هل يمكن للبرلمان السوري تخصيص تمويل لموظفيه؟

موجز

يجوز لمجلس الشعب سن قانون خاص يوفر للنواب طواقم عمل شخصية، وينشئ ما يحتاج إليه البرلمان من دعم للجان، وخدمات إدارية وقانونية وبحثية كي يؤدي وظائفه. ومع ذلك، يُرجّح ألا يكون في وسعه إتاحة أموال عامة جديدة بمجرد سنّ ذلك القانون. فإحداث وظائف دائمة، وصرف الرواتب، وإبرام العقود، وإجراء المشتريات، كلها تتطلب اعتماداً مالياً صحيحا ضمن الموازنة السنوية التي ستقدّمها وزارة المالية في نهاية العام ويقرّها المجلس.
وتدعم الممارسات المقارنة اتباع مسار ذي شقين: ينبغي للبرلمان أن ينشئ المؤسسة ويعدّ موازنة التوظيف منذ الآن، بما يضمن على أفضل وجه إدراج اعتماد مالي مستقل للبرلمان في موازنة عام ٢٠٢٧. وفي غضون ذلك، يمكنه إنشاء وحدة مؤقتة بالاستناد إلى اعتماد قانوني قائم، أو تمويل تكميلي، أو مساعدة عينية مصممة بعناية.

أولاً: لا يمكن للبرلمان أن يعمل من خلال النواب وحدهم

إن العمل اللازم لاستدامة برلمان قادر على أداء وظائفه يتجاوز بكثير مهام أعضائه المنتخبين. فالهيئات التشريعية في مختلف أنحاء العالم تعتمد على موظفين مهنيين، وأمانات للجان، ومستشارين في الصياغة التشريعية، وخدمات بحثية، ومحللي موازنات، ومكاتب لخدمة الدوائر الانتخابية، وغير ذلك.

ويفتقر المجلس التشريعي السوري الجديد حالياً إلى جانب كبير من هذه القدرات. فعلى الرغم من أن الحكومة والمجلس لم يكشفا علناً عن مخصصات موازنة البرلمان لعام ٢٠٢٦، لا يزال النواب من دون طواقم عمل شخصية، فضلاً عن افتقارهم إلى الدعم البحثي والإداري الأوسع اللازم لأداء أدوارهم بفاعلية.

ويثير ذلك سؤالين منفصلين:

١. هل يجوز للبرلمان سنّ قانون ينشئ جهازه الإداري الخاص وخدمة بحثية تابعة له؟
٢. هل يجوز للبرلمان أن يخصص بنفسه الأموال العامة اللازمة لتشغيلهما؟

ثانياً: يجوز للبرلمان سنّ قانون خاص ينظم موظفيه وخدمات الدعم التابعة له

يُسند الإعلان الدستوري إلى المجلس مسؤولية:

- اقتراح القوانين وإقرارها؛
- تعديل القوانين النافذة أو إلغائها.

ومن ثم، فإن قانوناً ينشئ الجهاز الإداري للبرلمان، ونظام دعم اللجان، وخدمة الاستشارات والصياغة التشريعية، والخدمة البحثية، يندرج ضمن سلطته التشريعية العادية.

وفضلاً عن ذلك، ينص القانون رقم ٥٠ الصادر عام ٢٠٠٤، والذي لا يزال نافذاً، على وجود نظام وظيفي خاص بالبرلمان.

وتقر المادة ١٥ من القانون رقم ٥٠، وهو قانون العاملين الأساسي في الدولة السورية، باستمرار تطبيق القوانين الخاصة الناظمة للأجهزة الإدارية في رئاسة الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء. وبذلك، يفترض القانون السوري أصلاً إمكان وجود نظام وظيفي للبرلمان يختلف عن نظام الخدمة المدنية

العادي المطبق في الوزارات.

ويفتح ذلك المجال أمام سنّ قانون يمكن أن:

- ينشئ نظاماً لطواقم العمل الشخصية للنواب؛
- ينشئ خدمة بحثية غير حزبية؛
- يستحدث وظائف لدعم اللجان، والصياغة القانونية، والبحث، وتحليل الموازنة، والترجمة؛
- يفوّض البرلمان إعداد تقديره السنوي الخاص بالموظفين والاحتياجات المالية.

ومع أن القانون قد ينشئ المؤسسة، ويحدد هيكلها الوظيفي، ويسند سلطة التعيين، فإنه لا يتيح بالضرورة الأموال بصورة فورية.

ثالثاً: لا تشمل السلطة الدستورية للبرلمان حق المبادرة بالموازنة

تميّز المادة ٣٠ من الإعلان الدستوري بين التشريعات العادية والموازنة. ففي مجال القوانين، يملك البرلمان سلطة الاقتراح والإقرار. أما في شأن الموازنة العامة، فسلطته تقتصر على الإقرار.

ويوحي هذا التمييز بأن للبرلمان حقاً عاماً في المبادرة التشريعية، لكنه لم يُمنح صراحةً حق إعداد موازنة الدولة أو البدء بها.

وتعمل وزارة المالية حالياً على إعداد موازنة عام ٢٠٢٧ وتقديراتها المالية. ومن المتوقع أن يُعرض المشروع على البرلمان للمناقشة والإقرار خلال الربع الأخير من عام ٢٠٢٦.

وللبرلمان حجة قوية تجيز له طلب تعديلات قبل إقرار الموازنة، لكنه لا يستطيع تخصيص أموال جديدة بصورة مستقلة خارج إطار عملية الموازنة العامة. وبناءً عليه، لا تبدأ الخدمة البرلمانية الدائمة والكاملة إلا بعد أن تتضمن موازنة عام ٢٠٢٧ التمويل اللازم.

ولضمان احتساب احتياجات البرلمان المالية على نحو كافٍ، وتجنب خلافات مطوّلة، يمكن للبرلمان إعداد تقدير للموازنة يشمل، من بين بنود أخرى:

- الموظفين الدائمين ورواتبهم؛
- الاستشارات والصياغة التشريعية؛
- البحث وتحليل الموازنة؛
- الترجمة التحريرية والفورية؛
- الوصول إلى المكتبات وقواعد البيانات؛
- تكاليف المكاتب والمشتريات.

التسلسل المقترح:

١. يحدّد البرلمان أي قانون موروث للموظفين، والملاك الوظيفي القائم، ومخصصاته الحالية في الموازنة.
٢. يسنّ قانوناً أو يعدّل قانوناً قائماً لإنشاء إدارته وخدمته البحثية.
٣. يعدّ خطة محسوبة التكاليف للموظفين والتشغيل.
٤. تتولى لجنة الموازنة والحسابات تدقيق التقدير وإقراره.
٥. يقدّم البرلمان التقدير إلى وزارة المالية قبل الانتهاء من إعداد مشروع موازنة عام ٢٠٢٧.
٦. تدرج الوزارة اعتماداً مالياً مستقلاً للبرلمان ضمن مشروع الموازنة العامة.
٧. يناقش البرلمان المخصصات ويطلب التعديلات عند الضرورة.
٨. يقرّ البرلمان الموازنة العامة.
٩. توزّع السلطات البرلمانية الأموال المعتمدة داخلياً وفق الإطار الجديد للموظفين والشؤون المالية.

سادساً: ما الذي يمكن للبرلمان فعله قبل موازنة عام ٢٠٢٧؟

مع أن إنشاء ملاك وظيفي دائم قد يضطر إلى انتظار الموازنة الجديدة، فقد يظل إنشاء وحدة مؤقتة أصغر حجماً أمراً ممكناً.

أ. التعاقد مع الخبراء والمتخصصين

تجيز المادة ١٤٧ من القانون رقم ٥٠ للجهات العامة التعاقد مع الخبراء والمتخصصين وأصحاب المهن. كما تجيز المادة ١٤٦ الاستخدام المؤقت أو الموسمي أو العرضي. وتسمح المواد ٣٤ إلى ٣٦ بإعارة العاملين الدائمين في الجهات العامة من جهة إلى أخرى متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، وكان العامل مستوفياً لشروط الجهة المستعيرة.

ويمكن، على نحو معقول، أن يشمل ذلك:

- باحثين قانونيين؛
- اقتصاديين؛
- مترجمين؛
- محللي موازنات؛
- مستشارين في الإجراءات البرلمانية.

وتظل المسارات الثلاثة جميعها رهناً بتوافر التمويل. إذ يجب أن تندرج التعيينات المؤقتة وعقود الخبراء ضمن الاعتمادات المتاحة أصلاً لهذه الأغراض، في حين يتحمل البرلمان عادةً رواتب العاملين المعارين وتعويضاتهم. ولذلك، تتوقف إمكانية تطبيق هذه الخيارات عملياً على مخصصات البرلمان غير المعلنة لعام ٢٠٢٦ وعلى أي ترتيبات تمويل قانونية أخرى.

ب. طلب تمويل تكميلي أو منقول

تشمل المسارات المحتملة الأخرى:

- إعادة التخصيص داخل الاعتماد القانوني القائم للبرلمان؛
- إقرار موازنة تكميلية أو اعتماد إضافي؛
- الاستفادة من احتياطي مركزي؛
- توفير دعم مؤقت ممول من اعتماد تنفيذي قائم.

وتخضع هذه الإمكانات للقانون المالي الأساسي، والتفاصيل الواردة في موازنة عام ٢٠٢٦، وأي قواعد مالية خاصة تنطبق على البرلمان، وليس للقانون رقم ٥٠.

ج. تلقي مساعدات عينية مصممة بعناية

يمكن للمؤسسات الخارجية أن توفّر:

- التدريب؛
- قواعد البيانات؛
- البرمجيات؛
- المعدات؛
- مستشارين فنيين مؤقتين؛
- دعماً في البحث والصياغة.

وينبغي أن يكون أي ترتيب من هذا النوع شفافاً وغير حزبي، ومتاحاً للبرلمان بأكمله، ومصمماً بما يمنع الجهات المانحة من التحكم في الأولويات التشريعية. ويمكن للمساعدة الخارجية أن تسد الفجوة مؤقتاً إلى حين إنشاء خدمة برلمانية ممولة من المال العام.

الخلاصة

لا يحتاج مجلس الشعب إلى انتظار موازنة عام ٢٠٢٧ قبل سنّ قانون يوفّر للنواب طواقم عمل شخصية، وينشئ دعماً للجان وخدمات إدارية وقانونية وبحثية للبرلمان. فسلطته التشريعية العامة، التي يعززها إقرار القانون رقم ٥٠ بوجود نظام وظيفي خاص بالبرلمان، توفر له أساساً مقنعاً لإنشاء إدارة مستقلة وخدمة بحثية غير حزبية منذ الآن.

أما ما لا يستطيع البرلمان فعله على الأرجح، فهو اعتبار ذلك القانون اعتماداً مالياً نافذاً بذاته. فإحداث وظائف دائمة، وصرف الرواتب، وإبرام العقود، وإجراء المشتريات، يتطلب تمويلاً معتمداً ضمن المخصص السنوي للمجلس في الموازنة.