  - عدم الحاجة إلى طباعة وإرسال الخلاصات المالية.
- 9. **تحسين الرقابة الذاتية والوقائية للعمليات المالية والحد من الأخطاء من خلال ما يلي:**
  - تهيئة النظام بقواعد العمل والمتطلبات التشريعية المعمول بها والتي لا يمكن تجاوزها.
  - يوفر النظام العديد من نقاط الفحص سواء كانت آلية تنفذ بشكل تلقائي أو عن طريق تسلسل سير العمل حسب صلاحيات المراجعة المحددة للمستخدمين.
- 10. **تحسين نوعية البيانات والمعلومات من حيث الدقة، والشمولية، والتوافق من خلال**
  - حصر كافة القوائم المالية التي تنتج خلال عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وما يتخللها من عمليات مشتريات ومقبوضات ومدفوعات.

- إمكانية الاستعلام على أي معلومة مالية في أي وقت والحصول عليها بشكل دقيق ومباشر.
- توفير مرجعية تاريخيه للمعلومات المالية على قاعدة بيانات موحدة.
- يوفر النظام العديد من التقارير التحليلية التي يمكن الحصول عليها في أي وقت للمساهمة في دعم عمليات اتخاذ القرارات.
- إمكانية الحصول على التقارير المالية باللغة العربية والانجليزية وبعده عملات.

#### 11. تعزيز الشفافية من خلال:

- يوفر النظام المعلومات المالية والإحصائية والتقارير المتنوعة للمساهمة في عمليات التحليل واتخاذ القرارات.
- تصميم النظام بما يتواءم مع المتطلبات التشريعية المعمول بها والممارسات الفضلى العالمية في إعداد وتنفيذ الموازنات والعمليات المالية.
- يوفر النظام الأدوات اللازمة لحصر وحفظ المعلومات المالية المتعلقة بإيرادات ومدفوعات الدولة التي تنتج خلال مراحل تنفيذ الموازنة العامة المقررة والمنشورة وتوفير التقارير المالية حولها.

#### 12. رفع كفاءة عمليات إعداد الحساب الختامي للدولة من خلال ما يلي:

- تحديد الفئات/ العجز السنوي والتراكمي باستخدام النظام.
- تحديد موازنة التمويل الفعلية باستخدام النظام.
- إعداد بيان المركز النقدي السنوي باستخدام النظام.
- تبسيط وتسهيل عمليات إعداد التقارير المالية والجداول الملحقه بالحساب الختامي.

#### 13. تحسين الخدمات المالية الحكومية من خلال:

- توفير العديد من المزايا والعمليات الآلية التي من شأنها تبسيط إجراءات تقديم الخدمات المالية الحكومية.
- اختصار الوقت والجهد اللازم في إدخال نفس البيانات أكثر من مرة.

- توفير التكامل بين كافة العمليات المالية الرئيسية.
- توفير القنوات اللازمة لتدفق البيانات والمعلومات بين الجهات المختلفة المعنية بتطبيق النظام.
- توفير قاعدة بيانات آمنة لحصر وتخزين المعلومات المالية ليتم الرجوع إليها بسهولة ويسر في أي وقت.
- الحد من نقاط الاختناق التي قد تنتج في بعض الحالات خلال تطبيق الإجراءات المالية الحكومية.
- رفع مستوى التنسيق بين الجهات المعنية بتنفيذ الإجراءات المالية.

#### 14. توفير البنية التحتية التكنولوجية الآمنة والمتطورة من خلال:

- توفير قاعدة بيانات آمنة لحصر وتخزين المعلومات المالية ليتم الرجوع إليها بسهولة ويسر وفي أي وقت.
- توفير البنية التحتية الحديثة والمتطورة مثل الخوادم وشبكات الاتصال وأجهزة الحاسوب.
- اعتماد الأساليب الحديثة لضمان الحماية القصوى للبيانات والمعلومات المالية.
- وضع الخطط والاحتياطات اللازمة لمواجهة الكوارث.

### الأهداف والقيم الجوهرية لنظام ادارة المعلومات المالية الحكومية

#### الأهداف:

1. تمكين الوزارات والدوائر الحكوميه من التنفيذ الفعال لوظائف الإدارة المالية والمحاسبية والرقابية.
2. تحقيق مبدأ الشفافية المالية أثناء تنفيذ الموازنة العامة وبعده.
3. رفع كفاءة العمليات الرقابية على المال العام، وإصدار التقارير المالية.
4. توحيد نظم المعلومات وقواعد القوائم المالية والمحاسبية.

#### القيم الجوهرية:

## 1. الثقة والاستجابة

إدامة تحقيق رضى أصحاب العلاقة من خلال تفهم احتياجاتهم وتوقعاتهم، والعمل على تحقيقها، ضمن ما تقتضيه طبيعة عمل النظام، ومحاولة تقديم الحلول الممكنة لهم ضمن المعطيات المتوفرة، وإدارة العلاقات مع أصحاب العلاقة من خلال احترام آرائهم وغرس الثقة لديهم من واقع الحرص على بناء قيمة مضافة متجددة.

## 2. المهنية والاستعدادية

ترسيخ مبدأ الجودة ومفهوم التميّز في الأداء، وبذل الجهود المطلوبة والإضافة عليها، بما يساهم في المحافظة على مهنية العمل من ناحية، وتشجيع عملية التحاور وقبول وجهات النظر الأخرى، والبناء عليها من ناحية أخرى، وصولاً إلى تحقيق الأهداف المخطّط لها، وتلبية الاحتياجات والتوقعات.

## 3. المسؤولية والمساءلة

تحمل المسؤوليات واحترام الالتزامات التي نتعهد بها، وتقديم مخرجات ونتائج ضمن الوقت المحدد، وبمعايير واضحة، وقواعد مؤسسية شفافة خلال مراحل النظام كافة، وتوفير الدعم والإرشاد وحل المشكلات، بما يضمن انسيابية العمل واستمرارية التطبيق بسلاسة ووضوح.

## 4. الواقعية والمرونة

الواقعية في التخطيط، والمرونة في التنفيذ، والتقيّد بالمتابعة والإستمرارية على ضوء نتائج التقييم، ضمن الأولويات المخطّط لها لتنفيذ الاستراتيجيات والأنشطة، ومراعاة المرونة حسب ما تتطلبه طبيعة التنفيذ ومخرجاته، وإدارة المخاطر المحتملة حسب درجتها وإمكانية حدوثها وأثرها على عملية تطبيق النظام.

## 5. الاتصالية والمعرفية

المشاركة في تبادل المعلومات ونشر المعرفة وتقاسمها مع المستفيدين، والترحيب بالاستفسارات والآراء، والتعامل معها بمجديّة ضمن الإمكانيات المتاحة، ومحاولة تطبيق مبدأ التوافق فكراً ومنهجاً، مع مراعاة أشكال التشابه أو الاختلاف مع أصحاب العلاقة.

### مميزات النظام:

يملك نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS العديد من المميزات، ومن أهم هذه المميزات:

1. يوفر نظاماً مالياً ومحاسبياً واحداً متكاملًا لكافة الوزارات والدوائر الحكومية.
2. ستكون خوادم servers التطبيقات والبيانات في وزارة المالية بحيث تكون مركزية
3. تتم معالجة البيانات في كل الوزارات والدوائر الحكومية عبر الشبكة الحكومية الآمنة.
4. يتضمّن النظام إعداد وتنفيذ الموازنة والمعلومات المحاسبية ذات الصلة لكل الحكومة ودوائرها.
5. يُستخدم نظام واحد لجميع المدراء الماليين في الوزارات والدوائر الحكومية، لإدارة كافة العمليات المالية والمحاسبية.
6. يتمّ من خلال النظام مطابقة ومراقبة العمليات المالية والمحاسبية المتداخلة.
7. يقوم النظام بربط أنظمة البنك المركزي ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك ونظام ادارة الدين العام.
8. يوفر نظاماً متكاملًا في البنية التحتية للحكومة الالكترونية

### مراحل النظام:

1. مرحلة التعريف (Definition):

✓ توثيق النظام المستقبلي

✓ تطوير العمليات المستقبلية ونموذج العمليات.

- 
- 
2. التصميم والتفصيل (Elaboration):
    - ✓ تصميم خطط النظام.
    - ✓ تطوير تصميم النظام.
    - ✓ تطوير نصوص الاختبار.
    - ✓ تدريب المستخدمين الرئيسيين.
  3. البناء (Build):
    - ✓ ربط العمليات.
    - ✓ تكامل الحلول.
    - ✓ تطوير .
    - ✓ إختيار النظام.
    - ✓ إنشاء مركز إتصالات.
  4. الإنتقال (Transition)
    - ✓ تدريب المستخدمين النهائيين.
    - ✓ نقل القوى العاملة في مواقع تطبيق النظام لبيئة العمل الجديدة.
    - ✓ تنفيذ وإختبار النظام في بيئة مواقع ريادية لشهرين كاملين.
    - ✓ القبول التشغيلي للنظام.
  5. مرحلة التشغيل (Go Live):
    - ✓ الإلتزام بالنظام الجديد من أجل الإستخدام.
    - ✓ الإنسحاب من الأنظمة القديمة.
    - ✓ إجراء مراجعة بعد عملية التطبيق.
  6. التطبيق (Rollout):
    - ✓ تدريب المستخدمين النهائيين.
    - ✓ نقل القوى العاملة في مواقع تطبيق النظام لبيئة العمل الجديدة.
    - ✓ تنفيذ النظام في باقي الوزارات والدوائر.
    - ✓ القبول النهائي للنظام.

✓ إغلاق المشروع.

### الجهات المشمولة بالنظام:

سيطبق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS على جميع الأجهزة المالية والمحاسبية الحكومية، انطلاقاً من وزارة المالية وإلى كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية، وعددها 48 جهة معنية. هذا وقد تم اختيار ست جهات ريادية ليتم فحص وتطبيق النظام من خلال أجهزتها المالية. وبنجاح النظام في هذه الجهات؛ سيتم الانطلاق في توزيع النظام وتطبيقه على باقي الجهات المعنية، وحسب الخطة الزمنية للمشروع.

### والجهات الريادية الستة هي:

1. وزارة التخطيط والتعاون الدولي
2. وزارة المالية
3. وزارة التربية والتعليم
4. دائرة الموازنة العامة
5. دائرة الأبنية الحكومية
6. مالية الزرقاء

### اللجنة التوجيهية

- عطوفة أمين عام وزارة المالية
- عطوفة أمين عام وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- عطوفة أمين عام وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- عطوفة أمين عام دائرة الموازنة العامة.
- عطوفة مدير عام مركز المعلومات الوطني.
- عطوفة أمين عام وزارة تطوير القطاع العام.
- عطوفة الأمين العام للشؤون المالية / وزارة المالية.

---

مدير مديرية الحسابات العامة / وزارة المالية.  
مدير مديرية الحاسوب والمعلومات / وزارة المالية.

**لجنة العطاءات:**

عطوفة أمين عام وزارة المالية  
عطوفة أمين عام وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات.  
عطوفة مدير عام دائرة اللوازم العامة  
عطوفة مدير عام مركز المعلومات الوطني.  
عطوفة أمين عام وزارة تطوير القطاع العام.  
عطوفة الأمين العام للشؤون المالية / وزارة المالية.

## المهكل التنظيمي



## بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية

### نظرة عامة على بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية

تتولى وزارة المالية الاشراف على إدارة المال العام ابتداء من إعداد الموازنة العامة للدولة وفق التوجهات العامة للدولة وانتهاء بإعداد الحساب الختامي للدولة والذي يتضمن الأرقام الفعلية للإيرادات والنفقات عن السنة المالية السابقة مروراً بتنفيذ هذه الموازنة وما يتخللها من عمليات مالية ومحاسبية متعلقة بإدارة الإيرادات والنفقات بصورها المختلفة من إدارة مشتريات، مدفوعات، أمانات، دين عام وغيرها من الصور الأخرى المتعلقة بإدارة المال العام بالإضافة إلى الرقابة عليه وإعداد التقارير المالية. وفيما يلي وصف عام لبيئة عمل الإدارة المالية الحكومية:

#### 1. الإطار القانوني

تحكم الإدارة المالية الحكومية التشريعات الأساسية التالية والتعليمات المرتبطة بها

- ✓ قانون تنظيم الموازنة العامة وتعديلاته. رقم 58 لسنة 2008
- ✓ النظام المالي رقم (3) لعام 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 1/6/2008.
- ✓ قانون الموازنة السنوية للعام وتعديلاته.
- ✓ نظام اللوازم رقم (32) لعام 1993 وتعديلات والتعليمات المرتبطة به.
- ✓ قرارات مجلس الوزراء.

#### 2. إعداد الموازنة

تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد الموازنة السنوية وهذا يشمل وضع السقوف المالية للوزارات والدوائر الحكومية وفق معايير وضوابط محددة تعكس من خلالها توجهات الدولة والتي يتم ترجمتها من خلال

خطط عمل تقدمها الوزارات والدوائر الحكومية إلى دائرة الموازنة العامة والتي تقوم بدورها من واقع هذه الخطط بتحضير مشروع قانون الموازنة العامة السنوي والسير به وفق الإجراءات الاصولية والتشريعية لإقراره والعمل به.

### 3. تنفيذ الموازنة

بعد إقرار قانون الموازنة العامة، تقوم دائرة الموازنة العامة بالاعلام عن مخصصات الوزارات والدوائر الحكومية ( السقوف المالية ) عن طريق إصدار الامر المالي والذي تقوم من خلاله الوزارات والدوائر الحكومية، بتقديم الخطة المالية الشهرية الخاصة بها إلى دائرة الموازنة العامة ومديرية الإدارة النقدية في وزارة المالية ( الخطة التي تبين صرف النفقات خلال الاشهر ال12 من سنة الموازنة). ومن ثم يعقبها إصدار الحوالات المالية الشهرية للوزارات والدوائر من قبل دائرة الموازنة العامة ايذانا بالصرف من المخصصات المرصودة لها في الموازنة.

### 4. معالجة النفقات

تتم معالجة النفقات بشكل لا مركزي بتوزيعها على الوزارات والدوائر الحكومية والتي تقوم بدورها بإصدار الشيكات من حساباتها البنكية من اجل تغطية دفعات النفقات الخاصة بها والإفصاح عن هذه النفقات من خلال تقارير بملخص النفقات تزودها إلى وزارة المالية.

### 5. إدارة الإيرادات

تقوم دوائر تحصيل الإيرادات في عمان بإيداع الإيرادات المحصلة من قبلها في حساب الإيرادات العامة لدى البنك المركزي الأردني والبنوك التجارية المعتمدة في نهاية كل يوم. كما تقوم دوائر التحصيل المتواجدة خارج عمان بتحصيل الإيرادات وايداعها في حسابات الإيرادات العامة المفتوحة في فروع البنوك في المحافظات والتي تقوم بدورها بتحويل تلك الإيرادات إلى حساب الإيرادات العام التجميعي

في البنك المركزي، وتقوم المراكز المالية في المحافظات بإصدار تقرير عن الإيرادات إلى وزارة المالية في نهاية كل شهر، كما يقوم البنك المركزي بتحويل رصيد حساب الإيرادات العامة التجميعي إلى حساب الخزينة الموحد في نهاية كل يوم. كما تقوم مديرية الإيرادات العامة في وزارة المالية بمطابقة الإيرادات الواردة في التقارير مع بيانات البنك المركزي شهرياً.

#### 6. الإدارة النقدية

إن أحد أهم الإصلاحات الرئيسية المطبقة حالياً في الإدارة المالية للقطاع العام في الأردن هو الحساب الموحد للخزينة في البنك المركزي والذي تتم من خلاله معالجة المقبوضات والمدفوعات للموازنة. حيث تقوم الوزارات والدوائر في عمان بالاحتفاظ بحسابين لكل منها في البنك المركزي، أحدهما لمعالجة مدفوعات الموازنة والآخر لحساب الأمانات ويكون رصيد كل من الحسابين مساوياً صفاً وتسحب عليهما الشيكات خلال اليوم ثم تحول الارصدة إلى حساب الخزينة الموحد في نهاية كل يوم.

#### 7. إدارة الدين

تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع جهات التمويل الدولية حول القروض والمنح لدعم الموازنة والمشاريع الرأسمالية كما تدير انفاق القروض والمنح وتقوم مديرية الدين العام في وزارة المالية بالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بخصوص إدارة القروض والمنح والاحتفاظ ببيانات الديون الخارجية والديون الداخلية ومن ضمنها مستندات الخزينة والتزاماتها والقروض المكفولة والقروض الجارية. كما تتابع مديرية الدين العام المعالجة المنتظمة لدفعات خدمات الدين.

## 8. التقارير

إلى جانب التقارير المالية الأخرى تعتبر الخلاصة الحسابية الشهرية من أهم التقارير المالية المعتمدة للإدارة المالية حيث تقوم الوزارات والدوائر والمراكز المالية بإعداد ما يسمى بتقرير الخلاصة الحسابية الشهرية الخاصة بالإيرادات والنفقات والأمانات والمتعلقة بنتائج تنفيذ الموازنة وتزويد وزارة المالية بها في نهاية كل شهر لإعداد وإصدار التقارير المالية الدورية اللازمة وتقارير نهاية السنة.

## 9. تصنيف الموازنة القياسية وخرطة الحسابات

يتم استخدام رموز تصنيف الموازنة القياسية لإدارة الموازنة في جميع الدوائر والوزارات. كما أن الهياكل المختلفة لرموز خارطة الحسابات يتم استخدامها للنفقات والإيرادات وحساب الأمانات وذلك من أجل تسجيل المعاملات المالية.

## 10. نظام تكنولوجيا المعلومات القائم

تستخدم وزارة المالية والوزارات والدوائر الحكومية عددا من الأنظمة التطبيقية الحاسوبية للإدارة المالية الحكومية كالأنظمة المحوسبة لمعالجة النفقات والإيرادات وإدارة الدين وما يميز هذه الأنظمة بشكل عام بأن تصميمها تم على برمجيات مختلفة مثل (FoxPro, Ingres, Oracle) وبشكل مستقل عن بعضها البعض تفتقد إلى التكامل والترابط فيما بينها ويكون تبادل البيانات بين هذه الأنظمة المختلفة عموماً عبر النسخ الورقية. كما لا تزال بعض الوزارات تؤدي الوظائف المحاسبية اعتماداً على السجلات اليدوية.

## 11. نظام تكنولوجيا المعلومات الذي يجري العمل على تطبيقه

يجري العمل حالياً على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS والذي يشكل تحولاً جوهرياً في الأساليب المتبعة لتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية، بالانتقال من

العمل بالأساليب التقليدية كإستخدام السجلات اليدوية أو أنظمة المعلوماتية المالية الغير مترابطة، واستبدالها بنظام إدارة معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والممارسات الفضلى في هذا المجال.

### التقارير التي يوفرها نظام GFMIS<sup>1</sup>

يوفر نظام GFMIS مجموعة من التقارير المطورة تتعلق بعمليات الإدارة النقدية/ التسوية البنكية تساعد المستخدم النهائي والإدارة على مختلف مستوياتها بالإضافة إلى الجهات الرقابية من تنظيم وضبط أكبر للعملية ومراقبتها وحصر الفروقات ومعالجتها، وقد تم تصميم دليل إرشادي لكل تقرير على حدى يوضح للمستخدم أهمية وهدف هذه التقارير وآلية طلب التقارير من خلال نظام GFMIS وهذه التقارير هي كما يلي:

1. تقرير التسوية البنكية (فروقات المبالغ المسواة)
2. تقرير الحكومة الأردنية (تقرير التعديلات على كشوف البنك)
3. تقرير الحكومة الأردنية (معلقات الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة اشهر من تاريخ معين).

<sup>1</sup> عملية التسوية البنكية ، إعداد مركز الدعم الفني لنظام GFMIS تعميم رقم 6651

الجدول أدناه يوضح أهمية كل تقرير والجهات المستفيدة منه:  
الجدول رقم (10) التقارير التي يوفرها النظام

الرقم	اسم التقرير	الهدف من التقرير	الفئة المستفيدة
1	فروقات المبالغ المسواة (تقرير التسويق البنكية)	يهدف هذا التقرير إلى حصر المبالغ التي تم مطابقتها في نظام GFMS بمبالغ اكبر أو أقل من الحركة الواردة في كشف البنك عن طريق الخطأ بأسرع وقت ممكن ليتسنى لمدقق كشف البنك من اجراء التعديلات المطلوبة أو تبرير هذه الفروقات والرجوع اليها عند الحاجة	1.مدقق كشف البنك 2.إدارة الوحدة التشغيلية 3.الجهات الرقابية
2	التعديلات على كشوف البنك (تقرير الحكومة الاردنية)	يهدف هذا التقرير إلى توفير أداة رقابية للمعنيين على عملية التسوية البنكية لحصر كافة التعديلات التي تتم على اي حقل في سطور كشف البنك من خلال عمل مقارنة بين كشف البنك الذي تم تحميله على النظام وبين النسخة الأصلية من كشف البنك التي يحتفظ بها النظام ولا يمكن التعديل عليها، لمساعدة مدقق كشف البنك من اكتشاف اية اخطاء أو تبريرها والرجوع اليها عند الحاجة بالاضافة إلى توفير هذه المعلومة في الوقت المناسب ولجميع المعنيين على هذه العملية	1.مدقق كشف البنك 2.إدارة الوحدة التشغيلية 3.الجهات الرقابية
3	معلقات	يهدف هذا التقرير إلى حصر كافة	1.مدقق كشف

<p>البنك 2. أمين الصندوق 3. إدارة الوحدة التشغيلية 4. الجهات الرقابية</p>	<p>الشيكات الصادرة التي لم تقدم للصرف من البنك والتي مضى على صدورها 6 أشهر فأكثر، ل يتم معالجتها كما حددتها التعليمات التطبيقية للشؤون المالية لنظام ادارة المعلومات المالية الحكومية رقم (2) لسنة 2011 الصادرة إستناداً لاحكام المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته وفي الحالات غير المنصوص عليها في هذه التعليمات تعتمد التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة 1995 وما طرأ عليها من تعديلات ليقدم هذا التقرير لجميع المعنيين المعلومات المطلوبة عند الحاجة.</p>	<p>الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة أشهر (تقرير الحكومة الاردنية)</p>
---	---	---

## الدليل الإرشادي لعمليات الإدارة النقدية (تقرير عملية التسوية البنكية - فروقات المبالغ المساواة):

الهدف من التقرير: يهدف هذا التقرير إلى حصر المبالغ التي تم مطابقتها في نظام GFMIS بمبالغ اكبر أو أقل من الحركة الواردة في كشف البنك عن طريق الخطأ بأسرع وقت ممكن ليتسنى لمدقق كشف البنك من اجراء التعديلات المطلوبة أو تبرير هذه الفروقات والرجوع اليها عند الحاجة.

### الفئة المستهدفة:

- مدقق كشف البنك
- ادارة الوحدة التشغيلية

<sup>1</sup> عامر الحليق، صلاح ثلجي، دارين الحيارى، فريق عمل عمليات الادارة النقدية، وزارة المالية، برنامج GFMIS

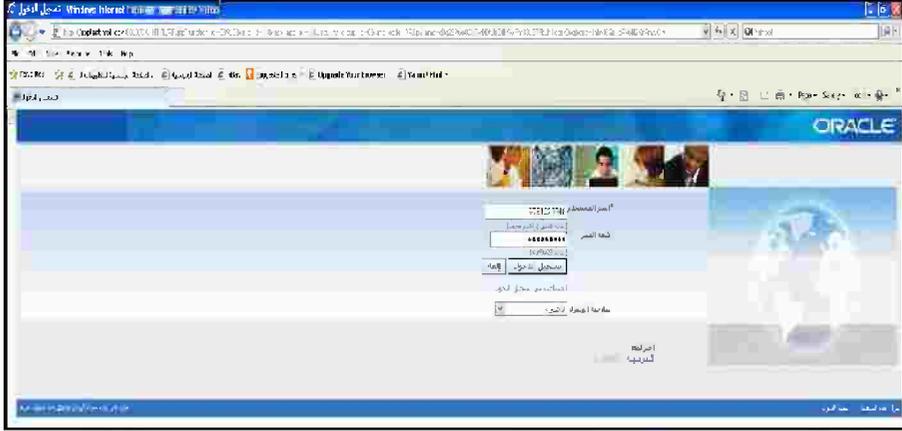
- الجهات الرقابية

المسؤوليات التي تتضمن التقرير: يتاح التقرير ضمن مسؤوليات (الدائرة/ المديرية/ القسم/ ادارة نقدية-مدقق كشف البنك/ رئيس قسم/ مدير/ تقارير) لجميع وحدات تشغيل النفقات والأمانات و الإيرادات.

ملاحظة: يُنصح لمدقق كشف البنك في طلب هذا التقرير في كل مرة يتم فيها تحميل كشف البنك وعمل المطابقات اليدوية وتحديدًا قبل اغلاق الفترة المحاسبية وقبل رفع تقارير نتائج الاعمال للوحدة التشغيلية ويفضل ان يتم الاحتفاظ بنسخة من هذا التقرير.

## تفاصيل خطوات طلب تقرير الحكومة الأردنية عملية التسوية البنكية فروقات المبالغ المسواة:

1- الدخول إلى نظام GFMIS - Oracle حسب اسم المستخدم، وحسب



الرابط التالي: <https://jgfmis.gov.jo>

2- انقر على مسؤولية (الدائرة/ المديرية/ القسم/ ادارة نقدية-مدقق

كشف البنك/ رئيس قسم/ مدير/ تقارير) حسب المسؤوليات المتاحة

لكل مستخدم وكما يلي على سبيل المثال: مالية-خزينة-نفقات-

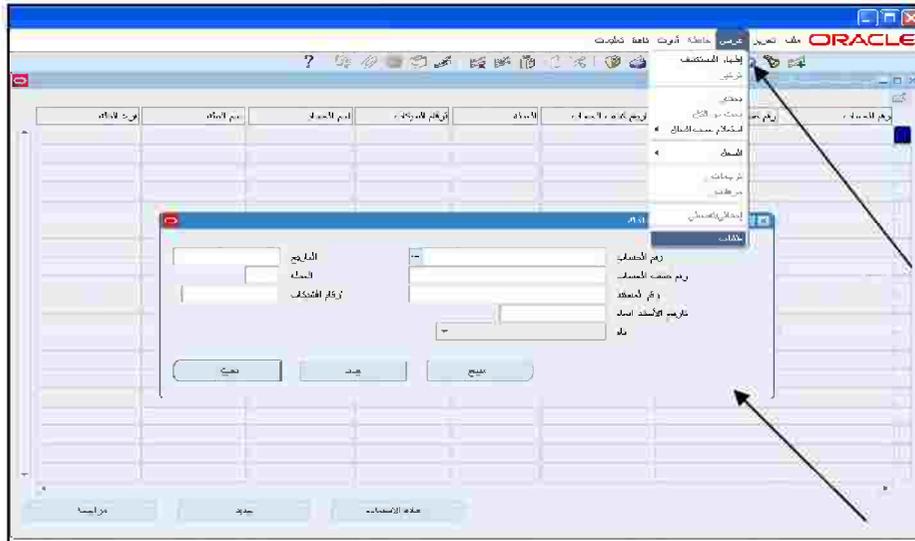
إدارة نقدية-مدقق كشف البنك

3- انقر على اي وظيفة ضمن هذه المسؤولية مثل وظيفة (كشوف

حساب البنك وتسويتها) للوصول إلى داخل النظام (الشاشات):



4- يتم النقر على زر (عرض) في اعلى الشاشة، حيث تظهر قائمة منسدلة يتم اختيار (طلبات) كما موضح في الصورة ادناه :



5- فتظهر شاشة (بحث عن طلبات)، يتم النقر على زر (تقديم طلب جديد) كما موضح ادناه:

بحث عن طلبات

الطلبات الكلية

الطلبات الجاري تشغيلها

كل الطلبات

طلبات محددة

معرف الطلب

الاسم

تاريخ التقديم

تاريخ الإنهاء

الموقف

المرحلة

الطلاب

تضمين مراحل مجموعة الطلبات في الاستخدام

ترتيب بواسطة معرف الطلب

تحديد عدد الأيام المطلوب عرضها: 7

بحث مسح تقديم طلب جديد...

6- يظهر النظام شاشة (تقديم طلب جديد) ذات خيارين:

أ- طلب منفرد (وهو الخيار التلقائي الذي يحدده النظام)

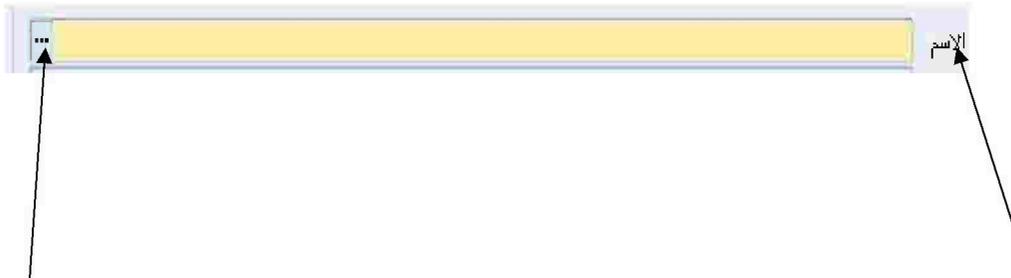
ب- مجموعة طلبات

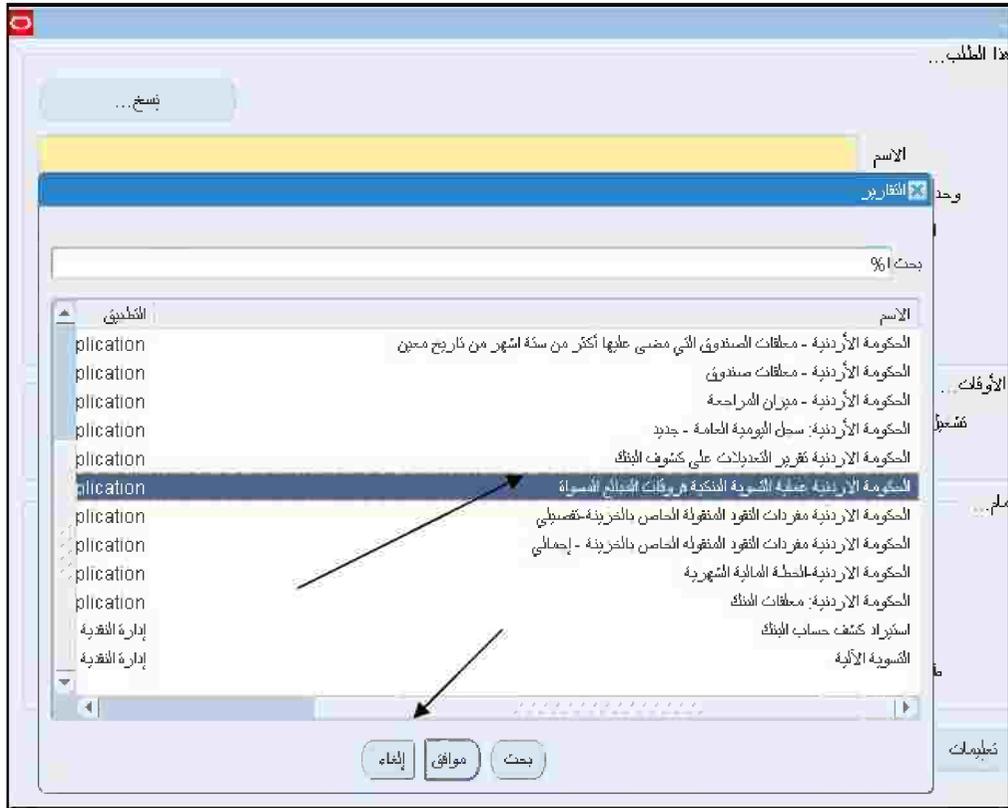
هنا ينقر المستخدم مباشرة على زر (موافق) لأن النظام تلقائياً حدد (طلب منفرد) وكما موضح بالصورة ادناه:



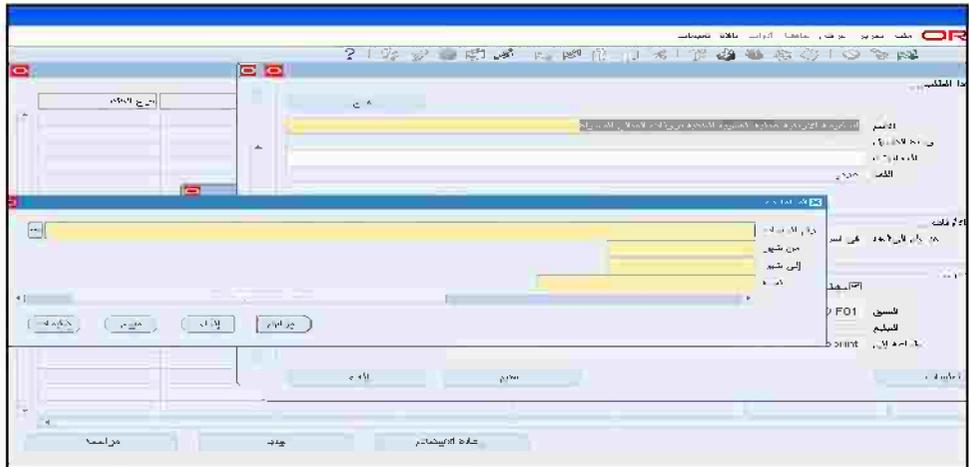
7- تظهر شاشة (تقديم الطلب)، يظهر فيها حقل الاسم وهو حقل يتضمن كافة التقارير المتاحة ضمن المسؤولية التي تم اختيارها بعد الدخول إلى النظام.

على المستخدم النقر على النقاط الثلاث  في نهاية حقل الاسم ليختار منها المستخدم التقرير المطلوب :





- 8- بعد تحديد المستخدم التقرير المطلوب وهنا تقرير (الحكومة الأردنية- عملية التسوية البنكية-فروقات المبالغ المسواة) يعمل المستخدم على النقر مرتين عليه أو النقر على زر (موافق).
- 9- تظهر الشاشة (معاملات) التقرير، يتم من خلالها تحديد البيانات التي



يريدها المستخدم:

معاملات التقرير والهدف منها:

1. رقم الحساب: حقل اجباري تظهر به ارقام واسماء الحسابات البنكية المحددة مسبقاً للمستخدم.
2. الشهر: (من/ إلى): حقل اجباري يتم من خلاله تحديد الفترة (الشهر) التي يريدھا المستخدم ويمكن الكتابة بداخله بصيغة رقمية أو اختيار الشهر من قائمة خيارات.
3. السنة: حقل اجباري يتم من خلاله تحديد السنة المالية التي يريدھا المستخدم ويمكن الكتابة بداخله أو اختيار السنة من قائمة خيارات.

The screenshot displays a software interface for generating financial reports. The main form includes the following elements:

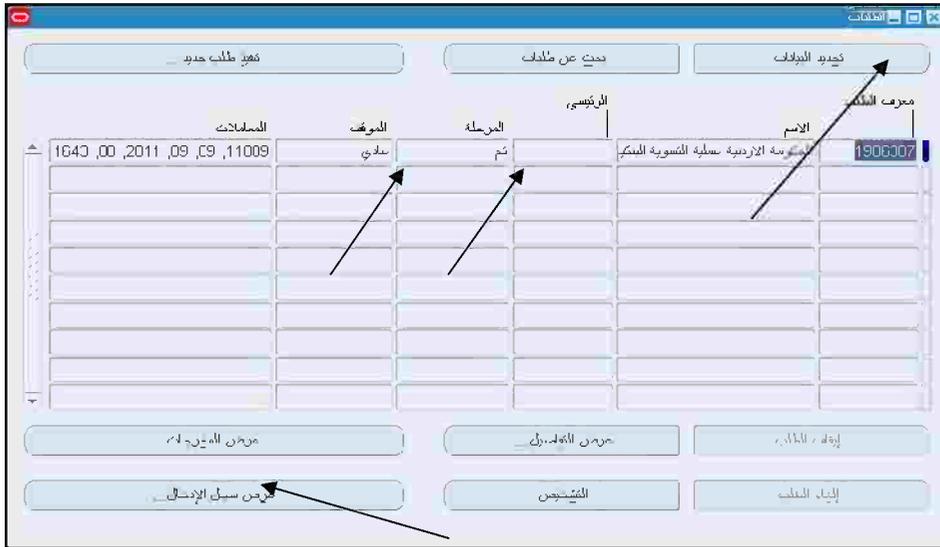
- Account Information:** A field for the account number (رقم الحساب) with the value 131000301.
- Period Selection:** Fields for the start month (من شهر) and end month (إلى شهر), both set to 09.
- Year Selection:** A field for the year (السنة) set to 2011.
- Buttons:** A row of buttons labeled 'إظهار' (Show), 'إخفاء' (Hide), and 'طباعة' (Print). Below this, there are buttons for 'إعداد' (Settings), 'تقرير' (Report), and 'إعادة الاستلام' (Refresh).
- Labels:** On the right side, there are labels for 'الاسم' (Name), 'وحدة الفتحيل' (Unit of Conversion), 'للمعاملات' (For Transactions), and 'تاريخ' (Date).

Arrows in the image point to the account number field, the month/year selection fields, and the 'إظهار' button, indicating the required user actions as described in the text above.





12- يعمل المستخدم على النقر على زر (تجديد البيانات) حتى تصبح مرحلة وموقف التقرير (تام/عادي) وكما ادناه:



13- لاستخراج التقرير يتم النقر على زر (عرض المخرجات) في اسفل الشاشة، حيث يظهر التقرير كما في الشكل ادناه:

البنك المركزي الأردني عمارة بركات هكتور موكرون عمان رقم الهاتف: 131100000 مخيم الحساب: عمارة أردني عمان 11000، رقم الفاكس: 131100000		البنك المركزي الأردني مبنى الجوبية العامة	
رقم الحساب	البنك	العملة	التاريخ
ملاحظة			

تم طباعته بتاريخ: 2011-10-16  
إعداد: سامر الحلبي

#### ملاحظة :

- الوضع الطبيعي ان لا يظهر التقرير اية مبالغ وهذا دليل على عدم وجود اية فروقات بين المبالغ المطابقة بين حركات كشف البنك وما يقابلها من معاملات قبض أو دفع حسب النظام (الدفاتر).
- في حال وجود مبالغ يظهرها التقرير، على مدقق كشف البنك معالجتها مباشرة وفي حال كانت هذه الفروقات مبررة عليه توثيقها على التقرير حتى يتم الرجوع اليها عند الحاجة.

يتكون التقرير من عدة بيانات مفصلة كما يلي:

➤ ترويسة التقرير:

الجهة : لأظهار اسم (الوزارة/ الدائرة) المديرية/ القسم.

عنوان التقرير : الحكومة الأردنية-عملية التسوية البنكية-فروقات المبالغ المسواة

بيانات حساب البنك: اسم البنك، رقم حساب البنك، عملة البنك.

الفترة : وهنا من شهر إلى شهر وحسب ما حدده المستخدم.

➤ اعمدة التقرير:

التسلسل : رقم سطر الحركة في كشف البنك ضمن شاشة (سطور كشف حساب بنوك).

المبلغ (المسوى): المبلغ حسب الدفاتر (النظام) بشرط ان يكون الموقف (مطابق).

المبلغ (حسب كشف البنك): المبلغ الوارد في كشف البنك وحسب شاشة (سطور كشف حساب بنوك) ضمن عامود (المبلغ) بشرط ان يكون الموقف (مطابق).

الفرق : عبارة عن المبلغ (المسوى) - المبلغ (حسب كشف البنك) .

التاريخ : تاريخ الحركة الواردة في كشف البنك.

البيان : بيان لطبيعة المبلغ (مدين/ دائن).

رقم الحركة : رقم الشيك، رقم اشعار البنك، رقم فيشة الإيداع الواردة في كشف البنك.

ملاحظات : تبين نوع الحركة (قبض/ دفع).

المجموع : مجموع المبالغ الواردة في الاعمدة.

➤ تذييل التقرير:

تم طباعته بواسطة: اسم المستخدم.

تاريخ الطباعة: تاريخ طلب التقرير.

صفحة X من Y: ترقيم الصفحات X من Y.

➤ جميع الأمثلة المعروضة اعلاه تم اخذها من بيئة تدريبية مأخوذه كنسخة من بيئة المنتج.

## **الدليل الإرشادي لتقرير الحكومة لعمليات الإدارة النقدية (معلقات الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة أشهر من تاريخ**

**معين):-**

اسم التقرير: الحكومة الأردنية

الهدف من التقرير: يهدف هذا التقرير إلى حصر كافة الشيكات الصادرة التي لم تقدم للصرف من البنك والتي مضى على صدورها 6 أشهر فأكثر، ويتم معالجتها كما حددتها التعليمات التطبيقية للشؤون المالية لنظام ادارة المعلومات المالية الحكومية رقم ( 2 ) لسنة 2011 الصادرة إستناداً لاحكام المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته وفي الحالات غير المنصوص عليها في هذه التعليمات تعتمد التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة 1995 وما طرأ عليها من تعديلات. ليقدم هذا التقرير لجميع المعنيين المعلومات المطلوبة عند الحاجة.

الفئة المستهدفة:

- امناء صناديق الصرف
- مدقق كشف البنك
- ادارة الوحدة التشغيلية
- الجهات الرقابية

المسؤوليات التي تتضمن التقرير: يتاح التقرير ضمن المسؤوليات التالية :

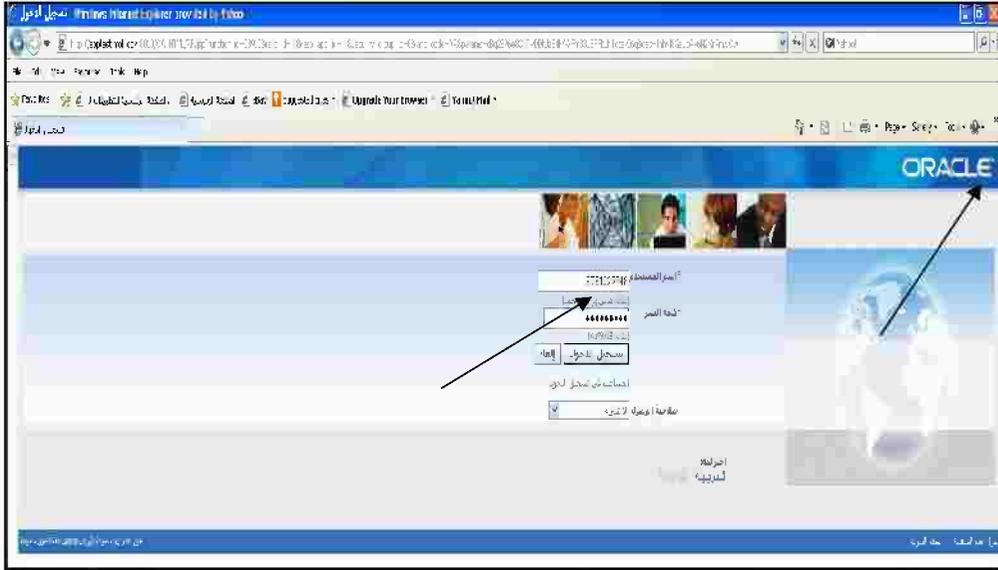
(الدائرة/ المديرية/ القسم/ ادارة نقدية-مدقق كشف البنك/ رئيس قسم/ مدير/ تقارير)

&(الدائرة/ المديرية/ القسم/ مدفوعات-امين صندوق/ تقارير) لجميع

وحدات تشغيل النفقات والأمانات

تفاصيل خطوات طلب تقرير" الحكومة الأردنية-عملية التسوية البنكية-فروقات المبالغ المسواة":

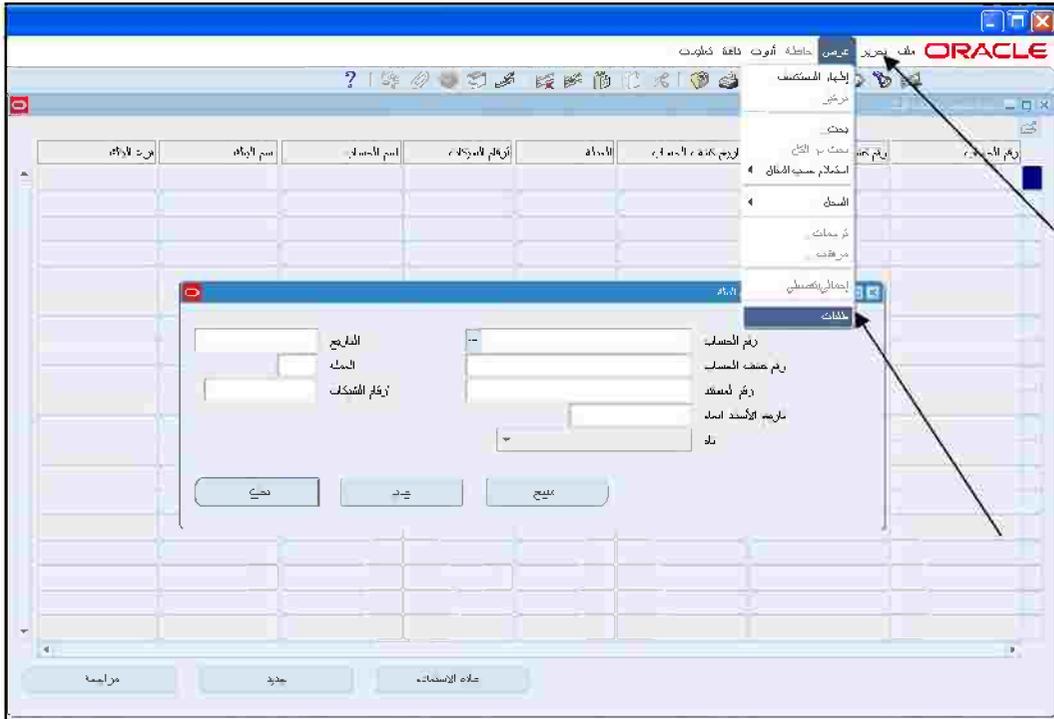
1. الدخول إلى نظام GFMIS - Oracle حسب اسم المستخدم، وحسب الرابط التالي: <https://jgfmis.gov.jo>



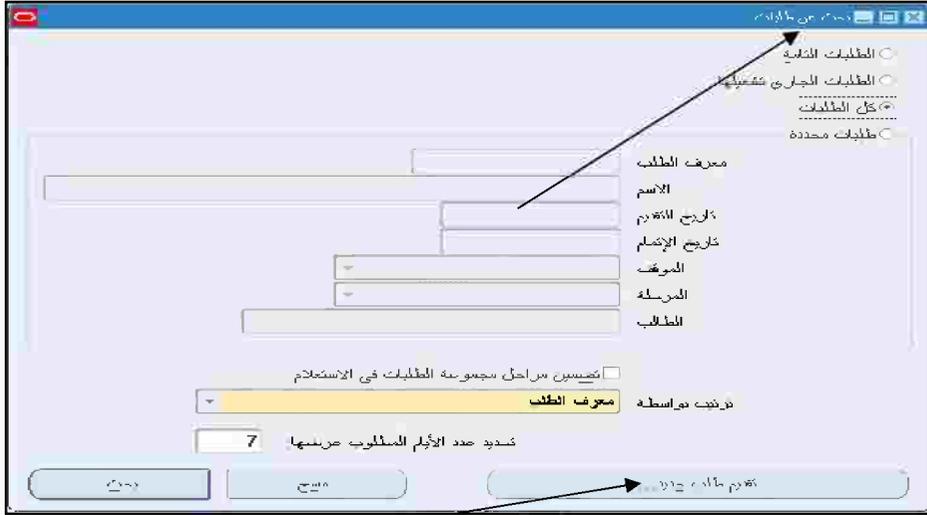
2. النقر على مسؤولية (الدائرة/ المديرية/ القسم/ ادارة نقدية-مدقق كشف البنك/ رئيس قسم / مدير/ تقارير) أو (الدائرة/ المديرية/ القسم/ مدفوعات-امين صندوق/ تقارير) حسب المسؤوليات المتاحة لكل مستخدم وكما يلي على سبيل المثال: مالية- خزينة-نفقات-إدارة نقدية-مدقق كشف البنك
3. النقر على اي وظيفة ضمن هذه المسؤولية مثل وظيفة (كشوف حساب البنك وتسويتها) للوصول إلى داخل النظام (الشاشات):



4. يتم النقر على زر (عرض) في اعلى الشاشة، حيث تظهر قائمة منسدلة يتم اختيار (طلبات) كما موضح في الصورة ادناه :



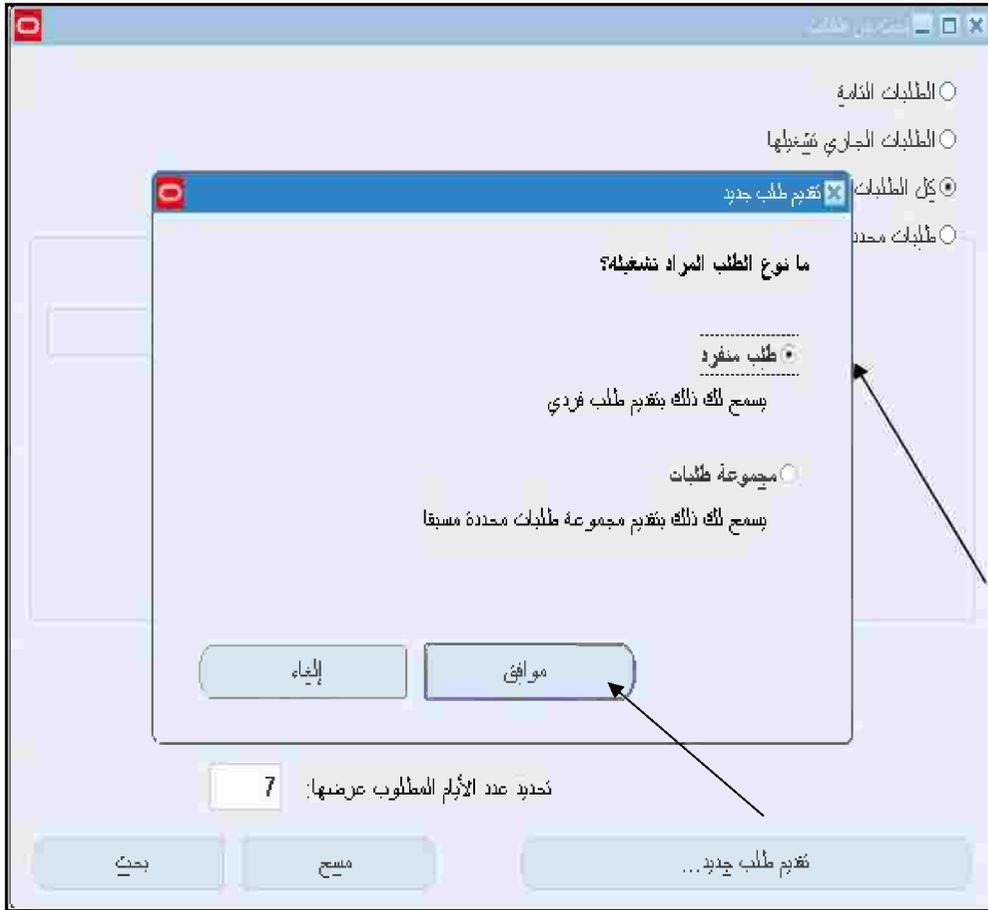
5. فتظهر شاشة (بحث عن طلبات)، يتم النقر على زر (تقديم طلب جديد) كما موضح ادناه:



6. يظهر النظام شاشة (تقديم طلب جديد) ذات خيارين:

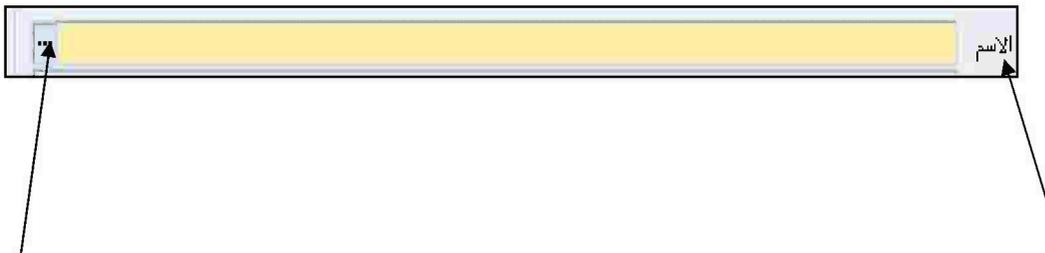
- (1) طلب منفرد (وهو الخيار التلقائي الذي يحدده النظام)
- (2) مجموعة طلبات

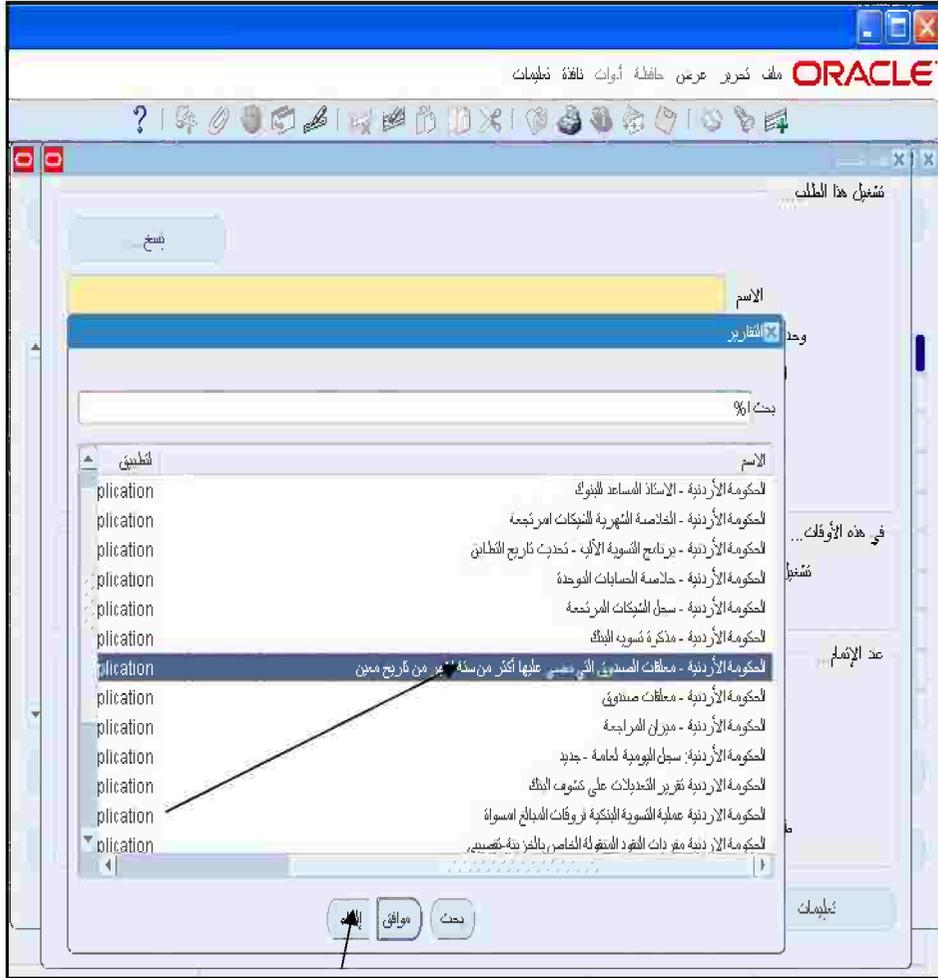
هنا ينقر المستخدم مباشرة على زر (موافق) لأن النظام تلقائياً حدد (طلب منفرد) وكما موضح بالصورة ادناه:



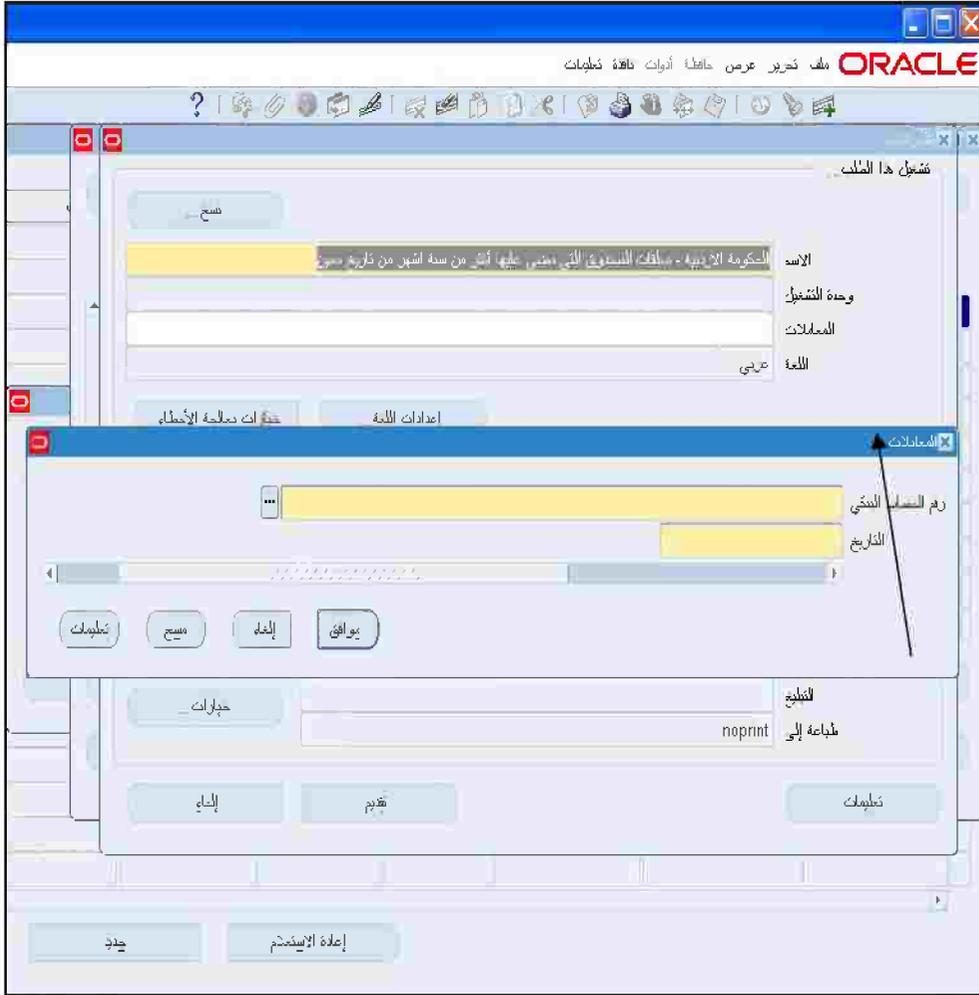
7. تظهر شاشة (تقديم الطلب)، يظهر فيها حقل الاسم وهو حقل يتضمن كافة التقارير المتاحة ضمن المسؤولية التي تم اختيارها بعد الدخول إلى النظام.

على المستخدم النقر على النقاط الثلاث في نهاية حقل الاسم ليختار منها المستخدم التقرير المطلوب :



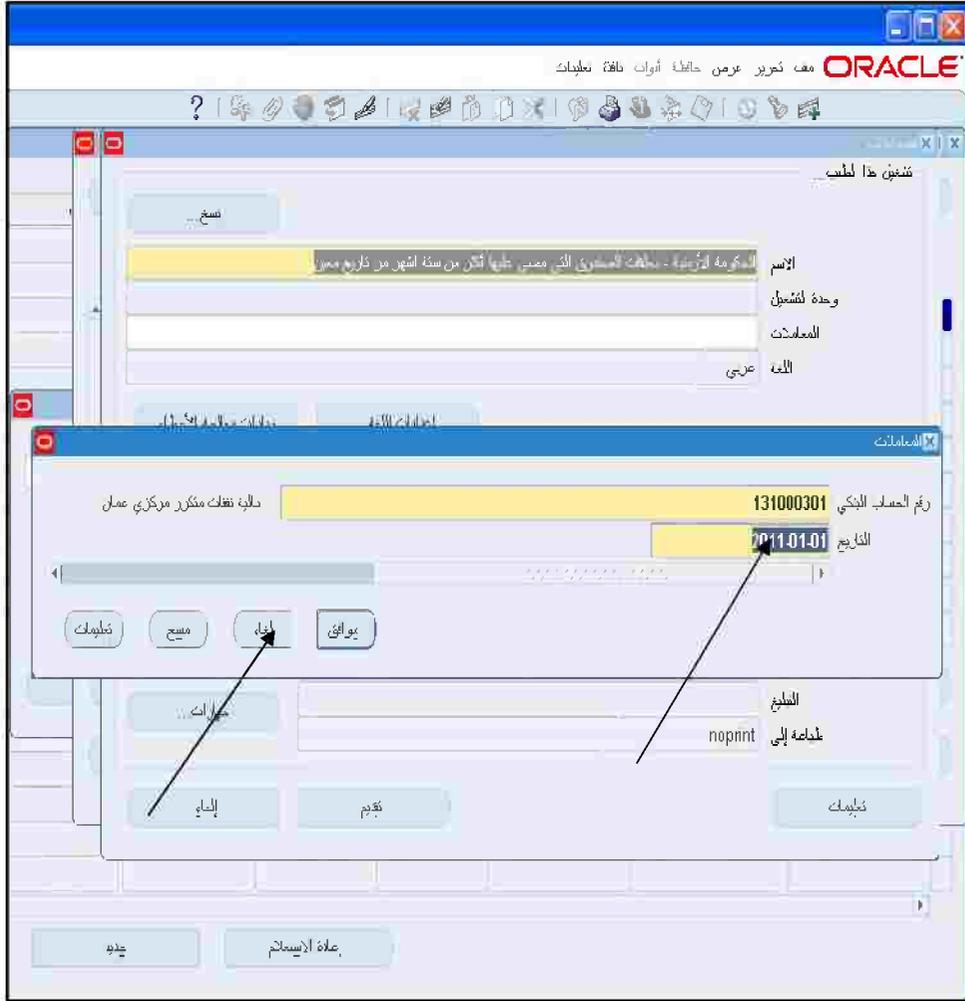


8. بعد تحديد المستخدم التقرير المطلوب وهنا تقرير (الحكومة الأردنية - معلقات الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة أشهر من تاريخ معين) يعمل المستخدم على النقر مرتين عليه أو النقر على زر (موافق).
9. تظهر الشاشة (معاملات) التقرير، يتم من خلالها تحديد البيانات التي يريدها المستخدم:



معاملات التقرير والهدف منها:

- أ. رقم الحساب البنكي: حقل اجباري ومن قائمة خيارات وتظهر به الحسابات البنكية المحددة فقط للمستخدم.
- ب. التاريخ: حقل اجباري يتم الكتابة بداخله بصيغة DD-MM-YYYY.



10. بعد تعبئة حقول المعاملات يتم النقر على زر (موافق) فيعود النظام بالمستخدم إلى شاشة (تقديم الطلب) على المستخدم هنا النقر على زر تقديم:

نافذة تعليمات

ORACLE

مف تحرير عرض حافظه أدوات نافذة تعليمات

تقديم الطلب

تشغيل هذا الطلب...

تسج...

الاسم: الحكومة الأردنية - معلقات الصندوق التي معنى عليها أكثر من ستة اشهر من تاريخ معين

وحدة التشغيل:

المعاملات: 2011-01-131000301-01

اللغة: عربي

إعدادات اللغة...

خيارات معالجة الأخطاء

في هذه الأوقات...

تشغيل الوظيفة: في أسرع وقت ممكن

الجدول:

عند الإنهاء...

حفظ كل ملفات المخرجات

السوق: XX\_SUSPENDFUND\_OLDER\_SIXMONTHS

التنسيق:

طباعة إلى: noprint

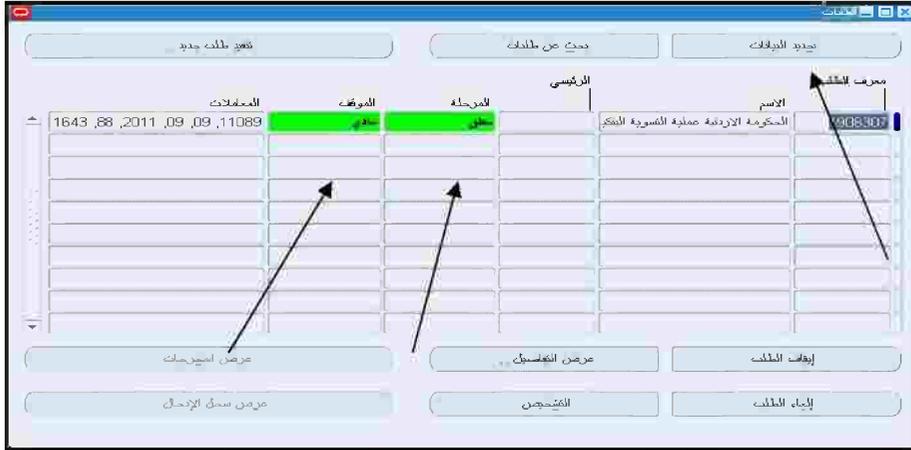
حجرات...

إلغاء

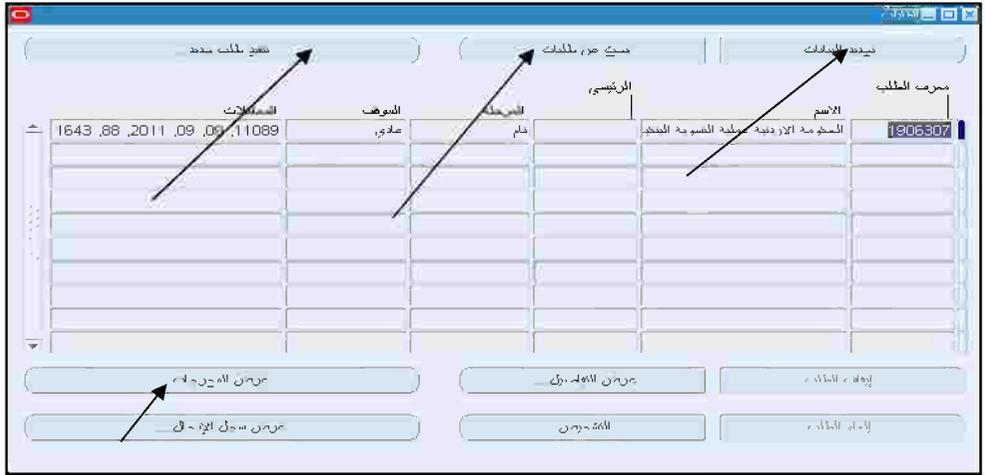
تقديم

تعليمات

11. تظهر شاشة (الطلبات) والتي تظهر حالة الطلب وغالباً تكون (المرحلة : معلق) و (الموقف : عادي) وكما موضح ادناه:



12. يعمل المستخدم على النقر على زر (تجديد البيانات) حتى تصبح مرحلة وموقف التقرير (تام/عادي) وكما ادناه:



13. لأستخراج التقرير يتم النقر على زر (عرض المخرجات) في اسفل الشاشة، حيث يظهر التقرير كما في الشكل ادناه:

1 / 1



العدالة الأردنية الهاشمية  
 رقم الوثيقة: 1011/01101 - التاريخ: 2011/01/10  
 الجبهة: وزارة المالية - قسم صندوق الاطلاق في مديرية الحريمة العامة

اسم حساب البنك : مائة مئقات منقذو برنكرن عفران  
 رقم حساب البنك : 121000201

بيانات الشيك		بيانات الشيك		المبلغ	
رقم الشيك	تاريخ الشيك	اسم المستفيد	الرقم الآلي	التاريخ	شهر

تاريخ الطابعة : 2011/01/10

تم - الطابعة بياض - عام المليون

### يتكون التقرير من عدة بيانات مفصلة كما يلي:

A- ترويسة التقرير:

الجهة : لأظهار اسم (الوزارة/ الدائرة) المديرية/ القسم.

عنوان التقرير : تقرير معلقات الصندوق التي مضى عليها أكثر من ستة أشهر من تاريخ معين.

التاريخ: حسب ما حدده المستخدم مقروناً بعنوان التقرير

بيانات حساب البنك: اسم البنك، رقم حساب البنك.

رقم الصفحة : ترقيم الصفحات X / Y.

B- أعمدة التقرير:

1- بيانات الشيك وتتكون من :

المبلغ: مبلغ الشيك وهو يمثل قيمة الفاتورة مطروحاً منها الاقتطاعات.

رقم الشيك: وهو رقم يعطيه النظام بشكل متسلسل آلياً لكل بنك في شاشة المدفوعات لكل فاتورة يتم دفعها تتوافق مع أرقام الشيكات المطبوعة على ورقة الشيك.

تاريخ الشيك: هو تاريخ الأستاذ العام الذي تم تحديده عند إصدار الشيك.

---

---

اسم المستفيد: هو صاحب العلاقة (المستفيد) الذي يصدر به الشيك.

-2 بيانات مستند الصرف وتكون من :

الرقم الآلي : هو الرقم الذي يحدده النظام بعد عمل تخزين لبيانات ترويسة الفاتورة في شاشة إدخال الفاتورة.

التاريخ : هو تاريخ الأستاذ العام لمستند الصرف.

-3 المدة الزمنية التي مضت على إصدار الشيك وتكون من :

شهر: عدد الشهور التي مضت على إصدار الشيك بحد أدنى 6 شهور فأكثر.

يوم: عدد الأيام من الشهر بعد آخر شهر مكتمل.

C- تذييل التقرير:

1- تاريخ الطباعة: تاريخ طلب التقرير.

2- تم طباعته بواسطة: اسم المستخدم.

جميع الأمثلة المعروضة أعلاه تم اخذها من بيئة تدريبية مأخوذه كنسخة من بيئة المنتج.

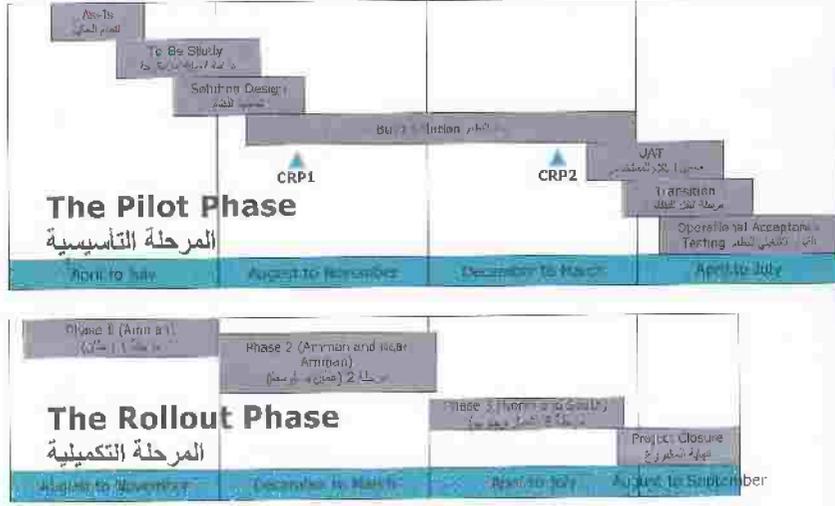


## The Project Phases

### مراحل المشروع



Information & Communication Technology Solutions Provider



## Ledger Integration and Drilldown

### ربط الاستاذ العام بالأنظمة



Enhance the Reconciliation and Analysis Process  
تحسين عمليات التوفيق والتحاليل



دفتر الاستاذ العام  
General Ledger

- التدرج من دفتر الاستاذ العام الى الموازنات الفرعية
- بيان التأثير المحاسبي للحركات المالية في دفتر الاستاذ العام والموازنات الفرعية

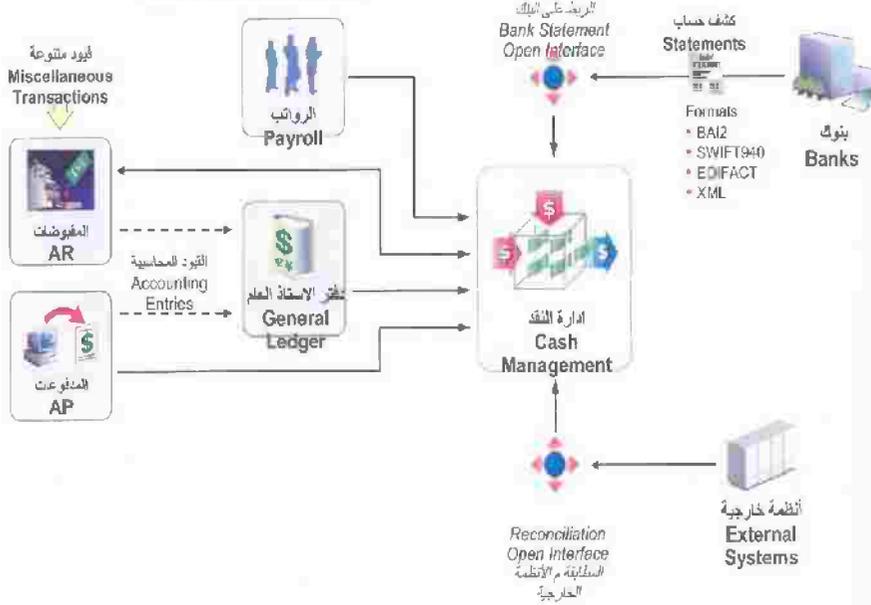
- حجم نموذج حساب T
- نموذج ميزان المراجعة



- Drill down from General Ledger To sub-ledgers
- Display accounting impact of transactions in General Ledger and in sub-ledgers
  - T-account format
  - Trial balance format

# Increase Cash Visibility Control Cash with Bank Reconciliation

# رؤية واضحة للنقد مراقبة النقد مع تسوية البنك



27

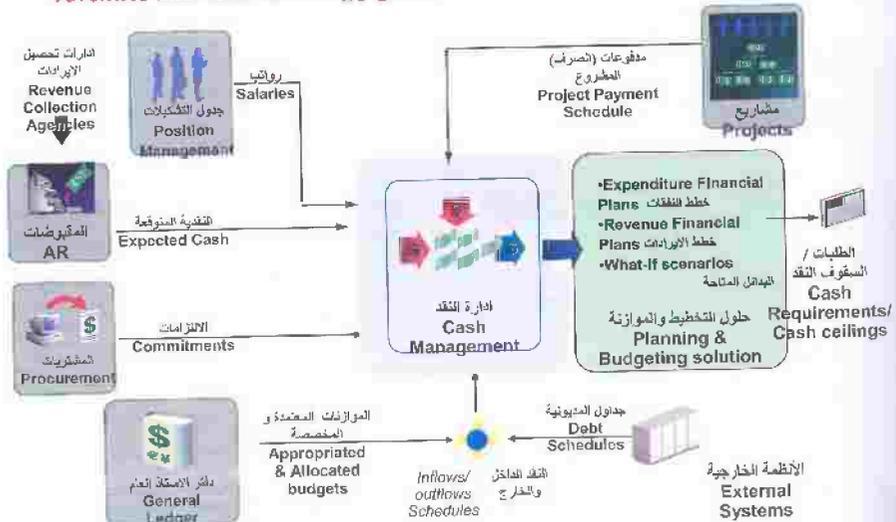


# Cash Forecasting

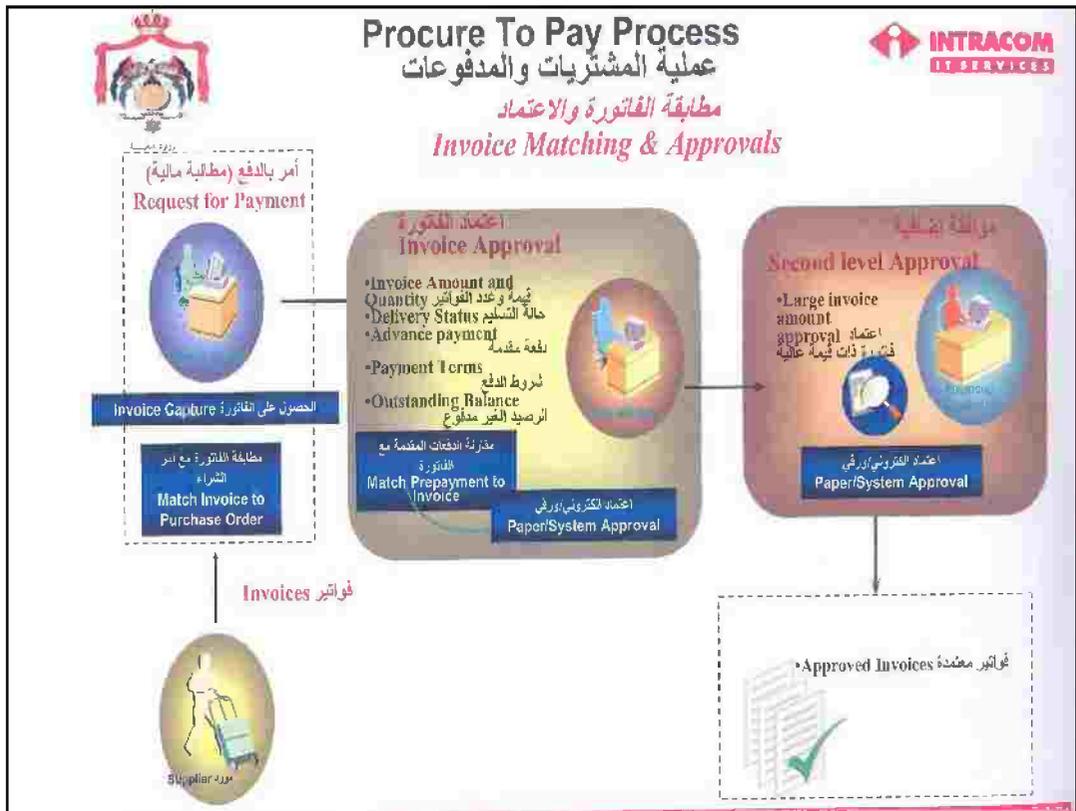
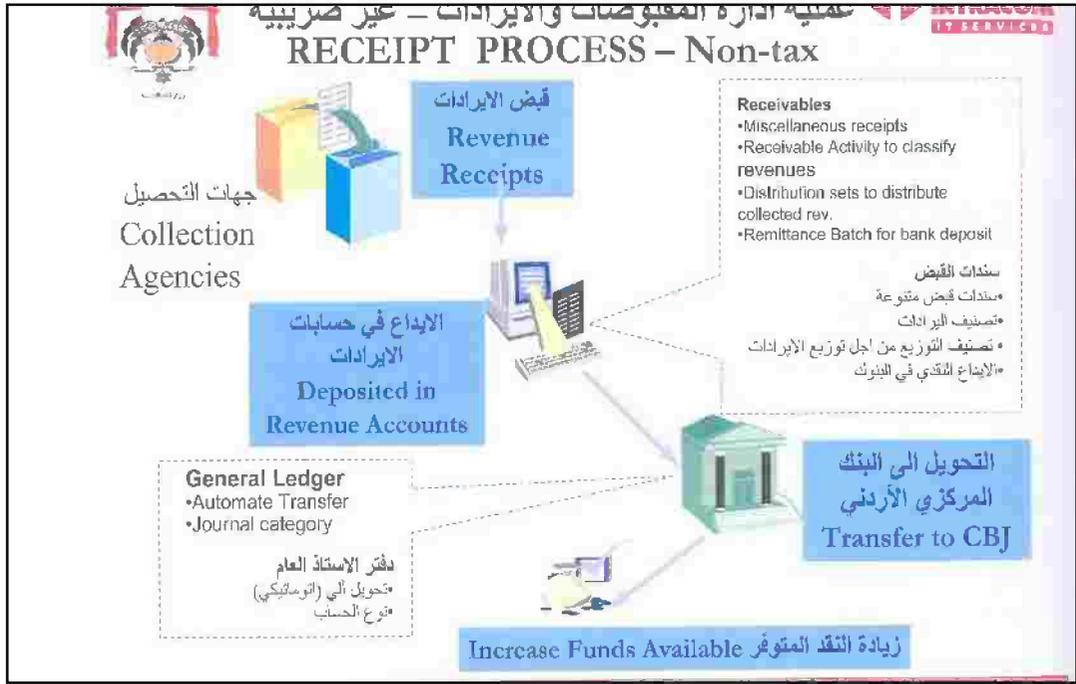
created visibility of expenditure, revenues and debt servicing figures

# خطة التنبؤات النقدية

رؤية واضحة للتنبؤات، الإيرادات وخدمة الدين



26





# ادارة الأداء الحكومي



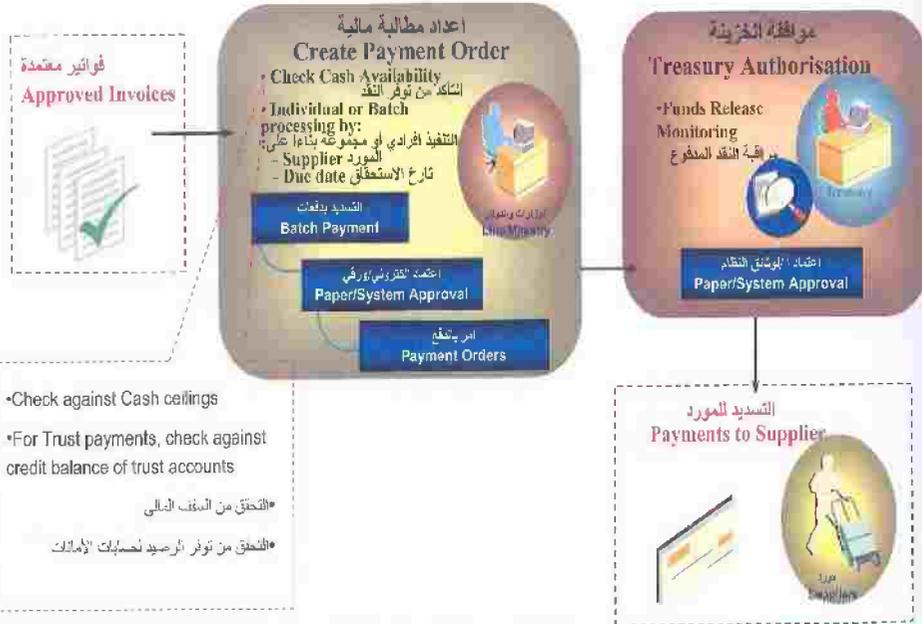
## Government Performance Management

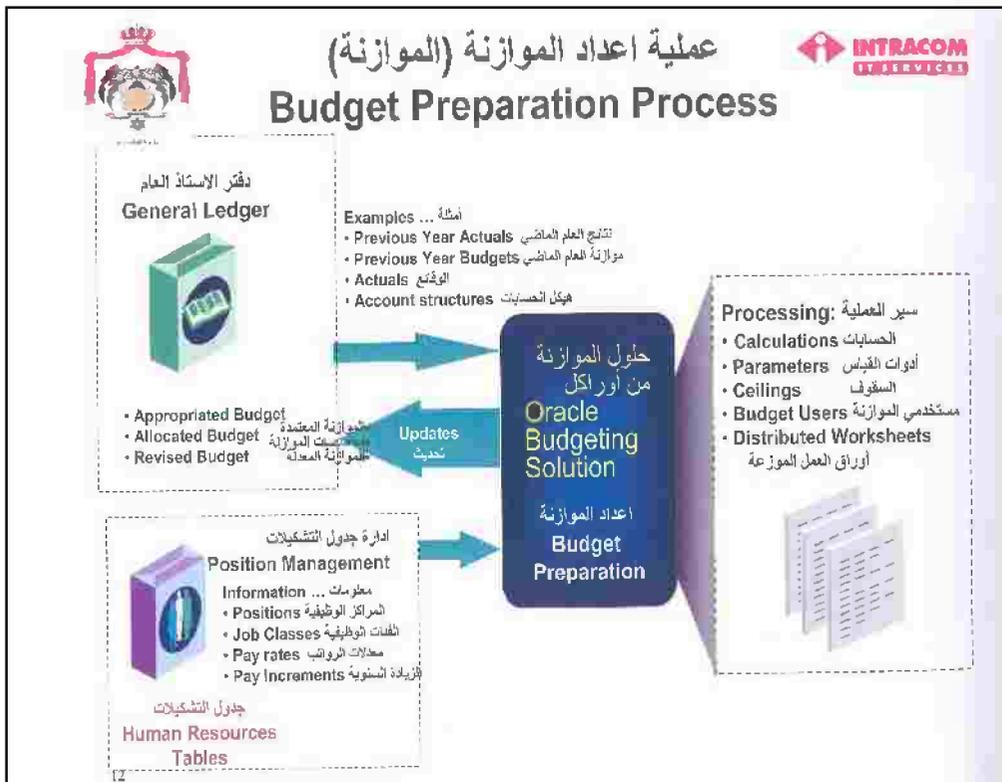
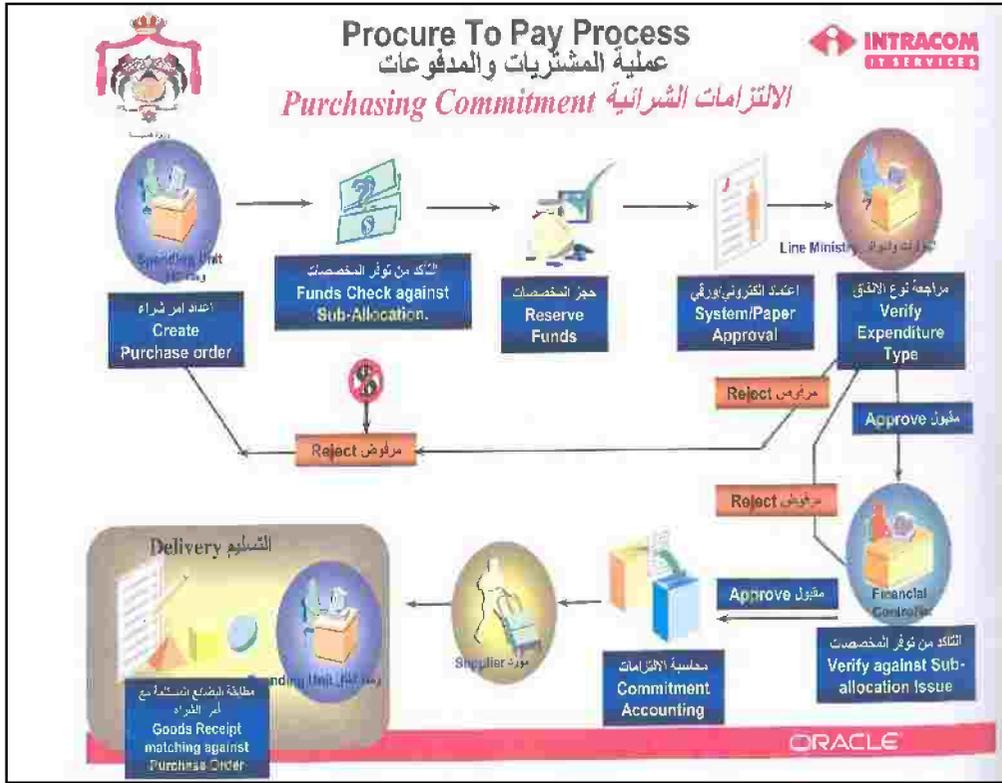


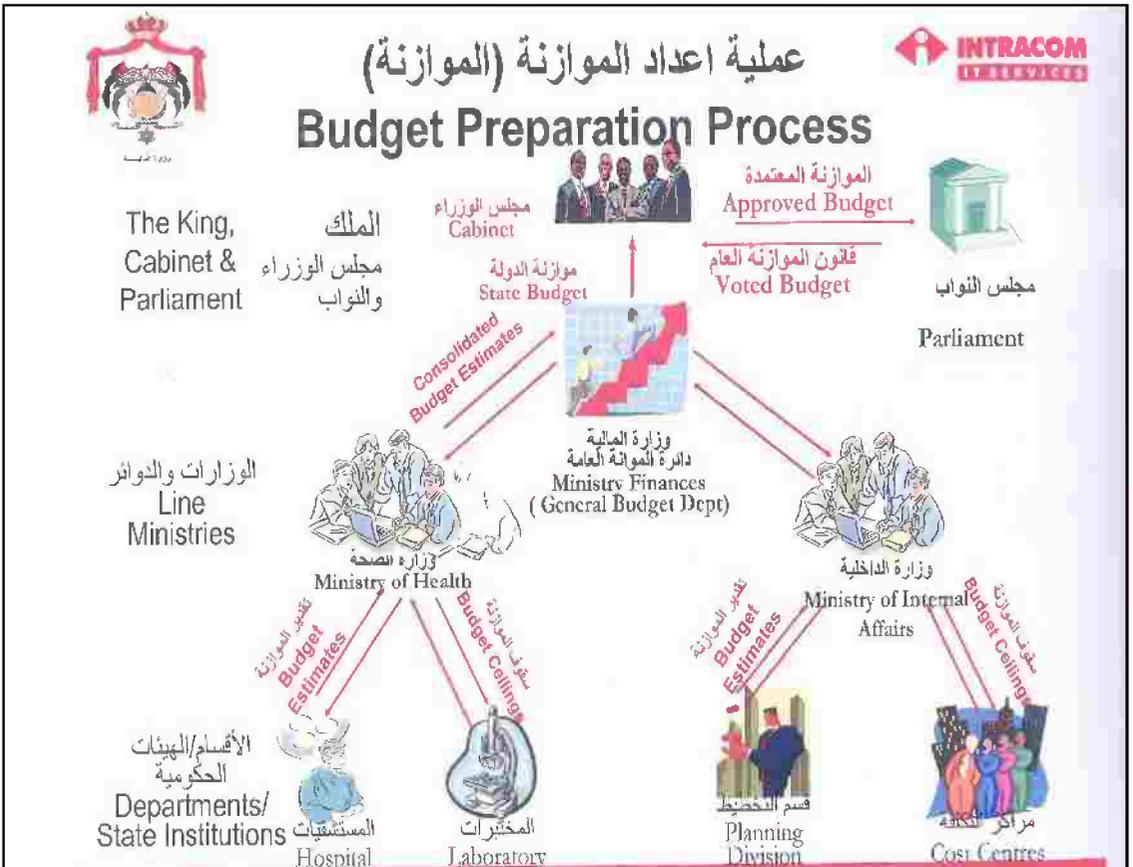
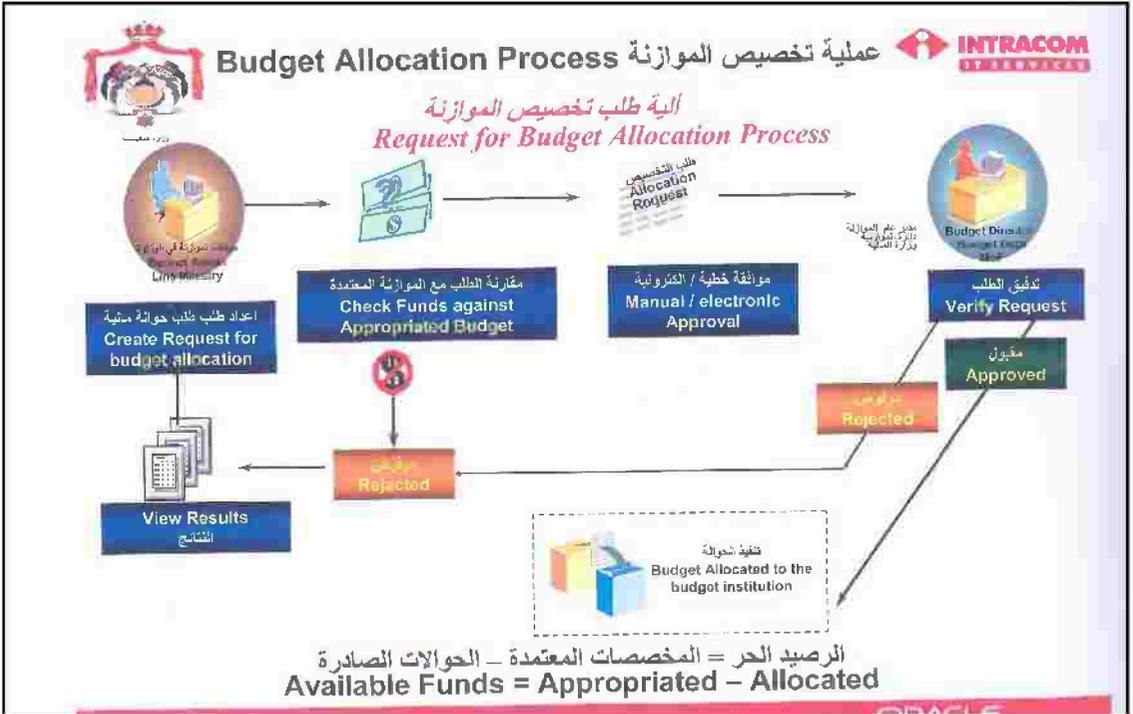
# Procure To Pay Process



## عملية المشتريات والمدفوعات عملية الدفع/التسديد









ادارة المعلومات المالية الحكومية - الأردن



## Our Understanding of GoJ-GFMIS

آليات العمل  
Business Processes



Accounting & Reporting  
According to International PS standards  
المحاسبية والتقرير وفقاً لمعايير PS العالمية

ادارة النقد  
Cash Management

حسابات الأمانات  
Management of Trust a/c's

ادارة المقبوضات  
Receipt Management

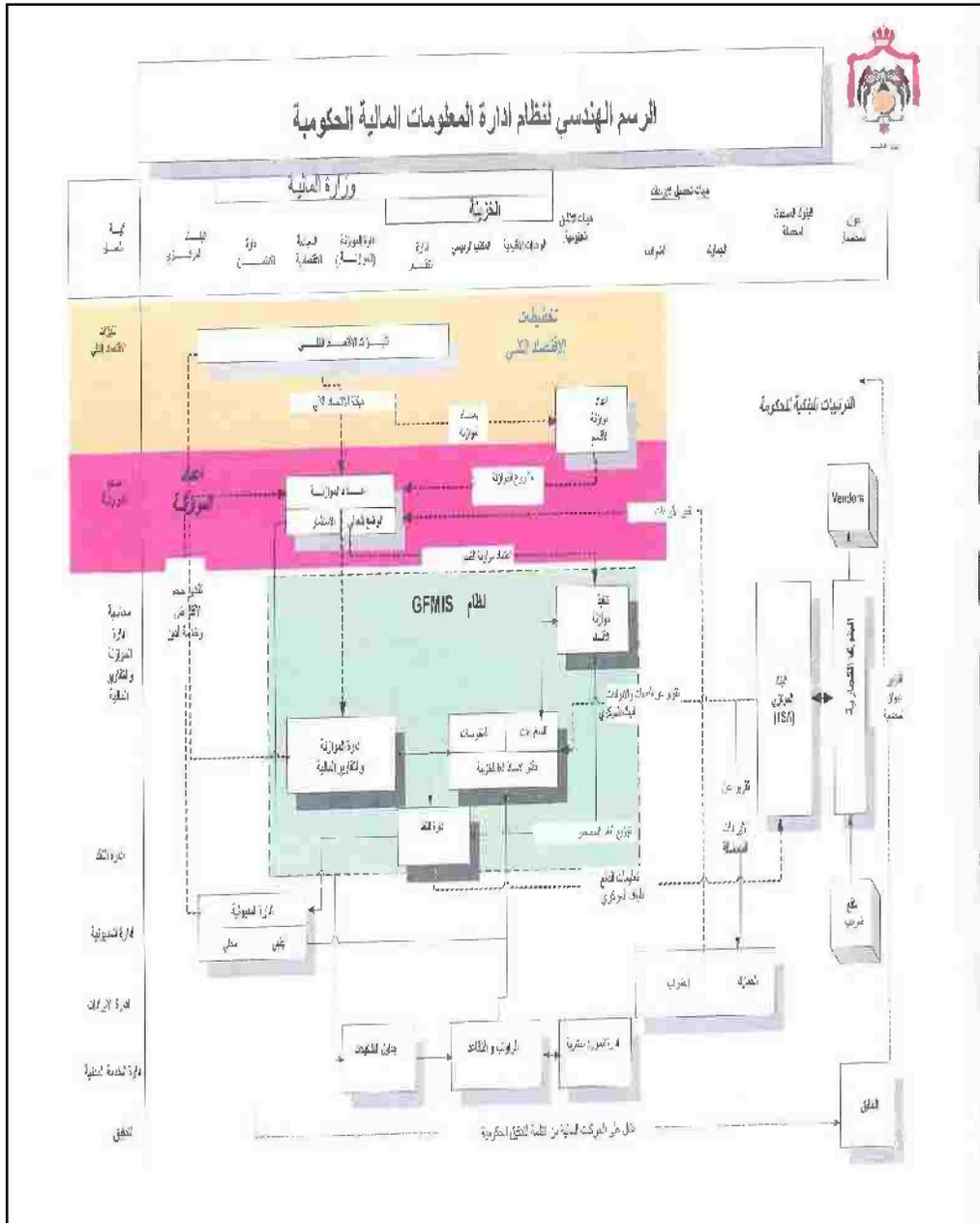
ادارة الالتزامات  
Commitment Management

ادارة المدفوعات  
Payment Management

اعداد الموازنة  
Budget Preparation

تخصيص الموازنة  
Budget Allocation

تصنيف الموازنة واعداد الرسوم البيانية لتوضيح الحسابات  
Budget Classification & Chart of accounts





## الفصل التاسع الدين العام

### مقدمة:

تتولى إدارة الدين العام من خلال بناء قاعدة بيانات مركزية ومتابعة الجهات المستفيدة من القروض لتزويد مديرية الدين العام في وزارة المالية ببيانات قروضها حسب نص قانون الدين العام<sup>1</sup> وإدارته رقم (26) لسنة 2001 وتعديلاته والذي حدد بأن تكون مديرية الدين العام في وزارة المالية هي المصدر المركزي لبيانات الدين العام.

ولكن وقبل التحدث عن المفاهيم المتعلقة بالدين العام لا بد من معرفة قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001 حيث أن البنود التي سأحدث عنها لاحقاً عن كيفية التدقيق والرقابة على قسم الدين العام تستند إلى مواد القانون الموضح أدناه.

### قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001 وإدارته

#### المادة (1):

يسمى هذا القانون (قانون الدين العام وإدارته لسنة 2001) ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

#### المادة (2):

يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينه على غير ذلك:

الحكومة: الوزارات والدوائر الحكومية المدرجة في قانون الموازنة العامة.  
اللجنة: اللجنة الوزارية العليا المشكلة بمقتضى هذا القانون لإدارة الدين العام.

<sup>1</sup> عرف القانون الدين العام بأنه (الرصيد القائم للالتزامات المباشرة وغير المباشرة المقيّم بالدينار الأردني غير المسدد المترتب على الحكومة دفعة تسديداً للالتزاماتها).

الوزارة: وزارة المالية

الوزير: وزير المالية

البنك المركزي: البنك المركزي الأردني

المحافظ: محافظ البنك المركزي

المديرية: مديرية الدين العام في الوزارة

الدين العام: الرصيد القائم للالتزامات المباشرة وغير المباشرة، المقيّم بالدينار الأردني غير المسدد والمترتب على الحكومة دفعة تسديدا لالتزاماتها.

الدين الخارجي: الدين العام الواجب تسديده بغير الدينار الأردني

الدين الداخلي: الدين العام الواجب تسديده بالدينار الأردني

السجل: هو سجل السندات الحكومية المنظم بموجب أحكام المادة (5) من هذا القانون.

السند المسجل: سند الدين العام الذي تسجل قيمته الأسمية بأسم مالكة في السجل.

إذن الخزينة: الصك الصادر عن الحكومة والذي تسجل قيمته الأسمية بأسم مالكة في السجل.

السندات الحكومية: السندات المسجلة وأذونات الخزينة الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون.

## اللجنة

### المادة (3):

✓ تشكل اللجنة برئاسة وزير المالية وعضوية كل من وزير التخطيط والمحافظ.

✓ تتولى اللجنة المهام والصلاحيات التالية على أن يتم رفعها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها:

1. وضع الإطار العام لسياسات واستراتيجيات إدارة الدين العام.
2. تحديد أهداف واضحة قصيرة الأمد وطويلة الأمد لإدارة الدين العام.
3. دراسة المقترحات والتوصيات المقدمة من الجهات الحكومية المعنية ومن المديرية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.
4. أي مهام أخرى تراها لازمة لتحقيق أهدافها.

### المادة (4):

تجتمع اللجنة كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسها وكلما دعت الحاجة ولا يكون اجتماعها قانونيا إلا بحضور جميع أعضائها.

## السجل

### المادة (5):

أ. ينظم في البنك المركزي سجل يسمى (سجل السندات الحكومية) يقيّد فيه بصورة خاصة ما يلي:

1. إسم مالك السند الحكومي.
  2. أي تغيير يقع على ملكية السند أو رهنه أو حجزه.
- ب. يجوز استخدام الحاسب الآلي في تنظيم السجل وتعتبر البيانات الصادرة والموقعة من الموظف المسؤول عن السجل بمثابة سندات رسمية.

المادة (6):

يتم دمج السجلات والقيود المتعلقة بالسندات الحكومية القائمة بتاريخ سريان هذا القانون في السجل وتعتبر جزءاً متمماً له وتخضع في صحة قيودها لأحكام القانون المعمول به حين قيدها في تلك السجلات.

المادة (7):

يتم تبادل المعلومات من قبل البنك المركزي مع مركز إيداع الأوراق المالية والمتعاملين بإصدارات السندات الحكومية يومياً، بواسطة الوثائق أو الوسائل الإلكترونية، لضمان قيوداً متماثلة لدى كل من هذه الجهات ويتم لهذه الغاية مطابقتها شهرياً من قبلها.

المادة (8):

تعتبر القيود المتعلقة بتداول السندات الحكومية لدى أي جهة ذات علاقة بيّنه على ملكيتها.

الإقتراض

المادة (9):

- أ. مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر ذي علاقة يعتبر وزير المالية مخولاً من مجلس الوزراء بالإقتراض لصالح الحكومة وفقاً لأحكام هذا القانون وتؤخذ موافقة مجلس الوزراء على كل حالة.
- ب. على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة يحق لوزير التخطيط بعد التنسيق مع الوزير<sup>1</sup> الإقتراض وفقاً لقانون المجلس القومي للتخطيط شريطة موافقة مجلس الوزراء على هذا الإقتراض بناء على التنسيب المشترك من وزيري التخطيط والمالية.

<sup>1</sup> وزير المالية

ج. تلتزم أجهزة الدولة المختلفة بتزويد المديرية<sup>1</sup> بجميع البيانات المتعلقة بما يخصها من الدين العام.

#### المادة (10):

يقتصر الإقتراض الحكومي على أي من الأغراض التالية:-

1. تمويل عجز الموازنة العامة.
2. دعم ميزان المدفوعات.
3. تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الموازنة العامة.
4. توفير التمويل اللازم المدرج في الموازنة العامة أو أي قانون مؤقت لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ.
5. إعادة هيكلة المديونية الداخلية والخارجية.

#### المادة (11):

1. للحكومة بناء على تنسيب من اللجنة الإقتراض بواسطة السندات الحكومية بما في ذلك الإقتراض المباشر بعملة غير الدينار الأردني.
2. يقرر الوزير بعد التشاور مع المحافظ خطة إصدارات الدين العام السنوية والإعلان عنها وشروط الاكتتاب فيها ويجوز له بالطريقة ذاتها إجراء أي تعديل على هذه الخطة.
3. يحدد الوزير شروط إصدار السندات الحكومية بعد التشاور مع المحافظ.

#### المادة (12):

- أ. تحدد القيمة الأسمية الإجمالية لأي إصدار من إصدارات السندات الحكومية في شروط ذلك الإصدار.
- ب. لا يجوز أن تزيد المدة الواقعة بين تاريخ إصدار السندات وتاريخ الوفاء بها على ثلاثين سنة.

#### المادة (13):

<sup>1</sup> مديرية الدين العام بوزارة المالية

تحدد بتعليمات يصدرها المحافظ شروط إعتماد الأشخاص المتعاملين بالإصدارات الأولية للسندات الحكومية.

المادة (14):

ترصد في قانون الموازنة العامة سنوياً المبالغ الكافية للوفاء بإستحقاقات الدين العام وخدمته.

المادة (15):

إذا كان موعد تسديد أي مبلغ مستحق من الدين العام يوم عطلة رسمية للحكومة أو للبنوك التجارية فيكون يوم العمل التالي مباشرة اليوم الواجب للتسديد.

المادة (16):

يتولى البنك المركزي إصدارات الدين العام، وعلى المحافظ تزويد الوزير بتقارير شهرية عن أوضاع هذا الدين منظمة بالصورة المتفق عليها بينهما.

المادة (17):

يتم تداول السندات الحكومية في بورصة عمان ويجوز تداولها خارج البورصة.

المادة (18):

لا يجوز للحكومة أن تكفل مالياً أي جهة كانت إلا في حالات استثنائية مبررة تتعلق بمشاريع استثمارية تقتضيها المصلحة الوطنية ولجهة رسمية وبقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير.

المادة (19):

يمثل الدين العام إلزاماً مطلقاً وغير مشروط على الحكومة ولهذه الغاية تتساوى السندات والقروض الحكومية في أولوية الإلتزام بتسديدها.

الدين العام

المادة (20):

على الرغم مما ورد في أي قانون آخر يتم الإقتراض الداخلي للحكومة بواسطة السندات الحكومية ويحظر عليها الإقتراض الداخلي المباشر من البنوك التجارية أو أي مؤسسة أخرى.

المادة (21):

لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام الداخلي في أي وقت من الأوقات على (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها هذه البيانات.

المادة (22):

لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام الخارجي في أي وقت من الأوقات على (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات.

المادة (23):

على الرغم من أي نص مخالف لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على (80٪) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات.

### أحكام عامة

المادة (24):

تسري أحكام المادة (22) والمادة (23) من هذا القانون إعتباراً من التاريخ الذي يقرره مجلس الوزراء.

المادة (25):

لا يجوز أن تتجاوز مديونية الحكومة للبنك المركزي بعد سريان أحكام هذا القانون الرصيد القائم لهذه المديونية بتاريخ سريانه وذلك على الرغم من أحكام أي تشريع آخر أو نص مخالف في هذا القانون.

المادة (26):

يلغي قانون الدين العام رقم (1) لسنة 1971 وجميع التعديلات التي طرأت عليه.

### إدارة الدين الحكومي كما وردت في النظام المالي<sup>1</sup>

المادة (37):

(أ) تتولى الوزارة إدارة الدين الحكومي ومتابعته ولغايات هذا النظام يقصد بالدين الحكومي أي قروض تعاقدت عليها الدائرة أو كفلتها الحكومة من أي شخص طبيعي أو معنوي أو الهيئات الخاصة المحلية أو الخارجية أو من الحكومات وبيوت المال أو المؤسسات الدولية نظير تعهدها برد المبالغ المسحوبة والكلفة الإضافية المترتبة عليها وفق الإتفاقيات المتعلقة بها.

(ب) تتولى الوزارة ووزارة التخطيط حسب اختصاص كل منها التنسيب للجهة المعنية بالحصول على القروض للدوائر حسب القوانين والأنظمة المعمول بها ولا يجوز لأي جهة أخرى القيام بذلك.

المادة (38):

لا يجوز للدائرة إستخدام أي قرض حصلت عليه بأي صورة من الصور وفقاً لأحكام هذا النظام لغير الغايات التي تم الإقتراض من أجلها إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ووزير التخطيط.

المادة (39):

على الدائرة أن تطلب من الوزارة رصد المخصصات الكافية في مشاريع موازنتها لمواجهة اعباء الدين الحكومي الخاص بها والذي يمثل الأقساط والفوائد المتحققة على المبالغ المسحوبة والمحجوزة من الدين الحكومي

<sup>1</sup> النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ

والفروق الناشئة عن تغير أسعار الصرف أو إعادة تقييم الدين الحكومي أو إعادة جدولته وذلك في مواعيد استحقاقها.

#### المادة (40):

على الدائرة تزويد الوزارة ووزارة التخطيط بإتفاقيات وبيانات قروضها حال توقيعها وبنسخة من نموذج طلب السحب لكل عملية سحب من القروض.

#### المادة (41):

إذا طلبت أي جهة كفالة للحكومة لأي قرض أو إسناد قرض، فعلى الوزارة وقبل الموافقة على الكفالة دراسة المركز المالي للجهة المقترضة للتأكد من قدرتها على الوفاء بالالتزامات المترتبة على الاقتراض.

#### المادة (42):

يجوز الوفاء بالدين الحكومي قبل موعد استحقاقه النهائي في الحالات التالية:

أ. إذا نصت الإتفاقية الخاصة بالدين على الوفاء به في مواعيد اختيارية  
ب. إذا كان الوفاء به يحقق وفراً للدائرة بما في ذلك أصل الدين أو فوائده

ج. إذا كان الوفاء به لغايات الحصول على قرض آخر ذي كلفة أقل.

#### المادة (43):

لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير الموافقة على أن تحصل الوزارة على قروض داخلية وخارجية لغاية إعادة إقراضها بموجب إتفاقيات إقراض للدائرة أو المؤسسة أو الشركة ذات الامتياز أو اي شركة مساهمة عامة لا تقل مساهمة الحكومة في رأسمالها المدفوع عن (51%) وذلك بموجب إتفاقيات يحدد مجلس الوزراء شروطها.

المادة (44):

على أي دائرة أو شركة ذات إمتياز أو شركة مساهمة عامة تساهم الحكومة في رأسمالها المدفوع بنسبة لا تقل عن (51٪) إذا حصلت على أي قرض أو كفالة للحكومة لقروضها أن تقدم بيانات دورية إلى الوزارة عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.

## إدارة الدين الحكومي كما وردت في التعليمات التطبيقية للشؤون المالية<sup>1</sup>

المادة (114)

أ) تتولى وزارة المالية إدارة الدين الحكومي وفقاً للإجراءات التالية:

1. استلام مسودة الإتفاقية للقرض من الجهة ذات العلاقة التي تتضمن الشروط المالية والفنية والقانونية للقرض.
2. دراسة مسودة الإتفاقية وعرضها على وزير المالية وإعلام الجهات ذات العلاقة بنتائج الدراسة.
3. التأكد من إستكمال جميع المراسلات المتعلقة بالإتفاقية وموافقة مجلس الوزراء تمهيداً لتوقيعها من قبل الجهة المخولة بالتوقيع.
4. تسجيل القوائم المالية للإتفاقية في سجل القروض من حيث (إسم الجهة المقرضة، نسبة الفائدة، شروط التسديد، طريقة التسديد، اسم المشروع، العمولات إن وجدت مع جدولة رأسمال القرض وفوائده لحين انتهاء القرض).

ب) على الجهة المقترضة الحصول على موافقة وزارة المالية المسبقة على كل إتفاقية خاصة بها

<sup>1</sup> تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة 602 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994

المادة (115):

على الدائرة تزويد وزارة المالية بإتفاقيات وبيانات قروضها للقيام بما يلي:

- أ. تسجيل القوائم المالية للإتفاقيات في سجل القروض والمتضمنة إسم الجهة المقرضة ، المقترض، نسبة الفائدة، شروط التسديد، طريقة التسديد، اسم المشروع والعمولات ، المبالغ المسحوبة حسب تواريخ السحب، جدولة رأسمال القرض وفوائد لنهاية عصر القرض.
- ب. حفظ جميع المراسلات الخاصة بالإتفاقية في ملف خاص بها.

المادة (116):

قبل الموافقة على كفالة أي إتفاقية تقوم وزارة المالية بما يلي:

- أ. دراسة المركز المالي للجهة المقترضة.
- ب. دراسة مسودة الإتفاقية المنوي كفالته من النواحي المالية والقانونية.
- ج. مخاطبة مجلس الوزراء لأخذ موافقته على كفالة الإتفاقية.

المادة (117):

تقوم وزارة المالية ووزارة التخطيط حسب اختصاص كل منهما عند إعادة إقراض القروض بالإجراءات التالية:

- أ. دراسة الإتفاقية من النواحي القانونية والمالية.
- ب. تسجيل جميع القوائم المالية في سجل إعادة الإقراض من حيث ( قيمة القرض، شروط التسديد، إسم المشروع، الغاية منه، نسبة الفائدة، جدولة الأقساط والفوائد)
- ج. فتح ملف خاص بالإتفاقية يحتوي على جميع المراسلات الخاصة بإتفاقية إعادة الإقراض وقرار الموافقة من مجلس الوزراء.

المادة (118):

تقوم وزارة المالية بإدارة الإتفاقيات التالية:

- أ. إتفاقيات إعادة جدولة الديون.
  - ب. إتفاقيات تخفيض الديون.
  - ج. إتفاقيات مبادلة الديون.
  - د. إتفاقيات إعادة شراء الديون.
  - هـ. أي إتفاقيات أخرى تتعلق بتخفيض حجم المديونية وعبئها.
- المادة (119):

يتوجب على كل دائرة قامت الحكومة بكفالة قرضها تزويد وزارة المالية بما يلي:

- أ. نسخة من الإتفاقية المبرمة.
- ب. حركة التسديدات على الإتفاقية.
- ج. حركة السحوبات على الإتفاقية.
- د. تقديم بيانات دورية عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.

### المفاهيم المتعلقة بالدين العام

حرصاً مني بتقديم ما هو مفيد أحييت ان أسلط الضوء على بعض المفاهيم المتعلقة بالدين العام ولن ادخل في تفاصيل المديونية الخارجية في الأردن، ولكن سأحدث عن بعض المفاهيم التي تهتم القراء فمن المعروف بأن الدين العام ينقسم إلى قسمين الدين العام الداخلي والدين العام الخارجي

فالدين العام هو الأموال التي تقترضها الدولة (ممثلة بالحكومة أو مؤسساتها العامة والتي ترتبط موازاناتها مباشرة بالموازنة العامة للدولة) من الأفراد أو من الهيئات الوطنية أو الأجنبية داخل الدولة أو من دول أجنبية على أن ترد بعد مدة معينة أصل الدين ودفع فوائد سنوية تحدد طبقاً لشروط عقد أو إتفاقية الدين وتستخدم هذه القروض لسد العجز

المسجل في الموازنة العامة للدولة وفي تغطية التزاماتها أو نفقاتها العامة أو تمويل مشاريع استثمارية عاجزت عن تلبيتها من خلال مواردها الذاتية

الإسم	التعريف
الدين العام	دين الحكومة المركزية الداخلي والخارجي بشقية الحكومي والمكفول
الدين الخارجي	دين الحكومة المركزية بالعملة الأجنبية بشقية الحكومي والمكفول
الدين العام الداخلي	إجمالي الديون القائمة في ذمة الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني وتكون بالعملة المحلية.
الدين الحكومي	هو دين الحكومة المركزية التي تشمل الوزارات والدوائر الحكومية الواردة في قانون الموازنة العامة
الدين المكفول	دين المؤسسات ذات الموازنات المستقلة المكفول من قبل الحكومة المركزية
صافي الدين الداخلي	إجمالي الدين الداخلي مطروحاً منه الودائع البنكية.
الأساس النقدي	يمثل الحركات الفعلية فقط
أساس الاستحقاق	يمثل الحركات وقت استحقاقها
سعر الفائدة الضمني	مدفوعات الفائدة نسبة إلى رصيد الدين نهاية المدة للعام السابق
العمر المتبقي للقروض	المدة الزمنية المتبقية لإستحقاق الدين
العمر الأصلي للقروض	المدة الزمنية بين تاريخ توقيع القرض وتاريخ سدادة
صافي التدفقات	المبالغ المسحوبة مضافاً إليها الفوائد المجدولة مطروحاً منها تسديدات الأقساط على القروض
صافي التحويلات	المبالغ المسحوبة مطروحاً منها تسديدات الأقساط والفوائد على القروض
الدين العام الخارجي	هو الدين الذي تحصل عليه الدولة من الدول أو المصارف الأجنبية والصناديق العربية أو من المؤسسات الدولية مثل

صندوق النقد الدولي والدول المانحة كالـدول الصناعية والبنك الدولي وغيرها
--

## أقسام الدين العام الخارجي

ينقسم الدين العام الخارجي حسب الفترة الزمنية إلى:

1. قروض قصيرة الأجل: وهي التي تكون فترة سدادها قصيرة لا تتجاوز السنة
2. قروض طويلة الأجل: القروض التي تكون فترة سدادها أكثر من سنة وتنقسم إلى قروض قابلة للجدولة وقروض غير قابلة للجدولة.

يمكن تقسيم الديون الخارجية من حيث قابليتها للجدولة إلى ثلاثة أنواع<sup>1</sup>:

1. ديون لا تقبل الجدولة: وهي الديون المستحقة لمنظمات دولية أو أقليمية مثل "البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي" بالنسبة لهذا النوع من الديون يجب على الدولة المعنية الوفاء بها في مواعيد الاستحقاق بغض النظر عن ظروفها الاقتصادية والمالية.
2. الديون التجارية: وهي الديون المستحقة للمصارف التجارية الخارجية وتم إعادة هيكلتها عن طريق التفاوض بين المصارف الدائنة والدول المعنية وتم عمليات الجدولة في (نادي لندن)
3. الديون الرسمية الحكومية: وتتمثل في الديون المستحقة لحكومات أو مضمونة من حكومات ويتم إعادة جدولة هذا النوع من الديون عن طريق (نادي باريس)

<sup>1</sup> شيخة جلال ماضي، بحث في الدين العام، منتدى طلبة حقوق الزقازيق، www.lawzaq.com، مايو 2011

## نادي باريس<sup>1</sup>:

أنشأ نادي باريس عام 1956 كمؤسسة غير رسمية ترأسه الخزانة الفرنسية وهو الوسيط بين الدول الدائنة والدولة المدينة لمساعدة الدولة المدينة على إعادة جدولة الديون الحكومية والمضمونة من قبل الحكومات، والدول الاعضاء في هذا النادي هم:

الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، فرنسا، بريطانيا، كندا، السويد، إيطاليا، هولندا، بلجيكا، وتتطلب الموافقة على عملية إعادة الجدولة الوفاء بمتطلين أساسيين وهما:

1. أن يكون هناك نكول وشيك الوقوع عند السداد.

2. الدخول في برنامج تصحيح إقتصادي مع صندوق النقد الدولي.

وتتم المفاوضات في نادي باريس بين وفود الدول الدائنة والدولة المدينة يؤدي إلى توقيع محضر إتفاق من قبل رؤساء الوفود للدول الدائنة والدولة المدينة يتضمن المبالغ التي ستخضع لإعادة الجدولة خلال فترة معينة وسعر الفائدة المرجح وفترات التسديد وفترة السماح ونسبة مبادلة الديون ويتم تضمين الشروط في محضر اتفاق يوقع من رؤساء الوفود للدول الدائنة والدول المدينة، ويتم بعد ذلك توقيع إتفاقيات ثنائية بين الدول المدينة وكل دولة من الدول الدائنة، وتحدد أسعار الفائدة على المبالغ المجدولة بشكل ثنائي مع الدول الدائنة، ولتقدير المبالغ الخاضعة لإعادة الجدولة يؤخذ بعين الاعتبار المؤشرات التالية:

- قيمة الصادرات

- العجز في ميزان المدفوعات

- مبالغ خدمة الدين الخارجي خلال فترة برنامج التصحيح الاقتصادي الذي يتم توقيعه بين الدولة المدينة وصندوق النقد الدولي.

<sup>1</sup> منشورات معهد صندوق النقد الدول، القسم 2-2-2 إدارة الدين الخارجي، المعهد 89-14-2-2، ص12

### نادي لندن:

يختص نادي لندن في إعادة هيكلة الديون المترتبة على الحكومات لمصارف تجارية، وتشترط البنوك على الحكومات وصندوق النقد الدولي والدخول في إتفاقيات إعادة الجدولة ضمن إطار نادي باريس، وتعتبر عملية إعادة الهيكلة من خلال نادي لندن عملية صعبة وطويلة لان على البنوك الدائنة الوصول إلى إتفاقية فيما بينها على الرغم من عدم وجود إطار رسمي للمفاوضات التجارية، ويتم من خلاله تشكيل لجنة توجيهية من البنوك الدائنة للعمل كمستشار ومنسق لكافة البنوك الدائنة<sup>1</sup>.

إن الإجراء الأولي لعملية الهيكلة هو توقيع كافة الأطراف على إتفاقية واحدة توافق فيها البنوك على الشروط الرئيسية ، وبعد ذلك يتم توقيع إتفاقية بين اللجنة التوجيهية المثلة في البنوك الدائنة والدولة المدينة على الشروط الرئيسية لإعادة الهيكلة. وفي العادة لا تقوم البنوك التجارية بجدولة الفوائد، وفي بعض إتفاقيات الجدولة تطلب البنوك من الحكومة المدينة تقديم إلتزام بدفع الفوائد على المتأخرات بشكل مستمر لكافة دفعات الفائدة المستقبلية، هذا وتلتزم الحكومات المدينة بأن تعامل كافة البنوك الدائنة بشكل متساوي وعدم تفضيل بنك على اخر.

### شراء الدين:

أن تقوم الدولة المدينة بشراء جزء من دينها الخارجي بخصم معين من خلال وسطاء في السوق الثانوية، وعادة ما تكون احتياطات الدولة من العملات الأجنبية هي أهم مصادر الشراء. ولكي يتمكن البلد المدين من

<sup>1</sup> هيئة العاملين بصندوق النقد الدولي، تقرير عن التقدم المحرز في إعادة هيكلة ديون البنوك التجارية ، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، مجلة التمويل والتنمية، ديسمبر 1995، المجلد 32، العدد 4 ، ص14

إستخدام إحتياطياته الأجنبية في عملية إعادة الشراء فإنه يحتاج إلى موافقة الجهات الدائنة وذلك لسببين هم:

1. إستخدام الإحتياطيات لشراء الديون قد يضعف مقدرة البلد المدين على خدمة ديونه المتبقية.

2. احتمال ظهور مشكلة أخلاقية خطيرة فحواها ان الدولة المدينة التي تستطيع تخفيض ديونها الخارجية في الاسواق المالية الدولية تعمل على تشجيع ومكافأة مثل هذا السلوك الذي قد يكون ذا أثر سلبي على الجهات الدائنة.

من الجدير بالذكر أن عمليات شراء الديون تتم بين الجهات المدينة والدائنة أو بتوسط نادي باريس أو نادي لندن، ويمكن لهذه العملية ان تتم بدفع قيمة الدين بعد الخصم بالعملة الاجنبية من قبل الدولة المدينة للبنوك الأجنبية أو ان يتم بيع الدين لجهة وطنية كالبنوك، وعندها تقوم الدولة بدفع قيمة الدين بالعملة الوطنية للبنك الوطني، وتختلف هذه العملية عن الأساليب الأخرى كون عملية الدفع يجب ان تتم بالعملة الأجنبية من الدول المدينة سواء من السلطات النقدية أو مؤسسات الجهاز المصرفي الوطني.

### **تحويل الدين إلى حقوق ملكية Debt-Equity Swap**

يعتبر نهج مقايضة الدين بالاصول هو الأوسع إستخداما من بين الانظمة المختلفة لتخفيف عبء الدين الخارجي للبلدان المثقلة بالديون، وقد نما حجم هذا النوع من المقايضات نتيجة لاقتناع البلدان المدينه بان الاستثمارات الاجنبية يمكن ان تساهم بشكل فعال في نمو الاقتصاد الوطني من خلال انعاش اسواق السندات والاسهم الموجودة لديها، ومن الجدير بالذكر بان هذا النوع من المعاملات يختلف من بلد لآخر تبعا

للغرض من المقايضة ولا اعتبارات السياسة النقدية وغيرها، وعمليات المقايضة ممكن ان تكون بأحد الأشكال التالية:

1. تحويل الدين إلى أسهم.
2. تحويل الدين إلى سندات.
1. تحويل الدين إلى أسهم:

تم هذه العملية بقيام أحد البنوك التجارية الدائنة ببيع قرض قائم لمؤسسة قطاع عام أو منشأة قطاع خاص في بلد مدين إلى مستثمر بخصم يصل احيانا إلى 60٪، ومن ثم يقوم المستثمر بتقديم ورقة الدين التي اشتراها بخصم معين للبنك المركزي في البلد المدين، عندها يقوم البنك المركزي بدفع قيمة الدين الأسمية إلى ذلك المستثمر بالعملة المحلية، وذلك بسعر الصرف السائد في السوق، وعندها يقوم المستثمر بشراء جزء من أو جميع اسهم تلك المؤسسة أو المنشأة صاحبة الدين وذلك بالعملة المحلية التي اشتراها من البنك المركزي في البلد المدين.

وما تجدر الإشارة إليه ان عملية مقايضة الدين بالأسهم يمكن ان تتم بعدة صور لعل أهمها مقايضة ديون القطاع العام بأسهم في مؤسسات القطاع الخاص عن طريق المساهمة المباشرة أو بحفظه أسهم، ومقايضة ديون شركات القطاع الخاص بشراء اسهم في نفس الشركات ومقايضة ديون القطاع العام بأسهم مؤسسات القطاع العام كجزء من برنامج التخصيص، وأيضاً من الممكن مقايضة ديون شركة قطاع خاص بأحدى حقوق ملكية شركة اخرى.

وتعتبر عملية مقايضة الدين بالأسهم وسيلة سهلة للشركات متعددة الجنسية الراغبة في الإستثمار في البلد المدين، وذلك نظرا لحصول تلك الشركات على العملة المحلية بخصم وبشروط ملائمة. ويلاحظ ان عمليات المقايضة تحمل دعماً ضمناً للإستثمار بالأسهم Implicit subsidy للإستثمار بالأسهم لأن قيمة الدين الذي تم شرائه من قبل المستثمر

تتضمن خصماً، الأمر الذي يعني تخفيض تكلفة الإستثمار في البلد المثقل بالدين.

وتعتبر أهم مساوئ عملية تحويل الدين إلى أسهم أنها قد تحمل في طياتها أثر نقدي عكسي إذا ما تم طبع عمله محلية إضافية لمقابلة الطلب الخارجي الناجم عن عمليات تبديل الديون بالأسهم، وهذا بدوره يعمل على زيادة عرض النقد وبالتالي رفع الأسعار المحلية، وقد يؤثر على سعر الصرف والاحتياطات من العملات الأجنبية، بالإضافة إلى احتمال ظهور مخاطرة الرحيل الإنكفائي (Rount Tripping) والتي تكون ناجمة عن سلسلة المعاملات التي تتم عند شراء الديون في الأسواق الثانوية ومقايضتها بالأسهم بالعملة المحلية، فنتيجة لتكرار مثل تلك المعاملات يصبح بالإمكان تحويل العملات الأجنبية إلى عملة محلية بسعر صرف فعال أعلى من ذلك السعر المستخدم في المعاملات اليومية المباشرة، مما يعني ظهور فرصة للإستفادة من فروقات أسعار الصرف (Arbitrage)، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى إستنفاد الإحتياطات الأجنبية للبلد المدين، ولتجنب مخاطرة الرحيل الإنكفائي هذه ينبغي تشديد قوانين مراقبة العملة الأجنبية وحركة رأس المال في الدول المعنية، والحذر من أن عملية التشديد هذه يمكن ان تؤدي إلى إضعاف عملية الإضافة (Additionality) التي تحدثها الإستثمارات الأجنبية في الدول المدينة.

## 2. تحويل الدين إلى سندات Securitization

تسمى هذه العملية تسنيد الدين، وتعني تحويل الدين إلى سندات بالعملة المحلية مسحوبة على حكومة البلد المدين وهذه العملية تؤدي إلى زيادة القدرة على المتاجرة في الدين من خلال بيع وشراء السندات في الأسواق العالمية، وبعملية التسنيد هذه تعمل حكومة البلد المدين على تخفيض تكلفة الدين لأنها تجعله قابلاً للتسويق وتجعل الديون متوفرة

للمستثمرين كشركات التأمين، والصناديق التعاونية، وصناديق التقاعد، والمستثمرين الأفراد.

من أهم مساوئ هذه العملية أنها تعمل على إحياء مشكلة الديون الخارجية في البلد المدين من جديد، وبالمقابل فإن الفائدة الحقيقية من عملية تسديد الديون يمكن ان تتحقق اذا ما كانت تكلفة إصدار السندات الجديدة أقل من العوائد الضمنية (Implicit Reciepts) الممكن تحصيلها من عوائد الأموال المقرضة.

### الأساليب المختلفة لمقايضة الدين بالعملية الوطنية:

#### 1. مقايضة الدين للتصدير (Debt for Export Swap)

تعني هذه العملية تبديل جزء من الديون الخارجية لدولة مدينة معينة بالعملية الوطنية من قبل الدائن الأصلي والمشتري للدين في السوق الثانوي (والذي عادة ما يكون مستورد اجنبي)، وبعدها تقوم الجهة المشترية للدين من السوق الثانوية بخصم معين، باسترداد قيمة الدين من البنك المركزي في الدولة المدينة بمعدل قريب لقيمته الاسمية، وعندئذ تستخدم الجهة القائمة بالعملية العملة المحلية للدفع للمصدر في الدولة المدينة، ويمكن ان تتم العملية بين الدول المدينة والدائنة دون تدخل وسيط ثالث.

#### 2. مقايضة الدين لحماية الطبيعة (Debt for Nature Swap)

تتمثل عملية مقايضة الديون من اجل الطبيعة بقيام منظمات حماية البيئة (Conservation Organizations) بشراء الدين الخارجي لدولة مدينة بخصم معين، ومن ثم تقوم تلك المنظمات بتحويل قيمة ذلك الدين إلى العملة المحلية للدولة المدينة أو إلى سندات بعملة تلك الدولة لإستخدامها في تمويل برامج حماية الطبيعة في ذلك البلد المدين، وهذه العملية تعمل

على انعاش عمليات حماية الطبيعة وبنفس الوقت تعمل على تخفيض عبء الديون الخارجية.

### 3. مقايضة الدين للأعمال الخيرية (Debt for Good Causes Swap)

تتمثل هذه العملية بقيام البنوك التجارية الدائنة بمنح مطالباتها من الديون الخارجية على دولة مدينة ما إلى منظمات اعمال خيرية، وبدورها تقوم تلك المنظمات باسترداد قيمة الدين من البنك المركزي للدولة المدينة بالعملة المحلية لدعم الاعمال الخيرية في ذلك البلد.

### أساليب فنية أخرى:

#### 1. مقايضة الدين الخارجي بدين آخر (Debt-debt Swap)

وتعرف هذه العملية على انها تغيير مالك ديون المدولة المدينة بدون تغيير شروط الدفع ويمكن ان تحصل عملية تحويل المكية بين دائنين خارجيين أو محليين، ويفضل ان تتم العملية بقيام البنوك العربية مثلا، بمقايضة ديونها لأحدى دول امريكا اللاتينية أو افريقيا بديون الدول العربية للبنوك العالمية الأخرى، حيث ان من حسنات مثل هذه العملية انها تسهل عملية التعامل بين البنوك العربية وحكوماتها من جهة وتحاول حل مشكلة المديونية العربية بشكل عام في إطارها الأقليمي من جهة اخرى.

#### 2. تسديد الديون المشروط بتحقيق معدلات نمو معينة

وتعني هذه العملية ان تكون تسديدات فوائد واقساط القروض الخارجية للدولة المدينة مرتبطة بتطورات معينة في إقتصاديات تلك الدولة تؤثر على مقدرتها على خدمة ديونها، كأن يكون هناك عقد بين الدولة المدينة والجهة الدائنة يربط مدفوعات الفوائد المستحقة بارتفاع أسعار الصادرات أو بارتفاع قيمتها الإجمالية، بحيث ترسمل الفوائد التي تزيد عن حد معين وتضاف مباشرة لإجمالي الدين ليتم دفعها ضمن زمن

محدد، ويطلق على هذه العملية المطالبات المشروطة ( Contingent Claims ).

### 3. شطب الدين Debt Forgiveness

تقوم الدول الدائنة الغنية عادة بشطب ديونها المترتبة على دول أخرى كلياً أو جزئياً وذلك نتيجة معاناة هذه الدول لمصاعب حادة في المديونية، إلا أن هذا الأمر تؤثر فيه عوامل أخرى غير العوامل الاقتصادية أو الإنسانية كالعلاقات السياسية المميزة أو العلاقات الثقافية حيث يلعب هذان العاملان دوراً كبيراً في تطبيق هذه الأداة.

### التمويل الحكومي:

لقد كان من الشائع سابقاً أن تقوم الحكومة بالإقتراض فقط في حالات غير إعتيادية مثل الحروب و الركود الاقتصادي و لكن تغير هذا المفهوم خلال العقدین السابقین حيث أصبحت الحكومات تقترض حتى في حالات الإزدهار الاقتصادي، وتقترض الحكومة لتمويل مشاريع تنمية لتحقيق عوائد مستقبلية، إلا أن الإقتراض الحكومي لا زال يتركز في الفترات غير الإعتيادية.

إن الأسباب التي تدعو الحكومة للإقتراض لا تختلف بشكل عام، عن تلك التي تدعو الأفراد للإقتراض، فمثلاً، تتطلب الحروب زيادة المصروفات العامة للحكومة بشكل يتعدى الحدود الطبيعية لها وفرض الضرائب هو أحد الأساليب التي يمكن من خلالها تمويل هذه المصروفات الزائدة، وإذا ما تم ذلك فإن الأفراد سيضطرون للإقتراض من بعضهم البعض لدفع الضرائب. عند قيام الحكومة بتمويل الحرب بالإقتراض بدلاً من الضرائب ففي هذه الحالة يحل الدين العام محل القروض الفردية

<sup>1</sup> التمويل الحكومي، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، المركز التدريبي، 2010

إذا كان الدين العام أقل كلفة من القروض الفردية كوسيلة لتغيير توقيت الاستهلاك الذي تتطلبه الحرب و يصبح الدين العام أكثر كفاءة في تمويل هذه الحالات غير الاعتيادية.

بالنهاية، فإن الإقتراض الحكومي هو ناتج عن زيادة مصروفات الحكومة المتوقعة بالنسبة لإيراداتها وهذا ما يسمى بعجز الموازنة، أي أن السبب الرئيسي وراء الإقتراض الحكومي هو لتمويل عجز الموازنة. بعبارة أخرى، تقترض الحكومة أولاً، لتغطية حاجات نقدية قصيرة الأمد مثل دفع الرواتب أو إجراء بعض الإصلاحات وغيرها. ثانياً، لتمويل إستثمارات رأسمالية طويلة الأجل مثل بناء المدارس وإنشاء الطرق وغيرها من المرافق الدائمة وهذا النوع من الإقتراض يمثل الحجم الأكبر من الإقتراض الحكومي. لذا، تقوم الوحدات الحكومية بتوقع الإحتياجات التمويلية و حجم أدوات الدين التي يجب إصدارها لتوفير هذا التمويل.

قد تقترض الحكومة في بعض الحالات التي تستدعي التدخل في الأسواق المالية التي يؤدي تذبذب حجم النقد المعروض فيها إلى تغيرات في نسبة التضخم (السياسة النقدية للبنك المركزي). فمثلاً، يؤدي ارتفاع حجم النقد المعروض في السوق إلى زيادة نسبة التضخم، وعند ذلك تقوم الحكومة بإصدار سندات دين مختلفة الاجال بهدف تخفيض حجم النقد المعروض وبالتالي الحد من ارتفاع نسبة التضخم. أما في حالة إنخفاض حجم النقد المعروض في السوق تقوم الحكومة بشراء السندات التي قامت بإصدارها سابقاً بهدف زيادة حجم النقد المعروض وتمكين البنوك من الإقتراض.

## أدوات التمويل الحكومي:

### 1. أدوات الخزينة والسندات الحكومية:

**أ-** أذونات الخزينة: وهي أكثر أدوات السوق النقدي سيولة و تمثل أبسط أشكال الإقتراض حيث تقوم الحكومة بالحصول على التمويل اللازم من خلال بيعها للجمهور بسعر يقل عن القيمة الاسمية. يشتري المستثمرون أذونات الخزينة بخصم أي أن المستثمر يدفع ثمناً يقل بمبلغ معين عن القيمة الاسمية لإذن الخزينة الذي يستحق في تاريخ معين، ويمثل الفرق بين القيمة الاسمية لإذن الخزينة وسعره العائد الذي يحققه المستثمر. تتراوح اجال أذونات الخزينة بين شهر وأحد إلى سنة لأن السبب وراء إصدارها هو تغطية الحاجات التمويلية قصيرة الأجل للحكومة، ولذلك، يمكن تحويل قيمة إذن الخزينة إلى نقد خلال فترة قصيرة وهذا هو السبب الرئيسي لكون سيولتها عالية.

**ب-** السندات الحكومية: تشبه السندات الحكومية أذونات الخزينة من حيث كونها وسيلة للإقتراض الحكومي ولكنها تختلف من حيث انها تصدر وتباع بقيمتها الاسمية وبنسبة فائدة معينة وتكون أجالها طويلة لأنها تصدر من أجل تغطية الحاجات التمويلية طويلة الأمد للحكومة. بالنسبة لمشتري السند فإن السند يحقق نوعين من التدفقات النقدية:

1. الأول هو التدفقات النقدية الناتجة عن الفوائد الدورية
2. الثاني هو التدفقات النقدية الناتجة عن إستلام القيمة الاسمية للسند في تاريخ إستحقاقه.

### 2. الإقتراض الخارجي:

ويمثل القروض التي يتم الحصول عليها لتغطية العجز ودعم ميزان المدفوعات.

## آليات التدقيق والرقابة على الدين العام<sup>1</sup>

لتوضيح آليات التدقيق والرقابة في مديرية الدين العام ارتأيت بأن أوضح عمليات الرقابة لكل قسم من أقسام مديرية الدين العام حيث ان مديرية الدين العام تتكون من خمسة أقسام وهم:

1. قسم عمليات الدين العام
2. قسم تدقيق اعمال الدين العام
3. قسم الإقتراض
4. قسم الدعم الفني
5. قسم الإحصاء والتحليل

### أولاً : الدين الخارجي<sup>2</sup>

للرقابة على إتفاقيات قروض الدين الخارجي يجب إتباع ما يلي:

1. دراسة إتفاقيات الإقتراض الخارجي وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها وتتم الرقابة بالتأكد مما يلي:
  - ✓ أن الشروط الواردة في الإتفاقية هي من ضمن الشروط العامة للإقتراض للجهة المقرضة من حيث فترة السماح، مدة السداد، نسبة الفائدة، فترة السحب، العملات المختلفة إن وجدت.
  - ✓ أخذ موافقة معالي وزير المالية على السير في إجراءات توقيع الإتفاقية في حال عدم وجود ملاحظات عليها، ومتابعة تنفيذ أية ملاحظات على الإتفاقية قبل توقيعها.
  - ✓ أنه تم التنسيب المشترك لوزيرى المالية والتخطيط والتعاون الدولي لأخذ موافقة مجلس الوزراء الموقر على توقيع الإتفاقية، ويعتبر كتاب وزير المالية الموجة لوزير التخطيط والتعاون الدولي بعدم الممانعة بالسير في

<sup>1</sup> دليل الإجراءات الرقابية، وزارة المالية، تشرين أول 2009 . عمان - الأردن

<sup>2</sup> عرف قانون الدين العام على أن الدين الخارجي هو الدين العام الواجب تسديده بغير الدينار الأردني.

إجراءات توقيع الإتفاقية (تنسيب مشترك) حسب ما ورد في المادة (9/ب) <sup>1</sup> من قانون الدين العام.

✓ أن عملية الإقتراض من ضمن المادة (10) من قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001 والتي اقتضت الإقتراض الحكومي بأي من الأغراض التالية:

- تمويل عجز الموازنة
  - دعم ميزان المدفوعات
  - تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الموازنة العامة
  - توفير التمويل اللازم المدرج في الموازنة أو اي قانون مؤقت لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ وإعادة هيكلة المديونية الداخلية والخارجية.
- ✓ وجود نسخة من موافقة مجلس الوزراء الموقر على الإقتراض في ملف القرض.
- ✓ قيام وزارة العدل بإصدار رأي قانوني إذا اشترطت إتفاقية القرض على ذلك.
- ✓ وجود نسخة موقعة من الإتفاقية في ملف القرض بعد التوقيع.
- ✓ تطبيق المادة (18) من قانون الدين العام بأنه لا يجوز للحكومة ان تكفل مالياً أي جهة كانت إلا في حالات استثنائية مبررة تتعلق بمشاريع استثمارية تقتضيها المصلحة الوطنية ولجهة رسمية وبقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير (وزير المالية) فيما يتعلق بالقروض المكفولة.
- ✓ وجود موافقة مجلس الوزراء على الكفالة وأنه تم توقيع الإتفاقية من وزير المالية فيما يتعلق بالإقتراض بكفالة الحكومة.

<sup>1</sup> على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة يحق لوزير التخطيط بعد التنسيق مع الوزير الاقتراض وفقاً لقانون المجلس القومي للتخطيط شريطة موافقة مجلس الوزراء على هذا الاقتراض بناء على التنسيب المشترك من وزيري التخطيط والمالية.

✓ إن كافة الإجراءات التي تتم على اتفاقيات القروض المكفولة هي نفسها التي تتم على القروض الحكومية المباشرة من حيث الإدخال على نظام (DMFAS) وتنزيل المعلومات على السجلات ومتابعة إجراءات التسديد وعمل الكشوفات اللازمة ومتابعتها مثل كشوفات الرصيد القائم، المدفوعات، السحوبات، المتأخرات، وكشف القروض المدفوعة.

2. إدخال البيانات المتعلقة بالقروض الخارجية على نظام إدارة الدين والتحليل المالي (DMFAS) والسجلات والأنظمة المحاسبية الأخرى ويتم ذلك بالتأكد مما يلي:

✓ إدخال كافة البيانات المتعلقة بالقرض على نظام (DMFAS) مثل: (قيمة القرض، نسبة الفائدة، فترة السماح، مدة السداد، عملة القرض وكذلك جدول القرض من واقع إتفاقية القرض).

✓ تنزيل كافة البيانات المتعلقة بالقرض على السجلات مثل ( قيمة القرض، نسبة الفائدة، فترة السماح، مدة السداد، عملة القرض، جدول القرض من واقع الإتفاقية)

3. متابعة تنفيذ بنود الاتفاقيات الخاصة بالقروض وعمل الترتيبات اللازمة لضمان تسديد الأقساط والفوائد المستحقة في مواعيدها من خلال إعداد الخطط الشهرية والسنوية بهذه المستحقات وعلى المدقق ضرورة التأكد مما يلي:

✓ وجود خطة شهرية للتسديدات المستحقة خلال الشهر مبين فيها (الجهة المقرضة، قيمة القسط، قيمة الفائدة، تاريخ الاستحقاق، عملة القرض)

✓ وجود خطة سنوية للتسديدات المستحقة خلال السنة مبين فيها (الجهة المقرضة، قيمة القسط، قيمة الفائدة، تاريخ الاستحقاق، عملة القرض).

✓ أنه تم تسديد الدفعات المستحقة في مواعيدها استحقاقها دون تأخير، ويتم ذلك بالرجوع إلى الخطة ونظام إدارة الدين (DMFAS) وإلى صفحة القرض في سجل القروض.

4. تدقيق المطالبات الواردة من الجهات المقرضة من حيث أسعار الفائدة وطرق الإحتساب والتأكد من مطابقتها لبنود الإتفاقية الموقعة وعلى المدقق ضرورة التأكد مما يلي:

✓ أن محتويات المطالبة صحيحة من حيث ( تاريخ الاستحقاق، العملة، قيمة القسط، قيمة الفائدة وكيفية إحتسابها ثابتة أو متغيرة، العمولة ويتم ذلك من صفحة القرض على نظام (DMFAS) ومن صفحة القرض في سجل القروض.

5. تسديد مستحقات القروض (أقساط، فوائد، عمولات) من خلال إعداد أوامر الدفع الموجهة إلى البنك المركزي ليتم تسديدها في مواعيد الاستحقاق وعلى المدقق التأكد مما يلي:

✓ أنه تم إعداد الكتاب اللازم وتوقيع من المفوضين بالصرف من معالي الوزير أو من يفوضه بخصوص تسديد الدفعات المستحقة على القروض الخارجية بواسطة كتب تحويل ترسل إلى البنك المركزي.

✓ صحة المعلومات الواردة في الكتاب من حيث المبالغ وتاريخ الاستحقاق والعملة، وعنوان الجهة المقرضة ويتم ذلك من صفحة القرض على نظام إدارة الدين (DMFAS) ومن خلال الخطة الشهرية المعدة لهذا الغرض.

✓ وجود المخصصات اللازمة لسداد الدفعات المستحقة

✓ وجود إشعار البنك المركزي الذي يبين بأنه تم تحويل الدفعة لصاحب الاستحقاق وبالتاريخ المحدد.

6. متابعة حركة السحوبات على القروض بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهات المستفيدة من القروض حول حركة هذه السحوبات وبشكل دائم، وعلى المدقق ضرورة التأكد مما يلي:

✓ أنه يتم متابعة الأرصدة غير المسحوبة من القروض وذلك مع الجهة المستفيدة من القرض ومع وزارة التخطيط والتعاون الدولي وطلب إلغاء

- الآرصدة غير المسحوبة في حال انتهاء فترة السحب وإنهاء المشروع الخاص بإتفاقية القرض.
- ✓ إدخال السحوبات على نظام (DMFAS) وعلى صفحة القرض في سجل القروض وحسب تاريخ السحب.
7. إعداد الكشوفات والتقارير والمواقف المالية الدورية عن المديونية للجهات المختلفة الخارجية والداخلية من خلال التأكد مما يلي:
- ✓ الإطلاع على كشف الرصيد القائم للقروض والذي يستخرج من المسحوب للقروض - المسدد = الرصيد القائم من المسحوب.
- أو قيمة القروض - المسدد = الرصيد القائم من المتعاقد عليه، والتأكد من ذلك عن طريق نظام إدارة الدين العام (DMFAS) ومن السجلات.
- ✓ الإطلاع على كشف المتأخرات والتأكد منه عن طريق نظام (DMFAS) والسجلات.
- ✓ الإطلاع على كشف التسديدات والتأكد منه عن طريق نظام (DMFAS) والسجلات.
- ✓ الإطلاع على كشف السحوبات والتأكد منه عن طريق نظام (DMFAS) والسجلات.
- ✓ الإطلاع على الكشوفات التي ترسل سنوياً إلى البنك الدولي المتضمنة رصيد القروض والتسديدات والمتأخرات والمعاد جدولتها التي تأخذ من نظام (DMFAS) ومن السجلات.
- ✓ إن رصيد الدين العام الخارجي لا يزيد عن (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات إستناداً إلى نص المادة (22)<sup>1</sup> من قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001 وذلك بقسمة قيمة الدين على الناتج المحلي الإجمالي.

<sup>1</sup> المادة (22) تنص على أنه لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام الخارجي في أي وقت من الأوقات على (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات.

## ثانياً: الدين الداخلي:

لقد عرف قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001 الدين الداخلي بأنه (الدين العام الواجب تسديده بالدينار الأردني)، كما أن المادة (20) من هذا القانون حصرت الإقتراض الداخلي للحكومة بواسطة السندات الحكومية، وحظر عليها الإقتراض الداخلي المباشر من البنوك التجارية أو أي مؤسسة مالية أخرى.

للمراقبة على هذا الإقتراض الداخلي يتوجب على المدقق التأكد مما يلي:

1. إن الإقتراض الداخلي يتم بواسطة إصدار أدوات الدين العام (سندات، أذونات خزينة) وعدم اللجوء إلى الإقتراض المباشر من البنوك والمؤسسات المالية المحلية، إستناداً إلى نص المادة (20) من قانون الدين العام.

2. أن إصدار أدوات الدين العام (سندات، أذونات خزينة) تمت بموجب الخطة الموضوعة والمتفق عليها بين كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي، وأن هذه الخطة موضوعة بالإعتماد على موازنة التمويل الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة، حيث ان موازنة التمويل تتكون من جانب مصادر التمويل وهي سحوبات القروض لمشاريع إنمائية والفوائد المعاد جدولتها وسحوبات المؤسسات الدولية، بالإضافة إلى إصدارات الدين الداخلي وجانب الإستخدامات وهي عجز الموازنة وتسديد الأقساط الخارجية والأقساط الداخلية وإطفاءات الدين الداخلي.

3. وجود إعلان صادر عن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية البنك المركزي معلن فيه عن طرح الإصدار ومحدد شروط الإصدار والتي من أهمها (رقم الإصدار وتاريخ الاستحقاق وقيمة الإصدار والفئة المستهدفة من الإصدار والحد الأعلى المسموح ببيعته للجهة الواحدة).

4. إدخال بيانات الدين الداخلي على نظام إدارة الدين (DMFAS) ومطابقتها مع السجلات الخاصة بالقروض.
5. متابعة تسديد الأقساط والفوائد المستحقة بتاريخ استحقاقها عن طريق الخطة الشهرية المعدة لهذه الغاية وعن طريق نظام (DMFAS) والسجل الخاص بالقروض الداخلية.
6. أن رصيد الدين الداخلي لا يزيد عن (60)٪ من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي يتوافر عنها بيانات إستناداً إلى نص المادة (21) من قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001
7. متابعة البرنامج الوطني للأبنية الحكومية من حيث العقود الموقعة مابين كل من وزير المالية والبنوك المحلية المشاركة في التمويل بقيمة (15) مليون دينار لكل عقد.
8. عدم توقيع عقد جديد قبل إنتهاء العقد السابق
9. ان المشاريع المنفذة ضمن هذا البرنامج هي من ضمن الخطة الموضوعة مسبقا من قبل اللجنة الوزارية العليا.
10. إدخال كافة البيانات المتعلقة ببرنامج الأبنية الحكومية على نظام إدارة الدين وعلى السجل الخاص بذلك.

### **ثالثاً: إعادة الإقراض:**

هذا القسم يعنى بأقساط وفوائد القروض المستردة حيث أنه يتم تنسيق المبالغ وإرسالها إلى مديرية الخزينة ومديرية الإيرادات لقبض المبالغ أقساط وفوائد قروض مستردة حسب التنسيق وإتفاقية إعادة الإقراض هي إتفاقية منبثقة عن إتفاقية قرض خارجي.

للمراقبة على هذا القسم على المدقق ضرورة التأكد مما يلي:

1. دراسة إتفاقيات إعادة الإقراض الجديدة وبيان الرأي فيها عن طريق:

- ✓ إن إتفاقية القرض الخارجي تتضمن نص بإعادة إقراض حصيلة القرض إلى جهة داخلية أخرى محددة.
- ✓ أن شروط إتفاقية إعادة الإقراض مطابقة لما هو وارد في إتفاقية القرض الخارجي من حيث قيمة القرض، الجهة المعاد الإقراض إليها، نسبة الفائدة، جدول سداد القرض.
- ✓ أية شروط جديدة يتم إضافتها من قبل الحكومة على إتفاقية إعادة الإقراض
- ✓ وجود الموافقة اللازمة لإعادة إقراض القرض من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من معالي وزير التخطيط وتوقيع إتفاقية إعادة الإقراض من معالي وزير التخطيط والتعاون الدولي علماً أن وزارة التخطيط هي الجهة المعنية بتوقيع هذه الإتفاقيات.
- ✓ وجود نسخة موقعة من الإتفاقية في ملف القرض بعد توقيعها من وزير التخطيط والتعاون الدولي.
- 2. إدخال بيانات القروض المعاد إقراضها على نظام إدارة الدين (DMFAS) والسجلات الخاصة بذلك وعلى المدقق التأكد من (إدخال قيمة القرض، جدول استحقاق الدفعات المستحقة من القرض، نسبة الفائدة، الأقساط والفوائد التي تم قبضها على نظام (DMFAS) وعلى صفحة القرض في سجل القروض).
- 3. تدقيق المطالبات المالية الواردة من وزارة التخطيط والتعاون الدولي للمؤسسات المعاد الإقراض إليها وذلك عن طريق:
- ✓ التأكد من تدقيق المطالبات التي يتم إعدادها من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى الجهات المعاد إقراض حصيلة القرض إليها من حيث تاريخ الاستحقاق، قيمة القسط، قيمة الفائدة ومطابقتها لما هو موجود على نظام (DMFAS) وعلى صفحة القرض في سجل القروض.

4. متابعة تنفيذ بنود إتفاقيات إعادة الإقراض و ضمان التحصيل حسب تاريخ الاستحقاق، وعلى المدقق ضرورة التأكد مما يلي:
- ✓ متابعة تحصيل الأقساط والفوائد المستحقة على اتفاقية إعادة الإقراض بتاريخ الاستحقاق عن طريق الأطلاع على كتب المطالبات الصادرة عن وزارة التخطيط ووزارة المالية للجهات المعاد الإقراض إليها.
  - ✓ أنه تم التحصيل وبدون تأخير، وتنزيل المبالغ المحصلة على نظام (DMFAS) وعلى السجل الخاص بذلك.
  - ✓ أنه تم إيداع المبالغ المحصلة في حساب الخزينة العام وقبضها لحساب الإيرادات.
  - ✓ هل تم التأكد من متابعة الجهات المتأخرة في السداد وتوجيه المطالبات اللازمة لها وحثها على السداد.
5. إعداد المواقف المالية الدورية عن الجهات المعاد الإقراض إليها وعلى المدقق الإطلاع على كشوفات الرصيد القائم والمدفوعات والمتأخرات والإتفاقيات الموقعة والتأكد من صحتها عن طريق نظام إدارة الدين (DMFAS) وعلى صفحة القروض في سجل القروض وعن طريق الخطة الشهرية المعدة لهذه الغاية

#### **رابعاً: قسم الإحصاء والدعم الفني:**

- يتولى هذا القسم مهمة الإشراف على نظام إدارة الدين العام ومتابعة الصيانة اللازمة وعمل الخلاصات التجميعية للتقارير والكشوفات التي تصدر عن الأقسام المختلفة في مديرية الدين العام وعلى المدقق ضرورة التأكد مما يلي:
- ✓ مطابقة المبالغ المدفوعة مع المبالغ المرصودة في الموازنة للقروض الخارجية والداخلية ويتم ذلك من خلال الأنظمة المعمول بها في مديرية الدين العام ومدى مطابقتها بالخطط السنوية.

- ✓ إعداد على كشوفات الرصيد القائم والتسديدات والسحوبات والتحقق من صحتها عن طريق نظام إدارة الدين العام (DMFAS) بالإضافة إلى المواقف المالية التي تأتي من مديرية الخزينة.
- ✓ الإطلاع على النشرة الربعية للدين لعام باعتبارها مرجع وعنصر مساعد لتدقيق بيانات الدين العام، بالإضافة إلى التقارير الشهرية والربعية والسنوية عن بيانات الدين العام.
- ✓ التأكد من أن نسبة الدين الخارجي لا تزيد عن (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الدين الداخلي لا تزيد عن (60٪) من الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الدين العام لا تزيد عن (80٪) من الناتج المحلي الإجمالي حتى نهاية عام 2009 حسب ما نصت عليه المواد (21/22/23) من قانون الدين العام رقم (26) لسنة 2001
- ✓ إعداد التقارير التي يتم تزويدها للجهات المحلية والدولية.

#### خامساً: قسم المنح:

1. وجود موقف مالي شهري لحساب كل منحة.
2. متابعة فتح الحسابات الخاصة بالمنح وحركة التدفقات النقدية المرتبطة بها وتوفير معلومات كافية عن كل منحة.
3. متابعة تزويد وزارة المالية بتقارير مالية شهرية عن كل منحة مع الوزارات والدوائر والمؤسسات المستفيدة من المنح.
4. متابعة إعداد الخلاصة الشهرية لقيمة المبالغ الواردة للحسابات الخاصة بالمنح والمبالغ المصروفة ومطابقتها مع البنك المركزي.

## الفصل العاشر ضريبة المعارف

### مقدمة :

تحتل مجموعة الضرائب بإهتمام متزايد لدى جميع الدول بالعالم باعتبارها أداة من أدوات السيادة للدولة وتعتبر رافداً أساسياً لموازنات الجهات التي يتم تحصيلها لمصلحتها . وتعتبر ضريبة المعارف من الضرائب المفروضة على الأبنية والأراضي التي تقع داخل حدود مناطق البلديات ، وتعتبر جزءاً من الهيكل الضريبي المطبق في المملكة الأردنية الهاشمية .

ولمجلس الوزراء إصدار الأنظمة بموافقة الملك من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة<sup>1</sup>

### كيفية استيفائها :-

- تستوفى من المالك أو المستأجر في المناطق البلدية وهي ضريبة سنوية مقدارها (2/%) من بدل الإيجار السنوي الصافي على أساس تقدير قيمة ضريبة الأبنية والأراضي بموجب القانون داخل حدود المناطق البلدية المعمول بها<sup>2</sup>.
- للمالك الحق بأن يعود بضرريبة المعارف التي دفعها على المستأجر .

<sup>1</sup> المادة (114) من الدستور الأردني لسنة 1952

<sup>2</sup> قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (1) لسنة 1954 وتعديلاته

## الأبنية المعفاة (كإستثناء) من ضريبة المعارف :-

ورد في نظام ضريبة المعارف استثناءات تعفي الأبنية من هذه الضريبة ، والتي جاءت حصراً بالمادة (3) من النظام ، وهي :-

1. الأبنية التي يشغلها جلالة الملك .
  2. الأبنية التي تشغلها الحكومة أو أي دائرة أو مؤسسة رسمية عامة تابعة لها بما في ذلك إدارة الخط الحجازي الأردني .
  3. الأبنية التي تشغلها البلديات .
  4. الأبنية التي تشغلها المؤسسات والجمعيات الدينية والخيرية والمعاهد العلمية<sup>1</sup> والمستشفيات والأندية الرياضية والثقافية.
  5. الأبنية التي يسكنها موظفوا الدول الأجنبية الدبلوماسيون وغير الدبلوماسيين ممن ينتمون إلى جنسيات تلك الدول في حالة المعاملة بالمثل<sup>2</sup> .
- صلاحية مجلس الوزراء بإعفاء الأبنية غير المشار إليها أعلاه هي لمجلس الوزراء صلاحية إعفاء أية أبنية أخرى من ضريبة المعارف بناءً على تنسيب وزير التربية والتعليم .

## تحقق ضريبة المعارف وكيفية جبايتها وإضافتها :-

- تتحقق ضريبة المعارف في بداية السنة المالية وتجبي في المناطق البلدية بواسطة جباة الضرائب الحكومية أو أي جهة رسمية أو بلدية يفوضها وزير المالية بذلك .
- تدفع ضريبة المعارف لحساب صندوق خاص يعرف بصندوق ضريبة المعارف في وزارة المالية .

<sup>1</sup> قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (98/2035) فصل 31/3/1999

<sup>2</sup> قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2001/1853) فصل 5/11/2001

- تتقاضى وزارة المالية ما نسبته (10٪) من التحصيلات الفعلية السنوية لضريبة المعارف وتعتبر إيرادات للخزينة العامة .
- الجزء المترتب قانوناً على المكلف في حال عدم قيامه بدفع ضريبة المعارف :-
- إذا لم تدفع ضريبة المعارف خلال السنة المالية التي تحققت فيها الضريبة يستوفى من المكلف مبلغ إضافي كغرامة بنسبة (5٪) من المبلغ المستحق ولغاية تأديته على أن لا تتجاوز مجموعها (50٪) من الضريبة الأصلية .
- تجبى الغرامة البالغة نسبتها (5٪) مع الضريبة الأصلية البالغة (2٪) من قيمة الإجارة السنوية الصافية بمقتضى أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية المعمول به .
- تنفق ضريبة المعارف وفقاً للغايات المنصوص عليها في قانون التربية والتعليم ويتم الصرف منها بقرار من وزير التربية والتعليم .
- اشترطت المادة (42/أ) من قانون التربية والتعليم رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتي نصت على (( فرض ضريبة تربية وتعليم بنسبة (2٪) من القيمة الإيجارية الصافية المقدرة بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات المعمول به تسمى (ضريبة المعارف) وتستوفى من مُشغل أي عقار سواء كان مالكاً أو مستأجراً له ، وتحدد إجراءات تحصيل هذه الضريبة بموجب نظام يصدر بمقتضى هذا القانون وتنفق حصيلتها على توفير الأبنية المدرسية وصيانتها وعلى سائر الأمور المتعلقة بتحقيق أهداف العملية التربوية)) .
- أعطى المشرع لوزير التربية والتعليم تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في قانون التربية والتعليم إلى الأمين العام في الوزارة ومديري الإدارات في المركز ومديري التربية والتعليم في الميدان على أن يكون التفويض خطياً محدداً .

## المنظمات الدولية والأقليمية المعفاة من ضريبة المعارف :-

تضمنت الإتفاقيات الموقعة ما بين بعض الجهات الدولية والأقليمية وبين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية إعفائها من ضريبة المعارف وذلك على أساس إن هذه الجهات تتمتع بالحصانات والمزايا والتسهيلات الممنوحة بموجب بنود صريحة بالإتفاقيات المبرمة معها .

### الإتفاقيات الدولية والأقليمية التي تتضمن الإعفاء من ضريبة المعارف هي

الرقم	الإتفاقيات المعفاة
1	إتفاقيات مزايا وحصانات الأمم المتحدة (المادة 1/2) .
2	إتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية (المادة 7/أ)
3	إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (المادة 23/1) .
4	إتفاقية إنشاء المنظمة العربية للتنمية الصناعية (المادة 14)
5	إتفاقية مزايا وحصانات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية (المادة 7/أ)
6	إتفاقية مقربين مجلس التعاون العربي وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية (المادة 3/أ) .
7	إتفاقية إنشاء مركز أقليمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الشرق الأدنى (المادة 5/1) من الجزء (أ) من الملحق (2)
8	إتفاقية بين المملكة الأردنية الهاشمية ومنظمة (كير العالمية) (البند ل) من الفقرة (2) من هذه الإتفاقية .
9	إتفاقية عربية لإنشاء الأكاديمية العربية (المادة 12/3)
10	إتفاقية بين الحكومة الأردنية الهاشمية وبين وكالة هيئة الأمم لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين المادة (1)

## نظام ضريبة المعارف رقم 3 لسنة 1988

### المادة 1

يسمى هذا النظام (نظام ضريبة المعارف لسنة 1988) ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### المادة 2

تستوفى من المالك أو المستأجر في المناطق البلدية ضريبة سنوية تسمى (ضريبة المعارف) مقدارها ( 2/ ) من بدل الايجار السنوي الصافي كما قدر بموجب قانون ضريبة الابنية والاراضي داخل حدود المناطق البلدية المعمول به، وللمالك الحق بأن يعود بضرريبة المعارف التي دفعها على المستأجر.

### المادة 3

#### تعفى الابنية التالية من ضريبة المعارف:-

1. الأبنية التي يشغلها جلالة الملك.
2. الأبنية التي تشغلها الحكومة أو أي دائرة أو مؤسسة رسمية عامة تابعة لها بما في ذلك ادارة الخط الحجازي الأردني.
3. الأبنية التي تشغلها البلديات.
4. الأبنية التي تشغلها المؤسسات والجمعيات الدينية والخيرية والمعاهد العلمية والمستشفيات والاندية الرياضية والثقافية.
5. الأبنية التي يسكنها موظفو الدول الاجنبية الدبلوماسيين وغير الدبلوماسيين ممن ينتمون إلى جنسيات تلك الدول في حالة المعاملة بالمثل.
6. لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير التربية والتعليم اعفاء اية ابنية اخرى من ضريبة المعارف.

### المادة 4

1. تتحق ضريبة المعارف في بداية السنة المالية وتجبى في المناطق البلدية بواسطة جباة الضرائب الحكومية أو أي جهة رسمية أو بلدية يفوضها

وزير المالية بذلك، وتدفع لحساب صندوق خاص يعرف بصندوق ضريبة المعارف في وزارة المالية.

2. تتقاضى وزارة المالية ما نسبته (10٪) من التحصيلات الفعلية السنوية لضريبة المعارف وتعتبر إيرادا للخزينة العامة.

#### المادة 5

إذا لم تدفع ضريبة المعارف خلال السنة المالية التي تحققت فيها الضريبة يستوفى من المكلف مبلغ اضافي كغرامة بنسبة (5٪) من المبلغ المستحق ولغاية تأديته على ان يتجاوز مجموعها (50٪) من الضريبة الاصلية وتجبى هذه الغرامة مع الضريبة بمقتضى احكام قانون تحصيل الاموال الاميرية المعمول به.

#### المادة 6

تنفق ضريبة المعارف وفقاً للغايات المنصوص عليها في قانون التريبة والتعليم المعمول به على ان يجري ذلك وفقاً لموازنة سنوية يقرها مجلس الوزراء ويتم الصرف منها بقرار من وزير التريبة والتعليم.

#### المادة 7

يلغى (نظام ضريبة المعارف) رقم (1) لسنة 1956 وما طرأ عليه من تعديلات.

---

---

## الفصل (الحاوي) عشر

### العطاءات الحكومية والتشريعات المرتبطة بها

مقدمة:

لقد أدرك المشرع الأردني ومنذ بدايات نشوء الدولة الأردنية الحاجة إلى وجود نظام يحكم تنفيذ الأشغال الحكومية وقد وجدنا أن أقدم النصوص التشريعية ما صدر تحت إسم (قانون المناقصات والمزايدات لسنة 1922)

قانون رقم (129) لعام 1926

قانون المناقصات والمزايدات لسنة 1922

المادة الأولى:

يسمى هذا القانون (بقانون المناقصات والمزايدات لسنة 1922).

المادة الثانية:

يحق للمجلس التنفيذي تأليف لجان لإجراء المناقصات والمزايدات من أشخاص ينتخبهم إذا رأى أن ذلك بجانب مصلحة الخزينة.

المادة الثالثة:

يعطى المجلس التنفيذي صلاحية لأجل منح مدير المعارف عند الضرورة حق شراء بعض الكتب العربية والخرايط العربية من غير مناقصة إذا أعتقد أنه يمكن مشتراها بأرخص الأثمان من صانعها أو وكيلها العام.

المادة الرابعة:

يعتبر هذا القانون من تاريخ صدوره.

المادة الخامسة:

رئيس النظار مأمور بإنفاذ هذا القانون.

لقد انشئت دائرة العطاءات الحكومية<sup>1</sup> بموجب نظام الاشغال الحكومية رقم (39) لسنة 1982 ويرأسها مديراً عاماً يعين بقرار من مجلس الوزراء ويرتبط إدارياً بوزير الأشغال العامة والإسكان، والدائرة مركزية ولا يوجد لها فروع أخرى في المملكة. وذلك لإدارة إجراءات عطاءات الأشغال والخدمات الهندسية بكل شفافية وإتاحة فرص متساوية وعادلة لجميع المناقصين المؤهلين وتطوير التشريعات النازمة للعطاءات الحكومية.

### الأهداف الإستراتيجية للدائرة:

1. تطوير تشريعات فعالة تعزز الشفافية وتنظم طرح وإحالة العطاءات الحكومية
2. المساهمة في تنظيم قطاع الإنشاءات
3. تطوير القدرات المؤسسية للدائرة

### الخدمات الرئيسية للدائرة:

دائرة العطاءات الحكومية حاضنة فكرة الإدارة الإلكترونية منذ عام 1996 مما أهلها لتكون في طليعة الدوائر الرسمية التي كان لها شرف الالتقاء مع طموحات صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المفدى ، وهي اليوم ومن خلال مشروعها في برنامج الحكومة الإلكترونية تعمل على تبسيط وتطوير إجراءاتها وتسريع الخدمات المقدمة لجميع الشركاء من مقاولين واستشاريين ومؤسسات حكومية وشبه حكومية وخاصة، كما تقوم الدائرة بتوفير خدماتها من خلال موقعها الإلكتروني باللغتين العربية والانجليزية .

وتمارس دائرة العطاءات الحكومية المهام والصلاحيات المخولة لها بمقتضى أحكام نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 وتعديلاته بما في ذلك ما يلي:

<sup>1</sup> دائرة العطاءات الحكومية ، [www.gtd.gov.jo](http://www.gtd.gov.jo)

- أ. متابعة تصنيف المقاولين وتأهيل المستشارين بالتنسيق مع الجهات المختصة، وحفظ المعلومات الخاصة بهم وبأعمالهم وذلك لغايات العمل داخل المملكة وخارجها بموجب تعليمات التأهيل التي يصدرها الوزير.
- ب. طرح عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية والقيام بأعمال تدقيق عروض المناقصين فنيا وماليا وإعداد التقارير الفنية وإحالة العطاءات على المناقصين الفائزين .
- ج. مراجعته وتطوير وتحديث جميع عقود المقاولات الانشائية واتفاقيات الخدمات الهندسية المعمول بها في الاردن.
- د. اصدار التعاميم الخاصة بتعديل أسعار المواد الرئيسية الواردة في جداول بيانات التعديل وذلك للمشاريع الإنشائية.
- هـ. متابعة إجراءات إصدار الأوامر التغييرية (حسب صلاحيات اللجنة الوزارية).
- و. توفير خدمات مميزة في مجال طرح وإحالة العطاءات الحكومية على موقع الدائرة الالكتروني.

### **الأنظمة والتعليمات التي تحكم أعمال الدائرة:**

- 1- نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 وتعديلاته.
- 2- تعليمات العطاءات الحكومية لسنة 1987.
- 3- تعليمات اختيار الموفقين لسنة 1998.
- 4- تعليمات التأهيل المسبق للمقاولين والإستشاريين لسنة 2001.
- 5- تعليمات ترخيص المقاولين لسنة 2006.
- 6- تعليمات تصنيف المقاولين لسنة 2007.
- 7- تعليمات التأهيل للمكاتب الهندسية لسنة 2010.
- 8- دفتر عقد المقاولات الموحد للمشاريع الإنشائية (ج1، ج2) لسنة 2010.
- 9- اتفاقيات الخدمات الهندسية (ع1، ع2).

10- نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 وتعديلاته.

### **اللجان التي مركزها الدائرة :**

1. لجان العطاءات المركزية.
2. لجنة تصنيف المقاولين.
3. لجنة تأهيل المكاتب الهندسية.
4. لجنة تصنيف مقاولي الفئة السادسة.
5. لجنة ترخيص المقاولين.
6. لجنة اختيار الموفقين.
7. لجنة تحديث وتطوير العقود والإتفاقيات الإنشائية.
8. لجان دراسة تعديل أسعار المواد الرئيسية.
9. لجان جائزة وزارة الأشغال العامة والإسكان لتنفيذ المقاولات.
10. لجان جائزة وزارة الأشغال العامة والإسكان لأفضل عمل استشاري.
11. لجنة المادة (16) للشركات الأجنبية.
12. لجان فنية للتحقيق في الشكاوى الواردة للدائرة عن المقاولين والإستشاريين.

### **الأنظمة الرئيسية التي تحكم المشتريات الحكومية حالياً**

1. نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 صادر بمقتضى المادتين (114) و (120) من الدستور.
  2. نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 صادر بمقتضى المادة (114) من الدستور.
  3. نظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية رقم (91) لسنة 2002 بمقتضى المادتين (114) و (120) من الدستور.
- إضافة إلى عدد كبير من الأنظمة الخاصة ببعض المؤسسات الحكومية (الأشغال، اللوازم، الخدمات) والتي يزيد عددها عن 30 نظام

## طرق تنفيذ الأشغال والخدمات الفنية الحكومية تنفذ الأشغال والخدمات الفنية الحكومية بأحدى الطرق التالية:

### 1. العطاءات العامة

نص النظام على أن يتم تنفيذ الأشغال والخدمات الحكومية عن طريق طرح عطاء عام كلما كان ذلك مفيداً وعملياً.

### 2. العطاءات بتوجيه دعوات خاصة

يتم دعوة عدد معين من المقاولين أو الإستشاريين من قبل صاحب العمل لتقديم عروض للعطاء ممن تتوافر لديهم الخبرات المناسبة والكفاءة والإمكانات لتنفيذ المشروع

### 3. التلزم

تستخدم هذه الطريقة في المشاريع ذات الطبيعة الخاصة دون اللجوء إلى طرح عطاء عام بحيث يتم الطلب من أحد المقاولين أو عدة مقاولين تنفيذ مشروع ما في بعض من الحالات التالية:

- وجود خبرة معينة وقدرات من حيث العمالة والمعدات قد لا تتوفر إلا في مقاول معين.
- تمويل المشروع مادياً من قبل المقاول في حالة صعوبة ذلك بواسطة المالك.
- يستخدم هذا الأسلوب عند رغبة المالك التنفيذ المبكر للمشروع دون اللجوء إلى طرح عطاء حيث يتم توفير وقت وجهد كبيرين.
- يستخدم هذا الأسلوب في حالة وجود مرجعية جيدة لمقاول ما لدى صاحب العمل من واقع أعمال سابقة قام المقاول بتنفيذها بنجاح وجودة عالية.

### 4. التنفيذ المباشر

- تنفيذ المشروع أو إعداد الدراسات والتصاميم أو الإشراف على تنفيذه مباشرة بواسطة الأجهزة الفنية المتوفرة لدى صاحب العمل.

## تعليمات العطاءات الحكومية- تعليمات مناقصات الأشغال الحكومية

### 1. إعداد وتنظيم وثائق العطاء

#### المادة ١

- أ. يتوجب على الدائرة قبل طلب دعوة إلى أي عطاء أن تعد وتنظم وثائق العطاء المطلوبة حسب الأصول الفنية ووفق أحكام النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه وينسخ كافيته للتوزيع على المناقصين.
- ب. ترسل الدائرة إلى رئيس لجنة العطاءات المختصة كتاباً تطلب فيه طرح العطاء على أن يرفق بهذا الكتاب المعلومات والوثائق التالية:
  1. إسم الجهة التي أعدت المتطلبات أو الدراسات والجهة التي ستتولى المتابعة والإشراف.
  2. قرارات الإستملاك ومخططات الأراضي ومخططات الموقع التنظيمية بالنسبة للأبنية، أو المخطط العام بالنسبة لمشاريع الطرق والمشاريع الأخرى.
  3. تقرير دراسة التربة المعد من جهة متخصصة بالنسبة لعطاءات الأشغال.
  4. تقديرات الكلفة الأولية في عطاءات الأشغال.
  5. الجهة التي ستقوم بالإنفاق على المشروع مع بيان مقدار المخصصات المرصودة له في الموازنة، وموافقة مجلس الوزراء على توفير المبالغ الزائدة عن المخصصات المرصودة
  6. أسماء ممثلي الدائرة في لجنة العطاءات المختصة.

#### المادة 2

- أ. تشمل وثائق عطاء الخدمات الفنية على المعلومات والبيانات التالية بالإضافة إلى أي متطلبات أخرى يحددها صاحب العمل في دعوة العطاء:

1. وصف عام للمشروع مع جدول متطلبات الدائرة والغاية من تصميم المشروع وتحديد مراحل العمل المختلفة فيه.
  2. مخططات الأراضي ومخططات التنظيم بالنسبة لمشاريع الأبنية، والمخططات العامة بالنسبة للمشاريع الأخرى، وكذلك قرارات الإستملاك وأي متطلبات أخرى بهذا الخصوص.
  3. حدود الكلفة التي يجب أن يعمل ضمنها المصمم بالنسبة لتكاليف المشروع المنوي تصميمه.
  4. الشروط التعاقدية ومسودة العقد، وطريقة تقديم العروض.
  5. طريقة تحديد مدة إنجاز العمل وبدل الأتعاب ومقدار الكفالات المطلوبة.
- ب. تشمل وثائق عطاء الأشغال على البيانات والمتطلبات المدرجة أدناه بالإضافة إلى أي متطلبات أخرى يحددها صاحب العمل في دعوة العطاء:
- ✓ وصف المشروع: على أن يتضمن المعلومات الأساسية عن طبيعة المشروع وعناصره وحجمه وموقعه لأي نوع من الأشغال المطلوبة التالية:
1. مشاريع الأبنية: بيان عدد الأبنية والطوابق ومساحاتها وأي منشآت أخرى ملحقة بها وكذلك أشغال الموقع والخدمات.
  2. مشاريع الطرق: بيان نوع الطريق وطولته وعرضه وعدد مساربه ونقطتي البداية والنهاية له ومنشآت التصريف والجسور والتقاطعات.
  3. المشاريع الأخرى: تحدد المعلومات الخاصة بأي مشروع حسب طبيعته.
- ✓ تعليمات المناقصة: وتتضمن الإرشادات والشروط التي يطلب إلى المناقصين التقيد بها حول كيفية تقديم العروض ومقدار كفالة المناقصة والمعلومات الأساسية عن المقاول ومؤهلاته وما يتوجب إرفاقه بالعرض من معلومات ووثائق وأي بيانات أخرى.
- ✓ الشروط العامة لعقد المقاوله وهي الشروط المبينة في دفتر عقد المقاوله الصادر عن الوزارة والتي يتوجب على الدوائر والمستشارين التقيد بها.

✓ الشروط الخاصة لعقد المقاولة وهي الشروط المكملة للشروط العامة وأي تعديلات عليها وأي شروط إضافية أخرى يتطلبها العطاء بما في ذلك الشروط المتعلقة بالعروض التمويلية وكيفية تنفيذ المشروع ومراحله وحق صاحب العمل في تجزئته.

✓ المخططات وهي المخططات التفصيلية اللازمة لتنفيذ المشروع ومخططات الأراضي والموقع والمخططات التنظيمية.

✓ المواصفات الفنية وجداول الكميات والأسعار وتتضمن المواصفات الفنية العامة والمواصفات الفنية الخاصة بالمشروع، وجداول الكميات والأسعار مبوبة في أجزاء من بنية تحتية وأشغال موقع وأشغال هيكل وأشغال تكملة.

✓ نماذج العقد والكفالات.

✓ أي ملاحق أخرى لوثائق العطاء

## الكفالات والغرامات

### المادة ٣

أ. تحدد كفالات عطاءات الأشغال على النحو التالي:

1. كفالة المناقصة: تحدد بمبلغ مقطوع، ويحتسب هذا المبلغ على أساس نسبة (2-3%) من القيمة المقدرة للعطاء ويتم بيانه في ملحق نموذج عرض- المناقصة.

2. كفالة حسن التنفيذ: تكون بنسبة ١٠ % من قيمة العقد.

3. كفالة الصيانة: تكون بنسبة ٥ % من قيمة المشروع الفعلية بعد الإنجاز.

4. يحدد لعطاءات الخدمات الفنية كفالة حسن أداء بنسبة ١٠ % من قيمة العقد.

5. تحدد في ملحق نموذج عرض المناقصة مدة تنفيذ العطاء وقيمة غرامة التأخير عن كل يوم على أن تكون تلك الغرامة متناسبة مع قيمة العطاء ومدة تنفيذه وتحسب وفقاً للمعادلة التالية:

غرامة التأخير = ١٠ % من معدل الإنتاج اليومي

غرامة التأخير =  $10 \times$  قيمة العطاء المقدرة

100 مدة التنفيذ بالأيام

إجراءات العطاء:

المادة (4)

أ. يتوجب على رئيس اللجنة قبل الإعلان عن طرح أي عطاء أن يتحقق ما يلي:

1. توفر جميع متطلبات طرح العطاء المنصوص عليها في هذه التعليمات وفي حالة وجود نقص في الوثائق أو المعلومات يقوم رئيس اللجنة بطلب إستكمالها، وعلى الجهة المعنية إستكمال النواقص المطلوبة.

2. توفر العدد الكافي من نسخ المناقصة.

3. التأكد من عدم وجود إعفاءات مالية أو ضريبية إلا إذا كانت هنالك موافقة مسبقة من مجلس الوزراء على ذلك.

المادة (5)

أ. يتضمن الإعلان عن طرح العطاء الأمور التالية:

1. موضوع المناقصة وموقع المشروع مع بيان موجز لوصف المشروع.

2. ثمن نسخة المناقصة للأشغال أو الخدمات الفنية.

3. فئات المقاولين المسموح لهم بالإشتراك في عطاءات الخدمات الفنية حسب مقتضى الحال.

4. تاريخ آخر موعد يسمح فيه للمناقص بشراء نسخ المناقصة وبيان التاريخ والساعة المحددين لموعد إيداع العروض وماكن إيداعها

5. قيمة التمويل ومصدره بالنسبة للمشاريع الممولة.

ب. يحدد رئيس اللجنة ثمن نسخة المناقصة وفقاً لما يلي:-

1. عطاءات الأشغال

قيمة العطاء المقدرة	ثمن النسخة الواحدة
أقل من (25) ألف دينار	10 دينار
من (25-50) ألف دينار	15 دينار
من (51-100) ألف دينار	25 دينار
من (101-250) ألف دينار	50 دينار
من (251-500) ألف دينار	100 دينار
من (501-750) ألف دينار	125 دينار
من (751) إلى مليون دينار	150 دينار
ما زاد على مليون دينار إلى (5) مليون دينار	150-300 دينار
ما زاد على (10) مليون دينار	1000 دينار

## 2. عطاءات الخدمات الفنية:

✓ توزع نسخة المناقصة الخاصة بالخدمات الفنية مجاناً للأستشاريين المسموح لهم المشاركة بالعطاء.

ج. يتوجب على رئيس اللجنة دعوة المقاولين من إختصاصات وفئات تتناسب وقيمة الأشغال المطروحة لتقديم عروضهم غير انه يجوز دعوة المقاولين المصنفين في فئة أعلى مباشرة من الفئة المطلوبة لقيمة العمل للمشاركة في العطاء.

### المادة (6)

أ. يدعي المناقصون لتقديم عروضهم بالإعلان باللغة العربية مره واحدة أو أكثر في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل، غير أنه يجوز أن يتم الإعلان باللغة الإنجليزية إضافة للغة العربية عند دعوة المقاولين أو المستشارين الأجانب للإشتراك في المناقصة.

- ب. يجوز في عطاءات الدعوة الخاصة إرسال الدعوة بواسطة البريد المسجل أو تسليمها باليد إلى المقاولين أو المستشارين الذين يوافق صاحب العمل على دعوتهم للمناقصة بناء على تنسيب من رئيس اللجنة.
- ج. يجب أن تكون هنالك فترة زمنية كافية بين الإعلان عن المناقصة وموعد إيداع العروض تكفي لدراستها وإعداد العروض، على أن لا تقل مدة توزيع نسخ المناقصة عن سبعة أيام، كما تعطي مدة سبعة أيام على الأقل بين آخر موعد لبيع نسخ المناقصة وموعد إيداع العروض.
- د. لرئيس اللجنة تمديد مدة ايداع العروض على أن يعلن عن ذلك في الصحف أو يتم إشعار المشتركين بالمناقصة بذلك.
- هـ. لرئيس اللجنة المختصة إصدار ملاحق لدعوة العطاء، ويجب تسليمها في هذه الحالة إلى المناقصين المشتركين قبل مدة لا تقل عن أسبوع من تاريخ إيداع العروض.

#### المادة (7)

- يتم تقديم عروض المناقصات حسبما تطلبه الدائرة المعنية أو وفقاً لما يتم تحديده في وثائق العطاء بأحدى الطريقتين التاليتين:
- أ. ضمن ظرف واحد يحتوي على المعلومات الفنية المطلوبة في دعوة العطاء والعرض المالي المتضمن للأسعار المعروضة، ويتم في هذه الحالة دراسة العرضين الفني والمالي معاً وتقييمهما.
- ب. في ظرفين اثنين منفصلين أحدهما يحتوي على (العرض الفني) والآخر يحتوي على ( العرض المالي)، على أن يكتب على كل مغلف اسم المناقص ورقم العطاء ونوع العرض وفي هذه الحالة تفتح أولاً العروض الفنية للمناقصين ويجري دراستها وتقييمها من قبل اللجنة المختصة لإختيار العروض المستوفية لشروط العطاء، ثم تفتح العروض المالية المقدمة من المناقصين الذين تم اختيارهم وتعاد العروض المالية الأخرى التي لم يتم فتحها إلى اصحابها.

## المادة (8)

- أ. على كل مناقص يتقدم بعرض للمناقصة التقييد بما يلي:
1. ان يقدم عرضه موقعاً وبالعدد المطلوب من النسخ في مغلفات محكمة ومختومة، على ان تكون النسخة الأصلية من بينها، وإذا وقع أي تناقض في المعلومات بين النسخ المقدمة، فتعتمد النسخة الأصلية.
  2. أن يودع عرضه قبل إنتهاء الموعد المحدد لإيداع العروض في الصندوق المخصص لهذه الغاية، ولا يجوز استلام اي عرض يقدم بعد الموعد المحدد.
- ب. يجوز للمناقص الذي سبق أن أودع عرضاً في صندوق العطاءات أن يودع مذكره تعديلية لعرضه أو أن يقدم عرضاً بديلاً بالإضافة إلى عرضه الأصلي الذي يجب أن يكون مستوفياً لشروط العطاء قبل إنتهاء موعد إيداع العروض وتقوم اللجنة بدراسة هذه المذكرة مع العرض وإذا لم يستوفى العرض الأصلي الشروط القانونية للعطاء يهمل العرضان.
- ج. إذا كانت مغلفات العروض ذات حجم كبير بحيث يتعذر وضعها في الصندوق فتسلم في مثل هذه الحالة إلى سكرتير اللجنة الذي يتعين عليه أن ينظم كشفاً بها ويسلمه إلى اللجنة قبل فتح العروض.
- د. إذا أرسل العرض بواسطة البريد فيجب أن يتم ذلك بواسطة البريد المسجل وأن يكون العرض المقدم عرضاً متكاملًا ويوجه بأسم رئيس اللجنة شريطة أن يصل قبل الموعد المحدد لإيداع العروض.
- هـ. إذا كان المناقص شركة أجنبية فيجب أن يذكر في عرضه إسم شريكه الأردني أو ممثله، أو أن يقدم وثيقة ترخيص مكتبه المسجل في المملكة.

## المادة (٩)

يخصص للعطاءات صندوق خاص في المكان الذي يعينه رئيس اللجنة، ويكون لهذا الصندوق ثلاثة أقفال مختلفة يحتفظ رئيس اللجنة بمفتاح واحد منها، ويحتفظ سكرتير اللجنة أو ممثل وزارة الأشغال العامة والإسكان بمفتاح القفل الثاني، ويحتفظ أحد أعضاء اللجنة الآخرين الذي تسميه اللجنة بمفتاح القفل الثالث.

## المادة (10)

أ. يفتح صندوق العطاءات في التاريخ والساعة المحددين في دعوة العطاء بحضور النصاب القانوني للجنة، وإذا لم تتمكن اللجنة من فتح الصندوق لأي سبب في الموعد المحدد، فلها أن تؤجله إلى موعد آخر ويتوجب عليها أن تدون ذلك في محضر جلساتها.

ب. تقوم اللجنة بفتح عروض المناقصات في جلسة علنية وبحضور من يرغب من المناقصين وتعلن القيم الإجمالية للعروض كما وردت قبل التدقيق الحسابي، وإذا كان العرض مقدماً في مغلفين منفصلين فعلى اللجنة في هذه الحالة التقييد بأحكام المادة ٧

ج. يوقع أعضاء اللجنة الحاضرون على نسخ عروض المناقصات التي يتم فتحها.

## المادة (11)

أ. لا تنظر اللجنة في عروض المناقصات المخالفة لشروط العطاء وبخاصة في الحالات التالية:-

1. عدم إرفاق كفالة المناقصة المطلوبة في العطاء.
2. وجود تحفظات أو شروط منافيه لشروط العطاء.
3. وجود أي شطب أو إضافة أو إلغاء يؤدي إلى الغموض وعدم الوضوح.

ب. يجوز للجنة أن تستبعد عروض المناقصات في أي من الحالتين التاليتين:-

1. عدم توقيع المناقص على العرض.
2. عدم كتابة أسعار الوحدة للبنود بالكلمات إضافة إلى الأرقام.

#### المادة (12)

أ. تتبع الإجراءات التالية من قبل اللجنة عند دراسة العروض وتقييمها:-

1. تسجيل محضر لكل جلسة من جلساتها، ويتم توقيع ذلك المحضر من قبل أعضاء اللجنة
2. دراسة العروض بصورة أولية للتحقق من تقييد المناقص بشروط دعوة العطاء من حيث تصنيفه واكتمال عرضه وعدم وجود شروط منافيه لمتطلبات دعوة العطاء.
3. تحويل العروض إلى لجنة فنية كلما دعت الحاجة لتقوم بدراستها وتنظيم تقريرها خلال المدة المحددة لها.
4. المعلومات الخاصة بفحص وتوضيح وتقييم ومقارنة العطاءات والتوصيات بالإحالة يجب عدم الإفصاح عنها إلى مقدمي العطاءات أو أي أشخاص آخرين غير المنوط بهم لهذه العملية رسمياً وحتى وقت الإعلان عن الإحالة على المناقص الفائز. وأي مجهود من أي من مقدمي العطاءات للتأثير على اللجنة اثناء عملية تقييم العطاءات أو أثناء اتخاذ القرار بالإحالة قد يؤدي إلى إستبعاد عرضه.
5. أ. قد تطلب اللجنة - حسب تقديرها - من أي من مقدمي العطاءات توضيحاً لعرضه شاملاً تحليلاً لفئات أسعاره لمساعدتها في اختبار وتقييم ومقارنة العطاءات ويكون طلب الإيضاح بالتلكس أو بالفاكس أو بالبريد الإلكتروني (E.MAIL) والرد عليه كتابة أو برقيًا ولن يطلب أو يسمح بأي تغيير في سعر أو محتوى العطاء إلا ما يلزم لتأكيد أي تصحيح لأخطاء حسابية تم إكتشافها عند تقييم العطاء.

- ب. لا يسمح لأي من مقدمي العطاءات (المناقصين) بالاتصال باللجنة بخصوص عرضه وذلك من تاريخ فتح عروض العطاءات وحتى إحالة العطاء على أحد المناقصين، وإذا أراد أي مناقص أن يمد أو يخطر اللجنة بمزيد من المعلومات فعليه أن يفعل ذلك كتابة وبناءً على طلب اللجنة.
- ج. يراعى عند تقييم العروض من قبل اللجنة التحقق من أهلية المناقص وكفاءته المالية ومطابقة عرضه لشروط دعوة العطاء وإمكانيته في إنجاز الإلتزام المترتب على العطاء الجديد إضافة لحجم إلتزامه السابق وذلك في ضوء فئة تصنيفه.
- د. للجنة أن ترفض أي عرض إذا كانت أسعاره أقل بكثير من أسعار الكلفة أو الأسعار الدارجة أو الأسعار المقدرة من قبل الدائرة المختصة مع بيان أسباب الرفض بالتفصيل.
- هـ. يجوز للجنة أن تقرر إستدعاء أي مناقص للإستفسار منه عن أي معلومات أو تحليل لأسعار البنود في عرضه دون أن يلحق ذلك أي إجحاف بحق المناقصين الآخرين، وتدون اللجنة نتيجة مناقشة هذا المناقص في محضر جلساتها.
- و. لرئيس اللجنة أن يقرر إعادة كفالات المناقصين الذين تظهر الدراسة بأنهم ليسوا أهلاً لإحالة العطاء عليهم.

### المادة ١٣

- أ. تقوم اللجنة بإحالة العطاء على المناقص المتقدم بأفضل العروض وفقاً لأحكام النظام والتعليمات الصادرة بموجبه، ويتولى رئيس اللجنة رفعه إلى الجهة صاحبة الصلاحية بتصديق القرار.
- ب. يبلغ قرار الإحالة بعد تصديقه إلى صاحب العمل، ويقوم صاحب العمل بتبليغ المناقص الذي رسي عليه العطاء بالقرار.
- ج. لا يجوز إجراء أي تعديل على قرار الإحالة إلا بقرار لاحق صادر عن نفس اللجنة وخاضع للتصديق.

## أحكام عامة

### المادة (14)

أ. تقوم الدائرة المختصة بإعداد إتفاقية العقد تنفيذاً لقرار الإحالة الذي تم تصديقه.

ب. على المناقص الذي تقرر احالة العطاء عليه ان يدفع رسوم طوابع الواردات على عقد تنفيذ العطاء اذا أحيل عليه بالإضافة إلى الرسوم الأخرى المترتبة عليه وأن يقدم كفالة حسن التنفيذ خلال أسبوعين من تاريخ تبليغة تمهيداً لتوقيع العقد، وإذا لم يحضر خلال تلك الفترة فيعتبر مستنكفاً وتتخذ بحقه الإجراءات القانونية المنصوص عليها في وثائق العطاء بما فيها مصادرة كفالة المناقصة وتنفيذ الأشغال على حسابه بالطريقة التي تراها الدائرة المختصة مناسبة.

### المادة (15)

أ. إذا لم يحدد في دعوة المناقصة مدة إلزام المناقص بعرضه تعتبر مدة الإلتزام (90) يوماً من تاريخ إيداع العرض.

ب. يتوجب على الدوائر ولجان العطاءات المختصة مراعاة عدم طرح عطاءات مجزأة تتضمن العمل نفسه من المخصصات ذاتها وتتداخل الأجزاء في مدة التنفيذ، إلا اذا كان المقصود منه توزيع العمل على أكثر من مقاول واحد لأغراض سرعة الإنجاز، ويتم ذلك بعد أخذ موافقة الوزير المختص خطياً.

ج. على اللجان المختصة التقيد بالتعليمات الصادرة وفقاً لأحكام النظام بما في ذلك التعليمات المتعلقة بتصنيف وتأهيل المقاولين والمستشارين من أردنيين وغير أردنيين.

د. يعني صاحب العمل من توجيه أي إخطار أو إنذار إلى أي مقاول أو مستشار للقيام بأي من الإلتزامات القانونية أو التعاقدية المفروضة عليه

سواء كان ذلك الاخطار أو الانذار عدلياً أو عادياً إلا إذا نص العقد بين الفريقين على غير ذلك.

#### المادة (16)

- أ. تقوم لجنة العطاءات المختصة بما يلي:
1. تنظيم سجل للعطاءات المطروحة لكل سنة بأرقام متسلسلة.
  2. فتح ملف خاص لكل عطاء على أن يحفظ في الملف جميع المعلومات المتعلقة بالعطاء من دعوة العطاء وقرار الإحالة وشهادة تسلم الأشغال وأي معلومات أخرى عن كيفية إنجاز المقاول لإلتزامه.
- ب. على دائرة العطاءات إعداد سجل سنوي مجلد لجميع العطاءات المركزي وقرارات احالتها.

#### تقديم العروض للعطاءات

يمكن طلب تقديم العروض للعطاءات حسب طبيعة ونوع العمل المطلوب كما يلي:

- 1- عرض مالي فقط.
- 2- عرض مالي وعرض فني معاً.
- 3- عرض فني وعرض مالي منفصلين.
- 4- عرض فني فقط (تأهيل مسبق) Prequalification
- 5- عرض فني فقط (رسائل اهتمام) Expression of Interest

#### تشكيل لجان العطاءات الحكومية

- أ. لجان العطاءات المركزية.
1. مجال الابنية الحكومية.
  2. مجال المياه والري والمجاري والسدود.
  3. مجال الطرق والنقل والتعدين.
  4. مجال الاعمال الكهروميكانيكية والاتصالات.

- ب. لجنة عطاءات الدائرة.  
 ج. لجنة العطاءات المحلية.  
 د. لجنة عطاءات المحافظة.  
 هـ. لجنة العطاءات الفرعية.  
 و. لجنة العطاءات الخاصة.

### لجان العطاءات الحكومية

اسم اللجنة	عدد الأعضاء	قانونية الجلسة	اتخاذ القرار	جهة التصديق
لجنة العطاءات المركزية	7	5 على أن يكون الرئيس وأحد ممثلي الدائرة منهم	4	الوزير
لجنة عطاءات الدائرة	6	4 على أن يكون الرئيس منهم	4	الوزير المختص
لجنة العطاءات المحلية	5	4 على أن يكون الرئيس منهم	أكثرية الحاضرين	الوزير المختص
لجنة عطاءات المحافظة	5	4 على أن يكون الرئيس منهم	أكثرية الحاضرين	المحافظ
لجنة العطاءات الفرعية	3	3	أكثرية الحاضرين	الأمين العام / المحافظ
لجنة العطاءات الخاصة	$5 \leq$	$\frac{3}{4}$ الاعضاء على أن يكون الرئيس منهم	بالإجماع أو أكثرية الحاضرين	الوزير والوزير المختص

## صلاحيات لجان العطاءات الحكومية

اسم اللجنة	عطاءات الاشغال	عطاءات الخدمات الفنية
لجنة العطاءات المركزية	بدون سقف	بدون سقف
لجنة عطاءات الدائرة	500 ألف دينار	30 ألف دينار
لجنة العطاءات المحلية	250 ألف دينار	50 ألف دينار
لجنة عطاءات المحافظة	200 ألف دينار	-
لجنة العطاءات الفرعية	10 آلاف دينار	-
لجنة العطاءات الخاصة	بدون سقف	بدون سقف

### اللجان الفنية

المادة 15/ ب من النظام نصت على:

يجوز لأي من لجان العطاءات المركزية ولجنة العطاءات الخاصة ولجنة عطاءات الدائرة ولجنة العطاءات المحلية ولجنة عطاءات المحافظة أن تستعين بالخبراء والفنيين في الأمور المتعلقة بالعطاءات المعروضة عليها وللوزير المختص منح أولئك الخبراء والفنيين مكافآت مالية تتناسب والأعمال التي قاموا بها بناء على تنسيب رئيس اللجنة المختصة على أن تدفع تلك المكافآت من مخصصات المشاريع التي تمت دراستها

## سرية الإجراءات

المادة 14/أ/4 و 14/ب و 14/د من النظام نصت على:

- ✓ المعلومات الخاصة بفحص وتوضيح وتقييم ومقارنة العطاءات والتوصيات بالإحالة يجب عدم الإفصاح عنها إلى مقدمي العطاءات أو أي أشخاص آخرين غير المنوط بهم لهذه العملية رسمياً وحتى وقت الإعلان عن الإحالة على المناقص الفائز. وأي مجهود من أي من مقدمي العطاءات للتأثير على اللجنة اثناء عملية تقييم العطاءات أو أثناء إتخاذ القرار بالإحالة قد يؤدي إلى استبعاد عرضه
- ✓ لا يسمح لأي من مقدمي العطاءات (المناقصين) بالاتصال باللجنة بخصوص عرضه وذلك من تاريخ فتح عروض العطاءات وحتى إحالة العطاء على أحد المناقصين، وإذا أراد أي مناقص أن يمد أو يخطر اللجنة بمزيد من المعلومات فعليه أن يفعل ذلك كتابة وبناءً على طلب اللجنة.
- ✓ يجوز للجنة أن تقرر إستدعاء أي مناقص للإستفسار منه عن أي معلومات أو تحليل لأسعار البنود في عرضه دون أن يلحق ذلك أي إجحاف بحق المناقصين الآخرين، وتدون اللجنة نتيجة مناقشة هذا المناقص في محضر جلستها

## آليات التدقيق والرقابة على العطاءات

1. ضرورة التأكد من وجود لجنة مشتريات محلية.
2. لتدقيق تأمينات الدخول في العطاءات يجب التأكد مما يلي:
  - ✓ تقديم التأمينات والضمانات على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق صادر عن أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة لأمر الأمين العام بالإضافة لوظيفته وبنسبة لا تقل عن (3%) من قيمة اللوازم الواردة في عرضه أو بالقيمة المحددة بدعوة العطاء وأن يكون صالحاً للمدة المحددة بدعوة العطاء صراحة.

### 3. لتدقيق تأمينات حسن التنفيذ يجب التأكد مما يلي:

- ✓ أن المناقص قد قدم تأمين حسن التنفيذ للعطاء المحال عليه على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق من أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقل عن (10%) من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه أو من القيمة التي تقدرها لجنة العطاءات للقرارات غير محددة القيمة مقدمة قبل توقيعها على أمر الشراء (الإتفاقية)
- ✓ أن تأمين حسن التنفيذ تم إعادته إلى المناقص (المتعهد) بعد تنفيذه كافة شروط العقد بموجب طلب خطي بالإفراج عن التأمين من الدائرة المستفيدة وكذلك الوثائق الأصولية (ضبط الإستلام، مستند إدخالات، أو شهادة تقديم الخدمة) وتقديم الضمانات التي تضمنتها شروط العقد.
- ✓ أنه تم تقديم تأمين الصيانة على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق صادر عن بنك أو مؤسسة مرخصة وعاملة في المملكة بنسبة لا تقل عن (3%) من قيمة اللوازم المكفولة ويعاد هذا التأمين إلى المتعهد بعد أن يقدم براءة ذمة من الدائرة المستفيدة.
- ✓ أنه إذا كانت اللوازم الموردة بحاجة إلى تركيب وتشغيل كالأجهزة والمعدات والآلات ولم تقم الدائرة المستفيدة بالطلب من المتعهد القيام ببدء التركيب والتشغيل بعد إستلام اللوازم وإدخالها إلى المستودعات أصولياً فتبدأ فترة الصيانة المجانية في هذه الحالة بعد (120) مائة وعشرون يوماً في حالة عدم ورود أي إشعار خطي من الدائرة المستفيدة والتأكد من عدم ورود إشعار خطي من الدائرة المستفيدة.
- ✓ أن المتعهد قام بتقديم ضمانات خطية من سوء المصنعية مصدقة من كاتب العدل تحتوي رقم قرار الإحالة وبكامل قيمة اللوازم المضمونة مضافاً إليها (15%) خمسة عشر بالمائة من قيمتها إلا إذا ورد خلال ذلك في دعوة العطاء.

✓ أن مدة الضمانة من سوء المصنعية سنة ميلادية من تاريخ الإستلام النهائي إلا إذا ورد خلاف ذلك بقرار الإحالة.

✓ أن تأمينات وضمانات العطاءات تحفظ لدى سكرتاريا لجنة العطاءات أو القسم المالي أو قسم الكفالات في الدائرة التي طرحت تلك العطاءات.

4. لتدقيق معاملة شراء دعوة العطاء وإعداد وتقديم العروض من قبل المناقصين يجب التأكد مما يلي:

✓ أن المناقص الذي يرغب بشراء دعوة العطاء يقدم نسخة مصدقة عن رخصة مهن سارية المفعول تخولة صناعة أو بيع أو توريد اللوازم المطلوبة أو الإلتجار بها والسجل التجاري أو شهادة تسجيل من وزارة الصناعة والتجارة وعلى المناقص المعفي من رخص المهن أو التسجيل بموجب القانون تقديم شهادة من المرجع المختص تثبت إعفاءه ويجوز للموظف المختص أن يطلب ذلك عند بيع أية دعوة عطاء أو أن يطلبها مره أو أكثر في السنة الواحدة.

✓ موعد توريد اللوازم الواردة في دعوة العطاء والإ يعتبر التوريد حالاً وذلك يعني خلال أسبوع من توقيع أمر الشراء (الإتفاقية).

✓ أن المناقص قد بين في العرض المقدم منه بلد المنشأ للوازم المعروضة وإسم الشركة الصانعة وإسم الشركة المصدرة ومنشأها والماركة والإسم التجاري والطرز (model) ورقم الكتلوج أو النشرة الخاصة باللوازم المعروضة.

✓ أن المناقص قدم مع عرضة جدولاً منفصلاً بقطع الغيار للوازم التي تتطلب ذلك.

✓ أن المناقص يقوم بتوفير ورش الصيانة وقطع الغيار للوازم التي تتطلب ذلك

5. عند فتح العروض لا بد من التأكد مما يلي:

✓ إن إحالة العطاءات تمت وفقاً للشروط التالية:

1. الأرخص المطابق: إذا كان أرخص العروض يتضمن الجودة اللازمة في اللوازم المطلوبة ومطابق للمواصفات والشروط المطلوبة في دعوة العطاء.
2. أرخص المطابق: إذا كان هنالك عروض مخالفة وعروض أخرى مطابقة تستبعد العروض المخالفة وتتم الإحالة على أرخص العروض المطابقة.
3. الأنسب من حيث الجودة والسعر والنوع.
- ✓ وجود عينة مطابقة للمواصفات الواردة في دعوة العطاء.
- ✓ أنه يحتفظ كل من رئيس اللجنة وعضوين منها بمفتاح لصندوق العطاءات.
6. لتدقيق مستندات الصرف المتعلقة بالأشغال الحكومية لا بد من توافر الشروط التالية:
  - عقد النفقة.
  - النسخة الأولى من فاتورة (مطالبة) صاحب الإستحقاق حسب الأصول مصدقة من الأمين العام أو من يفوضه.
  - جدول الكميات المنجزة (دفتر الأقيسة) يتضمن أقيسة الأعمال المنجزة وسعرها حسب العقد وقيمتها موقعة من اللجنة المختصة.
  - التأكد من أن التوقيفات اللازمة قد حجزت إلا في حالة الدفعة النهائية.
  - التأكد من الإحتفاظ بكفالة حسن التنفيذ وأنها سارية المفعول بما يتفق وشروط العقد
  - تقديم كفالة صيانة عندما تتطلب شروط العقد ذلك
  - عندما تكون قيمة المطالبة تمثل الدفعة النهائية (الأخيرة) من العقد يجب أن ترفق بشهادة من المتعهد تفيد أن قيمة هذه المطالبة تمثل الدفعة الأخيرة وأنه لم يبق له أي إستحقاقات بموجب هذا العقد.
  - شهادة براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل عند الدفعة النهائية.
7. على لجان العطاءات والمشتريات والتلزيم في الوزارت والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة وأمانة عمان الكبرى

---

---

والبلديات ومجالس الخدمات المشتركة والشركات المساهمة ان تدرج خضوع هذه العطاءات أو المشتريات في دعوة العطاء وعند طلب العروض لرسوم طابع الواردات وأن تتضمن الإتفاقيات والعقود المبرمة نصاً صريحاً بدفع رسوم طابع الواردات قبل توقيع الإتفاقية أو العقد وفي حال التوقيع دون دفع هذه الرسوم تفرض الغرامة القانونية وتحصل بالإضافة إلى الرسوم المفروضة.

8. إذا تم ضبط أي معاملة في أي حالة من الحالات ولم يدفع عنها الرسم أو دفع ناقصاً فتستوفى رسوم الطابع أو الناقصة مضافاً إليها مقدار الغرامة المقررة وفقاً لأحكام المادة (12) من قانون الطابع.

## الفصل الثاني عشر

### الإيرادات العامة

#### مقدمة:

نصت المادة 2 من النظام المالي على أن الإيرادات العامة هي جميع الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائد والمساعدات وأي أموال أخرى ترد لأي دائرة ونصت المادة (111) من الدستور الأردني على أنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزنة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل إنتفاعهم باملاك الدولة .

لقد أشرت في الفقرة أعلاه إلى النظام المالي ، ماهو النظام المالي؟

✓ هو مجموعة من القواعد والنصوص القانونية تنظم إجراءات قبض الإيرادات العامة وتوريدها للخزينة ، وإجراءات صرف النفقات العامة على الغايات المخصصة لها أو تحديد انواع المستندات والسجلات المالية التي يتوجب على الوحدة الحكومية مسكها ، وكذلك وسائل الرقابة عليها وأساليب عرض نتائجها على المسؤولين أو.....

✓ هو النظام المحاسبي الحكومي الذي يمثل الإطار العام المشتمل على كافة عمليات تبويب تصميم المستندات والدفاتر والسجلات وتحديد إجراءات قيد وترحيل العمليات المالية ووسائل الرقابة عليها وأساليب عرض نتائجها على المسؤولين وأصحاب القرار بهدف المحافظة على الأموال العامة من حيث ضبط الإنفاق ومراقبة تحصيل الإيرادات .

فهو بالتالي لا يخلق إيراد أو نفقة وإنما يحدد طريقة سير الإجراءات المتعلقة بالإيرادات والنفقات والحسابات الوسيطة الأخرى وإجراءات الرقابة عليها وتحديد الصلاحيات الخاصة بالقائمين على تنفيذ تلك الإجراءات .

### المركزية في توريد الإيرادات

نصت المادة (115) من الدستور الأردني على أن (جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدي إلى الخزانة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة مالم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون) . كما ونصت المادة (4) من النظام المالي على أنه (يعتمد تطبيق أسلوب المركزية في توريد إيرادات الدائرة لحساب الخزينة العامة).

### طرق قبض الإيرادات

- بموجب إيصال مقبوضات معتمد رئيسي أو فرع أو قسائم مالية مقررة أو ماهو مثبت على الرخص .
- طرق القبض الإلكتروني (الطرق الحديثة) كما هو في المادة (7) من النظام المالي .

### حالات رد الإيرادات المقبوضة (المادة 6 من النظام المالي)

1. إذا كان التشريع يميز ردها .
2. إذا إستوفيت بطريق الخطأ .
3. إذا إستوفيت دون وجه حق .

## تصويب الأخطاء

نصت المادة (53) من النظام المالي «لا يجوز إجراء أي تغيير أو تعديل أو تحوير أو إضافة بأي صورة من الصور في أي حسابات أو مستندات أو سجلات مالية إلا أنه في حالة الخطأ يجوز إجراء التصحيح اللازم بموجب تسويات محاسبية وإذا كان التصحيح لا يحتاج لذلك فيتم شطب البيانات الخطأ باللون الأحمر وكتابة البيانات الصحيحة باللون الأزرق مع توقيع المسؤول بجانب التصحيح .

### كما نصت المادة (55) من التعليمات المالية على ما يلي:

1- يجب توخي الدقة والوضوح عند كتابة النماذج المالية والوصول والرخص والقوائم وعدم اللجوء إلى الغائها إلا في حالة الخطأ في كتابة مبالغها ويكون الإلغاء بوضع خاتم (ملغي) ووضع خطين متعارضين على كل نسخة من نسخ الوصول أو القوائم ويكتب على كل نسخة سبب الإلغاء وتوقع من قبل الموظف الذي قام بالإلغاء ورئيسه المباشر شريطة الاحتفاظ بجميع النسخ الملغاة في الجلد

2- عند اكتشاف أي خطأ غير الوارد في الفقرة (1) أعلاه في تنظيم بيانات المستندات والنماذج المالية بإستثناء (وصول المقبوضات) يصبوب هذا الخطأ من قبل الموظف المنظم لها يتم التصويب بشطب الخطأ بالحبر الأحمر ويعاد كتابة البيانات الصحيحة بالحبر الأزرق ويوقع بجانبه من قبل من أجرى التصويب .

## تبويب وتصنيف الإيرادات العامة

نصت المادة (4) من النظام المالي على اعتماد تصنيف محاسبي موحد لبيان الحساب الختامي والمركز النقدي للدائرة يتفق وتصنيف الموازنة.

### تصنيف الإيرادات العامة

أولاً - الإيرادات المحلية وتنقسم إلى:-

1. الإيرادات الضريبية:-
  - أ. الضرائب على الدخل والارباح
  - ب. الضرائب على الملكية
  - ت. الضرائب على السلع والخدمات
  - ث. الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
  - ج. الضرائب الأخرى

2. الإيرادات غير الضريبية:-

- أ. عائدات التقاعد
  - ب. إيرادات دخل الملكية
  - ت. إيرادات بيع السلع والخدمات
  - ث. الغرامات والجزاءات والمصادرات
  - ج. الإيرادات المختلفة
- ثانياً - المنح الخارجية .

النماذج والسجلات والمستندات المستخدمة في إثبات العمليات المالية لقبض الإيرادات:-

- ✓ أمر القبض.
- ✓ وصول المقبوضات.
- ✓ دفتر اليومية العامة (يومية الصندوق).
- ✓ دفتر الأستاذ العام.
- ✓ الأستاذ المساعد (جداول التصنيف).

## مراحل قبض و تسجيل وترحيل وتدقيق الإيرادات العامة:

### 1. مرحلة القبض ومنها :

✓ النقدي.

✓ الشيكات.

✓ بطاقات الائتمان.

✓ التحويل المالي الالكتروني.

### 2. مرحلة التسجيل ومنها:

✓ سجل اليومية العامة.

✓ سجل أستاذ الإيرادات المساعد ( جداول تصنيف الإيرادات )

✓ السجلات المساعدة.

✓ سجل الأستاذ العام.

### 3. مرحلة التدقيق في وزارة المالية:

✓ الإرسالية(النسخة الأولى من يومية الصندوق).

✓ جلود الوصول.

✓ الفيش البنكية.

✓ امر القبض.

## ثالثاً- تدقيق حساب البنك / مذكرة تسوية حساب البنك.

### آلية القبض والتسجيل في الدفاتر والسجلات

تم عملية قبض الإيرادات وتسجيلها في الدفاتر والسجلات وذلك

بموجب المواد من (20-27) في النظام المالي وعلى النحو التالي:-

➤ يقوم الموظف المختص بتنظيم أمر القبض متضمناً قيمة الإيرادات

وأنواعها وأسم المكلف بالدفع وعليه كتابه أسمه بالكامل وتوقيعه.

➤ يقدم أمر القبض إلى المدقق الداخلي في الدائرة لتدقيق البيانات الواردة

فيه ويستكمل ما كان ناقصاً منها ثم يوقعة ويختمه بالخاتم الرسمي

ويكتب اسمة الكامل إشعاراً منه بصحة البيانات الواردة فيه

- يقدم أمر القبض إلى أمين الصندوق الذي يقبض قيمته بموجب وصول مقبوضات ينظم باسم الدافع ووظيفته والمبلغ رقماً وكتابة وتفصيل الدفعة والتاريخ ثم يوقع الوصول ويختمه بالخاتم الرسمي ، ويعطي الدافع النسخة الأولى (البيضاء) وترفق النسخة الثانية مع أمر القبض والمعززات الأخرى وتبقى النسخة الثالثة من وصول المقبوضات في الدفتر (الأرومة).
- تحول النسخة الثانية من وصول المقبوضات إلى ماسك دفتر اليومية العامة (يومية الصندوق) والذي عليه مطابقة مجموع المبلغ المذكور في أمر القبض مع وصول المقبوضات وفي حالة المطابقة يسجل الوصول في دفتر اليومية العامة حسب تسلسل أرقام وصول المقبوضات طبقاً لطريقة القيد المزدوج بحيث يتم إثبات الحركات المالية بطرفيها المدين والدائن.
- يقوم ماسك دفتر اليومية العامة بجمعه في نهاية كل يوم عمل بعد التأكد من صحة تسجيل كل مستندات القيد ووصول المقبوضات المتعلقة بذلك اليوم .
- في نهاية كل يوم يقوم محاسبو الدوائر بتقديم البيان الحسابي ( النسخة الأولى ) من دفتر اليومية العامة ( دفتر الصندوق ) أو (الإرسالية ) مصدقة من قبل الرئيس المباشر في الدائرة ومرفقة بأرومات جلود الوصول مع النقد أو قسائم الإيداع (الفيش البنكية) المساوية لقيمة البيان إلى محاسبي وزارة المالية في مختلف المراكز معززاً بأمر القبض ليصار إلى توقيعة وقبض قيمته وقيدة حسب الأصول .
- يقوم ماسك دفتر اليومية العامة في نهاية كل شهر بجمعة ويتم ترحيل مجاميع الحركات الشهرية لكل حساب إلى دفتر الأستاذ العام . ويتم عمل ميزان المراجعة الشهري بطريقي المجاميع والأرصدة .

القيود المحاسبية لعملية القبض والتي تسجل في دفتر اليومية العامة:

أ. في حال قبض نقداً أو شيكات :

من ح/ الصندوق

إلى ح/ الإيرادات العام (حسب موادها)

\*وفي نهاية كل يوم عندما يقوم أمين الصندوق بإيداع تحصيلاته في

البنك المركزي :-

من ح / البنك المركزي

إلى ح/ الصندوق

ب. عند إيداع المبالغ مباشرة في حساب الإيرادات لدى البنك المركزي :-

من ح/ البنك المركزي

إلى ح/ الإيرادات العام (حسب موادها)

ج. عند إيداع المبالغ في حساب الإيرادات لدى البنوك التجارية المعتمدة :

من ح/ البنك التجاري

إلى ح/ الإيرادات العامة (حسب موادها)

د. عندما تقوم البنوك التجارية بتحويل الإيرادات المودعة لديها إلى

حساب الإيرادات لدى البنك المركزي :-

من ح/ البنك المركزي

إلى ح/ البنك التجاري

ه. في حالة إستلام قيد ايداع من البنك المركزي يفيد بقيد إيرادات إحدى

ماليات المحافظات :-

من ح/ البنك المركزي

إلى ح/ النقود المنقولة (مالية ----)

ملاحظة:

يتم استخدام حساب النقود المنقولة كحساب وسيط لتسجيل إيرادات مديريات مالية المحافظات ، ويعود السبب في ذلك إلى أن هذه الماليات تقوم بتنسيق إيراداتها حسب فصول ومواد وبنود الموازنة العامة وترسله مباشرة للحسابات المركزية في مديرية الحسابات العامة. و. عندما يقوم البنك المركزي بتحويل الإيرادات المتجمعة لديه يوميا إلى حساب الخزينة العام:-

من ح/ النقود المنقولة (خزينة)

إلى ح/ البنك المركزي

ز. في حال إعادة بعض الشيكات من البنك المركزي لعدم تحصيل قيمتها:-

من ح/ الشيكات المرتجعة

إلى ح/ البنك المركزي

- وفي حال سداد هذه الشيكات المرتجعة :-

من ح/ البنك المركزي

إلى ح / الشيكات المرتجعة

## تقدير الإيرادات العامه

الدائرة

وزارة المالية

دائرة الموازنة العام

## الطرق الحديثة في قبض الإيرادات العامة

1. يحدد الوزير بموجب تعليمات يصدرها الدوائر والمؤسسات التي يمكنها قبض الإيرادات والأمانات بطرق القبض الإلكتروني وإجراءات وألية القبض... (النظام المالي - المادة 7)
2. تعليمات تحصيل الإيرادات العامة بالطرق الإلكترونية رقم ( 2 ) لسنة 2008 الصادرة إستناداً « لأحكام المادتين (58.7) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته .

## المراحل التي تمر بها عملية تحصيل الإيرادات

1. مرحلة تقدير الإيرادات
2. مرحلة اعتماد الإيرادات
3. مرحلة تحصيل وتوريد الإيرادات
4. مرحلة الرقابة على تحصيل وتوريد الإيرادات

## آلية قبض وتسجيل وترحيل الإيرادات العامة قبض الإيرادات العامة

يتم قبض الإيرادات العامة (المحلية) حسب الجدول السنوي الذي تصدره وزارة المالية والذي يتضمن فصول ومواد وبنود كل نوع من أنواع الإيرادات وفقاً لقانون الموازنة العامة ، ويعتمد أسلوب المركزية في توريد إيرادات الوحدات الإدارية الحكومية ، التي تقوم بتحصيلها لحساب الإيرادات العام تمهيداً لتحويلها لحساب الخزينة العام المفتوح لدى البنك المركزي.

ويتم ذلك على النحو التالي :-

1. تقوم الوزارات والدوائر المغلقة بتحويل الإيرادات المحصلة من قبلها شهرياً أو حسب حجم هذه الإيرادات وتدفعها بموجب شيك مسحوب على حسابها في البنك المركزي.

2. تقوم الوزارات والدوائر المفتوحة بتوريد إيراداتها بموجب النسخة الأولى من دفتر الصندوق والنسخة الثانية من وصول المقبوضات المرفق بها أمر القبض وقيمة الإيرادات إما نقداً أو بموجب فيش بنكية "قسائم إيداع"
3. تقوم ماليات المحافظات بتحويل إيراداتها عن طريق فروع البنك المركزي أو البنوك التجارية المعتمدة إلى حساب الإيرادات في البنك المركزي.
4. يقوم البنك المركزي بتحويل الإيرادات المتجمعة لديه يومياً إلى حساب الخزينة العام ويرسل بذلك إشعاراً مديناً بقيمة الإيرادات المحولة ويتم تسجيلها بالقيد التالي:-

من حـ / النقود المنقولة (خزينة)

إلى حـ / البنك المركزي

5. في حالة إعادة بعض الشيكات من البنك المركزي لعدم تحصيل قيمتها بسبب عدم وجود رصيد أو إختلاف توقيع الساحب ... الخ ، يرسل البنك الشيك مع اشعار مدين بالقيمة ، حيث يتم تسجيلها بسجل خاص بالشيكات المرتجعة بشكل يظهر كافة المعلومات المدونة على الشيكات مثل قيمته ورقمه وتاريخه والبنك المسحوب عليه والساحب وأسم الدائرة التي قبلته وسبب الإعادة، وينظم سند قيد كالتالي:-

من حـ / الشيكات المرتجعة

إلى حـ / البنك المركزي

6. يتم الاتصال بأصحاب الشيكات المرتجعة ليقوموا بتسديدها للبنك المركزي وإحضار إشعار الإيداع الذي ينظم به القيد التالي:-

من حـ / البنك المركزي

إلى حـ / الشيكات المرتجعة

## تصنيف الإيرادات:

تحول النسخة الثانية من وصول المقبوضات المعززة بأوامر القبض في نهاية كل يوم مع النسخة الأولى من دفتر اليومية العامة إلى الموظف المختص بدفاتر الأستاذ المساعدة (جداول التصنيف) لترحيل بيانات أوامر القبض في جداول التصنيف حسب الفصول والمواد الواردة في قانون الموازنة العامة ويتم مطابقة مجموع جداول التصنيف مع مجموع عمود الإيرادات في دفتر اليومية العامة في نهاية كل يوم ، وفي نهاية الشهر يقوم الموظف المختص بجمع أرصدة الأعمدة في جداول تصنيف المقبوضات تمهيداً لتنظيم الخلاصة الحسابية الشهرية.

## التسجيل في دفتر الأستاذ المساعد

يقوم المحاسب المختص بسجل الأستاذ المساعد للبنوك بما يلي :-

1. ترحيل المبالغ الواردة في الفيش البنكية المرفقة بوصول المقبوضات في الجانب المدين من سجل أستاذ مساعد البنك مع ذكر رقم الوصول ورقم القبض واسم الدافع وتاريخ الفيش البنكية.
2. ترحيل المبالغ الواردة في إشعارات البنك المرفقة بمستندات القيد والتي تمثل حوالات البنوك لحساب الإيرادات في الجانب الدائن من سجل أستاذ مساعد البنك.
3. جمع سجل أستاذ مساعد البنك ومطابقته مع عمود البنك في دفتر اليومية العامة.

## تدقيق كشف البنك

يقوم المحاسب المختص بتدقيق كشف الإيرادات العامة كما يلي :-

1. إستلام كشوف البنك الواردة من البنك المركزي والبنوك التجارية الأخرى في نهاية كل فترة متفق عليها.
2. إستلام النسخة الأولى من دفتر أستاذ مساعد البنك.

3. شطب المبالغ الواردة في الجانب المدين من كشف البنك مع المبالغ الواردة في الجانب الدائن من دفتر أستاذ مساعد البنك.
4. شطب المبالغ الواردة في الجانب الدائن من كشف البنك مع المبالغ الواردة في الجانب المدين في دفتر أستاذ مساعد البنك.
5. شطب المبالغ الواردة في كشف البنك في الجانب المدين والدائن مع المبالغ الواردة في كشوف المعلقات البنكية للأشهر السابقة.
6. إعداد كشف بالمعلقات البنكية ومعلقات الصندوق.
7. تنظيم سندات القيد اللازمة بالمعلقات البنكية.
8. إعداد خلاصة الحساب التوفيقي (مذكرة تسوية البنك) .

### آلية تدقيق قسم رسوم الطوابع والنماذج المالية

1. طباعة وصول المقبوضات بأنواعها الخاصة بوزارة المالية (بدوي، كمبيوتر

لا بد من التأكد مما يلي:

- ✓ وجود مخاطبة رسمية موجهة إلى الوزارة بالطلب بالموافقة على الطباعة حسب الكميات المطلوبة من الجهات المعنية.
- ✓ إعتناء البروفة قبل إعطاء الموافقة للجهة المعنية حسب الأصول
- ✓ وجود المرفقات اللازمة من ضبط الإستلام ومستندات الإدخال لوصول المقبوضات والرخص والقوائم المدخلة لقسم النماذج ضمن المواصفات المطلوبة.
- ✓ تدقيق جلود وصول المقبوضات والرخص والقوائم بعد الطباعة من حيث صحة الطباعة والأرقام المتسلسلة وعدد النسخ وعلى المدقق ان يوقع على الجدل مع ذكر اسمه بالكامل والتاريخ
- ✓ إدخال هذه النماذج على سجل الرخص والوصلات يدوياً وآلياً
- ✓ جرد مستودع النماذج ومطابقته مع الرصيد الدفترى.

✓ صرف (وصول المقبوضات والرخص والقسائم) بموجب مستندات إخراج من قسم النماذج ومستندات إدخال من الجهة المستلمة حسب الأصول.

2. أمين صندوق (آلة دمج الطوابع) ضرورة التأكد مما يلي:

✓ أن يكون الموظف المختص مكفول.  
✓ مطابقة أرصدة الآلة (التصاعدية والتنازلية) مع الرصيد المسجل في السجل.

✓ إيداع المبالغ المقبوضة أولاً بأول في حساب الإيرادات العامة وقطع وصول مقبوضات حسب الأصول.

3. أمين صندوق (الطوابع الورقية) ضرورة التأكد مما يلي:

✓ أن يكون الموظف المختص مكفول  
✓ مستندات الإدخال  
✓ جرد الطوابع الورقية ومطابقتها مع مستندات الإدخال والوصول الخاصة بالمرخصين والمبيعات النقدية.

4. إستيفاء الطوابع على الإنفاقيات وقرارات الإحالة ضرورة التأكد مما يلي:

✓ تطبيق قانون رسوم الطوابع والتعليمات التنظيمية حسب الأصول (وذلك بأخذ عينات عشوائية من أوامر القبض)

✓ قيام الموظف المختص بتنظيم (أمر قبض) متضمناً المبلغ المستحق وإسم الحساب العائد له وإسم المكلف بالدفع وعليه كتابة أسمه الكامل وتوقيع مع إرفاق صورة عن قرار الإحالة أو الإنفاقية.

✓ تقديم أمر القبض إلى المدقق الداخلي للتأكد من البيانات الواردة في أمر القبض وتوقيعه حسب الأصول.

5. لجنة مراقبة وتعبئة آلات دمع طوابع الواردات ضرورة التأكد مما يلي:
- ✓ موافقة وزارة المالية على تعبئة الآلة المستخدمة لأول مره
  - ✓ التدقيق على سجلات مراقبة استعمال الآت دمع طوابع الواردات وحصر الآلات التي لم ترد للتعبئة لفترة طويلة
  - ✓ تشكيل لجنة لمتابعة ومراقبة الآلات مع السجلات.
6. التأكد من تحصيل ومتابعة رسوم طوابع الواردات المتحققة على الجهات التالية :

- ✓ الشركات المساهمة
- ✓ شركات الكهرباء
- ✓ شركات التأمين
- ✓ شركات الإتصالات الأردنية
- ✓ دور السينما
- ✓ أي جهات أخرى.

7. متابعة تحصيل رسوم تذاكر الدخول للمتاحف والأماكن الأثرية ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ تسليم مندوب الآثار العامة جلود تذاكر الدخول للمتاحف والأماكن الأثرية بموجب مستندات إخراج.
- ✓ إستلام خلاصات شهرية من دائرة الآثار العامة بالتذاكر المباعة.
- ✓ تثبيت بيانات الخلاصات الشهرية في سجل رسوم الدخول للمتاحف والآثار.

## قسم الإيرادات الضريبية

### 1. متابعة تحصيل ضريبة المغادرة ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ تسليم المراكز الحدودية جلود قسائم ضريبة المغادرة بموجب مستندات إخراج أصولية.
- ✓ إستلام خلاصات شهرية من المراكز الحدودية بقسائم ضريبة المغادرة المباعة.

### 2. لجنة مستودع الطوابع المالية ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ جرد موجودات المستودع
  - ✓ تحديد الكميات المدخلة بموجب مستندات الإدخال لكل فئة
  - ✓ تحديد الكميات المخرجة بموجب مستندات الإخراج لكل فئة
  - ✓ مطابقة بطاقات الجرد مع الموجود فعلياً ومستندات الإدخال والإخراج.
3. تحصيل الضريبة الإضافية على تذاكر السفر بالجوالا بد من التأكد مما يلي:

- ✓ صحة البيانات الواردة في الكشوفات المسلمة من شركات الطيران أو وكلائها من حيث عدد الركاب والرحلات والضريبة الإجمالية الشهرية المتحققة عليها وإحتساب غرامات التأخير إن وجدت
- ✓ أن المبالغ تم قبضها في صندوق الإيرادات حسب الأصول وتنسيقها بطريقة صحيحة.
- ✓ تسجيل المعلومات بإسم الشركة المعنية على سجل المتابعة بواسطة الحاسوب.

### 4. تحصيل الضريبة الإضافية على كميات الكهرباء المستهلكة ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ مطابقة وصول المقبوضات المنظمة مع المبالغ المحصلة من قبل شركة الكهرباء وتسجيلها على السجل حسب الأصول
- ✓ تسجيل البيانات على الحاسوب حسب الاصول

✓ ضرورة مطابقة مستحقات الخزينة مع المبالغ المقبوضة فعلياً

### قسم الإيرادات غير الضريبية

أ. تحصيل رسوم التلفزيون ضرورة التأكد مما يلي:

✓ تزويد قسم الإيرادات غير الضريبية بكشف بالمبالغ المحصلة من رسوم التلفزيون أولاً بأول.

✓ قبض المبالغ المدفوعة حسب الكشوفات لحساب الإيرادات العامة

✓ إدخال رقم وتاريخ وصول المقبوضات والمبالغ المدفوعة على الحاسوب

ب. رد رسوم التلفزيون ضرورة التأكد مما يلي:

✓ مطابقة كشف رديات التلفزيون والمرفقة بنماذج رد رسوم التلفزيون وبأخذ عينة عشوائية للطلبات المقدمة من أصحاب العلاقة.

✓ أن الطلبات معززة بشهادة هيئة اختيارية بعدم ملكية جهاز تلفاز لصاحب الطلب وفاتورة الكهرباء.

ج. تحصيل عائدات تعدين البوتاس والفوسفات ضرورة التأكد مما يلي:

✓ مطابقة قيمة عائدات التعدين المقبوضة مع البيانات الخاصة بالشركة.

✓ توريد عوائد التعدين المتحققه لحساب الخزينة العامة.

### قسم الفوائض المالية والمتابعة ضرورة التأكد مما يلي:

✓ تطبيق قانون الفوائض على جميع الوحدات الحكومية المشمولة بالقانون.

✓ تدقيق وتحليل القوائم المالية الختامية والتقارير المالية الدورية للوحدات الحكومية.

✓ مقارنة الفوائض إن وجدت بموجب وصول المقبوضات

✓ متابعة التدقيق على الجهات المكلفة بتطبيق قانون الضريبة الإضافية

وقانون رسوم طابع الواردات والتعليمات الصادرة بموجبه

✓ إدخال القوائم المالية المتعلقة بالوحدات الحكومية ومستحقات الخزينة لديها على النظام المحوسب المعد لهذه الغاية.

## قسم صندوق الإيرادات: الصندوق الفرعي ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ أن رئيس القسم يحتفظ بسجل الوصولات والرخص ويتم التسليم والاستلام حسب الأصول.
- ✓ كفالة أمين الصندوق
- ✓ وجود ( سجل الرخص والوصولات والقوائم ذات القيمة المالية) لتسجيل الوصولات المستلمة من رئيس القسم بموجب مستند إخراج ومستند إدخال من قبل الجهة المستلمة في حال إستلام أمين الصندوق أكثر من جلد واحد.
- ✓ إستلام أمين الصندوق الوصولات وتدقيقها قبل الإستخدام والتوقيع على الجلود بأنها مدققة مع ذكر الإسم الثلاثي.
- ✓ تسليم أمين الصندوق الجلود المستخدمة لرئيس القسم وتنظيم كشف بها وحفظها بمكان آمن.
- ✓ إيداع المبالغ المقبوضة يومياً في حساب الإيرادات العامة
- ✓ مطابقة فيش الإيداع مع الإرسالية اليومية لأمين الصندوق.
- ✓ توقيع أمين الصندوق ورئيس القسم على الإرسالية وتدقيقها من قبل قسم الرقابة المالية وختمها حسب الأصول.
- ✓ قطع وصول رئيسي لدى أمين الصندوق الرئيسي بإرسالية أمين الصندوق الفرعي.
- ✓ عدم جمع أمين الصندوق لأكثر من وظيفة متعارضة مثل مدقق كشف البنك.

### الصندوق الرئيسي ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ أن رئيس القسم يحتفظ بسجل الوصولات والرخص ويتم التسليم والإستلام حسب الأصول.
- ✓ كفالة أمين الصندوق
- ✓ وجود ( سجل الرخص والوصولات والقوائم ذات القيمة المالية) لتسجيل وصولات المقبوضات المستلمة من رئيس القسم بموجب مستند إخراج ومستند إدخال من قبل الجهة المستلمة في حال إستلام أمين الصندوق أكثر من جلد واحد
- ✓ إستلام أمين الصندوق الوصولات وتدقيقها قبل الإستخدام والتوقيع على الجلود بأنها مدققة مع ذكر الإسم الثلاثي.
- ✓ تسليم أمين الصندوق الجلود المستخدمة لرئيس القسم وتنظيم كشف بها وحفظها بمكان آمن.
- ✓ إيداع المبالغ المقبوضة يومياً في حساب الإيرادات العامة
- ✓ قبض جميع الشيكات المحولة من الديوان لدى أمين الصندوق من خلال الربط الآلي بينهم.
- ✓ قبض إرساليات المحاسبين لدى الوزارات والدوائر الحكومية بعد تدقيقها من قسم تدقيق الإيرادات (مديرية المراقبة والتفتيش) وختمها وتوقيعها حسب الأصول.
- ✓ قبض الإيرادات بواسطة بطاقات الإئتمان والقبض الإلكتروني المختلفة حسب التعليمات التطبيقية للشؤون المالية لتحصيل الإيرادات.
- ✓ أن أمين الصندوق يحتفظ بالمقبوضات حسب الحد المسموح به.

### اليومية العامة ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ أن عملية الترحيل المباشر إلى سجل اليومية من خلال أمين الصندوق الرئيسي.
- ✓ تسلسل الوصولات وأمر القبض
- ✓ إستخدام طريقة القيد المزدوج بالتسجيل باليومية.
- ✓ حال إكتشاف أي خطأ في التسجيل في اليومية يصحح الخطأ بعمل قيد أو أمر قبض من قبل الموظف المعني وتوقيع من قبل رئيسه المباشر مع بيان الأسباب.

### دفتر أستاذ الإيرادات المساعد (جدول تصنيف الإيرادات) ضرورة التأكد مما يلي:

- ✓ أن مجموع بنود أمر القبض مساوية لقيمة الوصول.
- ✓ إدخال المنسق لبنود أمر القبض للإرساليات حسب بنود الموازنة العامة للإيرادات (بأخذ عينات).
- ✓ مطابقة دفتر الأستاذ المساعد (جدول تصنيف الإيرادات) مع خانة مجموع الإيرادات في اليومية العامة.
- ✓ تنسيق النقود المنقولة من الماليات حسب كل مالية من خلال الإشعارات الواردة لحساب الإيرادات العامة لدى البنك المركزي.
- ✓ دفتر الأستاذ المساعد للحسابات الوسيطة (البنوك):
- ✓ إدخال المقبوضات في الجانب المدين للأستاذ المساعد للبنوك حسب فيش الإيداع لكل بنك بشكل مستقل.
- ✓ إدخال الشيكات المرتجعة والحوالات في الجانب الدائن في الأستاذ المساعد للبنوك.
- ✓ مطابقة رصيد دفتر الأستاذ المساعد لكل بنك مع رصيد اليومية العامة للبنك.
- ✓ حال تصحيح أي خطأ أن يكون القيد موقع من الموظف المعني ورئيس القسم مع بيان الأسباب

✓ الفصل بين أعمال أمين الصندوق والأستاذ المساعد للبنوك ومدقق كشف البنك

### سجل الشيكات المرتجعة:

- ✓ وجود سجل للشيكات المرتجعة للمتابعة.
- ✓ تسجيل الشيكات المرتجعة وتسديداتها على السجل
- ✓ تحويل هذه الشيكات المرتجعة بكتاب رسمي إلى الجهة القابضة ليتم تحصيلها.
- ✓ مطابقة سجل الشيكات المرتجعة مع رصيد الشيكات المرتجعة في دفتر الأستاذ العام.
- ✓ حاصل تصحيح أي خطأ أن يكون القيد موقع من الموظف المعني ورئيس القسم مع بيان الأسباب.

### سجل العائدات التقاعدية

- ✓ قبض العائدات التقاعدية ومتابعتها من خلال السجل المحوسب لهذه الغاية في نظام قسم صندوق الإيرادات.
- ✓ **مدقق حساب البنك ضرورة التأكد مما يلي:**
- ✓ مطابقة كشف البنك اليدوي مع كشف البنك الإلكتروني على نظام صندوق الإيرادات.
- ✓ مطابقة مذكرة تسوية البنك وتوقيعها من قبل الموظف المعني ورئيس القسم
- ✓ مطابقة خلاصة البنك وتوقيعها من قبل الموظف المعني ورئيس القسم
- ✓ طباعة ومتابعة معلقات الدائرة الحالية والسابقة ومعلقات كشف البنك الحالية والسابقة.
- ✓ عمل قيود الإقفال
- ✓ عمل ميزان المراجعة بالجاميع والأرصدة
- ✓ الترحيل على الأستاذ العام.

## الفصل الثالث عشر

### السلف

#### مقدمة

قبل البدء بالتحدث عن أنواع السلف وآلية تدقيقها فلا بد من معرفة ما هي السلفة؟ السلفة هي المبلغ الذي يصرف مقدماً لإنجاز أعمال محددة أو القيام بمهام محددة أو لمواجهة التزامات على الدائرة أو الناشئة عن عقود أو إتفاقيات أو كفالات.<sup>1</sup>

ويشترط أن تصرف السلفة على حساب مخصصات مرصودة في قانون الموازنة العامة ولا يجوز استعمالها لغير الغاية التي صرفت من أجلها.<sup>2</sup> على أن يصدر الوزير المختص أو الأمين العام أمر إعطاء سلفة على أن تحدد قيمتها في ضوء المهمة أو العمل المطلوب إنجازه أو الإلتزام المطلوب مواجهته.

#### صلاحيات مقدار السلفة

الصلاحيات	المبلغ
الأمين العام	لا تتجاوز الألف دينار
الوزير المختص	من الف إلى ثلاثة آلاف
وزير المالية بتسيب من الوزير المختص	أكثر من ثلاثة آلاف
الوزير المختص	سلف المشاريع مهما بلغت قيمتها

<sup>1</sup> النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب تعديلاتها حتى تاريخ 2008/6/1 ص. عمان-الأردن

<sup>2</sup> المادة (23) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب تعديلاتها حتى تاريخ 2008/6/1 ص. عمان-الأردن

## أنواع السلف :

الغاية	نوع السلفة
هي سلفة تصرف للموظف لمواجهه حاجات مستمره أو ثرية ذات مبالغ صغيرة تصرف للمصلحة العامة وتقتضيها طبيعة العمل وتستعاض خلال السنة الواحدة على ان يتم تسديدها قبل نهاية السنة المالية	سلفة دائمة
هي سلفه تصرف للموظف أو للدائرة لمواجهه تنفيذ عمل معين أو شراء لوازم محدد أو توفير سلعه أو خدمه أو مواجهه نفقات عاجله	سلفة مؤقتة وتقسم إلى: أ. سلفة نفقات
تصرف للموظف أو الشخص المكلف بمهمة داخل أو خارج المملكة للمصلحة العامة ( بموجب نظام الإنتقال والسفر المعمول به ونظام الخدمة المدنية الساري المفعول )	ب . سلفة على حساب المياومات
هي السلفة التي تصرف للدائرة أو الموظف أو الشخص كدفعة مقدمة على حساب المشاريع	ج. سلفة خاصة
هي السلفة المتعلقة بالوفاء بالتزام مكفول من الحكومة وتصرف بقرار من وزير المالية مبنياً فيها كيفية تسديد السلفة.	السلفة المتعلقة بالوفاء

## تسديد السلفه :

### على حامل السلفه أن يقوم بتسديدها في الحالات التالية.

1. النقل من مركز إلى آخر
2. إنتهاء الخدمة
3. إذا طلب منه ذلك
4. عوده الشخص من المهمة الرسمية .
5. تسدد السلفه الدائمة خلال شهر كانون أول من كل سنة مالية .
6. تسدد سلفة النفقات المؤقتة حال إنتهاء الغرض الذي صرفت من أجله
7. تسدد السلفه الخاصه المتعلقة بالمشاريع وفقاً لنصوص العقد المنظم لها.
8. تسدد السلفه المتعلقة بالتزام مكفول وفقاً لقرار مجلس الوزراء.

## إجراءات صرف السلف:

1. تصرف السلفه وفق التشريعات المالية المعمول بها معززها بطلب من الدائرة المعنية
2. ينظم أمر عطاء سلفه بقيمة السلفه المطلوبة واسم حاملها والغاية من صرفها والجهة الطالبه لها وكيفية تسديدها ثم ينظم مستند المدفوعات الأخرى بقيمة هذه السلفه.
3. يسجل مستند المدفوعات الأخرى في دفتر اليومية العامة ويأخذ رقماً متسلسلاً
4. ترحل السلف المصروفة على دفتر أستاذ السلفات المساعد حسب نوع كل سلفه
5. ينظم جدول بالسلف المصروفة حسب النموذج المقرر

### إجراءات تسديد السلف:

1. إذا صرفت السلفه بالكامل : يتم تنظيم مستند صرف نفقات معزراً بالوثائق اللازمة لتصفية النفقة على حساب مخصصات الفصل والمادة التي صرفت السلفه من أجلها ويحسم كامل المستند لحساب السلفات المستردة.
2. إذا صرف جزء من السلفه وبقي الجزء الآخر منها فيتم دفع الرصيد النقدي مقابل وصول مقبوضات أما الجزء الآخر ( المصروف ) فيعالج كما ورد في بند (1).
3. على حامل السلفه أن لا يتجاوز مقدار السلفه الممنوحة له عند إستخدامها .
4. يتم تسجيل السلف المستردة بدفتر اليومية العامة .
5. ترحل السلف المستردة على دفتر أستاذ السلفات المساعد حسب نوع كل سلفه .
6. يتم تنظيم جدول بالسلف المستردة حسب النموذج المقرر.

### أحكام عامة:

1. لا يجوز صرف سلفه للموظف أو الشخص أو الدائرة التي تكون ذمته مشغوله لحساب السلفات إلا بموافقة وزير المالية.
2. يكون الموظف أو الشخص الذي تصرف له السلفه مسؤولاً شخصياً عن قيمتها وتعتبر ديناً عليه حتى يتم سدادها واذا لم يتم تسديدها يجري تحصيلها منه بجميع الطرق المتبعه لتحصيل السلف بما في ذلك الحسم من راتبه أو إستحقاقاته بقرار من وزير المالية أو بموجب قانون تحصيل الأموال العامة.
3. على حامل السلفه ( الدائمة ) أن يمسك دفتر صندوق سلفه النفقات المقرر يقيد فيه كل مبلغ يصرف منها مع بيان القيمة الكاملة للسلفه ويتم

---

---

إستعاضها بعد تقديم النسخه الأولى من دفتر صندوق السلفه معززه بالوثائق التي تثبت تصفيه النفقه.

4. إذا زادت قيمة السلفه على ألف دينار فعلى حاملها أن يفتح حساب خاص بها في البنك ( بأسم وظيفته الرسميه) ولا يجوز فتح الحساب باسمه الشخصي إلا في الحالات التي يقررها وزير المالية على أن تقوم الدائرة بتدقيق كشف حساب البنك المتعلق بالسلفه.
5. يخضع صرف السلفه للقوانين والأنظمة والتعليمات ذاتها المتعلقة بصرف ومراقبة النفقات العامة ويعتبر حامل السلفه مسؤولاً شخصياً عن أي نقص أو أهمال يحصل فيها وعن أي مخالفة لتلك القوانين والأنظمة .
6. يفتح لدى الدائرة دفترأستاذ مساعد خاص تقيده فيه جميع السلف المصروفة بحيث يفتح صفحه أو أكثر لكل سلفه أو شخص .
7. على الموظفين الذين تم إنهاء خدماتهم بالإحاله على التقاعد أو الضمان الاجتماعي أو ترك الخدمة أو الإستقالة الحصول على براءة ذمة من قسم السلف في وزارة المالية.



## الفصل الرابع عشر الأمانات والتأمينات

### مقدمة

قبل البدء والتحدث عن الأمانات والتأمينات لا بد من معرفة الفرق بينهم فالأمانات هي المبالغ المقبوضة أو المقتطعة كوديعة لحساب مستحقيها أو لصرفها على نشاط معين وتفيد الأموال المقبوضة (والتي سأوضح أنواعها لاحقاً) من قبل الدائرة لحساب الغير في حساب الأمانات.

أما التأمينات فهي المبالغ التي يدفعها الأشخاص إلى الدائرة في حالات معينة لضمان حقوق الخزينة بدمية الغير وتخضع في قبضها وصرفها للأحكام القانونية الخاصة بها.

### أنواع الأمانات

نوع الأمانة	الغاية منها
الأمانات المخصصة	هي التي تخصص للإنفاق على نشاط معين أو غاية محددة على أن يتم تحويل الرصيد غير المستغل منها بعد إنجاز النشاط أو تحقيق الغاية إلى حساب الإيرادات العامة
أمانات إقتطاعات	هي التي يتم إقتطاعها وفقاً للقوانين والأنظمة

<sup>1</sup> المادة (29) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب تعديلاتها حتى تاريخ 8/6/2008 ص.8 عمان-الأردن

<sup>2</sup> المادة (32) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب تعديلاتها حتى تاريخ 8/6/2008 ص.8 عمان-الأردن

الرواتب	التي ترتب إقتطاعات من مستندات الصرف على أن يتم تحويلها إلى الجهات المختصة صاحبة العلاقة خلال النصف الأول من الشهر التالي لقبضها أو تحصيلها.
أمانات الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة والأفراد	هي التي يتم إقتطاعها أو تحصيلها أو حفظها للجهات صاحبة الحق فيها الناتجة عن أنظمة أو إتفاقيات أو التزامات
أمانات أخرى (متنوعة)	تشمل المبالغ غير معروفة المصدر أو المبالغ المقبوضة بالزيادة من جهات مختلفة أو مبالغ التحويل المالية غير المقدمة للصرف خلال المدة المحددة لها ويتم صرف هذه الأمانات إلى مستحقيها وأذا لم تتم المطالبة بها بعد مرور (5) سنوات على تسجيلها فتحول إلى حساب الإيراد العام.

### إجراءات فتح الأمانات

1. تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بمخاطبة وزارة المالية لأخذ موافقتها على فتح حساب للأمانات لغايات الإنفاق منه على غاية محددة أو نشاط معين (قد يكون الطلب من داخل وزارة المالية).
2. تتولى الوزارة (وزارة المالية) ممثلة بمديرية الخزينة العامة ومديرية الحسابات العامة بدراسة الطلب بالإستناد إلى أحكام النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته، ثم يتم إصدار موافقة للجهة المعنية إذا كان الطلب يتوافق مع أحكام النظام المالي وتعليماته.
3. يقوم المحاسب المختص بفتح وإضافة الأمانة على سجل الأمانات بعد إعطاؤها رقم ضمن خارطة الحسابات الحكومية.

## آلية تسجيل أمانات الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة والأفراد

تعتبر هذه الأمانات المبالغ التي تم إقتطاعها أو تحصيلها أو حفظها للجهات صاحبة الحق فيها والناجمة عن أنظمة أو إتفاقيات أو إلتزامات لذا، يتوجب على الدائرة مراعاة ما يلي:

1. فتح سجل مراقبة الأمانات تقيد فيه الأمانات حسب غاياتها وأنواعها وقيمتها وأرقام وصول المقبوضات وأسماء أصحابها.
2. على مأمور الإجراء فتح سجل مراقبة الأمانات تسجل فيه الأمانات للقضايا الإجرائية على النحو التالي:
  - أ. يخصص حساب في كل صفحة أو أكثر لكل قضية إجرائية.
  - ب. يثبت رقم الدعوى بجانب الحساب وعلى أمر القبض ووصول المقبوضات.
  - ج. يثبت رقم الدعوى ورقم وصول المقبوضات وتاريخه ورقم حساب القضية الإجرائية على مستند الصرف عند صرف الأمانة.
  - د. يتم تنظيم مستند الصرف في الوحدة المالية لدى المحكمة النظامية ويسجل في سجل مراقبة الأمانات ويجري تدقيقه وإجازة صرفه من قبل الموظفين المفوضين في المحكمة.
  - هـ. يتم فتح حساب أمانات محاكم البداية في البنك المركزي أو البنوك المعتمدة حسب مقتضى الحال لصرف مستندات الصرف الصادرة عن الوحدة المالية في المحكمة المعنية.
  - و. يتم تغذية حساب أمانات محاكم البداية من حساب أمانات وزارة المالية أو أمانات مراكز المالية في المحافظات بناءً على طلب خطي من رئيس المحكمة المختصة.

## أحكام عامة:

1. تحول إلى وزارة المالية المساعدات والهبات والتبرعات النقدية التي تقدم لأي دائرة من الغير بمقتضى اتفاقيات مع حكومات أو مؤسسات أو هيئات خارجية وتفيد أمانه لدى وزارة المالية بإسم تلك الدائرة وتخضع في طريقة وإجراءات قبضها وقيدها ومراقبتها وصرفها لأحكام النظام المالي، وتحول أرصدها بعد مرور (5) سنوات من تاريخ قيدها إلى حساب الإيرادات العامة.
2. تصرف السلف من الأمانات في حالة توافر السيولة اللازمة وعلى الدائرة إرسال خلاصة حساب الأمانات إلى وزارة المالية متضمنة كل نوع من أنواع الأمانات في نهاية الشهر مع مذكرة تسوية البنك المقررة.
3. تحول أرصدة الأمانات المخصصة بعد مرور (5) سنوات من تاريخ قيدها إلى حساب الإيرادات العامة، ويجوز لوزير المالية في حالات معينة تحويلها إلى الإيرادات العامة بعد مرور سنة واحدة من تاريخ قيدها.
4. لا يجوز للدائرة تغيير أوجه إنفاق الأمانات المخصصة بعد قيدها إلا بموافقة وزير المالية.
5. على الدائرة فتح سجلات للأمانات المخصصة موازية للسجلات المفتوحة في وزارة المالية أو في مراكزها المالية في المحافظات وعليها تزويد وزارة المالية ومراكزها بأسماء المفوضين بالإنفاق ونماذج تواقعهم.
6. على الدائرة إجراء مطابقة دورية بين الأمانات الموجودة لديها والأمانات الموجودة لدى وزارة المالية أو مراكزها المالية في المحافظات.

<sup>1</sup> التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها الصادرة بموجب النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 حتى تاريخ

7. يجوز لوزير المالية رد الأمانات المقبوضة لحساب الإيرادات العام إلى مستحقيها إذا كانت هناك أسباب مبررة لذلك.

### اجراءات الصرف:

1. تثبيت أرقام الصرف على سجلات التأدية
2. تنزيل إجمالي صرف كل أمانة على نموذج خاص
3. إعداد الخلاصة الشهرية للأمانات
4. ترحيل المقبوضات والمصروفات على دفتر أستاذ الأمانات
5. إعداد موازين المراجعة والأرصدة لحسابات الأمانات
6. إرسال كافة مستندات الصرف والقبض إلى أمين المستندات لحفظها.

### تغيير أوجه إنفاق الأمانات

1. لقد تم تعريف الأمانات المخصصة على أنها المبالغ التي تخصص للإنفاق على نشاط معين أو غاية محددة وعلى أن يتم تحويل الرصيد غير المستغل فيها بعد إنجاز النشاط أو تحقيق الغاية إلى حساب الإيرادات العامة.
2. تقوم بعض الدوائر بمخاطبة وزارة المالية بهدف تغيير أوجه إنفاق الأمانات بعد قيدها نتيجة لنشوء أوجه إنفاق جديدة وملحة غير مرصودة لها مبالغ بقانون الموازنة العامة وكذلك عدم الحاجة للإنفاق على النشاط المحدد بهذه الأمانة.
3. تقوم وزارة المالية بدراسة الطلب ومدى توافقه مع أحكام النظام المالي وتعليماته.
4. بعد دراسة الطلب والتأكد من مبررات تغيير أوجه إنفاق الأمانة يتم الموافقة للدائرة بتغيير أوجه إنفاق هذه الأمانة وذلك إستناداً لإحكام المادة (106) من تعليمات النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته.

## قبض الأمانات

### أولاً: أنواع القبض:

1. قبض نقدي مباشر من الجمهور ( بموجب أمر قبض )
2. قبض بموجب شيكات مصرفية ( من الجمهور ومن الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية).
3. قبض بموجب إشعارات بنكية دائنة.
4. إرساليات محاسبي الدوائر الحكومية ( تتكون الإرسالية من الإشعارات البنكية (فيش الإيداع) وأمر القبض المبين فيه تفاصيل هذه الأمانات ونسخه من دفتر اليومية العائد لهذه الدائرة.

### ثانياً: يكون القبض بموجب وصول مقبوضات ينظم بإسم الدافع ويكتب عليه بشكل واضح وصريح الغاية التي قبض من أجلها المبلغ:

1. تسلم النسخة الأولى من الوصول (البيضاء) إلى الدافع
2. ترفق النسخة الثانية (الزهرية) مع كتاب الدائرة وأمر القبض وتحويل إلى محاسب دفتر اليومية.
3. النسخة الثالثة (الزرقاء) فتبقى ضمن جلود الوصول.

### ثالثاً: يقوم أمين الصندوق بالإجراءات التالية:

1. تسجيل الشيكات المقبوضة على فيش الإيداع البنكية الخاصة بها.
2. يقوم بعد النقد وتنظيم فيشة الإيداع المتعلقة به.
3. يقوم بإجراء المطابقة مع كاتب دفتر اليومية
4. يتم إيداع هذه المبالغ في البنك الخاص بذلك.
5. يقوم بتنظيم سندات القيد المتعلقة بها.
6. يحولها إلى محاسب دفتر اليومية لتسجيلها حسب الأصول.

### رابعاً: يقوم محاسب دفتر اليومية بما يلي:

1. تسجيل وصول المقبوضات وسندات القيد في دفتر اليومية ضمن تسلسلها التاريخي.
2. يتم إعطاؤها أرقام قبض متسلسلة.

3. يقوم بعد ذلك بإجراء المطابقات اللازمة من عملية الجمع والترصيد للتأكد من صحة القيود.

**خامساً: تحول النسخة الأولى من دفتر اليومية مع وصول المقبوضات ومرفقاتها إلى محاسب دفتر مساعد البنوك الذي يقوم بما يلي:**

1. عملية ترحيل المبالغ المتعلقة بالإيداعات لدى البنوك.
2. يقوم بإجراء مطابقة مجموع الجانب المدين من دفتر أستاذ البنوك المساعد مع الجانب المدين من دفتر اليومية.
3. يرسل النسخة الأولى من دفتر مساعد البنوك إلى مدقق كشف البنك لإجراء المطابقات اللازمة

**سادساً: تحول صفحة اليومية ومرفقاتها إلى موظف التصنيف (التنسيق) ليقيم بالإجراءات التالية:**

1. تصنيف الأمانات المقبوضة على جداول خاصة بذلك، بحيث يقوم بتسجيل إسم الأمانة ومبلغها ورقم القبض.
2. القيام بجمع التصنيف ومطابقة الجانب الدائن من عمود الأمانات في دفتر اليومية.

**سابعاً: تحول بعد ذلك صفحة اليومية إلى المحاسب المختص بسحب الأمانات على جداول السحب بحيث:**

1. يكتب فيها إسم الأمانة ومبلغها ورقم الوصول وإسم الدافع والتاريخ من واقع وصول المقبوضات وسندات القبض.
2. القيام بعملية الجمع وإجراء المطابقات اللازمة مع دفتر اليومية ومع جداول التصنيف للتأكد من صحة الترحيل والقيود.

**ثامناً: في نهاية الشهر يقوم المحاسب بتفريغ إجمالي قبض كل أمانة من واقع التصنيف على نموذج خاص ويطابق المجموع النهائي مع دفتر اليومية.**

**تاسعاً: يقوم محاسب الأمانات بتفريغ المبالغ الواردة في البند السابق على سجلات مراقبة الأمانات (التأديات) بحيث يفتح لكل أمانة صفحة تأدية**

على حدة يسجل فيها إسم الأمانة والدائرة صاحبة العلاقة والمبلغ المقبوض لهذه الأمانة بالإضافة إلى تاريخ قبض الأمانة وبعض المشروحات الموجزة عن هذه الأمانة كأوجه إنفاقها والغاية منها لكي تتم مراقبتها.

**عاشراً:** أما بالنسبة للأمانات المتنوعة يتم تنزيلها بسجل التأدية بشكل إفرادي بحيث يثبت المبلغ المقبوض من واقع مستند القبض ويسجل رقم الوصل وتاريخه وإسم المستفيد أو الدافع.

### **الدورة المستندية لصرف الأمانات**

#### **1. تنظيم مستند الصرف من قبل الدائرة صاحبة العلاقة:**

هذا النوع من الأمانات يتعلق بالأمانات المخصصة، حيث ترد هذه المستندات من قبل محاسب الأمانات لدى الدائرة المعنية مرفقاً بها وثائق إثبات تصفية النفقة بعد تصديقها ويتم كتابة اسم منظم المستند من ثلاثة مقاطع وتوقيعه والتاريخ ويعتبر توقيعه إقراراً منه بتوفر المخصصات وتحفظ الدائرة بنسخة من هذه المستندات بعد تسجيلها في سجل التأدية لديها، ومن ثم إرسال المستندات إلى وزارة المالية أو المراكز المالية في المحافظات بكتاب رسمي بعد تفويض المستند بالإنفاق وتوقيعه من وحدة الرقابة الداخلية الخاصة بالدائرة حيث يتم تسجيله في سجلات التأدية في الوزارة الخاصة بالأمانه نفسها.

#### **2. تنظيم مستند الصرف من قبل وزارة المالية (قسم الأمانات) أو المراكز المالية**

وهذا غالباً ما يخص أمانات الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة والأمانات المتنوعة والتي تحوّل شهرياً إلى الجهات صاحبة العلاقة حسب الأنظمة والقوانين والتعليمات، حيث يتم تنظيم مستند الصرف في نفس

المركز ويتم تسجيله في سجل التأدية برقم متسلسل سنوي ويثبت رقم التأدية على مستند الصرف مع التوقيع عليه ومن ثم إحالته إلى المفوض بالإنفاق بالوزارة للتوقيع عليه، وبعد هذه المرحلة تتم الخطوات التالية لإتمام عملية الصرف سواء كان المستند منظم من قبل الدائرة صاحبة الأمانة أو من وزارة المالية:

أ. يحول مستند الصرف إلى وحدة الرقابة المالية والتي عليها تدقيق جميع محتويات ومعززات مستند الصرف ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية وغايات وأوجه إنفاق الأمانة ويوقع عليها من قبل المدقق المختص إشعاراً بإكتمال الشروط المطلوبة مع كتابة الإسم من ثلاثة مقاطع والتاريخ، وفي حالة اكتشاف المدقق لأي خطأ يصبوب على النحو التالي:

- ✓ من قبل المدقق إذا كان الخطأ في العمليات الحسابية.
- ✓ يعاد إلى المفوض بالإنفاق بموجب لائحة تدقيق إذا كان الخطأ في الإسم أو القيمة أو مخالفته للأنظمة المالية.

ب. يحال المستند بعد تدقيقه إلى الموظف المختص (محاسب الأمانات) لإجازة صرفه من المفوضين بالتوقيع:

- ✓ من موظف واحد إذا كانت القيمة لا تتجاوز (ألف دينار)
- ✓ من موظفين إثنين إذا كانت القيمة لا تتجاوز (10) عشرة آلاف دينار
- ✓ من ثلاث موظفين إذا كانت القيمة تزيد عن عشرة آلاف دينار.

ح. يحال المستند إلى أمين الصندوق الذي بدوره عليه التأكد من إستكمال المستند لكافة الإجراءات والتواقيع والتسجيل والتدقيق وإجازة الصرف ومن ثم اتخاذ الإجراءات التالية:

✓ تنظيم شيك بصافي قيمة المستند بإسم المستفيد وذلك بعد تنظيم مستند قبض بكافة الاقطاعات كل حسب نوعه ويتم تسجيل رقم الشيك ومبلغه وقيمة الإقطاعات على مستند الصرف وختمه بختم مدفوع.

✓ تسجيل رقم الشيك وتاريخه والمبلغ في سجل التحاويل الصادرة تمهيداً لتسليمه لصاحب العلاقة أو بموجب تفويض خطي منه بالإستلام أو يتم إرساله عن طريق البريد المسجل إلى عنوان المستفيد على أن يكتب رقم وتاريخ المسجل الرسمي بدلاً من إسم المستلم بالسجل.

✓ توقيع الشيك من فئة (ج) من واقع النسخة الأولى من مستند الصرف.

✓ فرز المستند وإرفاق الشيك مع النسخة الثانية منه وتحويل النسخة الأولى ومرفقاتها إلى كاتب دفتر اليومية العامة  
✓ تسجيل قيمة الاقطاعات ضمن الشكف المخصص لذلك.

د. توقيع الشيك من المفوضين بالتوقيع كما يلي:

✓ توقيع من المفوض بالتوقيع فئة (ب) إذا كانت قيمة الشيك لا تتجاوز الألف دينار.

✓ توقيع من موظف ثالث من فئة (أ) بالإضافة إلى التوقيع السابقين إذا كانت تزيد قيمته عن الألف دينار.

✓ يجوز صرف أي شيك ما لم يوقع من موظفين اثنين على الأقل.

و. يقوم كاتب دفتر اليومية العامة بتسجيل مستندات الصرف وعلية مراعاة ما يلي:

✓ إعطاء المستند رقم صرف متسلسل شهري وتسجيله في دفتر اليومية وتسجيل أرقام الشيكات بشكل متسلسل أيضاً.

✓ تجميع دفتر اليومية في نهاية كل يوم عمل وإجراء المطابقات للتأكد من صحة القيود.

ز. تحول النسخة الأولى من دفتر اليومية مع المستندات إلى محاسب تصنيف المصروفات ليتم تصنيف مستندات الأمانات بحيث يسجل مبلغ المستند ورقم الصرف ورقم التأدية ومن ثم مطابقة جداول التصنيف مع مجموع خانة منه (مدين) في عمود الأمانات.

ح. تحول المستندات مع النسخة الأولى من دفتر اليومية إلى محاسب استاذ مساعد البنوك لترحيل المبالغ الصافية المصروفة من مستندات الصرف ومن ثم يقوم بمطابقة المجموع مع خانة له (دائن) لعامود البنك في دفتر اليومية تمهيداً لتحويل النسخة الأولى من دفتر استاذ البنك إلى مدقق كشف البنك لإعداد القيود والمطابقات اللازمة ومتابعة الشيكات المعلقة أولاً بأول.

ط. تحول جداول التصنيف إلى محاسبي تأديات الأمانات ليقوموا بتثبيت أرقام الصرف على سجلات التأدية ومطابقة المبالغ المصروفة في سجلاتهم لكل أمانه مع التصنيف والتأكد من أن جميع المستندات قد صدر بها شيكات.

ي. يقوم المحاسب في نهاية الشهر بتفريغ إجمالي صرف كل امانة من واقع جداول التصنيف على نموذج خاص ويتم مطابقة المجاميع مع دفتر اليومية تمهيداً لإعداد الخلاصة الشهرية للأمانات.

ك. تنزيل الأرصدة على سجلات التأدية، ومن ثم ترحيل المقبوضات والمصروفات الواردة في الخلاصة الشهرية للأمانات على دفتر استاذ الأمانات بحيث يظهر رصيد كل امانة مطابقة للرصيد الوارد في الخلاصة.



- 
- 
2. بعد ذلك يتم حصر الأمانات التي مضى على إيداعها الفتره القانونية أو انتهت الغاية منها أو التي لا يوجد عليها أية حركة (قبض أو صرف)
  3. تنظيم كشف بهذه الأمانات وأخذ موافقة معالي وزير المالية على تحويل هذه الأمانات إلى حساب الإيراد العام إستناداً لإحكام المادة (30) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 والتعليمات الصادرة بموجبه.
  4. بعد موافقة معالي الوزير يتم صرف أرصدة الأمانات وتحويلها لحساب الإيرادات العامة وبعدها يتم إغلاق سجلات الأمانات التابعة لها.



## الفصل الخامس عشر اللوازم العامة

### مقدمة

صدر القانون الأساسي لإمارة شرقي الأردن سنة 1928، وكانت اللوازم من أولى النشاطات الحكومية التي نظمت بأنظمة مستقلة منذ سنة 1932، فقد أقر المجلس التنفيذي في إمارة شرقي الأردن نظام اللوازم رقم (92) لسنة 1932 الصادر في 19/3/1932 ووافق عليه صاحب السمو الملكي أمير البلاد المعظم بتاريخ 7/4/1932، وبموجب هذا النظام تم تقسيم اللوازم من وجهة نظر تنظيمية وحسابية إلى قسمين كما يلي:

اللوازم المخصصة

اللوازم غير المخصصة

اللوازم المخصصة: هي اللوازم التي يقيد ثمنها رأساً بما فيه أجور المعاينة والرزم والضمان والشحن في حساب مادة خاصة من النفقات ويكون الإنفاق على هذه اللوازم مقيداً بالمخصصات المقررة في الموازنة أو في الأوامر المالية.

اللوازم غير المخصصة: هي اللوازم التي لا يستطيع تعيين المادة التي يجب أن يقيد ثمنها في حسابها إلى أن تصرف لعمل أو لخدمة معينة، ويوافق على اقتناء هذه اللوازم غير المخصصة وتعين كيفية حساباتها بنظام خاص، وورد في هذا النظام بأنه يمكن شراء اللوازم أو المهمات محلياً على الوجه التالي:

1. محمولات أو مصنوعات فلسطين وشرقي الأردن.
2. كميات صغيرة من اللوازم المستورده شرط الحصول في بادئ الأمر على موافقة رئيس الوزراء وذلك في الظروف المستعجلة

والإستثنائية، وتشكل لجنة عطاءات مركزية في عمان للمشتريات المحلية برئاسة مدير الجمارك والمكوس وعضوية كل من مدير النافعة ومراقب اللوازم على ان يقوم مراقب اللوازم بوظيفة سكرتير وتعين لجنة العطاءات المركزية لجان محلية فرعية حسبما يكون لازما.

لم يتضمن النظام حينها تعريف محدد للوازم وطرق شرائها، إلا أن عملية الشراء كانت تتم من خلال وكلاء التاج بشكل إلزامي وكذلك من خلال لجنة عطاءات مركزية للمشتريات المحلية وبعض حالات الشراء المباشر لغاية (15) جنية فلسطيني. أما فيما يتعلق بصلاحيات الشراء فقد كانت الصلاحية الأولى لوكلاء التاج فيما يتعلق بالمشتريات الخارجية ولجنة العطاءات المركزية فيما يتعلق بالمشتريات المحلية. وكان لرؤساء الدوائر صلاحية شراء لوازم لغاية (15) جنية فلسطيني، وقد نص النظام<sup>1</sup> على عناصر رقابية عديدة أهمها المعاينة ، الوسم، المراقبة والتفتيش، نقل اللوازم الزائدة مقابل الثمن إلى دوائر أخرى، حفظ قيود اللوازم، متابعة إستعمال اللوازم من حيث إدامتها، إتلافها، شطبها، نقلها، بيعها والتحقق من الحاجة الفعلية. وقد تم تطبيق هذا النظام على جميع الدوائر الحكومية والجيش العربي الأردني حينها واستمر العمل به لمدة (19) سنة.

<sup>1</sup> نظام رقم (92) لسنة 1932

## إستراتيجيات العمل في دائرة اللوازم العامة (السياسة العامة لإدارة اللوازم)<sup>1</sup>

1. رسم السياسة العامة لإدارة اللوازم ووسائل تنفيذها من خلال :-
  - أ. توحيد الأحكام القانونية المتعلقة بإدارة اللوازم في الدوائر والمؤسسات الحكومية من خلال المشاركة في إعداد أنظمة اللوازم للأجهزة الحكومية
  - ب. توحيد المصطلحات والتعابير والمفردات وأساليب العمل في إدارة اللوازم الحكومية توحيد السجلات والنماذج المستعملة في إدارة اللوازم .
  - ج. إعداد وإعتماد مواصفات موحدة للوازم ذات الإستعمال المشترك تضمن المنافسة والحصول على اللوازم بجودة عالية .
  - د. إصدار التعليمات واللوائح ومنهجيات العمل الخاصة بالتنفيذ .
  - هـ. تقديم الرأي والمشورة في مجال إدارة اللوازم للوزارات والدوائر الحكومية
2. شراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم من خلال التوسع في لا مركزية الشراء في حدود الجدوى الاقتصادية للشراء وفقاً للصلاحيات الممنوحة بموجب النظام و كما يلي :-
  - أ. صلاحيات الوزارة المختصة :- شراء اللوازم التي لا تزيد قيمة العملية الشرائية الواحدة فيها على (20000) عشرون ألف دينار من خلال لجنة في نفس الدائرة المستفيدة .
  - ب. لجان عطاءات خاصة :- تشكل في بعض الوزارات لشراء اللوازم الممولة من إتفاقيات خارجية .
  - ج. لجنة العطاءات المركزية لدى دائرة اللوازم العامة :- وتقوم بشراء اللوازم التي لا يتم شراؤها من قبل أصحاب الاختصاص المذكورين أعلاه للإستفادة من خصومات الحجم الكبير والتخصص في العمل .

<sup>1</sup> دائرة اللوازم العامة /www.gsd.gov.jo

3. إعتقاد أساس الكلفة للوازم المشتراة بدلاً من السعر وذلك بإضافة كلفة الإدامة والتشغيل لعدد من السنوات إلى السعر مع التركيز على نوعية اللوازم من حيث الجودة مما يحقق الجدوى من إستثمار المال العام فيها .
4. تجميع وحفظ اللوازم الفائضة والراكدة لدى الوزارات والدوائر وإعادة توزيعها للدوائر التي بحاجة إليها .
5. شراء وحفظ القرطاسية والمطبوعات وتزويد الدوائر بإحتياجاتها منها .
6. التنسيق والمشاركة مع المعاهد المتخصصة والدوائر في تأهيل الموظفين العاملين في إدارة اللوازم في الدوائر الحكومية لرفع سوية أدائهم ومهاراتهم من خلال الدورات والندوات والوصف الوظيفي .
7. الرقابة على اللوازم من خلال :-
  - أ. تشكيل لجان لجرد اللوازم ومراقبة طرق حفظ هذه اللوازم والشروط اللازم توافرها في المستودعات .
  - ب. تصنيف ووسم اللوازم الحكومية بوسم خاص .
  - ج. متابعة اللوازم الراكدة والفائضة عن الحاجة لدى الدوائر الحكومية .
  - د. إيجاد هيكلية لتوحيد ترميز اللوازم الحكومية على الحاسب الآلي لدى كافة الوزارات والدوائر الحكومية .
  - هـ. اعتماد سجل مركزي لدى دائرة اللوازم العامة وآخر موازي له لدى الدائرة المختصة تسجل فيه السيارات والمركبات والآليات الحكومية ومتابعتها ، وأية لوازم حكومية أخرى تتطلب ذلك .
  - و. العمل على تحديد الحد الأدنى والحد الأعلى للمخزون وحد الطلب

## لجنة العطاءات

لجنة العطاءات المركزية أو أي لجنة عطاءات أو مشتريات مشكلة وفقاً لأحكام نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993.

### وثائق دعوة العطاء:-

1. دعوة الدخول في العطاء .
2. المواصفات للوازم المطلوبة (وتشمل النماذج والمخططات والرسومات وأي أيضاًحات أخرى).
3. التعليمات والشروط العامة للعطاء.
4. الشروط الخاصة للعطاء (إن وجدت).
5. متطلبات تأهيل المناقصين (عند الطلب).

### طلب الشراء:-

هو عبارة عن نموذج يتم من خلاله شراء اللوازم المطلوبة ، وذلك بتقديمه إلى الجهة المعنية بدراسة العطاءات ويحتوي هذا النموذج على :-

- اسم الدائرة أو الوزارة أو المؤسسة المحتاجة للوازم .
- اسم الجهة المعنية بدراسة العطاءات .
- رقم الصادر.
- تاريخ تقديم الطلب .
- ذكر نوع اللوازم
- مع توضيح :-
- مواصفات وكميات اللوازم المطلوبة .
- تذكر فئة المواصفات لدى دائرة اللوازم العامة في حال توافرها وإعتمادها.
- مستند إلتزام مالي وقيمته ورقمه مصدقاً حسب الأصول .
- الشروط الخاصة.

- أي موافقات يتطلبها العطاء .
- توقيع الأمين العام / المدير العام.

### موافقات:-

- ✓ يتطلب شراء أجهزة الحاسوب وتوابعها موافقة مركز المعلومات الوطني .
- ✓ يتطلب شراء قطع تبديلية أو أجزاء مكملية أو أدوات لا تتوافر لدى أكثر من مصدر واحد تقرير لجنة فنية يؤيد ذلك

### بيع العطاءات<sup>1</sup>

- ✓ يتم بيع العطاءات عن طريق قسم المحاسبة في الدائرة .
- ✓ يقدم المناقص الذي يرغب بشراء دعوة العطاء نسخة مصدقة عن رخصة مهن سارية المفعول تحوله صناعة أو بيع أو توريد اللوازم المطلوبة أو الإتيار بها ، والسجل التجاري الذي يبين كافة الشروط التي تطلبها وزارة الصناعة والتجارة للتسجيل في السجل التجاري ، ويجوز للموظف المختص أن يطلب ذلك عند بيع أي دعوة عطاء أو أن يطلبها مرة أو أكثر في السنة الواحدة .
- ✓ على المناقص الذي يشارك للمرة الأولى في عطاءات الدائرة إرفاق صورة مصدقة عن رخصة المهن والسجل التجاري مع عرضه .
- ✓ يدفع المناقص ثمن دعوة العطاء المقرر (غير مسترد) مقابل وصول مقبوضات حسب الأصول ، ويتسلم كافة وثائق دعوة العطاء ومرفقاتها

## إعلان العطاءات

- ✓ يعلن المدير العام المدير العام أو الأمين العام عن طرح العطاءات بأرقام متسلسلة سنوية بما لا يقل عن ثلاث صحف محلية في أكثر من يوم ، وبوسائل الإعلان التي يراها مناسبة .
- ✓ يجب أن يشتمل الإعلان عن العطاءات إيضاحاً عن رقم العطاء ، ونوع اللوازم ، وآخر موعد لبيع دعوة العطاء ، وآخر موعد لتقديم العروض ، وثمان دعوة العطاء وأي أمور أخرى يرى الأمين العام أو المدير العام ضرورة الإعلان عنها .
- ✓ للمدير العام أو الأمين العام بناء على طلب أكثر من مناقص أو لضرورة يراها ، أن يمدد موعد تقديم العروض لفترة زمنية مناسبة ، إذا اقتنع بجدية الطلب ، ويتم الإعلان عن ذلك بنفس وسائل الإعلان التي سبق وأعلن عن العطاء من خلالها .
- ✓ يعلن المدير العام أو الأمين العام عن العطاء الذي تقرر إعادة طرحه .
- ✓ يتم تجهيز الإعلان من خلال سكرتير لجنة العطاءات المركزية في الدائرة

## استقبال الملاحظات أو الاعتراضات على المواصفات أو الشروط :-

- ✓ إذا اعترض المناقص على أي من الشروط الواردة في دعوة العطاء أو كان لديه أي استفسار بخصوص دعوة العطاء ، يقوم بتوجيه كتاب رسمي يورد إلى قسم الديوان في الدائرة ومن ثم يحول إلى قسم المختص بذلك العطاء .

## تأمينات الدخول

- ✓ على المناقص أن يرفق بعرضه أن يرفق بعرضه تأميناً مالياً على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق صادر عن أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة لحساب المدير العام أو الأمين العام

بالإضافة لوظيفته وبقيمة لا تقل عن (3%) من قيمة اللوازم الواردة في عرضه أو القيمة المحددة بدعوة العطاء وأن يكون صالحاً لمدة ( ) يوم من تاريخ آخر موعد لتقديم العروض إلا إذا ورد خلاف ذلك بدعوة العطاء .

أ. تعاد تأمينات الدخول إلى مقدميها في حالة :-

1. الذين لم تجر الإحالة عليهم بعد اكتساب قرار الإحالة الدرجة القطعية .
  2. الذين انتهت مدرة سريان عروضهم ولم يرغبوا بتمديدتها بناء على طلبهم الخطي .
  3. الذين جرت الإحالة عليهم بعد تقديم تأمين حُسن التنفيذ .
- ب. إذا استنكف المناقص عن الإلتزام بعرضه أو لم يقيم بإتمام المتطلبات اللازمة للتعاقد وتوقيع أمر الشراء أو ما يقوم مقامه خلال المدة التي يحددها المدير العام أو الأمين العام أو من يفوضه ، تصدر لجنة العطاءات قيمة تأمين الدخول إيراداً للخزينة .

### استقبال العروض :

- ✓ يعد المناقص عرضه وأسعاره على الجداول والنماذج المرفقة بدعوة العطاء ويختتم ويوقع كافة الوثائق ويقدمها ضمن العرض كاملة ، ويحق له أن يضيف ما يراه مناسباً لتوضيح عرضه إضافة إلى كتابة عنوانه كاملاً وواضح لترسل إليه المكاتبات المتعلقة بالعطاء .
- ✓ يعد العرض على نسختين متطابقتين (الأصل ونسخة عنها) كتابة أو طباعة خالية من الحو أو التعديل أو الكشط وإذا اقتضت الظروف ذلك عليه أن يوقع بالحبر الأحمر بجانب الكشط أو التعديل .

- ✓ على المناقص كتابة سعره بالأرقام والحروف وعليه كذلك كتابة السعر الإفرادي للوحدة وللمجموع الوحدات لكل مادة والسعر الإجمالي للعرض.
- ✓ يقدم المناقص مع عرضه تأمين الدخول في العطاء في مغلف وأحد مغلق بإحكام إلا إذا طلب في دعوة العطاء غير ذلك ، ويكتب على المغلف إسم الدائرة التي طرحت العطاء وعنوانها وإسم المناقص كاملاً ورقم العطاء .
- ✓ يودع العرض من قبل المناقص في صندوق العطاءات لدى الدائرة التي طرحت العطاء قبل انتهاء المدة المحددة لذلك .
- ✓ لا تقبل العروض التي ترد للدائرة مباشرة بريقاً أو بالفاكس أو التلكس أو الهاتف أو أي طريقة أخرى إلا إذا ورد بدعوة العطاء نص صريح بخلاف ذلك لا تقبل العروض الموقعة وغير المختومة حسب الأصول أو التي ترد ناقصة أو غامضة .
- ✓ يلتزم المناقص أن يبقى عرضه ساري المفعول .
- ✓ تقبل العروض لكامل الكميات أو لبعضها أو لمادة واحدة إلا إذا اشترطت دعوة العطاء غير ذلك .

### **فتح العروض :**

- ✓ تفتح العروض من قبل لجنة العطاءات كاملة أو بأكثرية أعضائها بصورة علنية ويوقع كل عرض من قبلها وللجنة قراءة الأسعار الإجمالية لكل عرض ويجوز لكل مناقص أو لممثله حضور فتح العروض .
- ✓ ينظم جدول (مخضر فتح العروض) من قبل سكرتير لجنة العطاءات يسجل فيه أسماء المناقصين المشاركين في العطاء بأرقام متسلسلة وقيمة تأمين الدخول ونوعه لكل عرض وأي معلومات أخرى يراها رئيس اللجنة ويوقع من قبل أعضاء اللجنة بعد فتح جميع العروض مباشرة .

- ✓ لا تقبل العروض أو أي تعديلات عليها ترد بعد التاريخ والموعد المحدد كآخر موعد لتقديم العروض .
- ✓ إذا وجدت لجنة العطاءات عند موعد فتح العروض أن عدد المناقصين يقل عن ثلاثة أو أقل من العدد الممثل فلها أن تقرر تمديد موعد تقديم العروض أو تحويل العطاء إلى الشراء بالإستدراج.
- ✓ يحق للجنة إذا اقتنعت بعدم جدوى التمديد أن تقوم بفتح العرض أو العروض الواردة إلى الصندوق وإجراء الدراسة والإحالة إذا وجدت الأسعار واللوازم المعروضة مناسبة

### استقبال العينات

- ✓ يقدم المناقص مع عرضه العينات المطلوبة في دعوة العطاء ويتم وضع العينة في مستودع العينات في الدائرة أو القسم المختص .
- ✓ يوضع على العينة لاصق يحمل رقم العطاء وإسم المناقص وتاريخ تقديم العينة .

### الإحالة المبدئية :-

- ✓ تتم دراسة جميع العروض المقدمة لدعوة العطاء وبعد أخذ المطابق للمواصفات المطلوبة وأفضل الأسعار تتم الإحالة على المناقصين مبدئياً .
- ✓ على سكرتارية لجنة العطاءات أن تعلن أسماء الفائزين من المناقصين وذلك بوضعها على لوحة إعلانات خاصة ، أو بالطريقة التي يحددها المدير العام أو الأمين العام للإطلاع عليها لمدة أربعة أيام عمل للإعتراض عليها من قبل أي مناقص في العطاء ، على أنه يجوز للجنة العطاءات في الحالات الإستثنائية اختصار مدة الاعتراض إلى فترة لا تقل عن (48) ثمان وأربعين ساعة .

### الدراسة الفنية :

✓ تحدد لجنة العطاءات أو المدير العام الأشخاص أو الجهات الذين تتكون منهم اللجنة الفنية التي تقوم بدراسة العروض من النواحي الفنية والمالية والقانونية التي تتطلب ذلك، وتقدم التوصية المناسبة للجنة العطاءات ولا ينظر في اي عرض غير معزز بتأمين دخول العطاء .

✓ تتم دراسة العروض المقدمة للعطاء حسب تسلسلها في السعر وفقاً لما يلي.:

1. تدرس العروض من الناحية الفنية بحيث تحدد المعايير الفنية وفقاً لمواصفات اللوازم المطلوبة على جدول يعد لهذه الغاية ، وتوضع كافة العروض لنفس المعايير من حيث إلزام المناقص بعرضه بمواصفات وشروط دعوة العطاء.
2. تؤخذ بعين الإعتبار كفاءة المناقص من الناحيتين المالية ، والفنية ومقدرته على الوفاء بالتزامات العطاء .
3. تبدأ الدراسة بالعرض الذي يقدم أرخص الأسعار ثم الذي يليه حتى تتم دراسة العروض المقدمة
4. اذا توفرت في العرض كافة الشروط والمواصفات والجودة توصي اللجنة الفنية بالإحالة على مقدم أرخص الأسعار .
5. تتم مقارنة أسعار العروض للوازم المطلوبه في دعوة العطاء وذلك لتحديد مقدم أرخص المطابق ،على أن يتم إستبعاد قيمة أي إضافات أو قطع غيار غير مطلوب تسعيرها في دعوة العطاء ويحق للجنة العطاءات قبول الإضافات و قطع الغيار في العرض الفائز بالعطاء وبعد فوزه.
6. في حالة عدم توافر المتطلبات في العرض الذي يتضمن أرخص الأسعار تنتقل الدراسة إلى العرض الذي يليه بالسعر، إلى أن تصل إلى العرض الذي تتوافر فيه المتطلبات للإحالة ،على أن تبين أسباب إستبعاد العروض الأخص بشكل واضح .

7. عند عدم مطابقة كافة العروض أو وجود نقص فيها يجوز شراء اللوازم المعروضة التي تلي احتياجات الدائرة المستفيدة ، وتتوافر فيها الجودة وبأسعار مناسبة (أنسب العروض) .
8. يؤخذ بعين الاعتبار عند الدراسة إستمرار توافر قطع الغيار أو الصيانة وأي أمور أخرى يتطلبها نظام اللوازم والتعليمات .
9. يراعى عند الدراسة السعر التفصيلي الممنوح للمنتجات المحلية .

### الإحالة النهائية

- ✓ يتولى المدير العام أو الأمين العام - بواسطة موظفي الدائرة- صياغة قرارات لجنة العطاءات وإعطاءها رقماً متسلسلاً سنوياً ، وبعد التصديق عليها تصاغ على شكل إتفاقيات (أوامر شراء) يوقع عليها الطرفان المتعاقدان ، وتوزع نسخ من الإتفاقيات (أوامر الشراء) والقرارات على الجهات المعنية للعمل على تنفيذها .
- ✓ ترسل نسخة من قرارات لجان العطاءات إلى دائرة اللوازم العامة/ السجل المركزي .
- ✓ تحتفظ لجنة العطاءات بحقها في إلغاء أي دعوة عطاء في أي وقت أو أي مرحلة دون بيان الأسباب ، ولها أن ترفض كل أو بعض العروض المقدمة إليها دون أن يكون لأي من المناقصين الحق في الرجوع إليها بأي خسارة أو ضرر ناشئ عن تقديم عرضه ، ولا يترتب على اللجنة أي التزامات مادية أو غير مادية مقابل ذلك .

### استقبال الاعتراضات

- استقبال إعتراضات وملاحظات عن الإحالة المبدئية :-
- ✓ يقوم قسم الديوان في الدائرة باستقبال ملاحظات واعتراضات المناقصين على الإحالة المبدئية ضمن الفترة الزمنية المحددة لقبول الإعتراضات ثم يقوم بتحويلها إلى القسم المختص .

- ✓ تقبل الاعتراضات التي ترد إلى الدائرة ضمن الفترة الزمنية المحددة للإعتراضات ضمن الإحالة المبدئية.
- ✓ تنظر لجنة العطاءات في الاعتراضات المقدمة إليها وتصدر قراراتها بشأنها.

### **تأمينات الصيانة :**

يقدم تأمين الصيانة على شكل كفالة أو شيك مصدق صادر عن بنك أو مؤسسة مالية مرخصة وعاملة في المملكة ويعاد هذا التأمين إلى المتعهد بعد أن يقوم بكافة الإلتزامات المترتبة عليه بموجب كتاب خطي من الدائرة المستفيدة ، وإذا أحل المتعهد بتقديم الصيانة المطلوبة فيحق للجنة العطاءات مصادرة قيمة التأمين وإجراء الصيانة على حساب المتعهد وتحمله فروق الأسعار .

### **تأمينات حسن التنفيذ**

- ✓ يعتبر المناقص ملتزماً بتقديم تأمين حُسن التنفيذ للعطاء المحال عليه على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق صادر عن أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقل عن (10٪) عشرة بالمائة من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه أو من القيمة التي تقدرها لجنة العطاءات للقرارات غير محددة القيمة ، يقدمه قبل توقيعه على أمر الشراء (الإتفاقية) .
- ✓ لا يقبل تأمين واحد لأكثر من عطاء ، ويجوز قبول تأمين واحد للدخول بالعطاء وحُسن التنفيذ لنفس العطاء إذا تضمن التأمين نصاً صريحاً بذلك مع مراعاة كفاية قيمة التأمين .
- ✓ يلتزم المناقص بتقديم تأمين حُسن التنفيذ خلال المدة المحددة في كتاب تبليغ الإحالة الصادر عن الدائرة التي أحالت العطاء .

✓ تتابع الدائرة التي تطرح العطاءات صلاحية التأمينات والضمانات للعطاءات ، وتطلب تمديد مدة صلاحية تلك التأمينات والضمانات قبل أسبوعين على الأقل من تاريخ إنتهاء مدة السريان للفترة التي تراها مناسبة ، أو تحجز قيمة التأمينات وتعيدها أمانات لدى وزارة المالية أو لدى الدائرة التي طرحت العطاء بإسم المدير العام أو الأمين العام بالإضافة لوظيفته حسب مقتضى الحال للتصرف به على أنه تأمين للعطاء أو قرار الإحالة .

### **الإفراج عن تأمين الصيانة**

يعاد تأمين الصيانة إلى المتعهد بعد أن يقوم بكافة الالتزامات المترتبة عليه بموجب كتاب خطي من الدائرة المستفيدة ، وإذا أحل المتعهد بتقديم الصيانة المطلوبة فيحق للجنة العطاءات مصادرة قيمة التأمين وإجراء الصيانة على حساب المتعهد وتحمله فروق الأسعار

### **الإفراج عن تأمين حُسن التنفيذ**

يعاد تأمين حُسن التنفيذ إلى المتعهد بعد تنفيذه كافة شروط العقد بموجب طلب خطي بالإفراج عن التأمين من الدائرة المستفيدة وكذلك الوثائق الأصولية المرسلة منها إلى دائرة اللوازم العامة أو الدائرة التي طرحت العطاء (ضبط الإستلام ، مستند إدخالات أو شهادة تقديم الخدمة ) وتقديم تأمين الصيانة والضمانة من سوء المصنعية إذا تضمنتها شروط العقد .

### **لفتح عملية شرائية في الدائرة بموجب طلب الشراء**

✓ يتسلم الديوان (الجهة المعنية) طلبات الشراء الواردة للدائرة وتسجيلها وفتح ملفين لها أحدهما للأصل والثاني للصورة ويتم تحويل ملف

الأصل إلى قسم الشراء المختص في الدائرة ، ويحفظ الملف الآخر في الديوان (الجهة المعنية) .

✓ يقوم رئيس قسم الشراء المختص بتحويل الملف إلى أحد موظفي القسم (الموظف المختص) الذي بدوره يتولى مراجعة وثائق الملف من حيث وجود مستند إلتزام مالي مصدق أو إذن بالشراء صادر عن دائرة الموازنة العامة حسب الأصول، وكذلك عمومية المواصفات ودقتها ، والتأكد من إكتمال متطلبات شراء اللوازم المطلوبة لجميع الوثائق لطرحها بعطاء ، ويقوم بعد ذلك بإعداد وثائق دعوة العطاء وتحويلها إلى رئيسه المباشر .

✓ يقوم رئيس قسم الشراء بمراجعة متطلبات طرح العطاء وبعد التأكد من إستكمالها يقوم بتحويل ملف العملية الشرائية إلى قسم السكرتاريا (الجهة المعنية) .

✓ يقوم قسم السكرتاريا (الجهة المعنية) بمراجعة جميع الوثائق ويجهز دعوة العطاء بشكلها النهائي ، ويقترح تحديد ثمن وثائق دعوة العطاء وآخر موعد لبيع دعوة العطاء وآخر موعد لتقديم العروض ضمن الأسس المعتمدة لذلك إلى الأمين العام .

#### إرجاع العينة :

ترد العينات المقدمة من المناقصين غير الفائزين عند طلبها خطأً خلال أسبوعين من تاريخ الإحالة القطعية ولا تكون دائرة اللوازم العامة أو الدائرة المستفيدة مسؤولة عن فقدانها أو تلفها بعد هذا الموعد ، وفي جميع الأحوال يفقد المناقص الحق بالمطالبة بهذه العينات إذا لم يطالب بها خطأً خلال شهرين من الإحالة القطعية ، وتدخل في قيود الدائرة حسب الأصول ، إلا إذا قدمت أسباب خطية مقنعة فيجوز فيجوز أن ترد بقرار من المدير العام أو الأمين العام خلال مدة أقصاها (3) أشهر من تاريخ

ادخالها القيود ويذكر القرار الذي أعيدت بموجبه في سجلات اللوازم الرسمية قبل إخراجها.

### **استقبال كتب ومخاطبات رسمية بأية لوازم فائضة أو راكدة لدى الوزارات والدوائر**

✓ يقوم أمين المستودع بإعلام الأمين العام من خلال التسلسل الإداري عن وجود لوازم غير صالحة أو فائضة عن الحاجة أو راكدة ويرفق كشوفات تتضمن أنواع وكميات تلك اللوازم ، ويتم ذلك كل ستة أشهر ( نصف سنوي ) كما يتم وفقاً لأحكام نظام اللوازم المعمول به والتعليمات الصادرة بموجبه .

✓ يشكل الأمين العام لجنة فنية للكشف على تلك اللوازم ، وتحديد الصالح منها للإستعمال وغير الصالح بكشوفات منفصلة لكل مجموعة متماثلة ، وتقديم تقريراً مفصلاً مجالتها وترفع توصياتها للأمين العام عن حالتها فيما إذا كانت صالحة للإستعمال ، أو غير صالحة وقابلة للبيع ، أو غير صالحة وغير قابلة للبيع .

✓ يعلم الأمين العام دائرة اللوازم العامة عن اللوازم الصالحة للإستعمال أو الراكدة التي لا تحتاجها الدائرة المختصة لإلتخاذ الإجراء المناسب بشأنها .

### **تعميم اللوازم الراكدة والفائضة عن مختلف الوزارات والدوائر لإعادة توزيعها حسب الأصول**

يتم التعميم عن اللوازم الخاصة الفائضة عن الحاجة على الدوائر التي تستعملها وذلك لتحويلها إلى دائرة أخرى بحاجة إليها ، وإذا لم يكن هناك أي دائرة بحاجة لها يتم الإعلان عنها وبيعها بالتنسيق مع دائرة اللوازم العامة

### **بيع اللوازم الفائضة أو الراكدة بمزاد علني بظرف مختوم أو مزاييدة علنية:**

- ✓ إذا اقتنع الأمين العام بناءً على تنسيب اللجنة الفنية بوجود لوازم غير صالحة للإستعمال ، يجب بيعها بواسطة لجنة ثلاثية من موظفي الدائرة المختصة يعينها الأمين العام بمشاركة مندوباً عن ديوان المحاسبة .
- ✓ تنظم الدائرة المختصة قوائم أصولية بأنواع اللوازم المراد بيعها حسب تماثلها وكمياتها ومواصفاتها ورقم صفحة سجل اللوازم المسجلة به واسم المادة والوحدة .
- ✓ تقوم لجنة البيع بتدقيق قوائم اللوازم المقرر بيعها من حيث النوع والعدد وتؤكد من دقة وشمولية المعلومات الموجودة فيها .
- ✓ تفصل اللجنة بمشاركة أمين المستودع اللوازم المراد بيعها عن اللوازم الأخرى التي في المستودع ، وعلى أن تكون في مكان خاص بها .
- ✓ تقوم لجنة البيع بتقدير قيمة اللوازم المراد بيعها ووضع الشروط اللازمة لعملية البيع وتحديد طريقة البيع بحيث تكون المزادة بالظرف المغلف أو المزادة العلنية .
- ✓ يعلن عن بيع اللوازم المراد بيعها في الصحف اليومية أو بأي وسيلة مناسبة يحددها الأمين العام ، وتحدد فترة كافية للكشف على اللوازم من قبل الراغبين بالشراء وتزويدهم بكشوفات اللوازم المراد بيعها ، ويحدد مكان اللوازم ، وآخر موعد لتقديم عروض المزادة الخطية أو لإجراء المزاد العلني .
- ✓ يتم البيع بعد الحصول على العدد المناسب من المزاديين والسعر المقبول .
- ✓ في حال عدم تقدم عدد كاف للمزادة أو كانت الأسعار غير مقبولة وحسب قناعة لجنة البيع تعاد المنافسة من خلال وسائل الإعلان المناسبة حسب ما تراه لجنة البيع .
- ✓ تقوم اللجنة بإعداد قرار البيع ويوقع من جميع الأعضاء ويصدق من الأمين العام .
- ✓ يتم قبض قيمة اللوازم المباعة بموجب وصول مقبوضات أصولي .

✓ تقوم لجنة البيع بمشاركة أمين المستودع الذي بعهدته اللوازم بتسليم اللوازم إلى المشتري مقابل توقيعه على مستند الإخراجات حسب الأصول ويثبت على مستند الإخراجات قرار البيع وتاريخه ورقم مستند وصول المقبوضات الذي تم قبض الثمن بموجبه .

✓ إذا اقتنع الأمين العام بعدم جدوى عرض اللوازم غير الصالحة للبيع أو أن نفقات بيعها تتجاوز الثمن الذي يمكن الحصول عليه يتم تكليف لجنة الإتلاف بإتلافها وشطبها بعد تنظيم مستند إخراجات وفقاً لنظام اللوازم ، ويتم توقيعه من قبل أعضاء اللجنة وأمين المستودع ، ويذكر عليه قرار الإتلاف وتاريخه

✓ يقوم أمين المستودع بتنزيل اللوازم المباعة أو المتلفة من سجل اللوازم ومن بطاقة الصنف بموجب مستند الإخراجات بناءً على الموافقة الواردة في البند رقم (15) أعلاه ، وترصد حسب الأصول .

✓ تزود الدائرة المختصة دائرة اللوازم العامة / السجل المركزي بنسخة عن أي قرار بيع أو قرار إتلاف وشطب لوازم

### **إستقبال ضبوطات الإستلام ومستندات الإدخالات من مختلف الوزارات والدوائر للوازم التي تم شراؤها عن طريق الدائرة**

✓ في حالة قبول اللوازم وإستلامها من قبل لجنة الإستلام يقوم أمين المستودع بتنظيم مستند إدخالات بموجب ضبط الإستلام والفاتورة المقدمة من قبل المورد ووضع اللوازم وترتيبها حسب الأسس المعتمدة في التخزين .

✓ في حالة رفض اللوازم يشعر أمين المستودع من خلال وحدة اللوازم المورد برفع اللوازم خلال المدة المحددة في نظام اللوازم وتوريد لوازم مطابقة ضمن مدة التوريد .

- ✓ تسجل اللوازم المستلمة في سجل اللوازم في المستودع الخاص بها حيث يذكر نوع اللوازم ومواصفاتها وكمياتها وأسعارها .
- ✓ تخزن اللوازم في الأماكن المخصصة لها في المستودع حسب الأسس المعتمدة في التخزين وتعليمات رقم (5) لسنة 1994م (تعليمات إدارة وتنظيم المستودعات الحكومية والرقابة على المخزون) .
- ✓ تسجل اللوازم في بطاقة الصنف المثبتة على كل رف والتي تبين اسم اللوازم المخزنة ورصيدها .
- ✓ تصرف اللوازم بموجب (مستند طلب صرف لوازم) موقع من رئيس الدائرة (الأمين العام) أو من يفوضه خطياً وتحدد بموجبه الأنواع والكميات المطلوب صرفها ، ويتم الصرف بموجب مستند إخراجات ، ويعزز بمستند إدخالات من الجهة المصروفة اللوازم لها إذا كانت مصروفة من مستودع إلى آخر أو من دائرة إلى أخرى ، وإذا كان صرف اللوازم للاستعمال ، مباشرة تسجل في سجل العهدة وتراقب إذا كانت غير مستهلكة وإذا كانت مستهلكة يثبت ذلك على مستند الإخراجات .
- ✓ تنزل اللوازم المصروفة بموجب مستند الإخراجات من سجلات اللوازم وبطاقات الصنف ويتم إعادة ترصيدها ومطابقتها مع الموجود الفعلي .

### آلية استلام اللوازم

- ✓ تشحن وتورد جميع اللوازم المتعاقد عليها من داخل وخارج المملكة بإسم الدائرة المستفيدة .
- تتولى الدائرة المستفيدة مايلي :-
- 1. متابعة تنفيذ عقود شراء اللوازم .
- 2. إجراءات التخليص على اللوازم المشتراه من الخارج .
- ✓ تشكل كل دائرة لجنة استلام أو أكثر تتألف من ثلاثة من موظفيها ، يعينهم الأمين العام ، وتناط بهم مهمة تسلم اللوازم التي ترد للدائرة من

الموردين أو المتعهدين التي تزيد قيمتها على (500) دينار ، ويجوز لها الإستعانة بالفنيين والخبراء عند الضرورة من أي دائرة يقوم أمين المستودع بتسلم اللوازم كأمانه بصفة مبدئية فور وصولها لموقع التوريد.

#### تقوم لجنة الإستلام بالإجراءات التالية :

✓ اجراء الفحص والتثبت من مواصفات اللوازم الموردة ومطابقتها للشروط المقررة في عقود التوريد من حيث النوعية والكمية ومكان وموعد التوريد ، مع مراعاة الإتفاقيات المبرمة بشأنها.

✓ تسلم اللوازم الموردة خلال (10) عشرة أيام من تاريخ توريدها ، مع مراعاة ما ورد في الفقرة (أ) هذه المادة .

✓ تنظيم ضبط تسلم اللوازم الموردة مع بيان قبول أو رفض اللوازم لمخالفتها للمواصفات أو الشروط أو بيان نسبة الإنحراف مع تسليم نسخة من الضبط للمورد ولأمين المستودع المعني ، وتعتبر النسخة المسلمة إلى المورد إشعاراً له بالقبول أو الرفض .

✓ إذا نشأ خلاف بالرأي بين أعضاء لجنة الإستلام يرفع الأمر إلى الأمين العام للبت فيه ويكون قراره قطعياً.

✓ إذا قررت لجنة إستلام اللوازم رفض تسلم اللوازم الموردة لمخالفتها للمواصفات والشروط المقررة ، فللمتعهد الذي ورد اللوازم الإعتراض على قرار اللجنة من خلال مدة أقصاها ( 10 ) عشرة أيام من تاريخ تسلم المتعهد لضبط الإستلام إلى الجهة التي أصدرت قرار الشراء ، ويكون قرارها في القبول أو الرفض قطعياً ، وتعتبر اللوازم المرفوضة بحكم الأمانة.

✓ يرفع المورّد اللوازم المرفوضة على نفقته خلال مدة أقصاها (15) يوم من تاريخ إشعاره بضرورة رفعها أو إتلافها قبل ذلك الموعد ، فإذا تأخر في

القيام بذلك عن الموعد المحدد له ، فيعتبر متنازلاً عنها للحكومة ،  
وللحكومة الرجوع عليه بنفقات الرفع أو الإلتلاف إن اقتضى ذلك .

✓ يجري تسلم المساعدات والهبات من اللوازم بمطابقتها مع وثائق الشحن  
أو الفواتير أو أي وثيقة أخرى تبين مواصفات اللوازم وكمياتها، وإظهار  
أي إنحراف في النوعية والكمية عن المواصفات والشروط الواردة في  
الإتفاقية ، أو الفواتير أو وثائق الشحن ، ويجري إدخالها في القيود حسب  
الأصول

### آلية صرف فواتير الشراء

المرفقات (المعززات) :-

1. مطالبة من صاحب العلاقة مذكور بها تفصيل كافة المشتريات من عدد  
وقيمة لكل نوع من الأثاث والقيمة الإجمالية وتفقيطها ومن ثم المصادقة  
على الفاتورة من صاحب الصلاحية .
2. إرفاق نسخة من العطاء .
3. إذا كان العطاء لم يسلم كاملاً أن يتم التأكد من وجود كفالة حسن التنفيذ  
بقيمة 10٪ من قيمة العطاء .
4. التأكد من وجود كفالة من سوء المصنعية مصادق عليها من كاتب العدل  
وملصقاً عليها الطوابع القانونية .
5. إذا نفذ العطاء كاملاً التأكد من وجود كفالة صيانة بما لا يقل عن
6. 3٪ من قيمتها على الأقل .
7. إذا كانت قيمة المشتريات تزيد على (500) دينار التأكد من وجود ضبط  
إستلام موقعاً من لجنة ضبط الإستلام بالإضافة إلى مراقب ديوان المحاسبة  
إذا كانت القيمة فوق ال(1000) ديناراً .

8. التأكد من وجود صورة عن براءة الذمة من دائرة ضريبة الدخل إذا كانت قيمة العطاء تزيد على ال(1000) دينار على أن يتم الإطلاع على أصل براءة الذمة والتوقيع على الصورة بمشاهدة الأصل .
9. مستند إدخالات موقعاً عليه حسب الأصول ومفصلاً به كافة المواد نوعاً وكماً.

### **خطوات سير العملية الشرائية من خلال العطاءات الحكومية<sup>1</sup>**

1. يتسلم الديوان (الجهة المعنية) طلبات الشراء الواردة للدائرة وتسجيلها وفتح ملف للعملية الشرائية ويتم تحويل الملف إلى قسم الشراء المختص في الدائرة .
2. يقوم رئيس قسم الشراء المختص بتحويل الملف إلى أحد موظفي القسم (الموظف المختص) الذي بدوره يتولى مراجعة وثائق الملف من حيث وجود مستند إلتزام مالي مصدق أو إذن بالشراء صادر عن دائرة الموازنة العامة حسب الأصول، وكذلك عمومية المواصفات ودقتها ، والتأكد من إكتمال متطلبات شراء اللوازم المطلوبة لجميع الوثائق لترحها بعطاء ، ويقوم بعد ذلك بإعداد وثائق دعوة العطاء ويجهزها بشكلها النهائي وتحويلها إلى رئيسه المباشر .
3. يقوم رئيس قسم الشراء بمراجعة متطلبات طرح العطاء وبعد التأكد من إستكمالها يقوم بتحويل ملف العملية الشرائية إلى مدير الشراء .
4. يقوم مدير الشراء بالتأكد من جميع الوثائق ومن ثم يتم تحويلها إلى قسم سكرتاريا لجنة العطاءات المركزية ، لعرضه على لجنة العطاءات المركزية لتحديد ثمن وثائق دعوة العطاء وآخر موعد لبيع دعوة العطاء وآخر موعد لتقديم العروض ضمن الأسس المعتمدة لذلك.

<sup>1</sup> وثيقة رقم (1) لسنة 2014، خطوات سير العملية الشرائية من خلال العطاءات الحكومية، موقع دائرة اللوازم

5. يقوم قسم السكرتاريا (الجهة المعنية) بتعبئة النموذج الخاص بالإعلان عن العطاء ويعرضه على الأمين العام لمراجعته واتخاذ قراره بشأنه .
6. تحدد لجنة العطاءات أعضاء اللجنة الفنية التي ستدرس العروض ويصدرها قسم السكرتاريا على شكل قرار وكتاب موجه للجهات المعنية
7. يقوم ضابط الشراء المختص بتجهيز نسخ دعوة العطاء وتزويدها لقسم التأمينات والتبليغ ليتولى بعملية بيع وثائق دعوة العطاء بعد التأكد بأن المتقدم لشرائها يحمل الوثائق اللازمة التي تحوله شرائها .
8. تقوم لجنة العطاءات بفتح العروض بالموعد المحدد لذلك بحضور من يرغب من المناقصين والتوقيع على العروض المقدمة وقراءة الأسعار الإجمالية إن وجدت ، وإذا لم تذكر الأسعار الإجمالية في أي عرض يقرأ قيمة كفالة الدخول ، وينظم سكرتير اللجنة محضر فتح العروض من ثلاث نسخ حسب النموذج المقرر لذلك متضمناً أسماء كافة المناقصين المشاركين في العطاء ويوقع من قبل لجنة العطاءات .
9. يقوم قسم السكرتاريا (الجهة المعنية) بفرز عروض كل عطاء حيث يتم وضع النسخة الأصلية بملف العملية الشرائية ويرسل مع نسخه عن محضر فتح العروض إلى القسم المختص ، ويحتفظ قسم السكرتاريا بالنسخة الثانية من العروض لديه في خزانه خاصة أمينه ، ويرسل تأمينات الدخول مع محضر فتح العروض إلى قسم التأمينات والتبليغ ليتولى متابعتها وحفظها.
10. يقوم قسم التأمينات والتبليغ (الجهة المعنية) بإدخال محتويات التأمينات على النظام الحاسوبي وحفظها في مكان أمين مخصص لها وتقوم أيضاً كذلك بمتابعة سريان صلاحية الكفالات والضمانات والعمل على تمديد مددها قبل إنتهائها والإفراج عنها عند إنتهاء الغاية التي قدمت من أجلها .

11. يتولى القسم المختص (الجهة المعنية) ، بعد تسلم ملف العملية الشرائية من السكرتاريا ، تثبيت جميع العروض في الملف الخاص بها ودعوة اللجنة الفنية لدراسة العروض .
12. تقوم اللجنة الفنية بدراسة كافة محتويات العروض من جميع النواحي (الفنية ، المالية ، والقانونية ) وفقاً للاتحة التنظيمية رقم (4) لسنة 1993م ، التي تنظم أعمال اللجان الفنية حيث يتم إعداد الدراسة اللازمة على النماذج المستخدمة من قبل دائرة اللوازم العامة والأسس المعتمدة بإعداد التقرير الفني ، وتوقع جميع النماذج والتقارير المعدة من قبل اللجنة الفنية ، ويتولى ضابط الشراء المختص تعبئة محضر اجتماعات اللجنة الفنية .
13. تسلم اللجنة الفنية تقريرها إلى رئيس القسم المختص الذي يقوم بدوره بمراجعته والتأكد من إستكمالها للشكليات المطلوبة به ويدون ملاحظاته وتنسيبته ويرسل ملف العملية الشرائية مع كافة الوثائق إلى مدير الشراء المعني الذي يدون ملاحظاته وتنسيبته ويرسل ملف العملية الشرائية لمديرية الرقابة الداخلية والتدقيق.
14. تقوم مديرية الرقابة الداخلية والتدقيق بمراجعة وتدقيق كافة الإجراءات والوثائق والتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها وفقاً لمنهجية العمل في المديرية ، ويرفع مدير المديرية ملف العملية الشرائية مشفوعاً بملاحظات المديرية إلى رئيس لجنة العطاءات .
15. تقوم لجنة العطاءات بدراسة التوصيات الفنية والملاحظات بشأنها من قبل القسم المختص ومديرية الرقابة الداخلية والتدقيق ودراسة الموضوع وإتخاذ القرار المناسب وترسله إلى القسم المختص للعمل على تنفيذ قرارها .
16. يقوم القسم المختص بتعليق نتيجة الإحالة المبدئية في المكان المخصص لذلك للمدة القانونية المقررة وعلى النماذج المعدة لهذه الغاية ، وإعلام جميع المشاركين بالعطاء بتعليق النتيجة .

17. يتلقى القسم المختص الاعتراضات التي تقدم حول قرارات الإحالة المبدئية وبعد إنتهاء المدة القانونية للإعتراضات تجمع جميع الاعتراضات لكل عطاء وتعرض على اللجنة الفنية .
18. تدرس اللجنة الفنية الاعتراضات وتعد تقريرها متضمناً التوصية بشأن كل إعتراض بعد إيضاح مضمون الاعتراض ومدى أحقيته أو عدمه وتسلم تقريرها إلى رئيس القسم المختص الذي يقوم بدوره بمراجعته وتحويله إلى مدير الشراء المعني والذي يقوم بمراجعته وتنسيبته وإحالته إلى مديرية الرقابة الداخلية والتدقيق.
19. تراجع مديرية الرقابة الداخلية والتدقيق تقرير اللجنة الفنية وأية أمور أخرى تراها ضرورية وترفع ملاحظاتها إلى رئيس لجنة العطاءات .
20. تدرس لجنة العطاءات التقرير الفني المتعلق بالإعتراضات والملاحظات الواردة عليه وتتخذ القرار المناسب بشأنها وترسل قرارها إلى القسم المختص .
21. يقوم القسم المختص بإعداد قرار الإحالة تنفيذاً لقرار لجنة العطاءات وطباعته وتدقيقه وتحويله لمدير الشراء المعني لإجازته وإحالته إلى مديرية الرقابة الداخلية والتدقيق .
22. تقوم مديرية الرقابة الداخلية والتدقيق بتدقيق محتويات قرار الإحالة وفقاً لمنهجية التدقيق للتأكد من مدى مطابقته لدعوة العطاء وعرض المتعهد ولإجراءات التدقيق المعتمدة ثم يرسل إلى لجنة العطاءات لمراجعته وإصداره حسب الاصول .
23. يرسل قرار الإحالة للمرجع المختص للتصديق عليه حسب الأصول .
24. بعد تصديق قرار الإحالة يقوم القسم المختص بإصدار إشعارات الإحالة وإرسالها إلى المتعهدين الذين تمت الإحالة عليهم ، وكذلك إعداد أوامر الشراء (الإتفاقية) الخاصة بقرار الإحالة وترسل أوامر الشراء ونسخ من الإشعارات إلى قسم التأمينات والتبليغ (الجهة المعنية) معززاً بمستند

- القبض الذي يحدد قيمة رسوم طوابع الواردات ورسوم الجامعات وقيمة تأمين حسن التنفيذ .
25. يتولى قسم التأمينات والتبليغ (الجهة المعنية) متابعة المتعهدين المحال عليهم العطاء ، ويقوم الموظف المختص بقبض قيمة رسوم الطوابع ورسوم الجامعات من المتعهدين بموجب وصولات المقبوضات الأصولية، كما يقوم قسم التأمينات والتبليغ (الجهة المعنية) بتسلم تأمين حسن التنفيذ .
26. بعد إستكمال متطلبات التعاقد مع المتعهد يتم توقيع أمر الشراء (الإتفاقية) من قبل المتعهد والموظف المخول بذلك .
27. بعد تقديم تأمين حسن التنفيذ والتعاقد مع المتعهد يتم الإفراج عن تأمين دخول العطاء
28. ترسل قرارات الإحالة وأوامر الشراء إلى الدائرة المستفيدة (الجهة المختصة) لتقوم بمتابعة تنفيذ القرار أصولياً .
29. بعد إيفاء المتعهد كافة المتطلبات التعاقدية المترتبة عليه وتزويد الجهة المعنية بالوثائق اللازمة (ضبط تسلم لوازم ومستند الإدخالات وأية متطلبات أخرى) يتم الإفراج عن تأمين حسن التنفيذ .
30. تقوم كل دائرة بتكليف خطوات العمل المذكورة أعلاه بما يتلاءم مع الجهات المخولة بالشراء والمعنية بخطوات العمل لديها .
31. يتم العمل وفقاً لأحكام نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م وتعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008م واللوائح التنظيمية المتعلقة بالعطاءات.

## خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية اللجان الفنية<sup>1</sup>

1. التوقيع على نموذج حضور وغياب اللجان الفنية من قبل أعضاء اللجنة وبشكل يومي .
2. تتقيد اللجنة بمضمون كتاب التكليف وبما ورد باللائحة التنظيمية رقم (4) لسنة 1993 م .
3. تقوم اللجنة بالعمل بكامل أعضائها مجتمعين وبتفرغ تام .
4. تقوم اللجنة بتفريغ وتدوين مفردات المواصفات الفنية والشروط المطلوبة في دعوة العطاء على جداول التفريغ الخاصة بذلك .
5. تقوم اللجنة بتفريغ محتويات العروض المقدمة التي تحتوي على مفردات المواصفات ، والإلتزام بالشروط المطلوبة في دعوة العطاء على نموذج جداول التفريغ الخاصة بذلك سواء كانت مالية أو فنية .
6. تقارن اللجنة المفردات الفنية الواردة في دعوة العطاء مع المفردات الفنية الواردة في عروض المناقصين وتدون اللجنة ملاحظاتها لكل مفردة على حده .
7. تحصر اللجنة عروض المناقصين المطابقة فنياً للمواصفات المطلوبة في دعوة العطاء إن وجدت .
8. تقوم اللجنة بالمقارنة المالية للعروض المطابقة وتحدد العرض الأرخص المطابق إن وجد .
9. تقوم اللجنة بذكر أسباب إستبعاد عروض المناقصين غير المطابقة وتحدد العرض الأرخص المطابق إن وجد .
10. تدعى اللجنة الفنية للنظر بالاعتراضات المقدمة على الإحالة المبدئية وإعادة دراسة العروض المتعلقة بالمادة المعترض عليها وتقديم التوصية التي تراها في ضوء المراجعة

<sup>1</sup> وثيقة رقم (2) لسنة 2014، خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية اللجان الفنية ، موقع دائرة اللوازم العامة

11. تتم الدراسة وفقاً لتعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008م ومنهجية عمل اللجان الفنية اللائحة رقم (4) لسنة 1994م .

## **خطوات سير العمل في لجان المشتريات الحكومية عن غير طريق العطاءات<sup>1</sup>**

1. تلقي طلب الشراء من صاحب الصلاحية بالشراء .
2. التقييد بأحكام نظام اللوازم ساري المفعول والتعليمات الصادرة بموجبه وكذلك المواصفات المعتمدة من قبل دائرة اللوازم العامة والمعممة على جميع الدوائر الحكومية .
3. تدقيق طلب الشراء والتأكد من إستكمالها للمتطلبات المنصوص عليها في نظام اللوازم ساري المفعول والتعليمات الصادرة بموجبه .
4. اختيار الطريقة المناسبة لممارسة عملية الشراء:-
  - أ. الإعلان بالصحف المحلية إذا تجاوزت قيمة الشراء على (5000) خمسة آلاف دينار .
  - ب. تحديد ساعة وتاريخ تقديم العروض .
  - ج. تحديد الضمانات المالية التي تراها اللجنة مناسبة لكل عملية شرائية
  - د. إستلام وفتح العروض والتوقيع عليها .
  5. فيما يتعلق بشراء قطع الغيار واللوازم التكميلية المنصوص عليها في المادة رقم (15/ب) من نظام اللوازم ساري المفعول فإن على اللجنة التأكد من إكتمال متطلبات طلب الشراء قبل المباشرة بالعملية الشرائية من حيث توفر تقرير فني يتضمن بأن هذه اللوازم لا يمكن شراؤها إلا من مصدر واحد والتأكد كذلك من عدالة الأسعار .

<sup>1</sup> وثيقة رقم (3) لسنة 2014، خطوات سير العمل في لجان المشتريات الحكومية عن غير طريق العطاءات، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

6. تنظيم وحفظ سجلات لجميع عمليات الشراء والقرارات الصادرة عنها .
7. متابعة تنفيذ قرارات الشراء الصادرة عنها .

### خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية تدقيق قرارات الشراء الحكومية

#### أ - إجراءات الرقابة على التوصية الفنية :-

1. التأكد من أن العروض مستوفية للشروط القانونية مثل :-
  - ✓ التقدم بكفالة دخول .
  - ✓ الإلتزام بشروط دعوة العطاء .
  - ✓ موافقة الرئاسة على الشراء بالعملة الأجنبية .
  - ✓ موافقة الرئاسة في حالة الإعفاء من الرسوم الجمركية .
  - ✓ وجود محضر فتح العروض حسب الأصول .
2. مستند إلتزام مالي مصدق وقيمته كافية لتغطية قيمة العطاء .
3. مدة سريان العروض .
4. التأكد من أن تفريغ محتويات العروض في الجداول الخاصة تم بطريقة صحيحة وكاملة .
5. التأكد من أن التقرير الفني مقدم من اللجنة الفنية المكلفة بالدراسة ومتضمناً التحليل الواضح والتنسيب وموقع منها كاملة حسب الأصول.
6. التأكد من مطابقة التوصية لمواصفات وشروط دعوة العطاء وإتفاق عرض المناقص معها وإنسجامها مع الأنظمة والتعليمات المعمول بها .
7. مراجعة الشروط الإضافية للمناقضين ومقارنتها مع شروط دعوة العطاء، وبيان أية شروط ومواصفات لا تتفق مع دعوة العطاء .
8. التحقق من ان التوصية تمت على الفائز ووجود المبررات الكافية لتجاوز أي عرض ، وذكر سبب التوصية بالإحالة ومبرراتها .

<sup>1</sup> وثيقة رقم (4) لسنة 2014، خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية تدقيق قرارات الشراء الحكومية ، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

9. التحقق من تطبيق بلاغات الرئاسة حول الأولوية للصناعة المحلية حسب النسبة المقررة (15%) أو الشراء بالعملة الأجنبية ، أو الإعفاء من الرسوم الجمركية وأية بلاغات أخرى .
10. اسم بلد المنشأ .
11. اسم الشركة الصانعة .
12. رقم اللوازم المشتراة على كتالوجات الشركة الصانعة .
13. مدة التسليم .
14. مكان ونوع التسليم CIF, C&F, F.O.B., EX-Works المستودعات ، راكب وشغال . الأسعار ثابتة ، غير ثابتة ، شاملة للرسوم الجمركية ، غير شاملة للرسوم الجمركية / الجهة التي تتحمل دفع الرسوم .
15. أن تكون المواصفات كاملة وواضحة ومحددة بدقة .
16. مراجعة حسابية لجداول التوصية ومدى مطابقتها لدعوة العطاء وعرض المتعهد بما فيها :-
- ✓ رقم المادة واسمها .
- ✓ نوع الوحدة .
- ✓ عدد الوحدات .
- ✓ سعر الوحدة .
- ✓ السعر الإجمالي للوحدة .
- ✓ السعر الإجمالي للإحالة .
- ✓ التأكد من العبوة والسعة أو الحجم للوحدة الواحدة .
17. العينات ، التوصية بالإحالة حسب العينة ، حسب المواصفات ، حسب الكتالوج .
18. شروط اللجنة الفنية الدارسة إن وجدت ومدى إتفاقها مع أحكام النظام وتعليمات العطاءات .

ب - إجراءات الرقابة على قرار الإحالة :-

الإجراءات المتوجب مراعاتها عند الرقابة على قرارات الإحالة :-

1. أن يكون القرار مطابقا للقرار المتخذ من اللجنة المركزية .
2. سبب الإحالة والتثبت من صحته .
3. مدة التسليم .
4. مكان ونوع التسليم CIF, C&F, F.O.B., EX-Works المستودعات ، راكب وشغال .
5. مستند الإلتزام ورقمه وتاريخه وقيمه أو رقم وتاريخ كتاب الإذن بالشراء.
6. شرط غرامات التأخير .
7. اسم الشركة الصانعة .
8. اسم بلد المنشأ .
9. أرقام الكتالوجات ورقم اللوازم المحالة على الكتالوج .
10. أرقام ومسميات المواد .
11. السعر الإفرادي للوحدة .
12. السعر الإجمالي للمادة .
13. السعر الإجمالي للإحالة على كل متعهد .
14. نوع الوحدة .
15. عدد الوحدات .
16. التأكد من العبوة أو السعة أو الحجم للوحدة الواحدة .
17. القيمة الإجمالية لقرار الإحالة .
18. مقارنة المبالغ في القرار والجداول المرفقة به وكذلك أسعار الإحالة من واقع عرض المتعهد .
19. التأكد من إستمرار سريان العروض .
20. التأكد من أن لجنة العطاءات نظرت في ملاحظات وحدة الرقابة السابقة إن وجدت وملاحظات اللجنة الفنية .

21. مطابقة بيانات المواد المحالة مع مواصفات وشروط العطاء وعرض المتعهد.
22. التأكد من تضمين القرار للشروط الخاصة مثل :-
- ✓ الإلتزام بمدة الصيانة .
  - ✓ الضمانة من سوء المصنعية ( الكفالة العدلية ) .
  - ✓ تقديم كفالة بنكية للصيانة .
  - ✓ تقديم كفالة حسن التنفيذ ودفع رسوم الطوابع والتعهد العدلي من قبل المتعهد .
  - ✓ أسعار الصيانة بعد السنة المجانية ( شاملة لقطع الغيار أو بدون قطع الغيار)
  - ✓ أسعار قطع الغيار .
  - ✓ وسم المشتريات بعبارة معينة ،..... الخ .
  - ✓ أية شروط للمتعهد تمت الموافقة عليها .
  - ✓ أية التزامات على المتعهد تتعلق بالتسليم أو بالتركيب أو بالتشغيل أو بالتدريب،.... الخ .
  - ✓ مكملات الإحالة مثل كتب التشغيل والصيانة والكتالوجات والتأكد من أنها مرفقة مع القرار .
  - ✓ للجنة العطاءات الحق في مصادرة كفالة حسن التنفيذ كلياً أو جزئياً والشراء على حساب المتعهد وتحميله فروق الأسعار .
  - ✓ التأكد من عدم وجود أخطاء طباعية .
  - ✓ أية إجراءات أخرى يتطلبها التدقيق .

## ج - التشريعات :-

1. نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م .
2. تعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008م .
3. تعليمات الشراء عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995م .
4. قانون رسوم طوابع الواردات .
5. أية قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو لوائح أو منهجيات تتعلق بالشراء.

## خطوات سير العمل في تسلم وصرف اللوازم في المستودعات الحكومية

1. يتم إعداد قائمة إحتياجات المستودع من اللوازم وكمياتها حسب معدل الإستهلاك السنوي .
2. أ. يتسلم أمين المستودع نسخة عن قرارات شراء اللوازم وأمر الشراء لمتابعة وتسلم اللوازم حسب الأصول وضمن المدة المقررة للتوريد .  
ب. يتم تسليم العينات والبروفات ان وجدت إلى أمين المستودع ليتم الإستعانة بها عند الاستلام .
3. عندما تورد اللوازم إلى المستودع يتم تنظيم (إشعار تسلم لوازم كأمانة) وتوضع في مستودع الأمانات ويسلم المورد نسخه منه .
4. يتم فحص ومعاينة اللوازم ومطابقتها لمواصفات وشروط قرار الشراء والعينات إن وجدت من قبل لجنة الاستلام المشكلة لهذه الغاية ، ويتم إعداد ضبط تسلم اللوازم وإذا لزم يتم إرسال عينة من اللوازم الموردة

<sup>1</sup> وثيقة رقم (5) لسنة 2014، خطوات سير العمل في تسلم وصرف اللوازم في المستودعات الحكومية ، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

- لفحصها في المختبرات المتخصصة للتأكد من مطابقتها للمواصفات الموردة ، أو الإستعانة بالخبراء والفنيين .
5. أ. في حالة قبول اللوازم وإستلامها من قبل لجنة الإستلام يقوم أمين المستودع بتنظيم مستند إدخالات بموجب ضبط الاستلام والفاتورة المقدمة من قبل المورد ووضع اللوازم وترتيبها حسب الأسس المعتمدة في التخزين .
- ب. في حالة رفض اللوازم يشعر أمين المستودع من خلال وحدة اللوازم المورد برفع اللوازم خلال المدة المحددة في نظام اللوازم وتوريد لوازم مطابقة ضمن مدة التوريد .
6. تسجل اللوازم المستلمة في سجل اللوازم في المستودع الخاص بها حيث يذكر نوع اللوازم ومواصفاتها وكمياتها وأسعارها .
7. تخزن اللوازم في الأماكن المخصصة لها في المستودع حسب الأسس المعتمدة في التخزين وتعليمات رقم (5) لسنة 1994م (تعليمات إدارة وتنظيم المستودعات الحكومية والرقابة على المخزون) .
8. تسجل اللوازم في بطاقة الصنف المثبتة على كل رف والتي تبين اسم اللوازم المخزنة ورصيدها .
9. تصرف اللوازم بموجب (مستند طلب صرف لوازم) موقع من رئيس الدائرة (الأمين العام) أو من يفوضه خطياً وتحدد بموجبه الأنواع والكميات المطلوب صرفها ، ويتم الصرف بموجب مستند إخراجات ، ويعزز بمستند إدخالات من الجهة المصروفة اللوازم لها إذا كانت مصروفة من مستودع إلى آخر أو من دائرة إلى أخرى ، وإذا كان صرف اللوازم للاستعمال ، مباشرة تسجل في سجل العهدة وتراقب إذا كانت غير مستهلكة وإذا كانت مستهلكة يثبت ذلك على مستند الإخراجات .
10. تنزل اللوازم المصروفة بموجب مستند الإخراجات من سجلات اللوازم وبطاقات الصنف ويتم إعادة ترصيدها ومطابقتها مع الموجود الفعلي .

11. في حالة عدم توريد اللوازم ضمن المدة المقررة في عقد الشراء يشعر أمين المستودع الجهة المختصة في الدائرة من خلال رئيسه المباشر لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المورد دون تأخير .
12. يتم العمل وفقاً لأحكام نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م ، وتعليمات تنظيم المستودعات الحكومية رقم (5) لسنة 1994م وتعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008م.

### **خطوات سير العمل في جرد المستودعات الحكومية**

عند تشكيل أي لجنة لجرد اللوازم ومراقبتها في المستودعات تتم خطوات العمل كما يلي :-

1. على كل موظف عضو في لجنة جرد أن يعلم مسؤولي دائرته خطياً عن تاريخ مباشرة العمل ويأخذ الموافقة الخطية على ذلك من المرجع المختص.
2. تجتمع اللجنة بكامل أعضائها مع المسؤول الأول عن إدارة اللوازم لاختذ المعلومات اللازمة عن عدد المستودعات ومواقعها لتتمكن اللجنة من إعداد خطتها
3. تضع الدائرة المختصة التي يتم الجرد بمستودعاتها سجل دوام لأعضاء لجنة الجرد ، وتراقب الدوام من خلال هذا السجل ، وتعلم الدائرة المنتدب منها الموظف عن أي غياب أو إخلال بالدوام يتم من قبله .
4. تمسك اللجنة أجنده خاصة بدوام أعضائها يدون فيها تاريخ وساعة حضور كل عضو منهم يومياً ، والأعمال التي أنجزوها في ذلك اليوم

<sup>1</sup> وثيقة رقم (6) لسنة 2014، خطوات سير العمل في جرد المستودعات الحكومية ، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

- وساعة المغادرة لكل عضو ، والتوقيع على نفس صفحة الأجندة من قبل كافة الأعضاء .
5. تكشف اللجنة على المستودعات وأنواع اللوازم المكلفة بمجردا ومراقبتها، وتعد خطة للجرد تحدد فيها أولوية المواقع ونوع اللوازم المراد جردها وفق مراحل محددة ، وإعداد برنامج زمني لإتمام عمليات الجرد ، ويزود كل عضو في اللجنة دائرته بنسخة عن الخطة .
6. التأكد من تطبيق نظام الكفالات للموظفين فيما يتعلق بالمستودعات .
7. تقوم اللجنة بوقف عمليات استلام وصرف اللوازم في مستودع اللوازم الذي تقوم بجرده إلا في الحالات التي لا تحتمل التأجيل يتم الصرف منها أو التسلم بموافقة الأمين العام وبمعرفة اللجنة .
8. يبدأ الجرد باللوازم سريعة الحركة .
9. عند وجود ضرورة تسلم أو صرف لوازم خلال مدة الجرد يتم ذلك بمعرفة لجنة الجرد .
10. تباشر اللجنة أعمالها بوجود الموظف الذي بعهدته اللوازم ، وإذا تعذر ذلك يشكل الأمين العام لجنة من الدائرة المختصة لتتوب عنه .
11. تتأكد اللجنة من مسك سجلات اللوازم الأصولية وبطاقات الصنف مرمزة ومرصدة على كل نوع من اللوازم
12. تتأكد اللجنة من صحة القيود في سجلات اللوازم ومطابقة الأرصدة الفعلية مع الأرصدة الدفترية وأرصدة بطاقات الصنف .
13. تتأكد اللجنة من ان وحدة الرقابة الداخلية قامت بتدقيق مستندات الإدخالات والإخراجات مع سجلات اللوازم وبطاقات الصنف .
14. تتأكد اللجنة من أن اللوازم مصنفة ومرتبة في المستودع بشكل يتناسب مع نوع وطبيعة اللوازم .
15. تتأكد اللجنة من إجراءات نظافة المستودع والمساحات التخزينية من الداخل والخارج .

16. تتأكد اللجنة من توافر وسائل السلامة العامة ووسائل الحماية والأمن للمستودع .
17. تحصر اللجنة اللوازم الفائضة عن الحاجة والراكدة وكذلك اللوازم التالفة بقوائم منفصلة لكل مجموعة متماثلة مع ذكر النوع والكمية وبيان حالتها وتاريخ إدخالها للسجلات .
18. تتأكد اللجنة من أن الإجراءات في المستودع جميعها تتم وفق تعليمات المستودعات رقم (5) لسنة 1994م وأن جميع محتويات التعليمات مطبقة .
19. تتأكد اللجنة من التقييد بأحكام نظام اللوازم المعمول به والتعليمات والإرشادات المعتمدة .
20. تقدم اللجنة في نهاية كل أسبوع مذكرة للمرجع المختص في الدائرة التي شكلت اللجنة ويزود كل عضو دائرته بنسخة منها تتضمن مجمل الأعمال التي أنجزتها خلال ذلك الأسبوع ومدى انتظام أعضائها في العمل من واقع اجندة دوام أعضاء اللجنة .
21. تقوم اللجنة بإعداد تقرير أولي عن كل مستودع يتم جرده ، وتزود الجهة التي شكلت اللجنة والدائرة التي يتم الجرد في مستودعاتها وديوان المحاسبة بنسخ عنه .
22. تقوم اللجنة بإعداد تقريرها النهائي بشكل مفصل عن وضع المستودعات واللوازم التي تم جردها معززاً بكشوفات عن نتائج الجرد وبيان مدى المطابقة أو عدمه والإنحرافات في العمل ، أو عدم تطبيق أي حكم أو إجراء يتطلبه نظام اللوازم والتعليمات المعمول بها وتضمنه ملاحظاتها والتوصيات التي تراها ضرورية ، على أن يرفق بالتقرير البرنامج الزمني للتنفيذ لكل مستودع .
23. ترفع اللجنة تقريرها إلى الجهة التي شكلتها ونسخة لكل دائرة ممثلة في اللجنة .

24. يتم العمل وفقاً لأحكام نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م وتعليمات المستودعات رقم (5) لسنة 1994م وأية تعليمات ولوائح تتعلق بالموضوع.

### **خطوات سير العمل في بيع وإتلاف اللوازم في الدوائر الحكومية**

1. يقوم أمين المستودع بإعلام الأمين العام من خلال التسلسل الإداري عن وجود لوازم غير صالحة أو فائضة عن الحاجة أو راكدة ويرفق كشوفات تتضمن أنواع وكميات تلك اللوازم ، ويتم ذلك كل ستة أشهر ( نصف سنوي ) كما يتم وفقاً لأحكام نظام اللوازم المعمول به والتعليمات الصادرة بموجبه .
2. يشكل الأمين العام لجنة فنية للكشف على تلك اللوازم ، وتحديد الصالح منها للإستعمال وغير الصالح بكشوفات منفصلة لكل مجموعة متماثلة ، وتقديم تقريراً مفصلاً بحالتها وترفع توصياتها للأمين العام عن حالتها فيما إذا كانت صالحة للإستعمال ، أو غير صالحة وقابلة للبيع ، أو غير صالحة وغير قابلة للبيع .
3. يعلم الأمين العام دائرة اللوازم العامة عن اللوازم الصالحة للإستعمال أو الراكدة التي لا تحتاجها الدائرة المختصة لإتخاذ الإجراء المناسب بشأنها .
4. تسحب دائرة اللوازم العامة اللوازم الصالحة والراكدة ذات الإستعمال المشترك ( العامة ) إلى المستودعات المركزية .
5. يتم التعميم عن اللوازم الخاصة الفائضة عن الحاجة على الدوائر التي تستعملها وذلك لتحويلها إلى دائرة أخرى بحاجة إليها ، وإذا لم يكن

<sup>1</sup> وثيقة رقم (7) لسنة 2014، خطوات سير العمل في بيع وإتلاف اللوازم في الدوائر الحكومية ، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

- هناك أي دائرة بحاجة لها يتم الإعلان عنها وبيعها بالتنسيق مع دائرة اللوازم العامة .
6. إذا اقتنع الأمين العام بناءً على تنسيب اللجنة الفنية بوجود لوازم غير صالحة للإستعمال ، يجب بيعها بواسطة لجنة ثلاثية من موظفي الدائرة المختصة يعينها الأمين العام بمشاركة مندوباً عن ديوان المحاسبة .
7. تنظم الدائرة المختصة قوائم أصولية بأنواع اللوازم المراد بيعها حسب تماثلها وكمياتها ومواصفاتها ورقم صفحة سجل اللوازم المسجلة به واسم المادة والوحدة .
8. تقوم لجنة البيع بتدقيق قوائم اللوازم المقرر بيعها من حيث النوع والعدد وتؤكد من دقة وشمولية المعلومات الموجودة فيها .
9. تفصل اللجنة بمشاركة أمين المستودع اللوازم المراد بيعها عن اللوازم الأخرى التي في المستودع ، وعلى أن تكون في مكان خاص بها .
10. تقوم لجنة البيع بتقدير قيمة اللوازم المراد بيعها ووضع الشروط اللازمة لعملية البيع وتحديد طريقة البيع بحيث تكون المزادة بالظرف المغلف أو المزادة العلنية .
11. يعلن عن بيع اللوازم المراد بيعها في الصحف اليومية أو بأي وسيلة مناسبة يحددها الأمين العام ، وتحدد فترة كافية للكشف على اللوازم من قبل الراغبين بالشراء وتزويدهم بكشوفات اللوازم المراد بيعها ، ويحدد مكان اللوازم ، وآخر موعد لتقديم عروض المزادة الخطية أو لإجراء المزاد العلني .
12. يتم البيع بعد الحصول على العدد المناسب من المزودين والسعر المقبول .
13. في حال عدم تقدم عدد كاف للمزادة أو كانت الأسعار غير مقبولة وحسب قناعة لجنة البيع تعاد المنافسة من خلال وسائل الإعلان المناسبة حسب ما تراه لجنة البيع .

14. تقوم اللجنة بإعداد قرار البيع ويوقع من جميع الأعضاء ويصدق من الأمين العام .
15. يتم قبض قيمة اللوازم المباعة بموجب وصول مقبوضات أصولي .
16. تقوم لجنة البيع بمشاركة أمين المستودع الذي بعهدته اللوازم بتسليم اللوازم إلى المشتري مقابل توقيعه على مستند الإخراجات حسب الأصول ويثبت على مستند الإخراجات قرار البيع وتاريخه ورقم مستند وصول المقبوضات الذي تم قبض الثمن بموجبه .
17. إذا اقتنع الأمين العام بعدم جدوى عرض اللوازم غير الصالحة للبيع أو أن نفقات بيعها تتجاوز الثمن الذي يمكن الحصول عليه يتم تكليف لجنة الإلتلاف بإتلافها وشطبها بعد تنظيم مستند إخراجات وفقاً لنظام اللوازم ، ويتم توقيعه من قبل أعضاء اللجنة وأمين المستودع ، ويذكر عليه قرار الإلتلاف وتاريخه
18. يقوم أمين المستودع بتنزيل اللوازم المباعة أو المتلفة من سجل اللوازم ومن بطاقة الصنف بموجب مستند الإخراجات بناءً على الموافقة الواردة في البند رقم (15) أعلاه ، وترصد حسب الأصول .
19. تزود الدائرة المختصة دائرة اللوازم العامة / السجل المركزي بنسخة عن أي قرار بيع أو قرار إلتلاف وشطب لوازم .
20. يتم العمل وفقاً لأحكام نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م وتعليمات المستودعات رقم (5) لسنة 1994م .

- خطوات سير العمل في مراقبة سجل العهدة للوزم المعمرة تحت الإستعمال<sup>1</sup>**
1. تلقي اللوازم المصروفة للدائرة من المستودعات المركزية وفقاً لمستندات الإخراجات حسب الأصول .
  2. تسجيل اللوازم المعمرة في سجل العهدة عند توزيعها على الموظفين في صفحة / صفحات كل موظف أو وحدة في سجل العهدة .
  3. تسجيل جميع اللوازم المعمرة المصروفة على الموظفين / الوحدات في بطاقة اللوازم تحت الإستعمال لدى كل موظف / وحدة بحيث تكون صفحة / صفحات هذا الموظف / الوحدة في سجل العهدة مطابقة مع بطاقة / بطاقات اللوازم تحت الاستعمال لديه / لديها .
  4. إستلام اللوازم المشتراة محلياً بموجب مستندات إدخال حسب الأصول.
  5. تسجيل وصرف اللوازم المعمرة للإستعمال من قبل الموظف / الوحدة وقيدتها كما هو مذكور في البندين (2,3) أعلاه .
  6. يتم تسجيل اللوازم المعمرة في سجل العهدة وفي بطاقة اللوازم تحت الإستعمال مع ذكر المواصفات الكاملة لها والنوع والموديل والماركة والرقم المتسلسل (إن وجد)
  7. إجراء متابعة دورية لمطابقة محتويات سجل العهدة مع محتويات بطاقات اللوازم تحت الإستعمال بحيث لا يقل ذلك عن مرتين في السنة الواحدة .
  8. إجراء مطابقات دورية لمحتويات بطاقات اللوازم تحت الاستعمال مع ما هو موجود فعلياً لدى الموظف / الوحدة المصروفة عليه / عليها وبحيث لا تقل عمليات المطابقة عن مرتين في السنة الواحدة .

<sup>1</sup> وثيقة رقم (8) لسنة 2014، خطوات سير العمل في مراقبة سجل العهدة للوزم المعمرة تحت الإستعمال، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

- 
- 
9. في حالة وجود فروقات عند المطابقة بالزيادة أو النقص يتم إعلام الرئيس المباشر بذلك .
10. يقوم الرئيس المباشر باتخاذ الإجراءات اللازمة لإدخال أي زيادة إلى سجلات اللوازم والعهدة وبطاقات اللوازم تحت الإستعمال حسب الأصول وكما يقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة فيما يتعلق باللوازم الناقصة .
11. تنزيل أية لوازم من اللوازم المعمرة المسجلة كعهدة في حال إتخاذ إجراءات بشطبها أو إهدائها أو نقلها أو إعارتها أو بيعها من سجل العهدة وبطاقة اللوازم تحت الإستعمال بموجب القرار الصادر عن الجهة المختصة وسحب اللوازم من موقعها .

## الفصل (الساوس) عشر الرقابة الإدارية والمالية

### مقدمة:

تحتل عملية الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية ، لذا لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة ، وبما أن الأجهزة الحكومية هدفها الأساسي هو تقديم الخدمة للمواطنين بدقة وسرعة وشفافية ، إذن لا بد من ضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وأقل وقت وجهد وتكلفة وهنا يأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات.

وللتحدث عن عملية الرقابة الإدارية والمالية، لا بد من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام ثم تحديد مفهوم الرقابة الادارية والمالية. فقد تعددت التعريفات المتعلقة بالرقابة بشكل عام فقد عرفها (فايول) بأنها "التحقق مما اذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة لبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها".<sup>1</sup>

بينما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها".<sup>2</sup>

وبناءً على ما تقدم يمكننا القول أن الرقابة تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة، وفق الخطط الموضوعة، بكفاءة وفاعلية والوقوف

<sup>1</sup> شيحا، الإدارة العامة، ص. 415

<sup>2</sup> العطار، مبادئ الإدارة العامة، ص. 179

على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها، ومنع تكرارها.

أما الرقابة الإدارية : يقصد بها الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان إحترام القانون وحماية المصلحة العامة. وهي عبارة عن عملية تقييم النشاط الإداري الفعلي للتنظيم ومقارنته بالنشاط الإداري المخطط ومن ثم تحديد الانحرافات بطريقة وصفية بهدف اتخاذ ما يلزم لمعالجة الانحرافات وتصويبها.

أما من الجانب المالي: فتعنى نظام المراقبة الذي ينصب على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

أما من الجانب القانوني: فهي الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أو كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.

أما الرقابة المالية: هي الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري. وتستهدف الرقابة المالية تحقيق الغايات المحاسبية للمنشأة أو الوحدة الحكومية ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك المنشأة أو الوحدة والتحقق من إلتزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتأكد من ان النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة.

## المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية:

تضمنت الكثير من الدساتير نصوصاً خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة، فقد نصت المادة (17) من الدستور الأردني على أنه (للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون<sup>1</sup>. كما نصت المادة (114)<sup>2</sup> على أنه (لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة) كما نصت المادة (119)<sup>3</sup> من الدستور الأردني على أنه (يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها) .

## نشأة ومراحل تطور الرقابة الداخلية:

1. قبل إعادة الهيكلة

2. بعد إعادة الهيكلة

### المرحلة الأولى: قبل إعادة الهيكلة

تجسدت جهود وزارة المالية في تطوير الرقابات الداخلية في سلسلة من الإجراءات وعلى النحو التالي:

✓ بلاغ رئاسة الوزراء رقم (31) لسنة (1992) والذي تم بموجبه إنشاء مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام وتحديد مهامها وواجباتها.

✓ صدور قرار مجلس الوزراء رقم (550) تاريخ 26/2/2006 والذي أوصى بإستحداث وحدة رقابة مركزية ترتبط مباشرة بمعالي وزير المالية ويناط

<sup>1</sup> الدستور الأردني ، المادة (17).

<sup>2</sup> الدستور الأردني، المادة (114)

<sup>3</sup> الدستور الأردني، المادة (119)

بها مهمة تقييم وتطوير وتأهيل وحدات الرقابة لتصبح أكثر فعالية وكفاءة في تحقيق أهدافها الرقابية.

✓ تعديل المادة (51/ب) من النظام المالي لسنة 94 وتعديلاته لتصبح ( يصدر وزير المالية التعليمات التنظيمية والتطبيقية لوحدة الرقابة الداخلية في الوزارة والدائرة والمؤسسة حسب مقتضى الحال وما تقتضيه عمل الوحدات).

✓ إنجاز التعليمات التنظيمية لعمل وحدات الرقابة الداخلية والتي تم تعميمها بموجب كتاب تعميم بتاريخ 2008/3/9 إستناداً للمادة (51/ب) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 والتي حددت نطاق العمل ومجالاته والمهام والمسؤوليات والمستوى الإداري والهيكلي التنظيمي والمؤهلات وخبرات العاملين في تلك الوحدات.

✓ الإنتهاء من عمل دراسة تختص بالعمل الرقابي في القطاع العام تحت إسم "دراسة العمل الرقابي في الجهاز الحكومي الأردني من واقع وتطلعات".

✓ إعداد المعايير الرقابية بالتنسيق مع مكتب GTZ .

✓ إعداد مشروع دليل الإجراءات الرقابية والخاص بوزارة المالية وتعميمه على الدوائر للإقتداء به في إعداد أدلة رقابية خاصة بكل وزارة ودائرة حسب طبيعة عملها مع مراعاة القواسم المشتركة بين جميع الوزارات والدوائر.

### المرحلة الثانية: بعد إعادة الهيكلة

صدر قرار إعادة هيكلة وزارة المالية بموجب كتاب معالي وزير المالية رقم 3524/38/1/12 تاريخ 2009/2/12 والذي تمخض عنه دمج وحدة الرقابة المركزية بمديرية المراقبة والتفتيش تحت مسمى قسم تطوير الرقابات الداخلية والذي باشر عمله وفقاً لهذه الرؤية بسلسلة من الإجراءات والخطوات وعلى النحو التالي:

✓ وضع منهجية عمل يتم من خلالها تحديد آليات وخطط العمل في القسم في مديرية المراقبة والتفتيش كأحد أذرع وزارة المالية المعني برفع كفاءة الرقابة على المال العام.

✓ تعديل التعليمات التنظيمية لعمل وحدات الرقابة الداخلية في القطاع العام لتصبح ملائمة مع الوضع التنظيمي القائم بعد قرار الهيكلية المشار إليه أعلاه.

✓ تم إعداد ورشة عمل بمشاركة عدد من الخبراء الأجانب والعرب والمحليين وانبثق عنها مجموعة من التوصيات تمثلت بمعالجة الأبعاد التالية للنهوض بتطوير عمل مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام على النحو التالي:

1. البعد المهني

2. البعد التشريعي

3. البعد التنظيمي

4. بعد الموارد البشرية.

✓ تم تشكيل فريق مسوحات ميداني بهدف جمع البيانات والمعلومات اللازمة عن واقع مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام.

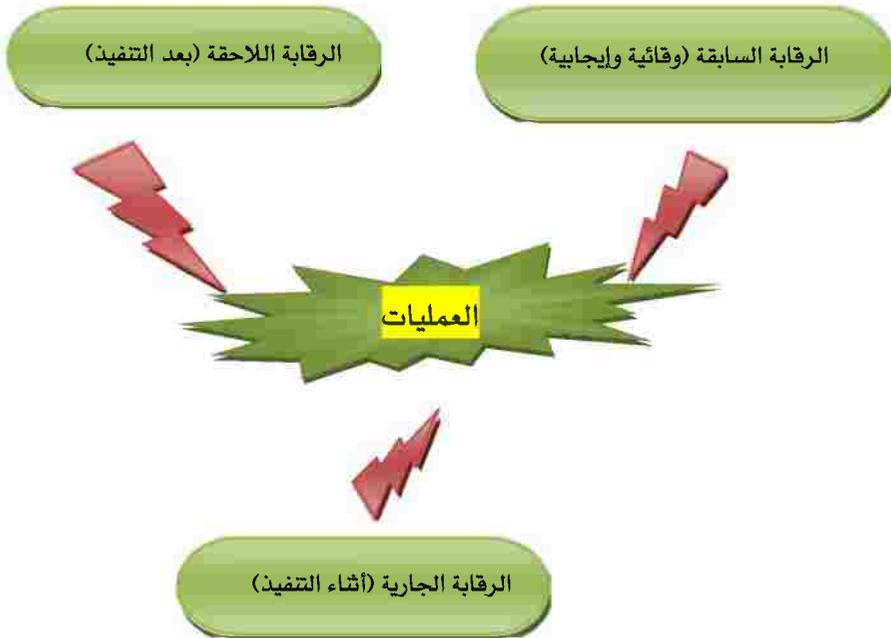
✓ قام قسم تطوير الرقابات بإعداد تعميم موجه إلى الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة يبين من خلاله آلية التواصل وكيفية تعبئة النماذج المحوسبة بالبيانات واستلامها من قبلهم.

## مفهوم الرقابة الداخلية:

هي عملية مستمرة متجددة يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بهدف التقييم والتصحيح من النواحي التالية:

1. الإلتزام بالتشريعات المعمول بها.
2. فاعلية وكفاءة العمليات.
3. الثقة في التقارير المالية.

## الرقابة من حيث الزمن:



<sup>1</sup> دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي 2010

### الرقابة السابقة (الوقائية / ايجابية)

تم قبل بداية العمليات والأنشطة وتشمل مراجعة كل من السياسات والإجراءات والقواعد الموضوعية وذلك بهدف التأكد من الأنشطة المخططة وفقاً للتنفيذ الذي سوف يتم، والهدف من إجراء الرقابة المسبقة منع وقوع المشكلات قبل حدوثها.

### الرقابة الجارية (أثناء التنفيذ)

تم أثناء التنفيذ وذلك من خلال نظام الرقابة والغرض منها متابعة التنفيذ لإتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب.

### الرقابة اللاحقة (بعد التنفيذ)

تم بعد إنهاء العمل من خلال جمع المعلومات والوصول للنتائج وهل هي مطابقة كما هو مخطط لها.

### **أسباب الأهتمام بوجود نظام رقابة داخلية فعال:**

1. حاجة الإدارة العليا إلى وجود نظام فعال يحقق أهدافها
2. زيادة حجم الوزارات و المؤسسات الحكومية والدوائر التابعة لها في مختلف المحافظات والألوية.
3. تحول عملية التدقيق الشامل إلى تدقيق يقوم على أساس العينة

### **وظائف وأهداف الرقابة الداخلية:**

1. وظيفة وقائية
2. وظيفة ارتقائية
3. وظيفة إحصائية

### الوظيفة الوقائية وتهدف إلى:

- ✓ حماية الأموال العامة من الضياع والسرقة والإختلاس وسوء الاستعمال.
- ✓ التأكد من دقة البيانات والمعلومات المالية بالدفاتر والسجلات عن طريق محاولة منع الأخطاء المتعمدة وغير المتعمدة لضمان الثقة في إمكان الاعتماد عليها قبل اتخاذ القرارات أو رسم أية خطط مستقبلية

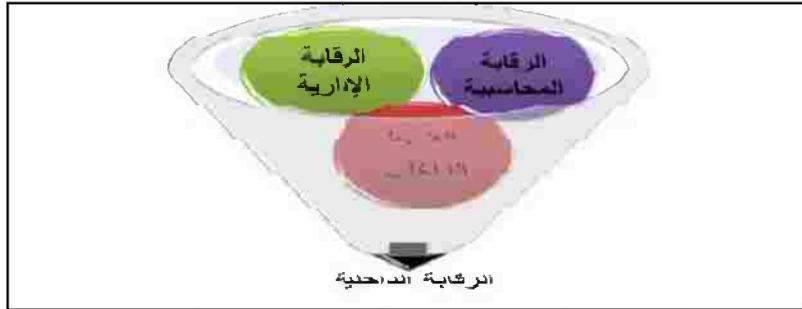
### الوظيفة الإرتقائية وتهدف إلى:

- ✓ تأهيل القائمين بالعمل الرقابي بقصد رفع كفاءة العملية الرقابية.

### الوظيفة الإحكامية وتهدف إلى:

- ✓ ضمان الإلتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة للدائرة.

## أنواع الرقابة الداخلية<sup>1</sup>



### الرقابة المحاسبية

تهدف إلى التأكد من دقة القوائم المالية المدونة في الدفاتر والسجلات لتحقيق الثقة وإمكانية الإعتماد عليها وتمثل أهم الوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف في وجود نظام مستندي سليم وإتباع نظرية القيد المزدوج في إثبات العمليات بالدفاتر وإستخدام الحسابات المدققة الإجمالية كحساب إجمالي المدينين والدائنين وإعداد موازين مراجعة شهرية وإجراء المصادقات مع العملاء والموردين وإتباع نظام الجرد

<sup>1</sup> دورة المحاسب الحكومي، محور الرقابة، المركز التدريبي وزارة المالية، 2010

المستمر مع إجراء المطابقة بين بطاقات الصنف ونتائج الجرد الفعلي وإجراء المطابقة بين كشوف البنك الدورية والدفاتر وعمل مذكرات التسوية واعتماد قيود التسوية التي بالدفاتر من قبل الشخص المسؤول وإجراء المراجعة لكل ما يتم إثباته بالدفاتر والسجلات.

### الرقابة الإدارية:

وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق أقصى كفاية إنتاجية ممكنة بتحقيق الإستخدام الأمثل موارد الدائرة وضمان الإلتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة ومن أهم وسائل تحقيق الأهداف: الموازنة التخطيطية والتكاليف المعيارية ودراسة الوقت والحركة وإستخدام أساليب الرقابة على الجودة بالإضافة إلى إجراء التحليل المالي للبيانات وإستخدام نظام التقارير الدورية لضمان تدفق المعلومات ما بين المستويات الإدارية المختلفة.

### الضبط الداخلي:

ويهدف إلى حماية أصول المؤسسة من الضياع والسرقة والإختلاس وسوء الإستعمال ويقصد بالضبط ذلك النظام وما يرتبط به من وسائل وإجراءات تهدف إلى ضبط عمليات المؤسسة ومراقبتها تلقائياً بصورة مستمرة.

ويعتمد نظام الضبط الداخلي على تقسيم الأعمال وتحديد الواجبات والإختصاصات والمسؤوليات والفصل بين الوظائف المتعارضة وبالتالي تعتمد أسس الضبط الداخلي على الفصل بين اختصاصات كل من الإدارات التي تقوم بتنفيذ العمليات والإدارات التي تقوم بالحاسبة على العمليات، والإدارات التي تختص بالمحافظة على الأصول، ويشمل الضبط الداخلي مجموعة من القواعد الرقابية يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات:

**قواعد إدارية:** وتتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تحقق الرقابة من خلال تحديد الإختصاصات وتوزيع المسؤوليات بهدف تكامل الجهود

المبدولة وعدم تعارض الإجراءات التفصيلية التي تحدد خطوات أداء جميع عمليات المؤسسة وتغيير الواجبات الموكولة للعاملين من وقت لآخر.

**قواعد محاسبية:** وتشمل مجموعة من الإجراءات التي تزيد من فعالية النظام المحاسبي في الرقابة على نشاطات القطاع العام ومن أهمها: التسجيل الفوري للعمليات بالدفاتر وإستخدام الحسابات المدققة الإجمالية، وإجراء المراجعة الدورية للدفاتر والسجلات وإجراء المطابقات بين الأرصدة الفعلية والدفترية.

**قواعد عامة:** وتتضمن مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى حماية المال العام من أهمها التفتيش الدوري والمفاجئ على أعمال الدائرة.

### **محددات الرقابة الداخلية:**

لا يمكن لنظام الرقابة الداخلية تحقيق الحماية الكاملة لنشاطات الدائرة والقضاء التام على كافة فرص المخالفات المقصودة وغير المقصودة ويعود ذلك لأسباب عدة من أهمها:

2. الأخطاء البشرية المحتملة الناتجة عن الأهمال والشروذ الذهني وسوء التقدير أو عدم الإلمام بالعمليات أو سوء فهمها.
3. احتمال مخالفة إجراءات الرقابة عن طريق الشخص المسؤول عن تطبيقها
4. احتمال التحايل على النظام عن طريق التواطئ بين أطراف داخل الدائرة أو خارجها.
5. عدم ملائمة إجراءات الرقابة مع الظروف المحيطة مما يؤدي إلى عدم الإلتزام بها.

<sup>1</sup> الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، 2010، عمان-الأردن

6. توجة نظم الرقابة الداخلية اهتمامها عادة إلى العمليات العادية المتوقعة وتغفل العمليات غير العادية التي لا يتكرر وقوعها داخل الدائرة.

### مقومات نظام الرقابة الداخلية:

1. الهيكل التنظيمي: والذي يمثل نقطة البداية لتحقيق الرقابة المحاسبية والإدارية الفعالة على عمليات الدائرة ويجب ان يراعى في وضع الهيكل التنظيمي بلاغ رئاسة الوزراء رقم (31) لسنة 1992 والتعليمات الخاصة بمديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام<sup>1</sup>

2. نظام محاسبي متكامل: يمكن تعريف النظام المحاسبي بأنه سلسلة من الإجراءات التي تبعتها الدائرة تنظمها التشريعات السارية الخاصة بذلك كقانون الموازنة العامة والنظام المالي وغيرها من قوانين وأنظمة وتعليمات ويجب أن تكون عناصر النظام المحاسبي السليم من مجموعة متكاملة من دفاتر السجلات ودليل مبوب للحسابات يراعى في وضعة المبادئ المحاسبية السليمة ومجموعة مستندية تفي باحتياجات الدائرة وتصميم دورة مستندية تحقق رقابة فعالة في المراحل التي يمر بها المستند

3. الإشراف الإداري: تعتبر أحد الخصائص الأساسية للنظام الفعال للرقابة الداخلية هو توافر قدر كاف من الإشراف الإداري على تنفيذ الواجبات والمسؤوليات الموكلة للمستويات الإدارية المختلفة بالهيكل التنظيمي للمنشأة ولتحقيق ذلك يتعين وجود وسائل أخرى غير الإشراف بمعرفة رئيس كل قسم أداء العاملين التابعين له، ومن أبرز هذه الوسائل هي:

➤ تقارير الأداء: تتضمن هذه التقارير موقف الأداء الفعلي خلال الفترة الحالية بالمقارنة بمثيله للفترات السابقة وبالأداء المستهدف.

<sup>1</sup> انظر القرص المدمج

➤ المراجعة الداخلية: ويقصد بها المراجعة المستمرة التي تقوم بها فئة معينة من موظفي الوزارة لكافة العمليات المحاسبية وذلك لضمان دقة البيانات المالية المدونة في الدفاتر والسجلات بما يؤدي إلى إمكانية الوثوق والإعتماد على تلك البيانات من إدارة الدائرة والجهات الأخرى التي تتعامل معها.

4. وجود مجموعة من العاملين المؤهلين بدرجة كافية: من أهم مقومات نظام الرقابة الداخلية الفعال حسن إختيار الكفاءات المناسبة التي تتناسب مع أعباء المسؤوليات والصلاحيات المفوضة لها وهذا يتطلب تحليل شامل للمسميات الوظيفية ووضع وصف وظيفي دقيق لها وتحديد المؤهلات العلمية والعملية التي يجب توافرها في من يشغلها، كما يتطلب ضرورة تدريب العاملين عن طريق وضع برامج تدريبية متطورة تكفل أداء العاملين لمهام وظيفتهم بفعالية وكفاءة أكبر.

5. وجود نظام حوافز فعال

6. الإجراءات التفصيلية لتنفيذ الواجبات: يجب مراعاة تقييم الواجبات بحيث توزع على جميع العاملين ولا تكون حكراً على شخص محدد

7. استخدام كافة الوسائل الآلية: ويتم ذلك بطريقة تكفل التأكد من صحة ودقة البيانات المحاسبية المسجلة في الدفاتر والسجلات والمحافظة على أصول المشروع من أي تلاعب أو إختلاس كما أن المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين قسم مقومات الرقابة إلى الأقسام الخمسة التالية:

➤ البيئة الرقابية: والتي أعتبرها كالمظلة التي تضم تحتها بقية أجزاء النظام وهي تشمل ما بينته المعايير الدولية.

➤ الإجراءات الرقابية: وتمثل كل ما ذكر حسب المعايير الدولية

➤ تقييم المخاطر: ويقصد بها قيام العمل بتقييم المخاطر التي تتعلق بإعداد القوائم المالية لمراعاة الإلتزام بالمعايير المحاسبية.

- نظام المعلومات والتوصيل: ويمثل ما ذكر في المعايير الدولية بإسم النظام الحاسبي
- الإشراف والتوجيه: ويشمل الإجراءات اللازمة لمتابعة تطبيق مختلف الجوانب الرقابية للتحقيق من انها تعمل حسب ما خطط لها

### **أثر الرقابة على ضبط النفقات**

تلعب الرقابة على المال العام دوراً أساسياً ومحورياً في توجيه وترشيد الإنفاق ليكون ضمن خطط إنفاق محكمة وموازية للاحتياجات الحقيقية المبينة على دراسات دقيقة لتحديد الأولويات التي تقتضيها المصلحة العامة وضمن الضوابط القانونية والأسس الحاسبية السليمة .

### **الإطار العام للرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية:**

نتيجة للتوسع في حجم الإنفاق الحكومي ومراعاة للإهتمامات الحديثه في مجالات الرقابة والتقييم والمساءلة وإنسجاماً مع توجهات الحكومة في تطوير الأداء في القطاع العام وتحسين مستوى الخدمة العامة وإحكام الرقابة على إستخدامات المال العام وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي ولتسهيل مهمة الرقابة الخارجية<sup>1</sup>، فقد تبنت الحكومة فكرة إنشاء وحدات للرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة وذلك من اجل خدمة الإدارة العليا في كل منها في مجال الرقابة على المال العام وضمان الإلتزام بمستويات الأداء المخططة لإنجاز الأهداف المرسومة وذلك ضمن الإطار العام التالي:

#### **أولاً: وحدة الرقابة الداخلية**

<sup>1</sup> رقابة وزارة المالية (المراقب المالي) ورقابة ديوان الحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش الإداري ومكاتب التدقيق الخاصة.

الهدف العام للوحدة:

✓ مساعدة الإدارة العليا في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة إلى التأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق الخطط والسياسات المرسومة.

✓ تزويد الإدارة العليا بالمعلومات والبيانات كما يجري على أرض الواقع لغايات إحكام الرقابة والتنظيم والمساءلة.

الهيكل التنظيمي للوحدة:

تحدد التقسيمات الإدارية في الهيكل التنظيمي لوحدة الرقابة الداخلية على النحو التالي:

1. وحدة الرقابات الداخلية: يرأسها مدير يرتبط بالوزير أو مدير عام

المؤسسة الرسمية العامة

2. قسم التدقيق والرقابة المالية: يرأسه رئيس قسم يرتبط بالمدير

3. قسم التدقيق والرقابة الإدارية: يرأسه رئيس قسم يرتبط بالمدير

**العاملون في وحدة الرقابة الداخلية:**

عدد سنوات الخبرة	المؤهل العلمي	المسمى الوظيفي
خمس سنوات على الأقل في مجال تخصصه	الدرجة الجامعية الأولى في المحاسبة كحد أدنى	مدير وحدة الرقابة الداخلية
سنتين على الأقل	الدرجة الجامعية الأولى في المحاسبة كحد أدنى	رئيس قسم التدقيق والرقابة المالية
سنتين على الأقل	الدرجة الجامعية الأولى في الحقوق أو التجارة أو العلوم الإدارية كحد أدنى أو أي مؤهل علمي له علاقة بنشاط الوحدة الإدارية	رئيس قسم التدقيق والرقابة الإدارية
من لديه خبره في مجال تخصصه	الدرجة الجامعية الأولى في المحاسبة كحد أدنى	العاملون في قسم التدقيق والرقابة

		المالية
يفضل من لدية خبرة في مجال تخصصه	مؤهلات علمية مختلفة تتوقف على طبيعة ونوع العمل والنشاط في الوزارة	العاملون في قسم التدقيق والرقابة الإدارية

### ثانياً: وحدة التدقيق والرقابة المالية:

الهدف من الوحدة:

التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامتها والتأكد من المحافظة على أصول الوحدة الإدارية.

### ثالثاً: وحدة التدقيق والرقابة الداخلية:

الهدف من الوحدة:

التحقق من فاعلية وكفاءة الأداء الإداري والفني والتحقق من أن إجراءات العمل وإستخدام عناصر الإنتاج البشرية والمادية قد تمت وفق الخطط ومستويات الأداء والأهداف المرسومة ووفق التشريعات المعمول بها.

## المهام والمسؤوليات والصلاحيات

المسمى الوظيفي	المهام والمسؤوليات	الصلاحيات
مدير وحدة الرقابة الداخلية	الإشراف على سلامة إنجاز كافة المهام المناطة بنشاط وحدة الرقابة الداخلية وفحصها والتحقق منها الفحص والتحقق والإطلاع والتقييم والتوصية حول أداء كافة الأنشطة لوحدة الرقابة الداخلية وفق الخطط ومستويات الأداء والأهداف المرسومة ووفق التشريعات المعمول بها	لمدير وحدة الرقابة الداخلية الصلاحية الكاملة في الإشراف والفحص والتحقق والإطلاع والتقييم والتوصية في مجال كافة الأعمال التي تدخل في نطاق مهامه ومسؤولياته.
رئيس قسم التدقيق والرقابة المالية أو الإدارية	الإشراف على نشاط القسم والموظفين معه وتدريبهم وتنمية مهاراتهم تنفيذ الخطط والسياسات المرسومة من قبل مدير وحدة الرقابة الداخلية وضع الخطط وبرامج العمل للموظفين التابعين له لإنجاز المهام الموكلة لهم تحديد أسلوب وإجراءات التدقيق ونوع المعلومات المطلوبة الفحص والتحقق من ان الأنشطة والأعمال المناطة به وفق الخطط ومستويات الأداء المحددة ووفق التشريعات المعمول بها. تحليل الوضع وتقييم النتائج في نطاق المجالات الموكولة له متابعة قيام الوحدات الإدارية الأخرى بالإجراءات التصحيحية الواردة بتقارير التدقيق تقديم التقارير مباشرة إلى مدير وحدة الرقابة الداخلية.	لرئيس قسم التدقيق والرقابة المالية أو الإدارية الصلاحية الكاملة في الإشراف والفحص والتحقق والإطلاع والمتابعة والتقييم والتوصية في مجال كافة الأعمال التي تدخل في نطاق مهامه ومسؤولياته

## أهداف الرقابة الحكومية

1. تحديد نقاط القوة في الرقابة
2. تحديد نقاط الضعف في الرقابة
3. تحديد التحديات والصعوبات في الرقابة
4. بيان الآمال والطموحات في الرقابة

### نقاط القوة والضعف والتحديات والفرص المتاحة في الرقابة الحكومية<sup>1</sup>

نقاط الضعف	نقاط القوة
إفتقار العمل الرقابي إلى التخطيط بكافة مستوياته	مديريات الرقابة الداخلية وحدات محدثة وقائمة على أرض الواقع
تدني مستوى إستقلالية العمل الرقابي	وجود تجارب وخبرات تراكمية في مجال العمل الرقابي يمكن الإستفادة منها
عدم توحيد إجراءات العمل الرقابي بين وحدات الرقابة الداخلية	وجود عدد من الدراسات والأبحاث التي تم إنجازها في مجالات العمل الرقابي
عدم وجود إطار تشريعي بمستوى قانون أو نظام يحكم وينظم ويوجه جهود العمل الرقابي	وجود العديد من الكفاءات الرقابية العاملة في الجهاز الحكومي
وجود قيم ومفاهيم وأفكار سلبية قائمة في الثقافة الرقابية السائدة	هناك منجزات ذات قيمة تم تحقيقها من خلال مديريات
إفتقار هذه المديريات إلى صلاحيات تمكن العاملين فيها من إنجاز أعمالهم بموضوعية وكفاءة وتؤمن لهم حماية	

<sup>1</sup> الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية،

<p>وظيفية. ضعف أنظمة الحوافز في مديريات الرقابة الداخلية قصور الإطار التنظيمي لقسم تطوير الرقابات الداخلية في وزارة المالية عن الإضطلاع بالدور الرقابي المطلوب. عدم وجود توازن ما بين حجم الدور والمهام المناطة بقسم تطوير الرقابات الداخلية والكادر الرقابي العامل فيها إخفاء بعض البيانات والمعلومات عن الجهات الرقابية عدم تمثل الاتجاهات الإيجابية نحو العمل الرقابي من قبل الإدارات العليا وعدم توفير الدعم والمساندة الكافيين</p>	<p>الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي في مجالات متابعة الإلتزام بالتشريعات وخطط العمل وضبط المخالفات بلاغات رئاسة الوزراء ذات العلاقة التي نصت على أحداث وحدات الرقابة الداخلية وربطها تنظيمياً برأس الهرم الإداري في الدائرة. الارادة والتوجه من قبل الحكومة لتفعيل دور مديريات الرقابة ووحدات الرقابة الداخلية متمثلاً بصدور قرار مجلس الوزراء المؤقر رقم (550) تاريخ 2006 /2 /21 بإنشاء وحدة للرقابة المركزية مرتبطة بمعالي وزير المالية</p>
<p>التحديات</p>	<p>الفرص المتاحة</p>
<p>التشوهات القائمة في الثقافة الرقابية السائدة في المجتمع من قيم ومفاهيم واتجاهات وممارسات رقابية مختلفة. قصور بعض التشريعات القائمة نتيجة عدم تحديثها وتطويرها على نحو يعيق عملية الإستناد القانوني لها</p>	<p>وجود سياسات وتوجهات حكومية عامة تستند إلى التوجهات الملكية السامية بتطوير العمل الرقابي. توفر الاستشارات الفنية المتخصصة</p>

<p>توفر الإهتمام بالبعد المهني في العمل الرقابي من حيث وجود قواعد وأساليب وأسس علمية خاصة به من شأنها رفع مستوى التأهيل والمهنية في الممارسات الرقابية</p> <p>توفر مقومات وإمكانات تدريب وتأهيل العاملين في وحدات الرقابة الداخلية</p> <p>توفر التشريعات المختلفة ذات العلاقة بالعمل الرقابي يستند إليها في إجراءات وتطبيقات العمل الرقابي</p> <p>وجود معايير رقابية دولية يمكن الاستفادة منها في بناء معايير رقابية محلية موحدة تنظم العمل الرقابي.</p>	<p>في الإجراءات الرقابية. قلة الخبراء المحليين المختصين بالرقابة بصورة تفرض الإستعانة بالخبرات الدولية في هذا المجال.</p> <p>وجود فجوة مابين المعارف والخبرات الرقابية الأكاديمية القائمة في المجتمع والتطبيقات العملية القائمة في الجهاز الحكومي</p>
--	---

### أهداف النهوض بالدور الرقابي

- أ. الإلمام بالمعايير الرقابية
- ب. التعرف على المصطلحات الرقابية
- ج. التعرف على أسس الرقابة
- د. التعرف على وسائل الإتصال والتوا

### النهوض بالدور الرقابي:

نظراً لاهتمام وزارة المالية بوجود معايير تحكم العمل الرقابي تم تشكيل لجنة لإعداد المعايير الرقابية لوحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية وذلك من خلال الإطلاع على المعايير الدولية المطبقة واختيار معايير إنتوساي (INTOSAI) وهي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة- كإطار مرجعي لإعداد المعايير الرقابية. والمقصود بالمعايير هي وسيلة حكم على أداء شخص لعمل معين وتميز بالخصائص التالية:

- قابلية التطبيق.
- مرونة ومواكبة التطور.
- مصادق عليها بموجب قانون وتعليمات رسمية.
- نموذج يسترشد به الشخص للقيام بواجباته.

#### **وهناك معايير رقابية عامة في الرقابة الداخلية وهي:**

- اختيار موظفي الرقابة الداخلية من ذوي المؤهلات المناسبة
- تأهيل وتدريب موظفي أجهزة الرقابة الداخلية
- تطبيق التعليمات والأدلة المتعلقة بتنفيذ العمليات الرقابية
- تدعيم المهارات والخبرات المتوافرة داخل أجهزة الرقابة الداخلية.
- توزيع المهارات على المهام الرقابية توزيعاً جيداً
- التخطيط والإشراف الجيد لتحقيق أهداف وحدات الرقابة الداخلية.

### معايير ذات أهمية أخلاقية وتتضمن النقاط التالية:

- ✓ أن تكون وحدات الرقابة الداخلية مستقلة في إجراء العمليات الرقابية وذلك عملاً ببلاغ رئاسة الوزراء رقم (31) لسنة 1992
- ✓ أن تعمل وحدات الرقابة الداخلية على تفادي تضارب المصالح أثناء تنفيذ موظفيها للمهام والواجبات الرقابية مع الجهات الخاضعة للرقابة.
- ✓ إيلاء العناية اللازمة في جمع الإثباتات وتحديدتها وتقييمها وتوثيقها عند إعداد التقارير بشأن النتائج والإستنتاجات والتوصيات.

### معايير اختيار موظفي الرقابة الداخلية:

المسمى الوظيفي	المؤهل العلمي	مدة الخدمة
مدير مديرية الرقابة الداخلية	الدرجة الجامعية الأولى في العلوم الإدارية أو المحاسبية أو القانون كحد أدنى	(10) سنوات على الأقل في مجال اختصاصه
رئيس قسم التدقيق والرقابة المالية	الدرجة الجامعية الأولى في المحاسبة كحد أدنى	(5) سنوات على الأقل في مجال تخصصه
رئيس قسم الرقابة الإدارية	الدرجة الجامعية الأولى في العلوم الإدارية أو الحقوق أو التجارة كحد أدنى أو أي مؤهل علمي جامعي له علاقة بنشاط المديرية	(5) سنوات على الأقل في مجال تخصصه

### وهناك معايير ميدانية للرقابة الداخلية:

- التخطيط للعملية الرقابية بطريقة تضمن إجراء رقابة ذات جودة عالية وفعالة وذات كفاءة وفي الوقت المناسب، وعادة ما تتضمن العملية الرقابية خطوات التخطيط التالية:
- ✓ جمع البيانات حول العملية الرقابية وتنظيمها من اجل تقييم المخاطر وتحديد الأهمية
- ✓ تحديد هدف العملية الرقابية ونطاقها
- ✓ القيام بتحليل أولي لتحديد النهج الذي ينبغي إتباعه ومدى الإستفسارات التي سيتم اجراؤها لاحقاً.
- ✓ إلقاء الضوء على المشاكل الخاصة المتوقعة عند التخطيط للعملية الرقابية
- ✓ تحديد المتطلبات من الموظفين لتنفيذ العملية الرقابية
- ✓ إطلاع الجهة الخاضعة للرقابة على نطاق العملية الرقابية وأهدافها ومعايير التقييم ومناقشة ذلك معها وكيفما تقتضي الضرورة.
- الإشراف بصورة مناسبة على الموظفين الرقابيين في كل مستوى وفي كل مرحلة أثناء العملية الرقابية.
- أن يتم دراسة وتقييم إجراءات الضبط الرقابي عند تحديد مدى المهمة الرقابية ونطاقها
- أن يتم وضع خطوات العملية الرقابية وإجرائاتها بصورة تضمن اكتشاف الأخطاء والمخالفات
- على المدقق الحصول على إثباتات كافية وذات صلة ومعقولة لدعم حكم المدقق وإستنتاجاته بالنسبة إلى المهمة الرقابية قيد الإجراء.
- تحليل القوائم المالية للتأكد إذا كان هناك تطابق مع الأصول المحاسبية المطبقة في إعداد التقارير المالية والكشوفات عند إجراء الرقابة المالية أو غيرها من أنواع الرقابات وذلك للحصول على أساس معقول لإبداء الرأي حول القوائم المالية.

### معايير إعداد التقارير:

- أن يعد في نهاية كل عملية رقابية رأياً أو تقريراً مكتوباً يبسط فيه النتائج بشكل ملائم
- الإهتمام بمحتوى التقرير
- يحتوي التقرير الرقابي على العناصر الأساسية

### نطاق عمل وحدات الرقابة المالية

- يجب أن يغطي نطاق عمل وحدات الرقابة المالية الداخلية في الدوائر والوحدات الحكومية المجالات التالية:
- ✓ النماذج والمستندات المالية.
  - ✓ السجلات والدفاتر المالية.
  - ✓ التشريعات المعمول بها.
  - ✓ الأداء.
  - ✓ إجراءات العمل والدورة المستندية.
  - ✓ التقنيات والأجهزة المستخدمة في العمليات المالية.
  - ✓ الموجودات المنقولة وغير المنقولة وإستخدامها.
  - ✓ الموارد البشرية.
  - ✓ الإرشادات المهنية المتخصصة.
  - ✓ قرارات الجهات المعنية ذات الصلاحية.

## المصطلحات الرقابية<sup>1</sup>

المصطلح	المعنى
نظام مراقبة المحاسبة	سلسلة من الأنشطة التي تعتبر جزءاً من نظام المراقبة الداخلية الكلي والمتعلق بتحقيق أهداف المحاسبات الخاصة بالدائرة، ويشمل ذلك المطابقة مع السياسات المالية والمحاسبية وإجراءاتها وصيانة موارد الهيئة وإعداد تقارير مالية موثوق بها.
نظام المراقبة الإدارية	سلسلة من الأنشطة التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من نظام المراقبة الداخلية التي تعنى بالإجراءات الإدارية التي يحتاج إليها لاتخاذ القرارات الإدارية وتحقيق أقصى كفاءة إدارية وإقتصادية ممكنة وضمان تنفيذ السياسات الإدارية سواء كانت متعلقة بالشؤون المالية أو غيرها.
الجهة الخاضعة للرقابة	الدائرة أو البرنامج أو النشاط أو الوظيفة الخاضعة للرقابة من طرف وحدات الرقابة الداخلية.
الإثباتات الرقابية	المعلومات التي تشكل القاعدة التي تدعم آراء المدقق ووحدة الرقابة الداخلية أو استنتاجاتهما أو تقاريرهما.
الإثباتات المقبولة	معلومات كافية وملائمة من حيث الكم لتحقيق نتائج الرقابة وغير متحيزة من حيث النوعية بما يعث على الثقة بها والتعويل عليها.
الإثباتات ذات الصلة	معلومات وثيقة الصلة بأهداف الرقابة.
الإثباتات المعقولة	معلومات إقتصادية بحيث تكون تكلفتها جمعها متكافئة مع النتائج التي يحاول المدقق أو وحدة الرقابة الداخلية التوصل إليها.
صلاحية التدقيق	المسؤوليات والصلاحيات وحرية التصرف والواجبات الرقابية التي تمنح لوحدة الرقابة الداخلية في ظل التشريعات السارية.

<sup>1</sup> هذه المصطلحات حسب تعريفها من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

هدف الرقابة	نص دقيق لما تنوي الرقابة انجازَه و/ أو السؤال الذي تنوي الرقابة الردّ عليه، وقد يتضمن ذلك قضايا مالية أو أخرى تتعلق بالنظامية أو بالأداء.
إجراءات الرقابة	الإختبارات والتعليمات والتفاصيل المتضمنة في البرنامج الرقابي المزمع تنفيذه بنظام وفي حدود المعقول.
نطاق الرقابة	إطار العملية الرقابية أو حدودها ومواضيعها.
المصطلح	المعنى
المعايير الرقابية	توفر المعايير الرقابية حداً أدنى لتوجيه المدقق لمساعدته في تحديد مدى الخطوات والإجراءات الرقابية التي يجب تطبيقها لتحقيق هدف الرقابة. وتمثل هذه المعايير المقاييس أو المحكمات المعتمدة والتي يتم على أساسها تقييم جودة نتائج الرقابة.
العناية اللازمة	عنصر العناية أو المهارة المناسبة والذي يتوقع من مدقق ماهر أو متمرس أن يطبقه بحسب درجة تعقيد المهمة الرقابية ويشمل ذلك العناية الدقيقة بالتخطيط وجمع الإثباتات وتقييمها وتكوين الآراء والاستنتاجات وتقديم التوصيات.
الاقتصاد/ التوفير	تقليل تكاليف الموارد المستخدمة بالنسبة إلى نشاط من الأنشطة الرقابية مع وضع النوعية الملائمة في الاعتبار.
الفعالية	مدى تحقيق الأهداف والعلاقة بين التأثير المقصود والتأثير الحقيقي لنشاط من الأنشطة.
الكفاءة	العلاقة بين الإنتاج في شكل سلع أو خدمات أو غيرها من النتائج وبين الموارد المستخدمة لإنتاجها.
المعايير الميدانية	الإطار الذي يحقق المدقق من خلاله وبانتظام هدف الرقابة بما في ذلك التخطيط للعملية الرقابية والإشراف عليها وجمع الإثباتات الكافية ذات الصلة والتكلفة المعقولة والدراسة والتقييم الملائمين للمراقبة الداخلية.
النظم المالية	الإجراءات الخاصة بإعداد معلومات موثوق منها حول

المعاملات المالية وتسجيل تلك المعلومات وإعداد التقارير بشأنها.	
النتائج والتوصيات والإستنتاجات	النتائج هي الإثباتات المتميزة التي يجمعها المدقق للإيفاء بأهداف الرقابة. والاستنتاجات هي بيانات يستنتجها المدقق من تلك النتائج. والتوصيات هي طرق العمل التي يقترحها المدقق وتعلق بأهداف الرقابة.
العنصر الأساسي	يصبح أي أمر من الأمور أساسياً وذا أهمية كافية أكثر من كونه هاماً عندما يكون تأثيره على القوائم المالية كبيراً لدرجة يجعلها مضللة بكاملها.
المعايير العامة	المؤهلات والكفاءة، والاستقلالية والموضوعية الضروريتين، وتطبيق العناية اللازمة التي يتطلبها المدقق لإنجاز المهام المتعلقة بالجمال وبقواعد صياغة التقارير باقتدار وكفاءة وفعالية.
الإستقلالية	حرية تصرف وحدات الرقابة الداخلية في المسائل الرقابية طبقاً لمهمتها الرقابية وبدون أي نوع من التأثير أو التدخل.
الرقابة الداخلية	السبل الوظيفية التي تتلقى من خلالها الإدارة العليا لأي دائرة من الدوائر ضماناً من المصادر الداخلية بأن العمليات التابعة لهم تعمل بشكل يقلل من احتمال وقوع غش أو خطأ أو ممارسات غير فعالة أو غير إقتصادية. وتحمل الرقابة الداخلية الكثير من خاصيات الرقابة الخارجية غير انه بإمكانها تنفيذ توجيهات المستوى الإداري الذي ترفع له تقريرها.
المراقبة الداخلية	كامل نظام المراقبة المالية أو غيرها من المراقبات بما في ذلك الهيكل التنظيمي، والطرق والإجراءات والرقابة الداخلية والذي تضعه الإدارة ضمن أهداف المؤسسة للمساعدة على تنفيذ أعمال الهيئة الخاضعة للرقابة بطريقة ذات فعالية وكفاءة وإقتصادية عادية، وعلى ضمان الإلتزام بسياسات الإدارة وصيانة الأصول والموارد وضمان دقة دفاتر الحسابات واكتمالها وإصدار معلومات مالية وإدارية يعتمد عليها وفي موعدها.

رقابة التصرف	تحليل النفقات العمومية في ضوء المبادئ العامة للتصرف السليم.
رقابة الأداء	رقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية التي تنفذ بها الجهة الخاضعة للرقابة مسؤوليتها عند إستخدامها للموارد.
التخطيط	تحديد الأهداف ووضع السياسات وتحديد طبيعة الإجراءات والإختبارات الضرورية لتحقيق الأهداف ونطاق هذه الإجراءات والإختبارات ومدتها ووقتها.
المبادئ	الفرضيات الأساسية والمنطلقات غير المتضاربة والمبادئ والمتطلبات المنطقية التي تمثل الإطار العام لتطوير المعايير الرقابية.
المساءلة العامة	إلتزامات الأشخاص أو الجهات، بما في ذلك المنشآت العمومية والشركات التي توكل إليها الموارد العمومية لتكون مسؤولة عن النواحي المالية والإدارية والبرامج الموكولة إليها ورفع التقارير لماضي هذه المسؤوليات.
الرقابة النظامية	شهادة المساءلة المالية للهيئات المسؤولة وتشمل فحص السجلات المالية وتقييمها وإبداء الرأي حول القوائم المالية، وشهادة المساءلة المالية للإدارة الحكومية إجمالاً، ورقابة النظم والمعاملات المالية بما في ذلك تقييم المطابقة مع القوانين واللوائح المعمول بها، ورقابة وظائف المراقبة الداخلية والرقابة الداخلية، ورقابة أمانة ومناسبة القرارات الإدارية التي تؤخذ داخل الجهة الخاضعة للرقابة، ورفع التقارير بخصوص كل الأمور الأخرى التي قد تنجم عن الرقابة أو تتعلق بها.
التقرير	الرأي الكتابي الذي يقدمه المدقق مع ملاحظات أخرى حول مجموعة من القوائم المالية نتيجة لرقابة نظامية أو مالية، أو استنتاجات المدقق عند الانتهاء من القيام برقابة الأداء.
معايير صياغة التقارير	الإطار الذي يعتمد المدقق لإعداد تقرير حول نتائج العملية الرقابية بما في ذلك التوجيه الخاص بشكل ومحتوي التقرير الذي يعدّه المدقق.

<p>أحد المتطلبات الضرورية في الرقابة ويقتضي القيادة والتوجيه والمراقبة المناسبة في جميع المراحل لضمان الربط الفعال الكفؤ بين الأنشطة والإجراءات والاختبارات التي تنفذ والأهداف المزمع تحقيقها.</p>	<p>الإشراف</p>
--	----------------

## الرقابة والتكنولوجيا

### الأهداف:

- بيان دور التكنولوجيا في تطوير عمل الرقابة
- استخدام النماذج المحوسبة
- الاطلاع على نماذج أنظمة محوسبة

### دور الحاسوب في الرقابة الحكومية

لا تختلف أهداف الرقابة الداخلية في ظل النظام المحاسبي المؤتمت عنها في ظل النظام المحاسبي اليدوي ومع ذلك فإن تباين طبيعة مشكلات الرقابة في النظام المحاسبي اليدوي سوف ينعكس أثره على وسائل تخصيص مقومات الرقابة الداخلية في ظل استخدام النظم المؤتمتة والتي تتطلب ما يلي:-

- ✓ فصل واضح بين المسؤوليات داخل إدارة تشغيل الحاسب الآلي
- ✓ وضع إجراءات دقيقة وواضحة لمعالجة عمليات الدائرة.
- ✓ وجود مجموعة ملائمة من المستندات والسجلات
- ✓ وجود مجموعة من الأفراد مؤهلين تأهيلاً كافياً
- ✓ توافر رقابة مادية على الأصول والسجلات تتمثل في تحقيق:-

1. الرقابة على الحاسب الآلي

2. الرقابة على البرامج وملفات البيانات

<sup>1</sup> دورة الحاسب الحكومي، محور الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية 12-

✓ الحماية المادية للحاسب والبرامج وملفات البيانات.

## حوسبة أعمال تطوير الرقابات الداخلية

الإجراءات الفنية الخاصة بحوسبة أعمال تطوير الرقابات الداخلية:

1. دراسة مدخلات ومخرجات النظام وتحديد المنهجيات المحتملة للحوسبة واختيار أفضل منهجية مناسبة.
2. تصميم قاعدة بيانات خاصة بحوسبة أعمال قسم تطوير الرقابات الداخلية
3. حوسبة نماذج إدخال البيانات المتفق عليها مع قسم تطوير الرقابات الداخلية باستخدام تقنية الـ Web
4. نشر نماذج إدخال البيانات على موقع وزارة المالية الخارجي بحيث يتم إدخال هذه البيانات مباشرة من قبل المعنيين
5. ترحيل البيانات المدخلة عن طريق النماذج المنشورة في الموقع إلى قاعدة البيانات مباشرة
6. تطوير برنامج محوسب خاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية يحتوي على تقارير ومخططات بيانية وخلصات ربعيه وسنوية

## إجراءات سير العمل<sup>1</sup>

1. إستحداث بند في موقع وزارة المالية الخارجي على الانترنت خاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية
2. تزويد وحدات ومديريات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الرسمية بأرقام وكلمات سرية خاصة بكل جهة .
3. الدخول إلى موقع وزارة المالية الخارجي على الانترنت ثم الدخول إلى البند الخاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية

<sup>1</sup> <http://www.mof.gov.jo>

4. تقوم مديريات الرقابة الداخلية بتعبئة النماذج المعتمدة بالبيانات المطلوبة وحفظها تلقائياً

5. يقوم قسم تطوير الرقابات الداخلية بالدخول إلى البرنامج المحوسب واستخراج التقارير وإجراء اللازم عليها.

## نظام الرقابة الداخلية المحوسب

### نموذج وزارة المالية

Record 1/1

رقم تأديبة	قيمة التأديبة قبل لاقطح	مادة مشروع
1		
2		
3		
4		
5		

**AudDpstFrm - [أمانات]** Window | خروج | سلفات | إقاضي | حقن | إقاضي | ملف | استفسار |

رقم المدقق: ١٠  
مفي رمضان صالح

وزارة المانية  
نظام لرقابة الداخلية

التاريخ: ٢٠٠٦/٠٢/٠٧

اسكنسار

**حركات تأديبات الأمانات**

تاريخ التدقيق: ٢٠٠٦-٠٢-٠٧

رقم حساب الامانة: ١ ٣

رقم الأمانة:

رقم القافية:

رقم المسند كسوية:

رقم مسند كسوية:

تاريخ القافية:

اسم المستفيد	المبلغ قبل التدقيق	إقضاءات	رقم الصرف	تاريخ الصرف
<input type="text"/>				

وصل هيفي مليون كسلسل:  ليو:  ان:  ما صرف منه:

الإجمالي:

الأقضاءات:

التوفورات:

اسم مدقق الحركة:

ت. مدقق الحركة:

تدقيق القافية:

حذف التدقيقي:

Enter a query: press F0 to execute, Ctrl-q to cancel.  
Record: 7/1 | Enter-Query

Windows taskbar: Start | 10.36.12.10... | AudDpstFrm... | Document1 - M... | 12:12 م

**AudDpstFrm - [سلفات]** Window | خروج | أمانات | إقاضي | حقن | إقاضي | ملف | استفسار |

رقم المدقق: ١٠  
مفي رمضان صالح

وزارة المانية  
نظام لرقابة الداخلية

التاريخ: ٢٠٠٦/٠٢/٠٧

اسكنسار

**حركات تأديبات السلفات**

تاريخ التدقيق: ٢٠٠٦-٠٢-٠٧

رقم القافية:

رقم الصرف:

تاريخ الصرف:

اسم الجهة	نوع السلفة	س	المبلغ قبل التدقيق	إقضاءات	رقم تشيك
<input type="text"/>					

الإجمالي:

الأقضاءات:

التوفورات:

اسم مدقق الحركة:

ت. مدقق الحركة:

تدقيق القافية:

حذف التدقيقي:

Enter a query: press F0 to execute, Ctrl-q to cancel.  
Record: 7/1 | Enter-Query

Windows taskbar: Start | 10.36.12.10... | AudDpstFrm... | Document1 - M... | 12:13 م

## الهدف العام لوحدة الرقابة المالية والإدارية

تهدف وظيفة الرقابة المالية والإدارية إلى مساعدة الإدارة العليا على التأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق الخطط والسياسات المرسومة، وإلى تزويد الإدارة العليا بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع، وذلك من خلال التقارير الدورية التي تعدها وحدة الرقابة بهدف إحكام الرقابة والتقييم والمساءلة.

وعادة تتكون وحدة الرقابة المالية والإدارية على:

1. مدير الوحدة
2. المدقق المالي
3. المدقق الإداري

## الهدف العام لوظيفة مدير وحدة الرقابة المالية والإدارية:

التأكد من سلامة الإجراءات والمعاملات المالية والإدارية، وتدقيقها وإجازتها للصرف، وتحديد مدى مطابقتها للقوانين والتشريعات المعمول بها، وتدقيق الموازنات والقوائم المالية لمختلف المديرات والأقسام في الوزارة، والتأكد من أن الأهداف المحددة يتم تحقيقها وفق الخطط والبرامج الموضوعية، وتزويد الوزير بالمعلومات والبيانات والتقارير لغايات أحكام الرقابة والتقييم والمساءلة.

## مهام وواجبات وظيفة مدير وحدة الرقابة المالية والإدارية:

- ✓ إقتراح الخطط والبرامج الهادفة إلى تطوير وحدة الرقابة المالية والإدارية وترجمة السياسات والأهداف إلى خطط طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل والإشتراك في تنفيذها بالتنسيق مع الفريق العامل بالوحدة.
- ✓ تطوير أنظمة الرقابة المالية والإدارية والعمل على إدخال وسائل ضبط جديدة ومتطورة، بعد موافقة معالي الوزير/ عطوفة الأمين العام عليها.

- ✓ التأكد من قيام جميع المديریات والأقسام بالأعمال والإجراءات المالية والإدارية بالشكل الصحيح ووفق القوانين والأنظمة والتشريعات التي تحكم العمل في الوزارة.
- ✓ متابعة قيام مختلف المديریات والأقسام بالوزارة بالإجراءات التصحيحية الواردة بتقارير التدقيق المالية والإدارية، وتقديم التوجيهات اللازمة للمرؤوسين لأداء مهامهم بالشكل الصحيح.
- ✓ إجراء دراسات خاصة بعمل الوزارة لكشف المخالفات والتجاوزات المالية والإدارية والتأكد من تصويبها أو تبريرها.
- ✓ دراسة وتقييم القرارات الإدارية والمالية للتأكد من انسجامها مع التشريعات والقوانين المعمول بها والتحقق من تنفيذها.
- ✓ التحقق من أن الموارد قد تم تحصيلها في مواعيدها وتوثيقها بالسجلات الخاصة بها، وإستخدامها في الأوجه المخطط لها.
- ✓ التحقق والتأكد من صحة وأصولية السجلات والوثائق والمستندات والملفات.

### المدقق المالي

#### الهدف العام لوظيفة المدقق المالي:

مراجعة وتدقيق كافة المستندات المالية والمتعلقة بالإنفاق من كل المصادر المالية للوزارة، والتأكد من تطبيق كافة الإجراءات والتشريعات المالية والمحاسبية بالوزارة بشكل صحيح ودقيق، ومراجعة الموازنات والقوائم المالية، وإبراز المخالفات والانحرافات المالية والتأكد من تصويبها أو تبريرها، ورفع المذكرات اللازمة لمدير الوحدة.

#### مهام وواجبات وظيفة المدقق المالي:

- ✓ تدقيق المعاملات والمستندات المالية والقيود المحاسبية ومستندات الصرف والقبض وغيرها من الوثائق المتعلقة بها، والتأكد من صحة تسجيلها وترحيلها وترصيدا وتبويبها وفق الأصول والمبادئ المحاسبية

- 
- 
- والتشريعات المعمول بها، وتحري وجود إنحرافات أو مخالفات وإبرازها  
ومعرفة أسبابها وتصويبها في حال وجودها.
- ✓ فحص وتدقيق القوائم المالية والموازنات في نهاية كل فترة مالية، ومراجعة  
التقارير المالية والتحقق من وجود أخطاء وتصويبها، وإجراء دراسات  
حول كشف المخالفات والإنحرافات المالية، وإبداء الرأي في أي موضوع  
مالي بناء على طلب مدير الوحدة أو الوزارة.
- ✓ التأكد من صحة وسلامة تطبيق التشريعات والسياسات المالية والقوانين  
والأنظمة والبلاغات الرسمية وتعليمات الضبط الداخلي التي تحكم  
العمل داخل الوزارة.
- ✓ تحديد الوضع المالي من خلال تحليل السجلات والقوائم المالية والمحاسبية  
والتأكد من أن البيانات الواردة بها صحيحة.
- ✓ التأكد من حفظ السجلات المالية والمحاسبية وحسن إستخدامها، وفتح  
وتنظيم سجلات خاصة بأعمال التدقيق المالي.
- ✓ تدقيق عمليات تخصيص الأموال والتأكد من أن إستخدام الموارد قد تم  
وفق الأهداف والسياسات المالية الموضوعية.
- ✓ تدقيق تقرير الموقف المالي الشهري، والتأكد من تطابق الكشوفات،  
ومطابقتها مع سجلات التأديبات والسلف، والتأكد من صحة الحوالات  
المالية والمناقلات.
- ✓ إعداد التقارير الدورية المتعلقة بأعمال التدقيق المالي وتقديم نتائج  
التدقيق لمدير وحدة الرقابة المالية والإدارية، وإرفاق الإقتراحات اللازمة  
ومتابعة قيام مختلف المديریات والأقسام بتنفيذ الإجراءات التصحيحية  
الواردة في تقارير التدقيق المالية.
- ✓ تحقيق أهداف وحدة الرقابة المالية والإدارية من خلال تطبيق الخطط  
والبرامج المعتمدة.

## المدقق الإداري

### الهدف العام لوظيفة المدقق الإداري:

مراجعة وتدقيق كافة العمليات المتعلقة بالشؤون الإدارية للوزارة، والتأكد من تطبيق كافة الإجراءات والتشريعات ذات الخصوص بشكل صحيح ودقيق، ومراجعة القرارات والبلاغات الصادرة حولها والتأكد من تنفيذها، ورفع المذكرات اللازمة لمدير الوحدة.

### مهام وواجبات وظيفة المدقق الإداري:

- ✓ التدقيق على سجلات السيارات العاملة بالوزارة، وفحصها بشكل دوري ومفاجئ للتأكد من سلامة القيد بها، ومراجعتها وإعداد التقارير المتعلقة بالسيارات من حيث حركتها وجاهزيتها وإجراءات صيانتها.
- ✓ إعداد التقارير الدورية المتعلقة بأعمال التدقيق وتقديم نتائج التدقيق لمدير وحدة الرقابة المالية والإدارية، وإرفاق الإقتراحات اللازمة ومتابعة قيام مختلفة المديریات والأقسام بتنفيذ الإجراءات التصحيحية الواردة في تقارير التدقيق.
- ✓ إعداد التقارير الدورية حول الأنشطة والإنجازات التي تم تحقيقها ورفعها إلى مدير الوحدة.
- ✓ التأكد من صحة وسلامة تطبيق التشريعات والسياسات والقوانين والأنظمة والبلاغات الرسمية وتعليمات الضبط الداخلي التي تحكم العمل داخل الوزارة.
- ✓ الإشتراك بعضوية لجان الجرد الدوري والمفاجئ بهدف الفحص والتحقق من مطابقة سجلات الموجودات مع الواقع في المستودعات، إضافة للإشراف المستمر على جاهزية المستودعات من حيث النظافة والترتيب والتصنيف السليم لموجودات المستودعات، بما فيها المستودعات المخصصة لحفظ الملفات ومنها ملفات الموظفين.

## محتويات الرقابة الإدارية

### الرقابة الإدارية وتشمل الرقابة على :

1. الرقابة على القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين
2. الرقابة على المناقصة العامة
3. الرقابة على المناقصة المحدودة
4. الرقابة على الشراء الموحد
5. الرقابة على إجراءات المزايدة
6. الرقابة على المستودعات (المخازن)
7. متابعة تنفيذ العقود
8. متابعة العقود

### 1. الرقابة على القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين تتم على النحو التالي:

- ✓ الرقابة على القرارات المتعلقة بالتعيين وتتم على النحو التالي:
- أن الجهة التي أصدرت قرار التعيين هي صاحبة الإختصاص
- أن الموظف الذي تم تعيينه في الخدمة العامة تنطبق عليه شروط التعيين
- توفر وظيفة شاغرة للموظف المعين
- إن الموظف قد نفذ قرار التعيين وباشراً العمل المكلف به.

### ✓ الرقابة على قرارات الترفيع وتتم على النحو التالي:

- ليتم ترفيع الموظف إلى الراتب والدرجة الأعلى لا بد من التأكد من وجود درجة شاغرة من جدول تشكيلات الوظائف.
- توفر الكفاءة لدى الموظف في تنفيذ المهام والواجبات الوظيفية من خلال تقارير تقييم الأداء الوظيفي
- توفر المؤهل العلمي للموظف أو الدورات والبرامج التدريبية التي حصل عليها.

- أن الموظف قد أمضى مدة كافية في مربوط الدرجة وحسب نظام الخدمة المدنية
- عدم تعرض الموظف لأي عقوبات أو إجراءات تأديبية خلال فترة معينة.
- ✓ الرقابة على قرارات الإنتداب وتتم على النحو التالي:
- وجود قرار بالإنتداب موقعاً من صاحب الإختصاص
- أن الموظف المنتدب قد أمضى المدة القانونية للإنتداب التي نص عليها نظام الخدمة المدنية
- أن الموظف الذي تم انتدابه يستوفى كافة رواتبه وعلاواته من الوظيفة التي انتدب اليها.
- ✓ الرقابة على قرارات النقل وتتم على النحو التالي:
- أن قرار النقل صادر عن الجهة المختصة
- أن قرار النقل جاء لمصلحة العمل
- أن الموظف الذي صدر قرار بنقله قد صرفت له العلاوة المقررة بالتشريعات النافذة
- ✓ التدقيق على قرارات الإعارة وتتم على النحو التالي:
- وجود طلب خطي من الموظف يقابله كتاب من الجهة الداعية للإعارة
- وجود موافقات رسمية من جهة الإختصاص بإعارة الموظف
- الإلتزام بالتشريعات النافذة بهذا الخصوص.
- ✓ التدقيق على قرارات منح العلاوة الدورية أو التشجيعية وتتم على النحو التالي:
- لا بد من التحقق من العلاوة الأساسية والتي تشمل العلاوة الفنية وعلاوة الدرجة وعند منح هذه العلاوة لا بد أيضاً من التحقق من صحة إحتسابها وهل يستحق الموظف هذه العلاوة من خلال مراجعة مؤهلاته العلمية وخبراته العملية.

- لا بد من التحقق من العلاوة الإضافية والتي تمنح للوظائف التي يترتب على شاغلها مسؤولية مالية وعند منح هذه العلاوة يجب التحقق من ممارسة الموظف للوظيفة التي منح من أجلها هذه العلاوة ومن توفر المؤهلات والخبرات العلمية المطلوبة
- عند منح الموظف علاوة شخصية أو غلاء معيشة يجب التأكد من عقد الزواج وشهادة ميلاد للأولاد وملاحظة عدم تجاوزهم السن القانونية التي تمنح على أساسها العلاوات.
- أما بما يتعلق بالمكافآت والعلاوات التي يتم صرفها للموظفين نتيجة جهودهم المبذولة في العمل وتطويره أو نتيجة إبداعهم في مجالات العمل فلا بد من التحقق من عدم مخالفة القرارات للتشريعات النافذة وأن القرار صدر من الجهة المختصة وأن هذه القرارات معتمدة حسب الأصول بالإضافة إلى وجود تقارير من المرجع المختص للموظف تثبت كفاءته وإبداعه.

✓ الرقابة على قرار الوقف عن العمل وتتم على النحو التالي:

- أن التشريعات النافذة تسمح بتمديد الخدمة بعد بلوغ سن التقاعد وان سنوات التمديد لا تزيد عن الحد المسموح به في التشريعات النافذة
- ان الجهة التي اصدرت قرار التمديد هي صاحبة اختصاص.

✓ الرقابة على قرار الموافقة على منح الإجازات بدون راتب وتتم على النحو التالي:

- وجود طلب خطي من الموظف يطلب فيه الإجازة بدون راتب مبيناً فيه أسباب هذا الطلب والمدة المطلوبة للإجازة.
- صدور القرار بمنح الإجازة من جهة الاختصاص
- إن التشريعات النافذة تسمح بمنح هذه الإجازات
- وقف راتب الموظف الذي منح إجازة بدون راتب من تاريخ قرار منحها وحتى مباشرة العمل بالرجوع إلى سجلات الرواتب

- ✓ التدقيق على قرار منح الإجازات المرضية وتتم على النحو التالي:
- وجود تقرير طبي من طبيب مختص أو من لجنة طبية حسب واقع الحال مصدقاً حسب الأصول ومبيناً فيه ان الموظف قد راجع الطبيب أو اللجنة الطبية وموضحاً فيه حالة الموظف ومدة الإجازة الممنوحة له.
- عدد أيام الإجازة الممنوحة للموظف سواء من الطبيب أو اللجنة الطبية وأنها ضمن صلاحيات كل منهم.
- عدم تجاوز الإجازات المرضية للحدود التي يسمح به نظام الخدمة المدنية وبخلاف ذلك يجب على المدقق لفت النظر لذلك مع المطالبة باسترداد النفقات المصروفة للموظف دون وجه حق والمطالبة بتطبيق نصوص نظام الخدمة المدنية.
- ✓ قرار الموافقة على الإجازات الدراسية وتتم على النحو التالي:
- وجود طلب خطي من الموظف يطلب فيه إجازة دراسية مبيناً فيه مدة الإجازة المطلوبة للجامعة أو الكلية التي سيدرس بها وإثبات الحصول على قبول من الجامعة أو الكلية والتخصص الذي سيدرسه.
- صدور القرار من الجهة صاحبة الإختصاص بمنح الإجازة حسب التشريعات النافذة وأن يتأكد المدقق كذلك بأن التشريعات تسمح بهذه الإجازات
- وقف راتب الموظف الذي منحت له الإجازة بدون راتب منذ تاريخ صدور قرار الموافقة على الإجازة والتأكد من ذلك عن طريق فحص سجلات رواتب الموظفين.
- ✓ الرقابة على القرارات المتعلقة بإيفاد الموظفين في بعثات علمية وتتم على النحو التالي:
- قيام الجهة بالتعميم عن توفر بعثات علمية على جميع الموظفين يحدد من خلاله الشروط الواجب توفرها والتي تشتمل في معظم الأحيان تحديد

المؤهل العلمي والتخصص والخبرة الوظيفية (عدد سنوات الخدمة) وآخر بعثه أو دورة تدريبية شارك فيها الموظف.

- توقيع الموظف على العقد والإقرار الذي يضمن حقوق الدولة
- إن موضوع الإيفاد يتعلق بطبيعة عمل الجهة الموفدة
- المدة الزمنية التي سيقضيها الموظف في البعث العلمية.
- ✓ التدقيق على وقائع الإرتباط المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة وتتم على النحو التالي:

- إن قرار إنهاء الخدمة صادر عن جهة ذات اختصاص
- إن الموظف الذي أنهيت خدماته لم يعد بذمته أي شيء وليس بعهدته أموال للوزارة.
- أن التشريعات المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة قد تم تطبيقها حسب الأصول وأن المكافأة قد تم احتسابها بدقة وأنه قد تم إقتطاع كافة المبالغ المستحقة على الموظف.

- ✓ التدقيق على قرار مكافأة إنهاء الخدمة للموظف عند وفاته وتتم على النحو التالي:

- وجود شهادة وفاة أصلية
- وجود حصر إرث وإن مستند الصرف قد تم تنظيمه حسب التشريعات النافذة
- أنه قد تم حساب المكافأة حسب التشريعات النافذة
- أنه قد تم إقتطاع أية مستحقات على الموظف من هذه المكافأة.
- ✓ التدقيق على قرار مكافأة إنهاء الخدمة ( بقرار أو بناء على حكم القانون)

وتتم على النحو التالي:

- إن قرار إنهاء الخدمة يتفق مع التشريعات النافذة
- أن قرار إنهاء الخدمة صادر عن جهة ذات اختصاص
- أن المكافأة المصروفة تم حسابها بطريقة سليمة

- أن الجهة قد إستوفت كافة حقوقها من الموظف الذي أنهيت خدمته وأنه لم يعد في ذمة الموظف أي شيء لتلك الجهة.
- ✓ الرقابة على قرار قبول الإستقالة
- أن هناك طلب خطي من الموظف بالإستقالة
- أن قرار قبول الإستقالة قد تم وفقاً للتشريعات النافذة
- أنه تم اقتطاع اية مستحقات على الموظف عند صرف مكافأة الإستقالة
- ✓ التدقيق على بدل التنقلات.
- وجود قرار من جهة الإختصاص بمنح هذا البدل سواء كان ذلك يتعلق باقتناء الموظف لسيارة أو بدل تنقلات
- التأكد من توافر الشروط اللازمة لمنح هذا البدل وفقاً للتشريعات بحيث يراعي فيه المسافات والقيمة وغيرها.

2. الرقابة على المناقصة العامة: بحيث تعتبر طريقة المناقصة العامة هي الطريقة الأساس التي يجب أن يتم الشراء أو إحالة الأعمال على أساسها.

3. الرقابة على المناقصة المحدودة: تختلف المناقصة المحدودة عن المناقصة العامة في النواحي التالية:

- ✓ يدعى مقدمو العطاءات إلى الإشتراك في المناقصة المحدودة بموجب خطابات خاصة ترسل بالبريد المسجل أو تسلم باليد في حين يتم الإعلان عن المناقصة العامة من خلال الصحف.
- ✓ يقتصر الإشتراك في المناقصة المحدودة على مؤسسات معينة خاصة تكون متميزة عن غيرها في كفاءتها وتخصصها.

4. الرقابة على الشراء المباشر: حيث يحق لشخص مفوض في الوحدة الشراء ضمن سقف محددة من المبالغ بشكل من مقدمي العروض لذا عليه

التحقق بأنه قد تم تشكيل لجنة للشراء وفق هذه الطريقة وبأن الشراء قد تم وفق الشروط التي حددتها القوانين والأنظمة والتعليمات سارية المفعول.

5. الرقابة على إجراءات المزايدة: عندما تصبح أية لوازم في جهة معينة غير صالحة للإستعمال أو يكون هناك لوازم فائضة عن الحاجة وبعد أن تستنفذ جميع الطرق للإستفادة بصورة إقتصادية فيجب أن يتم بيع تلك اللوازم بالمزايدة بطريقة الظروف المختومة ولتنفيذ مراقبة المزايدة على المدقق التحقق مما يلي:

✓ إستنفاد جميع الطرق الممكنة للإستفادة من هذه اللوازم بصورة إقتصادية في نفس الوحدة أو الوحدات الأخرى.

✓ وجود شهادات من أشخاص خبراء أو فنيين يؤكدون عدم صلاحية اللوازم

✓ وجود قرار من مرجع مختص بالموافقة على بيع اللوازم بطريقة المزايدة وانه تم الإلتزام بكافة الإجراءات المتعلقة بها كالإعلان عن تفاصيل الأصناف وكافة الشروط المتعلقة بالموضوع.

✓ وجود كتاب تشكيل لجنة البيع وصلاحياتها والتحقق من انه تم تحديد السعر التقديري العادل للوازم المعدة للبيع.

✓ مراجعة كشوفات الجرد المعتمدة من المستودع أو جهة صاحبة الإختصاص المعدة خصيصاً لبيع اللوازم والتأكد من تحديد أصنافها وكمياتها وأوصافها ومطابقة عينة من اللوازم المعدة للبيع مع المعلومات الواردة بهذه الكشوفات.

✓ إعداد سند إخراج باللوازم المعدة للبيع موقعاً من أمين المستودع

✓ إجراء مراجعة للشروط العامة والخاصة بعملية البيع والتحقق مما اذا كانت المزايدة قد تمت بشكل علني أو بالظرف المختوم

- ✓ إحضار شخص للمناداة اذا كانت المزايدة علنية وتسجيل أسماء المزايدين من قـل اللجنة وتحصيل التأمينات اللازمة منهم حسب الشروط العامة ورد باقي التأمينات المؤقتة لمن لم يرسـي عليهم المـزاد.
- ✓ ان يـبع اللـوازم قـد تم إلى المـزايد الـذي دـفع أعلى سـعر وأن سـند الإخـراج قـد عـزز بـرقـم وتـاريخ وقيـمة سـند القـبـض.
- ✓ ان اللـوازم الـتي تم تـسليمها للمـزايد هـي نـفسها الـتي كان مـعلنأ عـنها وأنها مـحصـورة بـكشـوفات الجـرد.
- ✓ إـعداد مـحـضر بـالمـزايدة يـشـمـل كـافة الأـحـداث الـتي تـمـت وأسـماء المـزايد وتأميناتهم ومبالغ المزايدة حتى اتخاذ القرار النهائي من اللجنة المختصة على المزايد الذي دفع أعلى سعر بها.
- ✓ أن سـعر الـبيع كان أعلى أو في حـدود الـأسـعار التـقـديرية المـحددة مسـبقاً من قـبل جـهة الـاختـصاص.

6. الرقابة على المستودعات (المخازن): على المدقق المكلف بإجراء الرقابة على المستودعات ان يكون على دراية كافية بالقوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح النافذة في الجهة موضع الرقابة وان يقوم بدراسة وتحليل الهيكل التنظيمي لهذه الجهة للتعرف على المسؤوليات والصلاحيات وان يقوم بدراسة دليل إجراءات العمل في هذه الجهة والقرارات الصادرة عن الإدارة وكذلك تقارير وحدات الرقابة الداخلية لتقويم نشاطها. ونظراً لما تحتوية المستودعات من لوازم تقدر قيمتها بمبالغ مالية فإن الرقابة عليها تعتبر ذات أهمية بالغة وعند تنفيذ مثل هذه الرقابة فلا بد من التركيز على ما يلي:

- حجم المخزون ومدى حركته ودوراته
- نوعية نظام التوزيع ومدى كفاءة تسهيلات التخزين
- قرب أو بعد مصادر الحصول على المخزون

- نوعية المواد المخزنة وحالة المستودعات وكذلك حالة المخزون (جيد، بطيء، غير صالح)
  - السجلات والنماذج المالية المستخدمة في المستودعات والدورة المستندية.
  - الموظفون المسؤولون عن هذه المستودعات.
- وعند ممارسة الرقابة المتزامنة يتم التركيز على عمليات الجرد من حيث اتصاله المباشر بالمواد (دفترى، فعلي) أو من حيث زمن اجرائه (دوري، مستمر، مفاجئ)
- والجرد هو حصر المواد فعلياً ومطابقتها دفترياً الأمر الذي يمكن الإدارة من معرفة مقدار المواد المخزنة من كل صنف والتأكد من عدم الاستلام الخاطئ واكتشاف التداخل فيما بين الأصناف وتحديد الراكد من التخزين لكل صنف ويعتبر الجرد من أهم الوسائل للرقابة المباشرة على المواد من حيث النوع والمقدار والزمن والمكان وفيما يلي إستعراض لأنواع الجرد:

#### أ. أنواع الجرد من حيث الاتصال المباشر بالمواد ويقسم إلى نوعين:

- الجرد الدفترى:** ويقصد به تحديد أرصدة أصناف المواد الواجب توافرها بالمخازن وذلك من واقع الدفاتر والسجلات والبطاقات ويكشف هذا النوع من الجرد الإختلافات ما بين الدفاتر والسجلات والبطاقات نتيجة للخطأ أو السهو في عمليات القيد أو نتيجة لضعف نظام الرقابة الداخلية للمخازن الأمر الذي يتطلب البحث في أسباب الإختلافات وتصحيحها ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن الإعتماد على هذا النوع من الجرد بصفة قطعية حيث أنه لا يعدو كونه ورقاً لذلك يجب تدعيمه بالجرد الفعلي.
- الجرد الفعلي:** ويقصد به حصر الأصناف مادياً بوحدة القياس المستخدمة لكل صنف ومطابقة أرصدها الفعلية بالأرصدة الدفترية وبحث أسباب الفروق وتصحيحها وإتخاذ ما يلزم بشأنها من إجراءات.

- ويحتاج هذا النوع من الجرد إلى جهد أكبر ووقت أطول مما يحتاج إليه الجرد الدفترى إلا أنه يحقق معظم أغراض الجرد وأهمها:
- ✓ إكتشاف أخطاء القيد
  - ✓ إكتشاف الأخطاء في صرف المواد
  - ✓ إكتشاف الأخطاء فس إستخدام وحدة القياس
  - ✓ إكتشاف الفاقد في الأصناف نتيجة للعوامل الطبيعية أو نتيجة للتلاعب والإختلاس
  - ✓ إكتشاف الحالات التي لم تتبع فيها النظم أو التعليمات المقررة في الصرف أو التوريد من وإلى المخازن.
  - ✓ إكتشاف نقاط الضعف في الدورة المستندية ونظام الرقابة الداخلية للمخازن.

#### **ب. أنواع الجرد من حيث زمن إجرائه ويقسم إلى ثلاثة أنواع:**

1. الجرد الدوري : ويتم هذا النوع من الجرد بصفة دورية منتظمة عادة كل سنة ويتناول جميع اصناف المواد
  2. الجرد المستمر: ويتم هذا النوع من الجرد على مدار السنة وفقاً لبرنامج محدد بحيث يتم جرد كل صنف مره أو عدة مرات خلال السنة
  3. الجرد المفاجئ: ويتم بصورة مفاجئة ودون إعلام مسبق ويعد نوعاً من أنواع التفتيش ويتم الجرد على بعض الأصناف بطريقة اختبارية وذلك للأطمئنان على سلامة العمل في المخازن وسلامة نظام التدقيق الداخلي على المخزون
- ويجب أن تتم عملية الجرد وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح الصادرة في هذا الشأن والتي يجب أن تتضمن ما يلي:
- ✓ أن يقوم بعملية الجرد أكثر من شخص وذلك لضمان الرقابة من جهة الأخطاء

- ✓ ان تتم عملية الجرد على نماذج معدة خصيصاً لهذا الغرض والتي يجب ان تتضمن اسم المخزن واسم الصنف ورقمه وتاريخ الرصيد الفعلي والرصدي الدفترى والعجز والزيادة
- ✓ يجب على القائمين بعملية الجرد وضع علامات على السجلات والبطاقات بما يفيد الجرد والتوقيع على الرصيد.
- ✓ إعداد محضر بعملية يوقع عليه القائمون بالجرد وأمين المخزن والمختص.

هذا وقد تظهر عملية عجز أو زيادة وبالتالي يوضح كيفية التعامل مع هاتين الحالتين:

#### **العجز والزيادة:**

العجز والزيادة هما فروق بين أرصدة الأصناف الفعلية وأرصدها الدفترية، والتي قد تحدث لعدة أسباب من بينها عدم دقة وسيلة القياس المستعملة أو نتيجة للعوامل الطبيعية أو نتيجة لعدم دقة عملية الجرد نفسها لكبر حجم المواد الخاضعة للجرد وكثرة عدد القائمين بها ويمكن أن تكون ناتجة عن تلاعب وإختلاس وللتحقق من الفروق ينبغي إتباع ما يلي:

#### **1. الإستفسار من أمين المخزن:**

- ينبغي قبل إعداد تقرير بوجود عجز أو زيادة لأي صنف الإستفسار من أمين المستودع عن أسباب الفروقات وذلك للأسباب التالية:
- ✓ قد يكون الصنف مخزناً في أكثر من موقع بالمخزن يعرفها أمين المخزن وحدة
- ✓ قد يخطئ القائم بالجرد في تمييز الأصناف ويمكن لأمين المستودع تصحيح ذلك.

✓ إن إعطاء الفرصة لأمين المستودع لإبداء رأية يمكن من التوضيح والتصحيح مما يبين ما اذا كان الفرق ناتجاً عن عدم قيام أمين المستودع بأداء واجبه بالشكل الصحيح أم بسبب خيانتة للأمانة

2. التحقق من الفروق:

عندما يتفق القائم بالجرد مع امين المستودع على وجود الفرق يختلف الإجراء على حساب قيمة الفرق فالفرق الكبيرة تستدعي اهتماماً أكثر من الصغيرة كما ان العجز يستدعي الاهتمام أكثر من الزيادة وقد تكون الفروق ناتجة عن أسباب طبيعية وتتوقف درجة التحقق من الفروق واجراءته على الظروف والقيمة في كل حالة وإلى جانب ذلك فإنه لا بد من أتباع التسلسل في التحقق من حقيقة الفرق على النحو التالي:

✓ يتم تدقيق سجل المخزون وسجل مراقبة المخزون منذ تاريخ آخر جرد للتأكد من عدم وجود خطأ في القيود ويتم تدقيق الجرد الدفترى الذي تم لمطابقة دفتر مراقبة المخزون قبل الجرد الفعلي.

✓ يتم التأكد من وحدة القياس المستخدمة من حيث عدم إستخدام وحدات قياس عند الصرف تختلف عن وحدة القياس عند التوريد

✓ فحص الأصناف المتشابهة للتحقق من عدم وجود تداخل بينها يؤدي إلى عجز في بعض تلك الأصناف وزيادة في أصناف اخرى

✓ فحص مستند المخزن لحركات الصنف الكبيرة الهامة التي قد تؤدي إلى حدوث الفرق

✓ إذا لم يكتشف سبب الفرق يتم مراجعة كافة مستندات حركة الصنف منذ اخر جرد

✓ فحص عملية الجرد من قبل أشخاص لديهم خبرات تفوق خبرات القائمين به

✓ فحص نتيجة آخر جرد للتأكد من عدم وجود فرق به فربما كان الفرق ناتجاً عن عملية الجرد السابقة والذي أثر على بيانات الجرد الحالي

---

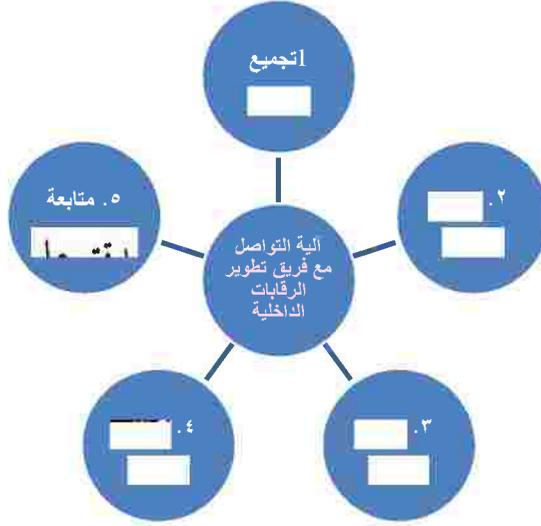
---

✓ الرجوع إلى الجهات المستلمة للتأكد من عدم إستلام أو صرف أو تحويل  
أو إرجاع أية بضائع دون مستند معتمد وخاصة عند إتمام العملية في غير  
أوقات العمل الرسمي بسبب الإستعجال أو الطوارئ  
✓ اتخاذ الإجراءات القانونية في حالات حدوث سرقة أو إختلاس  
✓ يعاد عند اللزوم احكام إجراءات الأمن والتحفظ على المستندات وبعد  
التحقق من وجود الفرق يجب اجراء عملية ضبط للسجلات والدفاتر  
والبطاقات حسب الفرق الذي تم الإقرار بوجوده واعتمد من السلطة  
المختصة.

7. الرقابة على متابعة تنفيذ العقود: لا بد من الرقابة على عقود شراء  
اللوازم، وعقود الأشغال، عقود المزايدة (لبيع اللوازم) وعقود الخدمات.

8. الرقابة على متابعة العقود: يجب متابعة محل العقد خلال فترة الصيانة،  
المتابعة المادية والفنية، كما يجب الرقابة على العقود التي تمت مراقبتها  
مسبقاً والرقابة على مدى تعديل أحكام العقد وشروطه.

## آلية الإتصال والتواصل مع فريق تطوير الرقابات الداخلية



وبما أنني ذكرت بأن من أهم نطاق عمل وحدات الرقابة المالية الداخلية المعرفة التامة بالنقاط أعلاه فأحببت أن أوضح بالتفصيل ما هي النماذج والمستندات والسجلات والتشريعات التي يجب أن يكون أي مراقب أو مدقق على علم ودراية بها.

### المستندات والدفاتر والسجلات

نصت المادة (6) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته على أنه "تتولى وزارة المالية تصميم وطباعة مجموعات المستندات والدفاتر والسجلات والوثائق وتوزيعها على الدوائر لمسكها وإستخدامها في إثبات العمليات المالية الخاصة بها وهذه المجموعات هي كما يلي:

#### أ. مجموعة مستندات القيود الرئيسية:

وهي المستندات الأساسية في إثبات العمليات المالية في دفاتر الدائرة وتتكون هذه المجموعة من:

➤ مستندات المقبوضات وتشمل:

1. وصول المقبوضات الرئيسي
2. وصول المقبوضات الفرعي

➤ مستندات المدفوعات وتشمل:

1. مستند صرف النفقات
2. مستند صرف الرواتب
3. مستند صرف أجور العمال.
4. مستند صرف المدفوعات الأخرى.

➤ مستند القيد

➤ مستند التسوية.

ب. مجموعة الوثائق المعززة لمستندات القيود الرئيسية:

1. أمر القبض (مستند القبض)

2. أمر الدفع

3. طلب المشتري المحلي

4. مستند الإدخالات

5. مستند الإخراجات

6. مستند الإلتزام

ج. مجموعة الدفاتر المحاسبية في الدائرة:

تتولى الدائرة مسك الدفاتر المحاسبية التالية:

1. دفتر اليومية العامة (دفتر يومية الصندوق)

2. دفتر الأستاذ العام

3. دفتر أستاذ الإيرادات المساعد (جدول تصنيف الإيرادات)

4. دفتر أستاذ النفقات المساعد (جداول تصنيف النفقات)

5. دفاتر الأستاذ المساعدة للحسابات الوسيطة.

د. كما يتوجب على الدائرة مسك السجلات الرقابية والإحصائية التالية:

1. سجل مراقبة المخصصات (سجل التأدية)
2. سجل الشيكات المرتجعة.
3. سجل الحساب الإجمالي.
4. سجل رواتب الموظفين.
5. سجل الرخص والوصلات والقوائم ذات القيمة المالية.
6. سجل الموجودات الثابتة
7. سجل المشاريع
8. سجل ميزان المراجعة
9. أي سجلات أخرى معتمدة من وزارة المالية.

ه. مجموعة السجلات المحاسبية في وزارة المالية:

تتولى وزارة المالية مسك السجلات المحاسبية الإجمالية التالية إضافة إلى الدفاتر والسجلات الخاصة بالدوائر:

1. سجل اليومية العامة
2. سجل الأستاذ العام
3. سجل أستاذ الإيرادات المساعد
4. سجل أستاذ النفقات المساعد
5. سجلات الأستاذ المساعدة للحسابات الوسيطة.
6. سجل دافعي الضريبة والتحققات المالية.
7. سجل رواتب الموظفين والمتقاعدين
8. سجل الحسابات الختامية.

**التقيد بالمعايير المهنية والإطار التشريعي:**

أولاً: التقيد بالإطار التشريعي للرقابة المالية

لغايات قيام وحدات الرقابة المالية الداخلية بالمهام والواجبات المكلفة بها، يجب عليها التقيد بأحكام نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 الصادر إستناداً لأحكام المادة (114) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، خاصة المهام والواجبات المحددة في أحكام المادة (8) من نظام الرقابة المالية والتي تتضمن ما يلي:

1. التأكد من صحة ودقة القيود والبيانات والمعلومات المحاسبية والقوائم المالية.
2. التحقق من فاعلية العمليات المالية المتبعة وكفاءتها.
3. حماية الموارد المالية والأصول من سوء الاستعمال.
4. التأكد من مدى الإلتزام بالتشريعات النافذة للحد من الأخطاء واكتشافها في حال وقوعها.
5. الإلتزام بالسياسات المالية المعتمدة للدوائر والوحدات الحكومية.

#### ثانياً : التقيد بالمعايير المهنية للرقابة المالية

يجب على وحدات الرقابة المالية الداخلية التقيد بالمعايير المهنية للرقابة المالية الواردة في التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية المستند إلى توصية اللجنة المركزية لمعايير الرقابة المالية إستناداً لاحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 وتشمل هذه المعايير ما يلي:

#### (1) معايير الأداء المهني للرقابة المالية ومنها:

- معيار إدارة المخاطر.
- معيار التخطيط.
- معيار التوثيق.
- معيار الأدلة.

- معيار التقارير.
- معيار التحكم المؤسسي.
- معيار الأنظمة المحاسبية.
- معيار التقيد بالتشريعات.
- معيار إدارة الموارد.

(ب) معايير السلوك الوظيفي ومنها:

- معيار الكفاءة والعناية المهنية.
- معيار الإستقلالية والموضوعية.
- معيار السرية.
- معيار الإستقامة.

### ثالثاً : التدقيق وفق خطة منهجية ومهنية ومعتمدة

تتطلب كافة نشاطات التدقيق تخطيط دقيق ومتابعة بحيث يتم تنفيذ عملية التدقيق وفقاً لخطة دقيقة يتم إعدادها من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية ويجب على المدقق ان يبذل العناية المهنية الملائمة في مجال تخطيط وتصميم برنامج التدقيق وذلك إلتزاماً بتعليمات معايير الرقابة المالية الصادرة إستناداً لأحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011، ولتحقيق ذلك يجب على وحدات الرقابة الداخلية الإلتزام بما يلي:

1. يجب على رئيس وحدة الرقابة المالية إعداد خطة لنشاطات التدقيق الداخلي مبنية على أساس تقييم المخاطر وتحديد أولويات نشاط التدقيق على الأقل مرة سنوياً وان يتم اعتماد هذه الخطة من قبل الوزير المختص أو رئيس المجلس حسب مقتضى الحال.
2. وضع خطة لكل مهمة تدقيق مسبق تمكنه من الحصول على الأدلة الكافية والمناسبة لتدقيق المعاملات والبيانات والقوائم المالية على أن تشمل هذه الخطة على ما يلي:

- 
- 
- وصف لطبيعة التدقيق.
  - تقييم لمخاطر التدقيق.
  - توقيت التدقيق.
  - إجراءات التدقيق المخطط لها.
3. مراعاة الأمور المبينة أدناه في التخطيط لمهمة التدقيق:

- أهداف النشاط الخاضع للتدقيق.
- الوسائل المناسبة لتدقيق النشاط.
- المخاطر الهامة للنشاط.
- كفاءة وفعالية أنظمة النشاط.
- فرص عمل تحسينات جوهرية على إدارة المخاطر.

### **المتطلبات الأساسية لإعداد خطة الرقابة المالية:**

يتوجب مراعاة المتطلبات الأساسية المبينة أدناه عند وضع خطة الرقابة المالية:

#### **أولاً: فحص النظام المحاسبي**

أ. الأمام بالنظام المحاسبي الذي سيقوم بتدقيق معاملاته وأن يكون على معرفة كاملة بجميع إجراءات العمل في النظام المحاسبي وأن يحدد جوانب الضعف في هذا النظام، ويمكن تعريف النظام المحاسبي (بأنه سلسلة من المهمات التي تتم بموجبها معالجة المعاملات كوسيلة لحفظ السجلات المالية)، ومثل هذا النظام لا بد أن يشمل الإعراف بالمعاملات وإحتسابها وتصنيفها وترحيلها وتلخيصها وإعداد التقارير والقوائم المالية.

ب. إستعراض الدورة المستندية للعمليات المالية في النظام المحاسبي والإمام بسير المعاملات والإجراءات التي تمر بها لإستكمال إنجازها وفقاً للواقع

الفعلي مقارنة بالتعليمات المالية المنظمة للنظام المحاسبي وقد يكون من المفيد تتبع عكسي لبعض المعاملات عبر الإجراءات التي تم إنجازها.

ج. قناعة المدقق الداخلي بتسجيل المعاملات المالية في النظام المحاسبي بشكل صحيح في السجلات المحاسبية أو الأنظمة المحوسبة، وأن النظام المحاسبي لا يستبعد من القيد أي عملية مالية إضافة إلى أن العمليات المالية التي يتم قيدها يتم ترحيلها إلى الحسابات الصحيحة بشكل دقيق وأن هذه الحسابات يتم ترصيدا بالشكل الدقيق وجميع الحسابات يتم إظهارها في التقارير والقوائم المالية وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية.

#### ثانياً : التأكد من نطاق عملية التدقيق

يجب على المدقق الداخلي التأكد من نطاق ومدى عملية التدقيق المكلف بها وفقاً لخطوة التدقيق المعتمدة المستندة للتكليف الصادر عن المرجع المختص، فقد يكون التكليف محدد لغاية معينة من الحسابات أو غير محدد لجميع حسابات المديرية أو القسم الذي يكلف بتدقيقه أو متابعة تدقيق موضوع أو معاملة معينة.

#### ثالثاً : حصول المدقق على المعلومات الأساسية

يجب على المدقق الداخلي الحصول على البيانات والمعلومات الأساسية عن الدائرة أو الوحدة أو المديرية أو القسم حسب مقتضى الحال وأن يحدد المخاطر التي يجب أخذها بعين الاعتبار والمشاكل التي قد تصادفه أثناء القيام بعملية التدقيق.

#### رابعاً : القيام بزيارات ميدانية

ينبغي على المدقق الداخلي قبل إعداد خطة وبرنامج التدقيق القيام بزيارات ميدانية لمعرفة الواقع الفعلي للجهة التي سيقوم بتدقيقها وجمع كافة المعلومات عنها من خلال الاطلاع على الواقع الفعلي.

## برنامج تدقيق الحسابات:

يُعرف برنامج تدقيق الحسابات بأنه (عبارة عن وصف لإجراءات تدقيق الحسابات التي سيتم اتباعها عند تنفيذ عملية تدقيق الحسابات لتحقيق الاهداف المطلوبة من عملية الفحص)، كما يعرف بأنه (الخطّة التي يرى المدقق ضرورة اتباعها لفحص مدى سلامة الادلة التي استخدمت في إعداد الحسابات والقوائم الختامية حتى يستطيع تحليل القوائم المالية وتقديم المعلومات اللازمة للإدارة، كما ويتضمن البرنامج الاشارة إلى الاهداف المطلوب تحقيقها والإجراءات اللازمة لتحقيق هذه الاهداف والوقت التقريبي اللازم للتنفيذ، ويمكن القول بأن برنامج تدقيق الحسابات يعبر عن خطة للتدقيق يراعي عند وضعها كافة المبادئ والاصول العلمية والعملية لعملية تدقيق الحسابات.

وتجدر الاشارة هنا إلى أنه من غير الممكن وضع برنامج موحد يفي بجميع عمليات تدقيق الحسابات ويحتوي على كل الإجراءات والخطوات الممكن تطبيقها وتناسب كافة الدوائر أو الوحدات الحكومية حتى المتماثلة، وذلك لاختلاف كل منها عن الأخرى من حيث الشكل القانوني وحجم العمل واتساعه (رأسياً وأفقياً) والتنظيم الداخلي... الخ، كما أن شكل البرنامج وتفصيله تختلف باختلاف مهمة تدقيق الحسابات ودرجة تعقيدها.

## أهداف برنامج الرقابة المالية:

1. استخدام البرنامج كخطوات تفصيلية لخطة الرقابة المالية، حيث يبين نطاق الفحص، ويشتمل على جميع الإختبارات المراد القيام بها، وتحديد الإجراءات التفصيلية للموظفين دون تضارب أو ضياع للوقت.
2. الدلالة على الخطوات والعمل المنجز، ومن ثم للأعمال المتبقية من عملية تدقيق الحسابات حتى يطمئن المدقق على سير العمل وإنجازه في المواعيد المحددة له.

3. وسيلة تدريب للموظفين، وفي نفس الوقت أداة لتحديد مسؤولية الأداء المهني لكل موظف، والمسائلة عن أية إخرافات أو تقصير في تنفيذ البرنامج المحدد له، أي إعتبره أداة للرقابة على الموظفين.
4. التأكيد على مدى دقة خطة تدقيق الحسابات الموضوعة بمعرفة المدقق، ومدى تحقيقها الأهداف عملية تدقيق الحسابات، وبعد تنفيذ برنامج تدقيق الحسابات فإنه يمكن إستخدامه كأداة للمتابعة والرقابة وتقييم الاداء، ومن ثم إقتراح اية تعديلات على البرنامج إذا تطلب الامر ذلك.

### الإعتبرات الواجب التقيد بها عند تصميم برنامج الرقابة المالية

- عند قيام مدقق الحسابات بوضع برنامج تدقيق الحسابات ينبغي عليه مراعاة ما يلي:
1. التقيد بنطاق ومدى عملية تدقيق الحسابات المكلف بها، وما إذا كان تدقيق حسابات كامل أو جزئي، وذلك حسب الضوابط والمعايير التي تتطلبها عملية تدقيق الحسابات والأصول المهنية اللازمة لها.
  2. تحديد الاهداف الخاصة بعملية تدقيق الحسابات بوضوح تام، حتى يمكن تحديد إطار برنامج تدقيق الحسابات الذي يغطي الاهداف بيسر وسهولة.
  3. الإستعانة بأساليب تدقيق الحسابات الفنية التي تمكن المدقق من الحصول على أدلة وقرائن اثبات موضوعية.
  4. توافق تدقيق الحسابات مع المبادئ والقواعد المحاسبية ومعايير الرقابة المالية الدولية.
  5. إنسجام البرنامج مع طبيعة وظروف الدائرة أو الوحدة التي سيقوم بتدقيق حساباتها.

### **الإعتبرات الواجب إتخاذها عند إعداد خطة الرقابة المالية:**

➤ الاخلاقيات.

- 
- 
- المساءلة.
  - الرؤية.
  - الرسالة.
  - الاهداف.
  - الغايات.
  - الهيكل التنظيمي.
  - الفعالية والكفاءة.
  - تعريف النشاط.
  - تقييم المخاطر.
  - الاستجابة للمخاطر.
  - السياسات والإجراءات.
  - الفصل بين الوظائف.
  - المعلومات.
  - الصلاحيات.
  - المقارنة الدورية.
  - الاشراف المستمر.
  - تسجيل المعاملات.
  - الحصول على الموارد.
  - التوثيق.
  - الادلة.
  - درجة الأهمية في العمليات المالية.
  - المسؤوليات القانونية.
  - الحاجة إلى الخبراء والمراقبين.
  - الانظمة الالكترونية المعتمدة.
  - القوانين والانظمة المحاسبية.

## أدلة الإثبات

### تعريف ومفاهيم

إن أدلة الإثبات هي كل ما من شأنه أن يؤثر على حكم وتقدير المدقق فيما يتعلق بمطابقة ما عرض من معلومات مالية للحقيقة الاقتصادية، ولا تختلف كثيراً وجهة النظر في هذه الأدلة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي. كما وإن تعريف أدلة الإثبات من واقع المعايير الدولية يوجب على المدقق الداخلي الحصول على أدلة اثبات لعملية المراجعة عن طريق المستندات والمصادقات والإجراءات التحليلية (بما في ذلك النسب المالية). ويحصل المدقق على أدلة الإثبات من خلال إختبارات المراجعة التي تشمل إختبارات وفحص النظام المحاسبي (إختبار مدى إتباع والإلتزام بالسياسات المقررة) وإختبارات أرصدة القوائم المالية.

ويجب أن تتصف هذه الأدلة بما يلي:

1. الكفاية.
2. أن يعتمد عليها.
3. أن تكون صالحة (ذات صلة) لاهداف عملية المراجعة.

### كما أن إجراءات جمعها تشتمل على ما يلي:

1. الفحص : ويشمل فحص السجلات، أو المستندات، أو الموجودات الملموسة ويوفر فحص السجلات والمستندات بيانات على درجات مختلفة من الثقة تبعاً لطبيعتها ومصدرها وفعالية الضبط الداخلي في معالجتها. وهناك ثلاث فئات من البيانات المستندية التي يمكن ان توفر للمدقق درجات مختلفة من الثقة بها وهي:
- بيانات مستندية أنشأها ويحتفظ بها أطراف آخرين.

- بيانات مستندية أنشأها أطراف آخريين وتحتفظ بها الدائرة أو الوحدة الحكومية.
- بيانات مستندية أنشأتها وتحتفظ بها الدائرة أو الوحدة الحكومية.
- 2. **الملاحظة :** وتشمل تقييم أنشطة معينة بحيث يمكن للمدقق ملاحظة سير العمل على مدى واسع ومدى الإلتزام في تنفيذ خطط العمل ومدى التوافق والتناغم بين الأقسام المختلفة، كما أنه من خلال الملاحظة يمكن الحكم بمدى ضرورة الحصول على أدلة أخرى ام لا.
- 3. **الإستفسار :** ويشمل البحث عن معلومات صحيحة من أشخاص داخل الدائرة أو الوحدة الحكومية أو خارجها وتراوح الإستفسارات من إستفسارات رسمية مكتوبة موجهة إلى أطراف آخريين إلى استفسارات شفوية غير رسمية موجهة إلى أشخاص داخل الدائرة أو الوحدة الحكومية. والردود على الإستفسارات توفر للمدقق معلومات لم يكن يملكها سابقاً أو قد توفر له بيئة تؤكد مالدية
- 4. **المصادقات :** وتشمل الردود الكتابية أو الشفوية التي تصدر عن جهة من خارج الدائرة أو الوحدة ويتوقف إستخدام المصادقات أو عدم إستخدامها على مدى توافق بدائل أخرى، بحيث أنه إذا أمكن التحقق من وجود أصل ما أو عملية ما بإستخدام بدائل أخرى مثل الفحص الفعلي أو الفحص المستندي، ففي هذه الحالة ليس هنالك داعي لإستخدام المصادقات، وتعتبر المصادقات من أقوى أدلة الإثبات، لأن هذه المصادقات يتم إعدادها خارج الدائرة أو الوحدة الحكومية.
- 5. **الإجراءات التحليلية:** وتشمل دراسة النسب والإتجاهات المهمة والتحقيق في التغييرات والبنود غير العادية.

## كفاية أدلة الإثبات

تتعلق الكفاية بمقدار أو حجم الإثبات الضروري لتدعيم رأي المدقق، ويتطلب الأمر أن يتأكد المدقق من مدى كفاية أدلة الإثبات والتي تمثل المقدار الكافي من الأدلة وحجم العينة الكافي لتدعيم أو الوصول إلى رأي معقول للمدقق بشكل ملائم.

لذا فيجب على المدقق دراسة العوامل التالية ليتمكن من إجراء هذا التقدير:

1. طبيعة العنصر موضع الفحص (منطقة المراجعة).
2. الأهمية النسبية للأخطاء المحتملة المتعلقة بالعنصر موضع الفحص.
3. نوعية وصلاحيّة أدلة الإثبات المتاحة للمراجعة.
4. درجة المخاطر المرتبطة بالعنصر موضع الفحص.

## صلاحيّة الأدلة

ولكي تتحقق صلاحيّة دليل الإثبات يجب أن يكون الدليل:

1. فعالاً: تلك الأدلة التي يمكن الإعتماد عليها في إستنتاج رأي منطقي والتي قد تتكون من العناصر الطبيعية القابلة للملاحظة والتي يراها ويلمسها المدقق.

2. ملائماً: أن تكون تلك الأدلة تنسجم مع الغاية من التدقيق وتلبي متطلب التدقيق بشكل ملائم.

إن أدلة الإثبات قد يتم إنشاؤها مثل مصادقات العملاء والمدينين أو الدائنين، وبصفة عامة فإن معايير الأداء المهني يمكن أن تساعد على الحكم على فعالية أدلة الإثبات وذلك من خلال مراعاة ما يلي:

1. أدلة الإثبات الخارجية يمكن الإعتماد عليها أكثر من تلك الأدلة الداخلية.

2. أدلة الاثبات المحددة في ظل نظام رقابة داخلية قوي يمكن الإعتماد عليها أكثر من تلك المحددة في ظل نظام ضعيف للرقابة الداخلية.
3. المعلومات التي تتوافر من خلال الفحص المستندي، المصادقات، الملاحظات، الجرد الفعلي، تعد أكثر إقناعاً من تلك المعلومات التي يحصل عليها المدقق شفهيّاً من خلال الإستماع إلى الآخرين.

### **خصائص أدلة الاثبات**

1. الشمولية بحيث تمكن المدقق من التأكد من صحة المعاملات المالية من تسجيل القيود المحاسبية وترحيلها وترصيدها ودقة البيانات والقوائم المالية المعدة بحيث تظهر هذه القوائم المالية المركز المالي الحقيقي.
2. الكفاية اللازمة للمدقق.
3. المصدقية.
4. الملائمة للعمليات المالية التي يتم تدقيقها.

### **تقارير الرقابة المالية**

#### **أولاً : تقرير الرقابة المالية الشهري**

يجب على وحدة الرقابة المالية في الدائرة أو الوحدة الحكومية تقديم تقرير شهري عن اعمال الرقابة المالية والانجازات والملاحظات خاصة الملاحظات التي لم تصوب إلى الوزير المختص أو رئيس المجلس حسب مقتضى الحال.

#### **ثانياً : تقرير الرقابة المالية السنوي**

يجب على وحدة الرقابة المالية في الدائرة أو الوحدة الحكومية تقديم تقرير سنوي عن انجازات الوحدة والملاحظات التي تم تقديمها سواء تم تصويبها ام لا إلى الوزير المختص أو رئيس المجلس ووزير المالية.

#### **ثالثاً : مكونات التقرير الفنية**

✓ مصداقية البيانات والمعلومات الواردة في القوائم المالية وقابليتها للمقارنة والفهم.

✓ توافق السياسات المحاسبية التي تم اتباعها وتطبيقها مع معايير المحاسبة الدولية ومعايير الإبلاغ المالي أو الأسس المحاسبية المعتمدة في التشريعات.

✓ إفصاحات كافية لمستخدمي القوائم المالية.

✓ مدى الالتزام بالتشريعات.

✓ مدى تنفيذ الخطط والسياسات المعتمدة.

✓ معلومات مقارنة لسنوات سابقة.

✓ التغيرات الإيجابية والسلبية.

✓ التحديات والمخاطر.

✓ عناصر القوة والضعف.

✓ نتائج التحليل.

✓ تحليل النسب.

✓ التوصيات

#### رابعاً : مكونات التقرير الشكلية

1. أن يكون التقرير في وثيقة مكتوبة.
2. أن يكون التقرير موجه إلى الوزير المختص أو رئيس المجلس حسب مقتضى الحال.
3. أن يتضمن الفترة المالية التي تم تدقيقها.
4. أن يكون مصاغاً بألفاظ علمية ويسهل فهمها وأن تكون العبارات لا تحمل أكثر من معنى واحد.
5. أن يحدد مدى حصول المدقق على المعلومات والإيضاحات التي حسب علمه كانت ضرورية لاغراض التدقيق
6. أن يحدد فيما اذا كانت السجلات والدفاتر المحاسبية أصولية.

7. أن يحدد الإجراءات التي تمت على ملاحظات التقرير السابق لفترة التدقيق المالية سواء كانت من نفس المدقق أو مدقق آخر.

### خامساً : صياغة التقارير

عند صياغة التقرير يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1. أن يعد في نهاية كل عملية رقابية رأياً أو تقريراً مكتوباً وحسبما هو مناسب يلخص فيه نتائجه بشكل ملائم.

2. أن يكون محتوى التقرير:

- سهل الفهم.
- خال من الغموض أو الإلتباس.
- مدعماً بمعلومات وإثباتات رقابية مقبولة وذات صلة.
- مستقلاً عن أي تأثير.
- موضوعياً ونزيهاً وبناءاً.

3. أن يحتوي على ما يلي:

➤ العنوان : عنوان مناسب يساعد القارئ في التمييز بينه وبين البيانات والمعلومات الصادرة عن الآخرين.

➤ الإمضاء والتاريخ: موقعاً بشكل مناسباً يفيد القارئ بأن المدقق اخذ في الإعتبار تأثير الأحداث والمعاملات التي انتهت إلى علمه حتى ذلك التاريخ.

➤ الأهداف والنطاق: أهداف العملية الرقابية ونطاقها، حيث توضح هذه المعلومة الغرض من العملية الرقابية وحدودها.

➤ الإكتمال : الآراء التي تلحق بالقوائم المالية المتعلقة بها وأن ترفق معها، وفي حال تم الحصول على معلومات لا يمكن الكشف عنها مجرية (وهو ما قد يؤثر على إكتمال التقرير الرقابي) فإن المدقق يبقى مسؤولاً عن وضع المسائل الحساسة أو السرية في تقرير منفصل لا يرفق.

- المرسل اليه : الجهة التي سيرسل اليها وفقاً لما تتطلب ذلك ظروف الرقابة أو التعليمات المتبعة.
- تحديد الموضوع: القوائم المالية التي تم تدقيقها وفق النظام المحاسبي المعمول به وأن يحدد مجال رقابة الأداء في التقارير الإدارية.
- الأساس القانوني : الأسانيد التشريعية التي تنص على الإجراء الرقابي.
- مطابقة المعايير : المعايير أو الممارسات الرقابية المتبعة عند إجراء العملية الرقابية.

### مخاطر التدقيق

- مخاطر التدقيق هي المخاطر الناشئة عن احتمال إجازة المدقق لمعاملة مالية غير صحيحة أو إبداء رأي غير مناسب في بيانات أو قوائم مالية محرفة أو غير دقيقة وتشمل هذه المخاطر كل من:
1. مخاطر وجود الأخطاء في المعاملات والبيانات والقوائم المالية.
  2. مخاطر عدم تمكن المدقق من إكتشاف الأخطاء.

### تحديد المخاطر وتقييمها:

1. جمع وتقييم الأدلة التي تمكن من تقليل مخاطر التدقيق إلى مستوى منخفض.
2. التأكد من أن المعلومات اللازمة بشأن المخاطر يتم الحصول عليها وتبليغها في الوقت المناسب إلى جهات الاختصاص بشكل يمكنها من قيامها بمسؤولياتها.
3. تحليل مخاطر التدقيق المتعلقة بالمهمة المكلف بها وتحديد إجراءات التدقيق التي تقلل هذه المخاطر.
4. تقييم فاعلية عمليات إدارة المخاطر من قبل الجهة التي يتم تدقيقها.
5. تقييم مدى كفاية وفعالية الضوابط الرقابية وعمليات التشغيل ونظم المعلومات.

---

6. تقييم إحتمال الأخطاء المتعمدة والتحايل وكيفية ادارة هذه المخاطر.

### إدارة المخاطر:

يجب على المدقق الداخلي عدم تولي أي مسؤولية ادارية أو عمل تنفيذي من خلال قيامه بالإدارة الفعلية للمخاطر.

## الفصل السابع عشر

### المنهجية المتبعة في عمليات الترتيق للقطاع العام

#### مقدمة

تحقيقا لتقديم كل ما يتعلق بأساليب الرقابة والمنهجيات المتبعة والتي سأحدث عنها بكافة تفاصيلها لا بد من معرفة الأسس والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة في كافة دوائر القطاع العام لتكون مرجع أساسي لكافة موظفي القطاع العام.

- يعتبر النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها هو النظام المطبق على أي دائرة أو مؤسسة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة وعلى أي دائرة أو مؤسسة ذات استقلال إداري ومالي وليس لها نظام مالي خاص بها.<sup>1</sup> كما وتطبق أحكام هذا النظام على وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية باعتبارها مؤسسة ذات إستقلال مالي وإداري وأي مؤسسة يقرر مجلس الوزراء إخضاعها للنظام.<sup>2</sup>
- تعتمد الدائرة إستخدام القيد المزدوج في تنظيم حساباتها.<sup>3</sup> ويقصد بالقيد المزدوج بأن كل عملية مالية تقوم بها الدائرة تتكون من طرفين إثنين متساويين في القيمة، أحدهما مدين والآخر دائن<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة (3) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1

<sup>2</sup> المادة (3) / ب من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1

<sup>3</sup> المادة (4) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1

<sup>4</sup> المادة (1) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995/3/1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

- تعتمد الدائرة استخدام الأساس النقدي في إثبات العمليات المالية لإعداد الحساب الختامي والمركز النقدي لها<sup>1</sup>. أي يجب على الدائرة استخدام الأساس النقدي في قيد إيراداتها المقبوضة ونفقاتها المصروفة فالإيرادات التي لم تقبض خلال السنة المالية الجارية لا تسجل في الدفاتر المحاسبية وكذلك فإن النفقات التي لم تصرف خلال السنة المالية الجارية تلغى<sup>2</sup>.
- للوزير استخدام أي أساس محاسبي في تنظيم سجلات أو نماذج تستخدم في العمليات المحاسبية والمالية في الدائرة<sup>3</sup>.
- تطبق الدائرة أسلوب المركزية في توريد إيرادات الدائرة لحساب الخزينة العام<sup>4</sup> المفتوح لدى البنك المركزي ويحظر عليها استخدام إيراداتها في صرف نفقاتها أو التصرف بها لأي غرض من الأغراض<sup>5</sup>.
- تطبق الدائرة أسلوب اللامركزية في صرف نفقات الدائرة<sup>6</sup>، وذلك بتحويل المخصصات الشهرية المقررة للدائرة حسب السقوف المالية إلى حسابها الفرعي في البنك المركزي أو البنوك المعتمدة للصرف منه طبقاً لأحكام قانون الموازنة العامة<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> المادة (4) / ب / 1 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008 / 6 / 1  
<sup>2</sup> المادة (2) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995 / 3 / 1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

<sup>3</sup> المادة (4) / ب / 2 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008 / 6 / 1  
<sup>4</sup> المادة (4) / ج من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008 / 6 / 1  
<sup>5</sup> المادة (3) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995 / 3 / 1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

<sup>6</sup> المادة (4) / د من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008 / 6 / 1  
<sup>7</sup> المادة (4) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995 / 3 / 1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

- تعتمد الدائرة تصنيف محاسبي موحد لبيان الحساب الختامي والمركز النقدي للدائرة يتفق وتصنيف الموازنة.<sup>1</sup> وذلك عن طريق إصدار تعميم للدوائر كافة في بداية كل سنة مالية تبين فيه فصول ومواد وبنود كل نوع من أنواع الإيرادات يتفق وتصنيف الموازنة العامة.<sup>2</sup>

### الأوامر المالية والحوالات

- ✓ يصدر رئيس الوزراء الأوامر المالية الخاصة يأذن فيها بالصرف من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة المرصوده في قانون الموازنة العامة
- ✓ يصدر وزير المالية الأمر المالي العام يأذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة.
- ✓ يصدر وزير المالية الأمر المالي الخاص يأذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الرأسمالية المرصودة في قانون الموازنة العامة
- ✓ يصدر مدير عام دائرة الموازنة العامة الحوالات المالية الشهرية للنفقات الواردة في موازنة الدائرة إستناداً للأوامر الماليه الصادرة بمقتضى الفقرتين اعلاه.

### الإطار العملي في التدقيق:

إن مهمة المراقب المالي المندوب عن وزارة المالية لدى أي دائرة ليست بالمهمة السهلة حيث أنه يجب أن يكون على دراية كاملة بكافة الأنظمة والقوانين والتعليمات، كما وأنه يجب ان يكون حريص على المال العام وأن يؤدي وظيفته بأمانه وإخلاص. ولا يخفى على الجميع بأن مهام

<sup>1</sup> المادة (4) / هـ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1

<sup>2</sup> المادة (5) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995/3/1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

المراقب المالي كثيرة وعديدة لذا، إرتأيت في هذا الجزء بأن أوضح للقراء والمهتمين في مجال الرقابة والتدقيق الآليات المتبعة في التدقيق ولنبدأ من أول مهمة أو أول إجراء ألا وهو ((مستندات الصرف)) يجب على المراقب المالي تدقيق جميع مستندات الصرف من الناحية القانونية والمحاسبية طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية المعمول بها. وقبل البدء عن التحدث بمستندات الصرف وآلية تدقيقها يجب أن نعرف بأن في كل وزارة ثلاث حسابات رئيسية ألا وهي:

1. النفقات
2. الأمانات
3. الإيرادات

### **النفقات:**

كما تحدثت سابقاً في الفصل الخامس (الموازنة العامة) بأنه لا بد من رصد مخصصات مالية معينة لكل وزارة أو دائرة وهذه المخصصات مقسمة إلى برامج وفصول ومواد ولا يجب بأي شكل من الأشكال أن تتجاوز الدائرة ما تم تخصيصه لها. لذا، يتم إنفاق المخصصات المرصودة في الموازنة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة وبموجب حوالات مالية (المادة 14- النفقات من النظام المالي) وعلى النحو التالي:

- أن الوزير (وزير المالية) قد أصدر أذن الإنفاق من مخصصات النفقات الجارية وهذا ما يسمى بالأوامر المالية العامة.
- أن الوزير (وزير المالية) قد أصدر أذن الإنفاق من مخصصات النفقات الرأسمالية وهو ما يسمى بالأوامر المالية الخاصة.
- يجب التأكد أن مدير عام دائرة الموازنة العامة قد أصدر الحوالات المالية الشهرية للنفقات الواردة في موازنة الدائرة إستناداً إلى الأوامر المالية الصادرة بمقتضى البندين أعلاه (1,2)

➤ يجب على المراقب المالي التأكد من أن أي نفقه لها مخصص في الموازنة ولا يجوز إستعمال المخصصات لغير الغاية التي إعتمدت من أجلها، كما لا يجوز الإلتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في الموازنة العامة (المادة 16 من النظام المالي)

➤ عند تدقيق مستندات الصرف المتعلقة بالنفقات فيجب مراعاة النقاط التالية:

✓ أنه قد تم أداء الخدمة المراد صرف نفقه لها وأن المهمة قد أنجزت وقد وردت السلع، وأن كافة الوثائق المعززة لصرف النفقة مكتملة (المادة 19- النفقات من النظام المالي).

✓ إن النفقة غير مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها. ولكن ما المقصود بمخالفة النفقة للقوانين والأنظمة؟؟ هناك عدة نقاط مهمة لا بد من أخذها بعين الإعتبار عند تدقيق النفقة وهي معرفة نوع النفقة (هل هي نفقات تشغيلية أو نفقات تحويلية أو نفقات رأسمالية). لماذا؟؟ لأن كل نفقة لها أنظمتها وصلاحياتها ومتطلباتها.

### **النفقات التشغيلية (الجارية) تتضمن ما يلي:**

- أ. رواتب وأجور
- ب. سلع وخدمات مثل (إيجارات، هاتف، ماء، كهرباء، محروقات، صيانة الآلات والأثاث، صيانة السيارات والأليات، صيانة وإصلاح الأبنية، قرطاسية ومطبوعات، مواد وخامات، التنظيفات ولوازمها، التأمين، السفر في المهام الرسمية، مصروفات سلع وخدمات).
- ج. الدعم للوحدات الحكومية.
- د. هناك نفقات أخرى جارية مثل (المساهمات، البعثات العلمية والدورات التدريبية، المكافآت).

---

---

النفقات التحويلية (الجارية) وهي: النفقات المتعلقة بمساهمات الوزارات إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي.

النفقات الرأسمالية وهي: النفقات المتعلقة بالمشاريع  
**مكونات مستند الصرف هي كما يلي<sup>1</sup>:**

1. يجب أن يكون منظم من أربع نسخ.
  2. مثبت به رقم الفصل، المادة، البرنامج، أسم صاحب الاستحقاق.
  3. ملخص يوضح نوع النفقة.
  4. أسم منظم المستند، توقيعه، والتاريخ.
  5. خانة للإقتطاعات.
  6. خانة بإسم رئيس الوحدة المالية.
- الشكل أدناه هو صورة لمستند الصرف

---

<sup>1</sup> إن طبيعة المستند قد تغيرت على نظام GFMIS



وكتابة اسم منظم مستند الصرف من ثلاثة مقاطع وتوقيعه والتاريخ ويحتفظ منظم مستند الصرف بالنسخة الرابعة.

✓ تدوين قيمة الإقتطاعات المتحققه بموجب أمر القبض على متن المستند وباللون الأحمر.

✓ توقيع مستند الصرف من رئيس الوحدة المالية وكتابة اسمه من ثلاثة مقاطع.

#### ب. تأدية المستند والتفويض

✓ أن يتم تسجيل مستند الصرف في سجل مراقبة المخصصات (التأديات) أو إدخاله على جهاز الحاسوب على أن يكون التسجيل تحت رقم متسلسل (رقم التأدية) لكل مادة أو بند في الموازنة والتأكد من توقيع الموظف المختص مع كتابة اسمه من ثلاثة مقاطع والتاريخ.

✓ توقيع مستند الصرف من الأمين العام<sup>1</sup> أو المفوض خطياً من قبله ويعتبر توقيع الأمين العام شهادة بأن الإجراءات تمت حسب الأصول.

#### ج. التدقيق الداخلي

✓ يحال مستند الصرف إلى المدقق الداخلي في الدوائر المستقلة محاسبياً الذي عليه تدقيق جميع محتويات ومعززات مستند الصرف ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية ويوقع من قبله إشعاراً منه بإكمال الشروط المطلوبة مع كتابة اسمه من ثلاث مقاطع والتاريخ.

✓ يحال مستند الصرف في الدوائر غير المستقلة محاسبياً إلى وحدة الرقابة الداخلية فيها التي عليها تدقيق جميع محتويات ومعززات مستند الصرف

<sup>1</sup> يتولى الأمين العام صلاحية الإنفاق من المخصصات المرصودة للدائرة في قانون الموازنة العامة وله تفويض هذه الصلاحية لموظفين رئيسيين في دائرته بموافقة الوزير المختص وإعلام وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة بذلك خطياً وإرسال نماذج من تواقع الموظفين وإرسال المفوضين لوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة. (المادة 57/أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 2008/6/1

ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية ويوقع من قبل المدقق المختص اشعاراً منه بإكمال الشروط المطلوبة مع كتابة اسمه من ثلاثة مقاطع والتاريخ.

✓ في حال وجود خطأ في مستند الصرف بالعمليات المحاسبية يقوم المدقق بإعادة المستند إلى الوحدة المالية لإجراء التصويب اللازم.

✓ أن يقوم المدقق بإعادة مستند الصرف إلى المفوض بالإففاق بموجب لائحة تدقيق إذا كان الخطأ في الأسم أو القيمة أو مخالفته للقوانين والأنظمة المالية.

#### د. إجازة الصرف

✓ يحال مستند الصرف بعد تدقيقه وتوقيعه من قبل المدقق الداخلي في الدوائر المستقلة محاسبياً أو من قبل المدققين في وزارة المالية للدوائر غير المستقلة محاسبياً إلى رئيس وحدة الشؤون المالية المختص لإجازة صرفه من المفوضين بالتوقيع مع كتابة اسمه من ثلاثة مقاطع والتاريخ وفقاً لما يلي:

1. يقوم بتوقيع المستند موظف واحد إذا كانت قيمة المستند لا تتجاوز الألف دينار.

2. يقوم بتوقيع المستند موظفين اثنين إذا كانت قيمة مستند الصرف لا تتجاوز عشرة الاف دينار.

3. يقوم بتوقيع المستند ثلاثة موظفين إذا كانت قيمة مستند الصرف تزيد على عشرة الاف دينار.

#### هـ. الرقابة المالية

✓ يحول مستند الصرف إلى المدقق الداخلي في الدوائر المستقلة محاسبياً والذي عليه تدقيق جميع محتويات ومعرزات مستند الصرف ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية ويوقع من قبله إشعاراً منه بإكمال الشروط المطلوبة مع كتابة اسمه من ثلاث مقاطع والتاريخ.

✓ يحول مستند الصرف في الدوائر غير المستقلة محاسبياً إلى وحدة الرقابة الداخلية فيها التي عليها تدقيق جميع محتويات ومعرزات مستند الصرف ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية ويوقع من قبل المدقق المختص إشعاراً منه بإكمال الشروط المطلوبة مع كتابة اسمه من ثلاثة مقاطع والتاريخ.

### **أمين الصندوق وعليه أن يقوم بما يلي:**

1. التأكد من تسجيل المستند في سجل مراقبة المخصصات وإستكمال متطلبات تدقيقه وإجازته.
2. تنظيم شيك بصافي قيمة المستند بإسم المستفيد الكامل وتاريخ تنظيمه بعد التأكد من تنظيم أمر قبض بجميع الإقتطاعات مبوبة حسب نوعها على ان يتم تنظيم وصول مقبوضات (أو شيك) بقيمتها.
3. في الحالات التي يكون فيها قسم النفقات منفصلاً عن قسم الأمانات في الوحدة المالية يتوجب على أمين الصندوق أن ينظم شيكاً بقيمة الإقتطاعات، التوقيفات المقتطعة من قيمة مستند الصرف وإرفاقه بأمر قبض وأوامر القبض اللازمة وإرسالة بعد إستكمال التواقيع حسب الأصول إلى محاسب الأمانات مقابل وصول المقبوضات.
4. يثبت رقم الشيك وتاريخه بشكل واضح على جميع نسخ مستند الصرف وختمه بخاتم مدفوع على جميع نسخه ومرفقاته.
5. يثبت رقم صرف شهري متسلسل على جميع نسخ مستند الصرف وعلى الشيك

### **توقيع الشيكات:**

يقوم أمين الصندوق بعد تنظيم الشيك وتدقيقه ومطابقته مع مستند الصرف بتوقيع الشيك من فئة (ج) وإرساله مع مستند الصرف إلى المفوضين بالتوقيع لإستكمال التواقيع على النحو التالي:

✓ توقيع من المفوض من فئة (ب) إذا كانت قيمة الشيك لا تتجاوز ألف دينار.

✓ توقيع من مفوض ثالث من فئة (أ) بالإضافة إلى التوقيع السابقين إذا كانت قيمة الشيك تزيد على ألف دينار.

✓ يجوز للموظف المفوض بالتوقيع من فئة (أ) أن يوقع بدلاً من الموظف المفوض بالتوقيع من فئة (ب) كما يجوز للموظف المفوض بالتوقيع من فئة (ب) أن يوقع بدلاً من المفوض من فئة (ج)

✓ لا يجوز صرف أي شيك ما لم يوقع من موظفين مفوضين اثنين  
✓ يتم تسليم الشيك إلى المستفيد أو من يفوضه خطياً.

### فرز المستند

بعد إستكمال إجراءات الصرف يقوم أمين الصندوق بفرز مستند الصرف كما يلي:

1. يحتفظ بالنسخة الأولى من مستند الصرف ومعززاته
2. يقوم بتحويل النسخة الثانية إلى الوحدة المالية لإثبات القيمة في سجل مراقبة المخصصات في عمود المدفوعات الفعلية وتسوية أي فروقات إن وجدت.
3. يقوم بإرفاق النسخة الثالثة مع الشيك لصاحب العلاقة.

### معتمد الصرف

على الرغم مما ورد أعلاه يرفق مع الشيك النسخة الأولى من مستند الصرف إذا كان الشيك بقيمة رواتب موظفين أو أجور عمال يتم صرفها عن طريق معتمد صرف.

**وعلى معتمد صرف الرواتب والأجور أن يقوم بما يلي:**

1. دفع إستحقاقات كل موظف أو عامل مقابل التوقيع في المكان المحدد لذلك على مستند الصرف بعد الثبت من شخصيته.
2. قيد إستحقاقات كل موظف أو عامل لم يتم إستلامها خلال مدة أسبوعين بعد إنتهاء الشهر الذي يعود إليه الإستحقاق أمانات بإسم صاحب الأستحقاق ويكتب رقم وتاريخ وصول المقبوضات الذي يتم قيد المبلغ بموجبه أمانات بدلاً من التوقيع على مستند الصرف.
3. إرسال النسخة الأولى من المستند بعد دفع الرواتب والأجور إلى رئيس وحدة الشؤون المالية في الدائرة للتأكد من أن الدفع قد تم إلى مستحقيه وإرسالها بعد ذلك إلى أمين المستندات.

### دفتر اليومية

1. على ماسك دفتر اليومية العامة تسجيل النفقة من واقع النسخة الأولى لمستند الصرف ومعززاته الموجوده لديه في دفتر اليومية العامة على أن يراعي ما يلي:
  - ✓ تسجيل شرح موجز بتفاصيل النفقة.
  - ✓ تجميع دفتر اليومية العامة في نهاية كل يوم عمل والتأكد من صحة مجاميعها.
2. يقوم ماسك دفتر اليومية العامة بتحويل المستندات بعد تسجيلها إلى كاتب الحسابات ليقوم بترحيلها على دفتر المساعد حسب فصول وبرامج ومواد الموازنة العامة، وعليه جمع مفردات الأستاذ المساعد ومطابقتها مع العمود الخاص بها في دفتر اليومية العامة وفي آخر اشهر يتم ترحيل المجاميع على دفتر الأستاذ العام لإعداد ميزان المراجعة بالمجاميع والأرصدة ثم ترسل هذه المستندات بعد ذلك إلى أمين المستندات لحفظها.

## الخلاصة الحسابية الشهرية

يقوم المحاسب بتنظيم الخلاصة الحسابية الشهرية أو استخراجها من الحاسوب وفق النموذج المقرر من دفتر أستاذ النفقات المساعد وتزويد مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية بالنسخة الأولى من هذه الخلاصة مصدقة حسب الأصول خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق وترسل نسخ عن الأستاذ المساعد إلى أمين المستندات لحفظها.

## الشيكات المسحوبة

- ✓ يتم دفع الأموال العامة من الخزينة بموجب شيكات مسحوبة على البنك المعتمد وفق القواعد التي تحددها إجراءات الصرف.
- ✓ يسجل الشيك المسحوب على البنك في سجل خاص يوضح كيفية تسليم الشيك للمستفيد على أن يبين فيه رقم الشيك وتاريخه وقيمه وإسم المستفيد وإسم مستلم الشيك من ثلاثة مقاطع ووسيلة إثبات الشخصية.
- ✓ يتم تسليم الشيك المسحوب إلى المستفيد بأحدى الوسائل التالية:
  1. تسليمه إلى المستفيد أو من يفوضه خطياً بالإستلام.
  2. تسليمه إلى المفوض بالإستلام بموجب تفويض خطي من المستفيد ويختم الشيك بعبارة (يصرف للمستفيد الأول).
  3. إرساله بالبريد المسجل إلى عنوان المستفيد مع ختم الشيك بعبارة (يصرف للمستفيد الأول)

### الشيكات التي تعذر صرفها

✓ الشيك الذي تعذر تسليمه إلى المستفيد خلال ستة أشهر من تاريخ سحبه لأي سبب كان تقبض قيمته وتسجل أمانه بإسم المستفيد في سجل الأمانات

✓ الشيك المسلم للمستفيد ولم يقدم للصرف بعد ستة أشهر من تاريخ سحبه تقبض قيمته أمانه بإسم المستفيد بعد إشعار البنك المسحوب عليه بعدم صرفه وإعادته إلى الدائرة الساحبه إذا قدم للصرف.

### فقدان الشيك

في حال فقدان الشيك تتخذ الإجراءات التالية:

1. التعميم على الشيك المسحوب المفقود من خلال إدارة البنك المسحوب عليه أو البنك المركزي بعدم صرفه إذا قدم للصرف وإعادته إلى الدائرة الساحبة مع ذكر إسم البنك ورقم الحساب المسحوب عليه ورقم الشيك وتاريخه وقيمه واسم المستفيد ويعتبر ذلك الشيك لاغياً.
2. يصرف شيك بدلاً منه (بدل ضائع) بعد انقضاء مدة لا تقل عن شهر من تاريخ الطلب من البنك التعميم على الشيك شريطة ورود آخر كشف لحساب البنك إلى الدائرة والتأكد من أنه ما زال معلقاً.
3. يسجل الشيك المسحوب بدلاً عن ضائع في دفتر اليومية العامة ودفتر حساب البنك لدى الدائرة ويذكر كافة المعلومات الواردة في الشيك باستثناء القيمة حيث يترك دون قيمة ويكتب في البيان بدلاً من الشيك المفقود رقم (...) تاريخ (...).
4. يكتب في خانة البيان في دفتر اليومية العامة ودفتر حساب البنك مقابل الشيك المفقود صدر بدلاً منه الشيك رقم (..) تاريخ (...).
5. عند ورود قيمة الشيك المسحوب (بدل الضائع) في كشف البنك تشطب قيمته من الكشف مقابل شطب قيمة الشيك المفقود والذي صدر بدلاً عنه.

## الإجراءات المتبعة في عملية إعداد مستندات الصرف المتعلقة بالرواتب والأجور

1. تدفع الرواتب والأجور لمستحقيها بأحدى الطرق التالية:
  - أ. لصاحب الاستحقاق مباشرة
  - ب. عن طريق معتمد صرف لموظفي الدائرة يكون مصنفاً ومكفولاً
  - ج. عن طريق البنك أو صندوق التوفير البريدي بطلب خطي من الموظف.
2. على معتمد صرف الرواتب والأجور أن يقوم بما يلي:
  - أ. دفع إستحقاقات كل موظف أو عامل مقابل التوقيع في المكان المحدد لذلك على مستند الصرف بعد التثبت من شخصيته
  - ب. قيد إستحقاقات كل موظف أو عامل لم يتم إستلامها خلال مدة أسبوعين بعد انتهاء الشهر الذي يعود إليه الإستحقاق أمانات باسم صاحب الإستحقاق ويكتب رقم وتاريخ وصول المقبوضات الذي يتم قيد المبلغ بموجبه امانات بدلاً من التوقيع على مستند الصرف.
  - ج. إرسال النسخة الأولى من المستند بعد دفع الرواتب والأجور إلى رئيس وحدة الشؤون المالية في الدائرة للتأكد من أن الدفع قد تم إلى مستحقيه وإرسالها بعد ذلك إلى أمين المستندات والذي سيقوم بالتالي:
    - ✓ ربط النسخة الأولى مع مستند الصرف المحفوظ لدية.
    - ✓ التأكد من أن جميع معتمدي الصرف قد زدوه بنسخه مستندات الصرف بعد التسليم وإعلام رئيسه عن أي متأخر لإتخاذ الإجراءات اللازمة.

### الإقتطاعات

1. عند إستلام مستند الصرف، يقوم الموظف المختص بقيد التفاصيل أمانات الإقتطاعات وحسب التصنيف.
2. على الموظف المختص مقارنة دفتر يومية الصندوق مع أوامر القبض، وتنظيم شيك لتحويله المبلغ مع حساب أمانات الإقتطاعات.

### **إجراءات قبض وصرف أمانات الإقتطاعات:**

1. يتم إستلام شيك الإقتطاعات من النفقات مرفع معها أوامر القبض وهي مساوية لقيمة الشيك المرفق.
2. يتم قبض الشيك بموجب وصل المقبوضات لحساب أمانات الإقتطاعات ويتم تسجيله في دفتر اليومية
3. يقوم موظف أمانات الإقتطاعات بتنسيق أوامر القبض في سجل الإرساليات بحيث يبين رقم يومية القبض ورقم أوامر القبض وتاريخ القبض
4. يتم مطابقة إجمالي التناسيق مع إجمالي وصول القبض التي قبضه بموجبها للتأكد من ذلك
5. يتم تنظيم مستند صرف مدفوعات أخرى بقيمة كل أمانة وإرسالياتها
6. يتم بعد ذلك ما يتم من إجراءات لصرف النفقات.

### **مجموعة الوثائق المعززة لمستندات الصرف:**

1. أمر القبض (مستند القبض)
2. أمر الدفع
3. طلب المشتري المحلي
4. مستند الإدخالات
5. مستند الإخراجات
6. مستند الإلتزام
7. ضبط الإستلام في حال حال زيادة القيمة عن (500) دينار
8. براءة ذمة من ضريبة الدخل في حال زيادة المبلغ عن (1000) دينار

## مجموعة السجلات والدفاتر لحفظ حسابات النفقات

1. دفتر اليومية العامة (دفتر يومية الصندوق)
2. دفتر الأستاذ العام
3. دفتر أستاذ النفقات المساعد (جداول تصنيف النفقات)
4. سجل مراقبة المخصصات (سجل التأدية)
5. سجل المشاريع
6. سجل ميزان المراجعة
7. سجل رواتب الموظفين
8. سجل التحاويل.

## **المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بشراء اللوازم<sup>1</sup> والأموال المنقولة:**

1. عقد النفقة<sup>2</sup>
2. النسخة الأولى من الفاتورة (المطالبة) بأسم صاحب الاستحقاق على ان تشمل المبلغ والتاريخ والاسم الكامل والعنوان الواضح ورقم التسلسل ما امكن ونوع اللوازم موقعه ومصدقة حسب الأصول من الأمين العام أو من يفوضه.
3. ضبط استلام يفيد أن اللوازم أو الأموال المنقولة قد استلمت وفق شروط العقد موقعا حسب الأصول من لجنة الاستلام.
4. طلب مشتري محلي.

<sup>1</sup> لا تبأشر أي عملية شراء لوازم تزيد قيمتها على (5000) خمسة الاف دينار إلا بموجب طلب شراء يقدم إلى الجهة المختصة بالشراء، مرفقاً بمستند التزام مالي، موقعين من الأمين العام أو من يفوضه خطياً بذلك على ان يصدق مستند الإلتزام من دائرة الموازنة العامة إذا تجاوزت القيمة المقدر اللوازم المراد شراؤها (10000)عشرة الاف دينار. (المادة 6 / أ من نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبة

<sup>2</sup> عقد النفقة هو القيام بإصدار قرار من المرجع المختص وفق القوانين والانظمة التي تحدد صلاحية الانفاق من شأنه ان يرتب التزاما ماليا محددًا على الدائرة بعد التأكد من توافر المخصصات اللازمة لذلك ولا يجوز الإلتزام بأية مبالغ تزيد على المخصصات الواردة في قانون الموازنة العامة.

5. النسخة الأولى من مستندات الادخالات موقعة حسب الأصول.
6. شهادة براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل أو إضافة عبارة "ومأمور ضريبة الدخل بالإضافة لوظيفة في حال انه لم يكن هناك براءة ذمة وذلك إذا زادت قيمة المستند عن (1000) ألف دينار<sup>1</sup>.
7. شهادة فحص مخبري للوزم التي تتطلب طبيعتها ذلك.

### صلاحيات الشراء:

#### للووزير المختص:

- ✓ شراء لوزم لا تزيد قيمتها عن (3000) ثلاثة الاف دينار في كل عملية شراء وذلك بالطريقة التي يراها مناسبة.
- ✓ شراء لوزم لا تزيد قيمتها على (10000) عشرة الاف دينار في كل عملية شراء وذلك بواسطة لجنة مشتريات<sup>2</sup> من ثلاثة موظفين من الدائرة يعينهم وزيرها، ويرأسها أعلاهم درجة أو أقدمهم فيها، وتتخذ توصياتها بالإجماع.
- ✓ طبع الكتب المدرسية ولوزم الامتحانات وشراؤها مهما كانت كلفتها أو اثمانها وذلك بواسطة لجنة من ثلاثة موظفين أثنان منهم من الدائرة يعينهما وزيرها والثالث من دائرة اللوزم العامة يسميه الوزير، ويرأسهما أعلاهم درجة أو أقدمهم فيها ، وتتخذ توصياتها بالإجماع أو بالاكثريّة .
- ✓ شراء الحقوق والأعمال الأدبية والفنية والبرامج الإذاعية والتلفزيونية وبيعها وتأجير واستئجار هذه البرامج والتعاقد على إعدادها وإنتاجها مهما كانت قيمتها ، على أن يتم ذلك بواسطة لجنة ثلاثية يشكلها الوزير

<sup>1</sup> المادة (6/60) من تعليمات النظام المالي رقم (1) لسنة 1995

<sup>2</sup> لجنة المشتريات: عدد أعضائها (3)، يشكلها الوزير ويرأسها أعلاهم درجة أو أقدمهم فيها، تشكل كل سنة من أعضاء جدد، وتتخذ توصياتها بالإجماع.

المختص لهذه الغاية من موظفي دائرته ، ويرأسهما أعلاهم درجة أو أقدمهم فيها وتتخذ قراراتها بالاجماع أو بالأكثرية .

✓ شراء الخدمات العلمية والثقافية المتخصصة ، بما في ذلك الإستشارات فيها وإعداد البحوث والدراسات أو تقويمها سواء كان ذلك من قبل المؤسسات

### **للأمين العام:**

✓ شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (500) خمسمائة دينار في كل عملية شراء، وذلك بالطريقة التي يراها مناسبة.

✓ شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (5000) خمسة آلاف دينار في كل عملية شراء، وذلك بواسطة لجنة المشتريات.

✓ شراء قطع الغيار التبديلية والماد التشغيلية مهما بلغت قيمتها بواسطة لجنة المشتريات إذا لم تتوافر إلا لدى مصدر واحد.

✓ شراء لوازم محددة الأسعار من قبل السلطات الرسمية مهما بلغت قيمتها.

✓ إذا كان شراء اللوازم وبيعها بين دائرة وأخرى، فيتم بقرار من الأمينين العامين للدائرتين وبالسعر الذي يتفقان عليه.

### **للمدير في كل عملية شراء:**

✓ شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (200) مائتي دينار بالطريقة التي يراها مناسبة.

✓ شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (1000) ألف دينار بواسطة لجنة المشتريات أو بواسطة لجنة مشتريات<sup>1</sup> ثلاثية يشكلها الأمين العام.

<sup>1</sup> لجنة المشتريات يشكلها الأمين العام، مكونة من ثلاثة اعضاء، تشكل كل سنة وصلاحياتها (1000) دينار ولا يجوز هذه اللجنة التصديق على مشتريات اكثر من (1000) دينار.

## المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بالأشغال الحكومية

1. عقد النفقة.
2. النسخة الأولى من فاتورة (مطالبة) صاحب الاستحقاق حسب الأصول مصدقة من الأمين العام أو من يفوضه.
3. جدول الكميات المنجزة (دفتر الأقيسة) يتضمن أقيسة الأعمال المنجزة وسعرها حسب العقد وقيمتها موقعة من اللجنة المختصة.
4. التأكد من ان التوقيفات اللازمة قد حجزت إلا في حالة الدفعة النهائية.
5. التأكد من الإحتفاظ بكفالة حسن التنفيذ<sup>1</sup> وأنها سارية المفعول بما يتفق وشروط العقد.
6. تقديم كفالة صيانة<sup>2</sup> عندما تتطلب شروط العقد ذلك
7. عندما تكون قيمة المطالبة تمثل الدفعة النهائية (الأخيرة) من العقد يجب ان ترفق بشهادة من المتعهد تفيد ان قيمة هذه المطالبة تمثل الدفعة الاخيرة وانه لم يبق له اي استحقاقات بموجب هذا العقد.
8. شهادة براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل عند الدفعة النهائية

<sup>1</sup> ا. ضرورة التأكد من أن المناقص قد قدم تأمين حسن التنفيذ للعطاء المحال عليه على شكل كفالة بنكية او شيك مصدق من أحد البنوك او المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقل عن (10%) من القيمة الاجمالية للوازم المحالة عليه او من القيمة التي تقدرها لجنة العطاءات للقرارات غير محددة القيمة يقدمه قبل توقيعه على امر الشراء (الإتفاقية).

ب. أن تأمين حسن التنفيذ تم إعادته إلى المناقص (المتعهد) بعد تنفيذه كافة شروط العقد بموجب طلب خطي بالإفراج عن التأمين من الدائرة المستفيدة وكذلك الوثائق الأصولية (كضبط الإستلام، مستند إدخالات أو شهادة تقديم الخدمة، وتقديم الضمانات التي تضمنتها شروط العقد.

<sup>2</sup> ضرورة التأكد من انه تم تقديم تأمين الصيانة على شكل كفالة بنكية او شيك مصدق صادر عن بنك او مؤسسة مرخصة وعاملة في المملكة بنسبة لا تقل عن (3%) ثلاثة بالمئة من قيمة اللوازم المكفولة ويعاد هذا التأمين إلى المتعهد بعد ان يقدم براءة ذمة من الدائرة المستفيدة.

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بصرف الرواتب

1. قرار التعيين من المرجع المختص وموقع حسب الأصول.
2. براءة التوكيلات الصادرة لتحديد الدرجة والراتب وموقعة من صاحب الصلاحية.
3. براءة الزيادة السنوية موقعة من صاحب الصلاحية

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بأجور العمال

1. قرار التعيين من المرجع المختص
2. نموذج مراقبة الدوام اليومي مصدقاً حسب الأصول

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببدل العمل الإضافي

1. قرار المرجع المختص
2. النموذج المقرر معبأ وموقعاً من صاحب الاستحقاق ومصدقاً حسب الأصول.

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببدل علاوة السفر والنقل

#### وبدل التنقلات

1. بيان السفر المقرر مصدقاً حسب الأصول من الأمين العام أو من يفوضه.
2. كتاب التكاليف بالسفر مصدقاً حسب الأصول
3. موافقة رئاسة الوزراء محدداً بها المادة التي تصرف منها بموجب نظام الانتقال والسفر وموضحاً بها عدد الأيام إذا كان السفر خارج الأردن.
4. صورة عن جواز السفر موضحاً به ختم الخروج والعودة إذا كان السفر خارج الأردن.
5. بيان المسافات المقطوعة أو عدد السفرات والمراكز التي تم السفر منها وإليها حسب النموذج المقرر مصدقاً حسب الأصول من الأمين العام أو من يفوضه إذا كان السفر داخل الأردن
6. الشهادة المقررة لصرف علاوة النقل
7. قرار اللجنة (لجنة علاوات النقل وبدل التنقلات) بالموافقة على صرف بدل التنقلات وعلاوة النقل بموجب نظام الانتقال والسفر.

8. التأكد أن الموظفين المشمولين بقرار اللجنة لديهم سيارات مسجلة بأسمائهم لدى دوائر السير.

9. مطالبة بدل نقل الأثاث حسب النموذج المقرر مصدقة حسب الأصول.

10. التأكد من وجود مخصصات مرصودة كافية لغايات الصرف.

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة ببدل علاوة الميدان

1. قرار المرجع المختص

2. النموذج المقرر معبأ وموقعاً حسب الأصول.

3. توفر المخصصات.

### المرفقات الواجب توفرها في المستندات المتعلقة بتقديم الخدمات

1. عقد النفقة

2. شهادة من لجنة الاستلام وفق احكام نظام اللوازم

3. فاتورة (مطالبة) صاحب الاستحقاق مصدقة من الأمين العام أو من يفوضه.

4. شهادة براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل أو إضافة عبارة "ومأمور ضريبة الدخل بالإضافة لوظيفته" على الشيك الصادر إذا زادت القيمة عن (1000) ألف دينار.

### **الإجراءات العامة للرقابة المالية:**

يجب على المدقق القيام بإجراءات الرقابة المالية وفقاً للممارسات المهنية للمعاملات المالية التي يتم تدقيقها واللازمة للتأكد من صحتها ودقتها بما فيها الإجراءات العامة التالية:

1. التأكد من تقييد كافة إدارات الدائرة وأقسامها وفروعها بالنظام المحاسبي المعمول به ومتابعة فعالية هذا النظام باستمرار.

2. التأكد من تطبيق كافة إدارات الدائرة وأقسامها ومكاتبها وفروعها للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة.

3. التأكد من أن كل عملية من عمليات الدائرة تحمل كافة الاختام والتواقيع المطلوبة لتنفيذها.
4. التأكد من صحة المستندات المؤيدة للعمليات المالية من النواحي الشكلية والموضوعية والقانونية.
5. التأكد من صحة أرصدة الدائرة وأن التطابق فيه حقيقي مع أرصدة الموازنة وليس صورياً.
6. التأكد من صحة عمليات وقيود التسوية.
7. التأكد من صحة ودقة كافة الامور المتعلقة بالفوائد الدائنة والمدينة مثل تاريخ الحق، سعر الفائدة، إحتساب الفائدة، عملية تحويل العملة الاجنبية إلى العملة المحلية، تنفيذ القيود الخاصة بهذه الفوائد.
8. التأكد من صحة أرصدة الحسابات وعدم وجود أخطاء أو سهو في التبويب وفي إعداد القيود وكذلك عدم وجود إهمال أو تأخير في تنفيذ العمل والترحيل على السجلات.
9. التأكد من بنود نتيجة الاعمال في حال وجودها.
10. التأكد من أن البيانات التفصيلية مطابقة للموازنة وكشوفات الحسابات والسجلات.
11. التأكد من ان النفقات تم صرفها للاغراض التي خصصت من اجلها ومن ان الصرف قد تم وفقاً للقوانين والانظمة المعمول بها.
12. التأكد من صحة المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.
13. التأكد من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.
14. التأكد من أن المصاريف المدرجة تخص السنة (الفترة) وأنه قد جرى ربطها بالإيرادات بوجه صحيح.

15. التأكد من إنه قد جرى الاعتراف بجميع المصاريف وأنها قد صنفت ووصفت أصولياً في القوائم المالية.
16. التأكد من صحة وسلامة تطبيق التشريعات المعمول بها.
17. التأكد من صحة إحتساب المعاملات والمستندات المالية والوثائق المعززة لها والمتعلقة بالنفقات ومن صحة التوجيه المحاسبي لها وصحة تسجيلها وترحيلها وترصيدا وتبويبها وفق الاصول والمبادئ المحاسبية المعمول بها في الدائرة أو الوحدة الحكومية ووفق التشريعات النازمة لها.
18. التأكد من أن القوائم المالية قد تم تبويبها حسب الأصول وأن البيانات الواردة بها صحيحة.
19. التأكد من سلامة القيود المحاسبية لكافة حسابات الدائرة أو الوحدة الحكومية.
20. التأكد من أن الموارد وأوجه إستخدامها قد تم وفق الأهداف والخطط المالية المرسومة وأن الإنحرافات قد تم تصويبها.
21. التأكد من حسن إستخدام السجلات المالية.
22. التأكد من مطابقة بيانات السجلات مع الواقع.
23. التأكد من صحة كشوف رواتب الموظفين وأجور العمل الاضافي وأجور النقل لكافة فئات الموظفين.
24. التأكد من صحة السلف الممنوحة للموظفين تسديدها في موعدها حسب النظام المعمول به.
25. التأكد من صحة الكفالات المالية للموظفين وفقاً لطبيعة العمل وحسب نظام الكفالات المعمول به حالياً والتأكد من فتح سجلات لهذه الغاية وتدقيقها.
26. التأكد من صحة الانظمة المحوسبة لدى الدائرة أو الوحدة الحكومية والتأكد من استعمالها لدى الأقسام المعنية بالمديريات.

- 
- 
27. التأكد من صحة كافة مستندات النفقات الأخرى (الأمانات) خلال العام الحالي.
28. التأكد من صحة مستندات الصرف (النفقات الجارية والرأسمالية) خلال العام الحالي.
29. التأكد من أن جميع الإيرادات المكتسبة خلال الفترة قد سجلت وأدرجت في القوائم المالية.
30. التأكد من أن الإيرادات قد صنفت ووصفت في القوائم المالية بوجه صحيح.
31. التأكد من أن الإيرادات الأخرى قد جرى الاعتراف بها بوجه صحيح، وكذلك صنفت ووصفت في بيان الإيرادات.
32. التأكد من أن بيان الإيرادات قد أعد وفقاً للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ومطبقة حسب الأصول.
33. التأكد من الحصول على الموافقات الإدارية اللازمة للصرف من المفوضين بالصرف.
34. التأكد من صحة إجراءات الشراء في كل عملية شرائية وإلتزامها بالأنظمة والتشريعات المنظمة لها.
35. التأكد من التوريد للمواد المشتراه ومن الإلتزام بمدد التوريد.
36. التأكد من صحة إحتساب قيم الرسوم على المطالبات المالية والتأكد من تحصيلها.
37. التأكد من تقديم الكفالات اللازمة لعمليات الشراء.
38. مراجعة وتدقيق التسويات البنكية لكافة الحسابات.
39. التأكد من تحصيل حقوق الدائرة أو الوحدة الحكومية بقيمتها وبمواعيدها الصحيحة والمحافظة على موجوداتها وممتلكاتها.

## إجراءات تدقيق الصناديق:

يتطلب تدقيق الصناديق بذل العناية المهنية اللازمة بعد تحديد مخاطر الصناديق التي يتولى تدقيقها بحيث يؤدي تدقيقه إلى التأكد من صحة ودقة عمليات الصناديق المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات واكتشاف أي أخطاء أو تلاعب أو إختلافات بين القيود الدفترية والأرصدة الفعلية لهذه الصناديق ومراعاة الإجراءات التالية في تدقيق الصناديق:

1. التأكد من فصل عمليات الاثبات أو الترحيل، وإعداد كشوفات الحسابات في عمل أمين الصندوق وعدم إشتراكه فيها.
2. التأكد من عدم قبول أمين الصندوق إستلام نقدية إلا بموجب أمر قبض.
3. التأكد من عدم صرف أي مبلغ من الصندوق إلا بموجب مستند صرف أصولي.
4. التأكد من وجود نظام رقابي جيد على دفاتر وصول المقبوضات ولا يصرف أي دفتر إلا بعد الإنتهاء من الدفتر المستخدم وتسليمه.
5. التأكد من أن أمين الصندوق يتعامل بموجب إيصالات قبض عند إستلام أي نقدية.
6. التأكد من أن نظام المدفوعات يتم بموجب شيكات على البنك فيما عدا المصروفات الثرية التي تصرف نقداً وبموجب مستندات دالة على الصرف.
7. التأكد من إيداع جميع المقبوضات الخاصة بالدائرة أو الوحدة الحكومية في نفس يوم التحصيل أو اليوم التالي على الأكثر في البنك، وذلك بموجب قسيمة إيداع نقدية أو حافظة تسليم شيكات وأن تتابع الادارة المالية دقة التنفيذ في هذا الشأن.
8. التأكد من الفصل بين المتحصلات النقدية وبين المبالغ المخصصة للسلفة الدائمة لمنع تعويض السلفة من المتحصلات النقدية.
9. التأكد من توفر نظام داخلي لتحديد صلاحيات التوقيع على الشيكات.

10. التأكد من عدم صرف سلف نقدية دائمة إلا بناءً على طلب خطي وبعتماد أعلى سلطة في الدائرة أو الوحدة الحكومية.
11. التأكد من إجراء تدقيق (قبل واثناء وبعد) تنفيذ العمليات المالية النقدية بمعرفة قسم تدقيق الحسابات.
12. التأكد من تدقيق السلفة الدائمة اثناء تنفيذها وعند تسويتها بموجب المستندات المعززة لذلك.
13. التأكد من إجراء جرد مفاجئ للصندوق بمعرفة إدارة تدقيق الحسابات بالدائرة أو الوحدة الحكومية واثبات ذلك في محضر رسمي وأن يشمل الجرد على كل ما لدى أمين الصندوق من مبالغ وحوالات وأوراق مالية أو أي مبالغ بصفة أمانة كأجور ومرتبات لم تصرف.
14. التأكد من المحافظة على استمرار عنصر المفاجأة والسرعة كونه عاملاً أساسياً في الجرد.
15. التأكد من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بعد إضافة أو سحب أية أموال أثناء عملية التدقيق.
16. التأكد من عدم وجود ثغرات في عملية حركة النقد عن طريق دراسة حركة إدخالها وإخراجها والتأكد من أنها تتم بمستندات اصولية.
17. التأكد من عدم وجود نقود مزورة عن طريق فحص عينة من الأوراق النقدية التي يتم جردها.
18. التأكد من آلية تبديل النقد التالف ومدى وجود ضوابط على هذه العملية.
19. التأكد من عدم السماح لأمين الصندوق بالقيود في غير سجلات الصندوق أو بفتح البريد الوارد لاحتمال إحتوائه على شيكات.
20. التأكد من فصل الصناديق الخاصة بالمدفوعات والمقبوضات كلما كان ذلك ممكناً.

21. التأكد من تثبيت أي زيادة في الصندوق في حال وجودها بتقرير موقع من المدقق وأمين الصندوق ومسؤول آخر مع قيد الزيادة في حساب الزيادة والنقص، وعدم إعادة المبالغ الزائدة إلا بموافقة خطية من المسؤول الأول في دائرة التدقيق بعد التحقق من مقدار الزيادة وأسبابها واسم المستفيد منها، وأما في حالة وجود نقص التأكد من أن أمين الصندوق يقوم بتغطية هذا النقص فوراً ومن ثم تدرس الأسباب التي أدت إلى ذلك ويتخذ بشأنه القرار المناسب.

### **إجراءات تدقيق الإيرادات**

تعد الإيرادات العامة للدولة المصدر الرئيس لتغطية نفقاتها العامة وتولي الدول اهتماماً كبيراً للرقابة على الإيرادات العامة والتي تهدف إلى التحقق من صحة تحصيل تلك الإيرادات والتقرير بشأنها وكذلك حمايتها من التلاعب والضياع.

لذا، يجب على المدقق الداخلي تدقيق جميع الإيرادات المتحققة المقبوضة والمستحقة وذلك من خلال إجراءات التدقيق التالية:

1. تدقيق الإيرادات المستحقة من الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائد والبدلات وأي إيرادات أخرى تستحق للدائرة أو الوحدة الحكومية والتأكد من أن إحتساب تحققها قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة والقرارات المعمول بها في تحقق الإيرادات للدائرة أو الوحدة الحكومية.
2. تدقيق الإيرادات المحصلة والتأكد من قبضها وتسجيلها بالقيمة المستحقة وصحة هذه المقبوضات وان يتم التأكد من قيمها خلال المهلة المحددة في القوانين والانظمة لقبضها وفرض الغرامات أو اي مبالغ نصت عليها التشريعات في حال التأخير عن تسديد المبالغ المستحقة.
3. تدقيق الإيرادات المحصلة بالتأكد من قيمها لحساب الفصل والمادة المخصصة لها وفقاً للموازنة وتوريدها لحساب الإيرادات.

4. تدقيق الإيرادات غير المحصلة والتأكد من إتخاذ كافة الإجراءات القانونية لتحصيل هذه المبالغ بما فيها إجراءات قانون تحصيل الأموال الأميرية في حال نصت على اعتبارها أموال أميرية.
5. تدقيق عدم الغاء أو شطب أي من الإيرادات المستحقة بخلاف القوانين المفروضة بموجبها.
6. تدقيق حسابات الإيرادات الدفترية مع حسابات الإيرادات البنكية ومتابعة تدقيق المعلقات البنكية.

### **إجراءات تدقيق النفقات**

- يجب على المدقق الداخلي تدقيق النفقات من خلال الإجراءات التالية:**
1. التأكد من صرف النفقات للاغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والانظمة.
  2. التأكد من صحة المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.
  3. التأكد من أن أصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.
  4. التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة.
  5. التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.
  6. التأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي تم رصدها.
  7. التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة وملاحقتها ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.
  8. التأكد من الحاجة الفعلية للسلع أو الخدمات التي سيتم الإنفاق عليها.
  9. التأكد من الإستخدام الأمثل لمخصصات النفقات المرصودة.

## إجراءات تدقيق السلف والأمانات

يجب على المدقق الداخلي تدقيق السلف والأمانات من خلال الإجراءات التالية:

1. التأكد من صرف السلف للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين واللائحة.
2. التأكد من صحة المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.
3. التأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.
4. التأكد من أن السلف قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة.
5. التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.
6. التأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي تم رصدها.
7. التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.
8. التأكد من الحاجة الفعلية لصرف السلفة.
9. التأكد من إسترداد السلف في الأوقات المحددة لإستردادها.
10. التأكد من صحة جميع حسابات الأمانات والعمليات المتعلقة بها ومطابقة قيمتها لما هو مقيّد في السجلات والتأكد من أنها معززة بالمستندات والوثائق اللازمة.

### إجراءات تدقيق المستودعات:

- يجب على المدقق تدقيق حسابات المستودعات والموجودات الفعلية لهذه المستودعات والتأكد من مطابقة الحسابات الدفترية للمستودعات مع الموجودات الفعلية بالجرد الفعلي من خلال الإجراءات التالية:
1. التأكد من ملكية الدائرة أو الوحدة الحكومية للسلع والمواد الموجودة في المستودعات من خلال المستندات والوثائق المعززة للملكية.
  2. التأكد من صحة السجلات الدفترية للمخزون في المستودعات وكشوفات الجرد الفعلي ومطابقتها مع بطاقة الصنف.
  3. التأكد من قيمة المواد المخزنة في المستودعات ومطابقتها مع القيمة الدفترية والواردة في القوائم المالية.
  4. التأكد من صحة وسلامة عمليات الجرد الفعلي وتحديد الكميات.
  5. التأكد من أن تخزين المواد في المستودعات يتم بشكل يحافظ عليها وحسب متطلبات حفظها وعدم تلفها.
  6. التأكد من عدم وجود مواد مخزنة راكدة في المستودعات وحصرتها في حال وجودها وإمكانية إستخدامها أو تلبية حاجة دوائر أو وحدات حكومية أخرى بهذه المواد.
  7. التأكد من عدم إصدار أوامر شراء لمواد و سلع تتوفر كميات مناسبة وكافية منها في المستودعات.

### إجراءات تدقيق الأنظمة المحوسبة

- يجب على المدقق الداخلي تدقيق الأنظمة المحوسبة من خلال الإجراءات التالية:
1. التأكد من أن الأنظمة المحوسبة المستخدمة معتمدة من المرجع المختص المحدد في التشريعات التي تميز إستخدام هذه الانظمة.

2. التأكد من أن يشمل التدقيق الداخلي على الأنظمة المحوسبة التدقيق العام والتدقيق التطبيقي.
3. التأكد من ان النظام المحوسب يحافظ على سلامة وأمن المعلومات ويشمل التدقيق العام ما يلي:
- مركز المعلومات وعمليات الشبكة.
  - البرامج المستخدمة في النظام.
  - الرقابات الخاصة بأمن الدخول.
  - الصلاحيات والفرصيات.
  - التطبيقات ومدى تطويرها.
4. التأكد من أن النظام المحوسب عند التطبيق يمكن من إثبات القيود المحاسبية وإعداد البيانات والقوائم المالية الصحيحة والدقيقة ويشمل التدقيق التطبيقي ما يلي:
- تدقيق المدخلات.
  - تدقيق عمليات التشغيل.
  - تدقيق المخرجات.
5. التأكد من أن المدقق الداخلي لديه المعرفة التي تمكنه من التعامل مع الانظمة المحوسبة بكافة جوانبها والتي تشمل تتبع المدخلات للنظام والعمليات التي تتم على البيانات المدخلة ومخرجات النظام من بيانات ومعلومات.
6. التأكد من ان المدقق الداخلي الذي يكلف بتدقيق انظمة محوسبة لديه الكفاءات التالية:
- معرفة أساسية بنظم الحاسوب ومكوناتها ووظائفها وعملياتها التشغيلية.
  - القدرة على تصميم وعمل خرائط تدقيق للنظم المتطورة وتحليلها وتحديد جوانب القوة والضعف في النظام.

- معرفة عامة للغات البرمجة.
- المعرفة والامام بأساليب التدقيق باستخدام الحاسوب.

### **إجراءات تدقيق القوائم المالية:**

يجب على المدقق الداخلي التأكد من صحة القوائم المالية المدرجة في القوائم المالية بشكل يحقق الأهداف الرئيسية من إعداد هذه القوائم بحيث تظهر النتيجة الفعلية والدقيقة لأعمال الدائرة أو الوحدة الحكومية وتظهر المركز المالي الحقيقي لها وذلك من خلال الإجراءات التالية:

1. التأكد من صحة البيانات الواردة في القوائم المالية ومطابقتها مع البيانات المثبتة بالحسابات في الدفاتر والسجلات المحاسبية.
2. التأكد من اعتماد معايير الإبلاغ المالي في إعداد القوائم المالية.
3. التأكد من أن القوائم المالية للسنة المالية تظهر مقارنة مع القوائم المالية للسنة السابقة.
4. التأكد من أن إعداد القوائم المالية تم خلال المهلة المحددة لإعدادها وعدم وجود تأخير في إعدادها وفي حال وجود تأخير بيان اسباب التأخير.
5. التأكد من مراعاة الملاحظات السابقة التي تم تقديمها وأن القوائم المالية المستخرجة من السجلات والدفاتر المحاسبية بعد إجراء التعديلات حسب ملاحظات التدقيق السابقة.

### **الإجراءات المتبعة في الفحص الفجائي لآلات دمج الطوابع**

1. عد وحصر المبالغ الموجود لدى الشخص المسؤول عن آلة دمج الطوابع (نقدا أو شيكات) وحصر المبالغ الموردة للبنك
2. فحص سجل آلة دمج الطوابع
3. التأكد من وجود الكفالة المالية المناسبة للموظف المسؤول عن آلة دمج الطوابع

4. التدقيق على أرصدة سجل آلة دمع الطوابع وفحص الرصيد التنازلي  
لآخر تعبئة على السجل (يجب أن يكون السجل موقع من لجنة تعبئة  
الطوابع)
5. تسجيل رصيد الآلة التنازلي لحظة الجرد
6. طرح الرصدين ومطابقة الناتج مع الناتج في 1 اعلاه.

### الإجراءات المتبعة في تدقيق حساب البنك (مذكرة تسوية البنك<sup>1</sup>)

ما هي مذكرة تسوية البنك؟؟

تمثل مذكرة تسوية البنك بيان حسابي ذو جانبيين متساويين ويتضمن الجانب الأيمن الرصيد الدفترى لحساب البنك آخر المدة (من واقع دفتر الأستاذ العام) مضافاً إليه قيمة مجموع الشيكات المسحوبة من قبل الدائرة ولم تقدم للبنك لصرفها (شيكات معلقة) مضافاً لذلك مجموعة المبالغ التي قيدت في البنك لحساب الدائرة ولم تقيّد في دفتر حساب البنك لدى الدائرة ويتضمن الجانب الأيسر رصيد البنك آخر المدة مضافاً له قيمة المبالغ التي صرفت من البنك على حساب الدائرة ولم تقيّد في دفتر حساب البنك لدى الدائرة ومضافاً لذلك قيمة المبالغ التي قيدت في دفتر حساب البنك لدى الدائرة ولم تظهر في كشف البنك وينظم وفق النموذج المقرر والذي يمثل المعادلة التالية:

الرصيد الدفترى لحساب البنك آخر المدة (دفتر الأستاذ العام)	رصيد البنك آخر المدة (حساب كشف البنك)
+	+
قيمة الشيكات المسحوبة التي تقدم لصرفها من البنك (شيكات معلقة)	مبالغ صرفت من البنك على حساب الدائرة ولم تقيّد في دفتر حساب البنك لدى الدائرة.
+	+
مبالغ قيدت في البنك لحساب الدائرة ولم تقيّد في دفتر حساب البنك لدى الدائرة	مبالغ قيدت في دفتر حساب البنك لدى الدائرة ولم تظهر في كشف البنك

تناط عملية تدقيق حساب البنك بموظف آخر غير أمين الصندوق ويقوم  
بعملة على النحو التالي:

1. عند إستلام كشف البنك في نهاية كل فترة متفق عليها يقوم الموظف المختص (مدقق حساب البنك) بمطابقة المبالغ الواردة فيه مع المبالغ المقيدة في حساب البنك في دفتر اليومية العامة لدى الدائرة كما يلي:
  - ✓ مطابقة المبالغ الظاهرة في الجانب الدائن في كشف البنك مع المبالغ المقيدة من الجانب المدين في دفتر حساب البنك لدى الدائرة (حساب البنك في دفتر اليومية العامة) والمعلقات السابقة.
  - ✓ مطابقة المبالغ الظاهرة في الجانب المدين من كشف البنك مع المبالغ المقيدة في الجانب الدائن في دفتر حساب البنك لدى الدائرة والمعلقات السابقة.
  - ✓ تكون المطابقة بوضع إشارة مميزة على المبالغ المتقابلة في كل من كشف البنك ودفتر حساب البنك لدى الدائرة.
2. عند الإنتهاء من عملية المطابقة في نهاية كل شهر يقوم مدقق حساب البنك بتنظيم كشوفات بالمبالغ التي ليس لها مقابل وتكون على النحو التالي:

**مبالغ قيدت في دفاتر الدائرة وليس لها مقابل في كشف البنك وهي:**

- ✓ مبالغ قيدت في دفتر حساب البنك لدى الدائرة سحبات ولم تظهر في كشف البنك (الشيكات المسحوبة التي لم تقدم لصرفها من البنك).
- ✓ مبالغ قيدت في دفتر حساب البنك لدى الدائرة إيداعاً ولم تظهر في كشف البنك

## المعلقات البنكية:

تتابع المعلقة المذكورة أعلاه لغايات تصفيته خلال الشهر اللاحق كما يلي:

1. الرجوع إلى أصل كل مبلغ من المبالغ التي قيدت في دفاتر الدائرة ولم تقيد في دفاتر البنك من ملفات وسجلات الدائرة وتتم مراجعة البنك للبحث عن سبب عدم قيدها في حينه والتأكد من أنها قيدت في دفاتر البنك في الفترة اللاحقة.
2. بالنسبة للمبالغ التي قيدت في دفاتر البنك ولم تقيد في دفاتر الدائرة تتم مراجعة البنك في جميع المعلومات الظاهره في كشف البنك حول هذه المعلقة ليقوم البنك بالرجوع إلى أصل كل مبلغ وتزويد الدائرة بالبيانات والوثائق الكافية المتعلقة في هذه القيود لإجراء القيود المحاسبية بها لدى الدائرة.
3. إذا تبين أن أحد قيود المعلقة سواء كان في دفتر اليومية العامة لدى الدائرة أو في كشف البنك كانت نتيجة خطأ فيعكس القيد في نفس الدفتر الذي وقع الخطأ فيه.

## الخلاصة الحاسبية الشهرية

تنظم الخلاصة الحاسبية الشهرية والتي تمثل ميزان مراجعة للحركة الشهرية والأرصدة وترسل إلى مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معززة بما يلي:

1. خلاصة حركة حساب الأمانات والتي توضح الأرصدة المدورة إلى أول الشهر وإجمالي المقبوضات وإجمالي المدفوعات والرصيد في نهاية الشهر لك نوع أنواع الأمانات.

2. بيان السلف المصروفة والمستردة خلال الشهر على أن تقوم كل دائرة في نهاية السنة المالية بتزويد مديرية الحسابات العامة بكشف مفصل بأرصدة السلف المدورة على السنه الجديدة مبيناً فيه إسم حامل السلفة والمبلغ وتاريخ صرف السلفة.
3. مذكرة تسوية البنك (بيان المطابقة) وفق النموذج المقرر مرفقاً بها البيانات الخاصة بالمعلقات.
4. تنظم كل دائرة موقف مالي شهري بنفقاتها من واقع محتويات سجل مراقبة المخصصات (التأديات) وفق النموذج المقرر وترسل نسخه منه لكل من وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة.

### معالجة الأخطاء المحاسبية

1. تقوم وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي للدولة متضمناً كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية والمركز النقدي الذي يبين موجودات الدولة ومطلوباتها.
2. لا يجوز إجراء أي تغيير في القيود المحاسبية في دفتر اليومية العامة سواء كان ذلك بالمحي أو الكشط أو الشطب ويجب تصحيح الخطأ بموجب مستند قيد.
3. إذا كان الخطأ الحاصل بدفتر اليومية العامة يتعلق بالخانات التحليلية وليس هناك خطأ في التوجيه المحاسبي فيمكن تصحيح ذلك بشطب الخطأ باللون الأحمر وكتابة البيانات الصحيحة باللون الأزرق مع توقيع المسؤول بجانب التصحيح.

## المعاملات الخاضعة لرسوم الطوابع<sup>1</sup>

رسم الطوابع (النسبة)	النسبة رقماً	نوع المعاملة	كيفية إستيفاء الرسوم
0,003	ثلاثة بالألف	العقود وبوالص الشحن للمستوردات عقود البيع والرهن المتعلقة بالأموال المنقولة عقود الإيجار والتأجير الفرعي	تستوفى الرسوم عند تنظيم أو تسجيل أو تقديم اي من هذه المعاملات إلى اي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية أو امانة عمان الكبرى أو اي بلدية أو مجلس خدمات مشترك أو شركة مساهمة
0,006	سنة بالألف	معاملات الشراء المباشر أو التلزيم أو استدراج العروض أو العطاءات التي تقوم بها اي وزارة أو الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة أو امانة عمان أو البلديات ومجالس خدمات مشتركة أو شركة مساهمة عامة . معاملات البيع التي تتم من قبل اي من الجهات اعلاه فيما عدا	تستوفى الرسوم على المعاملات غير محددة المبالغ بموجب تقدير قرار لجنة العطاءات تستوفى الرسوم خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ الخطي بالإحالة للمعاملات التي لا تقترن باتفاق خطي أو عقد.

<sup>1</sup> قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001

قبل التوقيع على المعاملات التي تقترن بإتفاق أو عقد قبل تقديم معاملات الشراء التي تتم بموجب فواتير.	العمليات المتعلقة بمبيعات الشركات المساهمة. <sup>1</sup>		
تستوفى للمعاملات التي تقل عن (500) خمسمائة دينار تستوفى عند التنظيم	عقود منح التسهيلات والكفالات والكمبيالات سندات السحب والقبولات سندات التعهد	دينار واحد	1
تستوفى للمعاملات التي تبلغ (500) خمسمائة دينار ولا تتجاوز (1000) ألف دينار تستوفى عند التنظيم	عقود منح التسهيلات والكفالات والكمبيالات سندات السحب والقبولات سندات التعهد	ديناران	2
تستوفى للمعاملات عن كل ألف دينار أو اي كسر منها والتي تزيد على ألف دينار تستوفى عند التنظيم إذا شمل عقد منح التسهيلات على جاري مدين وكفالات وكمبيالات تستوفى الرسوم على مبلغ الجاري مدين	عقود منح التسهيلات والكفالات والكمبيالات سندات السحب والقبولات سندات التعهد	ثلاثة دنائير	3

<sup>1</sup> إذا اقترنت اي من المعاملات المذكوره في هذه الفقرة بعقد او اتفاق خطي فلا يعتبر ذلك العقد او الاتفاق معاملة مستقلة تستوجب استيفاء رسم ثاني عنها وإنما يعتبر العقد او الاتفاق جزءا منها.

<p>المحدد في العقد عند تنظيمه تستوفى الرسوم على عقود الجاري مدين والقروض إذا تم تنظيم كمبيالات وكفالات لضمان جاري مدين وقروض ولا تعتبر الكمبيالات والكفالات المنظمة لضمان الجاري مدين والقروض معاملة مستقلة تستوجب استيفاء رسم ثاني عنها</p>			
	<p>قسط التأمين السنوي لبوالص التأمين على الحياة مقدار القسط المستحق لبوالص التأمين الأخرى</p>	<p>واحد بالمائة</p>	<p>0,01</p>
<p>تستوفى بجد ادنى مقدارة (500) خمسمائة دينار عن كل شهر من كل ناد كل تذكرة أو بطاقة يتم توزيعها دون تحديد قيمتها يتم احتساب الرسوم على أساس اعلى قيمة تذكرة أو بطاقة محددة القيمة.</p>	<p>على مقدار تذكرة أو بطاقة الدخول إلى اماكن الترفيه والحفلات</p>	<p>عشرون بالمائة</p>	<p>0,20</p>
	<p>على مقدار اسناد التصرف على مقدار اسناد التسجيل</p>	<p>اثنان بالألف</p>	<p>0,002</p>

	للأموال غير المنقولة		
يكون الحد الأدنى لأي رسم نسبي على المعاملات (500) خمسمائة فلس واي كسر من المئة فلس الأخيره يعتبر فلس.	معاملات مستندات الصرف عند صرفها نقداً أو بموجب شيك صادر عن اي مؤسسة أو دائرة حكومة أو مؤسسة رسمية عامة أو امانة عمان الكبرى أو اي بلدية أو مجلس خدمات مشترك	واحد ونص بالألف	0,0015
<b>الرسوم المقطوعة</b>			
تستوفى على المعاملات التي لم يذكر فيها مبلغ محدد والمقدمة لاي جهة حكومية أو شركة مساهمة عامة	وثائق الإتفاق والعقود والكفالات اسناد التعهد	عشرة دنانير	10
تستوفى رسوم على التعديلات التي تتم على مقدار العقد	معاملات الشروط العامة للخصم الكفالات الاعتمادات بوالص الشحن والحفظ الأمين المتاجرة بالعملات تعديل عقد الجاري مدين	خمسة دنانير	5
	بوليصة شحن الصادرات	خمسمائة فلس	500
تستوفى رسوم اذا كانت هذه الشهادة خاضعة لاي رسم بموجب اي تشريع اخر	الشهادة الصادرة عن اي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة عامة رسمية أو امانة عمان الكبرى أو اي بلدية مجلس خدمات مشترك	مائتان فلس	200
	المطالبة أو الفاتورة التي تقدم إلى	خمسمائة	500

	اي وزارة أودائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عام أو مؤسسة عامة أو امانة عمان الكبرى أو اي بلدية أو مجلس خدمات مشترك شركة مساهمة عامة في المملكة والتي لا يقل مقدارها عن (50) خمسين دينار.	فلس	
10	الوكالة العامة	عشرة دنانير	
2	الوكالة الخاصة	ديناران	
50	ايصال المقبوضات الصادر عن شركة مساهمة عامة مقابل قبض اي مبلغ من المال لا يقل عن دينار واحد	خمسون فلسا	
1	أي نسخة من وثيقة رسمية أي خلاصة من سجل رسمي	دينار واحد	
250	النسخة المصدقة وثيقة البيانات المستخرجة أو الماخوذة من سجل قيد المواليد أو الزواج أو الوفاة أو الدفن الصادرة عن جهة مختصة	مائتان وخمسون فلسا	
10	البيان الجمركي	عشرة دنانير	
1	بيان الحمولة (المنافست) وهو الكشف الذي يقدمه الناقل مبيناً فيه مفردات ووزن ومحتويات البضاعة التي تدخل المملكة لتسلم للجمارك	دينار واحد	

500	خمسمائة فلس	الكشف الفرعي الذي تنظمة سلطة جمركية في مراكز الحدود عند تحويل البضاعة من مركز إلى اخر داخل المملكة
1	دينار واحد	المعاملات التي ينظمها الكاتب العدل أو يصدقها ولم يرد ذكرها سابقاً
5	خمسة دنانير	شهادة المنشأ التي تصدر عن غرف التجارة أو الصناعة أو اي جهة ذات علاقة
10	عشرة دنانير	تصريح الإدخال المؤقت التي تمنحه السلطة الجمركية للسيارات الأجنبية
تستوفى عن النسخة الثانية من وثيقة تابعة للرسوم الرسم نفسه الذي يستوفى عن النسخة الأصلية على ان لا يزيد عن (5) خمسة دنانير.		

### المعاملات المعفاة من الرسوم

نوع المعاملة	تفاصيلها
معاملات العقود	عقود المزارعين عقود التعويضات التي تدفع بموجب احكام قانون العمل الإتفاق الذي يعقده اي عضو من اعضاء جمعية تعاونية ويتعهد فيه بمراعاة نظام الجمعية
معاملات الحوالات البنكية	الحوالات البنكية المسحوبة من بنك في المملكة إلى بنك اخر فيها والتي لا تدفع لحاملها وانما لتسوية أو تصفية حساب بين البنكين الكتاب المرسل من بنك إلى بنك اخر كتاب الاعتماد الصادر في المملكة لإجازة سحب

حوالات خارج المملكة على ان يجري دفعها في المملكة	
شهادة الخدمة الشهادة المدرسية شهادة التطعيم	الشهادات الصادرة عن اي جهة حكومية
وكالة حضور اجتماعات الهيئات العامة للشركات المساهمة العامة والشركات ذات المسؤولية المحدودة الوكالة التي ينوب فيها موظف حكومة اي شخص اخر لتسلم راتبه أو علاواته الوكالة التي يقدمها مخلص جمركي للتخليص على البضائع وكالة تفويض محام من قبل عامل أو اي فرد من افراد اسرته لتمثيلهم في إجراءات التحكي أو اي إجراءات تتعلق بمتابعة حقوقه	الوكالات
جميع تذاكر الدخول التي تقيمها المؤسسات الخيرية أو الدينية أو النوادي الرياضية أو الثقافية الخاصة لمنفعتها الخاصة بصورة كليه اذا كانت حاصلة على موافقة من الحاكم الاداري على اقامتها وعلى ان لا يتجاوز هذا الاعفاء حفلين في السنة.	تذاكر الدخول إلى الحفلات
المعاملات الخاصة بالمجالس البلدية والمحلية معاملات التسجيل في دائرة الأراضي فيما عدا اسناد التصرف معاملات صرف رواتب وعلاوات وأجور المساعي وبدل العمل الإضافي للموظفين المدنيين والعسكريين واي استحقاقات تصرف وفقاً لأحكام قانوني التقاعد المدني والعسكري فواتير تسوية سلفات الموظفين المدنيين والعسكريين لتغطية نفقاتهم في مهمات خارج المملكة.	المعاملات التالية
	معاملات النفقات التي تدفع

	من الخزينة إلى البلديات والنقابات
	المعاملات المتعلقة بالتخليص على البضائع أو التي تقدم تنفيذاً لأحكام قانون الجمارك
	معاملات الشراء المتعلقة بالسفارات الأردنية
	الشيكات المسحوبة على حسابات الأشخاص في البنوك العاملة في المملكة
	المعاملات الفرعية المتعلقة بتنفيذ معاملة خاضعة لرسوم طوابع الواردات

### السقوف والحوالات المالية وإدارة عمليات الخزينة التدفقات النقدية:

نصت المادة (110/ب) من التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها الصادرة بموجب النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 حتى تاريخ 2008/6/1 على ما يلي:

1. مراقبة التدفق النقدي لإيرادات ونفقات الموازنة العامة بالإضافة إلى الحسابات الوسيطة (الأمانات والسلفات) بشكل يومي.
2. تحليل التدفقات النقدية الفعلية وتقديم المقترحات والتوصيات اللازمة بشأنها.

<sup>1</sup> برنامج المحاسب الحكومي، وزارة المالية، مديرية المركز التدريبي.

### **ما هي خطة التدفقات النقدية:**

هي عبارة عن خطة نقدية للتدفقات المتوقعة قبضها من الإيرادات والتدفقات المتوقعة صرفها من النفقات لحساب الخزينة لمدة عام وذلك بهدف تحديد العجز النقدي وتوفير التمويل اللازم.

### **أنواع خطة التدفقات النقدية:**

- خطة نقدية للإيرادات
- خطة نقدية للنفقات

### **الخطة النقدية للإيرادات:**

المعني بها الوازارات التي تقبض إيرادات وتقوم بتوريدها للخزينة ومنها

- ✓ دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
- ✓ دائرة الجمارك الأردنية
- ✓ دائرة الأراضي والمساحة

بحيث يتم إرسال خطة سنوية لمديرية الخزينة العامة / قسم الخزينة ويتم تحديثها شهرياً في ضوء المقبوض الفعلي، وتحتوي الخطة على المخصص المرصود ضمن القانون والأشهر الـ12 المنوي تقسم المخصص عليها حسب التحقق المتوقع.

### **الخطة النقدية للنفقات:**

المعني بها الوازارات والدوائر الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة ويتم عمل الخطة بشكل سنوي ويتم إرسالها إلى مديرية الخزينة العامة / قسم الخزينة ويتم تحديثها شهرياً في ضوء المصروف الفعلي، وتحتوي الخطة على المخصص المرصود ضمن القانون والأشهر الـ12 المنوي تقسم المخصص عليها حسب التحقق المتوقع.

## أشكال خطة التدفقات النقدية:

- ✓ سنوية: حيث يتم عمل خطة التدفقات متوقعة عن سنة قادمة يظهر بها رصيد الخزينة آخر المدة ويظهر بها التمويل اللازم لتغطية العجز.
- ✓ نصف سنوية: يتم تقسيم الخطة السنوية بشكل أكثر تفصيلاً إلى نصف سنوية.
- ✓ ربعية: يتم تقسيم الخطة النصف السنوية بشكل أكثر تفصيلاً إلى ربع سنوية.
- ✓ شهرية: يتم تقسيم الخطة الربع سنوية بشكل أكثر تفصيلاً إلى شهرية.
- ✓ أسبوعية: يتم تقسيم الخطة الشهرية بشكل أكثر تفصيلاً إلى اسبوعية.
- ✓ يومية: يتم تقسيم الخطة الشهرية بشكل أكثر تفصيلاً إلى يومية.

## أهداف خطة التدفقات النقدية:

1. الوقوف مبكراً على الوضع النقدي للخزينة والتمكن من توفير السيولة في الوقت المناسب
2. الإستخدام الأمثل لموارد الخزينة النقدية.
3. الصرف من الخزينة في ضوء الإيرادات النقدية المقبوضة والموائمة بينهما
4. التمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة حول الإقتراض وتوقيتته وفقاً للحاجة.
5. تخفيض الفجوة ما بين قيمة الحوالات الصادرة عن دائرة الموازنة العامة والسقوف الممنوحة للوزارات والدوائر الحكومية.

## أهمية خطة التدفقات النقدية:

1. الوقوف بشكل مبكر على الإحتياجات المالية للجهاز المدني من خلال توقع التدفقات النقدية خلال العام.

2. تمكين وزارة المالية من توفير السيولة النقدية لتغطية احتياجات الوزارات والدوائر الحكومية
3. تمكين دائرة الموازنة العامة من اصدار الحوالات المالية وفقاً لتوقعات التدفقات النقدية
4. تمكين الوزارات والدوائر الحكومية من الوقوف على الالتزامات المتوقعة عليها واعلام وزارة المالية بها بشكل مبكر.

### **خطة الخزينة للسقوف المالية:**

نصت المادة (110/ ز) من التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها الصادرة بموجب النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 حتى تاريخ 2008/6/1 على ما يلي:

( يتولى قسم الخزينة القيام بإعداد خطة الخزينة الشهرية ومراقبة التدفقات النقدية المتوقعة وبيان نتائجها)

### **ما هي خطة الخزينة للسقوف المالية:**

هي الخطة التي تربط كشوفات التدفقات النقدية المرسله من قبل الوزارات والدوائر والتي تبين الإحتياجات الفعلية للوزارات مع الموارد النقدية لقسم الخزينة والوضع النقدي لها.

### **ألية إعداد خطة الخزينة للسقوف المالية:**

1. بعد صدور قانون الموازنة العامة، ولغايات تنظيم توزيع المخصصات للوزارات والدوائر حسب الإيراد المتوقع قبضه وحسب الوضع النقدي للخزينة، وبعد استلام كشوف التدفقات النقدية من الوزارات والدوائر والموضح بها أهم الإحتياجات الفعلية لكل شهر، يتم عمل خطة الخزينة للسقوف المالية.
2. يتم تفريغ المخصصات الجارية والرأسمالية لكل وزارة ودائرة والرواتب والأجور الشهرية على الخطة.

3. يتم تحديد المخصص الشهري للوزارة / الدائرة وفقاً للمعادلة التالية:

(المخصص السنوي – السقف المالية الممنوحة للوزارة/ الدائرة)

عدد أشهر السنة المتبقية

4. بعد النظر إلى المخصص الشهري لكل وزارة ودائرة وحسب كشوفات

التدفقات النقدية المرسلة وحسب وضع حساب الخزينة العام والإيرادات

الشهرية يتم تحديد السقف المتوقع تزويدها لكل وزارة ودائرة.

5. يتم متابعة السقف يومياً من خلال تسجيل كل سقف سواء الإجمالي

الشهري أو بتوزيعه الجاري والرأسمالي.

6. متابعة المخصصات لكل وزارة ودائرة من خلال صافي المخصصات بعد

السقف المالية.

7. نسبة الإنجاز من الصرف لكل وزارة ودائرة من المخصصات.

### **التشريعات المتعلقة بالسقف المالية:**

1. المادة (110/أ) من التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها الصادرة

بموجب النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 حتى تاريخ 1/6/2008 نصت

على ما يلي: (( تتولى وزارة المالية/ قسم الخزينة بتغذية حسابات الدوائر

الحكومية عن طريق السقف المالي بالأموال اللازمة للإنفاق على

مشاريعها المختلفة وتسديد التزاماتها النقدية من المخصصات الواردة في

بنود الموازنة)).

2. المادة (113) من نفس التعليمات نصت على ما يلي: (( على كل دائرة

تعيين ضابط ارتباط لها لمراجعة وزارة المالية والتنسيق معها لتزويدها

بالموقف المالي والحوالة المالية وأي معلومات أخرى واستملاك كتاب

السقف المالي الخاص بها)).

3. المادة (112) من التعليمات المشار إليها أعلاه نصت على ما يلي: (( يحظر

على أي دائرة وتحت أي ظرف تجاوز السقف المالي المحدد لها وعلى

المراقب المالي لديها وتحت طائلة المسؤولية مراقبة تنفيذ ذلك والتنسيق مع قسم الخزينة / وزارة المالية لتحقيق ذلك)).

نلاحظ مما سبق ان مهام وواجبات مديرية الخزينة العامة قسم الخزينة هو تغذية حسابات الوزارات والدوائر الحكومية والأجهزة العسكرية بالسيولة اللازمة وذلك بالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة من خلال السقوف المالية ووفق السيولة النقدية المتاحة والإحتياجات الفعلية والمخصصات المرصودة لذلك وضمن حدود العجز المتوقع في قانون الموازنة العامة.

### ما هو السقف المالي؟

هو عبارة عن كتاب موجه من وزارة المالية / مديرية الخزينة العامة إلى البنك المركزي يطلب منه حجز مبلغ معين للوزارة / الدائرة من حساب الخزينة لدية، ويحظر على الوزارة / الدائرة تجاوز السقف المالي المحدد لها.

### إجراءات تزويد السقف المالي للوزارات والدوائر:

1. وجود حوالات مالية صادرة من دائرة الموازنة العامة وموقعة ومختومة حسب الأصول للشهر المعني.
2. مطالبة مالية من قبل الوزارة / الدائرة موضح فيها ما يلي:
  - أ. معلومات مالية مثل السقوف التراكمية والمصروف الفعلي التراكمي للأشهر السابقة والشهر الحالي من اجل معرفة الرصيد غير المستغل للسقف المالي ولأغراض المطابقة
  - ب. النفقات الجاهزة للصرف (جاري ورأسمالي) وبالتفصيل
  - ج. النفقات المتوقع صرفها خلال الفترة المتبقية من الشهر الحالي موقعة حسب الأصول
3. نموذج الحوالات والسقوف الموجود على سجل الوزارة / الدائرة والمزود بنسخة منه لهم والذي يبين الحوالات المالية والرأسمالية وكذلك السقوف

- ورصيد الحوالات لأجل المطابقة المستمرة ومعالجة اي اختلافات بين ما هو مسجل لدى قسم الخزينة والوزارة/ الدائرة.
4. توجية مندوب الوزارة / الدائرة لضرورة مراجعة قسم الحسابات المركزية في مديرية الحسابات العامة من اجل متابعة استمرار توريد الخلاصات الشهرية والحصول على مبالغ الإنفاق الفعلي للشهر السابق لكل وزارة/ دائرة.
5. عمل وضع مالي من قبل محاسب الخزينة يبين فيه ما يلي:
- أ. رصيد الحوالات المالية للأشهر السابقة
- ب. الحوالات المالية للشهر الحالي بشقيها الجاري والرأسمالي
- ج. السقف المالي خلال الشهر الجاري
- د. رصيد الحوالات المالية بتاريخه
- هـ. الحوالات المالية التراكمية للسنة المالية (جاري ورأسمالي)
- و. السقوف المالية التراكمية للسنة المالية (جاري ورأسمالي)
- ز. رصيد الحوالات المالية (جاري ورأسمالي)
- ح. المعدل الشهري للسقوف المالية للأشهر السابقة.
6. يقوم رئيس قسم الخزينة بعد تحديد للرصيد غير المستغل للسقوف المالية السابقة وقراءة المطالبة للوزارة / الدائرة مع الوضع المالي، ينسب لمدير الخزينة العامة بمبلغ السقف المالي وتفصيلاته.
7. يطلع مدير الخزينة العامة على تنسيب رئيس قسم الخزينة ويشرح بالموافقة إلا اذا ارتأى تعدي قيمة السقف المالي إما بالزيادة أو التخفيض بناءً على معلومات معينة لديه، أو ما تقتضيه مصلحة الوزارة (الخزينة)
8. بعد أخذ موافقة مدير الخزينة العامة يوعز رئيس قسم الخزينة لمحاسب القسم بإعداد نموذج السقف المالي ليتم طباعته عند طابعة مديرية الخزينة العامة وتسجيل مبلغ السقف على السجل

9. بعد التأكد من الطباعة يوقع محاسب الخزينة على النسخة الثانية من السقف المالي حيث يقوم رئيس قسم الخزينة بالتوقيع أيضاً على النسخة الثانية ثم ترسل نسخ السقف المالي مع مندوب الوزارة / الدائرة إلى مدير الخزينة العامة ليقوم بتوقيع جميع نسخ السقف المالي.
10. يتم أخذ رقم صادر وتاريخ على السقف المالي ليقوم قسم الصادر بتوزيع النسخ حسب الأصول.
11. يتم حفظ نسخة من السقف المالي في ملف الوزارة / الدائرة المعنية لدى مديرية الخزينة العامة.

### حساب الخزينة الموحد

هو حساب لتجميع السيولة النقدية العائدة للحكومة في حساب واحد من خلال تحويل أرصدة الحسابات المفتوحة بأسماء الوزارات والدوائر الحكومية لدى البنك المركزي والبنوك التجارية إلى حساب خزينة موحد وتنفيذ عمليات قبض الإيرادات والنفقات والأمانات من خلال هذا الحساب.

#### أهداف حساب الخزينة الموحد:

1. إدارة السيولة النقدية بفاعلية.
2. تعزيز السيولة النقدية للخزينة
3. تخفيض اللجوء إلى الإقتراض
4. الإستغلال الأمثل للموارد.

## القيود المحاسبية للنفقات والإقتطاعات

دائن	مدين	القيود المحاسبية
الاقتطاعات حساب البنك	حساب النفقات	تصفية النفقة
نقود منقولة - مقبوضة	حساب البنك	النقد المحول تلقائياً من حساب الخزينة في البنك إلى حساب الدوائر المعنية في البنك
حساب النفقات	نقود منقولة	إغلاق نهاية العام
النفقات	حساب البنك	قبض المصروفات المستردة
حساب البنك	النقود المنقولة	تحويل المصروفات المستردة لحساب الخزينة
حساب البنك الاقتطاعات امانات	الاقتطاعات	تحويل الاقتطاعات لحساب الأمانات في البنك أو دفعها للمستفيد مباشرة
امانات الاقتطاعات	الصندوق	قبض شيك الحسم من النفقات بموجب وصول المقبوضات
الصندوق	البنك	إيداع شيك الحسم في البنك
البنك	امانات الاقتطاعات	صرف امانات الاقتطاعات إلى اصحاب العلاقة



## الفصل الثامن عشر

### إشهار الذمة المالية

#### مقدمة

تم إنشاء دائرة إشهار الذمة المالية في وزارة العدل إستناداً لأحكام قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006 بتاريخ 1/11/2006 ، وتعتبر هذه الدائرة من الدوائر المعنية بمكافحة الفساد ويمثل قانونها وسيلة من وسائل الحماية لكل من يشغل منصب عام رفيع المستوى. وقد جاء قانون إشهار الذمة المالية لمنع الإثراء غير المشروع نتيجة إستغلال الوظيفة أو الصفة من قبل كبار موظفي الدولة.

ويقصد بالإثراء غير المشروع كل مال منقول أو غير منقول وأي منفعه أو حق منفعه وأي زيادة على مال الشخص المعني أو زوجته أو أولاده القصر بحيث لا تتناسب مع مواردهم.

القانون: هو قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006 وتم تطويره وتعديل بعض البنود الواردة فيه وأصبح قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014

#### الخاصين لأحكام القانون:

- رئيس الوزراء والوزراء.
- رئيس وأعضاء مجلس الأعيان.
- رئيس وأعضاء مجلس النواب.
- رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية.
- القضاة.
- محافظ البنك المركزي ونوابه.
- رئيس الديوان الملكي والأمين العام ووزير البلاط ومستشاري جلالة الملك والمستشارين في الديوان الملكي.

- رؤساء الهيئات المستقلة والسلطات وأعضاء مجالسها.
- رؤساء مجالس المفوضين وأعضائها.
- رؤساء المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العام المدنية والعسكرية والأمنية ومديريها وأعضاء مجالس إدارتها إن وجدت.
- رؤساء الجامعات الرسمية.
- السفراء وموظفي الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتبة و/أو الراتب في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.
- أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء المجالس البلدية وأعضائها من بلديات الفئة الأولى والثانية وفق قانون البلديات.
- رؤساء لجان العطاءات المركزية العامة والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية والأمنية ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات وأعضاء أي منها.
- ممثلي الحكومة والضمان الإجتماعي في مجالس الإدارات وهيئات المديرين في الشركات التي تساهم فيها الحكومة والضمان الإجتماعي.
- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات وهيئات المديرين أو أي مدير عام في الشركات والمؤسسات المملوكة بالكامل للحكومة أو الضمان الإجتماعي أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة.
- نقيب النقابات المهنية والعمالية ورؤساء وأعضاء مجالس الاتحادات الرياضية والعمالية والخيرية والتعاونية ورؤساء الأحزاب وأمنائها العامون.

## المصطلحات

الدائرة: دائرة إظهار الذمة المالية المنشأة بمقتضى هذا القانون

القانون: قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014

الرئيس: رئيس الدائرة

الهيئة: الهيئة القضائية المشكلة بمقتضى أحكام هذا القانون

الإقرار: إقرار الذمة المالية.

الجهة: الوزارة او المؤسسة

المال: كل عين أو حق له قيمة مادية في التعامل

المال غير المنقول (العقار): كل شيء مستقر بجزءه ثابت فيه لا يمكن نقله منه دون تلف أو تغيير هيئته ، أي الأرض الطبيعية وكل ما يستقر عليها من أشياء وتلتصق بها كالأبنية والأشجار.

المال المنقول: كل شيء لا ينطبق عليه تعريف المال غير المنقول.

المنافع: الأعيان التي يستعملها الشخص وينتفع بها دون أن تكون مملوكة له.

حق الإنتفاع: حق عيني متفرع عن حق الملكية يحول المنتفع استعمال عين تخصص الغير وإستغلالها ما دامت قائمة على حالها وإن لم تكن رقبته مملوكة للمنتفع.

## آلية تقديم الإقرارات

- أ. تلتزم الجهة التي يتبع إليها أي شخص يشغل منصب أو وظيفة من المناصب المشار إليها أعلاه (الخاضعة لأحكام القانون) تزويد دائرة إشهار الذمة المالية بأسماء شاغلي تلك المناصب والوظائف خلال شهرين من تاريخ شمولهم بالقانون.
- ب. تقوم الدائرة<sup>1</sup> بمخاطبة الجهات ذات العلاقة لتزويدها بأسماء الأشخاص التابعين والذين تسري عليهم أحكام القانون.
- ج. تقوم الجهة بمخاطبة الشؤون القانونية لتزويدها بالأسماء إن كانت لجان مشتريات أو عطاءات والفئات العليا والموظفون بعقود وجميع من ينطبق عليهم القانون.
- د. تقوم الجهة بإرسال البيانات والمعلومات والإيضاحات بموجب كتاب رسمي في ظرف مغلق وسري إلى الرئيس وذلك خلال (ستين) يوماً من تاريخ نفاذه أو من تاريخ شمولهم بأحكام القانون. ولا يجوز لأي موظف من موظفي الدائرة فتح الظرف أو الإطلاع على تلك البيانات بأي صورة وتحت طائلة المسؤولية القانونية.
- هـ. يتوجب على مقدم الإقرار تعبئة كافة بيانات النموذج وتوقيعه إقراراً بصحة البيانات الواردة فيه ووضعه في ملف وختمه بخاتم الجهة التي يتبعها وتسليمه شخصياً أو بواسطة مفوض عنه إلى دائرة إشهار الذمة المالية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بالنموذج.

<sup>1</sup> دائرة إشهار الذمة بوزارة العدل

### الخطوات المتبعة في الدائرة بعد إستلام الإقرارات:

- أ. إعداد قاعدة بيانات بأسماء ووظائف وعناوين المشمولين بأحكام القانون والمواعيد الواجب تقديم الإقرارات خلالها وتاريخ تقديم كل مكلف الإقرار المتعلق به وبزوجته وأولاده القصر.
- ب. إعداد نماذج إقرارات إشهار الذمة المالية وإرسالها إلى الجهات التي يعمل فيها المتزمن بتقديم الإقرارات.
- ج. إستلام الإقرارات من المكلفين بعد تعبئتها على النموذج الخاص ووضعها في ظرف مغلق ومكتوم والإحتفاظ بها بالدائرة بالحالة التي قدمت بها وتثبيت ذلك في سجلات الدائرة وتسليم مقدم الإقرار إشعاراً بالإستلام.
- د. تقوم الدائرة بمتابعة تقديم الإقرارات وفقاً لأحكام القانون وإتخاذ الإجراءات القانونية التي نص عليها في حق من تخلف عن تقديم الإقرارات في مواعيدها المحددة.
- هـ. تقوم الدائرة بتبليغ كل من تخلف عن تقديم الإقرار في موعده المقرر بما في ذلك الزوج الممتنع بوجوب تزويد الدائرة به خلال شهر إعتباراً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ ويتم التبليغ وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية.
- و. تشكل هيئة قضائية برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين إثنين لا تقل درجتهم عن الدرجة الخاصة بقرار من المجلس القضائي في بداية شهر كانون الثاني من كل سنة للتأكد مما يلي:
  - ✓ فحص الإقرار المقدم إلى الدائرة وتدقيقه ودراسته عند تقديم أي شكوى أو أخبار يحال إليها من الجهة المختصة بحق أي شخص تنطبق عليه أحكام القانون المتعلق بالكسب غير المشروع والتحقق منه.
  - ✓ طلب أي إيضاحات أو بيانات أو معلومات من مقدم الإقرار أو من أي جهة أخرى ذات علاقة بهذا الشأن.

## محتويات نموذج إشهار الذمة المالية:

- ✓ هوية مقدم الإقرار ووظيفته
- ✓ تاريخ مباشرة العمل
- ✓ عنوانه
- ✓ إسم زوجته وأولاده القصر.
- ✓ الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها المكلف بتقديم الإقرار وأولاده القصر وزوجته داخل المملكة وخارجها بتاريخ تقديم الإقرار والمنافع وحقوق المنفعة في الأعيان لأي منهم وعلى توقيع مقدم الإقرار وزوجته.
- ✓ مصدر الزيادة في الذمة المالية لمقدم الإقرار التي طرأت بعد تاريخ تقديم إقرار سابق.

## الإجراءات المتبعة في حال وجود أدلة على الكسب غير المشروع:

- أ. في حال تبين للهيئة وجود أدلة كافية على الكسب الغير مشروع أثناء فحص وتدقيق الإقرار ومرفقاته تحيل الأمر مع نتائج الفحص والتدقيق إلى النائب العام.
- ب. تصدر الهيئة قراراً مستعجلاً وذلك بناء على الصلاحيات الممنوحة بموجب القانون بمنع الشخص المعني بالتحقيق أو زوجه من التصرف في أمواله وأموال أولاد أي منهما القصر، كلها أو بعضها كما يجوز لها إصدار قرار بمنعهم من السفر.

## العقوبات

- أ. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تزيد على ألف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من تخلف دون عذر مشروع عن تقديم الإقرار وفقاً لأحكام المادة (7) من القانون ويعاقب بالحبس في حال التكرار.

ب. يعاقب بالحبس من ثلاثة شهور إلى سنة أو بغرامة لا تقل عن (500) دينار ولا تزيد على ألف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من قدم عمداً بيانات غير صحيحة في الإقرار وكل من خالف أحكام المادة (12)<sup>1</sup> من القانون.

ج. يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من حصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع وبغرامة تعادل قيمة ذلك الكسب .

د. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل من قدم بقصد الإساءة إخباراً خطياً كاذباً عن كسب غير مشروع ولو لم يترتب عليه إقامة الدعوى.

### أحكام عامة:

أ. يلتزم كل من تنطبق عليه أحكام القانون المشار اليه أعلاه بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر بصورة دورية خلال شهر كان الثاني كل سنتين وذلك طيلة مدة خضوعه لأحكام هذا القانون وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه، على أن تتضمن هذه الإقرارات كل زيادة طرأت على الذمة المالية ومصادرها.

ب. يلتزم من تنطبق عليه أحكام القانون بإخطار الدائرة في حال إمتناع زوج الشخص الملزم بتقديم الإقرار عن إعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها.

ج. على الدائرة تبليغ كل من يتخلف عن تقديم الإقرار في موعده المقرر بما في ذلك الزوج الممتنع بوجوب تزويد الدائرة به خلال شهر إعتباراً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ ويتم التبليغ وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية.

<sup>1</sup> تعتبر الإقرارات وما يتعلق بها من إيضاحات وبيانات ومعلومات ووثائق وإجراءات الفحص والتدقيق المترتبة عليها وفقاً لأحكام هذا القانون من الأسرار التي يحظر إفشاؤها أو نشرها تحت طائلة المسائلة القانونية.

- د. لا تسري أحكام التقادم على دعوى الكسب غير المشروع ولا تسقط الدعوى إلى بالوفاة ولا يحول ذلك دون الحكم برد الكسب غير المشروع من التركة أو الورثة بحدود ما آل إليهم من التركة.
- هـ. يجوز لمن صدر ضده أي من القرارات الاعتراض على ذلك لدى الهيئة أو الجهة القضائية المختصة.
- و. تعتبر الإقرارات وما يتعلق بها من إيضاحات وبيانات ومعلومات ووثائق وإجراءات الفحص والتدقيق المترتبة عليها وفقاً لأحكام هذا القانون من الأسرار التي يحظر إفشاؤها أو نشرها تحت طائلة المسائلة القانونية.
- ز. يعفى كل من الشريك والمتدخل في جريمة الكسب غير المشروع من العقوبة إذا أفصح عن الأمر إلى السلطات المختصة أو اعترف بما وصل إليه من كسب غير مشروع أو بما قام به من أفعال قبل إحالة القضية إلى المحكمة ولا يخل ذلك بوجوب الحكم بالرد.
- ح. يصدر مجلس الوزراء النظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك تنظيم الشؤون المتعلقة بعمل الدائرة ومهامها وتحديد البيانات والمعومات الواجب تضمينها في الإقرار والنموذج الخاص به وكيفية تزويد الدائرة بهذا الإقرار.
- ط. رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.

## الفصل التاسع عشر

# الدليل التشريعي للمدير المالي في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية

### مقدمة

إن عمل الدوائر المالية ووحدات الرقابة في الوزارات والدوائر الحكومية تعتمد على مجموعة من التشريعات التي يجب ان تلتزم بها ولهذا، في هذا الفصل أرتأيت بأن أضع بين يدي القراء هذه التشريعات التي يجب أن تكون متوفرة في كافة الدوائر المالية في الوزارات والدوائر الحكومية

1. الدستور الأردني
2. قانون الموازنة العامة
3. قانون تنظيم الموازنة العامة
4. قانون ضريبة الدخل والتعليمات المتعلقة بها مثل:
  - أ. تعليمات إجراءات عمل هيئة الاعتراض
  - ب. تعليمات مصادر معلومات قرار التقدير الإداري
  - ت. تعليمات طرق دفع ضريبة الدخل وتوريدها
  - ث. تعليمات تنظيم السجلات والمستندات لضريبة الدخل
  - ج. تعليمات التسجيل
  - ح. تعليمات طرق تقديم الإقرار الضريبي
  - خ. تعليمات إقطاع ضريبة الدخل
  - د. تعليمات تحديد أسس وإجراءات التقدير الأولي.

- 
- 
5. قانون المالكين والمستأجرين
  6. قانون إشهار الذمة المالية (الكسب غير المشروع)
  7. قانون رسوم طوابع الواردات وتعليمات استيفاء وتوريد رسوم طوابع الواردات
  8. قانون الفوائض المالية
  9. نظام توريد الفوائض المالية
  10. قانون الضمان الاجتماعي
  11. قانون التقاعد المدني
  12. نظام الإنتقال والسفر وتعليماته وهي:
    - أ. تعليمات الإنتقال والسفر
    - ب. التعليمات المالية للسفر
    - ت. تعليمات السفر للقوات المسلحة
    - ث. قائمة تصنيف الدول للسفر
  13. نظام اللوازم وتعليماته مثل
    - أ. تعليمات شراء اللوازم
    - ب. تعليمات تنظيم إجراء العطاءات
    - ت. تعليمات إحتياجات الدوائر
  14. النظام المالي وتعليماته
  15. نظام الرقابة المالية وتعليمات معايير الرقابة المالية
  16. نظام التأمين الصحي
  17. نظام الضمان الاجتماعي

- 
18. نظام صندوق الإدخار
19. نظام الكفالات المالية وتعليمات تنظيم الكفالات المالية
20. نظام الخدمة المدنية وتعليماته مثل:
- أ. تعليمات منح الزيادة السنوية
- ب. تعليمات صندوق الإدخار
- ت. تعليمات إحالة الموظف المعار
- ث. تعليمات تنظيم صناديق الإسكان
- ج. تعليمات توفيق أوضاع الموظفين



## المراجع

1. د... رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص.14
2. د. فياض حمزة الرملي، الرقابة المالية في القطاع الحكومي
3. نيكولاس هوب وتوماس كلين، ماذا تعني إعادة جدولة الديون، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، مجلة التمويل والتنمية، 9/ 1983، المجلد (20) العدد (3)، ص.26
4. الشفافية الدولية (1995)، تقرير مؤشر مدركات الفساد
5. الدكتور أحمد أبو زيد، مؤشر مدركات الفساد لعام 2012، ورقة عمل، هيئة مكافحة الفساد، عمان- الأردن
6. المادة (170) من قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 المنشور على الصفحة (374) من عدد الجريدة الرسمية رقم 1487 بتاريخ 11/5/1960 حل محل قانون العقوبات وتعديلاته رقم (85) لسنة 1951
7. المادة (174) ( ) من قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 المنشور على الصفحة (374) من عدد الجريدة الرسمية رقم 1487 بتاريخ 11/5/1960 حل محل قانون العقوبات وتعديلاته رقم (85) لسنة 1951
8. عبد الهادي الزعبي، البرنامج التدريبي بعنوان مهارات اكتشاف الغش والتزوير في المعاملات المالية، وزارة المالية، 2014
9. مبادرة شراكة الحكومات الشفافة، الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء، الأردن
10. ديوان المحاسبة، التقرير السنوي الستون لعام 2011، ص. 18 عمان - الاردن

11. منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية) 2013
12. رأفت سلامة محمود، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص.15
13. ميلاد نعيم البشارت، دورة تدريبية بعنوان التعديلات الحديثة على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، البنك الأردني الكويتي، 2013، عمان- الأردن
14. المفاهيم الإقتصادية الكلية، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، 2010
15. الأجنحة الوطنية، موقع رئاسة الوزراء
16. دليل المواطن للموازنة العامة للسنة المالية 2013، دائرة الموازنة العامة، الأردن 2013
17. المستشار خليل غنام، الموازنات التقديرية كأداة تخطيط وتنفيذ ورقابة ودور ديوان المحاسبة بالتدقيق والرقابة وتقييم اداء النشاط الحكومي، ورشة عمل، 2010
18. 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
19. المادة (56/أ) يصدر رئيس الوزراء الأوامر المالية الخاصة يأذن فيها بالصرف من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة المرصودة في قانون الموازنة العامة.
20. المادة (56/ب) يصدر وزير المالية الأمر المالي العام يأذن فيه بالصرف من مخصصات النفقات الجارية كما يصدر الأوامر المالية الخاصة يأذن فيها بالصرف من مخصصات النفقات الرأسمالية المرصودة في قانون الموازنة العامة.

21. 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.
22. 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 موافقا 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
23. 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 .
24. المادة (2/112) من الدستور الأردني تنص على أنه يقترح على الموازنة العامة فصلا فصلا .
25. المادة (113) من الدستور الأردني تنص على (بموجب التعديل المنشور 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 .
26. مشروع الإصلاح المالي 2، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسية، USAID ، عمان - الأردن
27. فاخوري، إعداد خطة تنفيذية لإعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال، المملكة اليوم، 9/2010، شبكة الإنترنت

28. رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009
29. برنامج إصلاح القطاع العام، حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام
30. وزارة تطوير القطاع العام
31. إستراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن (2012-2014) وزارة المالية-الأردن
32. عملية التسوية البنكية ، إعداد مركز الدعم الفني لنظام GFMIS تعميم رقم 6651
33. عامر الحليق، صلاح ثلجي، دارين الحيارى، فريق عمل عمليات الادارة النقدية، وزارة المالية، برنامج GFMIS
34. تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة 602 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994
35. شيخة جلال ماضي، بحث في الدين العام، منتدى طلبة حقوق الزقازيق، [www.lawzaq.com](http://www.lawzaq.com)، مايو 2011
36. منشورات معهد صندوق النقد الدول، القسم 2-2-2 إدارة الدين الخارجي، المعهد 89-14-2-2، ص12
37. هيئة العاملين بصندوق النقد الدولي، تقرير عن التقدم المحرز في اعادة هيكله ديون البنوك التجارية ، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، مجلة التمويل والتنمية، ديسمبر 1995، المجلد 32، العدد 4 ، ص14
38. التمويل الحكومي، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، المركز التدريبي، 2010

39. دليل الإجراءات الرقابية، وزارة المالية، تشرين أول 2009 . عمان - الأردن
40. المادة (114) من الدستور الأردني لسنة 1952
41. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (1) لسنة 1954 وتعديلاته
42. قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (98/2035) فصل 31/3/1999
43. قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2001/1853) فصل 5/11/2001
44. نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 صادر بمقتضى المادتين (114) و (120) من الدستور.
45. نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 صادر بمقتضى المادة (114) من الدستور.
46. نظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية رقم (91) لسنة 2002 بمقتضى المادتين (114) و (120) من الدستور.
47. النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 1/6/2008 ص.2 عمان-الأردن
48. المادة (23) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 1/6/2008 ص.2 عمان-الأردن
49. المادة (29) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 1/6/2008 ص.8 عمان-الأردن
50. المادة (32) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 1/6/2008 ص.8 عمان-الأردن

- 
51. نظام رقم (92) لسنة 1932
52. وثيقة رقم (1) لسنة 2014، خطوات سير العملية الشرائية من خلال العطاءات الحكومية، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
53. وثيقة رقم (2) لسنة 2014، خطوات سير العمل لتنفيذ منهجية اللجان الفنية، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
54. وثيقة رقم (3) لسنة 2014، خطوات سير عمل لجان المشتريات الحكومية عن غير طريق العطاءات، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
55. وثيقة رقم (4) لسنة 2014، خطوات سير عمل تنفيذ منهجية تدقيق قرارات الشراء الحكومية، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
56. نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 م .
57. تعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008 م .
58. تعليمات الشراء عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995 م .
59. قانون رسوم طوابع الواردات .
60. وثيقة رقم (5) لسنة 2014، خطوات سير عمل تسلم و صرف اللوازم في المستودعات الحكومية، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
61. وثيقة رقم (6) لسنة 2014، خطوات سير عمل جرد المستودعات الحكومية، موقع دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
62. وثيقة رقم (7) لسنة 2014، خطوات سير عمل جمع وإتلاف اللوازم في الدوائر الحكومية، موقع دائرة اللوازم العامة  
[www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)

63. وثيقة رقم (8) لسنة 2014، خطوات سير عمل مراقبة سجل العهدة للوالم المعمرة تحت الاستعمال ، موقع دائرة اللوالم العامة [www.gsd.gov.jo](http://www.gsd.gov.jo)
64. شبحا، الإدارة العامة، ص.415
65. العطار، مبادئ الإدارة العامة، ص.179
66. الدستور الأردني ، المادة (17).
67. الدستور الأردني، المادة (114)
68. الدستور الأردني، المادة (119)
69. دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي 2010
70. الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، 2010، عمان-الأردن
71. المادة (3) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
72. المادة (3) / ب من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
73. المادة (4) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
74. المادة (1) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

75. المادة (4) / ب / 1 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
76. المادة (2) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
77. المادة (4) / ب / 2 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
78. المادة (4) / ج / من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
79. المادة (3) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
80. المادة (4) / د / من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
81. المادة (4) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
82. المادة (4) / هـ / من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1

83. المادة (5) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995 /3 /1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
84. دليل الإجراءات الرقابية، وزارة المالية، ص. 11 تشرين اول 2009 عمان-الأردن
85. المادة (6/60) من تعليمات النظام المالي رقم (1) لسنة 1995
86. قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001
87. برنامج المحاسب الحكومي، وزارة المالية، مديرية المركز التدريبي.
88. المادة (114) من الدستور الأردني لسنة 1952
89. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (1) لسنة 1954 وتعديلاته
90. قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (98/2035) فصل 31/3/1999
91. قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2001/1853) فصل 5/11/2001
92. النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب وتعديلاتها حتى تاريخ 2008 /6 /1 ص. 2 عمان-الأردن
93. المادة (23) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب وتعديلاتها حتى تاريخ 2008 /6 /1 ص. 2 عمان-الأردن
94. المادة (29) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجب وتعديلاتها حتى تاريخ 2008 /6 /1 ص. 8 عمان-الأردن

95. المادة (32) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبها وتعديلاتها حتى تاريخ 2008/6/1 ص.8 عمان-الأردن
96. التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها الصادرة بموجب النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 حتى تاريخ 2008/6/1
97. نظام رقم (92) لسنة 1932
98. شيحا، الإدارة العامة، ص.415
99. العطار، مبادئ الإدارة العامة، ص.179
100. الدستور الأردني، المادة (17).
101. الدستور الأردني، المادة (114)
102. الدستور الأردني، المادة (119)
103. دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي 2010
104. الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، 2010، عمان-الأردن
105. المادة (3) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
106. المادة (3) / ب من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
107. المادة (4) / أ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
108. المادة (1)، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028

- تاريخ 1/ 3/ 1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
109. المادة (4) / ب / 1 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 1/ 6/ 2008
110. المادة (2) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/ 3/ 1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
111. المادة (4) / ب / 2 من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 1/ 6/ 2008
112. المادة (4) / ج / من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 1/ 6/ 2008
113. المادة (3) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/ 3/ 1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
114. المادة (4) / د / من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 1/ 6/ 2008
115. المادة (4) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/ 3/ 1995 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

116. المادة (4) / هـ من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته حتى تاريخ 2008/6/1
117. المادة (5) ، الفصل الأول، الأسس والقواعد المالية والمحاسبية من تعليمات تطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم (1) لسنة 1995 المنشورة على الصفحة (602) من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1995/3/1 صادرة بموجب المادة (58) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.
118. دليل الإجراءات الرقابية، وزارة المالية، ص. 11. تشرين اول 2009 عمان-الأردن
119. المادة (6/60) من تعليمات النظام المالي رقم (1) لسنة 1995
120. قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001

#### المواقع الإلكترونية:

1. رئاسة الوزراء [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo)
2. وزارة المالية [www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo)
3. وزارة تطوير القطاع العام [www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo)
4. وزارة الأشغال العامة. [www.mpwh.gov.jo](http://www.mpwh.gov.jo)
5. دائرة الموازنة العامة [www.gdb.gov.jo](http://www.gdb.gov.jo)
6. دائرة اللوازم العامة [www.gsd.gov.j](http://www.gsd.gov.j)
7. دائرة العطاءات الحكومية [www.gtd.gov.jo](http://www.gtd.gov.jo)
8. هيئة مكافحة الفساد [www.jacc.gov.jo](http://www.jacc.gov.jo)
9. ديوان المحاسبة الأردني [www.audit-bureau.gov.jo](http://www.audit-bureau.gov.jo)
10. نظام ادارة المعلومات المالية والحكومية [www.gfmis.gov.jo](http://www.gfmis.gov.jo)
11. وزارة العدل [www.moj.gov.jo](http://www.moj.gov.jo)

## التشريعات

1. النظام المالي رقم (3) لسنة 1994
2. التعليمات التطبيقية للشؤون المالية وتعديلاتها رقم 1 لسنة 1995 المنشورة على الصفحة 602 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4028 تاريخ 1/3/1995 صادر بموجب المادة 58 من النظام المالي وتعديلاته رقم 3 لسنة 1994
3. نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011
4. نظام ضريبة المعارف رقم (3) لسنة 1988
5. تعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011 المنشورة على الصفحة 4799 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5119 تاريخ 16/10/2011 صادر بموجب المادة رقم (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011
6. قانون الفوائد المالية رقم (30) لسنة 2007 المنشور على الصفحة 2606 من عدد الجريدة الرسمية رقم (4823) تاريخ 1/5/2007
7. نظام توريد الفوائد المالية رقم (84) لسنة 2007 المنشور على الصفحة (5169) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4843) تاريخ 16/8/2007 صادر بموجب المادة رقم (9) من قانون الفوائد المالية رقم 30 لسنة 2007
8. قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001
9. تعليمات استيفاء وتوريد رسوم طوابع الواردات رقم (5) لسنة 2001 المنشورة على الصفحة 3416 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4501 تاريخ 16/8/2001 صادر بموجب المادة (21) من قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001
10. نظام اللوازم وتعديلاته رقم 32 لسنة 1993 المنشور على الصفحة 1042 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3898 تاريخ 29/5/1993 الصادر بموجب المادة 114 من الدستور الاردني وتعديلاته لسنة 1952

- 
- 
11. التشريعات (التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة 1995-  
التقارير المالية
  12. التشريعات (التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة 1995-  
الرقابة المالية
  13. التشريعات ( التعليمات) التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1)  
لسنة 1995- الشيكات المقبوضه والمسحوبة وتدقيق حساب البنك
  14. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 - إدارة الدين الحكومي
  15. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / إدارة الموجودات النقدية:
  16. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / الأمانات والتأمينات
  17. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / السلف
  18. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / النفقات
  19. التشريعات " التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / الأموال العامة - الإيرادات والمقبوضات الأخرى
  20. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / المستندات والوثائق والسجلات المحاسبية
  21. التشريعات "التعليمات" التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (1) لسنة  
1995 / الأسس والقواعد المالية والمحاسبية
  22. تعليمات استيفاء وتوريد رسوم طوابع الواردات رقم (5) لسنة  
2001 المنشورة على الصفحة 3416 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4501

- بتاريخ 16/8/2001 (صادر بموجب المادة 21 من قانون رسوم طوابع الواردات رقم 20 لسنة 2001)
23. تعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011 بتاريخ 16/10/2011 المنشور على الصفحة رقم 4799 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5119 صادر إستناداً لأحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011
24. التعليمات التطبيقية للشؤون المالية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS
25. التعليمات التنظيمية المعدلة للمديرية المركزية – للرقابات الداخلية في وزارة المالية رقم (1) لسنة 2008 الصادرة إستناداً لأحكام المادة (6) من نظام تنظيم وإدارة وزارة المالية رقم (56) لسنة 1997
26. تعليمات إستخدام آلات دمج طوابع الواردات والرقابة عليها صادر بموجب أحكام المادة (21) من قانون رسوم طوابع الواردات رقم (20) لسنة 2001
27. تعليمات تنظيم الكفالات المالية للموظفين رقم (1) لسنة 2003
28. نظام رقم ( 74 ) لسنة 2002 / نظام معدل لنظام الاشغال الحكومية- المنشور في العدد رقم ( 4561 ) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 28/8/2002- الباب الخامس : تشكيل لجان العطاءات
29. نظام رقم ( 74 ) لسنة 2002 / نظام معدل لنظام الاشغال الحكومية- المنشور في العدد رقم ( 4561 ) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 28/8/2002- الباب السابع : إجراءات الأوامر التغييرية
30. قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (5289) بتاريخ 1/6/2014