

الاجتماع الإقليمي الثالث

امجموعة العمل حول إدارة قطاع الأمن والرقابة البرلمانية

ورشة عمل إقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع
وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية

دور مجلس الأمة في مناقشة موازنات قطاع الدفاع والأمن
ضمن مرحلة إقرار الموازنة العامة

ورقة السيد عبدالله النسور
عضو سابق لمجلس الأعيان، الأردن

13-14 نوفمبر/ تشرين الثاني 2007

مجلس النواب البلجيكي

بروكسل، بلجيكا

دور مجلس الأمة في مناقشة موازنات قطاع الدفاع والأمن ضمن مرحلة إقرار الموازنة العامة

يضطلع مجلس الأمة في المملكة الأردنية الهاشمية بدور بارز وهام في عملية الرقابة على إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، حيث يتم التركيز في مرحلة إقرار الموازنة على السياسات التي تتوي الحكومة تنفيذها، والموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذه السياسات مما يمكن المجلس من المساهمة جنباً إلى جنب مع السلطة التنفيذية في رسم السياسة الاقتصادية والمالية.

ففي مرحلة إعداد الموازنة، تقوم السلطة التنفيذية بإصدار بلاغ إعداد الموازنة العامة إلى كافة الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، حيث يتضمن هذا البلاغ الأطر العامة والمؤشرات الاقتصادية الكلية التي يتم الاستناد إليها في تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة، ويتضمن البلاغ السقوف المالية الممنوحة لجميع الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية مبيناً فيه كذلك نماذج إعداد الموازنة التي يطلب من هذه الوزارات والدوائر تعبئتها مشفوعة بالمبررات والوثائق والمستندات المعززة لحجم الإنفاق المطلوب.

وضمن هذا السياق، تقوم دائرة الموازنة العامة بتزويد الأجهزة الرسمية في قطاع الدفاع والأمن والتي تتكون من وزارة الدفاع والأمن العام

والدفاع المدني بسقوف إنفاقها للسنة المالية قيد البحث بالإضافة الى سقوف تأشيرية لعامين قادمين وذلك في إطار اعتماد دائرة الموازنة العامة نهج الإنفاق المتوسط المدى. ويتم تزويد الأجهزة العسكرية والأمنية بنماذج إعداد الموازنة، ليصار بعد ذلك الى تعبئتها من قبل هذه الأجهزة وتزويد دائرة الموازنة العامة بها ضمن الموعد المحدد.

وبعدها يتم دراسة مسودات مشاريع موازنات هذه الأجهزة بشكل وافٍ من قبل دائرة الموازنة العامة، ويتم التأكد من مدى تطابق هذه الموازنات مع السقوف المحددة في بلاغ الموازنة العامة وكذلك مدى انسجام هذه الموازنات مع خططها الإستراتيجية وأهدافها المؤسسية حيث يتم مناقشة موازنتها بنبدأ بنبدأ. ومن الجدير بالذكر في هذا المجال أن هذه الآلية يتم تطبيقها على جميع الوزارات والدوائر الحكومية المدنية أيضا . وعند الانتهاء من ذلك بشكل كامل، يتم إعداد مشروع الموازنة بشكل نهائي ويتم تقديمه لمجلس الوزراء لدراسته وإقراره تمهيدا لرفعه لمجلس الأمة في الموعد الدستوري والمحدد قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل من كل عام .

وعند إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة، يقوم المجلس بعقد جلسة يلقي وزير المالية فيها خطاب الموازنة الذي يتضمن خلاصة لابرز التطورات والانجازات الاقتصادية والمالية والاجتماعية المتحققة في العام

المالي قيد الدرس وخطة الحكومة المستقبلية في هذا المجال، وكذلك يتم التطرق الى اوضاع المالية العامة وتقديرات النفقات والإيرادات في الموازنة للسنة المالية المقبلة.

وبعد ذلك، يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع قانون الموازنة الى اللجنة المالية والاقتصادية التي تضم عدداً من النواب ذوي الخبرة والاختصاص ولا سيما في الاقتصاد والمالية لدراسته ومناقشته وتحليله وإبداء الرأي حياله وتقديم التوصيات المناسبة تجاه هذا المشروع ليصار الى التصويت عليه بالقبول او الرفض او التعديل من قبل أعضاء مجلس النواب ضمن أحكام الدستور والقوانين النافذة المفعول.

وحتى يتسنى للجنة المالية والاقتصادية في مجلس النواب تقديم التحليل والتوصيات المطلوبة لمجلس النواب تقوم بعقد العديد من جلسات النقاش مع المسؤولين الحكوميين يأتي في طليعتها الجلسة التي تعقدها مع وزير المالية ومدير عام دائرة الموازنة العامة للاستماع الى إيجاز عن خطة الحكومة المالية والاقتصادية والاجتماعية للسنة المالية المقبلة والأسس التي تم اعتمادها في تقدير الإيرادات والنفقات وموازنة التمويل مع تقديم الإجابات الوافية لأسئلة واستفسارات السادة أعضاء اللجنة في هذا المجال .

ففي هذا المجال، يتم مناقشة بنود الإنفاق بشكل مفصل سواء الإنفاق الجاري او الرأسمالي وتوزيعه وفقاً للوزارات والدوائر الحكومية وكذلك وفقاً للتوزيع الجغرافي حسب المحافظات.

ويتم التساؤل حول مدى انسجام وتوافق هذا الإنفاق مع الأولويات الوطنية والاحتياجات الحقيقية للمواطنين انطلاقاً من المفهوم الذي يريته المجلس في هذا المضمار.

كما تقوم اللجنة المالية والاقتصادية لمجلس النواب بدراسة بنود الإيرادات المحلية بنبدأ بنبدأ للوقوف على سياسات الحكومة المستقبلية في مجال الضرائب والرسوم فيما اذا كانت النية تتجه لزيادة معدلاتها او توسيع قاعدة شمولها او تعديل بنودها وكذلك مدى تغطيتها للنفقات العامة.

هذا إضافة للوقوف على حجم المساعدات الخارجية وذلك بهدف تحليل فجوة العجز وكيفية تمويلها سواء من مصادر الاقتراض الداخلي او الخارجي او كليهما معاً.

ومما تقدم يتضح ان مجلس الأمة ينظر إلى مشروع الموازنة العامة نظرة شمولية من حيث ارتباطه بالأهداف الاقتصادية والإنمائية والاجتماعية والتي تشكل قضايا الأمن والدفاع إحدى أهم ركائز منظومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمفهومها الشامل .

ومما يجدر ذكره في هذا المجال ان مخصصات قطاع الدفاع والأمن في الأردن يتم إظهارها بشكل واضح في بنود الإنفاق، الأمر الذي يعزز من مبدأ الشفافية والوضوح في وظيفة النفقة العامة وهذا بدوره يساعد مجلس الأمة في عملية مناقشاته لموازنات مؤسسات قطاع الدفاع والأمن.

ويلعب مجلس النواب الأردني دوراً بارزاً وهاماً في مناقشة الأطر التي تحكم عملية تخصيص الإنفاق لقطاع الدفاع والأمن، إذ لا يترك هذا الأمر بين يدي السلطة التنفيذية لوحدها، حيث يؤدي المجلس دوره في تمحيص التمويل اللازم لاستراتيجيات وخطط هذا القطاع وسبل تحقيقها.

ومن الممارسات الحسنة التي يقوم بها البرلمان الأردني قيام اللجنة المالية والاقتصادية في كل من مجلس الأعيان والنواب بعقد اجتماعات مغلقة مع مسؤولي مؤسسات قطاع الدفاع والأمن، لمناقشتهم في الخطط الإستراتيجية والمؤسسية متضمنة البرامج والمشاريع والأهداف المنوي تحقيقها مدعماً بالوثائق والمبررات المعززة لتحقيق هذه الأهداف وكذلك بإجراء تحليل مقارنة لتطور نفقات هذا القطاع عبر السنوات المختلفة، وحصته من الإنفاق الكلي وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وتسدي اللجنة في هذا المجال التوصيات التي من شأنها المساهمة في تحسين كفاءة الإنفاق.

كما تقوم اللجنة في اثناء هذه الاجتماعات بالطلب من السلطة التنفيذية تقديم تحليل للبيئة الأمنية ومهام وواجبات الأجهزة الأمنية والعسكرية ومكوناتها وهيكلها التنظيمية ومدى قدرتها على تحقيق أهدافها الإستراتيجية ، حيث ان ذلك من شأنه تزويد المجتمع والرأي العام بمدى الحاجة الى إعطاء الأولوية لقطاع الدفاع والأمن في الحصول على النصيب الكافي من حجم الموازنة العامة انطلاقاً من ان المجتمع يقوم بتحمل تكاليف هذا الأمن من خلال دفع الضرائب والرسوم، والتأكد من ان المخصصات المالية المقترحة لهذا القطاع تأخذ بعين الاعتبار التوازن في احتياجات مختلف القطاعات.

ان عملية المناقشة هذه، تمتد لتصل الى مناقشة البنود التفصيلية للنفقات الجارية والرأسمالية، ففي مجال النفقات الجارية يتم التطرق الى تأثير الرواتب وغيرها من بنود الإنفاق في هذا القطاع وخطط التجنيد لمستقبلية وما يتبع ذلك من مخصصات مالية تمكن هؤلاء الأفراد من القيام بواجباتهم كبنود الأرزاق والملابس وغيرها، ويتم كذلك مناقشة بنود النفقات التشغيلية اللازمة لإدامة عمل هذه المؤسسات بالاستناد الى المستندات والوثائق اللازمة مثل الآليات والأبنية وغيرها.

وفي مجال النفقات الرأسمالية، فان بنود هذه النفقات تتسم بالشفافية الكاملة والوضوح حيث يتم إظهارها في قانون الموازنة العامة كبنود تفصيلية بشكل يمكن المتابع من الاطلاع عليها وفهم محتوياتها، وتقوم اللجنة ضمن هذا المضمار بمناقشة الوثائق والمستندات الداعمة لهذه النفقات

والاستماع الى مسؤولي مؤسسات هذا القطاع ورؤيتهم في تطوير البرامج والمشاريع .

كما تقوم اللجنة المالية في مجلس الأعيان بدراسة مماثلة لمشروع قانون الموازنة العامة بعد ان يفرغ مجلس النواب من مناقشته وإقراره وإدخال التعديلات عليه اذا تطلب الأمر ذلك وخاصة باتجاه تخفيض النفقات او تجاه الموافقة على السياسات الضريبية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن دائرة الموازنة العامة تعكف حالياً على تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج وكذلك الإطار المالي متوسط المدى للأعوام لمدة ثلاث سنوات، حيث تركز هذه المنهجية على ربط الأهداف المؤسسية لجميع الوزارات والدوائر الحكومية دون استثناء بالأهداف والأولويات الوطنية من خلال إعادة هيكلة البرامج والمشاريع التي تنفذها هذه الوزارات، ومتابعة تحقيق هذه الأهداف ضمن منظومة متكاملة لمؤشرات قياس الأداء ، مما يعزز قدرة السلطة التنفيذية والتشريعية في تسميق مفهوم الشفافية والمساءلة والتأكد من كفاءة الإنفاق العام وتحقيقه للنتائج المنشودة.

الدكتور عبدالله نسور

Dr. Abdallah Ensour