



معاً للقضاء على الفساد  
TOGETHER TO END CORRUPTION

## دليل

# آليات إشراك ورقابة المجتمع المدني في مراحل إعداد الموازنة العامة الأردنية

رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية - الأردن)

إعداد

الدكتورة رنا عيروط

2019



# فهرس المحتويات

3	<b>القسم الاول: المعلومات المرجعية</b>
3	أولاً: نبذة عن رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن)
3	ثانياً: عن مشروع موازنة بلدنا
4	ثالثاً: أهداف الدليل
5	رابعاً: الفئات المستهدفة
5	<b>القسم الثاني: الإطار المفاهيمي للموازنة العامة</b>
6	أولاً: قائمة المصطلحات ذات العلاقة بالموازنة
11	ثانياً: مفهوم الموازنة وخصائصها
15	ثالثاً: أنواع الموازنات
24	رابعاً: الإطار المؤسسي
26	<b>القسم الثالث: مراحل إعداد الموازنة العامة في الأردن</b>
27	أولاً: مرحلة الإعداد « التحضير» للموازنة العامة
29	ثانياً: مرحلة اعتماد « إقرار» الموازنة العامة
32	ثالثاً: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة
45	رابعاً: مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة
41	<b>القسم الرابع: آليات الشراكة في الموازنة العامة</b>
44	أولاً: محور الشفافية
47	ثانياً: محور المساءلة
51	ثالثاً: محور المشاركة
56	<b>القسم الخامس: أدوار المجتمع المدني</b>
57	أولاً: أدوار المجتمع المدني في البيانات الرئيسية للموازنة
71	ثانياً: أدوار للمجتمع المدني ذات بعد إستراتيجي
74	<b>قائمة المصادر والمراجع:</b>
77	<b>الملاحق:</b>
77	ملحق رقم 1: خلاصة مشروع الموازنة العامة لعام 2020
78	ملحق رقم 2: بلاغ الموازنة العامة لعام 2020
81	ملحق رقم 3: خلاصة مشروع موازنات الوحدات الحكومية لعام 2020



## القسم الاول: المعلومات المرجعية

### أولاً: نبذة عن رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن)

رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن) هي منظمة مجتمع مدني غير ربحية، تأسست نهاية عام 2013، وتُعتبر الفرع الوطني الوحيد " لمنظمة الشفافية الدولية " في الأردن. وتهدف الى تقوية دعائم الحكم الرشيد المُستند على الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون، والارتقاء بمستوى النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، وتعزيز وعي الأفراد من شتى القطاعات بأهمية الشفافية والمساءلة والابلاغ عن الفساد، إضافة إلى تعزيز الأطر القانونية والتنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، وذلك من خلال التواصل والتعاون وتبادل الخبرات مع المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية، والعمل على توسيع دائرة البيانات والمعلومات المتّاحة للمواطن.

منظمة الشفافية الدولية هي حركة عالمية، لها رؤية واحدة تتمثل في عالم تكُون فيه الحكومات، ومؤسسات الأعمال، والمجتمع المدني والحياة اليومية للمواطنين خالية من الفساد، ولها أكثر من 100 فرع في سائر أنحاء العالم، والأمانة العامة لمنظمة الشفافية الدولية تقع في برلين، حيث تقود المعركة ضد الفساد لتحويل هذه الرؤية الى واقع.

### ثانياً: عن مشروع موازنة بلدنا

تندرج هذه المبادرة ضمن مشروع إقليمي، وبالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية بتمويل من الخارجية الألمانية، يُنفذ في أربع دول عربية وهي الأردن ولبنان وتونس والمغرب. يهدف تمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة دورها في المساءلة. وتسعى منظمة رشيد من خلال هذا الفريق، بتعزيز قيم النزاهة وتطبيق أعلى معايير الشفافية للوقوف في وجه الفساد، وانتهاج مبدأ التشاركية في وضع خطة شاملة لمكافحته، وذلك بَغية الوصول الى نظام النزاهة الوطني المنشود.

## ثالثاً: أهداف الدليل

يسعى هذا الدليل وكجزء من المشاريع التي يُنفذها "رشيد"، كمحور من محاور مشروع موازنة بلدنا الى الإسهام في تحقيق الأهداف التالية:

1. تعزيز نهج الشفافية والشراكة في مراحل إعداد الموازنة العامة في الأردن، وفقاً لأفضل المؤشرات والممارسات الدولية.
2. بيان النهج العالمي في عمليات إشراك المجتمع المدني بمراحل إعداد الموازنات العامة.
3. بيان الأدوار التي يمكن أن يلعبها المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة العامة في كافة مراحلها والرقابة عليها من خلال مراحل الإعداد والتنفيذ والتقييم والرقابة عليها.
4. تحليل الموازنة العامة الأردنية من حيث: تعريفها، وأهم أولوياتها، ومراحل إعدادها، ونوعها، وبيان إيجابياتها وسلبياتها، من خلال مدى اعتمادها على مؤشرات مبادرة الموازنة المفتوحة OBI<sup>1</sup>، ومدى مواءمتها مع الخطط التنموية والاقتصادية والاجتماعية، إضافة الى مدى تطبيقها لأهداف التنمية المستدامة.
5. تمكين المجتمع المدني من فهم وتحليل الموازنة العامة وبنودها في كافة مراحل إعداد الموازنة العامة.
6. الإسهام في تطوير آليات وادوات وأساليب المجتمع المدني للشراكة، التي من شأنها زيادة الشفافية والشراكة في الموازنة العامة.
7. تطوير آليات وادوات المجتمع المدني وتبني إستراتيجيات للضغط والتأثير على الموازنة العامة، بهدف وضع موازنة أكثر مصداقية وإنفتاح، وفقاً لمؤشرات الحوكمة.

<sup>1</sup> اختصاراً لكلمة Open Budget Initiative اي مبادرة الموازنة المفتوحة والصادرة عن منظمة الشراكة الدولية IBP .

## رابعاً: الفئات المستهدفة

تمّ تصميم وبناء منهجية هذا الدليل، بما يراعي الفئات المستهدفة ذات العلاقة بالرقابة والشراكة في عمل الموازنة العامة، وعلى وجه الخصوص مؤسسات المجتمع المدني الحقوقية أو ذات الأهداف الحقوقية والمالية والاقتصادية والتي تقدم الخدمات البحثية والإحصائية من ضمن آليات عملها، ومن مكونات المجتمع المدني ذات العلاقة، بالإطلاع على آليات إعداد الموازنات العامة والمعنية بالشراكة في عمليات وإجراءات إعداد الموازنة العامة ولا سيما على وجه الخصوص:

1. مؤسسات المجتمع المدني.
2. مراكز الدراسات والأبحاث.
3. الناشطون الإجماعيون.
4. المبادرون الشباب.
5. المهتمون بالشأن العام.
6. البرلمانين.

## القسم الثاني: الإطار المفاهيمي للموازنة العامة

لا شك في أن المجتمع المدني بات من أهم اللاعبين في العديد من المجالات، نظراً للمزايا والخصائص التي يتمتع بها، من قدرته على التواصل مع جمهور المواطنين، وطوعية العمل والقدرة على التنظيم وتلمّس احتياجات الأفراد بشكل واقعي، وأدوار التوعية والتثقيف التي يقوم بها، هذا فضلاً عن مساهمته في الأدوار الرقابية غير المباشرة، التي تساهم في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد كتدابير وقائية على كافة جوانب العمل العام.

تُشير الدراسات والتقارير الى أن حضور المجتمع المدني في الرقابة على المال العام متواضع نسبياً<sup>2</sup>، إذ لم تحتل مسألة تعزيز المساءلة على الأموال العامة ولا سيما الموازنة، المساحة الكافية لها من قبل المجتمع المدني، وتزداد أهمية ممارسة هذا الدور خاصة في الدول التي

<sup>2</sup> تقرير منظمة الشراكة الدولية لعام 2018

تُعاني من إنتشار وشيوع أنواع من الفساد في عمليات إنفاق المال العام أو إدارته أو غيرها من القرارات المُكلِّفة مالياً، الأمر الذي ينعكس أيضاً على المشاريع التنموية وبُنية حقوق الإنسان بشكل لا مَناص منه<sup>3</sup>.

إلا أن الأمر ليس بالسهولة كما قد يتصوره البعض، إذ هذه المسألة تتوقف على طبيعة الإطار القانوني والدستوري في الدولة، وكذلك السياسي والاجتماعي والثقافي السائد، والإطار القانوني لعمل المجتمع المدني ونطاق الإختصاص والصلاحيات التي يتمتع بها، كُـل هذه العوامل تُؤثر على قُدرة المجتمع المدني على المشاركة في صنْع السياسات المالية<sup>4</sup>.

في الأردن، يتسم المجتمع المدني بالحيوية النسبية، وبحسب الإطار العام للقوانين الناظمة لعمل المجتمع المدني، فإنه بالإمكان لعب أدوار مؤثرة على صنْع السياسات المالية، كما أن آلية إعداد الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً للإطار الدستوري والقانوني ذو العلاقة بعَمَل الموازنة العامة، يُتيح للمجتمع المدني لعب أدوار في كافة مراحل إعداد الموازنة العامة، الأمر الذي يأتي بهذا الدليل، لبلورته علمياً وعملياً من خلال بناء مقاربات فكرية وعملية، حول آليات عمل المجتمع المدني المتصورة لصنْع السياسات المالية في الأردن ولا سيما الموازنة العامة، من خلال توضيح جملة من المفاهيم والمصطلحات التي يجب إدراك مضمونها، ليتمكن القارئون والعاملون بالمجتمع المدني بتطوير ألياتهم وأدواتهم بما يتوافق مع المضمون العلمي والقانوني لها، فضلاً عن تحديد مفهوم الموازنة العامة وخصائصها وأنواعها والممارسات الفضلى وبيان المقصود بمؤشر الموازنة المفتوحة، وعمليات الحوكمة والنزاهة والشفافية في إجراءات الموازنة العامة وفقاً للمؤشرات المعتمدة في هذا الجانب، كل ذلك سيتم الحديث عنه لاحقاً في الدليل.

## أولاً: قائمة المصطلحات ذات العلاقة بالموازنة

لا بُد وكإطار مفاهيمي من بيان المقصود بالعديد من المصطلحات ذات العلاقة بالموازنة العامة، وهي بالطبع لا تقع تحت الحصر، إلا أن أهمها يمكن الحديث عنه على النحو التالي:

<sup>3</sup> ملخص سياسات عامة، دور المجتمع المدني ضروري لتعزيز المساءلة في الموازنة العامة، المركز اللبناني للدراسات، العدد 8 كانون اول 2013.

<sup>4</sup> المشاركة المجتمعية في صنْع الموازنة العامة للدولة، عبد الفتاح الجبالي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2012. ورقة نقاش.

**أولاً: النفقات العامة:** هي المبالغ المخصصة للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات، لتمويل بنود نفقاتها الجارية والرأسمالية كافة حسب قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية، أو هي مبلغ من المال تقوم الدولة بإنفاقه من خزانتها يقصد إشباع حاجة عامة تحقيقاً لأهدافها<sup>5</sup>.

**ثانياً: الإيرادات العامة:** هي جميع الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائد والمنح وأي أموال أخرى تُرد للخزينة العامة أو لأي وحدة حكومية<sup>6</sup>.

**ثالثاً: النفقات العامة الرأسمالية ( الإستثمارية ):** هي النفقات المرتبطة بالحيازة أو البناء أو التطوير أو الترميم للأصول التي يكون عمرها الإنتاجي المتوقع أكثر من سنة واحدة. والتي تهدف الى زيادة التكوين الرأسمالي للدولة وتوسيع الطاقة الانتاجية لها، فهي تتعلق بالثروة الوطنية والمتمثلة بزيادة قدرة أجهزة الدولة على أداء الخدمات الأفضل للمواطنة في كافة مناحي الحياة، مثل المشاريع الانتاجية وبناء الجسور وفتح الطرق والمدارس والمستشفيات والمراكز الصحية، وتمتاز بأنها غير متكررة بصورة منتظمة<sup>7</sup>.

**رابعاً: النفقات العامة الجارية:** هي المبالغ التي تُنفق لتسيير المرافق العامة بصورة معتادة، والقيام بوظائفها وخدماتها، وتتصف هذه النفقات بالدورية فهي تتكرر بصورة معتادة في الموازنة العامة، ومن أهم الأمثلة عليها النفقات التشغيلية مثل الرواتب والاجور<sup>8</sup>.

**خامساً: المخصصات:** هي الحد الأعلى للمبالغ المرصودة لنفقات الفصل أو البرنامج أو المشروع أو النشاط أو المادة أو البند، الذي يتم إدراجه في قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية<sup>9</sup>، وبمعنى آخر هي المبالغ المرصودة لتغطية الإلتزامات والنفقات بموجب قانون الموازنة العامة، وعلى سبيل المثال: يتم تحديد مشروع لإنشاء مدرسة في منطقة معينة، فيُقابلها مخصص بحجم النفقات المرصودة لها.

<sup>5</sup> للإستزادة لطفاً أنظر: دليل المواطن للموازنة العامة. الصادر عن دائرة الموازنة العامة في الاردن لعام 2019 والمنشور على الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة، الرابط: <http://www.gbd.gov.jo> , وكذلك الدكتور جهاد الخصاونة , علم المالية العامة والتشريع الضريبي – بين النظرية والتطبيق – ط 1. 2010 دار وائل للنشر ص 27.

<sup>6</sup> للإستزادة لطفاً أنظر: دليل المواطن للموازنة العامة، فرجع سابق، وكذلك الدكتور عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط 2، منشورات جامعة دمشق، ص 93.

<sup>7</sup> للإستزادة لطفاً أنظر: الدكتور رمسيس تكللا، الأسس الحديثة لعلم المالية العامة، دار الفكر العربي، ص 54، وكذلك الدكتور جهاد الخصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 48.

<sup>8</sup> الدكتور جهاد سعيد خصاونة، فطرخ الضريبة على الدخل في التشريع الضريبي الاردني- دراسة تحليلية، نقابة المحامين الاردنيين

<sup>9</sup> للإستزادة لطفاً أنظر: دليل المواطن للموازنة العامة، مرجع سابق.



**سادساً: الأصول الحكومية:** هي الممتلكات والمعدات والآلات، التي تمتلكها الحكومة أو تديرها، وتشمل الأصول المادية ( كالأراضي والمباني والآلات) والأصول المالية ( كالإستثمار في السندات أو الأسهم)<sup>10</sup>.

**سابعاً: العبء الضريبي:** هو مجموع ما تم دفعه أو تكبده من المجتمع، من ضرائب مباشرة كضريبة الدخل، أو ضرائب غير مباشرة كضريبة المبيعات، خلال فترة زمنية معينة لتمويل النشاط العام<sup>11</sup>.

**ثامناً: الإطار المالي متوسط المدى:** هي الخطة المالية للحكومة وسياستها خلال المدى المتوسط لسنة الموازنة وسنتين تأشيريتين والمستندة الى توقعات الاقتصاد الوطني والمبينة على عدد من المرتكزات والفرضيات وتوقعات المؤشرات الاقتصادية الرئيسية<sup>12</sup>.

**تاسعاً: إطار الإنفاق متوسط المدى:** هي الخطة التفصيلية للنفقات المتوقعة للدوائر والوحدات الحكومية خلال المدى المتوسط لسنة الموازنة وسنتين تأشيريتين.

**عاشراً: السنة التأشيرية:** هي السنة المبينة على التوقعات المستقبلية لإثني عشر شهراً مقبلة بناءً على التوقعات الاقتصادية للموازنة العامة.

**الحادي عشر: السنة الفعلية:** هي الأرقام الحقيقية والفعلية (تاريخية)، حدثت في السنة السابقة لسنة لإعداد الموازنة.

**الثاني عشر: إجمالي الدين العام<sup>13</sup>:** هي المبالغ التي تلتزم بها الدولة للغير، نتيجة إقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة، مع التعهد بالسداد بعد مدة، ودفع الفائدة على أصل الدين حسب الشروط القائمة من هذا الدين<sup>14</sup>.

**الثالث عشر: عجز ( أو فائض) الموازنة:** هو الفرق بين النفقات والإيرادات خلال السنة المالية للموازنة، فإذا زاد حجم النفقات المتوقعة عن الإيرادات المتوقعة، نُصِبِح امام حالة تُسمى عجز في الموازنة (والعكس من ذلك) نُصِبِح امام حالة تُسمى فائض في الموازنة، وعلى سبيل المثال: إذا كان حجم النفقات المتوقعة في الدولة ما خمسة مليار، وإيراداتها المتوقعة أربعة مليار، فإن مقدار العجز في الموازنة هو مليار واحد ونكون امام حالة عجز، أما

<sup>10</sup> . للإستزادة لطفاً أنظر: الدكتور محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الادارة العامة، الرياض. وكذلك دليل المواطن للموازنة العامة 2019.

<sup>11</sup> . للإستزادة لطفاً انظر: سائدة الكيلاني، باسم سكجها، نحو شفافية اردنية، مؤسسة الارشيف العربي، عمان ، الاردن

<sup>12</sup> . للإستزادة أنظر: دليل المواطن للموازنة العامة، مرجع سابق.

<sup>13</sup> . إجمالي الدين العام = إجمالي الدين الداخلي + إجمالي الدين الخارجي

<sup>14</sup> . الدكتور محمد عبدالحليم عمر، ادارة الدين العام، جامعة الأزهر، مصر.

إذا كان حجم النفقات المُتوقعة في موازنة دولة ما هو أربعة مليارات و إيراداتها المُتوقعة ستة مليارات فإن هنالك فائض بمليارين، ويُسمى في هذه الحالة بفائض الموازنة.

**الرابع عشر: تعميم الموازنة:** هو خطاب أو كتاب يُصدره الشخص المُخول دستورياً وقانونياً بالشروع بإعداد مشروع الموازنة، وفي الأردن هو التعميم الذي يُصدره رئيس الوزراء في شهر آيار من كل عام، يتضمن تعليمات للدوائر والوحدات الحكومية، لأعداد مشاريع موازنتها وجدول تشكيلاتها للعام القادم، مرفقاً به بتحديد السُقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات<sup>15</sup>.

**الخامس عشر: بلاغ الموازنة العامة:** هو البلاغ الذي يُصدره رئيس الوزراء في شهر أيلول من كل عام، لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية ومشروع نظام تشكيلات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات لسنة مالية معينة، متضمناً الإجراءات التي ستتبعها الحكومة في إعداد الموازنة لسنة الموازنة وسنتين تأشيرتين، والتوجهات والتوقعات الرئيسية والفرضيات والإجراءات المالية التي تم الاستناد إليها في إعداد تقديرات الموازنة، مرفقاً به أيضاً سقف الإنفاق النهائي لكل دائرة ووحدة حكومية، والإجراءات والتعليمات الواجب التقيدها بها من قبل الدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات عند إعداد مشاريع موازنتها وجدول تشكيلاتها<sup>16</sup>.

**السادس عشر: مُلحَق الموازنة:** هو قانون مُلحَق بقانون الموازنة العامة أو قانون موازنات الوحدات الحكومية، ويتم إصداره خلال السنة المالية الحالية، في حال إقتضت المصلحة العامة بصرف نفقات إضافية ليست لها مُخصّصات في قانون الموازنة العامة أو قانون موازنات الوحدات الحكومية<sup>17</sup>.

**السابع عشر: الموازنة المُوجَّهة بالنتائج :** هي المنهجية المُستخدمة في الأردن في إعداد قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية، والتي بموجبها تقوم الدوائر والوحدات الحكومية بتحديد رؤيتها ورسالتها وأهدافها الإستراتيجية وبرامجها ومشاريعها وأنشطتها ومؤشرات قياس الأداء على مستوى الأهداف الإستراتيجية والبرامج، على أن

<sup>15</sup>. دليل إجراءات إعداد موازنات المحافظات 2018.

<sup>16</sup>. دليل المواطن للموازنة العامة 2019.

<sup>17</sup>. دليل دورة الموازنة العامة ، دائرة الموازنة العامة، 2018.

تكون واضحة وقابلة للقياس وواقعية ومحددة بإطار زمني، وان تكون مُنسجمة مع رؤية ورسالة الدوائر والوحدات الحكومية، لتحقيق الأهداف والأولويات الوطنية<sup>18</sup>.

**الثامن عشر: الناتج المحلي الإجمالي:** ويعتبر من أهم المؤشرات الاقتصادية، إذ يتكون من القيمة الإجمالية للسلع والخدمات النهائية المُنتجة داخل الإقتصاد المحلي في بلد ما خلال سنة معينة وتكون عادة سنة. ويُعتبر التغير في الناتج المحلي الإجمالي من سنة واحدة الى أخرى- إذا كان إيجابياً - مقياساً للنمو الإقتصادي في الدولة<sup>19</sup>.

**التاسع عشر: المال العام:** هي الأموال التي تضم جميع العقارات والمنقولات النقدية أو العينية والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة، أي لإستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام، بمقتضى قانون أو النظام العام والذي ينص على عدم جواز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه<sup>20</sup>.

<sup>18</sup>. دليل المواطن للموازنة العامة 2019.

<sup>19</sup>. مهند السلطان، وحمد البكر، دراسة وصفية لمفهوم الناتج المحلي الاجمالي، مؤسسة النقد العربي السعودي، 2016.

<sup>20</sup>. ائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - أمان- فلسطين، 2019.

## ثانياً: مفهوم الموازنة وخصائصها

لا يوجد تعريف جامع مانع للموازنة العامة، فعلى الصعيد الإقتصادي والقانوني، تتكون الموازنة العامة من النفقات والإيرادات المُقدَّرة لسنة معينة، وعليه تُعتبر الموازنة الأداة الحكومية الرئيسية، التي تعكس إستراتيجيات الإستخدام الأمثل للموارد المُتاحة وتحقيقاً للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، إلى جانب كونها أداة هامة للتخطيط والرقابة، فلم تعد الموازنة مجرد جداول تتضمن أرقام صماء، بل بدأ الإهتمام بها كأرقام لها دلالات واضحة في تحقيق أهداف معينة يُخطط لها مسبقاً ويحدّد لها فترة زمنية معينة<sup>21</sup>.

فهي ترجمة للسياسات والأولويات الوطنية إلى قرارات تُخصّ الإيرادات والنفقات، وكيفية إستخدام هذه الأموال لتلبية إحتياجات المواطنين من أمن ورعاية وغيرها من الأولويات. ونظراً لتأثير الموازنة العامة بشكل واسع على حياة الناس، فيجب أن تكون محل إهتمام المواطن وأن تخضع للمناقشة والتدقيق والمراجعة والمشاركة من قبل المواطنين، حيث أنها تُعبّر عن إحتياجاتهم وتطلعاتهم وأولوياتهم المستقبلية، ومن هنا تكمن أهمية إشراك المواطنين في عملية إعداد الموازنة العامة والسياسات المالية.

وتشير الأدبيات بأن الموازنة تتكون من أربعة أوجه: نظرية، سياسية، فنية، وسلوكية. فكُون الموازنة نظرية، إذ تُعد أداة إقتصادية تُستخدم في الربط والتنسيق بين الموازنة كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وكُون الموازنة سياسية، حيث أنها أداة لصنع القرارات التي تُؤثر على مختلف أطراف تكوين الدولة الإقتصادي والإجتماعي والسياسي، وفنّية كونها أداة رقابية تقييمية على نشاطات الحكومة وبرامجها، وسلوكية كونها تُؤثر على سلوك وإتجاهات العاملين في الجهاز الحكومي للدولة وتعمل على تحقيق التوافق بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> لطفاً أنظر: الدكتور زينب عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

<sup>22</sup> لطفاً أنظر: الدكتور هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط3، وكذلك: إيد سلامة بكرون، نظام صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة (دراسة حالة: قطاع غزة)، 2012، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين.

كما تعددت التعريفات الخاصة بالموازنة العامة بتعدد الفقهاء، والباحثين، والتشريعات الخاصة بالدول طبقاً لأنظمتها الاجتماعية والإقتصادية والسياسية:

فقد عرّفها القانون الفرنسي بأنها: القانون المالي السنوي الذي يُقدّر لكل سنة ميلادية، مجموع واردات الدولة وأعبائها. وفي القانون الأمريكي تم تعريفها على أنها: صك تشريعي تُقدّر فيه النفقات السنة التالية و وارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية المبسّطة فيها<sup>23</sup>.

كما عرّفها دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن هيئة الأمم المتحدة على أنها: عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنفيذ ورقابة استخدام الموارد لتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاءة وفاعلية<sup>24</sup>.

وفي جمهورية مصر العربية، تضمّن قانون الموازنة تعريفاً محدداً لها وهي: البرنامج المالي عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة<sup>25</sup>.

وتم تعريف الموازنة أيضاً، على أنها وثيقة أو مجموعة وثائق تُبرز الوضع المالي للحكومة وتَهتم بعملية تحويل المصادر المالية إلى أهداف إنسانية، فالموازنة بحسب نظرية "وايلدافسكي" فهي سلسلة من الأهداف تُحدّد الموازنة، تكلفتها أو أسعار تحقيقها<sup>26</sup>.

وقد تم تعريف الموازنة العامة في الأردن على أنها: خطة الحكومة المالية لسنة مالية مقبلة للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات كافة، لتحقيق الأهداف الوطنية المنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى<sup>27</sup>.

وعند الحديث عن الموازنة العامة لا بُدّ من توضيح الفرق بينها وبين المفاهيم الأخرى المقاربة لها كما في التالي:

---

<sup>23</sup> لطفاً أنظر: محمد فتحي حامد، أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة ماجستير، 2017، معهد التخطيط القومي، مصر.

<sup>24</sup> الإنتاج والتدفقات والأرصدة المالية في نظام الحسابات القومية، منشورات الأمم المتحدة، المصرف المركزي الأوروبي، إدارة الشؤون الإقتصادية والاجتماعية، الشّعبة الإحصائية، السلسلة رقم 113.

<sup>25</sup> لطفاً أنظر: محمد ابراهيم قطب، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط3، القاهرة.

<sup>26</sup> أما وايلدافسكي (Wildavesky) وهو عالمًا سياسيًا أمريكيًا معروفًا بعمله الرائد في السياسة العامة ومؤسس فكرة الموازنة الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية (Wildavesky, 1994).

<sup>27</sup> لطفاً أنظر: دليل المواطن للموازنة العامة، 2019، هذا بالإشارة أيضاً الى قانون الموازنة العامة رقم 1 لسنة 2019 بعدم ورده تعريف للموازنة العامة.

1. **الميزانية العمومية:** وتُعرف بأنها قائمة تُبين قيمة الموجودات والمطلوبات وحقوق الملكية للمنشآت الخاصة (القطاع الخاص) التي تعكس مُلخص أعمالها وأنشطتها في فترة زمنية سابقة، وتُسمى أيضاً بقائمة المركز المالي للمنشأة وتخضع لمعايير المحاسبة الدولية<sup>28</sup>.
2. **الموازنة التخطيطية الخاصة:** وتُعرف بأنها خطة للعمليات التنموية الإقتصادية المستقبلية للمنشآت الخاصة (القطاع الخاص) وتتكون من بيان تقديري لإيراداتها ومصروفاتها في فترة مالية زمنية مستقبلية.
3. **الحساب الختامي:** هو بيان مُعتمد للنفقات الفعلية التي تم صرفها في السنة الماضية والإيرادات المُتحصلة في تلك السنة للقطاع الحكومي<sup>29</sup>.
4. **موازنة التمويل:** وهي جزء من قانون الموازنة العامة وتُعرض في قائمة بعد قائمة الموازنة العامة المُجمّعة، وتتكون من المصادر، لتمويل أعمال وأنشطة الحكومة المَنوي تنفيذها كالحصول على القروض الداخلية أو القروض الخارجية أو الإئتين معاً، وإستخدامات المصادر كتسديد القروض الداخلية أو الخارجية المُستحقة<sup>30</sup>.
5. **قانون موازنات الوحدات الحكومية:** هي خطة مالية لخمسة وعشرون وحدة الحكومية (هيئة مستقلة)، لسنة مالية مُقبلة لتحقيق الأهداف الوطنية المَنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى<sup>31</sup>، وهو قانون مُنفصل عن قانون الموازنة العامة، ويتبع نفس إجراءات مراحل إعداد قانون الموازنة العامة<sup>32</sup>. ووفقاً لقانون الموازنة العامة لعام 2019، تم دمج تسعة وعشرين وحدة حكومية مستقلة في قانون الموازنة العامة.

<sup>28</sup> لإستزادة لطفاً أنظر: فريدريك جيسون (Gibson)، كتاب تحليل القوائم المالية، طبعة 11، لعام 2013.

<sup>29</sup> لإستزادة لطفاً أنظر: أ.د. عبدالرزاق شحادة وآخرون، كتاب المحاسبة الحكومية، الاردن، 2011.

<sup>30</sup> قانون الموازنة العامة، الاردن، لسنة 2019.

<sup>31</sup> قانون موازنات الوحدات الحكومية، الاردن، لسنة 2019.

<sup>32</sup> ما قبل عام 2019، كان قانون موازنات الوحدات الحكومية، يضم موازنات الأربعة وخمسين وحدة حكومية مستقلة، ولكن بحسب قانون الموازنات الحكومية لعام 2019، ضمّ القانون فقط لخمسة وعشرين وحدة حكومية وتسعة وعشرين وحدة حكومية أخرى تم نقلها الى قانون الموازنة العامة وتُنظم موازاناتها وفقاً لأحكامه.

ولا بُد من الإشارة هنا، الى أن المجتمع المدني يمكن أن يلعب دوراً بارزاً وجوهرياً في تقديم تصورات وخيارات وبدائل واساليب للضخّط باتجاه جعل قانون الموازنة العامة للدولة قانوناً واحداً، يخضع لذات الإجراءات التشريعية ولا يوجد فيه أي إستثناء، إذ مهما كانت المبررات فإن ذلك لا يبرر عملية أن يكون في ذات الدولة، أكثر من قانون للموازنة العامة، الأمر الذي يمس ويؤثر على الشفافية والمشاركة العامة والمساءلة.

وعليه، تمتاز الموازنة العامة بجملة من الخصائص يمكن الحديث عنها على النحو التالي<sup>33</sup>:

(1) الموازنة تتضمن خطة وبرنامجاً مالياً تحليلياً وتفصيلياً مقترحاً لمشاريع الحكومة وبرامجها، ووسائل التمويل المتاحة على شكل أرقام تقديرية للإيرادات والنفقات لسنة مالية واحدة مقبلة.

(2) تُبنى الموازنة العامة على فلسفة، تحكم نشاط الإدارة العامة وهي المساءلة القانونية، فالموازنة أولاً، توفر معايير رقابية على نشاطات السلطة التنفيذية بالإضافة إلى كونها وسيلة تنسيق بين هذه النشاطات، وتحقيقاً لمبدأ المساءلة القانونية، فلا بُد من عرض الموازنة على السلطة التشريعية لإعتمادها والمصادقة عليها، لإلزام السلطة التنفيذية ببرامجها.

(3) الموازنة العامة للدولة أداة لإدارة سياستها المالية التي ستنتهجها خلال السنة المقبلة، فالضرائب، والقروض، والنفقات العامة، هي الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتشكيل سياساتها المالية لإدارة الاقتصاد الوطني، وتحقيق الإستقرار في الأسعار، وزيادة الناتج المحلي الاجمالي، والدخل القومي لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي.

(4) تُعتبر الموازنة أداة لإتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الأهداف العامة، ووسائل تحقيقها (البرامج)، فهي الأداة التي تُنفذ بواسطتها البرامج الحكومية خلال السنة المقبلة.

---

<sup>33</sup>. أنظر لطفاً، الدكتور جهاد الخصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، وكذلك، الدكتور محمود رياض عطيه، موجز المالية العامة، دار المعارف، وكذلك، الدكتور لبيب شقير، المالية العامة، القاهرة، ط 2، عبير كفارنة، المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة في المرافق الحكومية في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية غزة.

## ثالثاً: أنواع الموازنات

مَرَّت عملية إعداد الموازنة العامة في العديد من المحطات والمراحل، وفقاً لتطور النظام الاقتصادي وآليات إدارة السياسات المالية على الصعيد المؤسسي للدول، كما ولعبت المبادرات والتجارب الدولية دوراً كبيراً في تطوير محاور عدّة في الموازنات بما يتسم مع الشفافية والمشاركة، حيث أن هذه المبادرات إنعكست بالضرورة على أنواع الموازنات العامة حتى برز لدينا العديد من الأنواع التي تمتاز عن بعضها، وذلك وفقاً للنظام المتبع في إعداد الموازنة أو تبويبها والأهداف التي ترغب الدولة في التركيز عليها،

وأهم هذه الأنواع هي كالتالي:

### أولاً : موازنة البنود<sup>34</sup>

هي أول أنواع الموازنات إستعمالاً وأكثرها إنتشاراً، وتُمثل المرحلة الأولى من المراحل الرئيسية التي مَرَّت بها الموازنة العامة في تطورها، وهي الموازنة التقليدية التي تبدأ به الدول ذات الإقتصاديات الناشئة، حيث أنها تُركز على الجانب الرقابي وتهتم بوضع قيود على الصّرف أكثر من الإعتماد على فعالية تحقيق الأهداف المرجوة من الموازنة.

إذ يُعبر عنها بأنها موازنة تنفيذية، بمعنى أن يتم حصر جميع النفقات ذات الطبيعة الواحدة في بنود متجانسة رئيسية وفرعية كتصنيفها تبعاً لنوعها مثل نفقات جارية ونفقات رأسمالية، أو كتصنيفها وظيفياً مثل نفقات التعليم أو الصحة، وليس التصنيف القائم على الغرض والغاية منها<sup>35</sup>.

<sup>34</sup>. ائتلاف من أجل النزاهة والشفافية – أمان، فلسطين، 2019.

<sup>35</sup>. مرجع سابق: أ.د. عبد الرزاق شحادة و آخرون، كتاب المحاسبة الحكومية، الاردن، 2011.



مميزات وعيوب موازنة البنود	
عيوب موازنة البنود	مميزات موازنة البنود
<p>4. الرقابة الزائدة على بنود الصرف، على حساب التخطيط وتقييم الأداء.</p> <p>5. عدم وضوح الأهداف التي تُرصد لها النفقات، وعدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.</p> <p>6. عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية وذلك لعدم وجود مؤشرات لقياس الأداء .</p> <p>7. قلة المرونة خاصة المتعلقة بالنفقات، مما قد يدفع المؤسسات المالية على صرف كل المبالغ المخصصة لها قبل انتهاء السنة المالية، بدلاً من تحقيق الوفرة.</p> <p>8. تركيز على الإحتياجات قصيرة الأجل وتهمل الإحتياجات متوسطة وطويلة الأجل.</p> <p>9. محدودية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة بمراحلها.</p>	<p>1. وجود نماذج وتعليمات واضحة، تُساعد على تجميع البيانات وسهولة الإعداد عند تقدير الإحتياجات لكل جهة حكومية.</p> <p>2. سهولة الرقابة عند الصرف من الأموال العامة .</p> <p>3. سهولة إجراء الدراسات والتحليلات للسنوات السابقة وسنة الموازنة والسنوات التأشيرية للموازنة.</p>

## ثانياً: موازنة البرامج والأداء<sup>36</sup>

ظَهر هذا النوع من الموازنات إِبَّانَ تَطور تيارات وإتجاهات مختلفة، تُطالب بإصلاح النظام المالي، وتَبَنِّي نُظم موازنة جديدة، تَعتمد في بُنيَتها وتصنيف النفقات فيها، بشكل يختلف عن التصنيف التقليدي (موازنة البنود)، إذ يَعتمد هذا الأسلوب على تصنيف بنود الموازنة وربطها بأولويات الحكومة التنموية والإقتصادية والإجتماعية، وكيفية تَنفيذ هذه الأولويات من خلال برامج وخطط ومشاريع، وإظهار وُجوب النفقة ضمن الخطة الوطنية للدولة، وأوجه النشاط التي تَخدمه تلك النفقة وربطها بالأهداف الواجب إنجازها في إطار زمني مُحدد، وفقاً لمؤشرات الاداء التي تَضَعها الدولة حتى تقيس مدى الإنجاز والكفاءة المطلوبة.

وهناك أسباب عدة دعت الى وجوب الإنتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء وهي كالتالي<sup>37</sup>:

- 1- الإهتمام بنوعية النفقة وليس بمقدارها.
- 2- محدودية الموارد لدى معظم موازنات الدول.
- 3- إدخال أساليب الإدارة المالية في المجال الحكومي.
- 4- إنفصال أجهزة الرقابة المالية عن أجهزة الرقابة الحكومية.
- 5- تطبيق النُظم المحاسبية التي تُحَقِّق الرقابة الداخلية.

<sup>36</sup>. هوك Hock، كتاب CMA، لسنة 2016

<sup>37</sup>. عبدالله سلام ومحمد مهنا، كتاب المحاسبة الحكومية والقومية (النظرية والتطبيق)، مصر.

مزايا وعيوب موازنة البرامج والاداء	
عيوب موازنة البرامج والأداء	مزايا موازنة البرامج والأداء <sup>38</sup>
<p>(1) صعوبة وارتفاع تكلفة تطبيقها، إذ يتطلب تطبيق وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة.</p> <p>(2) إهتمام موازنة الأداء على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة ومتوسطة الأجل، مما يعيق مدى قياس نجاح المشاريع على الأمد البعيد.</p> <p>(3) صعوبة قياس النتائج النوعية، حيث تقيس فقط النتائج الكميّة.</p>	<p>(1) تقديم بيانات تفصيلية للنفقات وإيرادات كافة الدوائر والوحدات الحكومية.</p> <p>(2) تُساعد في تحسين عمليات تنفيذ والرقابة على البرامج والمشاريع للمؤسسات الحكومية، نظراً لوجود مؤشرات لقياس الأداء.</p> <p>(3) تُوفّر للجمهور المواطنون معلومات شاملة وكافية عن الخدمات التي سوف تُنفذها الحكومة، فهي تتضمن وصفاً لأهداف البرامج والمشاريع الحكومية.</p>

<sup>38</sup>. ورشة عمل بعنوان: التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، الدار العربية للتنمية الإدارية، تركيا، عام 2015.

### ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة<sup>39</sup>

ظَهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة، ويركز على إعطاء أولوية للبرامج المطروحة، عبر المفاضلة بينهم لتحقيق أهداف تخطيطية طويلة الأجل، على حساب الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج. فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة العامة للدولة ( تخطيط، تنفيذ، رقابة).

وتُركز هذه الموازنة على النقاط التالية:

1- الإعتبارات طويلة الاجل.

2- التحليل بين التكلفة والمنفعة.

3- بيان البدائل المُحتملة والمتعلقة بتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة وفقاً للظروف الإقتصادية والإجتماعية السائدة.

مزايا وعيوب موازنة التخطيط والبرمجة	
عيوب موازنة التخطيط والبرمجة	مزايا موازنة التخطيط والبرمجة
1- التركيز على التخطيط طويل الأجل ويُهمل التخطيط قصير ومتوسط الأمد، أي يُهمل القاعدة السنوية للموازنة.	1. يتم تحديد التكلفة العامة للبرامج كافة وليس تكلفة كل برنامج على حده، أي يمنع التكرار في بعض البرامج.
2- يتطلب تنفيذ هذا النوع من الموازنات التي توفير كادر مؤهل ذو كفاءة عالية وهو مُكلف نوعاً ما.	2. التركيز على المساءلة الشاملة (إقتصادية، إجتماعية وخدماتية) وليس فقط المساءلة المالية.
3- تتدفق القرارات من الأعلى الى الأسفل، وهذا يُنفي التشاركية فيما بينهم.	

<sup>39</sup> محمد شوقي بشادي، كتاب المحاسبة الحكومية، لبنان.

## ثالثاً: الموازنة الصفرية<sup>40</sup>

تُعتبر الموازنة المَبْنِيَّة على الأساس الصفري، بأنها أداة إدارية عمليَّة لتقييم الإنفاق، الذي يتم بموجبه إغفال البرامج السابقة في بداية كل فترة مالية حتى يتسنى مراجعة كل برنامج من الصفر ووضع خطة جديدة للمخصصات، دون أن يكون لأي برنامج أفضلية على البرامج الأخرى حتى إذا كان مُعتمداً سابقاً<sup>41</sup>.

حيث تُعتبر الموازنة الصفرية أحد آخر موجات الإصلاح في نُظم الموازنات العامة، وبرزت بشكل عام للتغلب على المشاكل والعقبات التطبيقية التي واجهت الأنواع الأخرى من الموازنات، وبصفة عامة جاءت الموازنة الصفرية لتخدم أهداف الحكومة في تحقيق الكفاءة والفعالية في أداء الأنشطة الحكومية، وذلك بتحديد الأولويات بين البرامج الحكومية، وإلقاء الضوء على جدوى تلك البرامج، ومحاولة إعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل، من خلال ممارسة التقييم والمراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية للإدارة الحكومية، والتكيف مع الظروف غير المستقرة والمعاكسة.

### وعليه يمكن الحديث عن مزايا وعيوب هذا النوع من الموازنات على النحو التالي:

مزايا وعيوب الموازنة الصفرية	
عيوب الموازنة الصفرية	مزايا الموازنة الصفرية
1. يعتبر الأساس الصفري مُجحف للمشاريع والإنجازات السابقة.	3. يقيس بشكل دوري مدى فاعلية وكفاءة الأنشطة السابقة والحالية.
2. تتطلب الكثير من المعلومات والبيانات، التي تكون غالباً من الصعب توافرها.	4. إمكانية التعديل على النشاطات قيد التنفيذ مثل تخفيضها أو إلغاؤها، من أجل تمويل مشاريع ذات أولوية وطنية عالية.
3. تحتاج الى قدر كبير من التحليل والدراسة يمتد أحياناً لأكثر من سنة.	5. تحقيق الرقابة الفعالة على أداء المؤسسات الحكومية.

<sup>40</sup> الدكتور سليمان اللوزي، الدكتور فيصل مرار، كتاب ادارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع.

<sup>41</sup> للإستزادة لطفاً أنظر: سلسلة Miller، دليل بعنوان « المحاسبة الحكومية»، 2012.

## رابعاً: الموازنة الموجهة بالنتائج

تعد الموازنة الموجهة بالنتائج عبارة عن أداة للتخطيط والإدارة الإستراتيجية التي تسعى الى مواءمة مخصصات الموازنة مع النتائج المتوقعة، حيث أنها خليط من موازنة البنود وموازنة البرامج والاداء<sup>42</sup>، ولا يوجد تعريف جامع مانع للموازنة الموجهة بالنتائج، إلا أنها وبحسب المجلس الأوروبي، تعتمد في تعريفها على ما يلي<sup>43</sup>:

أ- هي الموازنة التي تصوغ البرامج بحسب مجموعة من الأهداف المحددة مسبقاً والنتائج المتوقعة.

ب- تربط النتائج المتوقعة بالمخرجات المطلوبة.

ج- يتم قياس الأداء الفعلي في تحقيق النتائج من خلال مؤشرات أداء موضوعية.

ولا تُعتبر الموازنة الموجهة بالنتائج إختراعاً حديثاً، بل هي أداة شائعة الإستخدام في دول عدة، أبرزها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكندا والسويد ونيوزيلاندا، ولاقت نجاحاً في تفعيل الرقابة المالية وضمن تحقيق أهداف الأنفاق العام وتقليل الهدر منه. وتحسين المساءلة السياسية وضمن تخصيص الموارد ذات الكفاءة العالية<sup>44</sup>.

ولذلك فإن تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج في الأردن، يُمثل نقلة نوعية في إدارة الإنفاق العام وتفعيل الرقابة على الموازنة من قبل مؤسسات الدولة. ويتم تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج، من خلال وضع كل وحدة أو وزارة أو دائرة حكومية ضمن موازنتها السنوية أهدافاً إستراتيجية ورئيسية والبرامج والأنشطة المُراد تحقيقها، وبيان آليات صرفها في تلك السنة، وقياس مدى نجاحها في تحقيق أهدافها وبرامجها، من خلال مؤشرات أداء والتي يتم قياسها دورياً<sup>45</sup>.

<sup>42</sup>. مرجع سابق: أ.د عبد الرزاق شحادة وآخرون، كتاب المحاسبة الحكومية، الاردن، 2011

<sup>43</sup>. دليل الموازنة الموجهة بالنتائج، الصادر عن المجلس الاوروبي <https://www.coe.int/>

<sup>44</sup>. مرجع سابق : دليل الموازنة الموجهة بالنتائج، الصادر عن المجلس الاوروبي <https://www.coe.int/>

<sup>45</sup>. الموازنة الموجهة بالنتائج، منتدى الاستراتيجيات الاردني، 2016

## وتتكون الموازنة الموجهة بالنتائج من إطار مفاهيمي يتضمن التالي<sup>46</sup>:

- 1- الهدف الاستراتيجي: لماذا يتم تنفيذ الأنشطة والغاية من تحقيقه.
- 2- الهدف الفرعي المُفصل للهدف الاستراتيجي: يَضمن آلية تنفيذ الأنشطة والبرامج الموجودة في الهدف الإستراتيجي وبشكل مفصل.
- 3- مكان النشاط: أي في أي وزارة أو وحدة أو دائرة يتم تحقيق كافة الأهداف الإستراتيجية والأهداف الفرعية بشكل أمثل وكفؤ.
- 4- النتائج المتوقعة من تحقيق الأنشطة والبرامج.
- 5- مؤشرات الأداء: كيف يتم قياس آثار الأنشطة المنفذة.
- 6- مصادر التحقق: أي وجود أدلة كافية تدعم مؤشرات الاداء في قياس البرامج والأنشطة المنفذة.
- 7- العوامل الخارجية المؤثرة على تحقيق النتائج المتوقعة.
- 8- التكلفة المادية من تنفيذ البرامج والأنشطة المتوقعة.

<sup>46</sup> مرجع سابق : دليل الموازنة الموجهة بالنتائج , الصادر عن المجلس الاوروبي <https://www.coehttps://www.coe.nat/>

وعليه يُمكن الحديث عن مزايا وعيوب هذا النوع من الموازنات على النحو التالي:

مزايا وعيوب الموازنة الموجهة بالنتائج	
مزايا الموازنة الموجهة بالنتائج	عيوب الموازنة الموجهة بالنتائج
<p>1- تقيس فاعلية الإنفاق العام لكل برنامج والهدف الإقتصادي أو الإجتماعي المرجو منه.</p> <p>2- ربط الاهداف الحقيقية أو الرسمية بالأهداف الاستراتيجية.</p> <p>3- تركيز على وضع أهداف استراتيجية للبرامج والمشاريع، متوسطة المدى، في حين يتطلب بعضها للتخطيط لمشاريع وبرامج طويلة الأجل كالتعليم والصحة.</p> <p>4- بعض مؤشرات الأداء تحتاج الى فترة زمنية أطول من مدة الموازنة.</p>	<p>1- غياب التمثيل العادل للمصالح المختلفة من خلال المشاركة.</p> <p>2- ضعف في قياس الأداء لتعكس فعلياً على أداء المؤسسات.</p> <p>3- تركيز على وضع أهداف استراتيجية للبرامج والمشاريع، متوسطة المدى، في حين يتطلب بعضها للتخطيط لمشاريع وبرامج طويلة الأجل كالتعليم والصحة.</p> <p>4- بعض مؤشرات الأداء تحتاج الى فترة زمنية أطول من مدة الموازنة.</p>

### دور المجتمع المدني في الموازنات:

في هذه المرحلة، يستطيع المجتمع المدني القيام بالعديد من الأدوار والخطط والنشاطات، والتي من شأنها أن توضح أي غموض أو لبس من حيث نوع الموازنة التي تتبعها الحكومة وهل فعلاً يتم إتباعها بشكل حقيقي وفق الأركان والعناصر والشروط والمحددات التي يجب أن تتوافر في هذه الموازنات بما يضمن تحقيق الشفافية والمساءلة والمشاركة في السياسات المالية، ومن هذه الأدوار على سبيل المثال:

- الدفع بإتجاه تبني نوع من أنواع الموازنات التي من شأنها أن تحقق تطلعات الشعوب وتضمن الشفافية وتواكب مستجدات العصر.



- في حال اتباع هذا النوع، يمكن للمجتمع المدني أن يقوم بدور رقابي وبيان هل الحكومات من خلال المؤسسات ذات العلاقة، إتبعَت كافة العناصر والشروط اللازمة لنوع الموازنة المُعلن عنها فعلاً.
- كما يمكن تقديم النصح والمَشورة والدراسات وأوراق السياسات، حول الثغرات والتحديات التي تحول دون تطبيق هذه المعايير، لضمان أن تكون الموازنة التي تم تبنيها، تتفق مع أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.
- ومن ذلك أيضاً، أن يتم تقديم الصيغ التشريعية النموذجية لقوانين الموازنة العامة، التي تَضمن الإشارة الى العناصر والمؤشرات التي يجب أن تتسم بها الموازنة، لتُشكل هذه المؤشرات بالنتيجة، أدوات رقابة تشريعية على عمل المؤسسات الرسمية، وتَضمن للمجتمع المدني بنداً قانونياً يمكن الإرتكاز عليه في ممارسة أدواره.
- تطوير حملة تثقيف وتوعية لنوع الموازنة وماهية المراحل والإجراءات التي يجب أن يمر بها بمثل هذا النوع من الموازونات، ورسم خارطة زمنية لمراقبة كافة المراحل الخاصة بإعداد هذا النوع، وبيان مدى مواءمتها مع خصائص الموازنة الموجهة بالنتائج.
- من جهة أخرى، يمكن للمجتمع المدني أن يقوم بدور التوعية والتثقيف بالمفاهيم الخاصة بالموازنة ومراحلها وتوجيهها لكافة الأطراف ذوي العلاقة بالرقابة والتقييم والإقرار للموازنة ولا سيما البرلمانيين.

## رابعاً: الإطار المؤسسي

تُعتبر دائرة الموازنة العامة الجهة المؤسسية المرجعية المعنوية بإعداد الموازنة العامة في الأردن، حيث مَرَّت بالعديد من المراحل، إذ قبل صدور قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (39) لسنة 1962 وتعديلاته، كانت مسؤولية إعداد الموازنة العامة في الأردن من مهام وزارة المالية من خلال قسم الموازنة العامة، الذي كان يرتبط مباشرة بوكيل وزارة المالية. وفي عام 1960 تم تشكيل لجنة ملكية للنظر في القوانين والأنظمة المالية المعمول بها وخاصة ما يتعلق منها بالموازنة العامة والحسابات المتعلقة بها، ودرست اللجنة منهجية إعداد الموازنة العامة وطرق تصنيفها، وحددت أبرز عناصر الضعف فيها. وفي عام 1962 تم تشكيل لجنة خاصة قامت بوضع مشروع قانون الموازنة العامة رقم (39) لسنة 1962، والذي

أصبح نافذ المفعول كقانون إعتباراً من 1962، والذي تم بموجبه إنشاء دائرة الموازنة العامة، يُديرها مدير عام يرتبط بوزير المالية<sup>47</sup>.

وإعتباراً من السنة المالية 1963/1964 بدأت دائرة الموازنة العامة في إعداد قانون الموازنة العامة، ومنذ ذلك الوقت استمرت الدائرة بإدخال التحسينات على أسلوب إعداد الموازنة العامة، وتصنيف النفقات والإيرادات. وفي عام 2008 تم إقرار قانون تنظيم الموازنة رقم

( 58 ) لسنة 2008، وبذلك دخلت الموازنة العامة مرحلة جديدة من التطوير والتحديث، حيث تم اعتماد الإطار المالي متوسط المدى، إضافة الى إنجاز البنية التحتية للتوسع في تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج على كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية<sup>48</sup>.

ومن ضمن مهام وواجبات دائرة الموازنة العامة<sup>49</sup>، إعداد الموازنة العامة للدولة، وإعداد موازنات الوحدات الحكومية، وإعداد نظام وجدول تشكيلات الوظائف للدوائر والوحدات الحكومية بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية والجهات الرسمية وفق القوانين والأنظمة، إضافة الى رصد المخصصات المالية لتنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً للأولويات وبما يحقق توزيع منافع التنمية ومكاسبها على جميع محافظات المملكة.

كما أن من مهامها إعداد بيان مفصل بالعمليات الضرورية لإقرار الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية، ومتابعة تقييم أداء البرامج والمشاريع والأنشطة للدوائر والوحدات الحكومية والتأكد من تحقيقها للنتائج المنتظرة بكفاءة وفاعلية لبلوغ أهدافها، وإبداء الرأي في مشاريع التشريعات التي لها انعكاسات مالية خلال مراحل إقرارها، وتقديم المشورة للدوائر والوحدات الحكومية في الأمور المالية وأي أمور أخرى ذات علاقة بمهام الدائرة، وتقديم التوصيات في البيانات المالية الختامية المتعلقة بكافة الوحدات الحكومية لمجلس الوزراء قبل المصادقة عليها.

<sup>47</sup>. للإستزادة لطفاً أنظر الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة الرابط: <http://gbd.gov.jo>.

<sup>48</sup>. حسب الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة الرابط التالي: <http://www.gbd.gov.jo/>.

<sup>49</sup>. حسب قانون تنظيم الموازنة العامة رقم ( 58 ) لسنة 2008.

## القسم الثالث: مراحل إعداد الموازنة العامة في الأردن

تمر دورة الموازنة العامة بأربعة مراحل رئيسية، تبدأ بالتحضير (الإعداد)، ثم الإعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية، ثم مرحلة المتابعة والتقييم. وتتضمن كل مرحلة من هذه المراحل مجموعة من الإجراءات، وعليه سيتم تناول هذه المراحل بشئ من التفصيل مع التركيز على أهم الإجراءات التي تتضمنها كل مرحلة، وتُجدر الإشارة الى أنه في النظام الأردني تتولى السلطة التنفيذية عملية إعداد الموازنة العامة كما هو الحال في أغلب التشريعات والأنظمة المؤسسية في العالم وذلك لعدة أسباب ومبررات<sup>50</sup>:

- ✓ السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة وتحديد الإيرادات والنفقات للوزارات والمؤسسات الحكومية التابعة لها وخطط عملها ومشاريعها.
- ✓ تمتلك السلطة التنفيذية القدرات والكوادر والموارد اللازمة للنهوض بكافة الإجراءات المتعلقة بعملية إعداد الموازنة، لما تتطلبه هذه المرحلة من نفقات وكوادر بشرية قد لا تتوافر في غيرها من القطاعات.
- ✓ تُعتبر عملية تنفيذ الموازنة العامة من واجبات السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي مُراقبة في عمليات التنفيذ وتخضع للتقييم في ذلك، وبالتالي عليها القيام بعملية الإعداد والتحضير بكل دقة وعناية.
- ✓ الموازنة العامة عبارة عن خطة عمل سنوية للسلطة التنفيذية ومُلزمة بالسير وفقاً لها، وبالتالي من الضروري أن تقوم من باب أولى بإعدادها.

ويمكن الحديث عن هذه المراحل على النحو التالي:

<sup>50</sup>. دليل دورة الموازنة، دائرة الموازنة العامة، 2018

## أولاً : مرحلة الإعداد " التحضير " للموازنة العامة

أما بالنسبة لإجراءات وخطوات مرحلة التحضير وإعداد الموازنة في الأردن فإنها تتطلب مايلي<sup>51</sup> :

1. مراجعة السقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات وتحديث المؤشرات الاقتصادية الكلية.
2. بموجب تعميم صادر عن رئيس الوزراء تقوم الوزارات والدوائر الحكومية والمحافظات بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط، مُتضمنة إتماد سقوف جزئية أولية لكل وزارة ودائرة حكومية، وسقوف نهائية لكل المحافظات لغايات اعداد مشاريع موازنتها بهدف تقليص الفجوة لأكبر قدر ممكن بين السقوف النهائية التي سيتم تزويدها للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وبين طلباتها.
3. قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها متضمنه مشاريعها وبرامجها بصورة تفصيلية.
4. تقوم دائرة الموازنة العامة بدراسة ومراجعة مشروعات موازنت الوزارات والوحدات الحكومية والمحافظات بالتعاون والتنسيق مع تلك المؤسسات.
5. تحديد سقوف الإنفاق النهائية للوزارات والوحدات الحكومية مُتضمنة سقوف المحافظات.
6. مراجعة نماذج الموازنة وتعديلها كلما دعت الحاجة لذلك.
7. إعداد مسودة بلاغ إعداد الموازنة مرفقاً به سقوف الموازنة ونماذج الموازنة.
8. قيام رئيس الوزراء بإصدار بلاغ إعداد الموازنة<sup>52</sup>.

يُقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنت الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل، للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتَسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة.

المادة 112 / 1 من الدستور  
الاردني

<sup>51</sup> دليل المواطن، دائرة الموازنة العامة لعام 2019.

<sup>52</sup> لطفاً أنظر لقائمة الملاحق الذي يضم بلاغ اعداد الموازنة لعام 2020.

يُمكن للمجتمع المدني هنا لعب أدوارٍ مهمةٍ لعمليات كسب التأييد حول آلية ومعايير تشكيل هذا المجلس الاستشاري والعضوية فيه وهل يتم إدماج المجتمع المدني فيه والخبراء والأكاديميين المستقلين. هذا فضلاً عن الأدوار التي يمكن القيام بها وفق للقسم الرابع من هذا الدليل.

1. إرسال بلاغ إعداد الموازنة لجميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية مرفقاً به نماذج الموازنة وسقوف موازنات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، بما فيها سقوف موازنات المحافظات والدوائر.
2. قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بإرسال مشاريع موازنتها الى دائرة الموازنة العامة وقيام محللي الموازنة بمراجعة هذه المشاريع للتأكد من مطابقتها للسقوف المحددة في بلاغ رئيس الوزراء، والتأكد من وجود مشاريع موازنات المحافظات ضمن موازنات الوزارات والدوائر الحكومية كما وردت من المحافظات.
3. قيام محللي الموازنة بإدخال مشاريع الموازنات على النظام المحوسب في الدائرة وسحب مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية، وتدقيقه وإرساله الى وزير المالية للموافقة عليه.
4. عرض مشروع الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية على المجلس الإستشاري للدائرة الموازنة العامة للموافقة عليه ومن ثم إقراره من قبل مجلس الوزراء.
5. رفع مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية الى مجلس الأمة للسير بإجراءات إقرارهما حسب المراحل الدستورية<sup>53</sup>.

<sup>53</sup>. للإستزادة يُرجى الإطلاع على قائمة الملاحق، التي تحتوي على مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية

لعام 2020.

## ثانياً: مرحلة إعتقاد " إقرار" الموازنة العامة

تعتبر مرحلة الإعتقاد والإقرار للموازنة العامة من أدق وأهم المراحل التي تمر بها عملية الموازنة العامة، حيث أن السلطة التشريعية هي من تلعب الدور الأبرز في هذه المرحلة باعتبارها ممثلاً الأمة والأقدر على تحديد الظروف الاقتصادية والأعباء المالية لهم، وما يقع ضمن مقدرتهم من رسوم وضرائب، فضلاً عن تحديد أولوياتهم في الإنفاق ومعرفة الإيرادات وطرق الصرف والإنفاق كجزء من حقوقهم. وعليه تتسم هذه المرحلة بأهمية خاصة، وبإمكان المجتمع المدني لعب أدوار أكثر تأثيراً في هذه المرحلة، وتتكون هذه المرحلة من جملة من الإجراءات يمكن الحديث عنها على النحو التالي:

1) يقوم مجلس الوزراء بعد مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموافقة عليه، بإحالة بصورته النهائية إلى مجلس الأمة، وذلك قبل بداية السنة المالية بشهر واحد على الأقل وفقاً للمادة 1/112 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.

يقتَرع على الموازنة العامة  
فصلاً

المادة 112 / 2 من الدستور  
الاردني

## من الأدوار التي يُمكن للمجتمع المدني القيام بها في هذه المرحلة

- الإطلاع على مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية وتحليل مضمونها، وبناء ملخصات ودراسات تحليلية حول كل محور أو قطاع من تلك القطاعات ومقارنتها إما بالسنوات الماضية أو بالتجارب الفضلى.
- المشاركة في جلسات النقاش التي تعقدها اللجنة البرلمانية المتخصصة ومناقشة العديد من التحديات، وتقديم الدعم البحثي والتحليل للجنة، لتتمكن من عملية إدارة النقاش والحوار مع المؤسسات ذات العلاقة ضمن الضوابط الدستورية.
- تقديم الدراسات والتحليلات الإقتصادية لبعض القطاعات وتزويد اللجنة البرلمانية بها.
- تقديم أوراق التحليل الخاصة بتوافق مشروع القانون مع التعهدات التي أطلقتها الحكومات في بيانها الوزاري، ومدى إنسجامها مع الخطط والسياسات التي تعتمدها المؤسسات.
- تقديم المعلومات التي تتضمن التحديات والأشكاليات وأوجه التحسين المتصورة لمشروع القانون خلال مشاركتهم في المناقشة العامة لمشروع القانون وتوصيات اللجنة.

(3) يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة المالية المشكّلة من قبل المجلس بدراسته ومناقشته مع المسؤولين في السلطة التنفيذية، ومن ثم رفع التوصيات اللازمة لمجلس النواب.

(4) تُعقد جلسة خاصة لمجلس النواب تُخصّص لمناقشة مشروع قانون الموازنة، ويحضر هذه الجلسة رئيس الوزراء والوزراء، حيث تقدم اللجنة المالية<sup>54</sup> 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.

(5) ثم يقدم رئيس الوزراء ووزير المالية رد الحكومة على تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب وعلى ملاحظات النواب التي أثيرت أثناء المناقشة.

(6) لمجلس النواب عند مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة أن يُنقّص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه، متوافقاً مع المصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات.

<sup>54</sup> حيث نصت المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب: أن تُنات باللجنة المالية المهام التالية: دراسة قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية والرقابة على تطبيقها وأية مقترحات تتعلق بها. و دراسة الحسابات الختامية للوزارات والدوائر والمؤسسات والوحدات الحكومية ورفع التوصيات بشأنها للمجلس. و دراسة تقارير ديوان المحاسبة وابداء التوصيات بشأنها. و دراسة القوانين المالية التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو إنقاصها. و دراسة المديونية العامة للدولة وتقديم الإقتراحات اللازمة بشأنها. ودراسة موازنة أمانة عمان الكبرى وموازنات البلديات ذات الفئة الأولى.

لا يُقبَل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يُقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة المفعول، ولا يُقبَل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود.

المادة 112 / 5 من الدستور الاردني

(7) لا يُقبَل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يُقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان.

(8) بعد الإستماع إلى رد الحكومة، يتم الإقتراع على مشروع قانون الموازنة العامة فصلاً فصلاً.

(9) في حال موافقة مجلس النواب على مشروع القانون، يُحال بعدها إلى مجلس الأعيان، الذي يقوم بدوره بإحالة إلى لجنته المالية لدراسته وتقديم تقرير عنه في جلسة خاصة تُعقد لمناقشته، وتتبع نفس الإجراءات التي إتُبعت في مجلس النواب.

(10) بعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الأعيان، يتم رفعه لجلالة الملك للمصادقة عليه.

(11) يتم نشره في الجريدة الرسمية ويُعتبر ساري من تاريخ نشره في الجريدة أو من التاريخ الذي يُنص القانون عليه.

إذا لم يتيسر إقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق بإعتمادات شهرية بنسبة 12 / 1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة.

المادة 113 من الدستور الاردني

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 الإقتراع المقدم على حده على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يُقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة

المادة 112 / 4 من الدستور الاردني

يُمكن للمجتمع المدني أمام مجلس الأعيان أن يَنتهج نفس الأدوات والوسائل التي إتبعها أمام مجلس النواب إذا لم تفلح جهوده، أو لم يتم الأخذ بالتوصيات والملاحظات التي تم تقديمها.



## ثالثاً: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة<sup>55</sup>

تُكمن أهمية هذه المرحلة بأنها التطبيق العملي للخُطط والسياسات التي تم بناء الموازنة العامة عليها، وفقاً للأهداف والخُطط والمؤشرات الخاصة بكل مشروع والجهات الرسمية المعنية بتنفيذ هذا المشروع، ويتم الإنفاق وفقاً للضوابط والإجراءات المالية المُحددة في بلاغ تنفيذ الموازنة والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمُنقالات والمواقف المالية، إضافة لأوامر الالتزام المختلفة وكذلك مُتَابَعَة الإنجاز والتقييم للأداء من خلال الزيارات الميدانية للمشاريع والبرامج المُختلفة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ومتابعة توصيات اللجنة المالية لمجلس الأعيان والنواب المُتعلقة بقانون الموازنة العامة<sup>56</sup>.

وعملياً تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة، مُباشرة من لحظة نَشْر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية أو من التاريخ المحدد لسريان القانون، وفي ضوء ذلك تبدأ الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ وفق الخطوات التالية:

### ▪ إصدار الأمر المالي العام للنفقات الجارية

يتم الإنفاق من النفقات الجارية بموجب أمر مالي عام، يُصدره وزير المالية بعد إعداده من قبل دائرة الموازنة العامة، ويُقرر بموجبه الترخيص للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية الإنفاق من المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة، حيث تُرسل نسخته 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 بنسبة 1/12 من مجموع المخصصات المرصودة في موازنة السنة السابقة، ويجري إصداره شهرياً لحين صدور قانون الموازنة العامة، وفقاً لنص المادة (113)، كما يصدر وزير المالية تعميماً للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية يوضح فيه المسؤول عن الإنفاق ومراقبة المخصصات المعتمدة في قانون الموازنة.

<sup>55</sup> جميع الواردة في مرحلة تنفيذ قانون الموازنة العامة، مأخوذ من دورة الموازنة العامة، دائرة الموازنة العامة، لعام 2018.

<sup>56</sup> دورة الموازنة العامة، دائرة الموازنة العامة، لعام 2018، وأنظر لطفاً : دراسة مراحل الموازنة العامة، منتدى الإستراتيجيات الأردني، لعام 2016.

## ▪ إصدار الأمر المالي الخاص للمخصصات الرأسمالية

يتم الإنفاق من المخصصات الرأسمالية المرصودة في قانون الموازنة العامة بناء على أمر مالي خاص، حيث تقوم الدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بهذه الأوامر المالية مَتَّضْمَنَةً رقم واسم المشروع والمادة بالموازنة الرأسمالية والمخصصات المرصودة والمبلغ المطلوب، ويتم تدقيق الأمر المالي الخاص من قبل مُحلل الموازنة ويُصادق عليه وزير المالية، بناءً على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة ويُرسل نسخة منه لوزارة المالية وديوان المحاسبة والدوائر المُختصة ويحتفظ بنسختين منه بدائرة الموازنة العامة.

## ▪ بَلَاغ رئاسة الوزراء حول تنفيذ قانون الموازنة العامة

بعد صدور قانون الموازنة العامة، يُصدر 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.

## ▪ إصدار الحوالات المالية الشهرية

بعد ذلك يتم الإنفاق من خلال حوالات مالية شهرية مصدقة من قبل دائرة الموازنة العامة، حيث تُرسل الوزارات والدوائر الحكومية الحوالات المالية الشهرية لدائرة الموازنة العامة، ويتم تدقيقها من قبل محلل الموازنة لتتم المصادقة عليها من

قبل مدير عام الموازنة وتُرسل نسخة منها إلى كل من وزارة المالية والدائرة ذات العلاقة، وديوان المحاسبة ويحتفظ محلل الموازنة بنسخة منها لديه، ويُرسل نسخة للملف العام في دائرة الموازنة. كما أنه يجوز وفق أحكام قانون الموازنة يتم إصدار حوالات مالية

لا يجوز اعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون  
المادة 118 من الدستور الاردني

يُصدّق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية، بقانون الموازنة العامة على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة

المادة 112 / 6 من الدستور الاردني

بمخصصات لأكثر من شهر واحد للنفقات الجارية أو الرأسمالية إذا ما توفرت أسباب خاصة لتجاوز مخصصات الشهر الواحد.

#### ▪ الرد على الإستفسارات:

أثناء تنفيذ الموازنة العامة، تقوم الجهات المعنية بالإستفسار من دائرة الموازنة العامة عن أي مشكلة تواجهها أثناء تنفيذ الموازنة العامة، سواء فيما يتعلق بالإئفاق على البنود المُختصة أو طلب معالجة أي عجز على مخصصات المواد ونقل المخصصات من بند إلى آخر أو طلب مخصصات إضافية (ويتم ذلك بإصدار لاحق يسمى مُلحق الموازنة)، تقوم دائرة الموازنة ببحث هذه الإستفسارات أو الطلبات والرد عليها أو عرضها على المستويات الأعلى إذا كانت خارج اختصاصها.

#### ▪ إجراء المناقلات 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 قانونيته وشرعيته ومدى الحاجة لذلك، وتوفر فائض في المادة التي سيتم النقل منها، حيث تقوم دائرة الموازنة العامة بإجازة طلب نقل المخصصات ولمُصادقة عليه من قبل وزير المالية، وتُرسل نسخة إلى كل من الدائرة المعنوية ووزارة المالية وديوان المحاسبة وتحفظ منه بنسختين في دائرة الموازنة العامة، ويتضمن قانون الموازنة العامة الذي يُصدر سنوياً تنظيم إجراء هذه المناقلات .

#### ▪ طلب المخصصات الإضافية (مُلحق الموازنة )

يُقصد بالمخصص الإضافي، هي الزيادة في المبالغ المرصدة لمخصصات السقوف النهائية المعتمدة والمقررة من قبل السلطة التشريعية عن المخصصات الواردة في قانون الموازنة العامة، ويأخذ المخصص الإضافي نفس الخطوات المُشار إليها سابقاً عند إعداد الموازنة العامة من إعداد وتحضير وعرضه على السلطة التشريعية ومناقشة واعتماد ومُصادقة، ويُعتبر مُلحق قانون الموازنة جزءاً من قانون الموازنة العامة للسنة المالية المعنية.

## تحصيل الإيرادات:

تقوم المؤسسات المختصة بتحصيل الإيرادات المُستحقة والمقدرة بالموازنة العامة على اختلاف أنواعها في مواعيدها التي حددتها القوانين والأنظمة والتعليمات، وتوريدها إلى حساب الخزانة العامة للدولة وزارة المالية.

جميع ما يُقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة، يجب أن يُؤدى إلى الخزانة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يُخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا يُنفق لأي غرض مهما كان نوعه، إلا بقانون.

**المادة 115 من الدستور الاردني**

## رابعاً: مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي في الأصل من إختصاص السلطة التشريعية، لأنها تُعتبر أحد أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى إلتزامها بالمشاريع والخطط والأهداف التي أعلنت عنها، وبناءً عليها تم تخصيص الأموال لها في الموازنة العامة، ويعتمد في ذلك على تقارير دورية تقدمها لها إدارات متخصصة في الرقابة المالية<sup>57</sup>.

كما أن للمجتمع المدني أدوار ذات أهمية لا تقل عن غيرها في المراحل من حيث تسليط الضوء على أوجه الخلل والتحديات والإشكاليات التي أخفقت بها الحكومات في تنفيذ المشاريع، وكذلك تسليط الضوء على أية نفقات تم هدرها بغير الطريق القانوني أو لم تتم

إتباع الأسس والمعايير الأصولية في الإنفاق، وعليه فإن قانون الموازنة يتضمن مجموعة من الأمور التي تُساهم وتُساعد كافة الجهات الرقابية والرأي العام والمجتمع على الإطلاع والرقابة على السياسات المالية وآليات الإنفاق وغيرها من الأمور المالية التي هم بحاجة إليها، ومن ذلك:

لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة.

**المادة 114 من الدستور الاردني**

<sup>57</sup>. مرجع سابق، دورة الموازنة العامة، دائرة الموازنة العامة، لعام 2018.

✓ مشروع قانون الموازنة العامة الذي يُقدّم إلى مجلس الأمة في كل عام والذي يتم إعداده من قبل دائرة الموازنة العامة، يتّضمن بالإضافة إلى الإيرادات والنفقات المُقدّرة للسنة المقبلة، إيرادات والنفقات للسنتين تأسيريتن لسنة الموازنة، والإيرادات ونفقات الفعلية للسنة السابقة لسنة الموازنة والسنة الحالية، وإيرادات ونفقات مُقدّرة ومُعاد تقديرها للسنة الحالية، بحيث يستطيع الرأي العام ومؤسسات الرقابة والمجتمع المدني وأعضاء السلطة التشريعية الإطلاع على ما نُفّذ من المشاريع التي تضمنتها قوانين الموازنة للسنوات السابقة، والمشاريع المتوقع تنفيذها لسنة الموازنة والسنوات المُقبلة.

✓ كما أن ديوان المحاسبة يُقدّم تقرير سنوي إلى مجلس الأمة يتّضمن ملاحظاته عن الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية التي يقوم بتدقيق حساباتها، مع بيان المُخالفات المُرتكبة والمسؤولية المُترتبة عليها، وذلك في بدء كل دوره عادية للمجلس.

✓ كما أن وزارة المالية تُقدّم تقرير سنوي يتّضمن الحسابات الختامية للسنة المالية والتي تشتمل على مقارنة لما هو مُخصّص 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 انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب.

✓ ويكمن الحديث عن الأدوار التي تمارسها بعض الإدارات في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة على النحو التالي:

## أولاً: دائرة الموازنة العامة<sup>58</sup>

✓ تكمن الأدوار التي تلعبها دائرة الموازنة العامة في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة من خلال الآتي<sup>59</sup>:

<sup>58</sup> للإطلاع أكثر على دور دائرة الموازنة العامة يرجى زيارة الموقع الإلكتروني للدائرة الرابط: <http://www.gbd.gov.jo>.

<sup>59</sup> مرجع سابق، دليل المواطن لعام 2018.

- (1) التأكيد من أنه تم توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقشات ومستندات الإلتزام 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 تعبئتها قد تمت وفق القوانين والأنظمة، ولفت انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات المالية، وفي حال وجود عجز في الموقف المالي وإعلام الإدارة عن ذلك.
- (4) القيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رُصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها.

## ثانياً: وزارة المالية<sup>60</sup>

- تعتبر وزارة المالية من المؤسسات الرئيسية في عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وذلك من خلال الصلاحيات التشريعية التي تملكها والتي بموجبها يتم تشكيل وحدات للرقابة المالية في كل دائرة أو مؤسسة، وتقوم هذه الوحدة بعمليات الرقابة من خلال التأكد من النفقات والتحقق من آليات الصرف وضمن السقوف المالية المرصودة في القانون وضمن الإجراءات القانونية، وذلك من خلال إتباع تسلسل الإجراءات المالية وفقاً لما 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 التأديت.
  - صلاحية المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع من ضمن الصلاحية المخولة له.
- كما تقوم الوحدات المختصة في وزارة المالية بمراقبة الإنفاق من المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بمتابعة الحصول على تقارير شهرية من الوزارات والدوائر المعنية

<sup>60</sup> للإستزادة لطفاً: يُرجى الإطلاع على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية [www.mof.jov.jo](http://www.mof.jov.jo).

تتضمن ما تم إنفاقه من أموال خلال كل شهر من 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<sup>61</sup>.

### ثالثاً: ديوان المحاسبة<sup>62</sup>

يُعتبر ديوان المحاسبة دائرة الرقابة الوطنية في مجال المراقبة والتدقيق على المال العام<sup>63</sup>، وبموجب قانون ديوان المحاسبة، تم تفويض صلاحيات الضابطة العدلية لموظفي ديوان المحاسبة، لتمكينهم من الإطلاع على جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بالأمور المالية بالإضافة إلى أية سجلات أو أوراق أو تقارير يعتقد موظف الديوان أن الإطلاع عليها مفيد في قيامه بواجبه، كما يفرض القانون العقوبات على كل شخص يمنع موظف ديوان المحاسبة من إجراء التدقيق.

ويُمارس الديوان، الرقابة على محورين رئيسيين هما محور النفقات ومحور الإيرادات، وذلك على النحو التالي:

#### محور الإيرادات

التدقيق في عوائد الضرائب والرسوم للتأكد من أن عملية الجباية تتم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

التدقيق في معاملات بيوع 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، وأن قانون تحصيل الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المُكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات

<sup>61</sup> مرجع سابق: دليل المواطن للموازنة العامة ، 2018.

<sup>62</sup> يُرجى مراجعة الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة

<sup>63</sup> حيث يمارس الديوان صلاحياته بموجب قانون ديوان المحاسبة ويمارس رقابته على تنفيذ الموازنة وفقاً لنص المادتين 8- 9 من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 م وفقاً لأخر التعديلات.

قد دفعت لصندوق الخزينة وقُيدت في الفصول والمواد المخصصة لها 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.

## محور النفقات

- التدقيق في النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خُصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.
- التدقيق في المستندات والوثائق المُقدمة التي تؤيد الصرف للتأكد من صحتها ومن مطابقتها قيمها لما هو مُثبت في القيود.
- التأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المُختصة.
- التأكد من أن النفقات قُيدت في الفصول والمواد المُخصصة لها في الموازنة 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 رُصدت للأعمال الجديدة.
- التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

يُقدم ديوان المحاسبة لمجلس الأمة تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته عن الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية 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 ليلفت نظره إلى أمور يرى أنها من الأمور الخطرة وذات الأهمية القصوى، بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها<sup>64</sup>.

### الجدول التالي يمثل الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة<sup>65</sup>

التاريخ	الإجراء	الجهة المسؤولة
نيسان	مراجعة السقوف الأولية للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمحافظات وتحديث المؤشرات الإقتصادية الكلية	دائرة الموازنة العامة
منتصف آيار	الطلب من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمجالس التنفيذية للمحافظات تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط بموجب تعميم صادر عن دولة رئيس الوزراء متضمناً اعتماد سقوف جزئية أولية لكل وزارة ودائرة ووحدة حكومية ومحافظة	دائرة الموازنة العامة
منتصف تموز	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط وقيام المجالس التنفيذية في المحافظات بتزويد مجالس المحافظات بمشاريع موازنت المحافظات للمدى المتوسط	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والمجالس التنفيذية للمحافظات
منتصف آب	قيام مجالس المحافظات بإقرار مشاريع موازنت المحافظات المحال إليها من المجالس التنفيذية للمحافظات وتزويد دائرة الموازنة العامة والوزارات والدوائر الحكومية بها	مجالس المحافظات
منتصف ايلول	قيام دائرة الموازنة العامة بإدراج المشاريع الرأسمالية الجديدة للمحافظات ضمن مشاريع موازنت الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية واعداد اطار انفاق متوسط المدى للوزارات والدوائر الحكومية	دائرة الموازنة العامة
نهاية ايلول	إعداد بلاغ الموازنة العامة متضمناً تحديد السقف الكلي للإنفاق العام والسقوف الجزئية لنفقات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بحيث يشتمل السقف الجزئي للوزارات والدوائر الحكومية على سقوف موازنت المحافظات	دائرة الموازنة العامة
مطلع تشرين الاول	اصدار بلاغ الموازنة العامة بعد اقراره	رئاسة الوزراء
منتصف تشرين الاول	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط في ضوء بلاغ الموازنة متضمنة المشاريع الرأسمالية الجديدة للمحافظات	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية
نهاية تشرين الاول	اعداد الملامح والابعاد الرئيسية لمشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنت الوحدات الحكومية وعرضهما على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشتها واجراء أي تعديلات عليهما	دائرة الموازنة العامة المجلس الاستشاري للموازنة الحكومية
منتصف تشرين الثاني	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنت الوحدات الحكومية لمجلس الوزراء لمناقشتها وإقرارهما بعد اجراء التعديلات المطلوبة	دائرة الموازنة العامة مجلس الوزراء
نهاية تشرين الثاني	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنت الوحدات الحكومية الى مجلس الأمة	رئاسة الوزراء
كانون أول	مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنت الوحدات الحكومية وإقرارهما تمهيدا لصدور الإرادة الملكية السامية بالمصادقة عليهما	مجلس الأمة

<sup>64</sup>. للإطلاع على تقارير الديوان والتشريعات النازمة لعمل الديوان يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني للديوان على الرابط التالي:

<http://www.audit-bureau.gov.jo/ar/pages/default.aspx>

<sup>65</sup>. مرجع سابق، دليل المواطن للموازنة العامة، لسنة 2019

## القسم الرابع: آليات الشراكة في الموازنة العامة

تتنوع آليات الشراكة في عمل الموازنة العامة بالنسبة للجمهور والمجتمع المدني على حد سواء، إلا أن وضوح هذه الآليات وفعاليتها أصبح عملية مهمة وجوهرية في شفافية ونزاهة كافة الإجراءات ذات الصلة بعمل الموازنة العامة، إذ يعتبر المجتمع المدني جزءاً أصيلاً ومهماً في كافة المراحل، ويتوقف تحديد آليات الشراكة التي يمكن أن يمارسها المجتمع المدني على الإطار القانوني والدستوري والثقافة المؤسسية السائدة والإقتصادية والسياسية والثقافية، وبخصائص وصلاحيات المجتمع المدني التي يتمتع بها قانونياً، كل هذه العوامل ذات تأثير مباشر أو غير مباشر على المجتمع المدني في عمليات إعداد الموازنة وصنع السياسات المالية ومراقبتها، وتشير بعض التقارير والدراسات الى محدودية تأثير المجتمع المدني على الموازنة العامة وضعف أطر الشراكة مع كافة الجهات ذات العلاقة بالموازنة العامة من الحكومة والسلطة التشريعية<sup>66</sup>.

ويبقى السؤال الأهم: حول مدى الحاجة الى آلية رسمية تتيح للمجتمع المدني المشاركة الفاعلة في الموازنة العامة؟ إلا أنه يجب أن لا يفوتنا التذكير بأن المجتمع المدني يملك من الأدوات ما لا يقع تحت حصر، الأمر الذي يجب أن تنال عمليات تحديد الأولويات المالية وصنع السياسات المالية وترجمتها في قانون الموازنة العامة وأدوات الرقابة على التنفيذ والتقارير الدورية وغير الدورية وتقارير أجهزة الرقابة أهمية كبرى لدى المجتمع المدني وزيادة التأثير والضغط وتكثيف الجهود والعمل الفعال على الموازنة باعتبارها أحد أدوات المحاسبة المؤسسية والسياسية والقانونية للحكومات عن حسن التخطيط و التنفيذ والتقييم.

ولا بد من الإنطلاق خلال ممارسة هذه الأدوار من حق المواطن في المشاركة العامة وفي تقرير المصير الإقتصادي، ودور المجتمع المدني كأحد القطاعات المهمة في تلك العملية وفي عملية تعزيز وحماية حقوق الانسان ولا سيما الحقوق الإقتصادية والإجتماعية.

ومما تجدر الإشارة إليه ، بأن أدوار المجتمع المدني في الموازنة العامة لا تقع تحت حصر أو إطار معين وإنما متجددة متطورة وذات بعد تراكمي، فكلما إستطاع المجتمع المدني على سبيل المثال الدفع بإتجاه نشر المعلومات والتقارير يتوجب عليه أن ينتقل الى المرحلة الأخرى القائمة على تحليل مضمون التقارير والتأثير على محتواها، وبعد ذلك الشراكة في

<sup>66</sup>. تائج مسح مؤشرات الاردن في الموازنة المفتوحة OBI, للإستزادة يُرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني لمنظمة الشراكة الدولية.  
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

بناء المقترحات الخاصة بها وغيرها من أدوار جديدة تتوقف على طبيعة المرحلة وقدرة المجتمع المدني على الدفع والضغط باتجاه بلورة هذه الأدوار ورفع كافة التحديات والعقبات التي من شأنها أن تحد أو تقلص من دوره.

وتطورت أدوار المجتمع المدني على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، ولعل منظمة الشراكة الدولية للموازنة من أهم الآليات على الصعيد الدولي التي تنهض بالعديد من الأدوار في الموازنة العامة التي من شأنها تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة

تجري منظمة الشراكة الدولية مسوح (OBI) مؤشر مدى إتاحة وثائق الموازنة الأساسية التي تتعلق بصياغة الموازنة وعمليات تنفيذ الموازنة والتدقيق في الموازنة، حيث يقيس هذا المسوح القوة التشريعية والمؤسسية في عملية مراجعة الحسابات.

العامة، وأستطاعت خلال فترة عملها وإطلاعها على العديد من التجارب في كافة أنحاء العالم أن تراكم العديد من الأدبيات في هذا الصدد والتي ستكون محلاً للنقاش وتحليل تلك الأدوار بناء على خلاصات هذه التجارب مع الأخذ بعين الاعتبار، الفوارق المؤسسية والتشريعية في كل دولة. إذ تقوم منظمة الشراكة الدولية IBP<sup>67</sup> بإجراء مسوح لموازنات ( 115 ) دولة في العالم وتنشر تقاريرها كل عامين بتقرير يسمى مؤشر الموازنة المفتوحة OBI<sup>68</sup> للتعبير عن

مدى تطبيق الموازنة العامة لأعلى درجات الشفافية وإتسراك المواطنين والمجتمع المدني في كافة مراحل إعدادها وآلية الرقابة على بنود الموازنة<sup>69</sup>، كما تُعبر عن مدى إستعداد الحكومات لإتاحة أكبر قدر من المعلومات حول السياسة المالية، والإفصاح الأوسع عن كامل بنود الإيرادات والنفقات، كما تُعتبر الموازنة المفتوحة، وهي المقياس الوحيد

<sup>67</sup>. مختصر International Budget Partnership

<sup>68</sup>. مختصر Open Budget Initiative

<sup>69</sup>. جميع مؤشرات المسح تأخذ القيم بين 0 الى 100، يستند المسح الرئيسي على 141 سؤالاً يغطي 8 وثائق تعبر عن الموازنة العامة التي تخص الشفافية، مشاركة الجمهور، والمساءلة.

المُنظم لقياس الشفافية في الموازنة بمشاركة وإشراف مئات من الخبراء العالميين<sup>70</sup>، حيث يتم قياس ومسح مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم لتحقيق الأهداف التالية:

- إجراء تقييمات بشأن الشفافية والمشاركة في الموازنة.
- توفير المعلومات حول المالية العامة وذلك بإعداد أدلة عن شفافية الموازنة ونشر دراسات بحثية حول شفافية الموازنة و أثرها.
- إنشاء تحالفات ودعم تبني الممارسات والمعايير الدولية في إعداد الموازنة العامة التي تتميز بالشفافية والمشاركة.
- كما تتجلى أهمية الشفافية المالية في الوصول الى الإدارة الرشيدة والمشاركة الفعالة من قبل المواطنين، فالشفافية في عملية إعداد الموازنة وطرق الإنفاق وتحديد أولوياته تعزز عمليتي المساءلة والمحاسبة.

---

<sup>70</sup>. حيث شارك الأردن في عدة مبادرات عالمية وانضم الى عدة شراكات لتحقيق الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة والرقابة على السياسات المالية، من حيث نشر المعلومات واشراك الجمهور والمجتمع المدني كان من أبرزها: أولاً: المشاركة في المبادرة الدولية للشفافية في المعونة: هي مبادرة طوعية تسعى إلى زيادة شفافية التعاون الإنمائي، وتحسين فعاليته في التصدي للفقر. ولتحقيق هذه الغاية، صممت المبادرة معياراً للبيانات المفتوحة لجميع جهات التعاون الإنمائي للنشر العلني للمعلومات المتعلقة بالإنفاق وذلك في الوقت المناسب وبطريقة شاملة ومتاحة للجميع، ولا يدرج نهج المبادرة التوجه نحو فعالية التنمية فحسب، بل إنه يتضمن أيضاً توجهات عالمية نحو المزيد من الشفافية والانفتاح. ويوفر سبباً للفاعلين في مجال التعاون الإنمائي لتعظيم أثر التعاون على أفقر المجتمعات المحلية وأشدّها ضعفاً. وحرص الأردن على المشاركة في هذه المبادرة لضرورة تحسين المعلومات وتوفير بيانات مستكملة وموثوق بها في الوقت المناسب عن التدفقات الإنمائية الراهنة والمستقبلية، وتوفير سبل التمكين للمواطنين والحكومات والمانيين بغرض التعاون وتعظيم الأثر الإنمائي، والتي من شأنها أن تؤثر على أنواع البيانات التي ترغب المنظمات في نشرها. ثانياً: مبادرة شراكة الحكومات الشفافة: هي مبادرة دولية متعددة الأطراف تهدف إلى ضمان التزامات ملموسة من الحكومات لتعزيز الشفافية وتمكين المواطنين ومحاربة الفساد وتسخير التكنولوجيا الجديدة لتعزيز الحوكمة الرشيدة، وتشرف لجنة توجيهية تشمل ممثلين عن الحكومات ومنظمات المجتمع المدني على الإلتزامات التي تضعها الحكومات على نفسها وتلتزم بتنفيذها بشكل طوعي، وبدأ الأردن مشاركته في المبادرة بشكل رسمي في عام ٢٠١١، وتعد وزارة التخطيط والتعاون الدولي الجهة الحكومية المختصة لمتابعة التنفيذ، وتعمل على تحقيق عدة معايير: الشفافية المالية، حق الحصول على المعلومات، الإفصاح عن المعلومات المالية المتعلقة بكتاب الموظفين وأعضاء المجالس المنتخبة، تمكين المواطنين بإشراكهم في صنع السياسات العامة لدولة ( الرجاء الإطلاع على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتعاون الدولي (<https://www.mop.gov.jo>)

وعليه ووفقاً لأفضل التجارب والممارسات الفضلى التي إستقرت ولا سيما في منظمة الشراكة الدولية للموازنة فإنه يجب توافر ثلاث مؤشرات رئيسية في الموازنة العامة وضمن مؤشرات فرعية لكل محور من هذه المحاور وتعتبر المحاور الثلاث محاور تكاملية، يُعزز كل منها الآخر وذات تقاطعات مشتركة لبلوغ أفضل النتائج في كافة مراحل إعداد الموازنة العامة، وبذلك تصبح الموازنات بمثابة تعبير حقيقي عن إحتياجات المواطنين وتطلعاتهم، وتساهم كل هذه الإجراءات في مكافحة الفساد أو هدر المال العام أو الإعتداء عليه، بل وتزيد من عمليات الحوكمة في كافة الإجراءات وتعزز دور الأجهزة الرقابية، كما تضمن تفعيل حقيقي لأدوار السلطة التشريعية في عمليات الإعداد من خلال الصلاحيات التشريعية وأدوار رقابية، ويمكن الحديث عن المضمون العام لهذه المحاور الثلاث على النحو التالي:

### أولاً : محور الشفافية

يُعتبر هذا المؤشر عن مدى شفافية الإجراءات التي تسير فيها الموازنة بكافة مراحلها، ويقوم هذا المؤشر على عملية توفير الوصول الى المعلومات المتعلقة بالموازنة، وتعزيز فرص وصول الجمهور الى تلك المعلومات والإطلاع عليها ومناقشتها بكل شفافية و بيان الرأي فيها في كل مرحلة من تلك المراحل.

وهذا يتم من خلال توفير الوثائق الثمان الرئيسية للموازنة العامة حسب الممارسات الفضلى، والتي تعتبر مؤشراً على رغبة الحكومات في تعزيز الشفافية في كافة مراحل الموازنة العامة، حيث تُعرّف الوثائق الثمانية الأساسية المتوفرة للجمهور بأنها تلك الوثائق التي يكون جميع المواطنين قادرين على الحصول عليها ليتمكن المجتمع المدني والمواطنين من مناقشتها والإسهام في كافة المراحل بناءً على معلومات موثوقة وحقيقية وكافية وفي الوقت المناسب.

أما بالنسبة للأردن على هذا المؤشر، فقد تحسنت درجات الأردن في مؤشر الموازنة المفتوحة بمؤشر الشفافية بشكل ملحوظ منذ عام 2006 عندما سجلت 50 نقطة من أصل 100، أما

في عام 2017 حصلت على 63 درجة، إذ إرتفعت عن عام 2015 بمقدار 8 نقاط ، حيث بلغت 55 نقطة، وكان السبب بشكل أساسي، لإصدار تقرير المراجعة نصف السنوية لعام 2017 حيث ساهم في زيادة النقاط من 55 الى 63 نقطة.

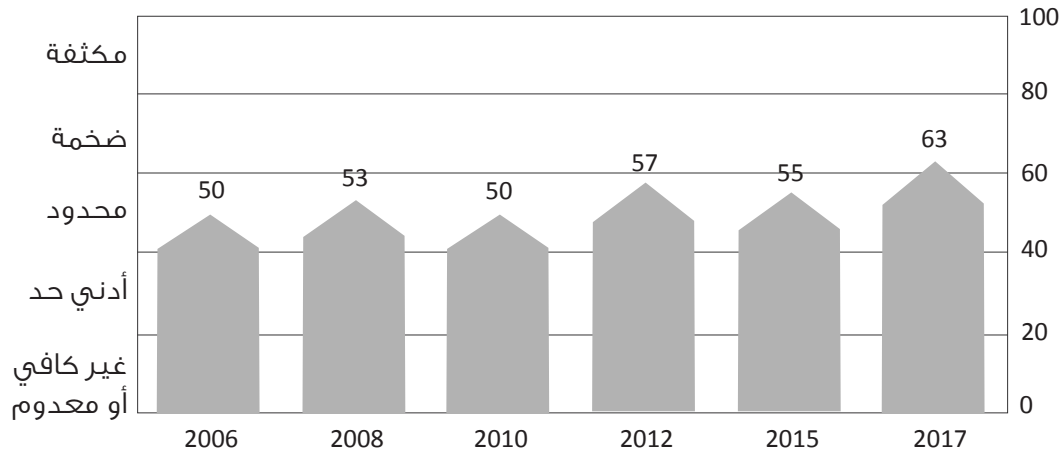
### الجدول رقم 1:

التطور التاريخي لدرجات الأردن في مؤشر الموازنة المفتوحة <sup>71</sup>			
السنة	عدد الدول التي شملها المسح	مجموع النقاط لمؤشر الشفافية	أقل وأعلى درجة
2006	59	50	89-2
2008	86	53	88-0
2010	94	50	92-0
2012	100	57	93-0
2015	102	55	88-0
2017	115	63	89-0

<sup>71</sup>. موقع مبادرة شراكة الموازنة المفتوحة/ <https://www.internationalbudget.org>

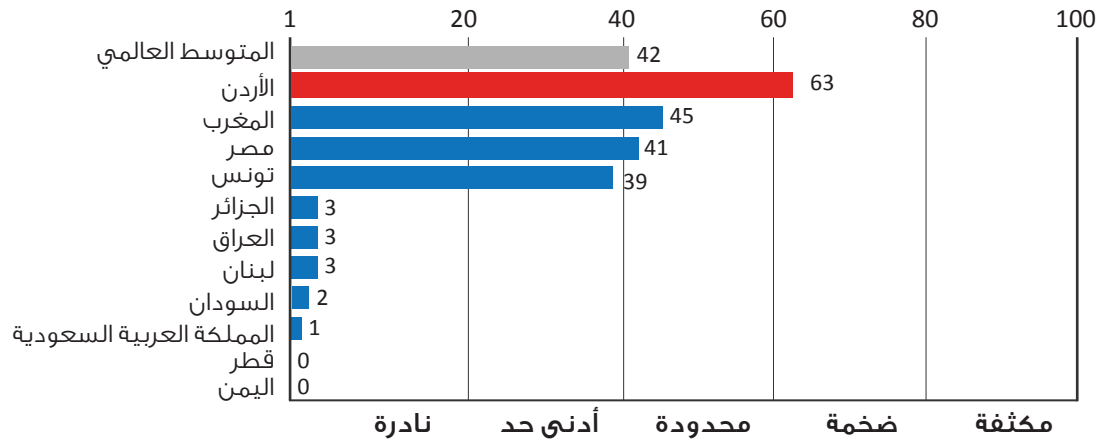
## الشكل رقم 1: نتيجة الأردن بمؤشر الشفافية من 2006-2017<sup>72</sup>

كيف تغيرت نتيجة OBI الخاصة بالأردن بمرور الوقت ؟



وتعتبر الأردن من أعلى الدول العربية في مؤشر الشفافية وفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2017، كما في الشكل التالي:

كيف تتم مقارنة شفافية الموازنة في الأردن مع الآخرين ؟



الشكل رقم 2 : مقارنة الأردن مع الدول العربية من حيث الشفافية<sup>73</sup>

<sup>72</sup>. مؤشر الموازنة المفتوحة OBI

<sup>73</sup>. مؤشر الموازنة المفتوحة OBI

## ثانياً: محور المساءلة

حيث تُعبر المساءلة عن مجموعة الواجبات والأعباء التي يجب على المؤسسات والقائمين عليها تحمل مسؤولياتهم والخضوع لمبدأ تحمل المسؤولية عن كافة أعمالهم، هذا المفهوم لا يبتعد كثيراً عن مفهوم مساءلة القائمين على المؤسسات إجتماعياً والتي جاءت - أي المساءلة الإجتماعية - كنتيجة طبيعية للعقد الإجتماعي الضمني المُبرم بين المواطنين والقائمين على المؤسسات في نظام ديمقراطي.

من أهم الغايات الرئيسية في المساءلة الإجتماعية هي خلق واقع متقدم ونوعي للإدارة الشفافة والرشيده في القطاع العام، الأمر الذي يُسهم في إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة عن أفعالهم، سيما المتعلقة بإدارة الموارد العامة.

" ما يجمعنا... هو ايماننا ان الناس تتمتع بحق التأثير في الخيارات العامة التي تشكل حياتنا. ان الموازنات العامة هي الأدوات الأساسية التي تستعين بها الحكومات لإتخاذ هذه القرارات، أما المجتمع المدني فهو أعظم اداة لضمان أن الناس جزء من هذه العملية "

\*كلمة جيم شولتز مؤسس مركز الديمقراطية في بوليفيا من المؤتمر الثالث لمشروع الموازنة الدولي.

هذا المفهوم أصبح من أهم الدعائم التي تشارك فيه المؤسسات الخاصة مثل شركات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية، من أجل تعزيز قدرتها على الإسهام في عملية تنمية المجتمع وتحقيق المزيد من الإزدهار والرفاه لبناء المجتمعات العاملة فيها. وتعمل المساءلة الإجتماعية لتعزيز آليات المساءلة التقليدية وتتضمن الآتي:

1- تدعيم آليات سياسية مثل القيود الدستورية والفصل بين السلطات والسلطة التشريعية ولجان التحقيق البرلمانية.

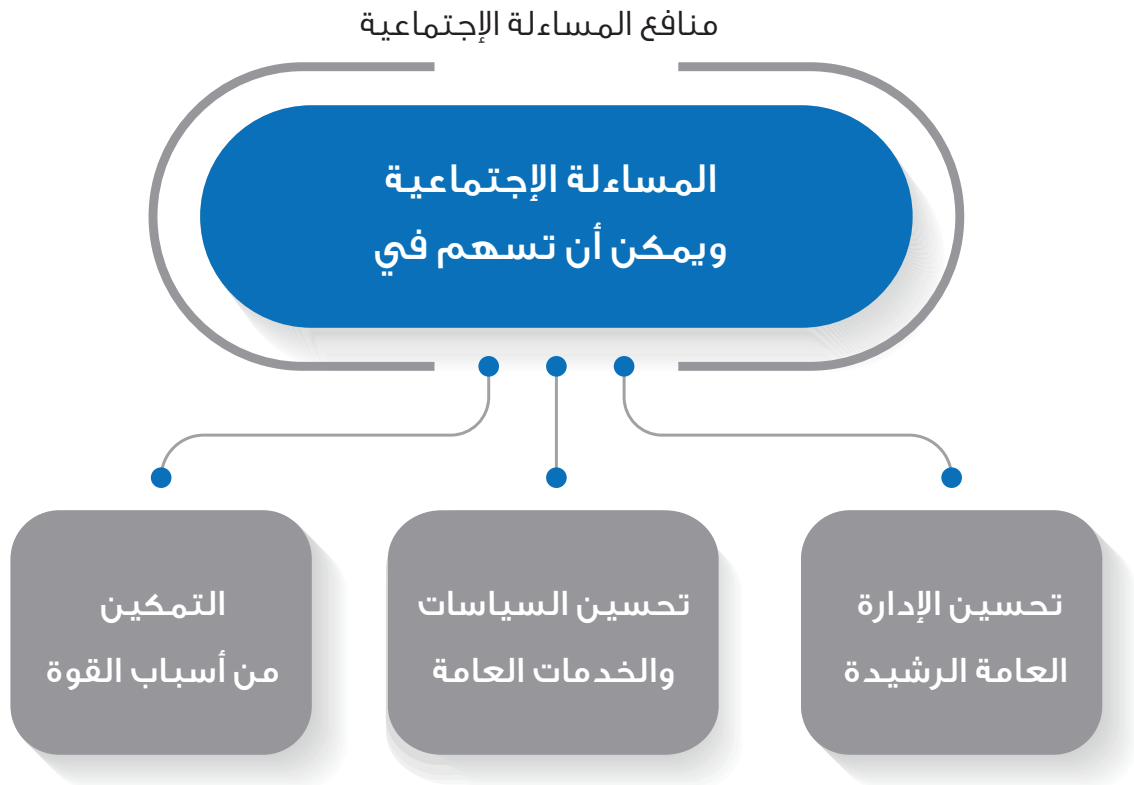
2- تدعيم آليات الرقابة والمحاسبة المالية.

3- تدعيم آليات إدارية قائمة على الشفافية والنزاهة والمشاركة مع إحترام الأطر المؤسسية والتسلسل الهرمي للإبلاغ وإدماج معايير النزاهة من أمانة واستقامة في القطاع العام وقواعد سلوك موظفي القطاع العام والقواعد الخاصة بالشفافية والرقابة العامة. كل ذلك يأتي لتحقيق أهداف تسعى المساءلة الاجتماعية للوصول إليها منها: تحسين أداء الحكم الرشيد، وزيادة كفاءة وفعالية التنمية من خلال تحسين تقديم الخدمات ورسم السياسات العامة، والتمكين عبر توسيع أطر العمل والمشاركة المدنية وحرية الإختيارات. فالمساءلة الإجتماعية ذات قيمة جوهرية تستند إلى مفاهيم ومبادئ رئيسية، مثل: المشاركة



، العمل الجماعي، الشفافية، الإستقلالية، الإستجابة والمصداقية، الديمقراطية والمساواة وغيرها.

### الشكل رقم (3): منافع ومزايا المساءلة المجتمعية<sup>74</sup>



كما أن المساءلة الإجتماعية توفر آليات وأدوات مختلفة متعددة، تصب جميعها في الصالح العام والحفاظ على المال العام وتساهم في الجهود الوطنية لمكافحة الفساد وتدعيم منظومة النزاهة الوطنية وتساهم في فضح الإهمال والقصور داخل المؤسسات، فضلاً عن كونها تشكل تدبير وقائياً فعال لكافة الظواهر السلبية في الإدارة العامة، وتساهم في إمكانية النفاذ إلى المعلومات، ودعم وسائل الإعلام المستقلة، وبناء شراكات حقيقية مع المواطن وزيادة ثقة المواطن بكافة الإجراءات الحكومية.

هذا بالإضافة إلى إرتباط المساءلة الإجتماعية بالتنمية المبنية على الحقوق المدنية والإجتماعية والإقتصادية والحقوق السياسية ووسيلة رقابة شعبية على مستوى الخدمات ومدى التزام مسؤولي الحكومة أمام المواطنين. وعلى هذا النحو، فإن المساءلة الإجتماعية توفر آليات وأدوات لرصد وحماية هذه الحقوق وتؤكد على ضمان أن أعمال الحكومة تعكس مصالح المواطنين.

<sup>74</sup>. المساءلة المجتمعية صادر من البنك الدولي

أما بالنسبة لمؤشر الأردن في المساءلة والإشراف على الموازنة في عام 2017 حصلت الأردن 41 نقطة، وبمقارنته مع عام 2015 إنخفض بمقدار 4 نقاط ، أما في عام 2015 وصل الى 45 نقطة.

وبناءً على مؤشرات ومنهجية مسح الموازنة المفتوحة، فإنه يتم فحص الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا والمؤسسات المالية المستقلة في عملية الموازنة ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة، وتلعب هذه الأجهزة دوراً جوهرياً في عمليات الرقابة والمتابعة والتقييم حسب الصلاحيات الدستورية والقانونية، فمن حيث السلطة التشريعية فقد حصلت على 48 نقطة (اي دور محدود) في الرقابة على مرحلة الإعداد والموافقة على الموازنة العامة، أما من حيث دورها في الرقابة على التنفيذ والمراجعة على الموازنة العامة فقد حصلت على 47 نقطة وبمقدار محدود ايضاً. أما من حيث أجهزة الرقابة العليا التي تتمثل بالأردن بديوان المحاسبة فحصلت على نقاط بمقدار 28 أي بنسبة ضعيفة ويرجع السبب في ذلك لعدة أسباب أهمها:

- لا يتم تعيين رئيس الجهاز من قبل السلطة التشريعية أو القضائية ويمكن إقالته بدون موافقة السلطة التشريعية أو القضائية، مما يؤدي إلى تقويض إستقلالية هذا الجهاز.
- يتم تزويد جهاز الرقابة الأعلى بموارد غير كافية للوفاء بمسؤولياته، ولا تتم مراجعة عمليات المراجعة الخاصة به من قبل وكالة مستقلة.
- أما من حيث الإشراف على الموازنة من قبل مؤسسة مالية مستقلة:
- فلا يوجد لدى الأردن مؤسسة مالية مستقلة ويبرز عملها بأنها تقدم مصدر مهم للمعلومات المالية المستقلة غير الحزبية، ومن الأمثلة الشائعة على هذه المؤسسات، مجالس مالية أو مكاتب الموازنة البرلمانية المستقلة.
- ويمكن تحسين هذه المؤشرات من خلال إتخاذ العديد من الإجراءات حتى تصبح الرقابة على الموازنة أكثر فعالية.
- ضمان تنفيذ السلطة التشريعية جلسات نقاش عامة وفق منهجية علمية واضحة عن سياسة الموازنة قبل وضع مقترح الموازنة الخاص بالسلطة التنفيذية وإعتماد التوصيات للموازنة القادمة.

- ضمان أن تقوم اللجان البرلمانية ذات العلاقة بنشر كافة التقارير الدورية وغير الدورية الخاصة بالموازنة والإستفادة من وسائل النشر الإلكتروني مع نشرها من قبل المؤسسات ذات الإختصاص.
- ضرورة النص تشريعياً على موافقة السلطة التشريعية أو القضائية لتعيين وإقالة رئيس جهاز الرقابة الأعلى " ديوان المحاسبة" بما يضمن الإستقلال الذاتي والمؤسسي لعمل الديوان والقائمين عليه.
- التفكير والبحث في خيارات إنشاء جهاز مالي مستقل من أجل رقابة أكثر صرامة على الموازنة.

## جدول رقم 2

التطور التاريخي لدرجات الأردن في مؤشر الموازنة المفتوحة <sup>75</sup>		
السنة	عدد الدول التي شملها المسح	مجموع النقاط لمؤشر المساءلة
2015	102	45
2017	115	41

<sup>75</sup>. موقع مبادرة شراكة الموازنة المفتوحة <https://www.internationalbudget.org/>

## ثالثاً: محور المشاركة<sup>76</sup>

إن محور المشاركة لا يقل أهمية عن غيره من المحاور ويجب التأكيد هنا على أن عملية المشاركة قائمة على أساس إشراك الجمهور في كافة الإجراءات العملية والضرورية لشفافية الموازنة، وتوفير الوصول إلى معلومات الموازنة ليس سوى خطوة أولى، حيث يجب أن يرافقها من جانب جميع المؤسسات ذات العلاقة، توفير الفرص للجمهور للإشتراك في كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية إعداد الموازنة.

ويُعتبر محور المشاركة عن مدى وجود آليات للمشاركة العامة في رسم السياسات المالية وإعدادها وتنفيذها ومراقبتها كأحد وسائل الجمهور في المشاركة في الرأي العام والمشاركة في صناعة القرار المالي، ووفقاً لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة، يتم تقييم الدرجة التي توفر بها الحكومة الفرص لمواطنين كافة للمشاركة في عمليات الموازنة العامة، ويجب توفير مثل هذه الفرص في كافة مراحل دورة الموازنة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومؤسسات الرقابة ذات العلاقة من ديوان المحاسبة ودائرة الموازنة العامة وزارة المالية.

ووفقاً للمسح الأخير الذي تم من قبل مسح الموازنة المفتوحة فإن الدرجات التي حصلت عليها الحكومة الأردنية في المشاركة، تعتبر متدنية جداً ولا تُعبر عن وجود آليات ونهج لإشراك العامة في عمليات الموازنة بكافة مراحلها، حيث حصلت على درجة (11) من أصل (100) نقطة، وتشير مؤشرات المسح التي تراجع أدوار المشاركة العامة حيث كانت عام 2015 بمقدار 27 نقطة<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> للإستزادة، أُعتبرت الشفافية المالية منذ وقت طويل عنصراً هاماً في الحد من الفساد وبناء أنظمة ديمقراطية مُنصفة وعادلة في عالم إدارة المال العام. وفي السنوات الأخيرة شهد الإعتراف بأهمية قيام الحكومات بتوفير فرص للجمهور للمشاركة في العمليات المالية تزايداً كبيراً. إلا أن المشاركة قد تكون محبطة للمواطنين. وتتطلب اللقاءات المجتمعية وجود قيادة مستعدة للتنظيم وتوجيه الدعوة للأشخاص، للحضور. وعلى مر التاريخ، غالباً ما كانت تُستبعد الفئات المحرومة، مما يتسبب في فشل اللقاءات المجتمعية في تجسيد جميع أصوات المجتمع. وهناك أيضاً شعور سائد بالعجز ينتاب جميع المواطنين الذين يحضرون الاجتماعات العامة.

<sup>77</sup> مع الإشارة إلى أن مسح الموازنة المفتوحة يتم كل سنتين مرة، وخضعت الأردن له من عام 2006 ولغاية عام 2017، ولحد الآن لم تُصدر نتائج المسح الخاص بعام 2019.

### جدول رقم 3

التطور التاريخي لدرجات الاردن في مؤشر الموازنة المفتوحة <sup>78</sup>		
السنة	عدد الدول التي شملها المسح	مجموع النقاط لمؤشر المشاركة
2015	102	11
2017	115	27

في بعض مناطق أوروبا الشرقية ووسط آسيا، تتم المشاركة التي تقودها السلطة التنفيذية في تكوين الموازنة من خلال مجالس عامة، حيث يجلس ممثلون من الحكومة مع ممثلين من مختلف منظمات المجتمع المدني والإتحادات التجارية والخبراء لمناقشة الموازنة [www.obl.org](http://www.obl.org)

كما يعتمد مسح الموازنة المفتوحة على تطبيق مبادئ GIFT<sup>79</sup> عند تقييم آليات المشاركة عبر مراحل إعداد الموازنة، وتتضمن سبعة أنواع من آليات المشاركة، بدءاً من الآليات الخاصة بالسلطة التنفيذية،<sup>80</sup> والتي تُشرك الجمهور خلال مرحلة إعداد وتنفيذ الموازنة العامة وتقييم آليات السلطة التشريعية التي تُشرك الجمهور في مرحلة اعتماد وإقرار الموازنة والرقابة عليها، وفي النهاية مشاركة الجمهور في عملية المراجعة نفسها<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> موقع مبادرة شراكة الموازنة المفتوحة <https://www.internationalbudget.org/>

<sup>79</sup> اختصار Public Participation Principles Guide من موقع الالكتروني <http://guide.fiscaltransparency.net/>

<sup>80</sup> في كوستاريكا، يقوم المراجعون بعمل مسح للمواطنين لمعرفة تجاربهم عن الخدمات المقدمة لهم، كجزء من مراجعة الأداء؛ ويُحدث شيء مماثل في روسيا. في المملكة المتحدة يمكن للمواطنين تتبع المراجعات (التغذية الراجعة) المقدمة من قبل المواطنين حول كفاءة وجودة المؤسسات الحكومية في تطبيق الموازنة عبر الإنترنت

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

<sup>81</sup> في ليبيا، يمكن للعامة من حضور جلسات استماع التشريع الخاصة بالموازنة وتقديم الإقتراحات الخطية إلى السلطة التشريعية خلال هذه الجلسات، و تُعقد جلسات نقاش مع السلطة التشريعية لمناقشة الملاحظات والمشاكل المتعلقة بالموازنة.

<https://www.internationalbudget.org/>

## وبحسب مؤشر الموازنة المفتوحة فهناك سبع آليات للمشاركة، وتتكون من الآتي<sup>82</sup>:

الموازنة التشاركية: هي عملية يقوم من خلالها المواطنون بالنقاش والتفاوض على توزيع الموارد العامة، وبدأت هذه الممارسة في البرازيل وسرعان ما انتشرت في مدن أخرى لأمركا اللاتينية وأوروبا.

وتم عمل مشروع الموازنة التشاركية PBP في عام 2009 في الولايات المتحدة وكندا والذي يهدف بشكل رئيسي بتعزيز مشاركة المواطنين في مراحل إعداد الموازنة العامة.

[www.internationalbudgetparticipatory-budgeting](http://www.internationalbudgetparticipatory-budgeting)

- 1- صياغة الموازنة التنفيذية.
- 2- تنفيذ الموازنة التنفيذية.
- 3- الوزارات التنفيذية (التكوين أو التنفيذ).
- 4- موافقة الهيئة التشريعية على الموازنة.
- 5- تقرير مراجعة الهيئة التشريعية.
- 6- إعداد برنامج مراجع الحسابات.
- 7- مراجعة مراجعي الحسابات.

ووفقا لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة فإنه يتم قياس حجم ومستوى المشاركة العامة في الموازنة من خلال استبيان يتضمن العديد من الاسئلة ذات العلاقة بالمشاركة العامة وهي على النحو التالي<sup>83</sup>:

- هل تستخدم السلطة التنفيذية آليات المشاركة التي يمكن للمواطنين من خلالها تقديم المدخلات أثناء تكوين الموازنة السنوية ( قبل جدول الموازنة في البرلمان)؟
- هل تتخذ السلطة التنفيذية خطوات ملموسة لإشراك القطاعات المعرضة للخطر وغير الممثلة من الشعب في تكوين الموازنة السنوية؟
- خلال مرحلة تكوين الموازنة، أي من العناصر الرئيسية التالية تعمل مشاركة السلطة التنفيذية مع المواطنين على تغطيتها:
  - ✓ قضايا الاقتصاد الكلي.
  - ✓ توقعات الإيرادات والسياسات والادارة.
  - ✓ سياسات الانفاق الاجتماعي.

<sup>82</sup>. الموقع الالكتروني مسح مؤشر الموازنة المفتوحة.

<sup>83</sup>. ويقع تسلسل هذه اسئلة المشاركة ضمن استبانة مؤشر الموازنة المفتوحة من السؤال 126 لغاية السؤال 141

- ✓ مستويات العجز والدين.
- ✓ مشاريع الاستثمار العامة.
- ✓ الخدمات العامة.

- هل تستخدم السلطة التنفيذية آليات المشاركة والتي يمكن للمواطنين من خلالها تقديم المدخلات في مراقبة تنفيذ الموازنة السنوية؟
- هل تتخذ السلطة التنفيذية خطوات ملموسة للسعي إلى الحصول على المدخلات من القطاعات المعرضة للخطر وغير الممثلة من الشعب في تنفيذ الموازنة السنوية؟
- خلال مرحلة تنفيذ الموازنة السنوية، أي من العناصر الرئيسية التالية تعمل السلطة التنفيذية مشاركتها مع المواطنين على تغطيتها:
  - ✓ التغييرات في ظروف الاقتصاد الكلي.
  - ✓ توصيل الخدمات العامة.
  - ✓ تجميع الإيرادات.
  - ✓ تنفيذ الانفاق المجتمعي.
  - ✓ التغييرات في مستويات العجز والدين.
  - ✓ تنفيذ مشاريع الاستثمار العام.
- عندما تشترك السلطة التنفيذية مع المواطنين، هل تقدم معلومات مسبقة شاملة حول عملية المشاركة، بحيث يمكن للمواطنين المشاركة بشكل غير رسمي؟ ويجب ان تشمل المعلومات الشاملة على ما لا يقل عن ثلاث من العناصر التالية: الغرض، المجال، القيود، المخرجات المقررة، الاطار الزمني.
- هل تقدم السلطة التنفيذية المعلومات للمواطنين عن كيفية استخدام التغذية الراجعة من المواطنين في تكوين الموازنة السنوية؟
- هل تقدم السلطة التنفيذية المعلومات للمواطنين عن كيفية استخدام التغذية الراجعة من المواطنين للمساعدة في مراقبة تنفيذ الموازنة السنوية؟
- هل تم تضمين آليات المشاركة في الجدول الزمني لتكوين مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية؟

- هل تستخدم وزارة مركزية واحدة أو أكثر آليات المشاركة والتي يمكن للمواطنين من خلالها تقديم التغذية الراجعة، خلال تكوين أو تنفيذ الموازنة السنوية؟
- هل تقوم السلطة التشريعية أو اللجنة ( اللجان) التشريعية ذات الصلة بعقد جلسات استماع و / أو تستخدم آليات مشاركة أخرى يمكن للمواطنين من خلالها تقديم المدخلات أثناء المداولات عند تكوين الموازنة السنوية ( مرحلتي ما قبل الموازنة و/أو الاعتماد)؟
- هل تقدم السلطة التشريعية المعلومات إلى المواطنين عن كيفية استخدام التغذية الراجعة من المواطنين خلال المداولات التشريعية حول الموازنة السنوية؟
- هل تقوم السلطة التشريعية بعقد جلسات استماع للعامّة و / أو استخدام آليات مشاركة أخرى يمكن للعامّة من خلالها تقديم المدخلات خلال المداولات التشريعية حول تقرير المراجعة؟

يقوم معهد الدراسات المالية في المملكة المتحدة بعمل تحليل لتقارير ما قبل الموازنة الصادرة عن الحكومة وينشر توصياته من أجل التأثير على القرارات الخاصة بالتوقعات النهائية.

حاولت بعض المنظمات استخدام المعلومات الواردة في بيان ما قبل الموازنة لإعداد موازنة بديلة، مثال ذلك قيام المركز الكندي لبدائل السياسة بإعداد موازنة فدرالية بديلة في كندا.

[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

- هل يوفر جهاز الرقابة الأعلى ( ديوان المحاسبة) آليات رسمية يمكن أن يقترح المواطنين من خلالها قضايا / موضوعات لتضمينها في برنامج المراجعة الخاص بها (على سبيل المثال، التفكير في الوكالات أو البرامج أو المشروعات التي يجب أن تتم مراجعتها)؟
- هل يوفر جهاز الرقابة الأعلى (ديوان المحاسبة) معلومات للعامّة حول كيفية استخدام المدخلات الخاصة بالمواطنين لتحديد برنامج المراجعة الخاص به؟
- هل يوفر جهاز الرقابة الأعلى (ديوان المحاسبة) آليات رسمية يمكن أن يساهم المواطنين من خلالها في تحقيقات المراجعة (كمستجيبين أو شهود أو ما إلى ذلك)؟



## القسم الخامس : أدوار المجتمع المدني

إن الأدوار التي يمكن أن يلعبها المجتمع المدني – كما سبق – لا تقع تحت حصر وإنما ووفق الحالة الوطنية ومستوى التقييم الخاص بكل دولة، تنبع وتتبلور الأدوار التي يمكن أن يقوم بها المجتمع المدني، وهذا بالضرورة ينطبق على صعيد التشريعات والسياسات والممارسات، وفقاً لأفضل الممارسات والتجارب الفضلى وبما يحقق أفضل مستوى يمكن بلوغه من المشاركة العامة والشفافية والمساءلة.

وبناءً على ذلك، يمكن الحديث عن مجموعة من المراحل والخطوات التي تُشكل مفاصل رئيسية في عملية الموازنة العامة وتتقاطع مع كافة الإجراءات والمراحل الفرعية وذات العلاقة بها، وهذه المتطلبات تشكل الحد الأدنى الذي يجب أن يتوافر في الموازنة العامة<sup>84</sup>، وهي:

- 1) بيان ما قبل الموازنة. (البيان التمهيدي).
- 2) مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية.
- 3) الموازنة المُعتمدة.
- 4) موازنة المواطنين.
- 5) التقارير الدورية
- 6) المراجعة نصف السنوية.
- 7) تقرير نهاية السنة.
- 8) تقرير المراجعة.

---

<sup>84</sup>. لطفاً يَرجى مراجعة الموقع الإلكتروني <https://www.internationalbudget.org>

الشكل (4): يوضح مدى تقاطع مؤشر الموازنة المفتوحة مع مراحل إعداد الموازنة العامة.<sup>85</sup>

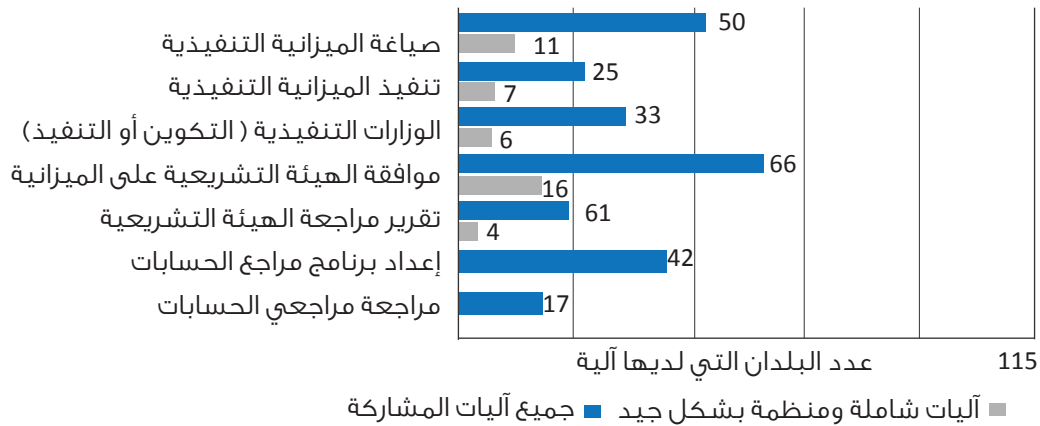


### أولاً: أدوار المجتمع المدني في البيانات الرئيسية للموازنة

يُمكن للمجتمع المدني القيام بالعديد من الأدوار التي يمكن القيام بها على مستوى الشفافية والمساءلة والمشاركة وفقاً للمتطلبات الثماني الرئيسية المعتمدة من مؤشر مسح الموازنة وتكمن في الآتي:

#### الشكل رقم (5): آليات المشاركة في مسح الموازنة المفتوحة

ما مدى انتشار الآليات السبع للمشاركة التي تم تقييمها في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017



يعمل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 على تقييم وجود آليات المشاركة في المراجعة من عدمه ولكن ليس تقييماً لحصريتها

<sup>85</sup>. مبادرة الشراكة في الموازنة المفتوحة IBP.

**أولاً: بالنسبة للبيان التمهيدي:** وهو ما يُقابلة في الأردن "بلاغ الموازنة" الذي يُحدد إستراتيجيات الموازنة العامة، "مُتضمنة الخطط والبرامج السياسية والإقتصادية والمالية التنفيذية للعام المقبل، فلا يكفي فقط الإتاحة للجمهور من خلال النشر بالوسائل التقليدية، بل يجب تقديمه ونشره على أوسع نطاق قبل الإجراء اللاحق بمدة لا تقل عن 30 يوماً من تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية من أجل البت فيه، ليتسنى للمواطنين والمجتمع المدني من تقديم مقترحاتهم حيال بلاغ الموازنة، حيث أن المجتمع المدني يملك العديد من الخيارات والطرق لتحليل ونقاش مضمون بلاغ الموازنة، والذي يشتمل على توقعات الإقتصاد الكلي الذي تقوم عليه سياسات وأولويات الإيرادات والنفقات الرئيسية في الدولة لعام قادم وذلك من خلال الآتي:

- ✓ فتح نقاشات وطنية حول التوقعات الخاصة بالإقتصاد الكلي للعام القادم، وبيان مدى جديتها وإنعكاسها الحقيقي على الإيرادات والنفقات.
- ✓ إعداد الدراسات القطاعية حول بعض التوقعات ذات الطابع الجدلي وغيرها، لبيان مستوى وحجم تأثيرها على النفقات والإيرادات لتكون أحد التوقعات التي يعتمد عليها بلاغ الموازنة وتصلح أساساً للمراحل التي تليها.
- ✓ كما يمكن للمجتمع المدني أن يساهم من خلال حملات التوعية والتثقيف بنشر بلاغ الموازنة على أوسع نطاق، من خلال بناء ملخصات واضحة وسهلة لجمهور المواطنين، ليسهل فهم مضمونه وتأسيس فهم وطني عام حول الموازنة وبناء ثقافة لمشاركة المواطنين في الرقابة غير المباشرة على الموازنة العامة.
- ✓ كما أن بإمكان المجتمع المدني في هذه المرحلة أن يُقدم التصورات والإقتراحات اللازمة ويَعقد الشراكات مع المؤسسات ذات العلاقة، للإسهام في إعداد الدراسات مستقبلية الخاصة بتوقعات الإقتصاد الكلي للعام المقبل.
- ✓ وبإمكان المجتمع المدني في هذه المرحلة أيضاً الإستفادة من التجارب والممارسات الفضلى بخصوص البيان التمهيدي " بلاغ الموازنة"، والإطلاع على آليات العمل المتوقعة وفلسفة بناء بلاغ الموازنة من حيث التوقعات للسنة المالية القادمة، بما يضمن الإستدامة والملائمة وسلامة تلك الإجراءات على المدى المتوسط وكيفية الإستجابة الى الوضع المالي المستقبلي.
- ✓ هذا بالإضافة الى أن المجتمع المدني في هذه المرحلة يستطيع أن يجري الدراسات المقارنة خلال السنوات الماضية على بلاغات الموازنة العامة، وبيان مدى وجود إتساق

على سبيل المثال: يقوم مركز الموازنة ومسألة الحكومة في الهند بشكل دوري بإعداد تقرير إستعراض عام للموازنة الوطنية: يتضمن تحليلاً شاملاً حول إنعكاس النفقات والإيرادات على الفئات المستهدفة.

المرابط:

<http://cbgindia.org>

عام بينها، وبيان مدى الأخذ بالأولويات الاقتصادية والصعوبات والتحديات العابرة للحكومات في مجال بناء التوقعات الخاصة بالإقتصاد الوطني. ✓ هذا بالإضافة الى أن المجتمع المدني بإمكانه التعليق على مدى ملائمة سياسات الإقتصاد الكلي، وهل الإفتراضات الرئيسية التي تكمن وراء صياغة سياسات الإقتصاد الكلي مناسبة للوضع الراهن، وهناك دلائل تؤكد وجودها خلال العام القادم، وبالتالي بيان مدى جدية وحقيقة الإفتراضات التي بُني عليها بلاغ الموازنة.

## ثانياً: مشروع السلطة التنفيذية للموازنة ( مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية ):

حيث تتمثل هذه المرحلة في مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، وهي المرحلة الأكثر تأثيراً بالنسبة للمجتمع المدني، نظراً لحجم المعلومات والتقديرات المالية والتي أصبحت واضحة، حيث تشكل التحليلات لمشروع القانون عملية إثراء كبير حول كافة ما شمله مشروع القانون، والهدف منه تحسين مشروع القانون أكبر قدر ممكن، ويمكن للمجتمع المدني في هذه المرحلة النهوض بالعديد من الأدوار التي تُعتبر حاسمة ومؤثرة في هذه المرحلة، يُمكن الحديث عن أهمها في الآتي:

▪ **التحليل الشامل:** يمكن للمجتمع المدني أن يقدم تحليلاً شاملاً، يتضمن التقييم لكافة محاور وبنود وقطاعات مشروع الموازنة، ويمكن التركيز على أكثر القطاعات جدلاً أو التي تتضمن خلل أو عدم وضوح، من خلال عقد جلسات نقاش معمقة وعقد حلقات دراسية وبحثية حول المقترح المُقدم من الحكومة لبيان التحديات والإشكاليات التي يجب تلافيتها، حتى يتم تخصيص النفقات وتوجيه الإيرادات بما يحقق الصالح العام لجمهور المواطنين، مثال ذلك يمكن التركيز على قطاع التربية والتعليم وبيان هل أن النفقات التي تم رصدها وتخصيصها فعلاً تنعكس على الفئات المستفيدة من التعليم وتعود على المضمون الحقيقي لنوعية و جودة التعليم، أم أن النفقات كانت عبارة عن تخصيص للأموال بطرق غير مدروسة أو لا تؤدي الى تحسين نوعية التعليم.

يبدأ معهد الشؤون الاقتصادية في كينيا عمله على مشروع الموازنة العامة قبل أشهر، وذلك بإجراء جلسات إستماع علنية، كونه لا يتاح للبرلمان الكيني سوى فترة زمنية قصيرة لمناقشة الموازنة والموافقة عليها، ويقوم معهد الشؤون الاقتصادية، مقدماً بجمع فريق من الخبراء، لتحليل مشروع الموازنة ووضع دليل إرشادي لأعضاء البرلمان ليساعدهم في مناقشة الموازنة، بما يجعل المعلومات مفهومة بسهولة لأعضاء البرلمان.

الرابط:

[www.ieakenya.or.ke](http://www.ieakenya.or.ke)

▪ **على مستوى السلطة التشريعية:** حيث يقع على عاتق المشرعين العديد من المسؤوليات في مجال مناقشة مشروع الموازنة العامة، ولا شك في أن أعضاء السلطة التشريعية يعانون من عدم معرفة ودراية في كافة الأمور التفصيلية الخاصة بعلم الموازنة والمالية والإقتصاد بشكل عام، إلا في بعض الحالات التي تكون الخلفية العلمية لبعضهم ذات طابع مالي واقتصادي الا أنهم أيضاً يواجهون تحدي الوقت والقدرة الى الجلوس لفترات طويلة لإجراء دراسات التحليل والمقارنة، كما أن الأمر يختلف من دولة الى أخرى فيما يتعلق بوجود أحزاب أو مجموعات عمل برلماني منظم قائم على آليات مؤسسية، إذ يتم رفد هذه المجموعات والكتل والتيارات الحزبية المُمثلة في البرلمان بالدراسات الخاصة بتحليل الموازنة.

▪ الأمر مُختلف في الأردن، إذ لا يوجد عمل برامجي منظم قائم على قواعد حزبية وتشير التقارير الى أن العمل الجماعي من خلال الكتل البرلمانية ضعيف جداً، الأمر الذي يعتبر فرصة حقيقية للمجتمع المدني أن يساهم في سد هذا الفراغ والنقص المؤسسي والمعرفي وتقديم دراسات وتقارير التحليل المالي والإقتصادي الخاص بالموازنة لأعضاء السلطة التشريعية، ويمكن لهذه الدراسات أن تنقسم الى دراسات تعريفية، بهدف تعريف أعضاء السلطة التشريعية بالمفاهيم العامة لتعزيز قدراتهم على المشاركة بشكل فاعل في عملية المناقشات وإستخدام أدوات الرقابة بشكل علمي من خلال التقارير وأوراق البحث البرلماني المختصر، وكذلك تقديم أوراق وتقارير تحليل مبسطة.

▪ وتتوقف طبيعة وأشكال التواصل مع أعضاء السلطة التشريعية، وفقاً للسياق المحلي في كل دولة، إذ من المتصور أن يتم عقد جلسات نقاش مُعمقة مع مجموعة من البرلمانيين، أو مع كل برلماني على حده تبعاً لطبيعة أعضاء السلطة التشريعية، كما أنه يمكن التشبيك مع الأمانات العامة للسلطات التشريعية، والتي من المُفترض أن تساهم بتقديم الخدمات البحثية والمعلوماتية للبرلمانيين، لتسهيل عملية قيامهم

بأدوارهم التشريعية والرقابية، إذ من الممكن أن يتم تزويد هذه الإدارات بالدراسات أو أن يتم إجراء دراسات بشكل مستمر أو تزويدهم بخلاصات تلك الدراسات، والبعض يفضل إطلاقها في مؤتمرات وطنية أو جلسات، والبعض قد يفضل النشر على أوسع نطاق ليتسنى للبرلمانيين الوصول إليها، أو من خلال وسائل مبسطة وبناء ملخصات فيديو قصير، أو الاستفادة من وسائل التواصل الاجتماعي.

■ **التحليل القطاعي:** ويعتبر هذا النوع أحد الأنواع الشائعة التي تُجرىها مؤسسات المجتمع المدني للموازنة، وذلك من خلال التركيز على قطاع معين من القطاعات العامة، ويتوقف إختيار هذا القطاع على طبيعة النفقات المخصصة له أو على واقع هذا القطاع

في الدولة أو إختصاص المجتمع المدني، فبالإمكان تناول قطاع التعليم أو الصحة أو الزراعة أو التأمينات الإجتماعية أو الدفاع أو غيرها من القطاعات، لتحليلها بشكل أفقي وعمودي وبيان حجم النفقات المخصصة لكل قطاع وحجم الإيرادات المخصصة له، ومقارنته مع باقي القطاعات وبيان مدى أولويته لجمهور المواطنين ومقارنته مع القطاعات الأخرى بالنسبة لأهميته ومدى إنسجامه مع بلاغ الموازنة، وكذلك تقديم تحليلات وإجابات حول مدى كفاية المخصصات لهذا القطاع وطبيعة النفقات المخصصة له بين جارية ورأسمالية وغيرها من أمور ذات إحتياج وطني.

■ **تحليل التأثير:** ويقوم هذا النوع من التحليل على بيان وجه وأثر مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية على فئة مجتمعية أو فئات مجتمعية معينة، وهذا البحث بالعادة يكون حساس لفئات حقوق الإنسان بشكل رئيسي، من خلال حساسية الموازنة العامة للمرأة والطفل والأشخاص ذوي الإعاقة واللاجئين وكبار السن وغيرهم، كما أنه يمكن أن يستند الى تحليل ال قطاعات وفقاً لمتوسط الدخل ومدى مراعاة الموازنة لشرائح المجتمع الفقيرة والمتوسطة وغيرها، وفي حال إشتغال مشروع

قامت مبادرة موازنة المرأة في جنوب إفريقيا بدراسة تأثير الموازنة على النساء في أربع مجالات وهي الإسكان والتعليم والرعاية الإجتماعية والعمل.

كما قام معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا بدراسة الموارد التي خصصتها الحكومة في موازنتها، لبرامج الأطفال فيما إذا كانت كافية لإحتياجات الأطفال كما حددتها إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل.

[www.idasa.org.za](http://www.idasa.org.za)

مثال ذلك خللت شبكة الـدين الأوغندية الموازنة العامة بهدف تقييم مدى تأثير الدين العام على قطاع التعليم في الدولة.

الرباط:

[Http://www.udn.or.ug](http://www.udn.or.ug)

الموازنة المُقدم من الحكومة على هذا التحليل بإمكان المجتمع المدني أن يقوم بتحليل مُتقدم في هذا السياق من خلال تحليل مدى سلامة التخصيص المالي للفئة، وهل المشاريع التي تضمنها مشروع قانون الموازنة، هي الأولوية الحقيقية لهذه الفئة ومدى كفاية المخصصات ومراعاتها للخطط والسياسات ذات العلاقة.

- **التحليل الإقتصادي العام:** حيث يقوم هذا النوع من التحليل على أساس بيان تأثير مشروع قانون الموازنة بشكل عام على الإقتصاد الكلي للبلاد، وتحليل أهم الافتراضات المالية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية ذات التأثير على الإقتصاد العام، وبيان تأثير القانون على العجز والدين العام والنتائج المحلي الإجمالي والتضخم والنمو وتأثير القانون على البطالة والفقر والأبعاد التنموية والمشاريع الوطنية الكبرى ودراسات التحليل الخاصة بالنفقات الجارية والرأسمالية، وتحليل العجز وآليات تقدير النفقات وسلامتها وكفائتها وتوزيع الأموال بين كافة القطاعات بناء على أسس علمية وموضوعية تتناسب مع إحتياجات الناس، وهنا تبرز أهمية ودور إشراك المواطنين في صناعة السياسات المالية وفقاً لأولوياتهم وإحتياجاتهم، وبالإمكان هنا بيان ما هو العجز المتوقع من مشروع القانون أو الفائض أو غيرها من الآثار على الإقتصاد الكلي وعلى المجتمع.
- **تحليل الإيرادات:** من خلال تحليل أنواع الإيرادات بكافة أنواعها من ضرائب ورسوم، وبيان مدى الإصلاحات الضريبية ومدى إنسجامها وجدوى التشريعات والسياسات الضريبية والمالية وإنعكاسها على القضايا والمُبررات التي أتخذت من أجلها، وفهم مختلف مصادر الإيرادات، وتفاصيل كيفية جباية الضرائب والرسوم ومقارنة ذلك مع النفقات وطبيعة كل نوع منها والإسهام في تقديم العديد من الإجابات للرأي العام حول الإيرادات والنفقات وبرامج الحكومة، والإقتراض ومدى الحاجة له والوعاء الضريبي والتتاعد وشكله وشرائح الضرائب من شركات وأفراد.

## ثالثاً: الموازنة المُعتمدة:

يُجري مركز تنفيذ السياسات العامة وتعزيز المساواة والنمو في الأرجنتين، بشكل دوري تحليل إقتصادي عام للموازنة الوطنية.

وفي هذه المرحلة تكون الموازنة قد أُعتمدت بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وبالتالي تتطور الأدوار التي يمكن لعبها من المجتمع المدني في هذه المرحلة، إذ تصبح ذات أهداف على المدى القصير والمتوسط والبعيد، وتصبح الأرقام التي تم إعتمادها نقطة البداية والأساس الذي يجب أن تُبنى عليه كافة النشاطات والتحليلات التي من المُتصور أن يقوم بها المجتمع المدني، وبناء الحقائق على تلك الأرقام، فيمكن للمجتمع المدني أن يمارس هذه الأدوار على النحو التالي:

- **على المدى القصير:** يمكن النهوض بالعديد من الأدوار في هذا السياق، من خلال تقييم عمل السلطة التشريعية على الموازنة، وقدرتها على مناقشة قانون الموازنة وفقاً للنصوص الدستورية ونشرها على الملاء، ليكون الرأي العام على معرفة ودراية بقدرة الهيئات المُنتخبة في ممارسة أدوارها، كما أنه يمكن تبني الدراسات والأوراق التحليلية البسيطة التي تبسط للرأي العام المبالغ النهائية للقطاعات والمؤسسات، وفقاً للقانون الذي تم إقراره لتشكل مرجعاً للإعلام والرأي العام في مخاطبة الحكومات والمؤسسات ذات العلاقة، ويتبع ذلك بسط الرقابة على آليات الصرف والإنفاق وتنفيذ المشاريع، حيث أن التحليلات المستندة للموازنة المُعتمدة، تكون أكثر عمقاً وتركيزاً من التحليلات في مرحلة الإعداد. وفي هذا السياق يمكن بيان حجم التغيرات والتحسينات التي تم إقرارها من قبل السلطة التشريعية، كما يمكن القيام ببعض الأدوار المستندة الى تحليل الخطابات العامة للحكومة الرسمية حول المشاريع والأولويات الوطنية وفق الأهداف الرئيسية التي قدمتها الحكومة ومدى تبنيتها في قانون الموازنة المُعتمد من قبل السلطة التشريعية.
- **على المدى المتوسط:** تقوم مؤسسات المجتمع المدني بتقديم تحليلات مقارنة بين الموازنة المُعتمدة مع السنوات السابقة على عدة مستويات إما قطاعياً، على سبيل مثال: مقارنة حجم الإنفاق على التعليم والصحة والعمل والتأمينات الإجتماعية على مدار خمس سنوات سابقة، أو تحليل حجم الدين والتضخم والنتائج المحلي الإجمالي وخدمات الدين ومعدلات النمو والبطالة والفقر وخط الفقر وغيرها من مواضيع متخصصة.
- كما يمكن للمجتمع المدني وخلال فترة تنفيذ الموازنة أن يراقب عملية الإلتزام بالصرف والإنفاق والإيرادات بشكل متكرر ودوري، وبيان مدى توافر المعلومات الخاصة



بهذه المراحل، كما بالإمكان قياس مدى تأثير التوقعات الإقتصادية التي يقوم عليها قانون الموازنة مع الواقع الإجتماعي والسياسي والمالي وحجم تأثيره على الموازنة، وهذا يُشكل رقابة على القرارات الحكومية الرسمية الخاصة بالضرائب والرسوم ورفع الدعم وغيرها من قرارات التي تتعلق بالسياسة المالية بشكل عام، وبيان ما إذا تحققت التوقعات الإقتصادية من عدمها، وفي حال عدم تحققها القيام ببيان أوجه الإنحراف التي من شأنها أن تؤثر على الأداء العام المالي.

■ وخلال عملية التنفيذ يستطيع المجتمع المدني طيلة فترة التنفيذ أن يمارس دور الرقابة على ميزانيات البرامج التي تضمنها قانون الموازنة فيما إذا كانت بدأت عمليات التنفيذ وفيما إذا كانت عمليات الصرف تتم وفق ما هو مُخطط له وبما يواءم مع الأهداف المحددة.

■ **على المدى البعيد:** وفي هذه المرحلة يقوم المجتمع المدني ببلورة أدوار وتوضيح الرؤيا للكافة، حول الإخفاقات والإنحرافات التي حصلت في الموازنة العامة، وتقديم تحليلات للرأي العام حول كافة مسارات الموازنة، وكذلك مدى تحقيق الأهداف النهائية التي تسعى الموازنة لتحقيقها بالمقارنة مع الأهداف المُعلن عنها في بلاغ الموازنة والتوقعات التي قدمتها الحكومة، ومراقبة الإيرادات ومدى توفر التقارير والمعلومات المتعلقة بها وبيان الفروقات والإنحرافات وتحديد أوجه الإخفاق فيما إذا كان مُستند لسوء التخطيط أو التغييرات غير المتوقعة في التنبؤات على المستوى الوطني والدولي.

■ كما يمكن في هذه المرحلة أن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بمتابعة تقارير أجهزة ومؤسسات الرقابة الوطنية ورصد تقاريرها وتقديم تحليلات حول مضمونها وفعاليتها وقدرتها على ممارسة الأدوار المنوطة بها من جهة، ومدى قدرتها على رصد التحديات والإخفاقات ونشر مضمونها من خلال تقارير وأدوات مُبسطة لجمهور المواطنين للإطلاع على مضمونها كأحد أدوات الرقابة الشعبية من جهة أخرى.

■ وبذات السياق يمكن تقديم تحليلات لمدى إستخدام السلطة التشريعية أدوات الرقابة البرلمانية، من أسئلة وإستجابات ومناقشات عامة وغيرها من وسائل الرقابة خلال عام الموازنة، بحيث يستطيع الرأي العام تقدير الأداء العام لعمل السلطة التشريعية. وكذلك بيان فيما إذا إلتزمت الحكومات بنصوص الدستور وتقديم الحسابات الختامية في مواعيدها.

## رابعاً: موازنة المواطن<sup>86</sup>:

هو عبارة عن تقرير غير تقني أو فني تقدمه الحكومة، إما لمرحلة إعداد الموازنة أو الموازنة المعتمدة حيث يُقدم لجمهور المواطنين والرأي العام أهم المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة وخطط وتوجهات الحكومة حول قانون الموازنة بلغة وبطريقة سهلة، بحيث يستطيع الجميع فهم السياسة المالية وكافة التفاصيل المتعلقة بالموازنة العامة.

ويجب أن يتضمن عروضاً توضيحية وملاحق ذات علاقة بالموازنة ومقارنات وخلاصات لمحاور الموازنة، ويجب أن تقوم الحكومات بنشره على الملاء بكافة وسائل النشر المتاحة عبر الإذاعات والعروض التوضيحية، وعقد الإجتماعات مع المجتمعات المحلية.

ولا بد من الإشارة الى أن موازنة المواطن حديثة نسبياً، فلا يوجد تراكم في الممارسات الخاصة بذلك بالنسبة لدور المجتمع المدني، وعليه فإن الفضاء العام مفتوح أمام المجتمع المدني، وعليه بالإمكان العمل على تحليل تقرير موازنة المواطن ومقارنته بالموازنة العامة وبيان أوجه القصور في المعلومات ومدى أهمية المعلومات المدرجة في التقرير وبالإمكان نشر تقارير ومعلومات موازيه للمعلومات المتضمنة في تقرير موازنة المواطن، لزيادة اليقين والمعلومات لدى الرأي العام.

وإذا كانت تقارير موازنة المواطن المُعدّة من قبل الحكومة ذات جودة عالية، فإنه بإمكان المجتمع المدني الإستناد اليها كوسيلة تعليمية تثقيفية حول عناصر ومكونات الموازنة العامة وشرح

مفاهيمها ومحتواها لتثقيف المواطن حول السياسات المالية والموازنة بشكل عام.

مثال ذلك: طلبت حكومة المكسيك من منظمة مجتمع مدني " فنّدار" تقديم مقترحات حول كيفية إعداد مشروع موازنة المواطن.

وفي ناميبيا، أصدر معهد أبحاث السياسة العامة ورقة مرجعية تحدد المبادئ التوجيهية التي يمكن إتباعها لإعداد مشروع موازنة المواطن.

الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/>

<sup>86</sup> للإطلاع على تقرير موازنة المواطن يرجى زيارة الموقع الإلكتروني الخاص بدائرة الموازنة العامة الرابط: <http://www.gbd.gov.jo/>

## خامساً: التقارير الدورية:

وهي التقارير التي تُصدرها الحكومة على أساس شهري أو فصلي أثناء تنفيذ الموازنة، لمقارنة الأرقام الفعلية بالأرقام المتوقعة، ويعكس ذلك أهمية التخطيط والأهداف التي بُنيت عليها الموازنة ومدى صحتها وتحديد المشكلات، من مشكلات مؤسسية أم في القدرات أم غيرها من أسباب، وعليه فإن تحليلات المجتمع المدني لهذه التقارير، يُشكل ركيزة أساسية في تقييم الوضع المالي ومدى الحاجة الى تصحيح أو إتخاذ إجراءات.

وعليه فإن من ضمن المؤشرات، أن توفر الحكومات هذه التقارير، وتمكين المجتمع المدني من الوصول إليها، وبإمكان المجتمع المدني أن يجري العديد من التحليلات على مضمون هذه التقارير وبيان مدى جودة التخطيط والتنفيذ لقانون الموازنة وتحديد مواطن الخلل والقصور، كما بالإمكان أن يقدم المجتمع المدني الخيارات والبدائل العلمية والعملية لتجاوز التحديات ويضمن تحسين الأداء، وعليه فإن أهمية هذه التقارير كأداة مهمة في يد المجتمع المدني، تُعبر عن مدى سير الموازنة وفق الإجراءات المُخطط لها، ومدى تأثير الإيرادات بالتوقعات الإقتصادية من عدمه، ومثال ذلك فيما إذا كان من ضمن التوقعات تأثير التصحر على الناتج القومي الاجمالي، فدور المجتمع المدني تحليل التقارير الدورية وبيان حقيقة وجدية هذا التوقع على الناتج المحلي الاجمالي.

كما أنه بالإمكان ان تُشكل هذه التقارير، ركيزة أساسية للمجتمع المدني والرأي العام والبرلمانيين لتحريك الأدوات الرقابية في حال حصول مفارقات في الأرقام الواردة في الموازنة، وما تضمنته التقارير وتقديم تفسيرات واضحة وحقيقية للرأي العام، ومنه أيضاً نستطيع الحكم على قدرة الحكومات على الإستجابة للمتغيرات والمستجدات الإقتصادية، وماذا إتخذت الحكومات من إجراءات على سبيل المثال لمواجهة زيادة الإنفاق ومن أين وكيف ومتى سيتم، وكل ذلك يمكن أن يُشكل أدوات للمجتمع المدني يستند عليها في عمليات التحليل والنقاش العام حول مضمون هذه التقارير. وفي الأردن يتم نشر تقارير تنفيذ الموازنة العامة بشكل ربعي منذ عام 2016 ويتم نشرها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> للإطلاع على هذه التقارير يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني لوزارة المالية على الرابط التالي: [www.mof.jv.jo](http://www.mof.jv.jo).

## سادساً: المراجعة نصف السنوية:

يجب على الحكومة أن تنشر تقريراً نصف سنوياً للأشهر الستة الأولى يتضمن كافة المعلومات الموازنة من حيث الإيرادات والنفقات والمشاريع وكذلك التطورات الاقتصادية التي حصلت وتأثيرها على الموازنة.

وفي هذه المرحلة يُمكن للمجتمع المدني أن يُراقب أولاً مدى إتاحة هذا التقرير للرأي العام ونشره على أوسع نطاق من خلال النشر الإلكتروني وبكافة الوسائل التي تضمن تعميم مضمونه على أكبر شريحة ممكنة لتعزيز الشفافية، وكذلك يُمكن للمجتمع المدني أن يجري التحليلات اللازمة حول مُجريات الموازنة ومضمونها كما سبق الإشارة إليه في المراحل السابقة، وتحديد مدى دقة التوقعات وتأثيرها على الموازنة وقوة التأثيرات الدولية والوطنية على الموازنة وجسامتها ومدى الحاجة إلى إجراء أو إتخاذ أي إجراء تصحيحي.

وهذا النوع من التقارير يُعطي تحليلاً أكثر شمولاً وعمقاً من التحليلات المُستندة إلى التقارير الفصلية أو الشهرية، ويمكن للمجتمع المدني أن يُجري العديد من التحليلات في هذا الشأن مثل:

- ✓ تحليل إعتبارات الإقتصاد الكلي وإنعكاس التغييرات في التوقعات على الموازنة، سواء في الإيرادات أو النفقات
- ✓ تحليل تقييم الأداء المُنجز، لبيان مدى سير الإنجازات كما هي محددة في الموازنة، وهل كافة الإجراءات والأهداف تسير كما هو مُخطط لها، وقياس حجم المنجز من تلك الأهداف.
- ✓ تحليل ومراجعة النفقات والإيرادات، بحيث تقدم مؤسسات المجتمع المدني تحليلاً مفصلاً لهذا الجزء من السنة حول حجم النفقات كما هو متوقع والإيرادات كذلك الأمر.
- ✓ تحليل مدى الحاجة إلى إجراء تصحيحات، وفتح نقاش عام حول مستوى وطبيعة الإجراءات، والمساهمة في تقديم الخيارات والبدائل لهذه الإجراءات التصحيحية، ودراسة وتحليل أي برامج أو نشاط جديد وإنعكاسه على دافعي الضرائب وفئات المجتمع كافة، وحث الحكومات على التعامل بشفافية ومسؤولية تجاه كل هذه التغييرات.

## سابعاً: تقرير نهاية السنة:

تَكمن أهمية التقارير السنوية، بكمية وأهمية المعلومات التي تتضمنها والتي يجب أن تكون تفصيلية، لكي يستطيع من خلالها الجميع معرفة كافة المعلومات المتعلقة بالموازنة وعمليات التنفيذ والتخطيط والإنفاق وغيرها، وآليات تحقيق الأهداف بالنسبة للوزارات والدوائر الحكومية، وهذا من شأنه أن يدعم المجتمع المدني في الدفع والمضي قدماً في إجراء عمليات المناقشات العامة حول التغييرات والتحسينات التي يمكن تنفيذها لتلافي أوجه النقص والقصور وتجنب التحديات والتي من شأنها أن تنعكس على الإقتصاد الوطني والسياسات المالية وتعزز الأداء بشكل عام.

وعليه فإن دور المجتمع المدني في هذه المرحلة ذو طبيعة مزدوجة، إذ يقوم بتنفيذ النشاطات والتحليلات ذات الطابع الرقابي على النفقات والإيرادات والمشاريع وتقييم الأهداف والتوقعات وغيرها من إنعكاسات على الإقتصاد الوطني ومدى نجاح الحكومات في تحقيق برنامجها الإقتصادي، وهذا من شأنه أن يحسن من أساليب وأدوات الحكومات في إدارة المال العام والتعامل مع كافة مراحل الموازنة بشفافية، وتجنب أي تصرفات أو قرارات لا تخدم الصالح العام والتخفيف من فرص الفساد وهدر المال العام أو أي مخالفات في الإجراءات المالية ويعزز دور الأجهزة الرقابية.

كما وتعتبر التقارير السنوية الخطوة الأولى التي يمكن الإستناد عليها لفتح نقاشات وحوارات وطنية شاملة وبناء خطط كسب تأييد وإجراء حزمة من التحليلات والدراسات عن واقع السنة المالية، كل ذلك لتأسيس توجّهات أولية لتجنب هذه التحديات في السنة المقبلة وأخذها بعين الإعتبار والإستفادة منها.

ومن الأمثلة على عمل المجتمع المدني في هذا المجال مؤسسة بحثية تقوم بمراقبة ومساءلة الحكومات عن الخدمات العامة في جنوب افريقيا (PSAM – بسام)<sup>88</sup> ، حيث

<sup>88</sup> موقع الإلكتروني لمنظمة الشراكة الدولية <https://www.internationalbudget.org/>

تقوم بمقارنة الموازنة المنشورة وخطط السياسة المالية بالأداء الفعلي الذي أوردته الحكومة في التقارير وعمل مؤسسات الرقابة، وتقديم تحليلات حول إلتزام المؤسسات في الخطط المالية، وكان تركيز المؤسسة يَنصب على النفقات من خلال بناء نماذج وقواعد توجيهية لعمليات التحليل للوصول الى المعلومات ذات العلاقة، ففي حالات الإنفاق إتبعت نهج طرح الأسئلة، على النحو التالي:

- ✓ هل تميل الوزارة الى الإنفاق الزائد أو الناقص عن المستوى المحدد في السنوات السابقة؟ وهل إنخفض الإنفاق أو زاد عن آخر أربع سنوات؟
- ✓ هل تقدم الوزارة تفسيراً مقبولاً للنفقات المُعلنة عنها؟
- ✓ هل هناك أسباب مهمة أو متكررة للإنفاق الزائد أو الناقص عن المستوى المحدد؟
- ✓ هل تكررت هذه الأسباب سابقاً وقامت الوزارة بإتخاذ إجراءات جديّة لتجنب الإنفاق الزائد ومعالجة أسبابه؟
- ✓ ما هو الأثر الذي أحدثه الإنفاق الزائد وإنعكاسه على المؤسسة وزيادة الأداء والخدمات التي تقدمها الوزارة؟
- ✓ اذا تجاوزت الوزارة الإنفاق المحدد، هل كان الإنفاق مُصرح به؟ وكيف تم تعويضه أو سد العجز به، وهل يؤثر على الأداء العام للوزارة أو لبرامج أخرى؟

### ثامناً: تقرير المراجعة:

يُعتبر هذا النوع من التقارير ذو طبيعة مهمة، لما يتضمنه من وصف دقيق لواقع الموازنة وتقدير لسلامة الإجراءات وحسن أو سوء التنفيذ والتخطيط، من خلال إيراد العديد من التفاصيل الخاصة بعمليات الإنفاق وتقييم سلامتها، وكذلك الإيرادات والقُدرة على تحصيلها، ويتم من خلال هذه التقارير، تسليط الضوء على نقاط القوة والضعف على صعيد

التشريعات المالية والسياسات الحكومية والممارسات، وعياله تُعتبر هذه التقارير مصدراً مهماً للمجتمع المدني في عمليات الرقابة والتحليل.

ويمكن لمؤسسات الرقابة حسب كل دولة أن تقوم بدور مهم جداً في تقدير وتقييم تقارير المراجعة حسب نطاق إختصاص كل منها، والذي يزيد من مصداقية تلك التقارير في حال خضوعها للمراجعة والتدقيق، وعليه يمكن للمجتمع المدني لعب أدوار متعددة حيال هذه التقارير، منها على سبيل المثال:

- الدفع باتجاه تقديم هذه التقارير حسب التشريعات أو النصوص الدستورية الى المؤسسات التشريعية أو الجهات الرقابية إذ تعتمد الحكومات في العديد من الأنظمة الى عدم تقديم هذه التقارير في الوقت والميعاد الدستوري المحدد.
- نشر وإعلان الملاحظات التي تضمنتها تقارير الرقابة أو المراجعة بشكل تفصيلي للرأي العام لبناء توجه وطني ورأي عام يُمارس الرقابة الشعبية على المؤسسات الرسمية ويكون شريك في عمليات الرقابة وبناء الخطط المستقبلية.
- تقديم ونشر ملخصات وتقارير للسلطات التشريعية والرأي العام عن حالات الهدر وسوء الإدارة والفساد التي وردت في التقارير.
- تقديم ملخصات وتحليلات للحالات التي عجزت عن رصدها المؤسسات الرقابية أو في الوصول الى المعلومات أو الصعوبات التي تحول دون قدرة المؤسسات الرقابية عن الوصول ورصد المخالفات أو تحليل واقع الحال.
- تقديم تحليلات مقارنة لعمل المؤسسات الحكومية، سواء لذات المؤسسة لسنوات سابقة أو مع مؤسسات أخرى، لبيان وتحديد أوجه الخلل والتحديات التي تواجهها في عملها.
- العمل على حث ودفع السلطة التشريعية لإتخاذ الإجراءات الرقابية والتشريعية اللازمة، لضمان تنفيذ التوصيات ودراسة تلك التقارير بشكل مفصل وتطوير منهجية متابعة وتقييم لضمان إزالة المخالفات وعدم تكرارها وملاحقة مُرتكبي الجرائم في

حال رصد عمليات فساد. وهذا يتطلب نهج شراكة مع اللجان البرلمانية المختصة والمجتمع المدني وعقد جلسات النقاش العام المفتوحة للإستماع الى التحليلات المقدمة من المجتمع المدني.

## ثانياً: أدوار للمجتمع المدني ذات بعد إستراتيجي

في هذا المحور يمكن للمجتمع المدني القيام بأدوار تختلف وفق سياق كل دولة، وتتعلق بالتشريعات والسياسات بشكل رئيسي والأطر المؤسسية وطبيعة الإختصاص والمهام وتنظيم الأدوار وغيرها من مسائل ذات بعد إستراتيجي، يمكن الحديث عنها على النحو التالي:

### أولاً: على مستوى التشريعات

تنطلق هذه الأدوار من مستويات التشريعات والصلاحيات والتنظيم ومن ذلك على سبيل المثال:

- مراجعة الصلاحيات الدستورية وتنظيم العلاقات بين السلطات التنفيذية والتشريعية.
- الدفع باتجاه زيادة صلاحيات السلطة التشريعية في مراحل إعداد الموازنة.
- الدفع باتجاه أن يتضمن الدستور نصوصاً لشكل الإقتصاد الوطني وتوجهاته ومبادئه.
- تحليل الصياغة التشريعية الخاصة بقانون الموازنة العامة ومدى إنسجامه مع الضوابط الدستورية وحقوق المواطن الإقتصادية والمدنية والإجتماعية.
- الدفع باتجاه تعزيز صلاحيات المؤسسات الرقابية، ولا سيما ديوان المحاسبة ودائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، وتوسيع آليات عملها بما يتواءم مع المؤشرات العالمية من حيث الحصانة والإستقلال المؤسسي ونشر التقارير والمعلومات.



- الدفع باتجاه توحيد قانون الموازنة العامة بحيث يتم البحث عن الخيارات والبدائل التي من شأنها أن تدمج قانون موازنات الوحدات الحكومية المستقلة في قانون الموازنة العامة، باعتبار وجود قانونين للموازنة يُشكل إخلالاً جوهرياً بالشفافية والمساءلة والمشاركة، والعدالة وسيادة القانون.

## ثانياً: على المستوى المؤسسي

- تقديم الخيارات والبدائل وفتح النقاش الوطن حول تطوير الأطر المؤسسية وآليات العمل والإستجابة لكافة المؤشرات التي من شأنها أن تضمن الشفافية والمشاركة والمساءلة.
- الدفع باتجاه الإستفادة من وسائل التكنولوجيا الحديثة في عمليات وإجراءات إعداد الموازنة في كافة مراحلها وبما يعزز الرقابة الشعبية وإشراك الجمهور.
- تطوير آلية رسمية مؤسسية تضمن إشراك المجتمع المدني في رسم السياسات المالية والموازنة العامة.
- تطوير إجراءات تضمن إشراك المجتمع المدني في مراحل إعداد موازنات المحافظات " اللامركزية" وفقاً لأسس ومعايير وقواعد مرجعية واضحة.
- تطوير آليات وإجراءات تقديم الآراء والمقترحات والبلاغات من جمهور المواطنين والمجتمع المدني وقياس الرأي العام ومدى الرضا العام والتوجهات العامة لتحديد أولويات المواطن.
- الدفع باتجاه ممارسة السلطة التشريعية الصلاحيات المتأاحة لها دستورياً بالشراكة مع المجتمع المدني في مراحل المناقشة العامة للموازنة، وتبني قواعد مرجعية لتنظيم عملية المشاورات مع اللجان البرلمانية المختصة.

- ولا بد من التأكيد على الأدوار المهمة التي يمكن أن يلعبها المجتمع المدني في مراقبة موازنات الحكومات، حيث ان الدولة الأردنية إتجهت الى اللامركزية أو الإدارة المحلية وبموجب القوانين، يقع من ضمن إختصاص مجالس المحافظات إقرار موازنة المحافظة وفق السقوف المالية المُعتمدة من دائرة الموازنة العامة، الأمر الذي يمكن للمجتمع المدني أن يُمارس كافة الأدوار التي سبق الحديث عنها خلال كافة مراحل إعداد موازنة المحافظات، والدفع بإتجاه أن تكون هذه الموازنات تعبيراً حقيقياً عن إحتياجات المواطنين وفق الأولويات التنموية التي يتم إقرارها وفق الخطط الإستراتيجية وأدلة الإحتياجات التنموية.

## قائمة المصادر والمراجع:

### أولاً: القوانين والأنظمة

- 1- الدستور الاردني وفقاً لآخر التعديلات
- 2- قانون الموازنة العامة لعام 2019
- 3- قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام 2019
- 4- قانون ديوان المحاسبة وفقاً لآخر التعديلات
- 5- مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020
- 6- مشروع قانون الموازنات للوحدات الحكومية لعام 2020
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني

### ثانياً: الكتب والدراسات:

- (1) الدكتور جهاد الخصاونة , كتاب بعنوان "علم المالية العامة والتشريع الضريبي -بين النظرية والتطبيق-"، ط 1، 2010 دار وائل للنشر ص 27.
- (2) الدكتور عصام بشور، كتاب بعنوان "المالية العامة والتشريع المالي"، ط 2، منشورات جامعة دمشق، ص 93.
- (3) الدكتور رمسيس تكللا، كتاب بعنوان "الأسس الحديثة لعلم المالية العامة"، دار الفكر العربي، ص 54
- (4) الدكتور جهاد سعيد خصاونة، كتاب بعنوان "مطرح الضريبة على الدخل في التشريع الضريبي الاردني-دراسة تحليلية"، نقابة المحامين الاردنيين
- (5) الدكتور محمد سعيد فرهود، كتاب بعنوان "علم المالية العامة، معهد الادارة العامة"، الرياض. وكذلك دليل المواطن للموازنة العامة 2019.
- (6) الدكتور هاشم الجعفري، كتاب بعنوان "مبادئ المالية العامة والتشريع المالي"، ط3.
- (7) الدكتور محمد عبدالحليم عمر، كتاب بعنوان "ادارة الدين العام"، جامعة الازهر، مصر
- (8) الدكتورة زينب عوض الله، كتاب بعنوان "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان
- (9) محمد ابراهيم قطب، كتاب بعنوان "الموازنة العامة للدولة"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط 3، القاهرة.
- (10) فريدريك جيسون (Gibson)، كتاب بعنوان "تحليل القوائم المالية"، طبعة 11، لعام 2013
- (11) أ.د عبدالرزاق شحادة وآخرون، كتاب بعنوان "المحاسبة الحكومية"، الاردن، 2011
- (12) الدكتور لبيب شقير، كتاب بعنوان "المالية العامة"، القاهرة، ط 2.
- (13) الدكتور محمود رياض عطيه، كتاب بعنوان " موجز المالية العامة" ، دار المعارف للنشر.

- 14) هوك HOCK كتاب بعنوان " CMA"، لسنة 2016
- 15) عبدالله سلام ومحمد مهنا، كتاب بعنوان " المحاسبة الحكومية والقومية (النظرية والتطبيق)", مصر
- 16) الدكتور سليمان اللوزي، والدكتور فيصل مرار، كتاب بعنوان "ادارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق"، دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- 17) محمد شوقي بشادي، كتاب بعنوان "المحاسبة الحكومية"، لبنان.
- 18) منتدى الاستراتيجيات الاردني، دراسة بعنوان "الموازنة الموجهة بالنتائج"، 2016
- 19) ملخص سياسات عامة، بعنوان "دور المجتمع المدني ضروري لتعزيز المساءلة في الموازنة العامة"، المركز اللبناني للدراسات، العدد 8 كانون اول 2013.
- 20) عبد الفتاح الجبالي، دراسة بعنوان "المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2012.
- 21) مهند السلطان، واحمد البكر، دراسة بعنوان "دراسة وصفية لمفهوم الناتج المحلي الاجمالي"، مؤسسة النقد العربي السعودي، 2016
- 22) الدار العربية للتنمية الإدارية، دراسة بعنوان "التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء"، تركيا، عام 2015.
- 23) سائدة الكيلاني، باسم سكجها، دراسة بعنوان " نحو شفافية اردنية"، مؤسسة الارشيف العربي، عمان ، الاردن
- 24) محمد فتحي حامد، أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة ماجستير، 2017 ، معهد التخطيط القومي، مصر.
- 25) اياد سلامة بكرن، نظام صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة (دراسة حالة: قطاع غزة)، 2012، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 26) عبير كفارنة، المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة في المرافق الحكومية في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة.

### ثانياً: المواقع الإلكترونية:

- 1- الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة، الرابط: <http://www.gbd.gov.jo>
- 2- الموقع الإلكتروني ائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة – أمان – فلسطين، الرابط: <https://www.aman-palestine.org>
- 3- المجلس الاوروبي، الرابط: <https://www.coe.int/>
- 4- الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، الرابط: [www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo)
- 5- الموقع الإلكتروني لـديوان المحاسبة، الرابط: <http://www.audit-bureau.gov.jo/ar/pages/default.aspx>
- 6- الموقع الإلكتروني لمنظمة الشراكة الدولية، الرابط: <https://www.internationalbudget.org/>
- 7- موقع الإلكتروني لـ GIFT، الرابط: <http://guide.fiscaltransparency.net/>
- 8- مسح الموازنة المفتوحة، الرابط: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>
- 9- منظمة مجتمعية في افريقيا، الرابط: [www.ieakenya.or.ke](http://www.ieakenya.or.ke)
- 10- الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتعاون الدولي <https://www.mop.gov.jo/>

## رابعاً: التقارير والأدلة:

- 1- تقرير منظمة الشراكة الدولية لعام 2018
- 2- دليل المواطن للموازنة العامة، الصادر عن دائرة الموازنة العامة في الاردن لعام 2019
- 3- دليل دورة الموازنة العامة ، الصادر عن دائرة الموازنة العامة، 2018
- 4- دليل إجراءات إعداد موازنات المحافظات 2018
- 5- دليل المساءلة المجتمعية صادر من البنك الدولي.
- 7- دليل الموازنة الموجهة بالنتائج ، الصادر عن المجلس الاوروبي /<https://www.coe.int/>
- 8- سلسلة Miller, دليل بعنوان " المحاسبة الحكومية"، 2012
- 9- الإنتاج والتدفقات والأرصدة المالية في نظام الحسابات القومية، منشورات الأمم المتحدة، المصرف المركزي الأوروبي، ادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الشعبة الإحصائية، السلسلة رقم 113.

ملحق رقم 1: خلاصة مشروع الموازنة العامة لعام 2020

خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية 2020			
( بالدينار )			
المبلغ	البيانات	المبلغ	البيانات
	<u>الإيرادات</u>		<u>النفقات</u>
7,754,000,000	الإيرادات المحلية	8,382,967,000	النفقات الجارية
5,651,000,000	الإيرادات الضريبية	2,352,820,000	الجهاز المدني
2,103,000,000	الإيرادات غير الضريبية	1,394,359,000	الجهاز العسكري
		1,247,818,000	جهاز الأمن والسلامة العامة
806,890,000	المنصَح الخسارية	3,387,970,000	النفقات الأخرى
		1,458,000,000	التقاعد والتعويضات
		1,254,000,000	قوائد الدين العام
		130,000,000	الدعم بما فيه الدعم التقني ودعم الإعلاف
		19,970,000	دعم الوحدات الحكومية
		90,000,000	المعالجات الطبية
		90,000,000	دعم الجامعات الأردنية الحكومية
		146,000,000	المعونة التقنية المتكررة
		70,000,000	تسديد التزامات سابقة
		130,000,000	إعادة هيكلة الرواتب
		1,424,989,000	النفقات الرأسمالية
		278,908,325	مشاريع مستمرة
		814,882,605	مشاريع قيد التنفيذ
		331,198,070	مشاريع جديدة
8,560,890,000	مجموع الإيرادات العامة	9,807,956,000	مجموع النفقات العامة
1,247,066,000	عجز الموازنة		
موازنة التمويل			
المبلغ	المصادر *	المبلغ	الاستخدامات
886,250,000	إصدار سندات اليورو وسندات محلية بقرنات	1,247,066,000	تسديد عجز الموازنة
71,150,000	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	520,981,301	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
1,380,027,000	قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	1,169,850,000	إطفاء سندات اليورو وسندات محلية بقرنات
3,774,356,450	القروض الداخلية	221,768,000	سلف وزارة المظلة لسلطة المياه
		198,385,000	تسديد أقساط القروض الداخلية للمستحقة على سلطة المياه
		128,733,149	إسقاط قروض معجلة العائدات الحكومية
		2,625,000,000	إطفاءات الدين الداخلي
6,111,783,450	المجموع	6,111,783,450	المجموع

## ملحق رقم 2: بلاغ الموازنة العامة<sup>89</sup> لعام 2020

بلاغ رسمي رقم (١٨) لسنة ٢٠١٩

لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية  
ومشروع نظام تشكيلات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠٢٠

لغايات استكمال اعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات  
الوحدات الحكومية ومشروع نظام تشكيلات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية  
لعام ٢٠٢٠. وقيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية باعداد مشاريع موازنتها  
بما يلبي احتياجاتها الفعلية للوصول الى تقديرات واقعية تستند الى الاولويات الوطنية  
لغايات النهوض بها، وتحافظ على المكتسبات التي تحققت استكمالاً لمسيرة الإصلاح  
والبناء والتطوير.

وبهدف مواصلة تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والمالية، الهادفة الى تعزيز الإيرادات  
المحلية وترشيد وضبط الانفاق العام وصولاً الى تحسين كفاءة تخصيص الموارد المالية  
المتاحة للوصول الى موازنة عامة تستند الى نهج الموازنة الموجهة بالنتائج ضمن  
الاطار المالي متوسط المدى مع مراعاة الابعاد الاجتماعية في ضوء مواصلة العملية  
الإصلاحية من خلال تعزيز شبكة الامان الاجتماعي وتقديم الدعم لمستحقيه من ذوي  
الدخل المحدود والمتوسط.

ولضمان تخصيص الموارد المالية المتاحة وفقاً للاولويات الوطنية وبشكل يضمن  
توزيع مكاسب التنمية على جميع محافظات المملكة، لضمان نجاح نهج اللامركزية في  
تحقيق الهدف المنشود وتمكين المواطنين في المحافظات من المشاركة في صنع القرار

١

<sup>89</sup> تم عرض اول ثلاث صفحات منه، للإطلاع يُرجى زيارة الموقع الالكتروني لدائرة الموازنة العامة

<http://gbd.gov.io/ar/Page/Index/circulars>

التنموي من خلال تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم التنموية وتحقيق مطالبهم بما يعزز من جودة ونوعية الخدمات المقدمة لهم. وضمن هذا السياق، فقد تم تحديد السقف الاجمالي للموازنات الرأسمالية للمحافظات للسنة المالية ٢٠٢٠ وتوزيعه بين المحافظات وفق الآلية المعتمدة لهذه الغاية والتي تستند الى اسس ومعايير واضحة وشفافة. وقد تم تحديد السقف الكلي للإنفاق العام وكذلك سقف الإنفاق لكل وزارة ودائرة ووحدة حكومية بما في ذلك سقف المحافظات لعام ٢٠٢٠، حيث تم الاستناد في اعداد تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠٢٠ إلى مجموعة من التوجهات من أبرزها ما يلي :

١. استكمال متطلبات برنامج الإصلاح المالي والهيكلية الحالي، والبدء بالاعداد لبرنامج اصلاح اقتصادي ومالي بالتشارك مع كافة الجهات والفعاليات الوطنية المعنية بهدف التوصل الى توافق وطني حول البرنامج لتحفيز النمو الاقتصادي وابداع بيئة استثمارية جاذبة ومحفزة لمشاركة القطاع الخاص في مسار التنمية ومعالجة المعوقات التي تحول دون تحقيق الاهداف المنشودة.
٢. الالتزام بتنفيذ أولويات عمل الحكومة ضمن المحاور الاساسية المتمثلة بدولة القانون والإنتاج والتكافل، ووفقاً لمؤشرات قياس اداء صممت لهذه الغاية.
٣. تسريع وتيرة انجاز الخطط والإجراءات والمشاريع التي تنفذها الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية لدعم الاقتصاد الأردني بما يعزز الثقة بالاقتصاد الاردني وقدرته على استقطاب الاستثمارات المحلية والعربية والاجنبية.



٤. التأكيد على سياسة تقييم الأثر للتشريعات والسياسات قبل إقرارها كممارسة ملزمة في عمليات صنع السياسات واعداد التشريعات، بما يساهم في اتخاذ القرارات بناءً على بيانات وأدلة سليمة، وبما يفضي إلى دعم وتحسين بيئة الأعمال والنمو المستدام والنمو الاقتصادي.

٥. تعزيز نهج اللامركزية ومعالجة التحديات التي تواجه مجالس المحافظات بما يضمن تمكين المجتمعات المحلية من تحديد احتياجاتها وأولوياتها التنموية وتعزيز مشاركتها في صنع القرار التنموي وبالتالي دورها في تحقيق التنمية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

٦. التأكيد على نهج الموازنة الموجهة بالنتائج وتعزيز هذا المفهوم لدى جميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للتمكن من تحقيق النتائج المرجوة من المخصصات المالية المرصودة للبرامج التي تتولى تنفيذها، وبما يتوافق مع أهداف برنامج النهضة والبرنامج الوطني للإصلاح المالي والاقتصادي.

٧. تحسين البيئة الاستثمارية وتذليل العقبات التي تحول دون تدفق الاستثمار، وتشجيع المغتربين الأردنيين على الاستثمار واستقطاب أكبر عدد ممكن من المستثمرين وتوطين الاستثمارات القائمة، وإطلاق مجموعة من الخدمات الإلكترونية بهدف تعزيز الإجراءات والتسهيل على المستثمرين، ومتابعة القضايا والتحديات التي تواجههم والسعي إلى حلها وتبسيط الإجراءات.

الملحق رقم 3: خلاصة مشروع موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية لعام 2020

الخلاصة المجمعّة لموازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2020			
(بالدينار)			
المبلغ	البيــــــــــــــــان	المبلغ	البيــــــــــــــــان
	<u>النفقات</u>		<u>الإيرادات</u>
1,113,990,000	إيرادات بيع السلع والخدمات	1,068,039,000	النفقات الجارية
61,883,000	إيرادات دخل الملكية	307,972,000	تعويضات العاملين
27,808,000	الإيرادات المختلفة	568,705,000	استخدام السلع والخدمات
28,145,000	دعم حكومي	167,717,000	فوائد القروض الداخلية والخارجية
70,100,000	المنح الخارجية	23,645,000	النفقات الأخرى
		495,915,000	النفقات الرأسمالية
		367,465,000	تمويل داخلي *
		8,175,000	دعم حكومي
		50,175,000	قروض خارجية
		70,100,000	منح خارجية
1,301,926,000	مجموع الإيرادات	1,563,954,000	مجموع النفقات
262,028,000	صافي العجز قبل التمويل		
موازنه التمويل المجمعه			
المبلغ	المصادر **	المبلغ	الاستخدامات
128,862,000	مجموع الوفر قبل التمويل	390,890,000	مجموع العجز قبل التمويل
50,175,000	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	338,404,000	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة
448,528,000	مستحقات القروض الداخلية	41,946,000	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
336,043,000	استخدام احتياطات لتسديد التزامات	38,954,000	تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة
234,549,000	أخرى	387,253,000	احتياطات لتسديد التزامات
		710,000	أخرى
1,198,157,000	المجموع	1,198,157,000	المجموع

معاً للقضاء على الفساد  
TOGETHER TO END CORRUPTION

---

[www.rasheedti.org](http://www.rasheedti.org)

