



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

الموازنة العامة نيسان، 2013

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للاستفسار يرجى الاتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف +962 (6) 566 6476.



منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعية غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن

ت: +962 6 566 6476

ف: +962 6 566 6376



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جدول المحتويات

| | |
|---------|--|
| 4..... | مقدمة..... |
| 5..... | كيفية إعداد الموازنة؟ ومراحل التنفيذ؟..... |
| 11..... | ما هو الإطار الزمني لدورة الموازنة؟..... |
| 16..... | توصيات..... |
| 18..... | ملحق..... |
| 27..... | ملحق..... |



مقدمة

يمر الأردن حالياً بظروف حساسة لا يُحسد عليه وتواجه البلاد خطر أزمة اقتصادية سببها الأساسي العجز المتوالي لموازنة الدولة وذلك لأسباب عدة أهمها ارتفاع تكاليف الطاقة والاضطرابات الإقليمية الناجمة عن الربيع العربي ونتيجة ذلك تصاعد الدين العام للبلاد. فقد كشفت هذه الظروف نقاط ضعف في هيكلية السياسة المالية في الأردن والتي يجب أن تُعالج على نحو فعّال وفي الوقت المناسب للحد من المخاطر المترتبة على ذلك. وأثر هذا الوضع سلباً على الشارع الأردني، فأصبحت مطالب الشعب مسموعة ومقروءة في جميع أنحاء البلاد مطالبة بسياسة مالية أكثر شفافية وأكثر منطقية في ظل الظروف السائدة وبمواءمة متطلبات التنمية بالموارد المتاحة.

ويأتي شأن الموازنة العامة في صلب هذا الموضوع حيث من الممكن اعتبار الموازنة بأنها أهم وثيقة تُعبر عن سياسة الدولة المالية ومن أهم وثائق التنمية في أية بلد، فالموازنة العامة ليست مجرد أرقام، بل هي تقديرات وحسابات دقيقة وعلمية مبنية على افتراضات سليمة ومنطقية تقوم من خلالها إدارة البلاد وعملية التنمية. فتلك الوثيقة المحورية هي من العوامل الرئيسية وراء أية انجازات وعقبات تنموية بحيث أدى تطور مفهوم الدولة إلى أن تكون دولة منتجة إلى تزايد أهمية الإيرادات والنفقات العامة فأصبح من المؤكد ان الموازنة العامة هي اداة من ادوات تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن أهم محددات الرفاه الاجتماعي ومستوى المعيشة في أية بلد.

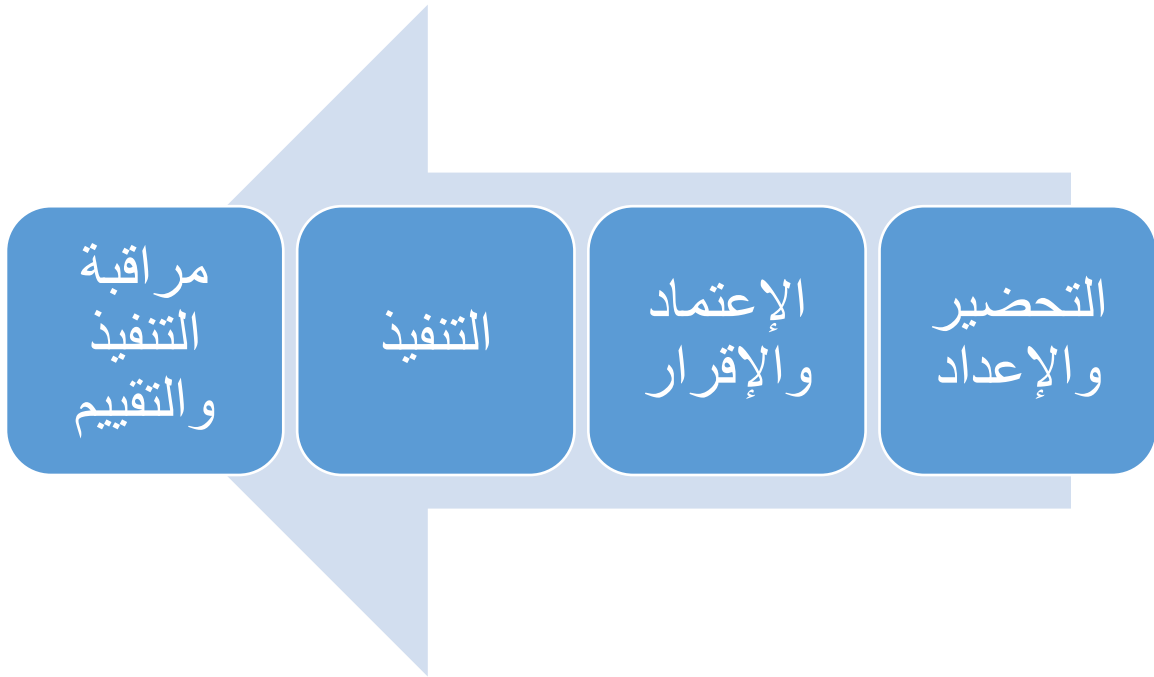
مرت الموازنة بعدة تطورات تاريخية لتُصبح مُتمثلة في أربع مراحل أساسية هي الإعداد والإقرار والتنفيذ والرقابة، فالتجارب المالية التي مرت فيها مختلف دول العالم كشفت عن تطور دور الموازنة العامة في عملية التنمية المستدامة مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة سنة بعد سنة. ومن أهم هذه الأدوار هو إدارة برامج ومشاريع ونشاطات الدولة من خلال توزيع وتخصيص الموارد المتاحة عليها وأيضاً تُستخدم الميزانية كأداة لتعديل توزيع الدخل القومي بين كافة فئات المجتمع وغيرها من الاستخدامات المالية والاقتصادية والاجتماعية. فلهذه الأسباب وغيرها، أصبحت الموازنة العامة جزءاً رئيسياً من برامج الدولة كونها تعكس جميع النشاطات المالية والاقتصادية للدولة، وتلعب دوراً بارزاً في عملية التنمية.

تهدف هذه الورقة إلى إلقاء الضوء على الموازنة العامة في الأردن وعملية إعدادها وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها. ففي القسم التالي، تتطرق الورقة إلى ذكر وتفسير مُفصل لكل من مراحل دورة الموازنة والجدول الزمني المتعلق بجميع الخطوات ومن ثم يتم البحث عن كيفية الأداء الفعلي لإعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة عملية الموازنة في الفترة الماضية وأخيراً يتم طرح التوصيات المستمدة من هذا البحث ومن بحوث مؤسسات دولية متعلقة بأفضل الممارسات بخصوص عملية الموازنة وشفافيتها.



كيفية إعداد الموازنة؟ ومراحل التنفيذ؟

تُعتبر عملية إعداد الموازنة العامة لأي دولة، متقدمة كانت أم نامية، بأنها عملية دقيقة تتطلب درجة عالية من التقنية والتخطيط والمتابعة، وذلك بالنظر إلى تعددية الدوائر والوحدات الحكومية، خصوصاً في دولة مثل الأردن، والمبالغ الضخمة التي تتضمنها تلك الموازنة. وتتم الموازنة العامة في الأردن كما في معظم دول العالم، في عدة مراحل تسمى بدورة الموازنة وعادة ما تكون مؤلفة من أربع مراحل أساسية وهي:



• مرحلة التحضير والإعداد

بعد الإعداد المبدئي من قبل الجهات الحكومية المعنية، تبدأ هذه المرحلة بشكل رسمي فور صدور بلاغ من رئاسة الوزراء لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشاريع موازنات المؤسسات العامة المستقلة، ويكون هذا البلاغ محتوياً على تعليمات لإعداد الموازنة، ومواعيد تقديم جميع المتطلبات من كشوفات النفقات والإيرادات وتشكيلات الوظائف وغيرها إلى دائرة الموازنة العامة. وتقوم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بدورها بالتعميم على إداراتها المختلفة بتقديم توقعاتها عن برامجها ونشاطاتها للسنة المالية المقبلة. ثم يتم مناقشة المقترحات مع مديري الإدارات والوحدات والمجالس التنفيذية للمحافظات بحيث يتم إجراء أية تعديلات مقترحة ووضع مشروع نهائي للموازنة يُقدم إلى دائرة الموازنة العامة ليتم دراسته من قبل المختصين بالدائرة.



بعد ذلك تُناقش المخصصات المطلوبة بين الدائرة والوزارات والدوائر المعنية ويتم التوصل إلى أرقام مُتفق عليها في ضوء الظروف المالية والاقتصادية الراهنة، إضافة إلى الموارد المالية المتاحة. وبعد مراجعة الإيرادات والنفقات العامة والأخذ بعين الاعتبار كل المحددات المذكورة والاحتياجات الفعلية، يتم التوصل إلى الصورة النهائية لمشروع قانون الموازنة للعام القادم. وأخيراً يُرفع المشروع لمجلس الوزراء حيث تتم دراسته ومناقشته بإمعان وإجراء أية تعديلات منسجمة مع توجهات السياسة العامة ليتم وضع اللامسات الأخيرة قبل رفع مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة لدراسته وإقراره حسب أحكام الدستور.

• مرحلة الاعتماد والإقرار – من تُحاسب؟

مرحلة الاعتماد والإقرار تُعتبر من أكثر مراحل الدورة دقة وحساسية وذلك بسبب كونها آخر محطة لمناقشة مشروع قانون الموازنة قبل اعتماده وإقراره للتنفيذ. حيث تبدأ هذه المرحلة بإلقاء بيان (خطاب) الموازنة العامة متضمناً سياسة وبرنامج عمل الحكومة خلال السنة المالية المقبلة، ويتم ذلك فور إحالة مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الأمة وقبل بداية السنة المالية بشهر واحد على الأقل وفقاً لأحكام المادة (112) من الدستور.

بعد استلام مشروع قانون الموازنة، يقوم مجلس النواب بإحالته إلى اللجنة المالية والاقتصادية التي من شأنها دراسة الموازنة ومناقشتها مع المسؤولين في السلطة التنفيذية حيث يتم لاحقاً رفع التوصيات المقررة إلى مجلس النواب بدوره. يناقش مجلس النواب مشروع قانون الموازنة من خلال عقد جلسة خاصة تقدم فيها اللجنة المالية تقريرها ويحضرها رئيس الوزراء والوزراء ليقدموا ردّ الحكومة على التقرير وعلى ملاحظات النواب التي تثار أثناء الجلسة.

ومن ثم يتم الاقتراع على مشروع قانون الموازنة وفي حال الموافقة عليه، يتم إحالته إلى مجلس الأعيان الذي يقوم بدوره بإحالته إلى لجنة المالية لدراسته وإعداد تقرير متضمناً ملاحظاته بحيث يُقدّم التقرير من خلال عقد جلسة خاصة للمناقشة وتتبع نفس الإجراءات التي أتبعها في مجلس النواب. وأخيراً وبعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الأعيان، يقوم بإحالته للحكومة لرفعه إلى جلالة الملك ليتم إصدار الإرادة الملكية السامية بالموافقة عليه ويصبح بذلك قانوناً ساري المفعول.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور ينص على عدة بنود تحكم عملية نقاش مشروع قانون الموازنة في مختلف المراحل منها:

- يجب أن يُقدّم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب للمناقشة قبل بداية السنة المالية بشهر واحد على الأقل (قبل كانون الأول) وفقاً للمادة (112) من الدستور.
- أثناء المناقشة، يحق لمجلس النواب أن يقلل من النفقات بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة بينما لا يحق للمجلس أن يزيد في تلك النفقات وفقاً للمادة (2/112) من الدستور.
- عند المناقشة، لا يُقبل أي اقتراح يُقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان وفقاً للمادة (5/112) من الدستور



- يتم الاقتراع على مشروع قانون الموازنة العامة فصلاً فصلاً وفقاً للمادة (2/112) من الدستور.

• مرحلة التنفيذ – كيف تُصرف الموازنة؟

تبدأ هذه المرحلة بإصدار بلاغ تنفيذ الموازنة والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمناقلات والمواقف المالية إضافة لأوامر الالتزام المختلفة وكذلك متابعة الإنجاز وتقييم الأداء. وبهذا البلاغ تبدأ مرحلة التنفيذ من لحظة نشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية وتبدأ بذلك الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ. وفي حال تأخر صدور قانون الموازنة 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) من الدستور.

تُعدُّ دائرة الموازنة العامة أمراً مالياً عاماً يصدره وزير المالية يتم بموجبه الإنفاق من بند النفقات الجارية من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بحسب المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة. كما ويصدر تعميماً من قبل وزير المالية للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية يوضح فيها المسؤول عن الإنفاق ومراقبة المخصصات المعتمدة عن كل جهة معنية.

أما من ناحية الإنفاق الرأسمالي، فيتم الإنفاق من المخصصات الرأسمالية المرصودة بموجب أمر مالي خاص بحيث تقوم الدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بهذه الأوامر المالية متضمنة رقم واسم المشروع والمادة بالموازنة الرأسمالية والمخصصات المرصودة والمبلغ المطلوب، ويتم تدقيق الأمر المالي الخاص من قبل محلل الموازنة ويصادق عليه وزير المالية/ بناء على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة. وتُرسلُ نسخة منه لوزارة المالية وديوان المحاسبة والدوائر المختصة ويحتفظ بنسختين منه بدائرة الموازنة العامة .

وبحسب قانون الموازنة العامة، يتم الإنفاق بموجب حوالات مالية شهرية مصدقة من دائرة الموازنة العامة وذلك بعد تدقيق تلك الحوالات من قبل محلل الموازنة ومن ثم مصادقتها من قبل مدير عام الموازنة. وترسل نسخة من تلك الحوالات إلى كل من وزارة المالية والدائرة ذات العلاقة، وديوان المحاسبة، ويحتفظ محلل الموازنة بنسخة منها لديه ويرسل نسخة للملف العام في دائرة الموازنة. ولا يشترط إصدار حوالات مالية بمخصصات تقتصر على شهر واحد فقط، بل من الممكن إصدار حوالات بمخصصات لأكثر من شهر واحد للنفقات الجارية والرأسمالية بشرط وجود أسباب خاصة تبرر ذلك، ويتم عندها تدقيق ومصادقة مستندات الالتزام وذلك بعد التأكد من توفر المخصصات المالية المطلوبة لهذه الغاية.

في حال وجود استفسار من قبل الجهات الحكومية المعنية حول أي مشكله تواجهها أثناء تنفيذ الموازنة العامة سواء فيما يتعلق بالإنفاق على البنود المختصة، أو طلب معالجة أي عجز في مخصصات المواد، أو نقل المخصصات من بند إلى آخر، أو طلب مخصصات إضافية (ملحق موازنة .. الخ)، فعندها تقوم تلك الجهات باللجوء إلى دائرة الموازنة العامة التي بدورها تقوم ببحث هذه الاستفسارات أو الطلبات والرد عليها أو عرضها على المستويات الأعلى ذات الاختصاص.

في العديد من الأحيان، تضطر الوزارات والدوائر الحكومية، أثناء تنفيذ الموازنة، إلى نقل مخصصات من مادة إلى أخرى لتغطية احتياجاتها الفعلية على ضوء الصرف الفعلي خلال السنة، وفي تلك



الحالة تقدم الوزارة أو الدائرة المعنية طلب نقل المخصصات بحسب النموذج المعتمد إلى دائرة الموازنة العامة التي تقوم بدورها بدراسة وتدقيق الطلب والتأكد من شرعيته ومدى الحاجة الفعلية له ومدى توفر فائض في المادة التي سيُنقل منها، وبعد التحقق من شرعية الطلب وتلبية الشروط يتم الموافقة على طلب مناقلة المخصصات والمصادقة 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 تنظيم إجراءات هذه المناقلات.

و في أحيان أخرى، تضطر الوزارات أو الدوائر لطلب مخصص إضافي فتقوم بإتباع نفس الخطوات المذكورة سابقاً عند إعداد الموازنة العامة (بالإشارة إلى المرحلة الأولى والثانية أعلاه) وتقوم بإعداد وتحضير وعرض ملحق للموازنة بالمخصص الإضافي المطلوب على السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده والمصادقة عليه، ويعتبر ملحق قانون الموازنة جزءاً من قانون الموازنة العامة للسنة المالية المعنية.

أما من حيث الإيرادات، فتقوم الأجهزة المختصة بتحصيل الإيرادات المستحقة والمقدرة بالموازنة العامة على مختلف أنواعها في مواعيدها التي حددها القوانين والأنظمة والتعليمات، وتوريدها إلى حساب الخزانة العامة للدولة/ وزارة المالية.

• مرحلة مراقبة التنفيذ والتقييم – كيف نعرف ومن نسأل؟

تلعب الرقابة دوراً هاماً وأساسياً في دورة الموازنة وذلك بهدف التأكد من ان تنفيذ الموازنة كان متوافقاً مع ما تم تقديره وتخصيصه في كافة البنود وتحديد أية انحرافات ليتم معالجتها في الوقت المناسب.

تقع مسؤولية الرقابة على تنفيذ الموازنة بشكل أساسي على عاتق السلطة التشريعية التي تتأكد بدورها من ان السلطة التنفيذية تتقيد بأسس الجباية والانفاق بالاعتماد على تقارير دورية تقدمها لها إدارات متخصصة في الرقابة المالية. كما ويتضمن مشروع قانون الموازنة، الذي يُقدم إلى مجلس الأمة في كل عام، النفقات الفعلية وإعادة تقدير النفقات للسنتين السابقتين وبهذا يستطيع أعضاء المجلس مراقبة وتقييم ما نُفذ من المشاريع التي كانت مرصودة ضمن قوانين الموازنة للسنوات السابقة.

وبدوره يقوم ديوان المحاسبة بتقديم تقرير سنوي إلى مجلس الأمة يحتوي على ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي يقوم بتدقيق حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دوره عادية للمجلس. وأيضاً تقدم وزارة المالية تقريراً سنوياً يتضمن الحسابات الختامية للسنة المالية والتي تشمل على مقارنة لما هو مخصص في قانون الموازنة مع الإنفاق الفعلي.

وتجدر الإشارة في هذه الورقة إلى كافة الدوائر المختصة بالمراقبة ودور كل منها!

¹ أخذت الأدوار كما هي مذكورة في دليل الموازنة لدى دائرة الموازنة العامة



❖ دائرة الموازنة العامة

تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال :

1. التأكد من أنه تم توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقلات ومستندات الالتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إجازتها .
2. متابعة الوزارات والدوائر لتزويد دائرة الموازنة بالمواقف المالية الشهرية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معبأة ومصدقة حسب الأصول .
3. تدقيق المواقف المالية الشهرية والتأكد من أن تعبأتها قد تمت وفق القوانين والأنظمة ولغت انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات المالية، وفي حال وجود عجز في الموقف المالي يتم إعلام الإدارة عن ذلك.
4. القيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها .

❖ وزارة المالية

1. تمارس وزارة المالية دور الرقابة على تنفيذ الموازنة استناداً للنظام المالي الذي أعطى لها الحق بتشكيل وحدات للرقابة المالية، في كل وزارة أو دائرة، تتألف من موظف أو أكثر من موظفي وزارة المالية تناط بها مسؤولية متابعة تطبيق الأنظمة المالية والتحقق من أن النفقات تجري في حدود المخصصات المرصودة لها، وأن إنفاقها يتم للغايات التي رصدت من أجلها وذلك بعد التأكد مما يلي :
 - صدور الأمر المالي العام
 - صدور الأمر المالي الخاص
 - صدور الحوالة المالية الشهرية التي تتعلق بالنفقة ذات العلاقة
 - توفر السيولة النقدية (وجود السقف المالي) وبأنها كافية لتغطية قيمة النفقة
 - توفر المخصصات اللازمة لتغطية قيمة النفقة من واقع سجل التأديبات
 - صلاحية المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع من ضمن الصلاحية المخولة له

2. كما 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 أنفق خلال الشهر من تلك المخصصات وتحتفظ بسجلات إجمالية للنفقات والإيرادات تستخرج منها الحسابات الختامية التي تعدها سنوياً وتضمنها ما حصل من إيرادات وما صرف من نفقات خلال السنة ومقدار الوفر أو العجز الفعلي لتلك السنة .

❖ ديوان المحاسبة

1. يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة بهدف الرقابة والتدقيق، وذلك بموجب أحكام قانون ديوان المحاسبة، ويمارس الديوان رقابته على تنفيذ الموازنة وفقاً لنص المادتين (8،9) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م وفقاً لما يلي :

يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن :

- التدقيق في استحقاقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتأكد من أن عمليتي التقدير والاستحقاق قد تمتا وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها .
- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتأكد من أن التحصيل يجري في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها، ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع، ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لذلك في الموازنة العامة .
- التدقيق في معاملات شطب الإيرادات والإعفاء منها للتأكد من عدم إجراء شطب وإعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.

2. يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن :

- التدقيق في النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.
- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتأكد من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.



- التأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة .
- التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة .
- التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة .
- التأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.
- التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه .

3. كما يقوّم موظفو ديوان المحاسبة بتدقيق المعاملات المالية قبل وبعد الصرف بالإضافة إلى التأكد من قيدها في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة العامة، لكي يتمكن موظفو ديوان المحاسبة من القيام بواجباتهم فقد منحهم قانون ديوان المحاسبة حق الاضطلاع على جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بالأمور المالية واللوازم بالإضافة إلى أية سجلات أو أوراق أو تقارير يعتقد موظف الديوان أن الاضطلاع عليها مفيد في قيامه بواجبه، كما يفرض القانون العقوبات على كل شخص يمنع موظف ديوان المحاسبة من إجراء التدقيق .

4. وفي بداية كل دوره برلمانيه على رئيس ديوان المحاسبة أن يقدم لمجلس الأمة تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته حول الدوائر والمؤسسات التي كلف بالتدقيق في حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، كما أن لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس الأمة تقارير خاصة للفت نظره إلى أمور يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها .

ما هو الإطار الزمني لدورة الموازنة؟

كما هو الحال في جميع دول العالم، تُعد وتنفذ موازنة الدولة ضمن إطار زمني يسمى بـ "رزمة الموازنة" (Budget Calendar) يتضمن جميع الخطوات المذكورة أعلاه لتكون مربوطة بإطار زمني واضح وعملي مع الإشارة إلى الجهات المسؤولة عن القيام بهذه الخطوات. فالإلتزام بهذا التسلسل الزمني يمنح كل من الجهات المعنية الوقت الكافي للقيام بما يتوجب عليها من إعداد ودراسة ومناقشة ويضمن كذلك عدم التأخر في إصدار قانون الموازنة والالتزام ببدء التنفيذ عند بداية السنة المالية.

يبين الجدول الزمني أدناه مُختصر الخطوات المذكورة أعلاه والإطار الزمني لمرحلتي إعداد وإقرار الموازنة، بحسب دائرة الموازنة العامة:



| التاريخ | الإجراء | الجهة المسؤولة |
|------------------|--|--|
| نهاية كانون ثاني | الطلب من الوزارات والدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة سنوياً بخلاصة 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 بخلاصات الأولويات والسياسات. | كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية |
| منتصف آذار | إعداد ورقة شاملة سنوية تتضمن أولويات وسياسات الحكومة للموازنة العامة على 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 على المدى المتوسط وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة. | مجلس الوزراء |
| منتصف أيار | الطلب من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها على المدى المتوسط. | دائرة الموازنة العامة |
| منتصف تموز | قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها على المدى المتوسط. | كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية |
| منتصف آب | الانتهاء من دراسة مشروعات موازنت الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وإعداد إطار إنفاق متوسط المدى للوزارات والدوائر الحكومية وإطار متوسط المدى لموازنات الوحدات الحكومية. | دائرة الموازنة العامة |



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

دائرة الموازنة العامة، التقرير السنوي السابع 2011

من الجدير بالذكر هنا أن مسؤولية القيام بجميع مراحل دورة الموازنة تقع على عاتق كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كما هو مبين أعلاه.

يرجى مراجعة الملحق للبيانات التوضيحية لجميع الخطوات أعلاه.

كيف كان الأداء الفعلي لأخر عملية إعداد الموازنة؟ وكيف كان الإعداد والتنفيذ في السنوات السابقة؟

قطعت عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة شوطاً كبيراً من حيث تحسين الإجراءات وأسس المساءلة والشفافية، ودلالة على ذلك احتلال الأردن للمرتبة الأولى على صعيد العالم العربي في نتائج مسح موسع حول مستوى الشفافية والمساءلة التي تمارسها الحكومات عند تقديمها لموازنتها السنوية العامة، حيث ارتفع مؤشر الموازنة المفتوحة في الأردن في عام 2012 إلى 57 نقطة من أصل 100 مقارنة بـ 50 نقطة عام 2010، وهو أعلى من متوسط النقاط للدول المشاركة والبالغ 43 نقطة، ويتضمن المسح الذي تُعده منظمة شراكة الميزانية المفتوحة في واشنطن



تقييم الجوانب المتعلقة بشفافية الموازنة، وفعالية الهيئات التشريعية في الرقابة على الموازنة ومراجعة الحسابات، وفرص مشاركة الجمهور في عملية صنع القرارات المتعلقة بالموازنة.

فمنذ منتصف العقد الماضي عملت دائرة الموازنة العامة وغيرها من ذوي الإختصاص على تحسين وتطوير عملية إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة من خلال تعزيز مفهوم الشفافية في الموازنة وإدراج البعد التنموي فيها. فعلى سبيل المثال، بدأ العمل منذ أكثر من عام على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) بناءً على توصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتطبيق هذا النظام يوفر نظاماً مالياً محوسباً ومتكاملاً لتسهيل عمل الأجهزة المالية والمحاسبية في وزارة المالية وكافة الجهات الحكومية الأخرى، كما يوفر الأدوات المناسبة للرقابة والتخطيط واتخاذ القرار.

وعملت أيضاً دائرة الموازنة العامة على تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB) وإطار الإنفاق متوسط المدى (MTEF) وذلك بهدف إدراج بعد تنموي استراتيجي مرتبط بنتائج على الأرض، من خلال إعداد واعتماد النماذج المعنوية وحث الجهات الحكومية على تطوير الميزانيات على أساسها. وفي هذا السياق، تم أيضاً تطوير نهج الموازنة الصديقة بالطفل والمراعية للشؤون المرأة لربط الأرقام بوقائع ونتائج العملية التنموية.

وقد تم العمل على منهجية خارطة الحسابات (Chart of Accounts) الذي من شأنه تسهيل وتوضيح عملية إعداد الموازنة وتعزيز إدارة الموازنة من خلال متابعة تنفيذ الموازنة وإعداد التقارير في هذا المجال. فمثلاً قامت دائرة الموازنة العامة بإعداد تقارير دورية حول أداء الموازنة خلال عام 2011 وإعداد تقارير وورقات أخرى في هذا المجال.

بالرغم من كل ما ذكر أعلاه وغيره من تقدم وإنجازات، لا تزال هناك أوجه ضعف في بعض الأمور المتعلقة بإعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة، فمن ناحية الالتزام بالتوقيت، لا يزال هناك تأخير؛ حيث صدر البلاغ الرسمي لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية لسنة 2013 من قبل رئيس الوزراء في أواخر تشرين الثاني 2012، الموعد الذي كان من المفروض في حينه أن يُقدم مشروع القانون إلى مجلس الأمة ولذلك لم يُصدر حتى الآن قانون الموازنة العامة لسنة 2013، ومن المتوقع إصداره عند منتصف السنة الحالية. وتعمل الآن الحكومات والدوائر والوحدات الحكومية تحت نطاق قانون موازنة مؤقت ولهذا السبب تدور حالياً مناقشات شرسة وجدل واسع حول شرعية هذا القانون المؤقت. فمن وجهة نظر بعض النواب، كان يجب على الحكومة عرض القانون على أول اجتماع للمجلس وليس في الجلسة الثالثة. وبغض النظر عن أسباب هذا التأخير (والذي يُعزى إلى التأخر في الانتخابات البرلمانية أساساً)، أصبحت عواقبه الآن مشهودة على الساحة السياسية، من خلال النقاشات الحادة بين النواب والحكومة في سياق قانون الموازنة المؤقت وغيرها من الأمور المتعلقة. وكذلك الحال في بلاغ إعداد مشروع قانون الموازنة لسنة 2012 والذي صدر في تشرين الثاني من 2011، وبالتالي أقر مجلس النواب القانون في أواخر شباط 2012 قانون الموازنة لينتم صدوره بعد أكثر من شهر من الموعد الرسمي. وبحسب مسؤول في دائرة الموازنة العامة، سبب تأخير بعض مراحل هذه



العملية هو تأخر الكثير من الجهات الحكومية في إعداد وتحضير المتطلبات والنماذج بسبب قلة الكفاءات على الأرجح.

ويضيق هذا التأخر (بتفاوت كبير) الوقت المتاح لدراسة مشروع قانون الموازنة ومناقشته من قبل الأطراف المعنية، كما ويؤثر على عمليات الإنفاق المقررة وبالتالي يؤدي إلى إعاقة تنفيذ المشاريع خاصة تلك التي يكون تمويلها مرتبطاً بإدراجه بشكل واضح ومفصل في قانون الموازنة المقرر والمنشور. وهو ما عليه الحال في الوقت الراهن؛ حيث اضطرت الحكومة إلى إصدار قانون مؤقت للبدء بالإنفاق على مشاريع الموازنة المرصودة في سنة 2013، ولو قررت الحكومة إرساله إلى مجلس النواب كمشروع قانون لكانت عاجزة عن السير خطوة واحدة في تنفيذ المشاريع.

ومن ناحية أخرى، كان هناك سوء تقدير للجهات الحكومية فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات المتوقعة في السنوات الأخيرة؛ حيث كان من المتوقع أن يبلغ حجم عجز الموازنة 1.25 مليار دينار في 2012 بحسب بلاغ إعداد الموازنة الذي صدر في أواخر 2011، إلا أنه وبعد مرور العام بيّنت الإحصاءات الصادرة عن وزارة المالية بأن حجم العجز الفعلي لموازنة 2012 بلغ 1.81 مليار دينار، 45% أعلى من العجز المتوقع. وهكذا كان الحال أيضاً في موازنة 2011؛ حيث بلغ حجم عجز الموازنة الفعلي 1.38 مليار دينار أعلى بنسبة 30.5% من حجم العجز الذي كان متوقعاً وبالبلغ 1.06 مليار دينار. وهذا يدل على قلة كفاءة المعنيين بالتقدير فعلى سبيل المثال، قُدرت أسعار النفط لسنة 2011 ما بين الـ80-85 دولاراً للبرميل فيما بيّنت إحصاءات لاحقة أن معدل سعر النفط برنت بلغ 111 دولار لعام 2011. وكثير مثل هذه الافتراضات التي استندت عليها تقديرات الموازنة لم تتحقق مما أدى إلى تفاوت ملحوظ ما بين المتوقع والمتحقق كما هو موضح في الجدول أدناه.

| السنة | المتوقع | الفعلي | نسبة التفاوت |
|-------|------------|------------|--------------|
| 2011 | 1.06 مليار | 1.38 مليار | 45% |
| 2012 | 1.25 مليار | 1.81 مليار | 30.5% |

كما ان ملاحق الموازنة العامة التي تُصدر في كل سنة مالية تدل على عدم قدرة الحكومة على التخطيط المالي لمدة عام واحد كما وتشير إلى ما يُسمّى بال'الخطر الأخلاقي' (moral hazard)، حيث أصبح قانون الموازنة غير ملزم طالما انه بالإمكان إصدار ملاحق لمعظم بنود الموازنة من شأنها زيادة النفقات وتوسيع فجوة العجز. ومن الجدير بالذكر ان الغرض من ملاحق الموازنة بالعموم هو الرد على أحداث طوارئ تتطلب زيادة غير متوقعة في الإنفاق وليس هدفها تغطية نفقات جارية تم صرفها فعلاً كدعم المواد التموينية والمحروقات، إن الإستمرار في إصدار ملاحق موازنة سنة تلو الأخرى هو أخطر من عجز الميزانية ذاتها، حيث يمس هذا الأمر بصحة السياسة المالية بشكل مستدام ويتيح الفرصة أمام الحكومات المتوالية للإستمرار في الإفراط في تقدير النفقات والإيرادات.

أما من ناحية شفافية الموازنة وبالرغم من حصول الأردن على المرتبة الأولى على صعيد العالم العربي في مؤشر الموازنة المفتوحة، أشارت بعض المؤشرات الفرعية ضعفاً خاصة فيما يتعلق



بموضوع المراقبة والتدقيق حيث حصلت الأردن على نقاط أضعف من المتوسط في هذين الأمرين. فهنا لا بد من الإشارة أن دور رقابة النواب محصور في مرحلة واحدة فقط وهي مرحلة الاعتماد والإقرار فيوجد قصور في المتابعة عند مرحلة التنفيذ وما بعد.

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى بعض بنود الموازنات المتتالية التي لا تكون مقسمة بالتفصيل وبعضها لا يكون مرتبطاً بأي بُعد تنموي. فعلى سبيل المثال، بند مخصصات الجهاز العسكري، لا يوجد له تفاصيل وبذلك لا يمكن معرفة كيف يتم إنفاق 1.94 مليار دينار المخصص في سنة 2012 لهذا البند، كما ولا يوجد أي بعد تنموي متصل في هذا البند. فعلى سبيل المثال وتحت إطار المتابعة والتدقيق في تلك البنود لا بد من ان نطرح بعض الأسئلة فمثلاً: ما الأثر المتحصل من زيادة مخصصات الجهاز العسكري بأكثر من ضعف ما بين العاميين 2006 و2009؟

توصيات

القضية الأكثر إلحاحاً في عملية إعداد الموازنة هي وجوب توفير معلومات أكثر تفصيلاً بالنسبة إلى الافتراضات والتقديرات التي تُبنى عليها بنود الموازنة، وذلك للخروج بتقديرات أكثر دقة من شأنها تسهيل وتعزيز عملية إعداد الموازنة وتجنب إصدار ملاحق لها تقلل من مصداقية الحكومة. وفي هذا السياق يجب رفع كفاءة وقدرات المعنيين الرئيسيين في هذه التقديرات وحتى إعادة النظر في الآليات التي تُعد بها الموازنة.

ولتسنى فرصة تحقيق تقديرات إنفاق وإيرادات أكثر دقة، يجب إعطاء الوقت الكافي لكل مرحلة من دورة الموازنة بحسب الجدول الزمني المقرر (Budget Calendar) فعندما تُستعجل الأمور، تصعب عملية التقدير الدقيقة. ولذلك يجب الالتزام باتباع الجدول الزمني للخروج بقانون الموازنة في الوقت المحدد له ليتم البدء بتنفيذ المشاريع وجابية الإيرادات وإنفاق المخصصات مما سيضمن فعلياً دراسة ومناقشة وتعديل مشروع قانون الموازنة بالاتفاق، وقبل أن يتم نشره.

وفي هذا السياق، لا يجوز إصدار ملحق موازنة إلا في الحالات الطارئة وغير المتوقعة، وليس عند الاحتياجات الاعتيادية بسبب نقص المخصصات أو سوء التقدير. وإن اعتياد الحكومة على إصدار ملحق موازنة في كل سنة مالية على مدى السنوات الأخيرة، كما ذكر من قبل، له آثار سلبية على مصداقية وشفافية عملية إعداد الموازنة. فمن الممكن أن نعزي إصدار الملاحق في اخر سنتين إلى الظروف السائدة محلياً وإقليمياً ولكن أطال إصدار الملاحق حتى في السنوات السابقة.

وبالرغم من البدء بعملية الموازنة الموجهة بالنتائج، يجب تفعيل هذه المنهجية على جميع أصعدة التخطيط فشرط أساسي للعمل بهذه المنهجية هو أن يكون لدى كل جهة حكومية معنية بإعداد موازنتها استراتيجية تتضمن رؤية ورسالة وأهداف استراتيجية وتشغيلية بالإضافة إلى مؤشرات أداء ليتم ربطها مع الميزانية لتصبح مبنية على النتائج، فبدون هذا التوجه يصبح من المستحيل ربط الموازنة بعملية التنمية، ومن الصعوبة مراقبة وتقييم تنفيذ الميزانية. ففي نهاية المطاف، لا يجوز أن نتعامل مع أهم وثيقة تنموية على أساس أنها عملية حسابية لأرقام مجردة، فإنفاق ما يقارب 7.5 مليار دينار بدون خطة واضحة على المدى القريب والبعيد للتعامل مع



التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني أمر لا جدوى منه. وتأتي هذه التوصية للتأكيد على الحاجة إلى مقارنة تنمية جديدة والانتقال الفعلي إلى مرحلة جديدة من التخطيط المالي 'التموي'.

ولابد من الوقوف هنا والتمعن بالية الموافقة على مشروع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب، فعند مناقشة المشروع والتصويت عليه في العام 2012، أعرب عدد لا بأس به من أعضاء مجلس النواب عن قلقهم من عدة نواحٍ في مشروع قانون الموازنة، وحتى أن البعض منهم كان عضواً في اللجنة المالية، وبرغم تلك الاعتراضات المنطقية والواضحة، تم الموافقة على مشروع القانون بأغلبية 74 عضواً. وهنا لا بد من الإشارة على أنه يجب مناقشة الاعتراضات المنطقية والعمل على الوصول إلى إجماع في هذا الشأن حتى ولو كان الإجماع محصوراً في اللجنة المالية فقط.

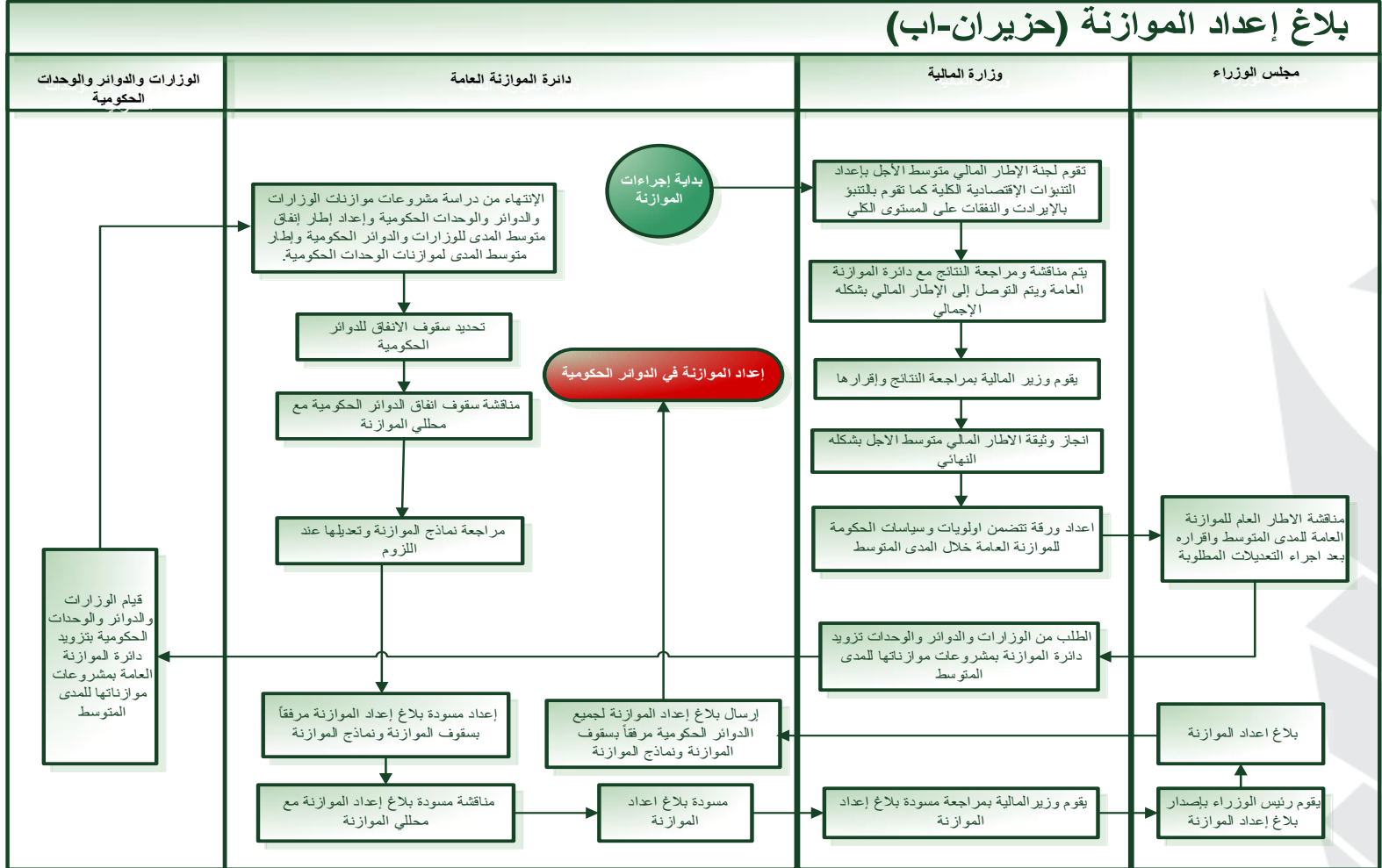
وشملت اعتراضات النواب موضوع موازنتي المجلس الأعلى للشباب وهيئة التكافل الاجتماعي بأن يتم نقلهما إلى الموازنة العامة بدلاً من موازنة الوحدات الحكومية، وفي هذا الشأن يجب الفصل الواضح والصريح بينهما لتعزيز الشفافية وتسهيل عملية إدارة الموازنة والرقابة والتدقيق. فكان الهدف من هذا الفصل أن تقوم المؤسسات الحكومية المدرجة تحت موازنة الوحدات الحكومية بتحصيل دخل للحكومة، فلا بد من إعادة النظر في المعايير المعنوية بإدراج المؤسسات تحت هذه الموازنة. كما وأعرب بعض النواب عن قلقهم فيما يتعلق بالنفقات الغير مبررة وتم تقديم اقتراح بخفض النفقات للتصويت ولكن لم يُصوت عليه وتم أيضاً رفض استئناف النائب المعارض على عدم التصويت.

وأخيراً يجب على الجهات المعنية بمراقبة أداء تنفيذ الموازنة المذكورة سابقاً أن تلعب دوراً أكبر في الرقابة والتقييم وذلك من خلال إصدار تقرير نصف سنوي كأداة متابعة لمعرفة ما إذا كان هناك تفاوت في الأرقام ومعالجة أي شأن في ذات السنة المالية، فإن التعطيم في المسائل المالية يمكن أن يعمل على تقويض الانضباط المالي في أي بلد كان، وإن الشفافية ومشاركة الجمهور تعزز من المساواة عن طريق ملاءمة الموارد الوطنية مع الأولويات الوطنية.

التوصيات المذكورة أعلاه مبنية على ورقتي عمل لأفضل الممارسات لإعداد الموازنة الشفافة من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصندوق النقد الدولي.

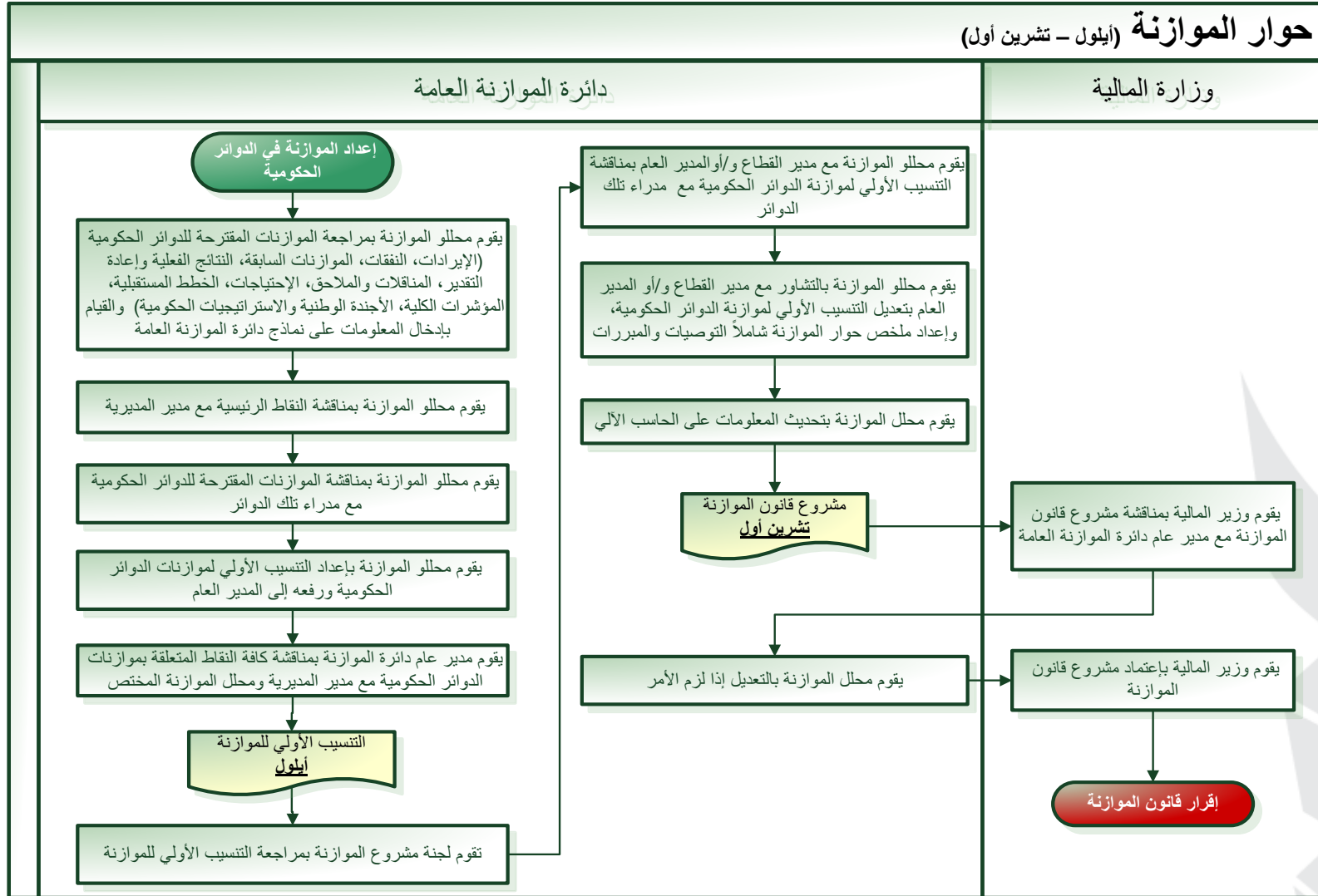


ملحق^٢



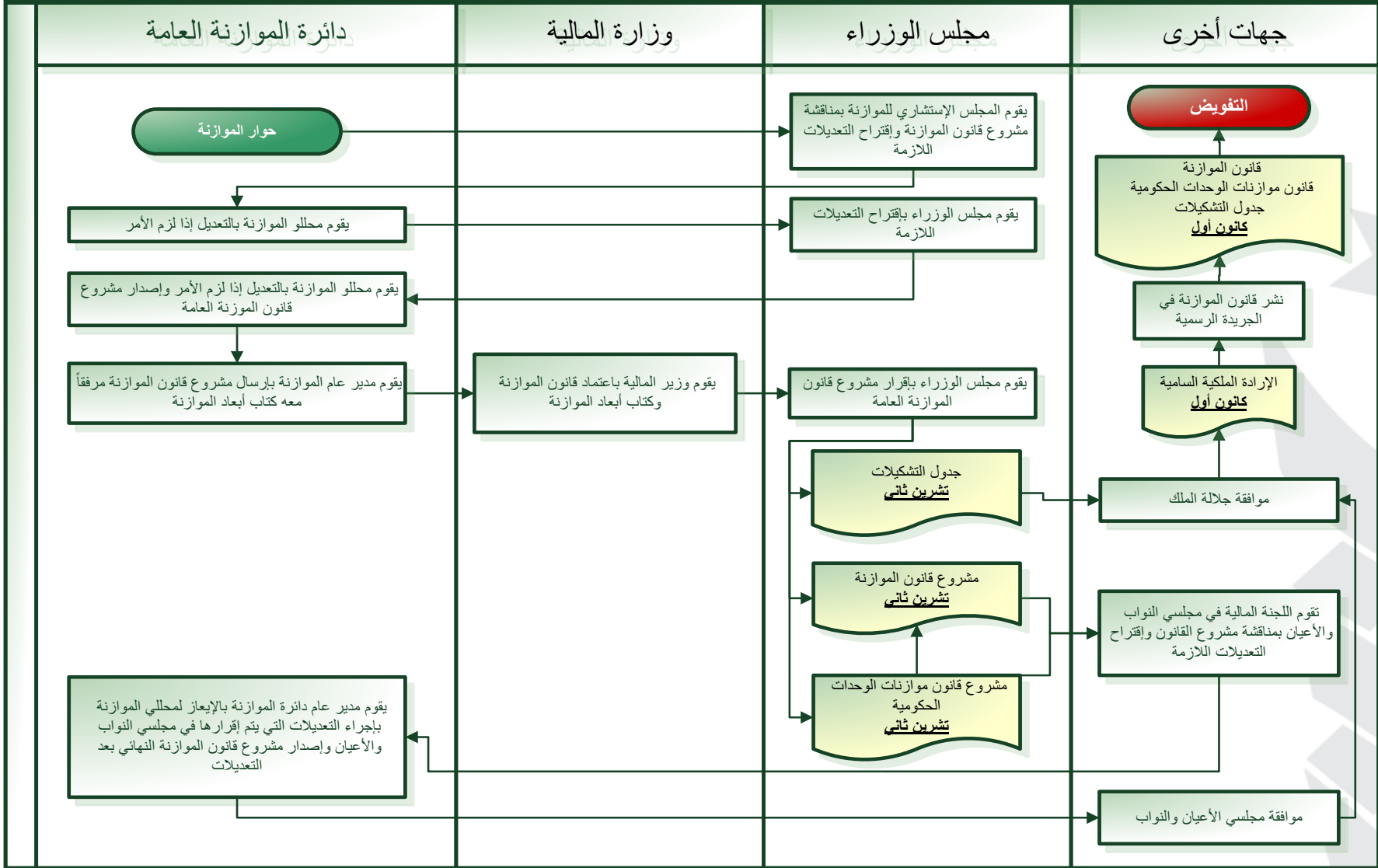


حوار الموازنة (أيلول - تشرين أول)



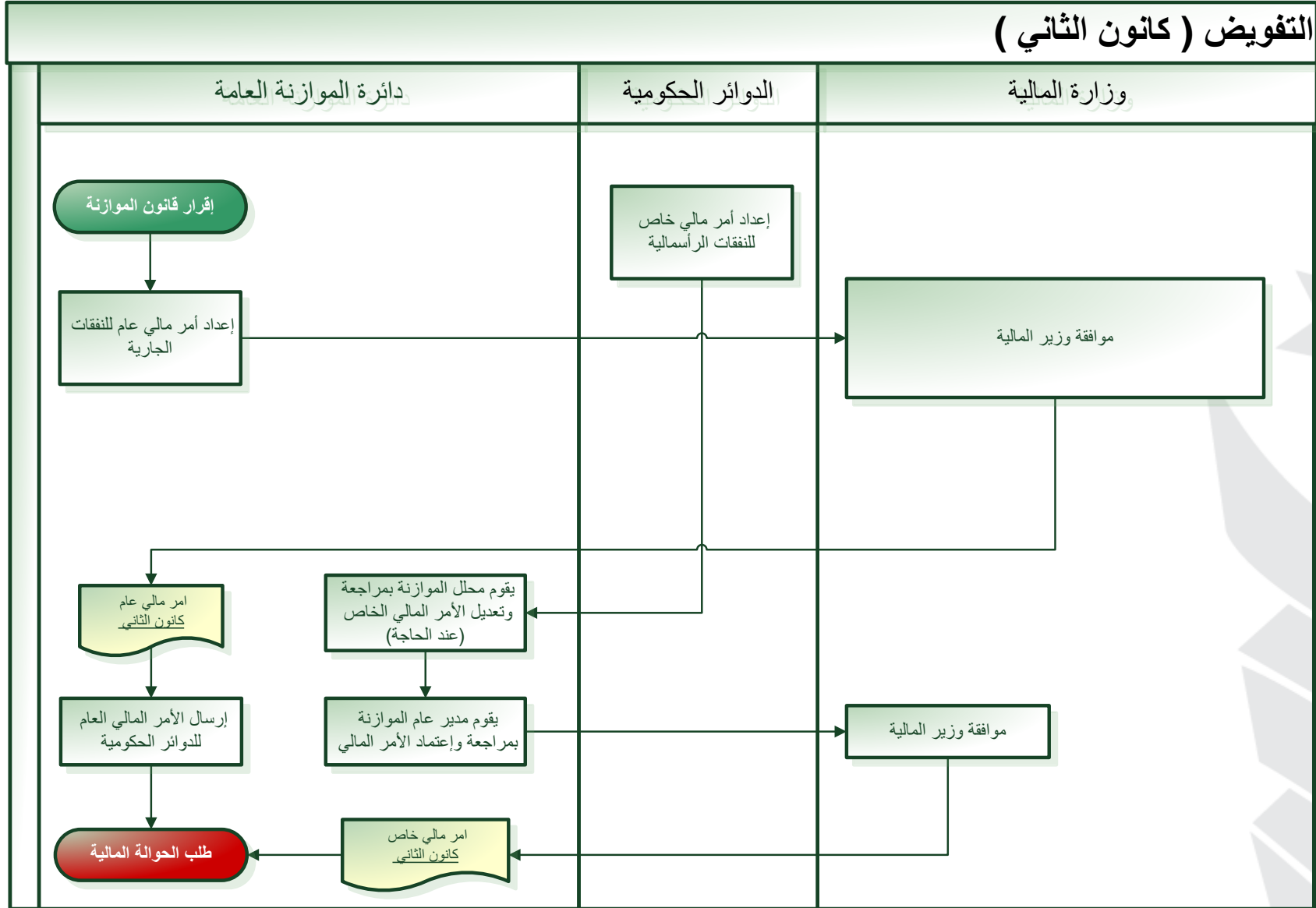


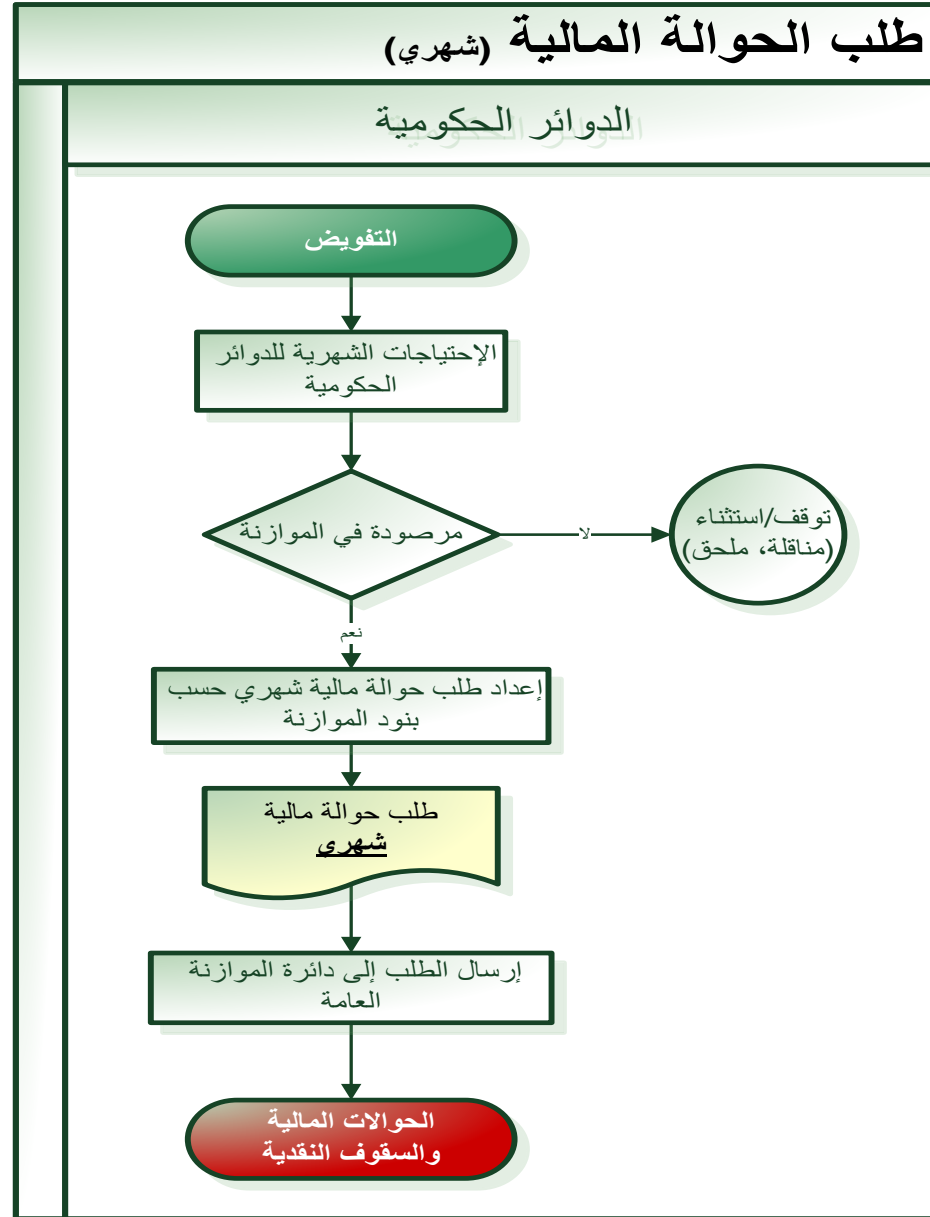
إقرار قانون الموازنة (تشرين ثاني - كانون أول)

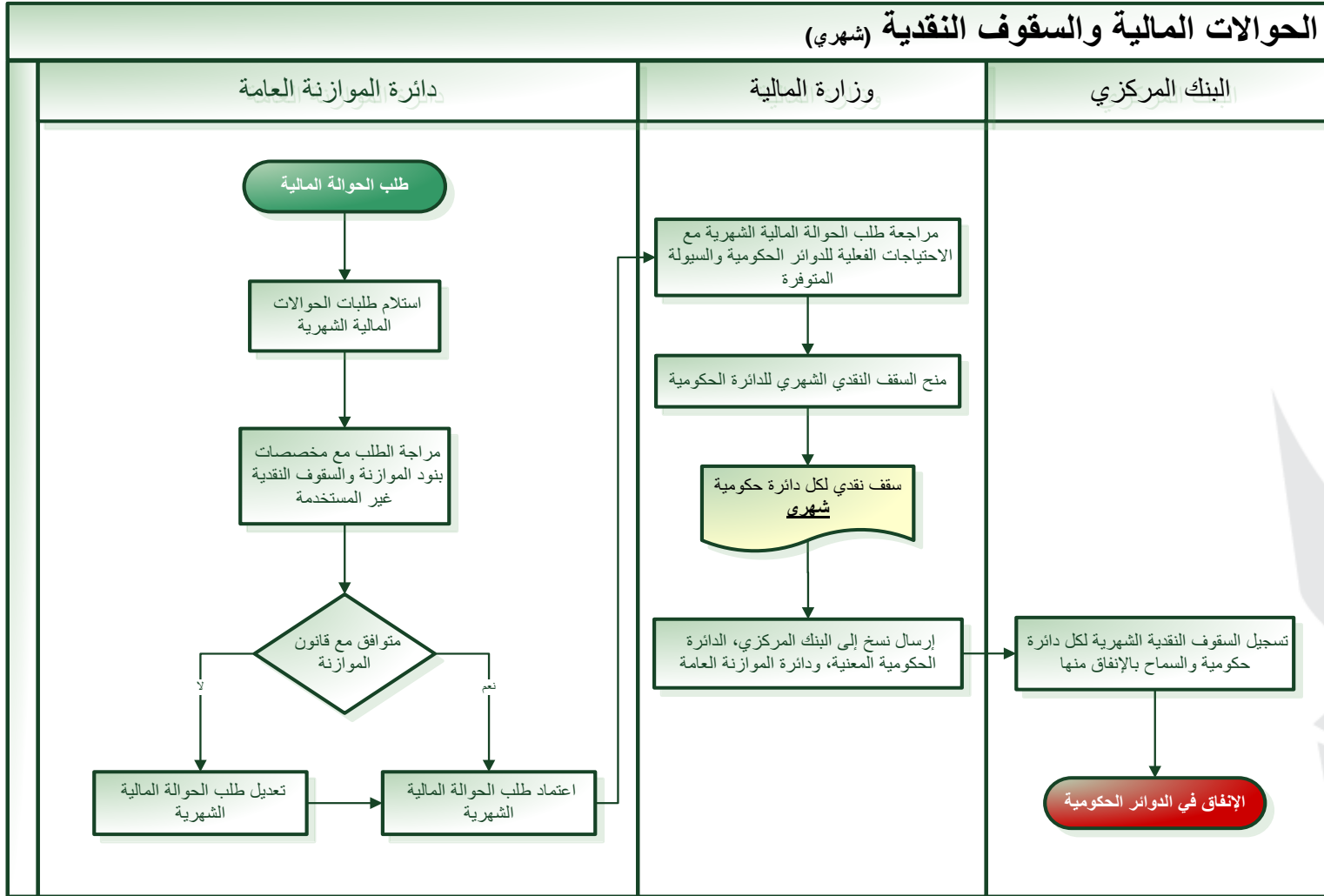


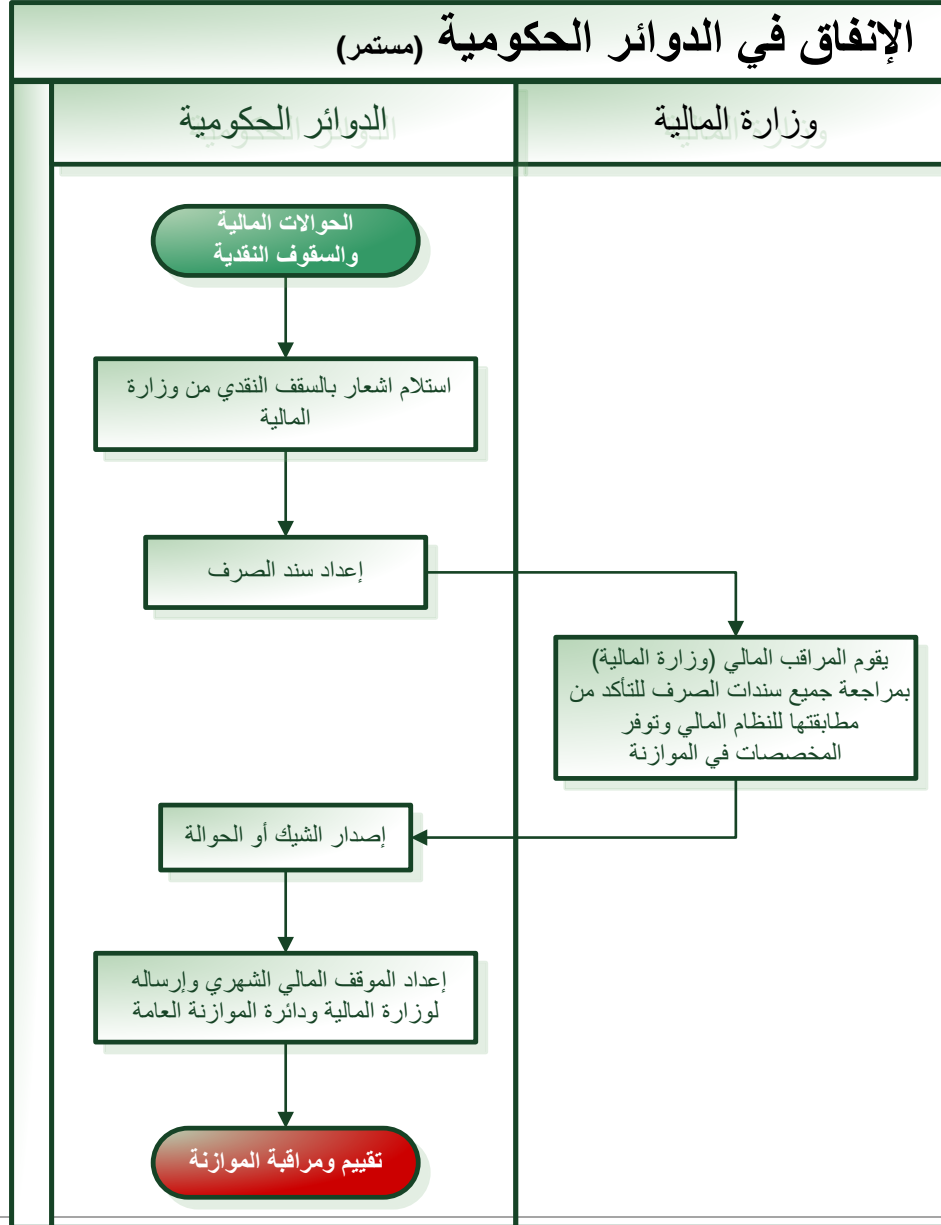


التفويض (كانون الثاني)

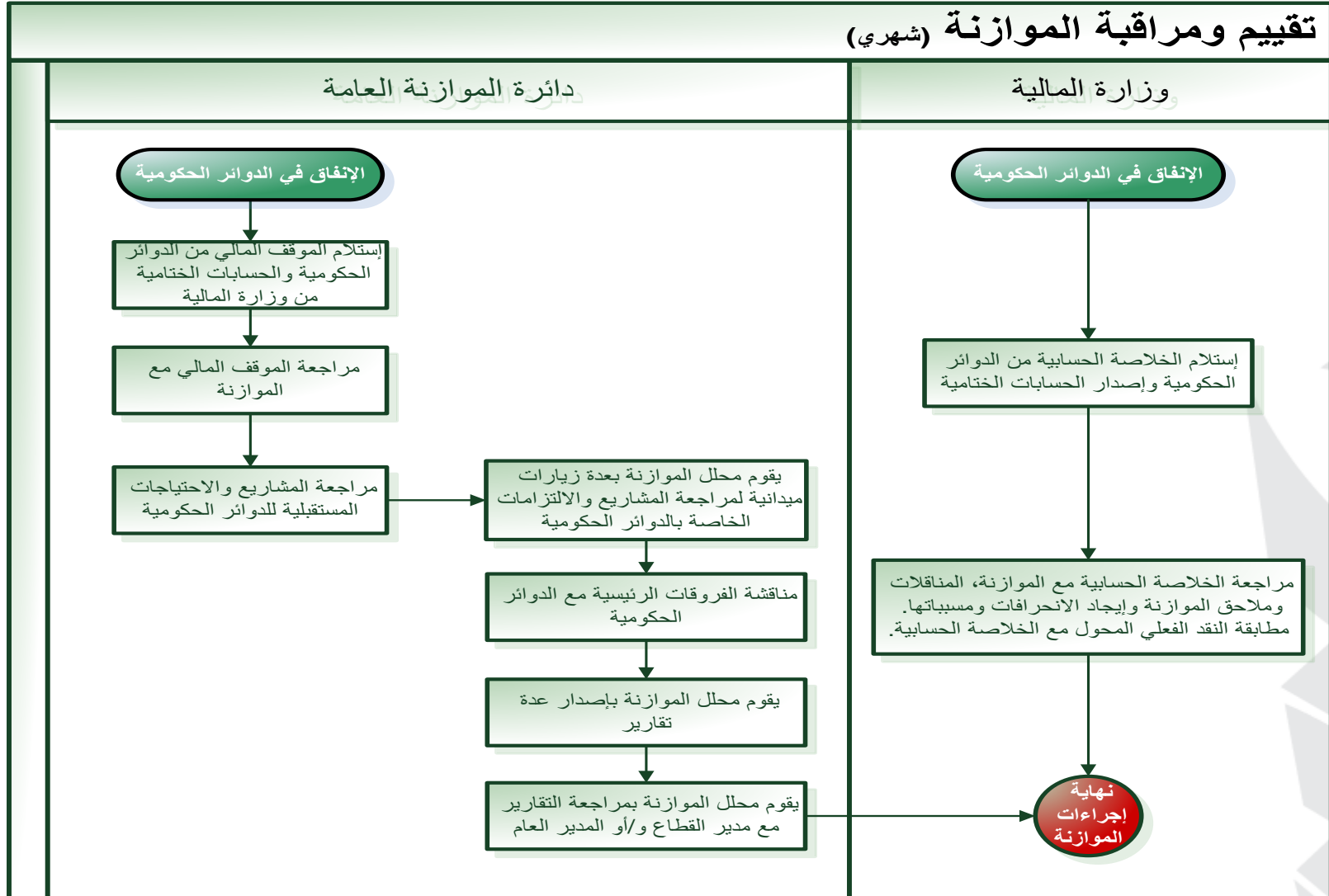








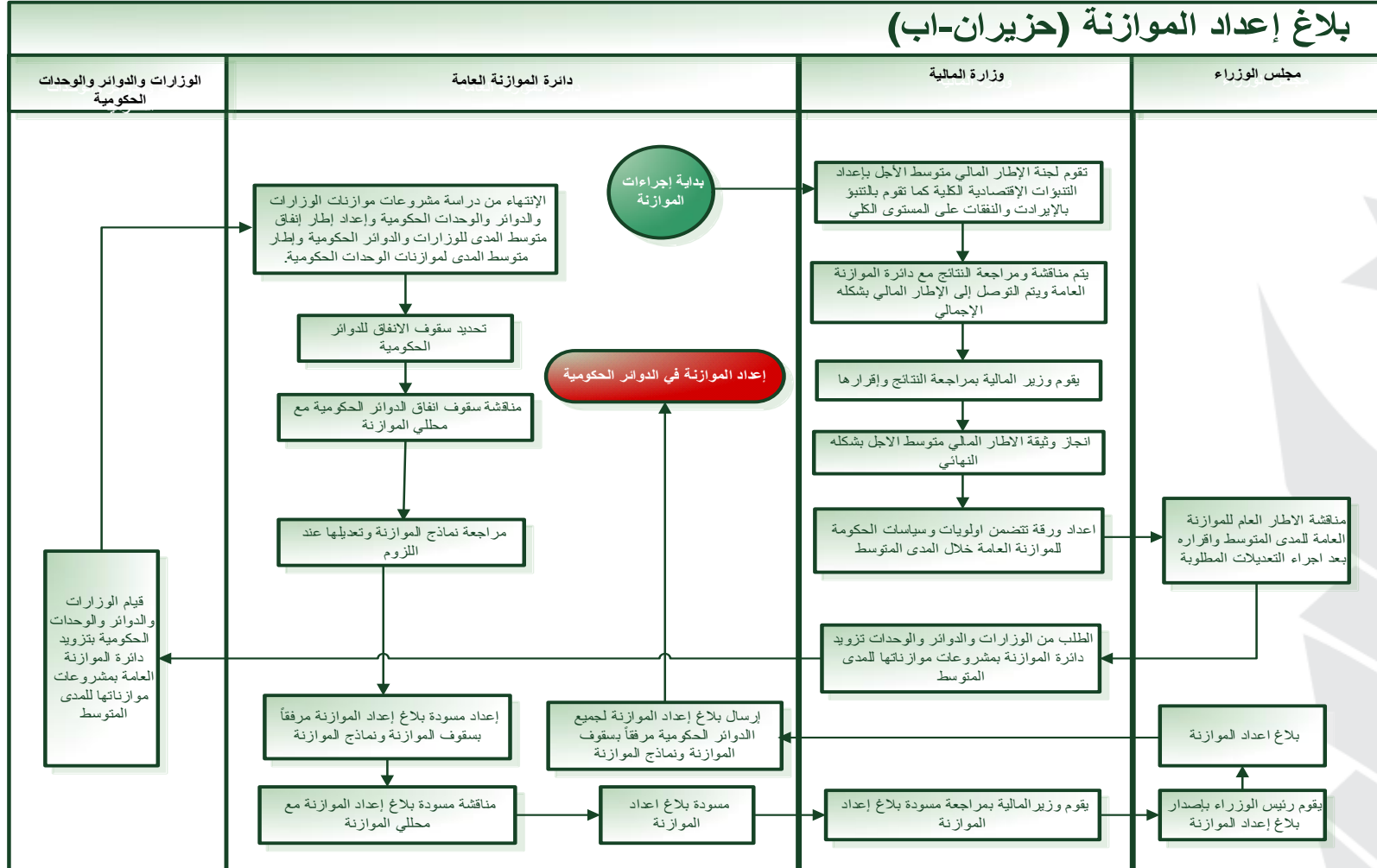
تقييم ومراقبة الموازنة (شهري)





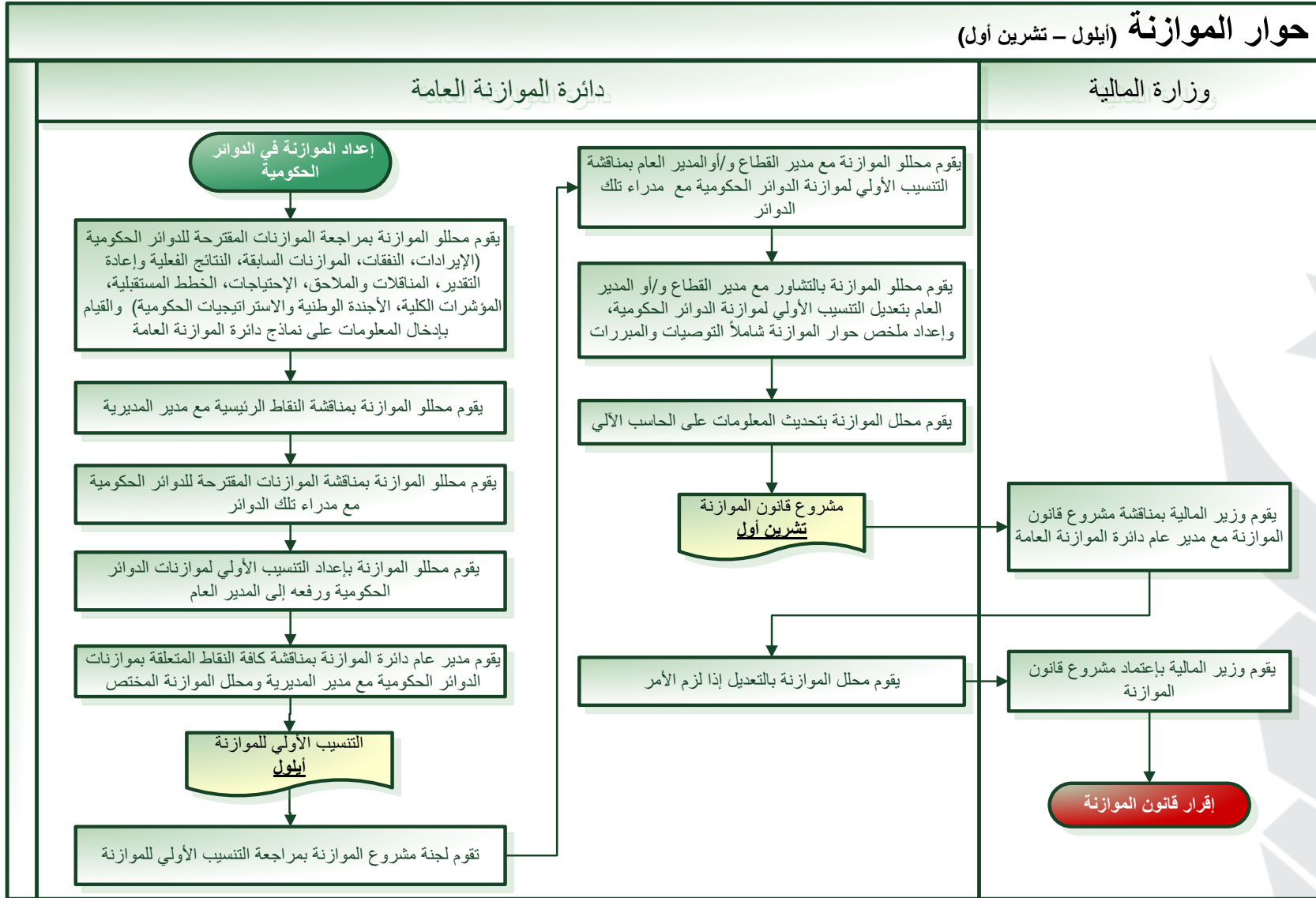
ملحق ٣

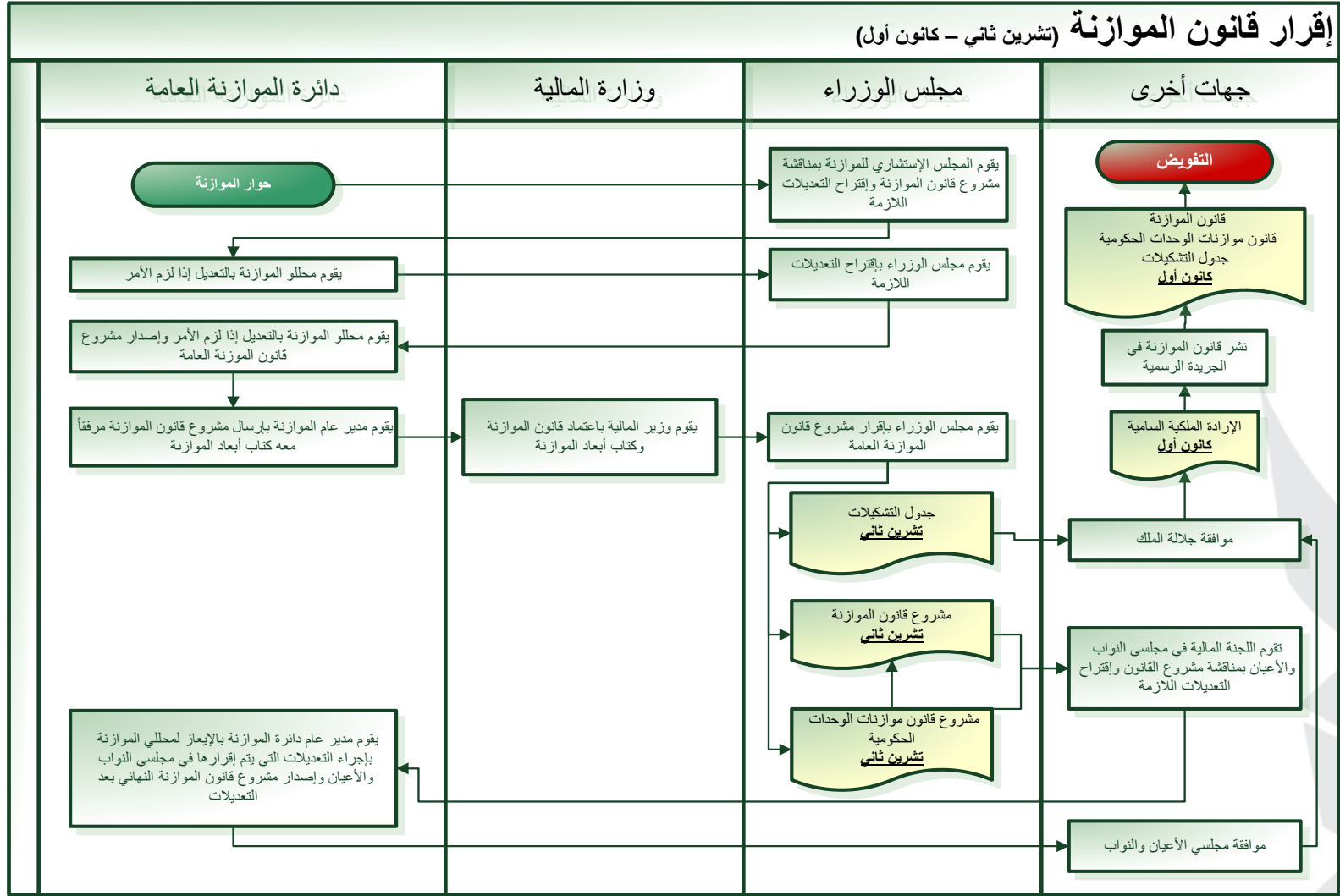
جميع البيانات في هذا الملحق مأخوذة من دائرة الموازنة العامة³

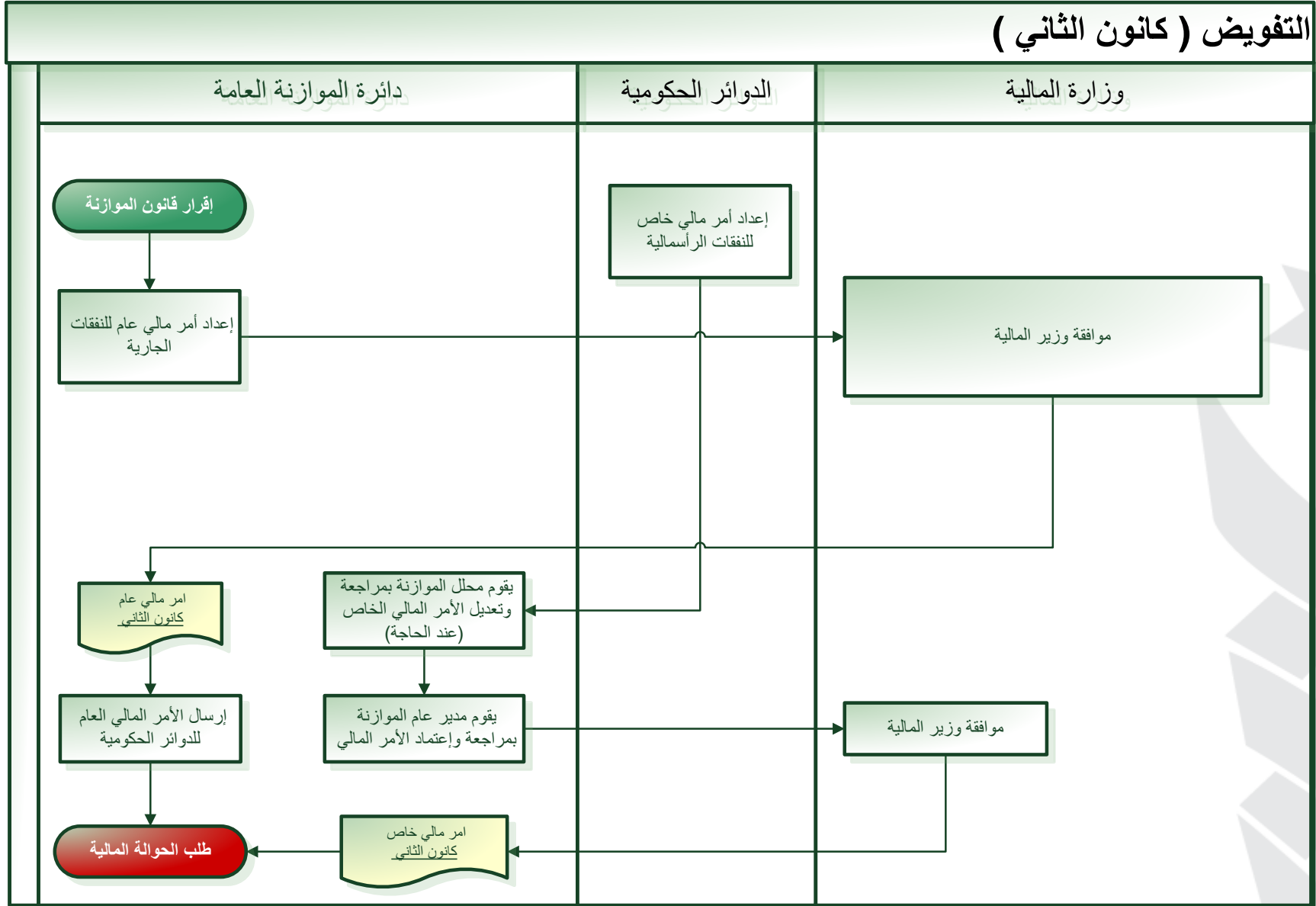


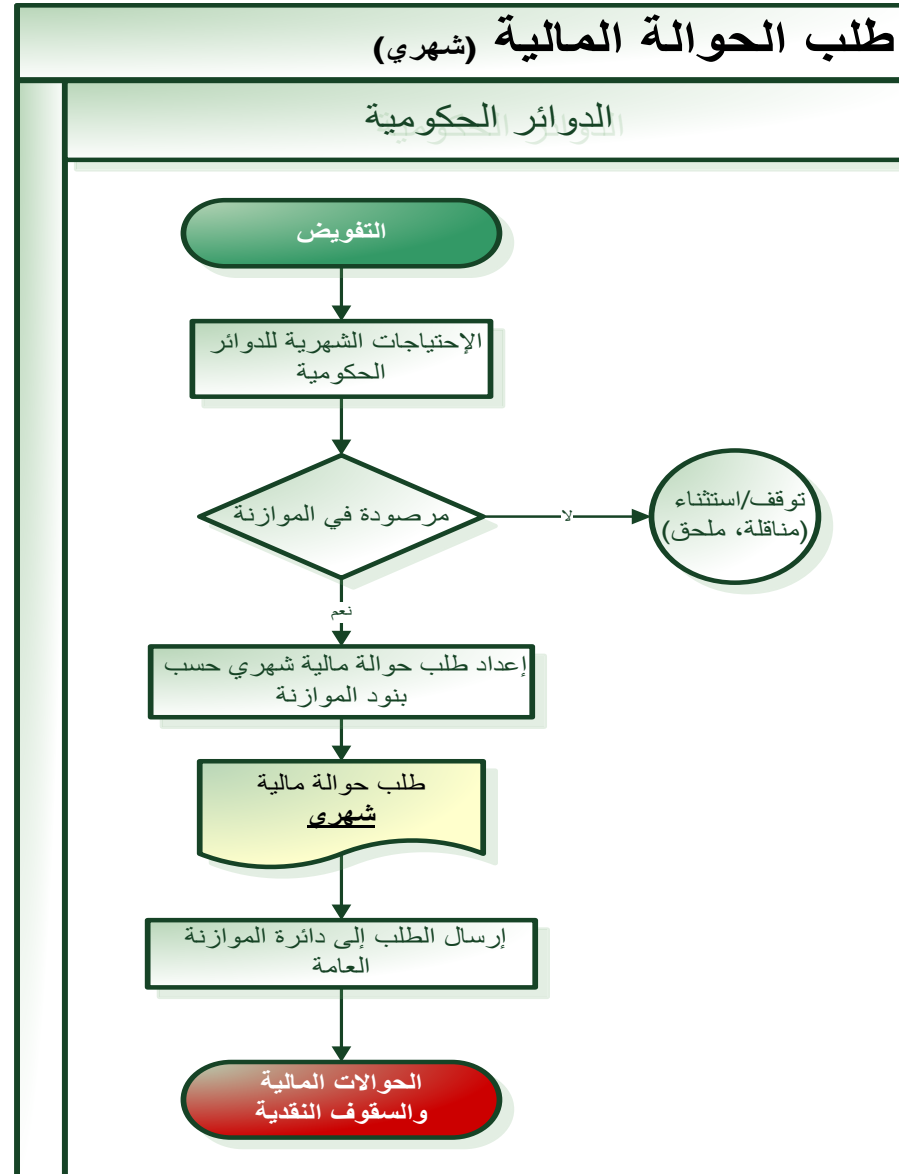


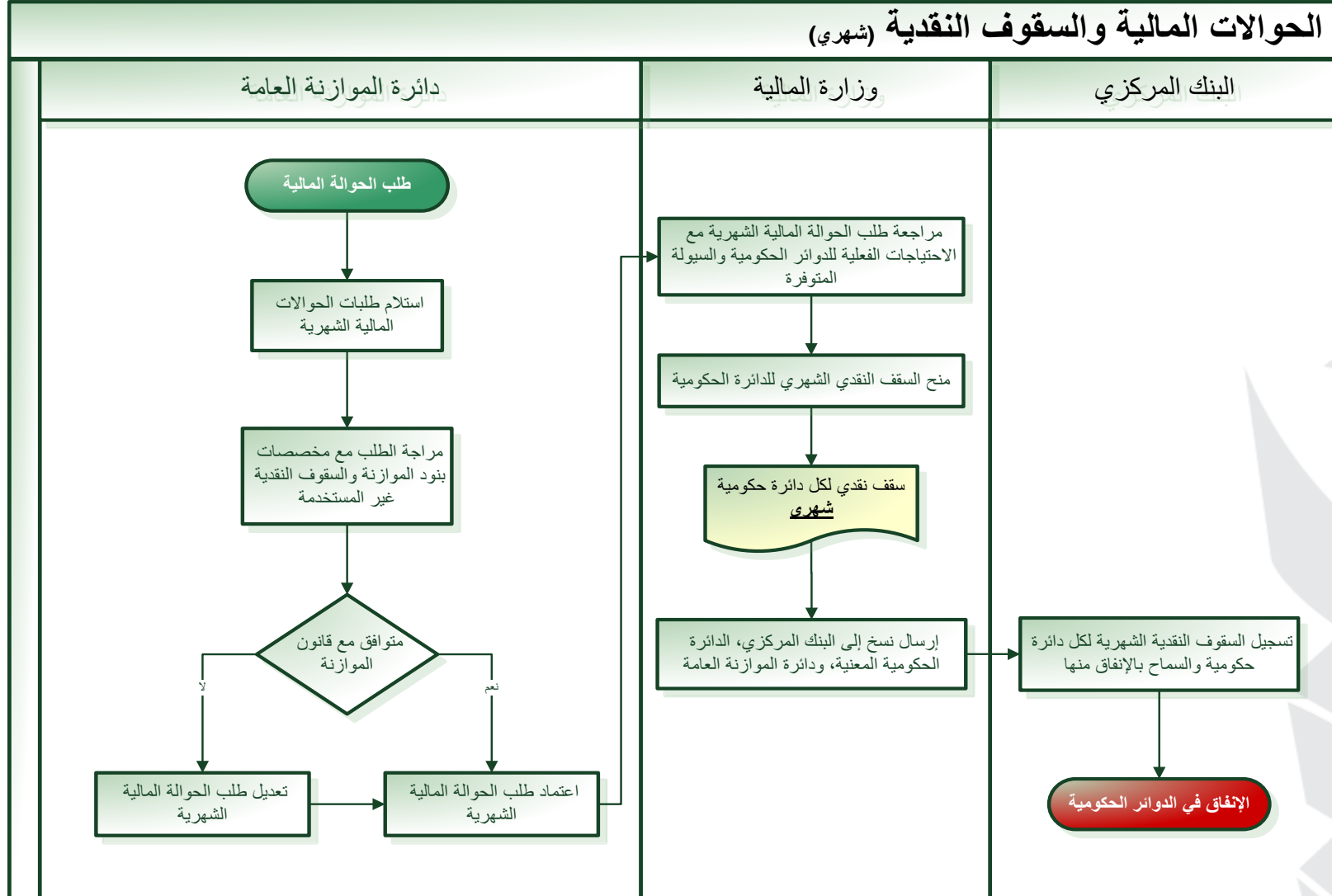
حوار الموازنة (أيلول - تشرين أول)

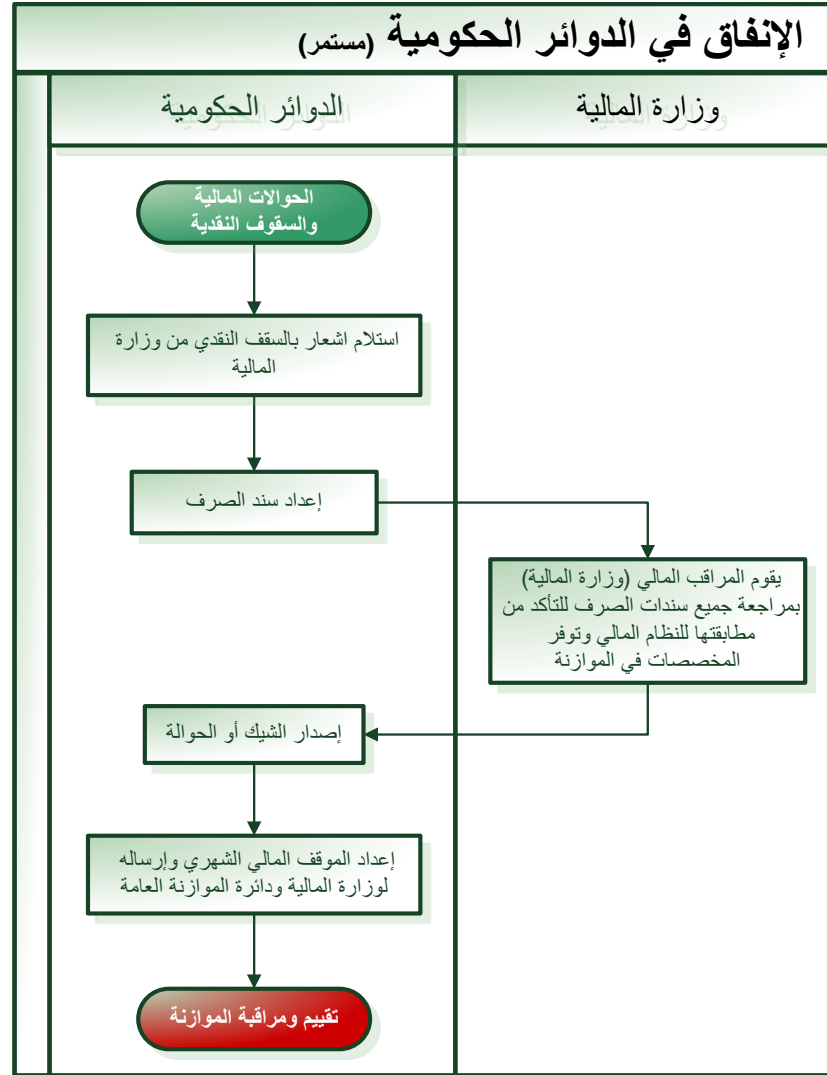


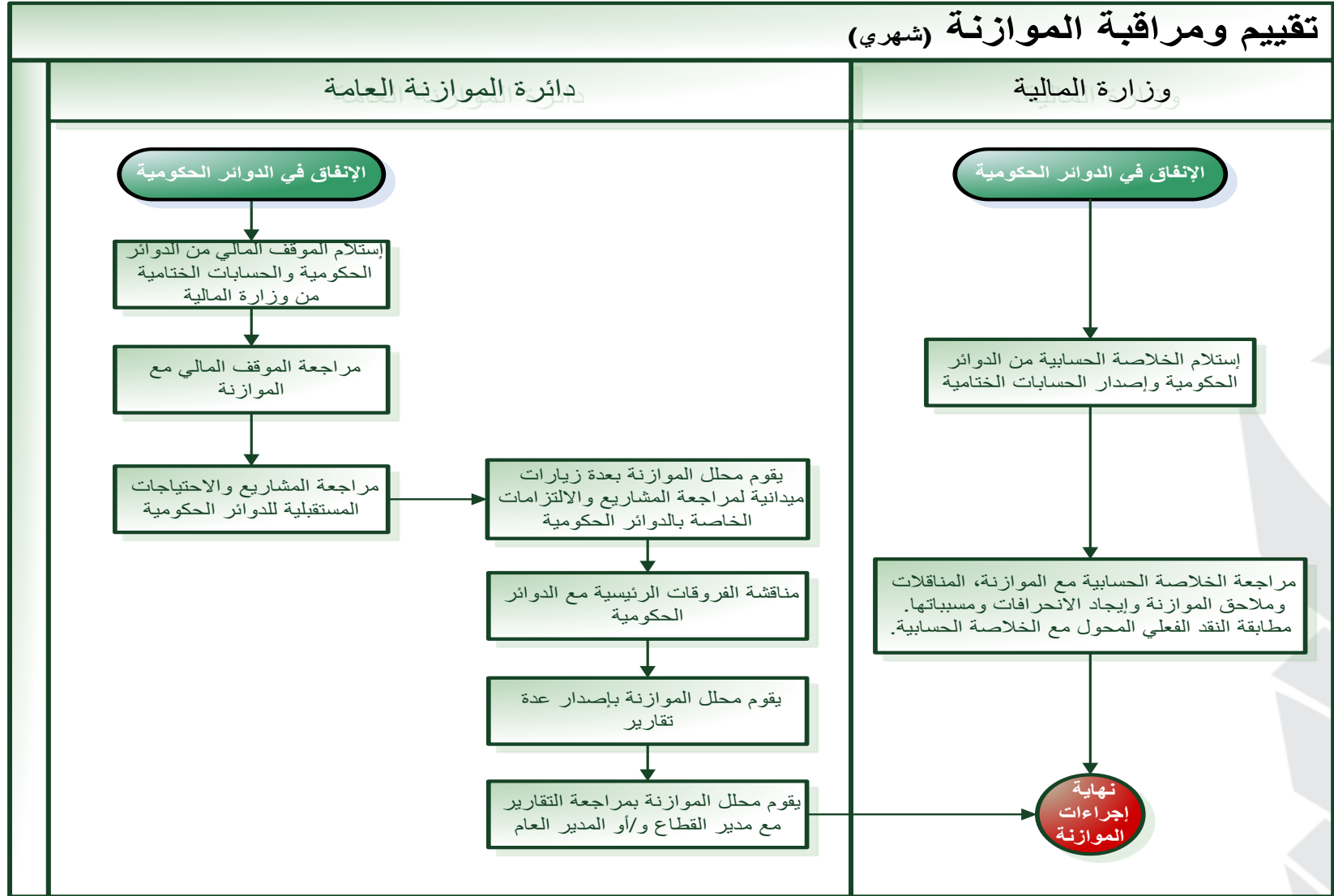














منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاعتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف.

+962 6 566 6476



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM