

# التقرير النهائي لمناقشات مشروع قانون الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية

## 2017



يصدر عن  
مركز الحياة - راصد



عمل هذا التقرير على توثيق وقياس أداء أعضاء مجلس النواب الأردني الثامن عشر خلال فترة المناقشات والتصويت على كل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الوحدات الحكومية للسنة المالية 2017

# التقرير النهائي لمناقشات مشروع قانون الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧

يصدر عن  
راصد لمراقبة البرلمان  
مركز الحياة – راصد

كانون ثاني / يناير ٢٠١٧



## المحتويات

الصفحة	العنوان
٥	الملخص التنفيذي
٩	Executive Summary
١٣	التقرير النهائي لمناقشات مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية لسنة ٢٠١٧
١٥	الفصل الأول: الخلفية العامة
٢٧	الفصل الثاني: التصنيف الدولي للأردن على مقياس شفافية الموازنة
٣١	الفصل الثالث: مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧
٣٥	الفصل الرابع: أداء اللجنة المالية في مجلس النواب
٣٩	الفصل الخامس: التقييم الكمي لأداء أعضاء مجلس النواب خلال مناقشة الموازنة ٢٠١٧
	الفصل السادس: السلوك التصويتي لأعضاء مجلس النواب على الموازنة العامة
٤٣	وموازنة الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧
٤٩	الفصل السابع: التقييم النوعي لأداء أعضاء مجلس النواب في إقرار موازنة ٢٠١٧
٥٥	الفصل الثامن: التقييم النوعي لأداء الكتل البرلمانية في إقرار موازنة ٢٠١٧
٥٩	الفصل التاسع: أداء البرلمانيات خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٧
٦٣	الفصل العاشر: الاقتراحات النيابية لزيادة الإيرادات



## الملخص التنفيذي

عمل راصد على إعداد تقرير خاص بنتائج تقييم الأداء البرلماني في المناقشات والتصويت على الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية المستقلة للعام ٢٠١٧، أن نسبة النواب الذين وافقوا على إقرار قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ قد وصلت إلى (٥٦,٦%) من إجمالي الحضور الذي وصل إلى ١٢١ نائباً عند التصويت.

كما بينت النتائج أن مجلس النواب أقر قانون موازنات الوحدات الحكومية بنسبة (٥٢,٤%) من إجمالي الحضور الذي وصل إلى ١٢٢ نائباً عند التصويت، ويتناول الفصل السادس من هذا التقرير السلوك التصويتي لأعضاء مجلس النواب الثامن عشر على قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧.

ومن الجدير بالذكر أن الآلية التي تم اتباعها للتصويت على قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية لم تراعى أسس الشفافية البرلمانية، حيث ان العملية قد جرت بسرعة كبيرة كما ان الأمانة العامة لم تقم بالكشف عن أعداد المصوتين حيث اكتفى رئيس المجلس بالنظر إلى المصوتين والإشارة إلى أن المصوتين بالموافقه هم أغلبية دون الإعلان عن أعداد الموافقين وغير الموافقين بشكل تفصيلي وتؤثر هذه الممارسة على شفافية العمل البرلماني ويحد من انفتاح القواعد الانتخابية على أداء ممثليهم بالبرلمان، ويعمل فريق «راصد» على تفحص الصور والتسجيلات المرئية التي وثقها الراصدون في الميدان وذلك لاستكمال معرفة السلوك التصويتي لجميع النواب.

وقد أمضى مجلس النواب أمضى (٢٠ ساعة و ٣٥ دقيقة) على مدار خمسة أيام لمناقشة وإقرار الموازنة، حيث قدمه (١٠٧) نواب كلمات أثناء مناقشة قانوني الموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات الحكومية من أصل (١٣٠) نائب.

وفي سياق تحليل محتوى الكلمات النيابية بينت النتائج أن نسبة النواب الذين رفضوا رفع الدعم وزيادة الأسعار قد وصلت إلى (٧٩%) فيما طالب ما نسبته (٧٥%) من إجمالي المتحدثين بضرورة دعم جيوب الفقير وإيجاد حلول للبطالة، كما طالب ما نسبته (٤٩%) من إجمالي المتحدثين بضرورة تخفيض النفقات الحكومية، فيما طالب ما نسبته (٣٥%) و (٢٩%)



من النواب بزيادة رواتب القوات المسلحة وزيادة رواتب المدنيين على التوالي، وقد طالب (٢٠٪) من المتحدثين بـإلغاء الإعفاءات الطبية.

وطالب (٥٢٪) من إجمالي النواب المتحدثين بضرورة تعزيز وتطوير آليات الحد من التهرب الضريبي، كما طالب ما نسبته (٤٠٪) من المتحدثين بتعزيز الرقابة والمحاسبية على الأجهزة الحكومية، علماً بأن ما نسبته (٧٪) فقط من المتحدثين طالبوا بضرورة مناقشة تقارير ديوان المحاسبة والوقوف على ما يرد فيه بشكل تفصيلي.

وقدم النواب (٩٥٨) توصية خلال المناقشات، حيث بلغت نسبة التوصيات المتعلقة بالسياسات الوطنية (٥٨٪) من إجمالي التوصيات، بينما وصلت نسبة التوصيات الخدمية والمتعلقة بالدوائر الانتخابية للنواب (٤٢٪) من إجمالي التوصيات، مثل تركيب عدادات ماء لحوالي ٣٠٠ منزل، توفير باص لنقل الموتى، ملء الشواغر الموجودة في بعض المؤسسات الخدمية، توفير منح دراسية، دعم الاحتياجات اللوجستية لبعض البلديات مثل آليات وضغطات وبكبات.

وتبين أن (٢٤٪) من الأرقام التي أوردتها النواب خلال مداخلاتهم لم تكن دقيقة، وقد اعتمد راصد منهجية مقارنة الأرقام التي وردت في مداخلات المتحدثين مع الأرقام الواردة في كل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للتأكد من دقتها.

وتقدمت الكتل البرلمانية بـ (١٢٦) توصية، حيث مثلت جميعها مطالباً تعلق بالسياسات المالية الحكومية على المستوى الوطني ومطالباً تتعلق بزيادة رواتب وأجور الموظفين المدنيين والعسكريين، ولم تظهر أي من الكتل البرلمانية التزاماً من أعضائها في الكلمة التي قدمتها الكتلة باسمها، حيث قدم أعضاء الكتل البرلمانية كلمات فردية ويبين الفصل الثامن نسب التزام أعضاء الكتل البرلمانية بكلمات كتلهم.

ووافق (٤٥٪) من السيدات البرلمانيات من أصل (٢٠) سيدة برلمانية على قانون الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧، وقد تحدثت (١٧) برلمانية خلال الجلسات الخاصة بمناقشة




مشروع الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية، حيث طالبت ما نسبته (٨٢٪) من اجمالي المتحدثات بدعم جيوب الفقر ومكافحة البطالة، فيما طالبت (٦٥٪) من السيدات المتحدثات بضرورة مكافحة الفساد، و طالبت ما نسبته (١٨٪) من السيدات المتحدثات بدعم قضايا المرأة.

وقدم النواب مجموعة من الاقتراحات ضمن مداخلاتهم كبدايل لفرض ضرائب جديدة على المواطنين، والتي بحسب تقديرهم تشكل إيرادات للخزينة قد تبلغ ٤,٣٤٧ مليار دينار أردني، علماً بأن التوصيات والاقتراحات التي قدمها النواب غير ملزمة للحكومة بتنفيذها ما لم تترجم داخل مواد قانون الموازنة العامة وهو ما لم يحدث خلال مناقشات الموازنة.

وقد قام فريق راصد وبشكل موازي على تتبع تصنيف الأردن في مؤشر شفافية الموازنة ليتبين أن الأردن قد تراجع في التصنيف للمركز ٥٥ في العام ٢٠١٥ مقارنة بالمركز ٥٧ في العام ٢٠١٢، ويذكر أن هذا التصنيف هو المقياس المستقل والمقارن الوحيد الذي يقيس شفافية ومشاركة ورقابة الموازنات بشكل دوري على المستوى العالمي، ويهدف هذا المسح على تقييم تواجد وشمولية وثائق الموازنة الاساسية الثمانية التي يجب على الحكومات نشرها وفقاً للمعايير العالمية.



## Executive Summary



RASED's team drafted a report on the results of the Parliament's performance during the discussion and voting on the public budget and the independent governmental units' budgets report for 2017, the report shows that the percentage of the members of Parliament who agreed on the public budget of the financial year of 2017 was 52% of the overall attendees, who were 124 members on voting day. The report also showed the percentage of MP's who agreed on the independent governmental units' budgets was 52.4% of the overall attendees, who were 122 members on voting day. The 6th chapter of the report addresses the voting demeanour of the members of the 18th Parliament on the public budget for the year 2017.

RASED technical team has matched the visual records of the MPs' faces to their names in the voting record, creating the list showcasing the full names and the voting demeanour of all members . It is worth mentioning that the voting process did not take parliamentary transparency into account; but rather was done very hastily, as the Parliament did not make the voters' list available, the speaker simply indicated the majority was approving, without announcing the number of approving and disapproving members. This practice affects the transparency and limits citizens' knowledge of their representatives' performances. RASED's team thus examined the pictures and visual data in order to get a better picture of the representatives' behaviour.

The parliament spent a total of 20 hours and 35 minutes over the span of 5 days discussing and eventually voting on the budget. 107 out of the 130 MP's spoke during the discussions. After analysing the members' speeches, the results show that 79% of the members refused lifting subsidies




and increasing prices. On the other hand, 75% of all speakers demanded supporting poverty pockets and finding solutions for unemployment. 45% of speakers demanded cutting down government spending. 35% and 29% demanded increasing the salaries of armed forces and increasing civilians' salaries respectively. 20% of speakers demanded keeping the medical exemptions.

52% of the overall speakers stressed the importance of enhancing and developing the mechanisms to combat and reduce tax evasion. 40% of the speakers called for strengthening oversight and accountability for governmental agencies. As for the report of the Audit Bureau and the importance of discussing its content in detail, only 7% of the speakers requested it.

The members presented 958 demands during the budget discussions, 58% of them were concerning national policies. 42% of all the demands were on providing services for the electoral constituencies on a local level, such as installing water meters for 300 houses, providing a bus for funeral use, filling the vacancies in some service institutions, providing scholarships and supporting the logistic needs of some of the municipalities like supplying them with machines, compressors and pickup trucks.

The report also encompasses the results of auditing the numbers mentioned in the MP's interventions during the budget's discussions. The results show that 24% of the numbers mentioned were not accurate. RASED used the numbers stated in the public budget bill and the bill of the governmental units' budget as a reference for comparison.



The report also shows that the sum of the demands presented by the parliamentary blocs were 126 demands, all of which were concerning financial public policies on the national level and increasing salaries for both civilians and armed forces. None of the parliamentary blocs' members showed any signs of commitment to their platforms; whereas Parliamentary blocs' members spoke individually, and the 8th chapter represents the percentage of members committing to the speeches of their blocs.

When it comes to the female parliament members, 45% of the 20 members agreed on the 2017 budget. 17 of them spoke during the discussions, 82% of them demanded supporting poverty pockets and combating unemployment and 65% of all female speakers demanded combating corruption. 18% of the female speakers demanded supporting women's issues.

The report mentions the suggestions presented by the MP's as alternatives to taxing the citizens, which based on their estimations, will constitute treasury revenue for that might reach 4.347 Billion Jordanian Dinars. This, however, is keeping in mind that the government is not obliged to take the MP's suggestions and recommendations into consideration unless they are incorporated within the articles of the public budget law which they weren't.

RASED's team also tracked Jordan's ranking on the International Transparency Budget Index, which shows that Jordan fell two rankings back to 55th globally in 2015 compared to 57th in 2012. The International Transparency Budget Index is an independent measuring system that measures and evaluates budgets' transparency, contribution and supervision on an international level. It aims to assess the presence and comprehensiveness of eight key budget documents that the governments must publish according to international standards.



# التقرير النهائي لمناقشات مشروع قانون الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧





## الفصل الأول

### الخلفية العامة



## الباب الأول: تقديم حول الموازنات الوطنية

تعرف الموازنة العامة للدولة على أنها بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها معبراً عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة، وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة، وتعني كلمة الموازنة العامة: الإيرادات والنفقات العامة للدولة، واستخدام لفظ الموازنة لأول مرة في بريطانيا ويقصد به مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة الذي هو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية. كما قد عرّف القانون الفرنسي موازنة الدولة على أنها «القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعباءها»، وعرّفها القانون البلجيكي على أنها «بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية». وتعتبر كل من بريطانيا وفرنسا من الدول التي طورت مفهوم الموازنة العامة مع تطور مفهوم الدولة ووظائفها بعد الأزمة الاقتصادية في ١٩٢٩ في أوروبا وقد عرف القانون الاردني تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بأنها « برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، وتشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها ، والنفقات والمدفوعات المختلفة والتي تصدر سنويا بقانون».

وتشكل الموازنات العامة انعكاساً مباشراً لخطة إدارة الدولة، ليس على الصعيد الاقتصادي والمالي فحسب، بل على الصعيدين الإداري والتنفيذي، إذ أن الموازنة العامة تعمل على تأطير توزيعات الإيرادات المالية على برامج الدولة في جانبي الإستدامة والتنمية، وبذلك فإن الموازنة العامة توفر- في الوضع المثالي - وبدرجة عالية من الدقة مجموعة المؤشرات المعيارية إلى قدرة السلطة التنفيذية على تحقيق الوعود التنموية في كل عام.

تختلف أساليب إعداد الموازنات العامة للدول حول العالم، فهناك «موازنة البنود» التي يعتمد عليها الأردن والتي تمثل الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنات العامة، حيث اهتم هذا الأسلوب بالجانب الرقابي، ففي ظل هذه الموازنة يتم التركيز على الاعتمادات بحيث تأتي الموازنة في شكل اعتمادات وبنود ويتم التأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها. وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية، إلا أن هذا الأسلوب قد اهتم بالجانب الرقابي أكثر من الإهتمام



بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها ومدى كفاءة تلك الخدمات في تحقيق أهدافها، حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها.

## الباب الثاني: مراحل الموازنة العامة في الأردن وإطارها القانوني

تعد دورة الموازنة العامة في الاردن – كما في العديد من الدول – بأربع مراحل رئيسية، هي: إعداد الموازنة، وإقرارها وتنفيذها ومراقبة تنفيذها، كما أن هذه المراحل تنظم من قبل الإطار الدستوري والقانوني ويتم تحديد المسؤوليات وآليات التنفيذ والجهات المسؤولة حسب هذه الأطر على مر السنة المالية.

### أولاً: إعداد الموازنة

- تمر عملية إعداد الموازنة العامة في الاردن بعدد من المراحل يمكن إيجازها على النحو التالي:
١. مراجعة السقوف الأولية للوزارات والدوائر الحكومية، وتحديث المؤشرات الإقتصادية الكلية.
  ٢. الطلب من الوزارات والدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازاناتها للمدى المتوسط وبموجب تعميم صادر عن دولة رئيس الوزراء متضمناً اعتماد سقوف جزئية أولية لكل وزارة ودائرة حكومية لغايات إعداد مشاريع موازاناتها بهدف تقليص الفجوة لأكبر قدر ممكن بين السقوف النهائية التي سيتم تزويدها للوزارات والدوائر الحكومية وبين طلباتها.
  ٣. قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازاناتها متضمنة مشاريعها وبرامجها بصورة تفصيلية.
  ٤. دراسة ومراجعة مشروعات موازانات الوزارات والدوائر الحكومية من قبل دائرة الموازنة العامة وبالتعاون والتنسيق مع الوزارات والدوائر الحكومية.
  ٥. تحديد سقوف الإنفاق النهائية للوزارات والدوائر الحكومية.
  ٦. مراجعة نماذج الموازنة وتعديلها عند اللزوم.
  ٧. إعداد مسودة بلاغ إعداد الموازنة مرفقاً بسقوف الموازنة ونماذج الموازنة.
  ٨. قيام رئيس الوزراء بإصدار بلاغ إعداد الموازنة.
  ٩. إرسال بلاغ إعداد الموازنة لجميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية مرفقاً بنماذج الموازنة، ومرفقاً كذلك بسقوف موازنة الوزارات والدوائر.

١٠. قيام الوزارات والدوائر الحكومية بإرسال مشاريع موازنتها إلى دائرة الموازنة العامة وقيام محلي الموازنة بمراجعة هذه المشاريع للتأكد من مطابقتها للسقوف المحددة في بلاغ الرئاسة.

١١. قيام محلي الموازنة بإدخال مشاريع الموازونات على الحاسوب وسحب مشروع القانون وتدقيقه وإرساله إلى وزير المالية للموافقة عليه.

١٢. عرض مشروع قانون الموازنة العامة على المجلس الاستشاري للموازنة للموافقة عليه ومن ثم إقراره من مجلس الوزراء.

١٣. رفع مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة للسير بإقراره وحسب المراحل الدستورية.

### ثانياً: إقرار الموازنة

تعد مرحلة إقرار الموازنة المرحلة الأهم في دورتها خلال السنة المالية، إذ أن الموازنة في هذه المرحلة تخضع لدراسة اللجنتين الماليتين لغرفتي مجلس الأمة وتصويت أعضاء المجلسين قبل إقرارها بصورتها النهائية، وهنا يكمن الجزء الأول من دور السلطة التشريعية في دورة الموازنة العامة في الأردن، ليليه بعد ذلك الدور الرقابي على التنفيذ، ويمكن تلخيص مجريات هذه المرحلة بما يلي:

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 (١١٢) من الدستور.

ثم 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، بعد ذلك يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة المالية والاقتصادية المشكلة من قبل المجلس بدراسته ومناقشته مع المسؤولين في السلطة التنفيذية، ومن ثم رفع التوصيات اللازمة لمجلس النواب، ثم يلي ذلك عقد جلسة خاصة لمجلس النواب تخصص لمناقشة مشروع قانون الموازنة، ويحضر هذه الجلسة رئيس الوزراء والوزراء وكذلك عامة الشعب ممن يرغبون في حضور الجلسة، حيث تقدم اللجنة المالية

تقريرها متضمناً ملاحظاتها وتوصياتها على المشروع ويتم مناقشته مع مشروع قانون الموازنة العامة، ومن ثم يفتح المجال أمام من يرغب من النواب في الإشتراك في المناقشة العامة على مشروع القانون، ثم يقدم رئيس الوزراء ووزير المالية رد الحكومة على تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب وعلى ملاحظات النواب التي أثّرت أثناء المناقشة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لمجلس النواب عند مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات وفقاً لنص المادة (٤/١١٢) من الدستور، كما أنه لا يسمح أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان وفقاً للمادة (٥/١١٢) من الدستور، وبعد الإستماع إلى رد الحكومة يتم الاقتراح على مشروع قانون الموازنة العامة فصلاً فصلاً وفقاً للمادة (٢/١١٢) من الدستور، وفي حال موافقة مجلس النواب على مشروع القانون، يحال بعدها إلى مجلس الأعيان الذي يقوم بدوره بإحالته إلى لجنة المالية لدراسته وتقديم تقرير عنه في جلسة خاصة تعقد لمناقشته وتتبع نفس الإجراءات التي اتبعت في مجلس النواب، وفي النهاية وبعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الأعيان، يعاد للحكومة لرفعه إلى الملك للمصادقة عليه وإصدار الإرادة الملكية بالموافقة عليه ليصبح قانوناً ساري المفعول يعمل به اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### ثالثاً: تنفيذ الموازنة

حسب دائرة الموازنة العامة فإن تنفيذ قانون الموازنة العامة السنوي للدولة يتم من خلال بلاغ تنفيذ الموازنة والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمناقشات والمواقف المالية إضافة لأوامر الإلتزام المختلفة وكذلك متابعة الإنجاز والتقييم للأداء من خلال الزيارات الميدانية للمشاريح والبرامج المختلفة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ومتابعة توصيات اللجنتين الماليتين لمجلسي النواب والأعيان المتعلقة بقانون الموازنة العامة بالتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية وقرارات رئاسة الوزراء، وبحسب دليل دورة الموازنة الصادر عن دائرة الموازنة العامة فإن مرحلة تنفيذ الموازنة تبدأ مباشرة من لحظة نشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية حيث يصبح بعدها ساري المفعول، وفي ضوء ذلك تبدأ الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ وفق الخطوات التالية:

### ١. إصدار الأمر المالي العام

يتم الإنفاق من النفقات الجارية بموجب أمر مالي عام يصدره وزير المالية بعد إعداده من قبل دائرة الموازنة العامة يقرر بموجبه الترخيص للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية الإنفاق من المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة، حيث ترسل 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 (١٢/١) من مجموع المخصصات المرصودة في موازنة السنة السابقة يجري إصداره شهرياً لحين صدور قانون الموازنة العامة وفقاً لنص المادة (١١٣) من الدستور، كما يصدر وزير المالية تعميماً للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية يوضح فيه المسؤول عن الإنفاق ومراقبة المخصصات المعتمدة بقانون الموازنة العامة. أما مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة فتصدر بموجب أمر مالي خاص من قبل رئيس الوزراء.

### ٢. إصدار الأمر المالي الخاص

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

### ٣. بلاغ رئاسة الوزراء حول تنفيذ قانون الموازنة العامة

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

#### ٤. إصدار الحوالات المالية الشهرية

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

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

#### ٦. الإستفسار عن المشاكل

أثناء تنفيذ الموازنة العامة تقوم الجهات المعنية بالاستفسار من دائرة الموازنة العامة عن أي مشكله تواجهها أثناء تنفيذ الموازنة العامة، سواء فيما يتعلق بالإنفاق على البنود المختصة أو طلب معالجة أي عجز على مخصصات المواد ونقل المخصصات من بند إلى آخر أو طلب مخصصات إضافية (ملحق موازنة .. الخ)، حيث تقوم دائرة الموازنة ببحث هذه الاستفسارات أو الطلبات والرد عليها أو عرضها على المستويات الأعلى إذا كانت من اختصاصها.

#### ٧. 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 قانونية وشرعية ومدى الحاجة لذلك، وتوفر فائض في المادة التي سيتم النقل منها، حيث تقوم دائرة الموازنة العامة بإجازة طلب نقل المخصصات والمصادقة عليه من قبل وزير المالية، وترسل نسخة إلى كل من الدائرة المعنية ووزارة المالية وديوان المحاسبة وتحفظ منه نسختين في دائرة الموازنة العامة، ويتضمن قانون الموازنة العامة الذي يصدر سنوياً تنظيم إجراء هذه المناقلات.

## ٨. طلب المخصصات الإضافية (ملحق الموازنة)

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

## ٩. تنفيذ الموازنة

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

## رابعاً: مراقبة تنفيذ الموازنة

تشكل السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة الجسم المسؤول عن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة كونه هو المجلس المختص دستورياً بمراقبة الأداء الحكومي الذي يتضمن مدى التزام السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق، ويتضمن قانون الموازنة العامة الذي يقدم إلى مجلس الأمة في كل عام النفقات الفعلية وإعادة تقدير النفقات للسنتين السابقتين لسنة الموازنة بالإضافة إلى الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المقبلة، مما يمكن أعضاء المجلس من الإطلاع على ما نفذ من المشاريع التي تضمنتها قوانين الموازنة للسنوات السابقة، ويقدم ديوان المحاسبة تقريره السنوي لمجلس الأمة في بداية كل دورة عادية للمجلس متضمناً ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي يقوم بتدقيق حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليه، وتقدم وزارة المالية تقريراً سنوياً يتضمن الحسابات الختامية للسنة المالية والتي تشتمل على مقارنة لما هو مخصص في قانون الموازنة مع الإنفاق الفعلي.

أما في السلطة التنفيذية، هناك ثلاث إدارات مختصة بالرقابة على تنفيذ الموازنة هي دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية وديوان المحاسبة.



### إذ تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال:

١. التأكد من أنه قد تم توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقشات ومستندات الإلتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إجازتها.
٢. متابعة الوزارات والدوائر لتزويد دائرة الموازنة بالمواقف المالية الشهرية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معبأة ومصدقة حسب الأصول.
٣. 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 إعلام الإدارة عن ذلك.
٤. القيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها.

أما وزارة المالية فتمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة استناداً للنظام المالي الذي منحها الحق بتشكيل وحدات للرقابة المالية في كل وزارة أو دائرة تتألف من موظف أو أكثر من موظفي وزارة المالية تناط بها مسؤولية متابعة تطبيق الأنظمة المالية والتحقق من أن النفقات تجري في حدود المخصصات المرصودة لها وأن إنفاقها يتم للغايات التي رصدت من أجلها وذلك بعد التأكد من صدور الأمر المالي العام وصدور الأمر المالي الخاص وصدور الحوالة المالية الشهرية التي تتعلق بالنفقة ذات العلاقة وتوفر السيولة النقدية (وجود السقف المالي) وبأنها كافية لتغطية قيمة النفقة وتوفر المخصصات اللازمة لتغطية قيمة النفقة من واقع سجل التأديتات وصلاحيات المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع من ضمن الصلاحيات المخولة له، وتقوم مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية بمراقبة الإنفاق من المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بالحصول على تقارير شهرية من الوزارات والدوائر تتضمن ما أنفق خلال الشهر من تلك المخصصات وتحفظ 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.

وبالنسبة لديوان المحاسبة فهو دائرة مراقبة وتدقيق مستقل عن الحكومة، بموجب قانون ديوان المحاسبة يمارس رقابته على تنفيذ الموازنة وفقاً لنص المادتين (٨٠٩) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢، حيث أنه وبحسب دليل دورة الموازنة أُنيطت بديوان المحاسبة مسؤوليات رقابية تنقسم على الإيرادات والنفقات كما يلي:





## الإيرادات

- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتأكد من أن تقديرها وتحققها قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.
- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتأكد من أن التحصيل يجري في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة 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.

## النفقات

- التدقيق في النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.
- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتأكد من صحتها ومن مطابقتها قيمها لما هو مثبت في القيود.
- التأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.
- التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
- التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.
- التأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.
- التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

وتجدر الإشارة إلى أنه طرأ العديد من التطورات على الجدول الزمني السنوي لإعداد الموازنة العامة الذي يمكن إيجازه على النحو التالي:



الجهة المسؤولة	الاجراء	التاريخ
دائرة الموازنة العامة	مراجعة السقوف الأولية للوزارات والدوائر الحكومية، وتحديث المؤشرات الاقتصادية الكلية.	نيسان
دائرة الموازنة العامة	الطلب من الوزارات والدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط بموجب تعميم صادر عن دولة رئيس الوزراء متضمناً اعتماد سقوف جزئية أولية لكل وزارة ودائرة حكومية.	منتصف أيار
كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية	قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط.	منتصف تموز
دائرة الموازنة العامة	الانتهاء من دراسة مشروعات موازنت الوزارات والدوائر الحكومية وإعداد إطار إنفاق متوسط المدى للوزارات والدوائر الحكومية.	منتصف أيلول
رئاسة الوزراء	إصدار بلاغ الموازنة العامة بعد إقراره.	مطلع تشرين الأول
كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية	قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازنتها للمدى المتوسط في ضوء بلاغ الموازنة.	منتصف تشرين الأول
دائرة الموازنة العامة المجلس الاستثنائي للموازنة العامة	إعداد الملامح والأبعاد الرئيسية لمشروع قانون الموازنة العامة وعرضه على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشته.	نهاية تشرين الأول
دائرة الموازنة العامة مجلس الوزراء	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة.	منتصف تشرين الثاني
رئاسة الوزراء	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة.	نهاية تشرين الثاني
مجلس الأمة	مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره تمهيداً لصحور الإدارة الملكية السامية بالمصادقة عليه.	كانون أول





## الفصل الثاني

### التصنيف الدولي للأردن

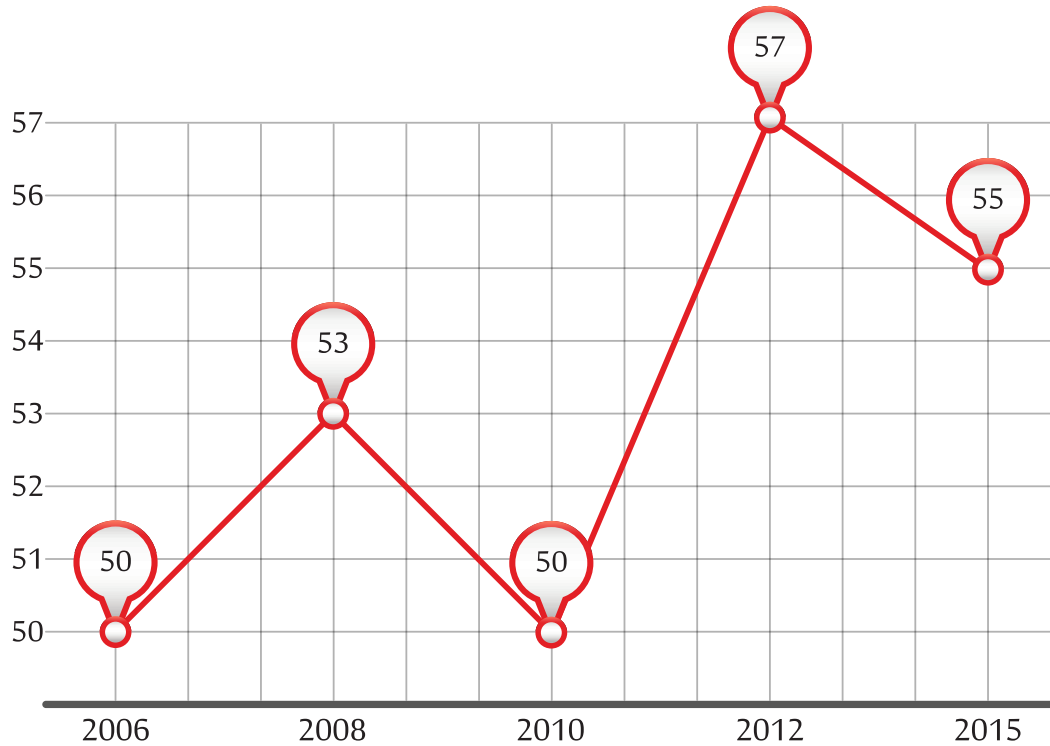
### على مقياس شفافية الموازنة

مسح الموازنة المفتوحة هو المقياس المستقل والمقارن الوحيد الذي يقيس شفافية ومشاركة ورقابة الموازنات بشكل دوري على المستوى العالمي، ويهدف هذا المسح إلى تقييم تواجد وشمولية وثائق الموازنة الأساسية الثمانية التي يجب على الحكومات نشرها وفقاً للمعايير العالمية ويعطي الفرص لجميع المواطنين بكافة طبقاتهم للتشبيك مع الحكومة خلال المراحل الأربعة لدورة الموازنة، كما يبين هذا المسح قوة مؤسسات الرقابة الرسمية على الحكومة، كما إن معلومات المسح عن شمولية وتوافر المعلومات للعامّة بخصوص الموازنة يتم استعمالها لحساب مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI)، الذي يقيس بدوره مستوى شفافية موازنة كل دولة من خلال مقياس من ٠ - ١٠٠.

مع العلم بأن مقياس شفافية الموازنة لعام ٢٠١٥ تضمن مجموعة من الأسئلة لتقييم وثائق الموازنة الثمانية، حيث هدفت إضافتها لجمع معلومات محددة على سبيل المثال معلومات تخص النفقات والعائدات والمديونية بشكل متسق أكثر عبر وثائق مختلفة أو معلومات مثل توافر البيانات المالية لتتوافق مع أدوات قياس الشفافية المالية، و خلال الأعوام (٢٠٠٦ - ٢٠١٥) تراوح تصنيف الأردن ما بين (٥٠ - ٥٧) حيث كان أعلى تصنيف وصل له الأردن (٥٧) في عام ٢٠١٢ وأقل تصنيف هو (٥٠) في العامين ٢٠٠٦ - ٢٠١٠، ويبين الشكل التالي تصنيف الأردن خلال هذه الفترة علماً بأنه كلما زاد التصنيف زادت شفافية الموازنة المفتوحة.

من الأسباب الرئيسية وراء تراجع تصنيف الأردن في تصنيف شفافية الموازنة أن تقارير مراجعة نصف العام لم تتضمن مناقشة التغييرات في التوقعات الاقتصادية منذ صدور الموازنة ولم يتم تحديث تقديرات النفقات للسنة المالية الجارية و لا مجاميع الإدارات (أو المجاميع الوظيفية) للنفقات ولم يتم تقديم تحديث لتقديرات الإيرادات، إضافة إلى ما ذكر سابقاً لم توضح تقارير نهاية العام الاختلافات بين توقعات الاقتصاد الكلي للسنة المالية والنتائج الفعلية، ولم تشرح الاختلافات في مؤشرات الأداء ومقارنتها بالنتائج الفعلية، بالإضافة لعدم توضيح طرق صرف المنح المخصصة لجيوب الفقر وقيمة المنح التي تم صرفها فعلياً.

### التصنيف الدولي للأردن على مقياس شفافية الموازنة



وفي عام ٢٠١٥ تم تحديث المنهجية حيث تمت إضافة ٢٢ سؤالاً لتتوسع في المواضيع ذات الصلة بتوقعات الاقتصاد الكلي التي تستند إليها تقديرات الموازنة حيث يجب أن تتضمن المعلومات الأساسية الواردة في الموازنة مناقشة التوقعات الاقتصادية مع تقديرات المستوى الأسمى للناتج المحلي الإجمالي، ومعدل التضخم ونمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ونسب الفائدة. أيضاً تأثير افتراضات الاقتصاد الكلي المختلفة (أي تحليل الحساسية) على الموازنة التي تحتاج لتشمل نفس المعلومات الأساسية، علاوة على ذلك تم التوسع في الاستئالة في استطلاع ٢٠١٥ حول التوقعات التي تقيم التزامات الحكومة في المستقبل، واستدامة مواردها المالية على المدى الطويل حيث يجب أن تغطي المعلومات فترة لا تقل عن ١٠ سنوات، وتتضمن افتراضات الاقتصاد الكلي ومناقشة الآثار المالية والمخاطر التي تبرزها التوقعات، الأردن لم يقدم أي من المعلومات المطلوبة مما ساهم في تراجع تصنيف الأردن ضمن مقياس مؤشر شفافية الموازنة المفتوحة.





## الفصل الثالث

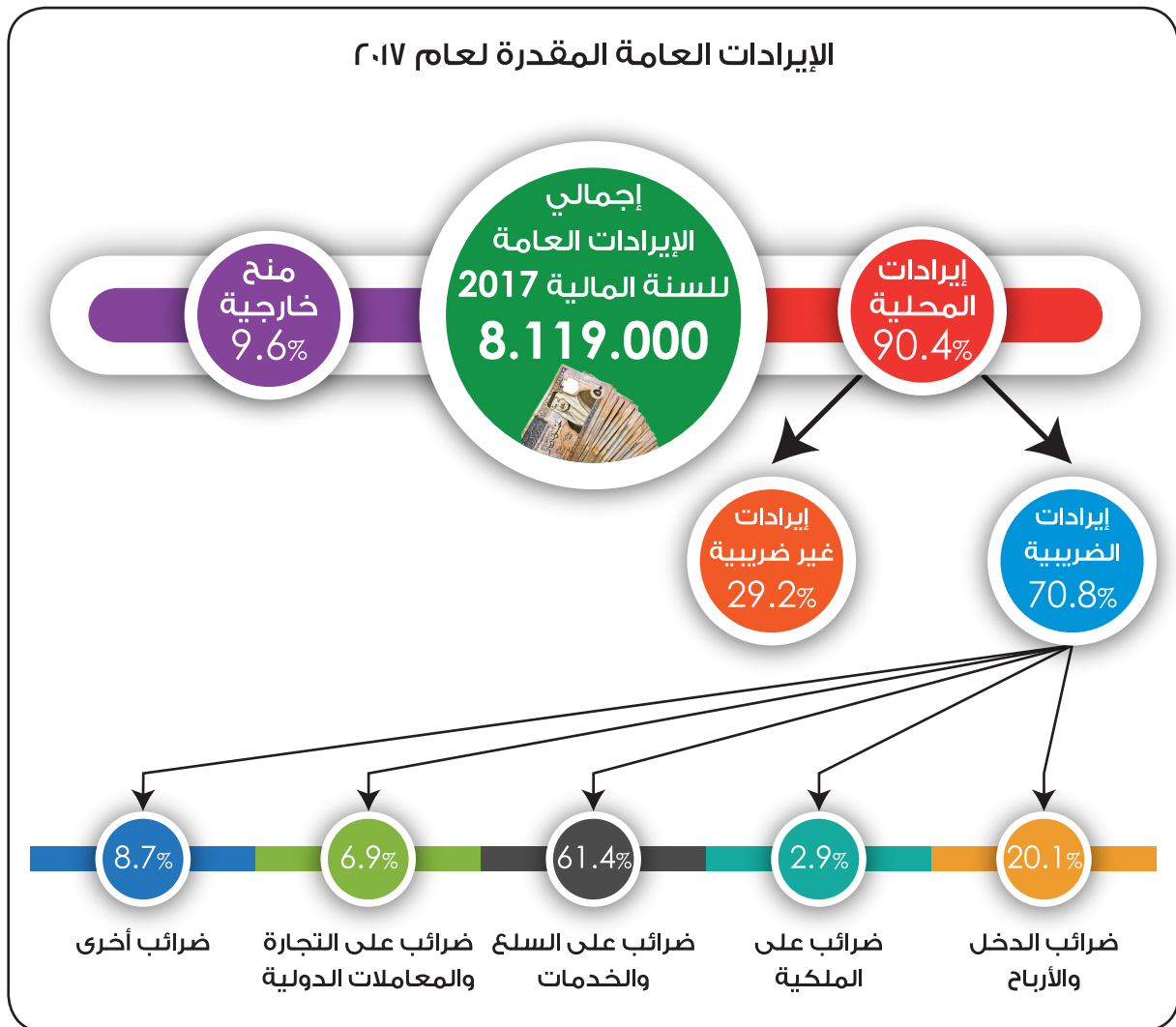
### مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧



## الباب الأول: الملامح العامة لموازنة السنة المالية ٢٠١٧

### أولاً: الإيرادات العامة المقدرة لعام ٢٠١٧

قام فريق راصد بتحليل الإيرادات العامة المقدرة للسنة المالية ٢٠١٧ والتي توزعت إلى إيرادات محلية و منح خارجية ووصلت نسبة الإيرادات المحلية إلى ٩٠,٤% من مجموع الإيرادات العامة فيما وصلت نسبة المنح الخارجية إلى ٩,٦% من مجموع الإيرادات العامة، ومن الجدير ذكره أن الإيرادات المحلية توزعت على جزئين أساسيين هما إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية حيث بلغت نسبة الإيرادات الضريبية ٧٠,٨% من مجمل الإيرادات المحلية كانت أعلاها إيرادات ضرائب السلع والخدمات حيث وصلت نسبتها (٦١,٤%) من مجموع الإيرادات الضريبية، ويبين الشكل التالي توزيع الإيرادات العامة للسنة المالية ٢٠١٧.









## الفصل الرابع

### أداء اللجنة المالية في مجلس النواب

## الباب الأول: التعداد الكمي لاجتماعات اللجنة المالية

تابع فريق راصد مجريات عمل اللجنة المالية أثناء مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية حيث عقدت اللجنة (٦٧) اجتماعاً حسب تعداد راصد لاجتماعات اللجنة المالية وذلك خلال الفترة الممتدة ما بين (٢٠١٦/١٢/٤ – ٢٠١٧/١/٤)، ناقشت خلالها مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية واجتمعت اللجنة المالية بجميع الأطراف المعنية بكل من المشروعين، كما يبين الشكل التالي.

### التعداد الكمي لاجتماعات اللجنة المالية ٢٠١٧



ومن الجدير بالذكر أن (٤) كتل نيابية شكلت تركيبة اللجنة المالية تصدرتها كتلة الوفاق ب (٦) أعضاء، ثم كتلتي الديمقراطية والعدالة بعضوين لكل منهما، وعضو واحد لكتلة التجديد فيما غابت كتلتان نيابيتان عن تركيبة اللجنة النيابية هما كتلة الإصلاح وكتلة وطن بالإضافة إلى غياب المستقلين عن تركيبة اللجنة المالية، ويبين الشكل التالي تركيبة اللجنة المالية للدورة العادية الثانية.

## الباب الثاني: التعداد الكمي لحضور النواب من غير أعضاء اللجنة المالية لاجتماعات اللجنة المالية

فيما يخص حضور اجتماعات نقاش مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية من خارج أعضاء اللجنة المالية فقد تبين أن (٤١) نائباً حضروا اجتماعات اللجنة المالية وتبين أن (٧٨) نائباً من أعضاء المجلس لم يحضروا أي اجتماعاً للجنة، وقد كانت الكتلة الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجنة المالية كتلة الوفاق حيث حضر (١٠) نواب من أعضائها اجتماعاً للجنة المالية، تلتها كتلتي وطن والعدالة حيث حضر (٧) نواب من أعضائهما اجتماعاً للجنة المالية، فيما كانت الكتلة الأقل حضوراً لاجتماعات اللجنة المالية هي كتلة الإصلاح حيث حضر عضو واحد من أعضائها اجتماعاً للجنة.

أما على صعيد السيدات فقد تواجد ما نسبته ٣٠% من مجموع السيدات في مجلس النواب الثامن عشر في اجتماع واحد على الأقل من مجموع اجتماعات اللجنة المالية، ويبين الشكل التالي التعداد الكمي لحضور النواب من غير أعضاء اللجنة المالية لاجتماعات اللجنة المالية.

### التعداد الكمي لحضور النواب من غير أعضاء اللجنة المالية لاجتماعات اللجنة المالية







## الفصل الخامس

### التقييم الكمي لأداء أعضاء مجلس النواب

#### خلال مناقشة الموازنة ٢٠١٧



## الباب الأول: مداخلات النواب خلال مناقشات مشروع قانون الموازنة

قدمت اللجنة المالية خطابها المتمحور حول إنائها لمهمة مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وقانون الوحدات الحكومية بتاريخ ٢٠١٦/٠١/١١ حيث قدم مقرر اللجنة المالية النائب رياض العزاز مخرجات تقرير اللجنة المالية والتوصيات التي قدمتها اللجنة للحكومة، وقررت رئاسة المجلس أن تبدأ مناقشات الموازنة يوم الأحد الموافق ٢٠١٧/١/١٥ على أن يسجل النواب الراغبون بالحديث أسمائهم لدى الأمانة العامة يوم الأحد ويوم الإثنين الموافق ٢٠١٧/١/١٦-١٥، فيما سمحت الرئاسة بتسجيل النواب الراغبين بالتحدث يوم الثلاثاء أيضاً الموافق ٢٠١٥/١/١٧.

وشرع مجلس النواب الثامن عشر في دورته العادية الثانية بمناقشة مشروع الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية يوم الأحد خلال جلسة مسائية حيث تحدث في الجلسة المسائية (٩) نواب، وفي اليوم الثاني لمناقشات الموازنة تقدم بالحديث (٢٥) نائباً فيما تحدث خلال اليوم الثالث لمناقشات الموازنة (٢٧) نائباً، أما في اليوم الرابع فقد تحدث (٣١) نائباً، و(١٥) نائباً في اليوم الأخير لمناقشات الموازنة، ويبين الشكل التالي التعداد الكمي لمداخلات النواب في مناقشة الموازنة لعام ٢٠١٧.

ومن خلال متابعة «راصد» للنواب المتحدثين تبين أن مجموع النواب المتحدثين خلال جميع جلسات مناقشة الموازنة (١٠٧) نواب من أصل (١٣٠) نائباً أي ما نسبته (٨٢٪) من مجمل أعضاء المجلس النيابي، وقدمت جميع الكتل النيابية كلمات موحدة خلال مناقشة الموازنة العامة للدولة.

وعمل فريق راصد على تحديد المدة الزمنية التي استغرقها النواب لالقاء مداخلاتهم على مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ و مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧ وتبين أن المدة الزمنية التي استغرقها النواب لمناقشة وإقرار الموازنة قد وصلت إلى (٢٠ ساعة و ٣٥ دقيقة).

## التعداد الكمي لمداخلات النواب في مناقشة الموازنة لعام ٢٠١٧

اليوم الثاني

الإثنين 2017/1/16



اليوم الأول

الأحد 2017/1/15



اليوم الثالث

الثلاثاء 2017/1/17



اليوم الخامس

الخميس 2017/1/19



اليوم الرابع

الأربعاء 2017/1/18





## الفصل السادس

السلوك التصويتي لأعضاء مجلس النواب على

الموازنة العامة

وموازنة الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧

رغم أن الآلية التي تم اعتمادها للتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنة الوحدات الحكومية لم تراعى الشفافية البرلمانية ولم توفر أية انطباعات معيارية يمكن أن تبنيتها القواعد الانتخابية حول سلوك ممثليهم في البرلمان إلا أن فريق راصد تابع مجريات عملية التصويت من خلال فريق الرصد الميداني والذي وثق عملية التصويت على مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ وقد أعلن المجلس عن إقرار الموازنة بالأغلبية ووفق التسجيلات المرئية والمسموعة لفريق راصد فقد أقر مجلس النواب الثامن عشر قانون الموازنة العامة للدولة بنسبة ٥٦,٦% من إجمالي الحضور، علماً بأن الحضور قد بلغ ١٢١ نائب أثناء عملية التصويت وتغيب عن التصويت ٩ نواب، أما فيما يخص إقرار قانون موازنة الوحدات الحكومية فقد أقر ما نسبته ٥٢,٤% من إجمالي الحضور قانون الوحدات الحكومية، علماً بأن الحضور بلغ ١٢٢ نائب أثناء عملية التصويت، ويبين الشكل التالي سلوك النواب التصويتي على قانون الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧.

### نسب التصويت على قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٧



من النواب **لم يوافقوا**  
على قانون الموازنة

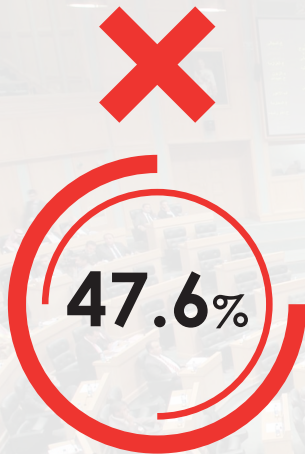


نواب **تغيبوا** عن التصويت  
على قانون الموازنة



من النواب **وافقوا** على  
قانون الموازنة

### نسب التصويت على قانون موازنة الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧



من النواب **لم يوافقوا**  
على قانون الموازنة



نواب **تغيبوا** عن التصويت  
على قانون الموازنة



من النواب **وافقوا** على  
قانون الموازنة

## السلوك التصويتي لأعضاء مجلس النواب الثامن عشر

## على قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٧

## النواب الذين وافقوا عند التصويت على قانون الموازنة

النواب الذين وافقوا على قانون الموازنة		
اندريه العزوني	زيد الشوابكة	مجهم الصقور
ابراهيم البدور	زينب الزبيد	محمد الظهر اوي
احمد هميسات	صباح الشعار	محمد العياصرة
احمد الفريجات	صوان الشرفات	محمد البرايسة
احمد اللوزي	عبد المحسيري	محمد العتايقة
احمد الصفدي	عبدالرحمن العوايشة	محمد الفلاحات
انتصار حجازي	عبدالقادر الازايدة	محمد الحويطي
انصاف الخوالدة	عبدالله الزريقات	محمد الزعبي
حابس الشبيب	عزيز العبيدي	محمود العدوان
حابس الفايز	عقله الزبون	محمود النعيمات
حسن السعود	علي حجاجة	محمود طيطي
حسن العجارمة	علي الخلايلة	مرام الحيصة
حسين القيسي	عليا ابو هليل	مرزوق الدعجة
حمود الزواهره	عواد الزوايدة	مصطفى الخصاونة
خالد الحيارى	عيسى خشاشنة	مفلح الخزاعلة
خالد البكار البشتاوي	فضيل المناصير العبادي	موسى الزواهره
خالد ابو حسان	فضيه ابو قدورة الديات	نصار القيسي
خير ابو صعيليك	فواز الزعبي	نضال الطعاني
رائد الخزاعله	فيصل الاعور	نواف النعيمات
رجا الصرايرة	قصي الدميسي	هيا الشبلي العبادي
رمضان الحنيطي	كمال الزغول	وائل رزوق
رياض العزام	ماجد قويسم	وصفي حداد
ريم ابو دلبوح	مازن القاضي	



## النواب الذين لم يوافقوا والنواب المتغييبين عند التصويت على قانون الموازنة

النواب المتغييبين عند التصويت	النواب الذين لم يوافقوا على قانون الموازنة	
تامر بينو	وفاء بني مصطفى	خليل عطية
حسني الشيباب	عبدالله العكايلة	ابراهيم بني هاني
سليمان الزين	عمر قراقيش	ابراهيم ابو العز
صالح العرموطي	غازي الهواملة	ابراهيم ابو السيد
عبدالكريم الدغمي	فوزي داوود	ابراهيم القرعان
عبدالله عبيدات	قيس زيادين	أحمد الرقب
عدنان الركيبات	محاسن الشرعة	بركات المهيرات العبادي
نواف الزيود	محمد هديب	جمال قموه
يحيى السعود	محمد الرياطي	جودت الدرايسة
	محمد نوح القضاة	حازم المجالي
	محمود الفراهيد	حياة مسيمي
	مصطفى ياغي	خالد عواد
	مصطفى العساف	خالد الفناطسة
	مصلح الطراونة	ابتسام النوافلة
	معتز ابو رمان	خميس عطية
	منال الضمور	ديمه طهبوب
	منتهى البعول	راشد الشوحيه
	منصور مراد سجاجه	رسميه الكعابنة
	موسى الوحش	رندة الشعار
	موسى هنطش	سعود ابو محفوظ
	نبيل الشيشاني	شاهه العمارين
	نبيل الغيشان	شعيب الشديفات
	هدى العتوم	صداح الحباشنة
	هيثم الزيادين	صفاء المومني
	عبدالمنعم العودات	طارق خوري
	يوسف الجراح	عبدالله القرامسة







## الفصل السابع

التقييم النوعي لأداء أعضاء مجلس النواب

في إقرار موازنة ٢٠١٧

## الباب الأول: تحليل محتوى المداخلات النيابية

قام فريق راصد بتحليل ما أورده النواب خلال مداخلاتهم أثناء مناقشات مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الوحدات الحكومية وفق المؤشرات التي تم استخراجها من مداخلات النواب، ويتضمن الشكل رقم (٣) نسب المؤشرات التي تم استخلاصها من مداخلات النواب حيث تبين أن نسبة النواب الذين طالبوا برفع الدعم وزيادة الأسعار قد وصلت إلى (٧٩٪) فيما طالب ما نسبته (٧٥٪) من إجمالي المتحدثين عن ضرورة دعم جيوب الفقر وإيجاد حلول للبطالة، كما طالب ما نسبته (٤٩٪) من إجمالي المتحدثين بضرورة تخفيض النفقات الحكومية، فيما طالب ما نسبته (٣٥٪) و (٢٩٪) من النواب بزيادة رواتب القوات المسلحة وزيادة رواتب المدنيين على التوالي، وقد طالب (٢٠٪) من المتحدثين برفع الدعم وإلغاء الإعفاءات الطبية.

وتحدث (٥٢٪) من إجمالي المتحدثين عن آليات الحد من التهرب الضريبي، كما طالب ما نسبته (٤٠٪) من المتحدثين بتعزيز الرقابة والمحاسبية على الأجهزة الحكومية، علماً بأن ما نسبته (٧٪) فقط من المتحدثين تطرقوا إلى تقرير ديوان المحاسبة وأهميته مناقشته والوقوف على ما ورد فيه بشكل تفصيلي.

ودعا ما نسبته (٢٪) من النواب المتحدثين بأهمية تطبيق اللامركزية، بينما طالب (١٪) من النواب برفع الدعم تطبيق اللامركزية خلال العام ٢٠١٧، وأكد ما نسبته (٨٪) من النواب على ضرورة دعم الحريات العامة وحقوق الإنسان، وقد طالب النواب في مداخلاتهم دعم القطاع السياحي بنسبة (١٥٪) ولوحظ ارتفاع المطالبين بدمج أو إلغاء المؤسسات المستقلة حيث وصلت نسبتهم إلى (٤٥٪) من إجمالي المتحدثين، كما طالب (١٠٪) بتعزيز العمل على مكافحة الإرهاب والفكر المتطرف، ويبين الشكل التالي التحليل النوعي لمداخلات أعضاء مجلس النواب خلال مناقشة واقرار الموازنة.

## التحليل النوعي لمداخلات أعضاء مجلس النواب خلال مناقشة وإقرار الموازنة



## الباب الثاني: تحليل المطالب التي أوردتها النواب في مداخلاتهم

أورد النواب في مداخلاتهم خلال مناقشات الموازنة ما مجموعه (٩٥٨) توصية عمل فريق راصد على استخلاصها وعنونتها وتصنيفها لتوفير المعلومات للجمهور بهدف تمكينهم من بناء انطباعات معيارية حول أداء النواب ومطالبهم على مختلف الأصعدة، بالإضافة إلى مدى ارتباط مداخلات النواب بموضوع المناقشات وهو الموازنة العامة.

فقد مثلت (٥٨%) منها مطالب تتعلق بالسياسات الوطنية، فيما مثلت ٤٢% من المطالب مطالباً خدمية على المستوى المحلي لدوائرهم الانتخابية، مثل تركيب عدادات ماء لحوالي ٣٠٠ منزل، توفير باص لنقل الموتى، ملء الشواغر الموجودة في بعض المؤسسات الخدمية، توفير منح دراسية، دعم الاحتياجات اللوجستية لبعض البلديات مثل آليات وضغطات وبكبات.

## الباب الثالث: دقة الأرقام التي أوردتها النواب في مداخلاتهم

قام فريق «راصد» بتدقيق الأرقام الواردة في مداخلات النواب خلال مناقشات الموازنة العامة حيث تبين أن (٢٤%) من الأرقام التي أوردتها النواب خلال مداخلاتهم أثناء مناقشات الموازنة العامة لم تكن دقيقة، واعتمد راصد منهجية جمع جميع الأرقام التي وردت في المداخلات وإعادة تدقيقها في كل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الموازنة الحكومية للتأكد من صحتها، ويبين الجدول التالي مجموعة من الأرقام التي أوردتها النواب خلال مداخلاتهم، كما يبين الشكل نسبة الأرقام الخاطئة التي وردت في مداخلات النواب.

الأرقام الصحيحة	أرقام غير دقيقة وردت في مداخلات النواب
٢١٨,٢٠٠,٠٠٠ مليون - صفحة رقم (٣) في قانون الموازنة العامة.	ميزانية الدرك ٩٨ مليون رواتبهم.
٨٢٧,٣٣٥ مليون - صفحة رقم (١) في قانون الموازنة العامة.	أرقام العجز في الموازنة بعد المنح بلغت ٩٠٦ مليون.
١٥٤,٧٤٢,٠٠٠ - صفحة رقم (١) في قانون موازنات الوحدات الحكومية.	يقدر الانفاق الجاري في ٢٠١٧ بحوالي ١,٢٥ مليار.
	دعم الحكومة للوحدات الحكومية بشقيها الجاري والرأسمالي سيبلغ ١٥٨ مليون.

٨٢٧,٣٣٥ مليون – صفحة رقم (١)  
في قانون الموازنة العامة.

العجز في الموازنة يقدر ب ٩٦٠ مليون.

٩٤٪ من الناتج المحلي الاجمالي.

نسب الدين وصل لـ ٩٥,١٪.

٧١٣,٨٧٧ ألف – صفحة رقم (١) قانون  
الموازنة العامة.

٣٦٠ مليون تسديد اقساط القروض الخارجية.

نسبة الأرقام الخاطئة التي وردت في مداخلات النواب  
خلال جلسات مناقشة وإقرار الموازنة للسنة المالية ٢٠١٧

24%

نسبة الأرقام الخاطئة التي وردت  
في مداخلات النواب







## الفصل الثامن

### التقييم النوعي لأداء الكتل البرلمانية في إقرار

#### موازنة ٢٠١٧



## الباب الأول: إلتزام أعضاء الكتل بكلمة الكتلة

عمل فريق راصد على قياس مدى إلتزام أعضاء الكتل البرلمانية بكلمة موحدة للكتلة أثناء مناقشة الموازنة العامة، ومن الملاحظ أن جميع أعضاء الكتل البرلمانية لم تلتزم بكلمة موحدة للكتلة حيث قدّم معظم الأعضاء كلمات فردية.

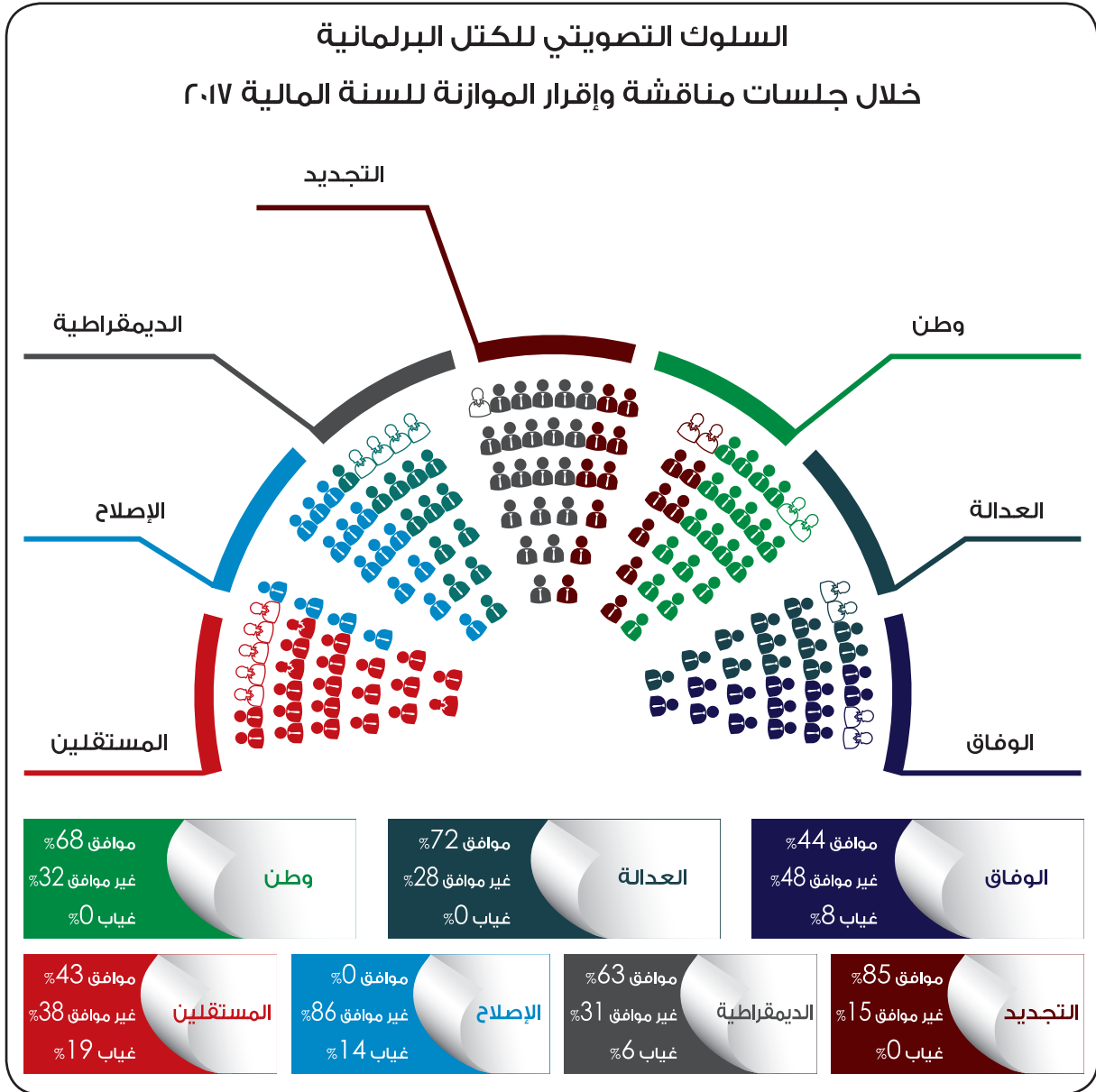
أما فيما يخص مقارنة نسب الإلتزام بين الكتل البرلمانية يتبين (٣٣,٤٪) من أعضاء كتلة الإصلاح النيابية قد قدموا مداخلات خلال مناقشة الموازنة وهذا يعني أن الأعضاء الذين قدموا مداخلات لم يلتزموا بكلمة الكتلة، أما كتلة الوفاق النيابية فقد قدمت كلمة باسم الكتلة إلا أن (٥٧,٧٪) من أعضاء الكتلة تقدموا بمداخلات خلال جلسات مناقشة الموازنة، وأن كتلة الإصلاح النيابية كانت الأكثر إلتزاماً بكلمة الكتلة وبنسبة (٦٦,٦٪)، تلتها كتلة الوفاق النيابية بنسبة وصلت إلى (٤٢,٣٪)، ثم كتلة العدالة النيابية بنسبة وصلت إلى (٣٦٪)، ثم كتلة التجديد النيابية بنسبة وصلت إلى (٣٣,٣٪)، ثم كتلة الديمقراطية بنسبة وصلت إلى (٧١,٤٪)، أما كتلة وطن النيابية كانت الأقل إلتزاماً حيث قدّم جميع أعضائها مداخلات خلال مناقشات الموازنة.

## الباب الثاني: تحليل محتوى مداخلات الكتل البرلمانية

### تحليل محتوى مداخلات الكتل البرلمانية خلال مناقشة وقرار الموازنة



## الباب الثالث: السلوك التصويتي للكتل البرلمانية على الموازنة العام للسنة المالية ٢٠١٧



## الباب الرابع: تحليل التوصيات التي وردت في مداخلات الكتل البرلمانية

قام فريق راصد بتحليل التوصيات التي وردت في مداخلات الكتل البرلمانية حيث وصل مجموع التوصيات التي أوردتها الكتل وصل (١٢٦) توصية، ويتبين أن جميع التوصيات التي أوردتها الكتل كانت عبارة عن توصيات وطنية تختص بالسياسيات المالية التي تتبعها الحكومة وقد تم تقديم توصيات تتعلق بزيادة رواتب وأجور الموظفين المدنيين والعسكريين.



## الفصل التاسع

أداء البرلمانيات خلال مناقشة مشروع قانون

الموازنة ٢٠١٧

## الباب الأول: تحليل كمي لمداخلات السيدات في البرلمان

أوردت السيدات البرلمانيات خلال الجلسات الخاصة بمناقشة مشروع الموازنة العامة ومشروع قانون الوحدات الحكومية ما مجموعه (١٧) كلمة مما يعني أن (٣) برلمانيات لم يوردين مداخلات خلال المناقشة.

## الباب الثاني: تحليل نوعي لمداخلات السيدات البرلمانيات

عمل فريق راصد على تحليل مداخلات السيدات البرلمانيات خلال الجلسات الخاصة بمناقشة مشروع الموازنة العامة ومشروع قانون الوحدات الحكومية ضمن مجموعة من مؤشرات تم استخلاصها، حيث يتبين أن أعلى مؤشر حظي باهتمام السيدات البرلمانيات هو مكافحة جيوب الفقر وإيجاد حلول للبطالة حيث وصلت نسبة السيدات اللواتي تحدثن فيه إلى (٨٢٪) من مجموع البرلمانيات المتحدثات، ويبين الرسم التالي المحاور التي تضمنتها مداخلات السيدات البرلمانيات.

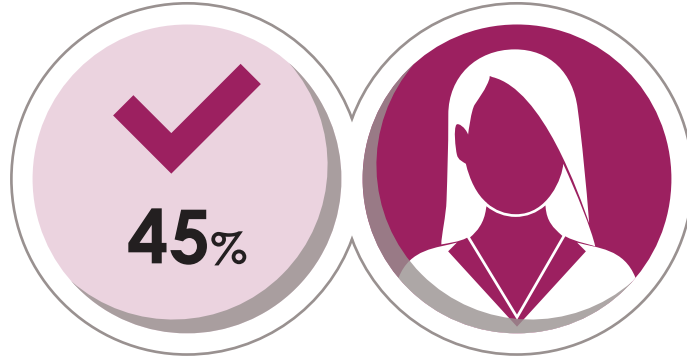
## التحليل النوعي لخطاب البرلمانيات خلال مناقشة وقرار الموازنة



## الباب الثالث: السلوك التصويتي للسيدات البرلمانيات

فيما يتعلق بالسلوك التصويتي للسيدات البرلمانيات فقد تبين أن نسبة السيدات اللواتي وافقن على قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ قد وصلت إلى (٤٥%) من إجمالي السيدات.

### نسبة السيدات اللواتي وافقن على قانون الموازنة العامة



## الباب الرابع: تحليل مطالب السيدات خلال مناقشة موازنة الدولة

قام فريق راصد بتحليل التوصيات التي وردت في مداخلات السيدات البرلمانيات حيث وصل مجموع التوصيات التي أوردتها السيدات إلى (٩٥) توصية، ويتبين أن معظم التوصيات تمحورت حول توصيات وطنية وبنسبة (٨٦,٦%) من إجمالي التوصيات، فيما حظيت نسبة التوصيات المحلية الخدمية الواردة في مداخلات السيدات البرلمانية بـ (١٣,٤%) من مجموع التوصيات.



## الفصل العاشر

### الاقتراحات النيابية لزيادة الإيرادات



قدم أعضاء في مجلس النواب أثناء خطاب الرد على الموازنة مجموعة من الحلول والاقتراحات إلى الحكومة للمساعدة في سداد المديونية وتعويض العجز في الموازنة لتكون بديلاً عن فرض ضرائب جديدة اقترحتها الحكومة ضمن قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧، وقد تتبع فريق راصد مجموعة من الاقتراحات التي قدمها النواب في مداخلاتهم مع الأرقام التي وردت أيضاً ضمن مداخلاتهم ولم يتسنّ لراصد التأكد من الجدوى الاقتصادية إلا أنها تأتي في سياق توفير كافة المعلومات التي يمكن أن تساهم في تخفيض العجز المقدر للسنة المالية ٢٠١٧ والذي يصل إلى ٨٢٧,٣٣٥,٠٠٠ مليون، ويبين الجدول الاقتراحات التي قدمها النواب:

اسم النائب	المقترح	قيمة التوفير
محمد نوح القضاة	تطبيق قرار المعاملة بالمثل سياحياً أي يتم إجبار السائح دفع ثمن التأشيرة وتطبيق ما يسمى بفيزا العودة المستخدم في دول الخليج حيث سيعود على الأردن بأكثر من ٤٠٣ ملايين دينار.	٤٠٣ مليون دينار
مرزوق الهبارنة	فرض رسوم جمركية ولوحة أردنية على كل مركبة تحمل لوحة غير أردنية وتجاوزت مدة استخدامها عام باستثناء سيارات الطلبة يقدر عدد هذه المركبات في الاردن ب ١٠ الاف مركبة ما يضمن تزويد الخزينة بمبلغ ١٠٠ مليون دينار .	١٠٠ مليون دينار
مصلح الطراونة	استيغاء مبلغ دينار واحد شهرياً عن كل خط خلوي حيث ستحصل أكثر من ٧٢ مليون سنوي.	٧٢ مليون دينار
عبدالله العكايلة	تحصيل المديونية من ضريبة الدخل البالغة ٤ مليارات على المتنفذين وأصحاب رؤوس الأموال الضخمة منها (٣) مليارات صدر بحقها أحكام قطعية تنتظر التحصيل.	٣ مليارات دينار
مرزوق الهبارنة	رفع الرسوم السنوية للمقيمين والوافدين (الإقامة، رخص القيادة والإفتاء، تصاريح العمل ..) وتعديل غرامة التأخير في تجديد الإقامة والبالغة ١,٥ دينار عن كل يوم تأخير.	٦٧ مليون (حسب تقديرات خبراء)

٥٥ مليون دينار	تخفيض الإنفاق التشغيلي للوحدات الحكومية حيث يقدر الإنفاق الجاري لهذه الوحدات حوالي ١١٢٥ مليون دينار وان تخفيض نسبة ٥٪ ستؤدي إلى وفر ما قيمته ٥٥ مليون.	شعيب شديفات
٥٠٠ مليون دينار	الاستثمار في مجال الاتصالات التي تبلغ أرباحها أكثر من ٥٠٠ مليون سنويا وهي قادرة على سد العجز البالغ ٤٥٠ مليون بمشاركة صندوق الضمان الاجتماعي.	صباح الشعار
٣٠ مليون دينار	قيام أمانة عمان بترخيص المحلات التجارية التي تعمل أصلا دون ترخيص بسبب عدم تصنيف الشوارع على أنها تجارية وتقدر عوائد تغيير صفة الاستعمال للمحلات التجارية في عمان وحدها ٣٠ مليون دينار .	خير ابو صعيك
١٢٠ مليون دينار	هناك قضايا منظورة أمام المحكمة الادارية على بعض شركات الاتصالات منذ العام ٢٠٠٨ لم تقم البت فيها بحجة عدم وجود مختصين في قضايا الاتصال تقدر قيمتها ب ١٢٠ مليون دينار والمطلوب البت في هذه القضايا .	خير ابو صعيك
٤,٣٤٧ مليار دينار أردني		المجموع

وبهذه الأرقام يكون النواب قد عرضوا مشاريع اعتبروها حلاً قادراً على ردف الموازنة بمبلغ ٤,٣٤٧ مليار دينار، وخلافاً لذلك طالب عدد من النواب بضرورة محاسبة الفاسدين واسترداد الأموال المنهوبة والمثبتة بقرارات من المحكمة، فيما طالب آخرون بتحصيل المديونية من ضريبة الدخل البالغة ٤ مليارات على المتنفذين وأصحاب رؤوس الأموال الضخمة منها ٣ مليارات صدر بحقها أحكاماً قطعية تنتظر التحصيل.

يأتي هذا التقرير ضمن جهود مركز الحياة - راصد الرامية إلى تعزيز التطور الديمقراطي وإدماج المواطنين في صنع السياسات الوطنية من خلال تكريس ممارسات الديمقراطية التشاركية وإتاحة معلومات الأداء النيابي للناخبين لتمكينهم من بناء انطباعات موضوعية حول كفاءة ممثليهم في مجلس النواب ومدى انسجام منجزات النواب مع الاحتياجات التنموية والتطلعات الخاصة بمجتمعاتهم المحلية.

ويهدف هذا التقرير إلى المساهمة في رفع كفاءة الأداء النيابي من خلال تزويد المواطنين بتحليل مبسط لأداء النواب خلال مناقشات وتصويت كل من مشروع قانون الموازنة العامة، ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧، وتسليط الضوء على أبرز خصائص المداخلات النيابية، وبالتالي تعزيز قيم المساءلة الاجتماعية وصولاً إلى درجة أعلى من التناغم ما بين العمل النيابي ومواقف القواعد الانتخابية.



مركز الحياة - راصد

Al-Hayat Center - RASED

Tel: +962 6 5377 330

Website: [www.hayatcenter.org](http://www.hayatcenter.org)

[www.facebook.com/HAYATCENTERJO](https://www.facebook.com/HAYATCENTERJO)

E-mail: [info@hayatcenter.org](mailto:info@hayatcenter.org)

Fax: +962 6 5377 230

Website: [www.rasedjo.org](http://www.rasedjo.org)

[www.facebook.com/rased.jordan](https://www.facebook.com/rased.jordan)

[www.twitter.com/alhayatcenter](https://www.twitter.com/alhayatcenter)