تقرير راصد حول مناقشات مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٥

يصدر ضمن جهود مركز الحياة و راصد

آذار / مارس ٢٠١٥م

© جميع الحقوق محفوظة لمركز الحياة لتنمية المجتمع المدني/راصد 2015م

المحتويات

العنوان	الصفحة
أولاً: مقارنة رد الحكومة على مداخلات النواب خلال مناقشة الموازنة	٤
ثانياً: تصويت النواب على مشروع قانون الموازنة	٦
ثالثاً: أداء اللجنة المالية	٦
رابعاً: التزام أعضاء اللجنة المالية بحضور اجتماعات اللجنة المالية	٨
خامساً: التعداد الكمي لحضور النواب من غير أعضاء اللجنة المالية لاجتماعات اللجنة المالية	١٠
سادساً: التعداد الكمي لمداخلات النواب في مناقشة الموازنة العامة	١١
سابعاً: الالتزام بحضور جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة	١٢
ثامناً: تحليل محتوى المداخلات النيابية	١٤
تاسعاً: تحليل نوعي لمداخلات الكتل النيابية	١٦
عاشراً: التزام أعضاء الكتل بكلمة الكتلة	١٨
إحدى عشر: تحليل التوصيات النيابية التي أوردها النواب	٢٠
ثاني عشر: تدقيق الأرقام الواردة في مداخلات النواب	٢٢

أولاً: مقارنة رد الحكومة على مداخلات النواب خلال مناقشة الموازنة

قام فريق راصد بتحليل المداخلات التي أوردها النواب خلال مناقشات مشروعي قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية لسنة ٢٠١٥، وتم استخلاص (٣٨) مؤشراً تضمنتها مداخلات النواب وسيتم نشرها للجمهور بهدف تمكينهم من بناء انطباعات معيارية حول أداء النواب ومداخلاتهم.

ولوحظ أن الحكومة قد أجابت على (٢٠) مؤشراً من المؤشرات التي أوردها النواب في مداخلاتهم، ما يعني أن الحكومة لم تُضمن (٤٧٪) من المؤشرات التي أوردها النواب ضمن ردها على النواب بعد انتهاء المناقشات، ومن الملاحظ أن الحكومة لم تدرج مكافحة الفساد والواسطة والمحسوبية ضمن ردودها، ويبين الشكل رقم (١) نسبة ردود الحكومة على المداخلات النيابية.

نسبة المؤشرات التي تضمنتها مداخلات النواب والتي لم توردها الحكومة ضمن خطابها بعد انتهاء جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

الشكل (١): يبين نسبة المؤشرات التي تضمنتها مداخلات النواب والتي لم توردها الحكومة ضمن خطابها بعد انتهاء جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

RASED راصد

ثانياً: تصويت النواب على مشروع قانون الموازنة

لم تراعي آلية اقرار الموازنة وتعداد المصوتين عليها أسس الشفافية والعدالة حيث أن العملية قد جرت بسرعة كبيرة صاحبها حالة من الفوضى، مما يؤثر على شفافية العمل البرلماني ويحدّ من انفتاح القواعد الانتخابية على أداء ممثليهم بالبرلمان، ويعمل فريق «راصد» على تفحص الصور و التسجيلات المرئية التي وثقها الراصدين في الميدان وذلك لصعوبة عملية تعداد المصوتين.

ثالثاً: أداء اللجنة المالية

تابع فريق راصد مجريات عمل اللجنة المالية أثناء مناقشتها لمشروعي قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية حيث عقدت اللجنة (٤٨) اجتماعاً حسب تعداد راصد لاجتماعات اللجنة المالية ، ناقشت خلالها مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية واجتمع اللجنة المالية بجميع الأطراف المعنية بكل من المشروعين وخلصت اللجنة لإصدار (٣٦) توصية أوردتها ضمن تقرير اللجنة المالية.

ويذكر للجنة المالية أنها قامت بتخفيض العجز بقيمة (٢٢٠) مليون انسجاماً وتخفيض النفقات الجارية بمبلغ (٢٢٠) مليون في فصل وزارة المالية، في خطوة لم تسبقها إليها أي لجنة مالية نيابية.

ومن الجدير بالذكر أن (٥) كتل نيابية شكلت تركيبة اللجنة المالية بالإضافة للمستقلين فيما غابت (٣) كتل نيابية عن تركيبة اللجنة النيابية، ويبين الشكل رقم (٢) تركيبة اللجنة المالية للدورة العادية الثانية.

تركيبة اللجنة المالية للدورة البرلمانية العادية الثانية

الشكل (٢): يبين تركيبة اللجنة المالية للدورة البرلمانية العادية الثانية

رابعاً: التزام أعضاء اللجنة المالية بحضور اجتماعات اللجنة المالية

عمِد فريق «راصد» على متابعة اجتماعات اللجنة المالية ورصد مدى التزام أعضاء اللجنة بحضور الاجتماعات المخصصة لنقاش مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية، حيث تبين أن أكثر الأعضاء حضوراً لاجتماعات اللجنة المالية النائب يوسف القرنة (رئيس اللجنة) إذ لم يرصد له أي غياب عن الاجتماعات التي عقدتها اللجنة.

فيما كانت النائب فاطمة أبو عبطة (مقرر اللجنة) ثاني أكثر النواب حضوراً لاجتماعات اللجنة المالية وبنسبة (٨٨٪) وكان النائب محمد الرياطي أقل النواب حضوراً لاجتماعات اللجنة حيث حضر اجتماع واحد فقط من أصل (٤٨) اجتماع علماً بأن اللجنة المالية كانت قد أعلنت عن عقدها (٦٥) اجتماعاً.

إلا أننا في راصد قد عمدنا على احتساب كل اجتماع يجمع أكثر من طرف حكومي خلال اجتماع واحد فيما قد عمدت اللجنة على احتساب كل اجتماع يجمع أكثر من طرف يكون أكثر من اجتماع حسب عدد الحاضرين للاجتماع ويبين الشكل رقم (٣) نسب غياب أعضاء اللجنة المالية عن اجتماعات اللجنة.

غياب أعضاء اللجنة المالية عن إجتماعات اللجنة خلال فترة مناقشات اللجنة للموازنة

الشكل (٣): يبين نسبة غياب أعضاء اللجنة المالية عن إجتماعات اللجنة خلال فترة مناقشات اللجنة للموازنة والتي امتدت خلال الفترة ٣٠/ ١١ /٢٠١٤ - ١٠/ ٢ / ٢٠١٥ بمعدل ٤٨ اجتماع

خامساً: التعداد الكمي لحضور النواب من غير أعضاء اللجنة المالية لاجتماعات اللجنة المالية

أما فيما يخص حضور اجتماعات نقاش مشروعي قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية من خارج أعضاء اللجنة المالية فقد تبين أن (٥٥) نائباً حضروا اجتماعات اللجنة المالية وتبين أن (٨٤) نائباً من أعضاء المجلس لم يحضروا أي اجتماعاً للجنة، وكان أكثر النواب من خارج أعضاء اللجنة المالية حضوراً للاجتماعات النائب عبدالله الخوالدة حيث حضر (٧) اجتماعات تلاه النائب علي الخلايلة بحضوره (٦) اجتماعات، فيما حضر كل من النواب: عدنان السواعير ونضال الحياري واحمد الجالودي، ومحسن الرجوب (٥) اجتماعات.

سادساً: التعداد الكمي لمداخلات النواب في مناقشة الموازنة العامة

قدمت اللجنة المالية خطابها المتمحور حول انهائها لمهمة مناقشة مشروعي قانون الموازنة العامة و قانون الوحدات الحكومية بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٧ حيث قدمت مقررة اللجنة المالية النائب فاطمة أبو عبطة مخرجات تقرير اللجنة المالية والتوصيات التي قدمتها اللجنة للحكومة، و قررت رئاسة المجلس أن تبدأ مناقشات الموازنة يوم الأحد الموافق ٢٠١٥/٢/٢٢ على أن يسجل النواب الراغبين بالحديث اسمائهم لدى الأمانة العامة يوم الخميس الموافق ٢٠١٥/٢/١٩، فيما سمحت الرئاسة بتسجيل النواب الراغبين بالتحدث يوم الأحد أيضاً الموافق ٢٠١٥/٢/٢٢.

وشرع مجلس النواب السابع عشر في دورته العادية الثانية بمناقشة مشروع الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية يوم الأحد خلال جلستين صباحية ومسائية حيث تحدث في الجلسة الصباحية (١٣) نائباً بينما تحدث في الجلسة المسائية (١٤) نائباً بما مجموعه (٢٧) نائب في اليوم الأول.

وفي اليوم الثاني لمناقشات الموازنة تقدم بالحديث خلال مجريات الجلسة الصباحية الاولى (١٠) نواب فيما تحدث خلال الجلسة المسائية (١٨) نائباً، واستهل اليوم الثالث من مناقشات الموازنة بالجلسة الصباحية بحديث (١٥) نائباً والجلسة المسائية تحدث (١٤) نائباً، و تحدث باليوم الأخير لمناقشات الموازنة خلال الجلسة الصباحية (١٦) نائباً، بينما تحدث في الجلسة المسائية (١٠) نواب فقط.

ومن خلال متابعة «راصد» للنواب المتحدثين تبين أن مجموع النواب المتحدثين خلال جميع جلسات مناقشة الموازنة (١١٠) نواب من أصل ١٤٩ نائباً أي ما نسبته (٧٤٪)، وقدمت جميع الكتل النيابية كلمات موحدة خلال مناقشة الموازنة العامة للدولة.

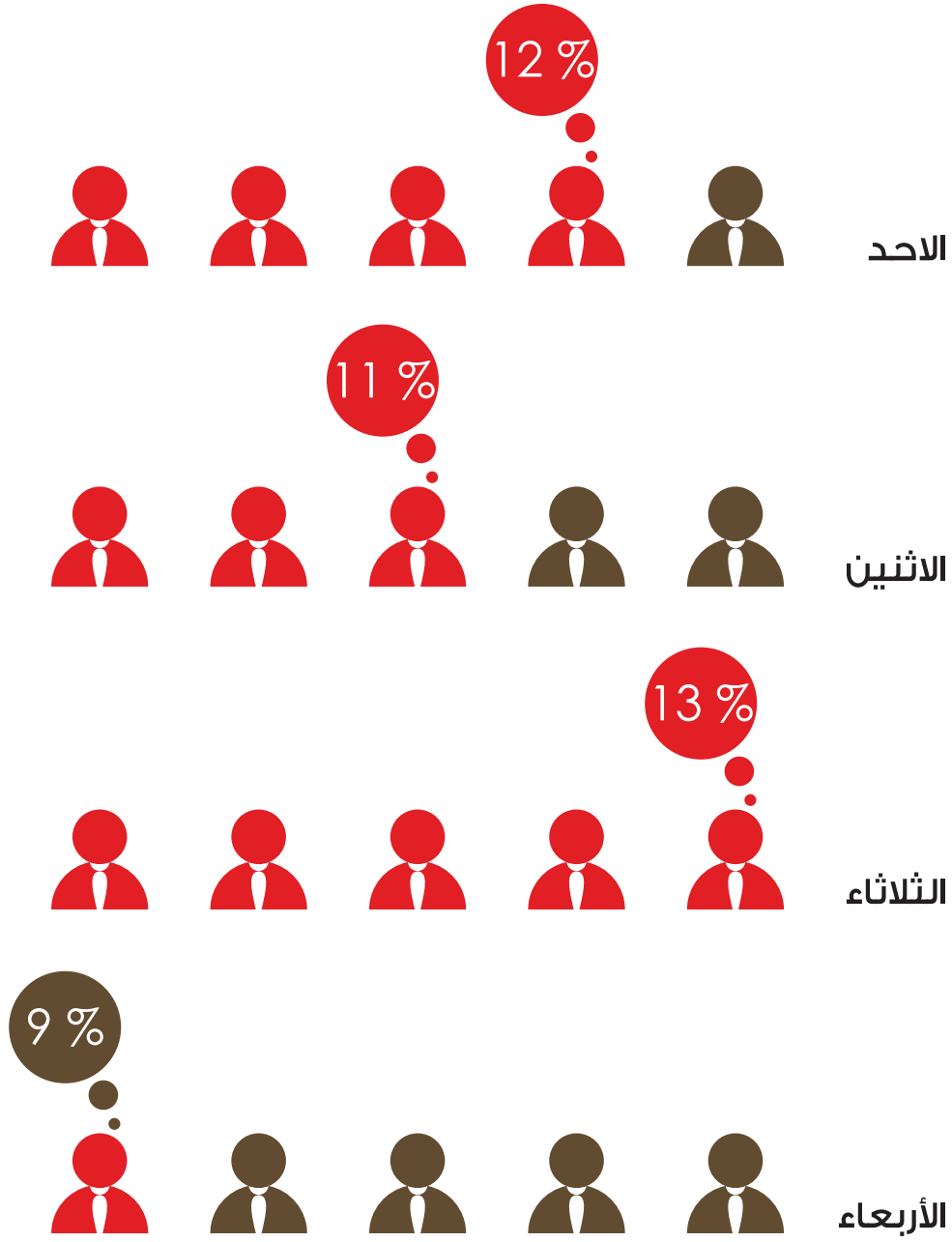
سابعاً: الالتزام بحضور جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة

تعدّ جلسات مناقشة مشروع الموازنة العامة من أهم الجلسات التي يعقدها مجلس النواب على مدار انعقاد الدورة العادية لا سيما وأن الوضع الاقتصادي في الأردن يشهد تراجعاً حاد في الآونة الأخيرة.

وتابع فريق راصد التزام النواب بحضور جلسات المناقشة على مدار أربع أيام نوقشت فيها مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية، ويورد راصد غياب النواب عند بداية انعقاد الجلسات إلا أن الجدير بالذكر أن الجلسات كانت تفقد نصابها أثناء الانعقاد غير أنها كانت تستمر بالانعقاد، ويذكر أن النائبين عساف الشوبكي وبسام المناصير لم يحضرا أي يوم من أيام مناقشة مشروع قانون الموازنة وذلك لتواجدهما خارج المملكة.

ويبين الشكل (٤) نسب حضور النواب عند بداية انعقاد الجلسة العامة لكل يوم من أيام مناقشة مشروع قانون الموازنة.

نسبة حضور النواب عند بداية كل جلسة من جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة 2015



علماً بأن هذه النسبة لا تمثل متوسط حضور النواب لجلسات المناقشة حين انعقاد الجلسة حيث أن معظم الجلسات قد فقدت نصابها أثناء انعقادها ومع ذلك استمرت بالانعقاد

الشكل (٤): يبين نسبة حضور النواب عند بداية كل جلسة من جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

ثامناً: 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 (٥) نسب المؤشرات التي تم استخلاصها من مداخلات النواب حيث تبين أن نسبة النواب الذين تناولوا مسألة جيوب الفقر والبطالة وضرورة الحد منهما قد بلغت (٦٩٪)، وتحدث النواب حول مسألة رفع أسعار الكهرباء بنسبة (٣٥٪) فقط من اجمالي المتحدثين، ومن الملاحظ أن النواب قد التزموا بمناقشة مباشرة لبنود مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية بنسبة (٥٨٪) مرتفعةً هذه النسبة عن سابقتها في العام المنصرم أثناء مناقشات الموازنة العامة لعام ٢٠١٤ حيث كانت نسبة من التزموا بمناقشة بنود الموازنة (٥٣٪).

ويظهر من خلال التحليل أن مداخلات النواب احتوت على مطالبات مناطقية خدمية ومطالبات وطنية خدمية بنسبة (١٥٪) و(٥٥٪) على التوالي، فيما تحدث النواب خلال مداخلاتهم على أهمية مكافحة الارهاب والتطرف بنسبة (٣٦٪) وضرورة دعم الجيش العربي والاجهزة الأمنية بنسبة (٤٠٪) بينما كانت نسبة من نادوا بزيادة رواتب الأجهزة الأمنية (٢٦٪).
ومن المحاور التي لم تلق حديثاً كثيراً في مداخلات النواب أثناء مناقشتهم محور الاصلاح الانتخابي «قانون الانتخاب» حيث كانت نسبة من تحدث بالإصلاح الانتخابي (٠٪) من النواب المتحدثين بشكل فردي، بينما كانت كتلة مبادرة قد ضمنت خلال خطابها ضرورة الشروع في تعديل قانون الانتخاب، فيما كانت نسبة من تحدث باللامركزية (٢٪) فقط من اجمالي النواب المتحدثين بشكل فردي، أما المرأة ودعمها فقد كانت نسبة من تحدث بها (٥٪) فقط.

وقد تناول النواب في مداخلاتهم دعم القطاع الزراعي بنسبة (٢٢٪) ولوحظ ارتفاع المطالبين بدعم القطاع التعليمي بنسبة (٤٠٪) وتناول (١٥٪) من النواب المتحدثين دمج المؤسسات المستقلة.

المؤشرات التي تضمنتها المداخلات النيابية خلال جلسات مناقشة الموازنة 2015

الاصلاح الانتخابي	0%	اللاجئين السوريين	22%
اللامركزية	2%	تأهيل بنى تحتية	22%
البيئة	4%	دعم القطاع الزراعي	22%
المرأة	5%	دعم قطاع الصحة	24%
الصناعة	5%	زيادة رواتب القوات المسلحة	26%
الرقابة على الأجهزة الحكومية	6%	المنحة الخليجية والانفاق من خلالها	26%
دعم البلديات	7%	مكافحة الفساد	29%
قطاع المواصلات والنقل	7%	الكهرباء	35%
الشباب والرياضة	10%	رفع الدعم وزيادة الأسعار	36%
الأزمة السورية	10%	الارهاب ومكافحة التطرف	36%
التأمين الصحي	13%	دور الاجهزة الامنية	40%
القضية الفلسطينية	14%	دعم قطاع التعليم	40%
دعم القطاع السياحي	15%	المديونية	42%
دمج المؤسسات المستقلة	15%	انخفاض أسعار النفط	43%
التنمية في المحافظات	16%	السياسات المالية	45%
التهرب الضريبي	17%	مطالب خدمية مناطقية	51%
ضريبة الدخل	18%	الموازنة العامة	52%
تشجيع الاستثمار	21%	مطالب خدمية وطنية	55%
الطاقة البديلة	21%	جيوب الفقر والبطالة	69%

الشكل (٥): يبين المؤشرات التي تضمنتها المداخلات النيابية خلال جلسات مناقشة الموازنة للعام ٢٠١٥

تاسعاً: تحليل نوعي لمداخلات الكتل النيابية

تحدثت جميع الكتل النيابية بمداخلات خلال المناقشات العامة لمشروع قانون الموازنة، وقد عمل فريق راصد على تحليل كلماتها خلال المناقشات وتم استخلاص المؤشرات التي احتوتها المداخلات ويبين الشكل رقم (٦) نسب المؤشرات التي تضمنتها مداخلات الكتل البرلمانية.

ومن الملاحظ من نتائج التحليل ان الغياب الأبرز كان لمحور المرأة حيث أن الكتلة الوحيدة التي تحدثت بدعم المرأة وضرورة تمثيلها هي كتلة مبادرة وتحدثت اربع كتل بضرورة زيادة الدور المناط بالحكومة فيما يخص مكافحة الفساد، ولم يلق ملف اللامركزية أي مكان له خلال كلمات الكتل إلا من خلال كتلتي المبادرة النيابية وكتلة حزب الاتحاد الوطني.

وقد تشاركت الكتل النيابية في مداخلاتها بضرورة الحد من الفقر والبطالة واصلاح السياسات المالية المتبعة من قبل الحكومة التنفيذية، وقدمت الكتل النيابية مقترحات وتوصيات للحد من الأزمة الاقتصادية التي تعصف بالاقتصاد الأردني.

المؤشرات التي تضمنتها مداخلات الكتل النيابية خلال مناقشات موازنة الدولة 2015

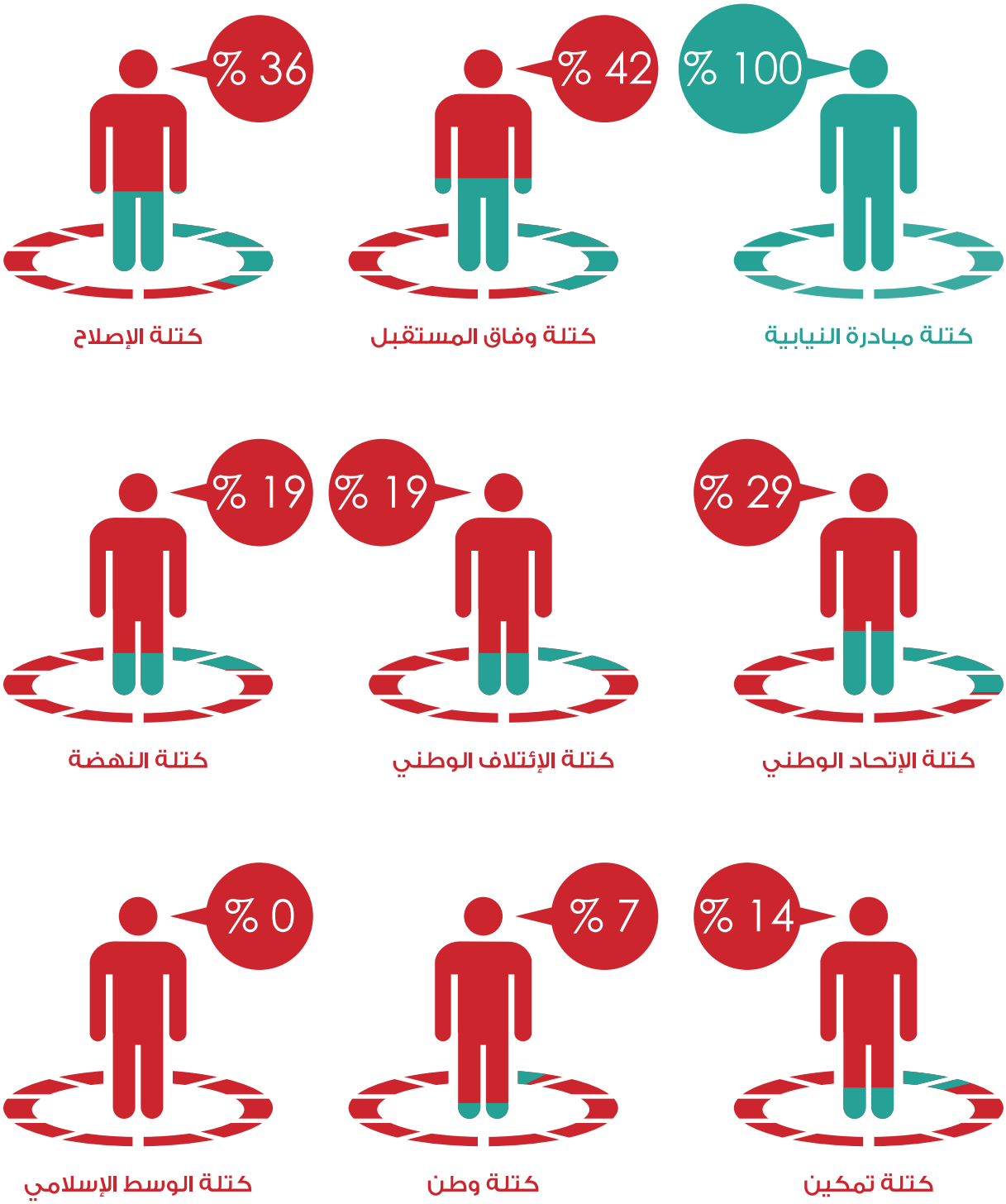
الفقر والبطالة	% 100	المديونية	% 89
مناقشة بنود الموزانة	% 88	السياسات المالية واصلاحها	% 88
مقترحات لحل الأزمة الاقتصادية	% 78	التهرب الضريبي وضريبة الدخل	% 78
الارهاب ومكافحة الارهاب	% 78	دور الأجهزة الأمنية	% 68
توصيات وطنية	% 67	أسعار الكهرباء	% 66
دمج الهيئات المستقلة	% 66	مكافحة الفساد	% 45
الاصلاح السياسي	% 45	اللامركزية وتنمية المحافظات	% 22
الاصلاح الانتخابي	% 11	المراة	% 11
مطالب محلية	% 11		

الشكل (٦): يبين المؤشرات التي تضمنتها مداخلات الكتل النيابية خلال مناقشات موازنة الدولة الأردنية للعام ٢٠١٥

عاشراً: التزام أعضاء الكتل بكلمة الكتلة

عمل فريق راصد على قياس مدى التزام أعضاء الكتلة النيابية بكلمة موحدة للكتلة أثناء مناقشة الموازنة العامة، ومن الملاحظ أن الكتلة الوحيدة التي التزمت بكملة موحدة للكتلة هي كتلة مبادرة، حيث كانت نسبة الالتزام بكلمة الكتلة (١٠٠٪)، مع الإشارة أن النائبين عامر البشير ووفاء بني مصطفى قد تناوبا على ألقاء كلمة الكتلة، وهي من الحالات النادرة في المجلس، فيما كانت كتلة وفاق المستقبل قد التزمت بكلمة الكتلة بنسبة (٤٢٪)، تلتها كتلة الاصلاح (٣٦٪)، ثم كتلة تمكين (١٤٪)، تلتها كتلة النهضة بنسبة (١٩٪)، واخيرا كتلة وطن بنسبة (٧٪)، ويوضح الشكل رقم (٧) نسب التزالم أعضاء الكتل بكلمة موحدة للكتلة خلال مناقشات الموازنة للسنة المالية ٢٠١٥.

نسبة إلتزام أعضاء الكتل النيابية بكلمة موحدة في مناقشات موازنة الدولة 2015



الشكل (٧): يبين نسبة إلتزام أعضاء الكتل النيابية بكلمة موحدة في مناقشات موازنة الدولة الأردنية للعام ٢٠١٥

إحدى عشر: تحليل التوصيات النيابية التي أوردها النواب

تم استخلاص ما مجموعه (٧٩١) توصية من المداخلات التي أدلى بها النواب خلال جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الوحدات الحكومية وقام فريق «راصد» باستخلاص التوصيات الواردة في مداخلات النواب وتوزيعها على بعض القطاعات الرئيسية بهدف نشرها إلى القواعد الانتخابية لتمكينها من تقييم أداء النواب خلال جلسات مناقشة الموازنة، وبهدف تقييم نوعية مداخلات النواب ومدى ارتباطها بموضوع الموازنة العامة.

وتبين من خلال تحليل التوصيات أن النصيب الأكبر حظيت به التوصيات الخدمية المناطقية حيث كان تعدادها (٤٨٥) بينما نالت التوصيات الوطنية ما مقداره (٣٠٦) توصية، وحظيت توصيات السياسات المالية والإدارية على (١٥٥) من التوصيات النيابية، بينما كانت نسبة توصيات قطاع التربية والتعليم (٢٥) توصية، و (٢٩) كانت التوصيات لقطاع الطاقة.

وقد تم تقسيم التوصيات النيابية إلى محورين رئيسيين وهما:

١- التوصيات المحلية (خدمية ومناطقية).

٢- التوصيات الوطنية.

وأورد راصد جميع التوصيات التي تضمنتها مداخلات النواب ضمن الشكل رقم(٨).

التوصيات التي أوردها النواب خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

الشكل (٨): يبين التوصيات التي أوردها النواب خلال جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

ثاني عشر: تدقيق الأرقام الواردة في مداخلات النواب

قام فريق «راصد» بتدقيق الأرقام الواردة في مداخلات النواب خلال المناقشات العامة لموازنة الدولة حيث تبين أن (٢٩٪) من الأرقام التي أوردها النواب خلال مداخلاتهم لم تكن دقيقة واعتمد راصد منهجية جمع كافة الأرقام التي وردت في المداخلات واعادة تدقيقها في كل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون الموازنة الحكومية للتأكد من صحتها، ويبين الشكل رقم (٩) نسبة الأرقام الخاطئة التي أوردها النواب خلال مداخلاتهم.

نسبة الأرقام الخاطئة التي وردت في مداخلات النواب خلال جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥

الشكل (٩): يبين نسبة الأرقام الخاطئة التي وردت في مداخلات النواب خلال جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة ٢٠١٥