

تقرير أداء البرلمان الأردني في مناقشة الموازنة العامة لعام 2012

وجهة نظر تحليلية
إعداد: الدكتور خالد واصف الوزني

2012

تقرير أداء البرلمان في مناقشة الموازنة العامة لعام 2012

وجهة نظر تحليلية

إعداد: الدكتور خالد واصف الوزني

2012

المحتويات

5.....	تمهيد
5.....	الاستحقاق الدستوري للموازنة العامة
6.....	قراءة عامة لمشروع الموازنة العامة 2012
8.....	خطاب الموازنة
10	تقرير اللجنة المالية
14	مناقشات النواب خلال جلسات المجلس
18	رد الحكومة على مناقشات المجلس وتقرير اللجنة المالية
18	محصلة تقييم الأداء
19	ملاحظة ختامية وانعكاسات للمستقبل

تقرير تقييم أداء البرلمان في مناقشة الموازنة العامة لعام 2012

تمهيد

يهدف هذا التقرير الى إجراء قراءة تحليلية لأداء البرلمان الأردني في مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة وموازنة الوحدات الحكومية عبر تحليل عام للموازنة ودراسة متأنية لمقومات الاستحقاق الدستوري لإقرار الموازنة العامة والذي يبدأ بخطاب الموازنة الذي يليه وزير المالية ومن ثم تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب والذي ترفعه بدورها للمجلس لتتعلق في أعقاب ذلك مرثون مناقشات النواب للتقرير وللمشروع وفق جولات خطابية فردية وممثلة للكتلة لينتهي الأمر برد وزير المالية على تقرير اللجنة ومدخلات النواب وينتهي الأمر بالتصويت على القانونين كل على حده، وتستمر المسيرة بعدها بجولة سريعة في أروقة مجلس الأعيان ومن بالتوشيح بالإرادة الملكية والنشر في الجريدة الرسمية، وقد استغرق ذلك الأمر من 2011/12/13 حتى نهاية شهر آذار 2012. كما جرى للمرة الأولى منذ بداية الحياة الديمقراطية في نهاية عقد التسعينات من القرن المنصرم أن قدمت الحكومة مشروع الموازنة في آن واحد استجابة للتعديلات الدستورية الأخيرة التي ألزمت الحكومات على ذلك الأمر، في حين جرى العرف سابقاً أن يقدم كل مشروع منهما على حده، ما كان يصعب فهم الحقيقة الواقعية للمالية العامة للدولة الأردنية في السابق. وقد خلص التقرير الى حقيقة هامة في مساءلة بناء قدرات النواب وتأهيلهم بشكل مناسب للاستفادة العملية والمنطقية المتوائمة مع متطلبات الدستور في قضية مناقشة الموازنة العامة للدولة مستقبلاً.

الاستحقاق الدستوري للموازنة العامة

تنظم المواد من 112 – 115 من الدستور الأردني بعد تعديله عمل الموازنة العامة لدولة من حيث الإقرار ومراقبة المال العام. وقد نصت المادة 112 من الدستور الأردني بعد تعديله على معطيات تقديم الموازنة العامة للدولة وكيفية الاقتراع على الموازنة وصلاحيات مجلس النواب فيما يقدم له من الحكومة من حيث مناقلة النفقات، أو إدخال نفقات جديدة أو فرض ضرائب إضافية. وقد أشارت تلك المادة الى ضرورة تقديم قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الموازنات للوحدات الحكومية الى مجلس الأمة قبل شهر على الأقل من بداية السنة المالية، على أن تقدم الحكومة الحسابات الختامية الى المجلس في نهاية الست شهور الأولى من السنة المالية. وقد أدخلت التعديلات الجديدة هنا قضيتان أساسيتان الأولى تمثلت في ضرورة تقديم موازنات الوحدات الحكومية، أو ما يسمى المؤسسات المستقلة، في ذات الوقت الذي تقدم فيه الموازنة العامة للدولة، أي موازنة الحكومة المركزية، وهو أمر يستهدف المساعدة على توضيح حقيقة المالية العامة للدولة سواء كانت في مجال الحكومة المركزية المتمثلة أساساً في الوزارات أو في إطار الوحدات المستقلة. إما الأمر الآخر فقد تمثلت في ضرورة تقديم الحسابات الحكومية لمجلس الأمة وفي وقت لا يتجاوز النصف الأول من العام، وهو أمر ينطوي على ضرورة كبرى، حيث أن الحسابات الختامية هي المعبر الدقيق لوضع الموازنة العامة في العام المنصرم، ما يجعل المجلس أكثر اطلاعا على الأوضاع الحقيقية لوضع المالية العامة، خاصة في مجال النفقات العامة والعجز المالي والمديونية. ولم تكن تلك الحسابات تقدم للمجلس سابقاً وعليه فقد كانت الرقابة الحقيقية على معطيات السنوات السابقة لإعداد الموازنات مغيبة عن المجلس، ما يسمح للحكومات البناء على أرقام تقديرية باستمرار دون اطلاع المجلس على حقيقة الالتزام بقانون الموازنة عن العام المنصرم. وقد فتح ذلك الأمر الباب واسعاً لإدخال ملاحق للموازنات تفاقم أمرها منذ عام 2006.

كما أشارت الفقرة الرابعة من المادة 112 من الدستور الأردني الى أن صلاحيات مجلس الأمة تنحصر في إنقاص النفقات المدرجة في الموازنة بحسب ما تستدعيه المصلحة العامة، إلا أنه لا يحق للمجلس أن يزيد في أي نفقة بأي شكل كان، على أن يجوز للمجلس في حال أراد إدخال نفقة جديدة أن يقترح ذلك بقانون مستقل. كما لا يجوز للمجلس اقتراح إلغاء أي ضريبة موجودة أو فرض ضرائب جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان. وعليه فإن الصلاحية الوحيدة المناطة في المجلس هي في تخفيض النفقات المعروضة عليه. وخلافاً لذلك فله أن يقبل الموازنة العامة كما عرضت عليه أو رفضها تماماً وإعادتها للحكومة لتعديل النفقات أو تعديل الإيرادات وفق معطيات دستورية تحتم تعديل قوانين وأنظمة عمل تتناسب ومناقشات المجلس لتلك الموازنة.

قراءة عامة لمشروع الموازنة العامة 2012

بالاطلاع على الجداول (1-5) في الملحق والتي تم استخلاصها من مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية لعام 2012 يمكن الإشارة إلى مجموع من الملاحظات المتخصصة التي اتفق عليها مجموعة من المختصين في الشأن المالي والاقتصادي لدى منتدى تطوير السياسات في الأردن¹. ومما لا شك أن التحليل المرتبط بتلك الملاحظات والمشاهدات يشكل انطلاقة تحليلية مساندة يمكن النظر إليها كداعم لتطوير عمل مجلس الأمة في مناقشة وتحليل أرقام الموازنة العامة للدولة، وهي لا تختص حصراً بموازنة عام 2012 بالرغم من أن الأرقام المستخدمة للتحليل تخص ذلك العام.

تجدر الإشارة بداية إلى ضرورة التعامل مع مفهوم الموازنة العامة التجميعي أو المجمع الذي يشمل الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية ليكون الحكم على الوضع المالي الكلي للبلاد شمولياً وليس مجتزئياً. ذلك أن محصلة المالية العامة للدولة لا يمكن تجزئتها بشكل يؤدي إلى عدم القدرة على الحكم على وضع العجز المالي والمديونية العامة سواء كانت تخص الحكومة المركزية ممثلة بالوزارات المختلفة أو بالوحدات الحكومية والتي تضم ما يسمى بالمؤسسات المستقلة التي بات عبء تمويل عجزها يكافئ تماماً عبء العجز المالي للموازنة العامة، إن لم يزد عن ذلك مستقبلاً.

وعند النظر إلى الإيرادات العامة الكلية للدولة الأردنية، شاملة الحكومة والمؤسسات المستقلة، يمكن ملاحظة أن مجموع الإيرادات المحلية الكلية في مشروع قانون الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية مبلغ (5726) مليون دينار، وبإضافة رقم المنح الخارجية البالغ في مشروع القانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية 966 مليون دينار فإن إجمالي الإيرادات العامة المتوقعة لعام 2012 يبلغ (6591) مليون دينار. ما يشير إلى نمو عن عام 2011 لن يتجاوز في أفضل الظروف نسبة 8%، 7 وهو مخالف تماماً للنسبة التي تم الإعلان عنها والبالغة نحو 12,6%.

أما في مجال النفقات العامة الكلية التي تشمل أيضاً الحكومة المركزية والمؤسسات المستقلة فإن الملاحظ أن مجموع النفقات الجارية الكلية في مشروع قانون الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية وصل إلى (6831) مليون دينار في حين أن إجمالي النفقات الرأسمالية في المشروعين تبلغ نحو (1825) مليون دينار أردني، الأمر الذي يصل بالنفقات العام الكلية للدولة نحو (8656) مليون دينار أردني. وهو ما يشير إلى نمو تصل إلى نحو 4% عن العام المنصرم. مع ملاحظة

1 قدم منتدى تطوير السياسات ورقة خاصة حول موازنة العام 2012 وقد شارك الكاتب في إعداد هذه الورقة كما أن الكاتب هو رئيس اللجنة المالية والنقدية للمنتدى.

أن نمو الإنفاق العام تجاوز عام 2010 نحو 23% بدلا من نسبة 6% التي كان مخطط لها عند إعداد موازنة ذلك العام. من ناحية أخرى أشارت المعطيات الحكومية ضمن الموازنة وضمن خطابها إلى أن الحكومة ستقوم بمراجعة 260 سلعة معفاة من ضريبة المبيعات رغبة في السعي نحو إصلاح الاختلالات، ما يعني فرض ضرائب جديدة، إضافة إلى إشارة الحكومة إلى خفض الدعم على المواد التموينية بمبلغ 270 مليون دينار وتخفيض المساعدات الاجتماعية بنحو 90 مليون دينار. إن الحالات المشار إليهما أعلاه، وفي ظل السعي لزيادة إيرادات الحكومة بنسبة تصل إلى نحو 8% وزيادة نفقات الحكومة بأقل من 4%، تشير بوضوح إلى سياسات مالية عامة انكماشية لا تتماشى مع طبيعة الطرف الاقتصادي والحراك الاجتماعي الذي يقود إلى اتجاه لا مناص فيه من التجاوب مع ضغوط الشارع نحو زيادة الإنفاق والدعم المالي بعيد عن أي سياسات انكماشية لزيادة الضرائب وخفض الإنفاق العام في مجال الدعم والإنفاق على الحاجات الأساسية للمواطن.

إن المحصلة النهائية لمقارنة إجمالي الإيرادات الكلية العامة مع إجمالي النفقات الجارية الكلية أن الإيرادات المحلية الكلية لم تغط سوى حوالي 84% من النفقات الجارية، ما يعني الحاجة للاقتراض لتغطية الفرق حتى بعد استيعاب كافة المنح والمساعدات للحكومة المركزية والوحدات الحكومية، ما يعني أن البلاد تعيش خارج إمكاناتها الذاتية بل أيضا خارج وعود ومقدرة المانحين والداعمين من الخارج. ويبقى عليها الاستدانة لتغطية فروق إنفاقها الجاري ولتمويل كافة أوجه إنفاقها الرأسمالي مهما كان نوعه. إن محصلة الأرقام المشار إليها أعلاه في مجال النفقات العامة الكلية والإيرادات العامة الكلية تتمثل في تحقيق عجز كلي عام (يشمل الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية) يبلغ ما يقرب من (2065) مليون دينار شاملا المنح والخارجية. وفي حال عدم تحقق الإيرادات من الدعم الخارجي (منح ومساعدات) وبمبلغ يصل إلى نحو 870 مليون دينار فإن المجموع الكلي للعجز المالي سيصل إلى ما يزيد عن ثلاثة مليارات دينار أي بنسبة تزيد عن 13% من الناتج المحلي الإجمالي ما يشكل ناقوس خطر واضح ويدعو إلى التفكير جليا في ضرورة انتهاج برنامج إصلاح وتكيف هيكلي يهدف إلى عدم الانزلاق بشكل أكبر في اختلالات وتشوهات قد تؤدي إلى الوصول إلى حالة عامة من عدم الاستقرار المالي والنقدي على النحو الذي شهده البلاد في نهاية عقد الثمانينات من القرن المنصرم.

وفي الختام فقد أشار خطاب الموازنة إلى أن صافي الدين العام سيبلغ لنهاية عام 2011 نحو (13260) مليون دينار. وبالنسبة إلى الأرقام المشار إليها أعلاه فإن إضافة رقم العجز العام الكلي بعد المساعدات سيجعل من رصيد ذلك الدين يصل إلى (15325) مليون دينار بنمو يصل إلى نحو 16%. وتظهر أهمية ذلك الرقم عند دراسة أثر ذلك على الاقتصاد الكلي حيث تشير الأرقام المقدرة للناتج المحلي الإجمالي لعام 2012 إلى أن نسبة الدين العام ستصل إلى نحو 70% من ذلك الناتج المقدر، ما يشكل مخالفة صريحة لقانون الدين العام. وتصل تلك النسبة إلى 74% عند استبعاد أثر المساعدات الخارجية. بيد أن المفزع في الأمر هو عند نسبة أرقام المديونية المتوقعة تحققها فعليا إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2011، ذلك أن تلك النسبة تصل إلى نحو 76% عند إدخال رقم المساعدات المتوقعة، وغير المؤكد حدوثها، وترتفع إلى نحو 81% إذا ما تم استبعاد رقم المساعدات من صافي العجز. وهو أمر يدعو إلى ضرورة النظر بجديّة إلى الهرع إلى برنامج إصلاح اقتصادي متوسط وطويل الأجل لمعالجة كافة الاختلالات المالية في الأردن التي تعتبر الوقود الأساس لتفاقم العجز وتزايد حجم المديونية العامة للدولة..

مقومات تقييم أداء مجلس النواب للموازنة العامة

خطاب الموازنة

تناول الخطاب الذي ألقاه وزير المالية الدكتور أمية طوقان مفاصل هامة في إعداد الموازنة تشكل في الأساس المعطيات والفرضيات التي تم في ضوئها إنجاز مشروع قانون الموازنة. وقد أوضح خطاب الموازنة التحديات المرتبطة بالوضع الاقتصادي العالمي والإقليمي، خاصة ما يتعلق بالأزمة الأوروبية والتوتر الذي تشهده المنطقة ما يجعل من حالة عدم اليقين الاقتصادية محددًا أساسيًا لفرضيات الموازنة وأهدافها. وقد استهل خطاب الموازنة بضرورة اللجوء إلى برنامج إصلاح مالي واقعي يغطي جانبي معادلة المالية العامة: الإيرادات والنفقات، وسبل تمويل العجز وضبط المديونية. بيد أن الإشارة لم تتم بأي شكل إلى ما إذا كانت موازنة 2012 هي جزء من ذلك البرنامج أم أنها موازنة نمطية أعدتها الحكومة السابقة وأن قضية برنامج الإصلاح هي جهد مستقل سيتم تقديمه لاحقًا للمجلس. كما اعترف خطاب الموازنة بشكل صريح بحدوث بعض الأخطاء الواضحة في المسيرة التنموية للبلاد وقد تحقق عن ذلك نتائج غير مرغوبة، كما أشار خطاب وزير المالية، بيد أنه أشار إلى أهمية معالجة تلك الأخطاء والتعامل مع نتائجها غير المرغوبة بحكمة ومسؤولية. وبعد مراجعة الوضع الاقتصادي العام للفترة الماضية حتى نهاية العام 2011 بما في ذلك مستوى النمو الاقتصادي، ومعدل التضخم، والبطالة، ووضع ميزان المدفوعات بشقيه التجاري والجاري، والمالية العامة بكافة بنودها من الإيرادات والنفقات والعجز المالي وتمويله، والمديونية العامة، فقد أشار خطاب الموازنة إلى أن الهدف الأساس للموازنة تلخص في اتخاذ إجراءات تكفل استعادة التوازن للمالية العامة بشكل تدريجي ومعالجة الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها. وفي سبيل ذلك فإن الحكومة ستلتزم بسياسة مالية منضبطة هدفها خفض الإنفاق العام "غير المنتج" وتقليص هدر الموارد وسوء تخصيصها جنبًا إلى جنب مع تحسين التحصيل الضريبي ومكافحة التهرب من الامتثال للضرائب. ويلخص الجدول التالي أهم الفرضيات الكمية التي تم على أساسها إعداد الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية لعام 2012 وذلك وفقا لما جاء في خطاب معالي وزير المالية.

جدول الفرضيات المتعلقة بالمؤشرات الاقتصادية الكلية لعام 2012

المؤشرات الاقتصادية الكلية	الفرضيات لعام 2012
النمو الكلي:	
بالأسعار الجارية	8,5%
بالأسعار الثابتة	3%
التضخم	5,5%
معدل نمو الصادرات الوطنية	11%
معدل نمو المستوردات	9%
سعر برميل النفط	100 دولار
عجز الحساب الجاري كنسبة من الناتج المحلي	9%
استمرار مستوى الاحتياطيات الأجنبية	6 شهور من الواردات على الأقل

وقد أشار خطاب الموازنة الى فرضيات تتعلق ببعض الأبعاد المالية للعام 2012 والتي منها تأمين مخصصات القوات المسلحة والأجهزة الأمنية الأخرى، ومخصصات شبكة الأمان الاجتماعي بما فيها دعم المواد التموينية والسكن والتأمين الصحي والتعليم، وضبط النفقات التشغيلية للحكومة بما فيها نفقات المحروقات والكهرباء والمياه والاتصالات والانتقال والسفر، وتأمين مخصصات تمويل الاحتياجات التنموية للمحافظات، إضافة الى رصد مخصصات إعادة هيكلة الرواتب في القطاع العام وتلك الخاصة بالتقاعد المبكر للعسكريين الخاضعين للضمان الاجتماعي، ومخصصات التقاعد للعسكريين والمدني، ومخصصات الإستراتيجية الوطنية للتشغيل.

وقد أشارت فرضيات الموازنة الى التوجه نحو توجيه الدعم لمستحقه ووقف التشوهات التي تعتري النظام الحالي من حيث ازدواجية تقديم العون وذهاب النسبة الأكبر من الدعم الى غير المستحقين ناهيك عن أن الدعم الحالي أكثر تشجيعاً للإنفاق الاستهلاكي الذي يذهب للمستوردات وليس للصادرات. كما أشار الخطاب الى تعديل الضرائب والرسوم على مجموعة محدودة من ما يسمى "السلع الكمالية" والتي لا تمس ذو الدخل المحدود وكذلك إلغاء بعض الإعفاءات من ضريبة المبيعات على بعض السلع والخدمات، إضافة الى تحسين كفاءة التحصيل الضريبي بهدف الحد من التهرب الضريبي.

والجدير بالإشارة ضمن المعطيات السابقة أن بعض من تلك الفرضيات أصبحت غير ذات جدوى مع إقرار قانون الموازنة في مجلس النواب والذي طال الى ما يقرب من منتصف شهر آذار 2012. فقد ارتفعت أسعار النفط الى ما يزيد عن 120 دولار للبرميل، ما يعني صعوبة تحقيق نسب النمو في مستوى المستوردات وعلى مستوى الاحتياطيات الأجنبية وفي ظل ما أوضحت المؤشرات الاقتصادية الكلية للجزء الأعظم من الربع الأول من العام، مع استمرار حالة التباطؤ الاقتصادي في البلاد، وتراجع مستوى الاستثمارات ومستوى الصادرات الوطنية وتراجع حجم الاحتياطيات الأجنبية الى اقل من 10 مليارات دولار.

وقد أشار خطاب الموازنة في الختام الى مجموعة من التوجهات الأساسية التي استند إليها في إخراج الموازنة ووضع الفرضيات المشار إليها سابقاً موضع التنفيذ. وجاء من أهم تلك التوجهات العمل على متابعة الإصلاح المالي وتمكين الموازنة لتحسين مستوى الاعتماد على الذات والتركيز على المشاريع التنموية ذات العلاقة بتعزيز إنتاجية رأس المال البشري والتوظيف في قطاعات التعليم والصحة والمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، ومشاريع البنية التحتية المختلفة من كهرباء وماء وتكنولوجيا المعلومات. وكذلك التوجهات المتعلقة بتنمية المحافظات وتحسين البيئة الاستثمارية وتبني خطة زمنية واضحة لاعتماد بدائل مناسبة لتمويل العجز المالي والوصول بالدين العام الى مستويات آمنة تعزiza مصداقية البلاد على المستوى الدولي والإقليمي.

ويبقى التوجه الأساس الذي سعت إليه الموازنة تحقيق معادلة صعبة تهدف الى الانضباط المالي وتحقيق النمو الاقتصادي في آن واحد، وهو توجه لا يمكن القول بسهولة تحقيقه في ظل الفرضيات التي سعت إليها الموازنة الضوابط التي تحد عملها وحجم الدولة في الاقتصاد الكلي الذي يزيد عن المعايير الدولية والإقليمية بشكل واضح.

تقرير اللجنة المالية

عقدت اللجنة المالية لمجلس النواب على مدى شهرين أربعون اجتماعاً بهدف دراسة مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2012، وقد حضر اجتماعاتها أعضاء اللجنة وعدد من النواب إضافة إلى مجموعة من أعضاء مجلس الأعيان والوزراء المعنيون في الحكومة وبعض من الأمناء العامون ومدراء الدوائر والمؤسسات المعنية إضافة للقوات المسلحة والأجهزة الأمنية ورؤساء لجان البلديات ومراكز المحافظات. ويمكن تلخيص أهم ما ورد في تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب في النقاط التالية:-

1. أوضح التقرير أهمية الاختلالات الهيكلية والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني خاصة في مجال المديونية، والعجز الجاري، وانخفاض الاحتياطيات الأجنبية. منوها إلى عجز الحكومات المتعاقبة عن وضع الحلول الناجمة لمواجهة تلك التحديات.
2. قام التقرير بتحليل الوضع القائم الذي تعرضه الموازنة ضمن فرضياتها وخاصة فيما يتعلق بتغطية النفقات الجارية والكلية وعدم القدرة على تمويل الإنفاق الاستثماري من الموارد المحلية الذاتية، مشيراً إلى ترحيل الحلول المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي والاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي وتخفيف أعباء البطالة والفقر إلى حكومات أخرى. كما أشار التقرير إلى خطورة الاعتماد المستمر على المساعدات الخارجية دون توفير الموارد المالية اللازمة محلياً لتحفيز النمو، ما يعني استمرار الاعتماد أيضاً على المديونية العامة كلما انحسرت منابع المنح والمساعدات الخارجية، علماً بأن المديونية باتت ترتفع لغايات التعامل مع الوضع القائم بدلاً من المساهمة في النمو الاقتصادي أو في المشاريع التنموية.
3. أشارت اللجنة بوضوح إلى الحاجة الملحة إلى تبني رؤية إصلاحية ضمن وثيقة مالية واقتصادية تؤكد الولاية العامة على كافة موارد الدولة وبما يضمن شفافية الاطلاع العام على كافة الإيرادات والنفقات العامة لكافة مؤسسات الدولة، مع الإشارة بشكل صريح إلى وجود بعض من الإيرادات والنفقات العامة التي لا تخضع لضوابط الموازنة العامة. ما يشير إلى أن مقصد اللجنة يتمحور حول بشكل أساس حول ميزانية الدفاع والأجهزة الأمنية التي لم يتطلع المجلس، على ما يبدو، على تفصيلاتها وأوجه إنفاقها ومصادر إيراداتها واليات الصرف والتحصيل فيها. وهي مخالفة صريحة لما ورد في المادة 115 من الدستور الأردني.
4. أورد التقرير تحليلاً عاماً للمؤشرات الكلية الاقتصادية والمالية جاءت كدباجة عامة في ما يزيد عن الثلاث صفحات وانتهت إلى الخلاصة ذاتها التي جاءت في مقدمة التقرير والمتعلقة بالاختلالات الهيكلية والتحديات المتزايدة في البلاد.
5. أشار التقرير إلى قضية إعادة هيكلة المؤسسات المستقلة والتي رأى التقرير بوضوح أنها جاءت على شكل إعادة هيكلة رواتب بلغت كلفتها (188) مليون دينار دون أن يشمل ذلك عادة هيكلة الإدارة الحكومية من وزارات ومؤسسات وهيئات بهدف القضاء على الازدواجية والتشابك في المهام والواجبات لتخفيض كلفة القطاع العام الذي أشارت اللجنة إلى أنه بات غير قادر على توفير الموارد اللازمة لتحفيز النمو الاقتصادي. والحقيقة التي لا بد من الإشارة إليها أن الصلاحيات الدستورية تخول اللجنة بالمطالبة بإلزام الحكومة بتخفيضات في النفقات عبر عملية إعادة دمج وإلغاء

وتقليل حجم الكثير من المؤسسات غير المنتجة، خاصة تلك التي تم إنشاؤها في السنوات الخمس الأخيرة والتي باتت تشكل عبءاً مالياً واضحاً على الموازنة، وتعد فترة الشهرين التي أخذتها اللجنة إلى حين إخراج تقريرها كافية لوضع اليد على العديد من تلك المؤسسات والعمليات التي يمكن دمجها وترشيدها أو حتى إلغاؤها تماماً مع إعطاء الحكومة فترة زمنية واضحة للتعامل مع ذلك الأمر إدارياً ومالياً وهيكلية. وهو ما لم يتم في تقرير اللجنة الذي جاء عمومياً في هذا الإطار.

6. تناول تقرير اللجنة الفرضيات التي قام عليها إعداد مشروع قانون الموازنة وقد أوضح التقرير التضارب في بعض الفرضيات الخاصة بالانضباط المالي والنمو الاقتصادي وتوصل إلى أن سياسة الإصلاح المالي المعروضة بحاجة إلى إعادة نظر. من المعتقد أن ذلك يعني عدم دقة الفرضيات التي أعدت على أساسها الموازنة، وهذا بحد ذاته مدخل لرد أو رفض المشروع، لما يعكسه ذلك من عدم دقة في الأرقام المتعلقة بنمو الإيرادات والنفقات وبالتالي العجز المالي للدولة وسبل توفير ذلك العجز.

7. وقد تساءل التقرير بوضوح حول إمكانية المحافظة على مستوى العجز المالي المقترح في ظل حالة عدم التأكد التي تكتنف المنح المالية المنتظرة من الخارج. كما تناول التقرير صعوبة تحقيق النمو في الإيرادات العامة والبالغ 6%، 12 واثار ذلك على الاستقرار النقدي في البلاد وعلى احتياطياته الأجنبية.

8. أشار التقرير للمرة الأولى إلى أهمية تحليل الوضع المالي الشامل للبلاد دون الفصل بين ما هو متعلق بموازنة الحكومة المركزية وما يتعلق بموازنة الوحدات الحكومية وقد جرى التحليل الأولي ذلك الأساس ليتضح أمام اللجنة أن العجز المالي الحقيقي ليس 1027 مليون دينار بل بعد إضافة الوحدات الحكومية فإن العجز المفترض في مالية الدولة للعام 2012 يصل إلى نحو 1965 مليون دينار أي بنسبة 3%، 13 من الناتج المحلي الإجمالي لبلاد. ومن المفيد هنا القول بأن التعديلات الدستورية الأخيرة ساهمت بشكل كبير في إلزام الحكومة في تقديم مشروع الموازنة في آن واحد ليتضح من خلال ذلك وضع المالية العامة للدولة الأردنية بغض النظر إلى الفصل سابقاً بين موازنة الحكومة وموازنة الوحدات الحكومية.

9. قام التقرير بتحليل دقيق لوضع الدين العام ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي والذي أشار التقرير إلى أنه سيتجاوز نسبة 79% إذا ما أضيف العجز المالي المفترض في موازنة 2012. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هذه المخالفة الخطيرة الواضحة لقانون الدين العام والتي بدأت على عهد الحكومتين السابقتين كانت بلا شكل تستحق أن تستخدمها اللجنة لوضع مشروطة واضحة في إقرار الموازنة تجعل من إقرار الموازنة مشروطاً بوضع خطة مالية مقبولة لمجلس النواب لتخفيض حجم المديونية وتعديل قانون الدين العام بحيث يضع عقوبات جوهرية لمخالفة قانون الدين العام بعد ذلك، بما فيها عقوبات تتعلق بسحب الثقة على الأقل بوزير المالية الذي يتم في عهده تجاوز قانون الدين العام وكذلك سحب الثقة بالحكومة إذا ما استمر الأمر دون علاج بعد ذلك الإجراء بسنة أشهر إلى عام على الأكثر. وهي مشروطة لازمة وضرورية لكي تتعامل الحكومة بجدية في موضوع التجزؤ على المديونية كلما قررت الحكومة ذلك دون ضابط مناسب أو عقوبات واضحة.

10. أشار التقرير الى انه بعد مراجعة بنود الموازنة العامة للحكومة الى "أن الأسس والمرتكزات التي بنيت عليها الموازنة العامة لم تكن موفقة". ولعل المعنى المباشر لذلك أن الأرقام المقدمة في الموازنة العامة لعام 2012 غير دقيقة وغير قابل للتحقق. ومع ذلك أوصت اللجنة في ختام تقريرها الى الموافقة الموازنة العامة دون تعديل في بنودها.

11. أما فيما يتعلق بموازنات الوحدات الحكومية فقد أشار التقرير بداية الى تخصيص دعم حكومي مباشر لتلك الوحدات بمبلغ 274 مليون دينار إضافة الى منح متوقعة بمبلغ 96 مليون دينار توجه جميعها الى 32 وحدة حكومية مشيرا الى أن الدعم يقدم الى بعض الوحدات التي تحقق وفرا في موازاناتها. وهو تشوه لم يشر التقرير الى ضرورة تجاوزه لتحقيق مبدأ الاستقلال المالي الواجب إتباعه في تلك المؤسسات والتي طبقت استقلالا إداريا بنزوعها الى عدم الالتزام بالتعليمات والأنظمة الحكومية في التعيين والإنفاق والضبط المالي ولم تطبق فكر الاستقلال المالي بالاعتماد على الذات ماليا، ناهيك عن العدد الكبير من تلك المؤسسات التي تحقق عجزا ماليا بالرغم من الدعم المقدم لها من الحكومة، ما يعني أنها تشكل عبء أيضا على المديونية العامة للدولة. كما أشار التقرير الى نحو 21 مؤسسة تحقق توازنا في موازنتها وذلك بفضل الدعم الذي تلقاه من الموازنة العامة، ما يعني أنها تشكل عبء ماليا مباشرة على خزينة الدولة وتدحض بذلك فكر الاستقلال المالي دون الاستقلال الإداري.

12. أشار التقرير الى أن العجز المتأتي من عمل الوحدات الحكومية يشكل نحو %3,5 من الناتج المحلي الإجمالي وهو أكبر من عجز الموازنة العامة للحكومة المركزية البالغ %7,4. ولعل ذلك كان مبررا هاما للجنة للتحفظ على تلك الموازنات والإصرار على إعادتها للحكومة لتصويب الوضع وإيجاد سبل لضبط النفقة وعدم القبول بسابقة تاريخية. وهي مشروعية دستورية تخولها الفقرة الرابعة من المادة 112 من الدستور، بل إن اللجنة مخولة للتوصية للمجلس بتحديد أوجه تخفيض النفقات بما فيها مقترحات تتعلق بإلغاء وحدات حكومية أو دمج بعضها أو تخفيض نفقات بعضها الآخر. وقد كانت فترة الشهرين التي أخذتها اللجنة في مناقشة الموازنة كافية للخروج ببعض من تلك التوصيات كشروط مرجعية للموافقة على الموازنة. وذلك بدلا من التحليل الذي انتهجته اللجنة للقطاعات الاقتصادية وتحليل الموازنة دون الخروج بتوصيات مادية لتخفيض النفقات.

13. اختتمت اللجنة تقريرها بانتقادها لتغيب فكر الاعتماد على الذات في الموازنات العامة وعدم رصانة فكر معالجة الاختلالات الهيكلية وإدارة الموارد المادية والبشرية المتوفرة مؤكدة على مجموعة من النقاط تلخصت في إدراكها لتراكمية التحديات على مر الحكومات السابقة، وتساءلت عن برامج الإصلاح الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة المتفق عليها مسبقا وعن الإجراءات اللازمة لتحقيقها وعن الجهات التي يجب أن تنفذها، مقدمة نموذج إصلاحي يقوم على ممارسة الحكومة للولاية العامة على موارد الدولة، وبيني إطار مالي متوسط المدى كبرنامج مالي إصلاحي ملزم يشمل أساسا هيكل دائرة الموازنة العامة ودوائر تحصيل الإيرادات العامة وإلزام الحكومة بعجز مالي مستهدف على مدى خمس سنوات، وتعزيز مبدأ كفاءة الإنفاق وترشيده، وإعادة النظر في فواتير الدعم المختلفة، وترشيد القرارات الإدارية ذات الأبعاد المالية، وتفعيل الرقابة المالية على المال العام، وإعادة النظر في هيكله الوزارات والدوائر والمؤسسات والشركات الحكومية، وتعزيز المدخرات المحلية والأجنبية، وزيادة الإنتاجية وتحسين الجهاز المصرفي من الديون المتعثرة وتحفيزه على زيادة التسهيلات الممنوحة للقطاعات المختلفة، والبحث عن أسواق واعدة للصادرات،

وتعميق سوق رأس المال، وتسهيل الإجراءات على المستثمرين. والملاحظ أن تلك التأكيدات لم تأتي على شكل مشروطة واضحة ضمن جدول زمني يلزم الحكومة على القيام به تحت رقابة المجلس وتقبله كجزء من الموافقة على إقرار قانون الموازنة العامة للدولة بشقيه.

14. أشار التقرير في الختام الى قناعة اللجنة المالية أن وضع توصيات في نهاية مناقشة مشروع الموازنة بشقيه على مر السنوات لم يعد كافيا مطالبا الحكومة بالبدا على الفور باتخاذ "إجراءات حاسمة" على رأسها حوار وطني مع كافة القطاعات الاقتصادية بهدف وضع خطة "سريعة التطبيق وافرة النتائج" للنهوض بالاقتصاد الوطني. مشيرا الى ضرورة أن يكون ذلك بشكل مباشر ووفق خطة تنفيذية مشتركة بين القطاعين العام والخاص وبمسؤولية مشتركة بينهما. على أن يدعو المجلس للبدء فورا بذلك الحوار المشتركة. بيد أن اللجنة لم تضع أي مرجعية لذلك الحوار، كما أنها لم تضع إطارا زمنيا لها، ناهيك عن أنها لم تضع مشروطة على الحكومة في إطلاق ذلك الحوار للموافقة على مشروع قانوني الموازنة.

15. بالرغم من أهمية النقاط المشار إليها أعلاه والى التحليل الموضوعي والمطالبات الواضحة، ناهيك عن مخالفة الوضع القائم بالنسبة للفرضيات التي قام عليها مشروع الموازنة بين فترة إعدادها ونهاية فترة مناقشتها كما هو الحال في أسعار النفط والتضخم ومستوى النمو المفروض، ما يشكك بكافة أرقامها المعروضة في القانون، فقد أوصت اللجنة بالموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2012 كما ورد من الحكومة دون أي تعديل. بيد أن احد النواب أعضاء اللجنة المالية سجل مخالفة على قرار اللجنة، فقد سجلت النائب ريم بدران مخالفة مكتوبة ومرفقة بقرار اللجنة تلخصت في اعتمادها للتحليل الذي أورده تقرير منتدى تطوير السياسات المشار إليه سابقا، ومراجعة لتطور عمل الموازنات العامة في الأردن خلال السنوات الخمس السابقة، ما دعاها لربط موافقة بالتزام الحكومة بعدد من الشروط منها برنامج وطني شامل للإصلاح الاقتصادي متوسط الأجل مرافقة لخطة طوارئ قصيرة الأجل للعامين القادمين، إضافة الى ضرورة تخفيض النفقات الجارية في أبواب معينة، لم تحدها، بمقدار 350 مليون دينار حسب مداولات جرت خلال اجتماعات اللجنة المالية تمخضت عن قناعة بعدم القدرة على توفير ذلك المبلغ من مصادر الدعم والمنح الخارجية، ما يدعو بالضرورة الى تجنب ذلك المبلغ وتخفيض النفقات بقيمته. إلا أن اللجنة لم تأخذ تلك التوصية وأدرجت مخالفة النائب بدران ضمن تقريرها تاركة الأمر للمجلس لاتخاذ القرار المناسب حول ذلك. بيد أن الواضح أن تلك المخالفة الواضحة لم تأتي أيضا بإطار واضح ويحدد النفقات التي يجب تخفيضها، بل كان من الممكن خلال فترة المناقشات التي طالت لنحو شهرين أن يُطلب من الحكومة بتعديل بنود النفقات الجارية بالقيمة المذكورة والتوصية للمجلس باعتماد القانون بعد إجراء تلك التعديلات عليه، فتكون اللجنة المالية والمجلس قدما سابقة مهمة في تاريخ مناقشة المجلس لمشروع الموازنة، بيد أن اللجنة وبضغوط متعددة على ما يبدو أبت أن تقوم بذلك التطوير في عمل اللجنة أو المجلس فيما يتعلق بمناقشة الموازنة العامة للدولة!!!.

مناقشات النواب خلال جلسات المجلس

بالاطلاع على الكلمات التي ألقاها السادة النواب في مناقشاتهم لمشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية والتي دامت على مدار أربعة أيام بواقع جلستين يومياً بين الفترة من 19-22/2/2012 يلاحظ أن مداخلات السادة النواب جاءت في محاور أربع رئيسية تمثلت في قضايا خارج إطار موضوع مشروع الموازنة، ومناقشات تتعلق بالقضايا الاقتصادية والمالية بشكل عام، وأخرى تتعلق بموضوعات تمس قضايا النفقات العامة. ويمكن إدراج الملاحظات التالية على تلك المناقشات من خلال الكلمات التي تم إلقاؤها خلال تلك الجلسات:-

أولاً: المناقشات التي جاءت خارج موضوع مشروع الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية. وقد تناولت كلمات السادة النواب بشكل أساسي القضايا التالية:-

1. تتطرق العديد من النواب في كلماتهم الى قضية المعلمين اللذين كانوا يطالبون بقيام الحكومة بدفع الزيادات التي وعدها بها مسبقاً على رواتبهم الأساسية وقاموا بالاعتصام والإضراب عن العمل الى حين الاستجابة لطلباتهم. وقد ساند جميع المتحدثون تلك الطلبات وطالبوا الحكومة بالاستجابة لها. وبالرغم من خروج ذلك الموضوع عن قضية الموازنة مباشرة بيد انه أيضاً يشكل في جوهره المطالبة بزيادة نفقة على بند النفقات الجارية في الموازنة، وهو ما يخرج عن صلاحية النواب في مناقشة الموازنة وفقاً للمادة 112 من الدستور. إلا أن تلك المطالب جاءت بشكل أساس كمطالب شعبية يفهم منها تسجيل مواقف مسبقة للنواب تستفيدون منها لدى قواعدهم الانتخابية مستقبلاً، خاصة وأن التوجه العام هو حل المجلس خلال العام الحالي والإعلان عن انتخابات مبكرة قبل نهاية العام الحالي. والجدير بالذكر أن الحكومة كانت قد استجابة للضغوط التي مارسها المعلمون المضربون وعقدت معهم اتفاقاً توافقياً بين الأطراف، ما جعل النواب المتحدثون بعد ذلك يسجلون شكرهم للحكومة على ذلك، الأمر الذي يمكن تفسيره بخدمة القواعد الشعبية أيضاً.
2. تناول الكثير من النواب قضايا الفساد المنظورة لدى لجانه المختصة أو لدى هيئة مكافحة الفساد من قبيل قضية الفوسفات، وموارد، وبرنامج التحول الاقتصادي، ومشروع الطاقة النووية وهو أمر لا يصب في صلب موضوع الموازنة، بيد أنه برغم أهميته في الاقتصاد الوطني إلا أنه أيضاً يدخل ضمن تسجيل المواقف لغايات خدمة القواعد الشعبية. وقد تناول النواب أهمية المساءلة والشفافية في التعامل مع تلك القضايا كما أشار البعض الى أهمية سن قانون "من أين لك هذا" أو ما يسمى بقانون الكسب غير المشروع. وأشار البعض الى دور الفساد في الدخول في حالة الركود الاقتصادي وهجرة رؤوس الأموال الى الخارج. من جهة أخرى تناول البعض دور قضايا الفساد المطروحة في التعليم على منجزات الوطن والاقتصاد الوطني ما يؤثر على سمعة الأردن والسياسات التي انتهجها بشكل عام.
3. تحدث العديد من النواب حول قضية وقف التعيينات في الجهاز الحكومي الذي تنتهجه الحكومة في سبيل ضبط النفقات، مطالبين الحكومة في العودة عن ذلك القرار بداعي مكافحة الفقر والبطالة وحل مشكلة المتعطلين، وهو أمر يخالف الصلاحية التي يعطيها الدستور للنواب في مناقشة الموازنة حيث انه يفرض نفقات إضافية ولا يتعدى كونه مطالب انتخابية وخدمية بالدرجة الأولى.

4. جاءت بعض مداخلات وكلمات السادة النواب في الشأن السياسي العام مركزين بشكل أساس على ما يحدث في دول الربيع العربي، وعلى الموضوع السوري وأثره على الأردن والتوجه نحو تقسيم المنطقة من جديد، وأثار ذلك على الاقتصاد الأردني من حيث استمرار حالة الركود والانكماش وتأثر الاستثمار وتراجع الأداء الاقتصادي وسوق الأسهم والعقار والزراعة والتدفقات الخارجية. كما تناول بعض النواب أهمية الإسراع في وتيرة الإصلاح السياسي في البلاد الى جانب الإصلاح الاقتصادي، كما أشار البعض الى أهمية المساواة والعدالة بين الأردنيين. وتناول بعض النواب الحراك الذي يشهده الشارع الأردني مطالبين بتغليب مصلحة الوطن العليا ومؤكدين على ضرورة تسريع وتيرة الإصلاح السياسي لاستيعاب ذلك الحراك. وقد جاءت تلك الكلمات وفق طابع سياسي خطابي بالدرجة الأولى ولا علاقة له مباشرة بالشأن الاقتصادي أو بموضوع مشروع الموازنة المعروضين على المجلس.

5. تناولت بعض الكلمات بشكل صريح ومبطن هجوما على الحكومة ممثلة برئيسها وفريقه الاقتصادي، كما تناول البعض هجوما على حركة الإخوان المسلمين وانتقادات لبعض الإعلاميين، وقد جاء ذلك أيضا بعيدا عن الموضوع الأساس المتعلق بمناقشة مشروع الموازنة المطروح وفق تقرير اللجنة المالية وتوصياتها.

6. تركز الكثير من مداخلات السادة النواب حول مطالب مناطقية تخدم القواعد الشعبية، وخاصة في مجال البنية التحتية من إيصال الكهرباء والماء والطرق والجامعات والتأمين الصحي وبناء المستشفيات والرعاية الخاصة لبعض المناطق تمويها وماليا، وهي في مجملها مطالب تشكل أعباء مالية إضافية على الموازنة ما يخرج عن سياق النقاش ويعتبر مخالفا لما جاء في الفقرة الرابعة من المادة 112 من الدستور التي تمنع على النائب لدى مناقشة مشروع الموازنة "أن يزيد في النفقات المدرجة في المشروع لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة"، الأمر الذي لم يحدث، بل لم يشترط أي من النواب أو يربط موافقته على الموازنة باقتراح قوانين خاصة بزيادة النفقات أو تعديل الإيرادات لخدمة تغطية النفقات التي تمت المطالبة بها للمناطق المختلفة التي يمثلونها.

ثانياً: المناقشات في الموضوعات الاقتصادية والمالية، وقد شملت كلمات السادة النواب بعض من القضايا الاقتصادية العامة إضافة الى قضايا المالية العامة وفرضيات مشروع الموازنة والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:-

1. تناولت بعض الكلمات المؤشرات الاقتصادية الكلية للبلاد من حيث النمو الاقتصادي والتباطؤ الذي يشهده الاقتصاد الكلي وحالة الركود التضخمي الذي بدأت تشهده البلاد في ظل ارتفاع كلف الإقراض والتمويل. إضافة الى تفاقم وضع المديونية العامة للدولة التي تجاوزت النسبة المقررة في قانون الدين العام. كما تحدث البعض حول تراجع مستوى الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي وضرورة الحفاظ على استقرار العملة الوطنية. وأشار بعض النواب الى الأوضاع الاقتصادي المتعلقة بتراجع التصنيف الائتماني للاقتصاد الوطني. وجميعها تندرج تحت القضايا التحليلية للوضع العام دون أن يتم ربطها بمطالبات جوهرية لتخفيض الإنفاق وفق معطيات محددة من سياق مشروع الموازنة المعروضين على المجلس.

2. شكك بعض النواب بالفرضيات التي بنيت عليها أرقام مشروع الموازنة مشيرين الى عدم إمكانية تحقق تلك الفرضيات في مجال نمو الإيرادات بنسبة 5, 12 مشككين بنسب النمو المفترضة وإمكانية رفع الدعم واحتمالية رفع الضرائب وقدرة المواطن على تحمل ذلك. كما انتقد البعض تقشفية الموازنة في ظل زيادة الإنفاق العسكري بنحو 177 مليون دينار وارتفاع مخصصات التقاعد والتعويضات بمقدار 155 مليون دينار وزيادة النفقات الجارية للوحدات الحكومية بنحو 9% وانتهاج سياسة مبطنة لتخفيض الدعم بمقدار 274 مليون دينار وزيادة أسعار الخدمات الأساسية. كما تمت الإشارة الى تخفيض النفقات الرأسمالية التي تعد مهمة لتحريك عجلة الاقتصاد الكلي في البلاد.

3. تحدث البعض عن كون الموازنة نمطية وعادية في ظل الظروف غير العادية وغير النمطية التي تمر بها البلاد، وقد طالب البعض بضرورة تبني دور أكبر للدولة في إدارة الشأن الاقتصادي وفي استقطاب الاستثمارات الخارجية

4. تناول البعض النهج الاقتصادي الذي تتبعه البلاد مطالباً بلجنة سياسات اقتصادية تراجع النهج الاقتصادي الذي تتبناه البلاد، بما في ذلك سياسات التخاصية والنهج الاقتصادي الذي تمت على أساسه، وطالب البعض بإطلاق سياسة اقتصادية جديدة تراعي مشاكل الفقر والبطالة وتوزيع المكتسبات بشكل عادل. بيد أن ذلك كله لم يأتي ضمن حزمة واضحة أو مطالبة تشترط الموافقة على مشروع الموازنة مقابل التزام الحكومة بتحقيق تلك المطالب.

5. طالب البعض بإعادة النظر بقوانين الضرائب على الدخل والمبيعات ورسوم التعدين وبضرورة تطبيق تصاعدية الضرائب وفقاً لنص المادة 111 من الدستور رغبة في زيادة إيرادات الحكومة وخاصة من ضريبة الدخل على البنوك ورفع رسوم التعدين وتبني برنامج إصلاح مالي واقتصادي من أجل تحسين الإيرادات وإيجاد حلول لعجز الموازنة. بيد أي من تلك المطالبات لم ترتبط بمشروعية على الحكومة لتمير المشروع الطلب منها بجدول زمني لتقديم البرنامج المشار إليه أو تعديلات الضرائب والرسوم على النحو المطلوب. ذلك أن الدستور يمنع في الفقرة الرابعة من المادة 112 على النواب خلال مناقشة مشروع الموازنة أن يقوموا بفرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان. والأجدي أن تتم تلك المطالبات وفق مشروعية تلتزم بها الحكومة في خطاب ردها على مداخلات السادة النواب. وهو ما لم يحدث في هذا الأمر أو في الأمور الأخرى.

ثالثاً: مناقشات تختص مباشرة بموضوع تخفيض النفقات العامة، فقد ركز عدد من السادة النواب على بعض القضايا الهامة التي تدخل في سياق صلاحيات المجلس وفقاً للفقرة الرابعة من المادة 112 من الدستور والتي تفوض النائب أن "ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة"، بيد أن معظم مطالب تخفيض النفقات جاءت عامة، إلا ما ندر، ولم تحدد فصول بعينها أو نفقات بذاتها. ويمكن تلخيص تلك المطالب بالنقاط التالية:-

1. جاءت أهم توصيات بعض النواب في مجال تخفيض الإنفاق العسكري، وقد طاب البعض بنسب محددة للتخفيض، كما طالب بعضهم بتخفيض تلك النفقات بمبلغ 250 مليون دينار أردني وأشار آخرون الى عدم تناسب تلك الموازنة والوضع القائم لشأن السياسي والاقتصادي للدولة الأردنية. ويعد مطلب تخفيض النفقات العسكرية وبتلك الطرح الصلاحية

الوحيدة التي مارسها السادة النواب وفقا لمتطلبات الدستور، بيد أن ذلك الطرح الوحيد لم يلق الدعم المناسب من باقي السادة أعضاء مجلس النواب ولم يكن ضمن توصيات اللجنة المالية بشكل صريح، وأن كانت اللجنة قد أشارت في نهاية تقريرها الى ضرورة الشفافية والوضوح في النفقات العامة المعروضة في الموازنة وعدم تغييب أي بند عن اطلاع مجلس النواب أو استثنائه من المساءلة، وهي إشارات واضحة حول الموازنة الخاصة بالدفاع والأجهزة الأمنية بشكل أساسي.

2. تناول العديد من النواب مسألة إعادة هيكلة الجهاز الحكومي بما في ذلك دمج وإلغاء وإعادة النظر في بعض الوزارات والمؤسسات العامة والشركات الحكومية، وقد شكل ذلك محورا أساسيا لمناقشات العديد من النواب في مداخلاتهم، بيد أن أي منهم لم يشر الى جهة واحدة أو هيئة واحدة يمكن تطبيق أسس إعادة الهيكلة عليها، ما جعل من مطالبهم تلك عامة تحليلية أكثر من أن تكون متوافقة مع متطلبات النقاش في الدستور. وكان لادعى بمثل هذا الطرح أن يكون أكثر صراحة وتحديدًا خاصة وأن فترة الشهرين التي استلزمها نقاش الموازنة عبر اللجنة المالية قبل تحويلها المجلس كانت كافية للخروج ببعض التصورات حول إمكانية دمج أو إلغاء أو إعادة هيكلة نفقات الكثير من المؤسسات المستقلة خاصة تلك التي تم إنشاؤها خلال السنوات الخمس الأخيرة. بل كان من لادعى الطلب من الحكومة في ردها على تقرير اللجنة المالية ومناقشات النواب أن تتعهد خلال فترة زمنية محددة بإعادة هيكلة حقيقية للمؤسسات المستقلة كشرط ومشروطة أساسية للموافقة على مشروع الموازنة.

3. تناول العديد من الكلمات قضية ترشيد وضبط النفقات العامة دون تحديد واضح لجوانب ذلك التخفيض أو تسمية بنوده أو أبوابه في الموازنة وفقا لما يتطلبه الدستور، وعليه فقد جاء ذلك رغم أهميته عموما ولم يسجل مشروطة حقيقية على الحكومة تجعلها تنظر الى الطلب بجدية كافية خلافا للحديث عن تقشفية الموازنة. وقد استغل بعض النواب ما طرحه وزير المالية في حديث له أمام اللجنة المالية من أن هناك نحو 15-20% من بنود الإنفاق العام تشكل هدرا واضحا، ومع ذلك لم يطلب من الوزير تخفيض تلك البنود أو شطبها كما لم يتم الاشتراط، حتى في تقرير اللجنة المالية، بضرورة وضع خطة موضوعية للتقليل أو شطب تلك التجاوزات والهدر في المال العام.

4. أوضح بعض النواب أن بندين يشكلان نحو 50% من بنود الموازنة غير قابلين للنقاش الأول الموازنة العسكرية والتي تصل الى نحو 2 مليار دينار، والمديونية الخارجية التي تصل أقساطها وخدمتها نحو مليار دينار. وبالرغم من صحة الطرح الخاص بالالتزامات المالية الخاصة بالمديونية بيد أن موازنة الدفاع تخضع كغيرها من أبواب الموازنة العامة للمناقشة والتخفيض وفقا للحق الذي كفله الدستور للنائب في الفقرة الرابعة من المادة 112 من الدستور، وكان يمكن ممارسة ذلك الحق في حال اجمع السادة النواب على الحاجة الى ذلك.

5. أشار بعض النواب الى أن المعطيات على ارض الواقع والتاريخ الخاص بالمالية العامة للدولة خلال السنوات الخمس الماضية، إضافة الى عدم دقة الفرضيات التي قامت عليها الموازنة تشير جميعا الى أن هناك ملاحق للموازنة ستظهر لمواجهة واقع الحال.

رد الحكومة على مناقشات المجلس وتقرير اللجنة المالية

جاء رد الحكومة على مداخلات وكلامات السادة النواب وتقرير اللجنة المالية نمطيا وعاما وإنشائيا منذ البداية حيث الرد الى أن التوصيات التي أوردها تقرير اللجنة المالية ستكون "موضوع الاهتمام الكامل من قبل الحكومة". دون أن يتم وضع نقاط محدد أو ممنهجة في جدول زمني بالرغم من وجود توصيات محورية في مجال الإصلاح المالي والاقتصادي وهيكله المؤسسات وتخفيض النفقات وغيرها من التوصيات الكمية والنوعية التي سبق الإشارة إليها أعلاه. وقد أشار الرد الى تجميد نمو النفقات العامة، بالرغم من أن النفقات العامة الكلية، بما فيها نفقات الوحدات الحكومية، يقدر لها بأن تنمو بنسبة 4%، على اعتبار أن ذلك الإنفاق سينمو بتلك النسبة فعلا، علما بأن تجربة العام المنصرم 2011 أشارت الى أن النفقات الجارية قُدر لها أن تنمو بنسبة 6% في خطاب الموازنة بيد أنها نمت بنحو 21% على ارض الواقع. كما أشار الرد الى توجه الحكومة الى زيادة الضرائب على السلع والخدمات الكمالية، وبالرغم من أهمية ذلك الطرح بيد أنه يعني زيادة الضرائب على المواطنين دون التوجه نحو تصاعدية ضريبة الدخل أو التزام الحكومة بما طالب به بعض النواب بضرورة زيادة الضرائب على البنوك وزيادة رسوم التعدين، أي الاستمرار في مخالفة المطالب الدستورية بتصاعدية حقيقية للضرائب بأنواعها. وفي معرض الرد على قضية تزايد المديونية العامة أشار الرد الى أن مخالفة قانون الدين العام بوصول المديونية الى نحو 65% من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد يشكل ابتعادا ليس كبيرا عن متطلبات القانون، دون الاعتراف بأن القانون تمت مخالفته بغض النظر عن النسبة، أن التوجه للعام القادم هو في تصويب تلك القضية. وفي الختام فقد اقر الرد الحكومي بأهمية الإصلاح المالي والاقتصادي دون الالتزام بتقديم برنامج إصلاح وطني واضح للمجلس خلال فترة زمنية محددة.

محصلة تقييم الأداء

يمكن تناول القضايا المحورية التالية كمحصلة لعرض ومناقشة موازنة 2012 على النحو الآتي:-

1. بالرغم من استهلال خطاب الموازنة لأهمية تقديم برنامج إصلاح مالي واقعي، حسب ما أشار وزير المالية في خطابه، إلا أن أي من المناقشات لم تلتقط ذلك. وقد أشارت بعض نقاط تقرير اللجنة المالية الى ذلك وتناول بعض من النواب في مداخلاتهم ذات الأمر، بيد أي منهم لم يقدم طلب واضح بإعداد ذلك البرنامج وعرضه للمجلس لإقراره والزام الحكومة والحكومات القادمة بالالتزام به. وهي معضلة حقيقية في نقاشات المجلس لمشروع الموازنة لكثرة ما يأتي به من مطالب نيابية في شأن السياسات الاقتصادية إلا أن ذلك يخلو الى الآلية المناسبة لمتابعة قرارات ومطالبات المجلس المتعلقة بذلك، بحيث يساعد ذلك على إقرار القانون دون تأخير من ناحية ويضع شروط مرجعية لتنفيذ متطلبات اللجنة والنواب وفق مخطط زمني دستوري من ناحية أخرى.

2. لا بد من صياغة آلية لتقارير اللجنة المالية تسمح بوضع مصفوفة قرارات لمتابعة متطلبات اللجنة في القضايا التي تشترطها للموافقة على الموازنة والتي تخرج عن إمكانية تنفيذها ضمن الموازنة، من قبيل فرض إيرادات قادمة أو تعديلات في بعض القوانين المالية وخاصة الضريبية منها ومتطلبات الهيكله، وبحيث تلتزم الحكومة بتنفيذ المتطلبات المشار إليها في المصفوفة وفق جدول زمني واضح لئتم تجاوز فكرة أن صلاحية المجلس في مناقش الموازنة تنحصر في تخفيض النفقات دون غيرها.

3. بالرغم من عدة اضاءات جديدة في تقرير اللجنة المالية تلخصت ببعض التوصيات الجوهرية المساندة لتحريك عجلة النمو في الاقتصاد، وخاصة تلك التوصية التي أشارت الى ضرورة إطلاق خطة "سريعة التطبيق وافرة النتائج" للنهوض بالاقتصاد الوطني بالشراكة بين القطاع العام والخاص، بيد أن توصيات اللجنة لم تأتي بمرجعيات واضحة، وكما أنها لم تضع إطارا زمنيا لتلك المطالبات، بل والأهم أنها لم تضع ذلك في إطار مشروعية واضحة للموافقة على الموازنة بحيث تلتزم بها الحكومة في ردها على تقرير اللجنة ومدخلات النواب بتنفيذها وفق مرجعيات واضحة وإطار زمني محدد، ما أفرغ تلك التوصيات من أهميتها وفحواها الموضوعي، وباتت شعارات تحليلية جيدة أكثر منها شروط موضوعية قابلة للتنفيذ من قبل الحكومة والمساءلة من قبل مجلس النواب.

4. من الواضح أن الغالبية العظمى من كلمات النواب، أن لم يكن جميعها، تناقش الكثير من المواضيع التي تخرج تماما عن سياق الحدث المتعلق بمناقشة مشروع الموازنة كما تخرج عن التفويض الدستوري المشار إليه سابقا في المواد 112-115، ما يجعل من مناقشات الموازنة تطول دون فائدة مباشرة للحدث الذي بات منبرا لتسجيل المواقف السياسية والمطالب المناطقية وخدمة القواعد الانتخابية بعيدا عن التركيز على التوجيه المناسب للحكومة في قضايا الموازنة وتخفيض النفقات لمعالجة العجز المالي المتفاقم.

5. لم يرق أي من النواب، باستثناء المعارضة التي أوردتها النائب ريم بدران والتي وافق عليها بعض النواب، بوضع مشروعية ملزمة للموافقة على مشروع الموازنة لتحقيق مطالب مهمة تتعلق بزيادة إيرادات الخزينة من الضرائب والرسوم وبتبني برنامج إصلاح مالي واقتصادي بحيث تعهد الحكومة بتنفيذ تلك المطالبات ضمن ردها على مداخلات السادة النواب وبجدول زمني محدد، ما أفرغ تلك المطالبات الموضوعية من فحواها خاصة وان كثير من المطالبين بتلك التعديلات قاموا بالتصويت لصالح الموافقة على مشروع الموازنة كما وردا من الحكومة، بما فيهم أولئك الذين ساندوا مخالفة النائب المشار إليها أعلاه.

6. تناولت بعض الكلمات قضايا الاقتصاد الوطني والسياسات الكلية وخاصة السياسة النقدية في مجال الاستقرار النقدي والسياسة الاستثمارية والتجارية للبلاد مع عدم ربط ذلك بالسياسة المالية ومشروع الموازنة، ما يبتعد عن الهدف الأساس الذي نص عليه الدستور في المادة 112 من صلاحيات للمجلس في التركيز على سبل تخفيض الإنفاق العام وضبط مستوى العجز المالي في البلاد.

ملاحظة ختامية وانعكاسات للمستقبل

مما لا شك فيه أن مناقشة الموازنة العامة للحكومة والوحدات الحكومية هي مرحلة لا تقل أهمية عن مرحلة جلسات الثقة في الحكومة. ذلك أن الموازنة هي بمثابة خطة العمل والبرنامج الاقتصادي للحكومات. وقد بات في ظل إرهابات التغيير التي تسود البلاد أن يصبح مجلس النواب مساهما فاعلا في صنع السياسة الاقتصادية للحكومات القادمة عبر قناة إقرار الموازنة لتكون خطة عمل سنوية مشفوعة بتصورات متوسطة الأجل تدوم على مدى عمر المجلس. ولن يتأتى ذلك بدون توظيف قدرات مراكز الدراسات ودور البحث والمختصين في المساعدة في بناء قدرات المجلس في كيفية مناقشة بنود الموازنة

ووضع تقريرها ليكون خطة عمل مرجعية واضحة المعالم في قضايا تخفيض النفقات وفقا لمتطلبات نصوص الدستور وفي متطلبات تعديل القوانين المصاحبة لإقرار الموازنة وخاصة تلك المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي ورفع كفاءة تحصيل الإيرادات وذلك عبر مصفوفة عمل ومشروطية واضحة تتعهد الحكومة بالقيام بها وفق جدول زمني ملزم. وعليه فهناك ضرورة ماسة للتشبيك بين مجلس النواب، ممثلا بلجنته المالية، ومراكز الدراسات والأبحاث والمختصين للقيام بدور مكاتب للدعم والإسناد لمتطلبات تحليل الموازنة واقتراح أوجه تخفيض النفقات بينودها المختلفة والمفصلة حتى لا تبقى توصيات المجلس ولجنته عامة وغير قابلة للتطبيق أو الرقابة من قبل المجلس.

جدول رقم (1): خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية 2012 (بالآلف دينار)

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
4940000	الإيرادات المحلية	5839000	النفقات الجارية
3547126	الإيرادات الضريبية	1409171	الجهاز المدني
1392874	الإيرادات غير الضريبية	1939900	الجهاز العسكري
870000	المنح الخارجية	2489929	النفقات الأخرى منها:
		999000	التقاعد والتعويضات
		545000	فوائد الدين العام
		450000	دعم المواد التموينية والمحروقات
		195478	دعم الوحدات الحكومية
		998490	النفقات الرأسمالية
		540189	مشاريع مستمرة
		400408	مشاريع قيد التنفيذ
		57894	مشاريع جديدة
5810000	مجموع الإيرادات العامة	6837490	مجموع النفقات العامة
1027490	عجز الموازنة		

جدول رقم (2): موازنة التمويل (بالآلف دينار)

المبلغ	المصادر	المبلغ	الاستخدامات
57325	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	1027490	تسديد عجز الموازنة
284000	قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	700	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة
5044854	القروض الداخلية	445689	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
		80000	إطفاء سندات دين للبنك المركزي
		3832300	إطفاءات الدين الداخلي
5386179	المجموع	5386179	المجموع

جدول رقم (3): إجمالي الإيرادات العامة المقدرة للسنة المالية 2012 (بالألف دينار)

رقم الفصل	عنوان الفصل	الإيرادات المقدرة
	الإيرادات المحلية	4940000
	الإيرادات الضريبية	3547126
111	الضرائب على الدخل والأرباح	734267
113	الضرائب على الملكية	79292
114	الضرائب على السلع والخدمات	2444467
115	الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية	289100
	الإيرادات غير الضريبية	1392874
121	عائدات التقاعد	23900
141	إيرادات دخل الملكية	289828
142	إيرادات بيع السلع والخدمات	701709
143	الفرامات والجزاءات والمصادر	44191
145	الإيرادات المختلفة	333246
	المنح الخارجية	870000
131	المنح الخارجية	870000
	مجموع الإيرادات العامة	5810000

جدول رقم (4): الخلاصة المجمعة لموازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2012 (بالدينار)

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
287.194.700	إيرادات بيع السلع والخدمات	992.279.500	النفقات الجارية منها:
13.182.000	إيرادات دخل الملكية	276.916.500	تعويضات العاملين
211.363.000	إيرادات مختلفة	493.536.000	استخدام السلع والخدمات
273.799.250	دعم حكومي	92.788.500	فوائد القروض الداخلية والخارجية
96.331.00	منح خارجية	85.127.000	مساعدات اجتماعية
		827.109.250	النفقات الرأسمالية
		525.943.000	تمويل داخلي*
		78.321.250	دعم حكومي
		126.514.000	قروض خارجية
		96.331.000	منح خارجية
881.869.950	مجموع الإيرادات	1.819.388.750	مجموع النفقات
937.518.800	صافي العجز قبل التمويل		

* تشمل النفقات الرأسمالية الممولة من الإيرادات الذاتية و/أو الاحتياطات و/أو القروض الداخلية

جدول رقم (5): موازنة التمويل المجمعة (بالدينار)

الاستخدامات	المبلغ	المصادر	المبلغ
مجموع العجز قبل التمويل	1,161,124,600	مجموع الوفر قبل التمويل	223,605,800
تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة	320,129,000	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	126,514,000
تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة	39,179,000	مسحوبات القروض الداخلية	1,183,548,000
تحويل فائض الوحدات الحكومية للخزينة	172,810,800	استخدام احتياطات لتسديد الالتزامات	284,969,375
احتياطات لتسديد التزامات	123,581,775		
قروض الإسكان الممنوحة للموظفين	812,000		
أخرى	1,000,000		
المجموع	1,818,637,175	المجموع	1,818,637,175

تقرير أداء البرلمان الأردني في مناقشة الموازنة العامة لعام 2012

