المملكة الأردنية الهاشمية

مجلس النواب

مركـــز الدراســـات والبحوث التشريعية

بحث متخصص [١٢]

الرقابة على الموازنة كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة)

عمان ٢٠١٥م

اولاً: الرؤيـــة

تدعيم الأداء البرلماني من خلال المساهمة في تعزيز دور مجلس النواب القيام بمهامه التشريعية والرقابية.

ثانياً: الرسالة

يسعى مركز الدراسات والبحوث إلى تقديم أفضل الخدمات البحثية والمعلوماتية لمجلس النواب الاردني لتسهيل القيام بدوره الدستوري.

ثالثاً: هدف المركز

تقديم الخدمة المعلوماتية والبحثية إلى أعضاء مجلس النواب ولجانه والمكتب الدائم، والكتل البرلمانية والائتلافات النيابية.

رابعاً: اشكال الخدمات البحثية التي يقدمها المركز

١. الدراسات و / او الابحاث المتخصصة
٢. أوراق السياسات.
٣. دراسة تحليل التشريعات.
٤. أوراق المعلومات العامة.
٥. أوراق التحليل الاجتماعي الاقتصادي والمالي.

خامساً: الخدمات التي لا يقدمها المركز

١. إعداد الخطابات والكلمات.
٢. كتابة الاسئلة والاستجوابات.
٣. أي عمل ينشاء عن الدبلوماسية البرلمانية
٤. استطلاعات الرأي العام.
٥. أي مهمام تدخل ضمن إختصاص أي مديرية من مديريات المجلس.
٦. العمل الداخلي المتعلق بالكتل النيابية " التشكيل، المهام، اجراءات العمل، التنظيم الداخلي".

سادساً: لمن يقدم المركز خدماته

١- اللجان النيابية
٢- أعضاء المجلس
٣- الكتل النيابية
٤- المكتب الدائم
٥- المكتب التنفيذي
٦- الإئتلافات النيابية

سابعاً: وسائل الإتصال بالمركز

تلفاكس: ٠٦٥٦٢٥٠٦٠

مجلس النواب: ٥٦٣٥١٠٠ / ٥٦٣٥٢٠٠/ فرعي ٤١٥٤

بريد الكتروني: info@lsrchp.com الموقع الالكتروني: www.lsrchp.com

او من خلال تعبئة نموذج طلب الخدمة البحثية على الموقع الالكتروني او لدى مكتب الارتباط في المجلس- ط٣، او من خلال زيارة مقر المركز مقابل مجلس النواب – بناية حبش-ط٢.

الفهـــرس

الموضـــــــوع	الصفحة
اولاً: المقدمـــة	٣
ثانياً: مفاهيم عامة حول الموازنة	٥
ثالثاً: من حيث تقديم الموازنة والاقتراع عليها	١١
رابعاً: من حيث نقل المبالغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل الى اخر	١٤
خامساً: من حيث صلاحية مجلس الامة في انقاص النفقات او زيادتها عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة	١٥
سادساً: من حيث صلاحية مجلس الامة في تقديم اقتراحات لالغاء ضريبة موجودة او فرض ضريبة جديدة	١٦
سابعاً: من حيث التصديق على واردات الدولة ونفقاتها للسنة المالية او (تعيين هذه السنة المالية) بقانون الموازنة العامة	١٧
ثامناً: في حالة عدم اقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة	١٩
تاسعاً: المصـــادر	٢١

اولاً: مقدمـــــة

تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدتها وإجازتها به.

وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجوابات فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة. وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الميزانية العامة تتمثل في مرحلتين المرحلة المعاصرة والمرحلة اللاحقة.

- **المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية**

تختص بالرقابة التشريعية لجنة الشؤون المالية في البرلمانات وهي "لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية" التي لها أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية فإذا تبين وجود أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة لتنفيذ الميزانية فإنه يكون من حقها تقديم أسئلة واستجوابات على الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية بل وأيضا تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية أضف إلى ذلك أن السلطة التشريعية تتمكن من إجراء الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عندما تلجأ الحكومة إلى البرلمان طالبة فتح اعتمادات إضافية حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليها عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها المالية.

- **المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية**

تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده وإصداره إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة فالبرلمان كما رأينا يقوم باعتماد الميزانية بعد تنفيذها مما يستتبع ذلك منطقياً أن تعرض عليه نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد

من تطبيقها على نحو اعتماده لها، فيقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات. ويشمل اعتماد البرلمان للحساب الختامي اعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل واعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده، فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب أما إذا تبين لها حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها. وتكون الرقابة أكثر فاعلية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا بعد انتهاء السنة المالية مباشرة إذ ليس بخفي أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية أكثر منها موضوعية.

بالرغم من فعالية الرقابة التشريعية الا أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية و المحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات و الأرقام مناقشة تفصيلية أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

ولكون غالبية الدول أفردت في دساتيرها باباً خاصاً ينظم هذا الموضوع وأن تباينت هذه الدساتير من حيث تعاطيها بالتنظيم لموضوع المناقشة والرقابة على الموازنة العامة و هذا من البديهيات بالنسبة للقوانين الأساسية لمختلف الدول،ولذلك اخترنا عدة دساتير لدول عربية مختلفة بما فيها الأردن اخذين بالإعتبار نموذج من الدول الأوروبية وهي دولة الدنمارك لتكون المقارنة دولية بحته، للمقارنة ولإلقاء الضوء على كيف تعامل بالتنظيم المشرع الدستوري لمختلف هذه الدول مع هذا الموضوع.

ثانياً: مفاهيم عامة حول الموازنة

يمر إقتصاد أي دولة في العالم بفترات مختلفة ومتتابعة من التوسع و الانكماش، وقد إصطلح الإقتصاديون على تسمية هذة الظاهرة بالدورة الإقتصادية. فخلال مراحل التسارع في أي دورة إقتصادية، يصبح الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي أكبر من القدرات الانتاجية الكامنة في الإقتصاد الذي ينتج عنه حدوث زيادة في الأسعار تؤدي إلى مشكلة التضخم الإقتصادي. وتحدث مشكلة البطالة خلال فترات الانكماش الإقتصادي والتي يصبح فيها الناتج المحلي الإجمالي منخفضا بحيث يقل عن القدرات الانتاجية الكامنة في الإقتصاد.

❖ **من حيث المفاهيم**

يطلق على الفرق بين الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والقدرات الانتاجية الكامنة في الإقتصاد بالفجوة الانتاجية، وتكون هذه الفجوة موجبة في فترات التضخم، وسالبة في فترات البطالة: وللتخلص من هذه المشاكل الإقتصادية تلجأ السياسة الإقتصادية إلى تقليص الفجوة الانتاجية، وبالتالي تمكين الإقتصاد من الوصول إلى إنتاج يقترب قدر الامكان من القدرات الانتاجية الكامنة في الإقتصاد. تعمل السياسة الافتصادية في حالة التضخم على تقليل الطلب الكلي (الطلب الفعّال) في الإقتصاد، وبالتالي خفض مستوى الانتاج الحقيقي، أما في حالة البطالة فإن تقليص الفجوة يتطلب زيادة مستوى الانتاج الحقيقي عن طريق زيادة الطلب الكلي في الإقتصاد.

تستخدم الحكومة نوعين مختلفين من السياسات الإقتصادية للتحكم بالطلب الكلي في الإقتصاد. يطلق على السياسة الأولى السياسة المالية، وعلى السياسة الثانية السياسة النقدية. تتباين هاتين السياستين في الأدوات المستخدمة و النتائج. فالسياسة المالية تعمل من خلال تحكم الحكومة بمستويات الضرائب والإنفاق الحكومي، أما السياسة النقدية فتعمل التأثير على سعر الفائدة نتيجة تحكم البنك المركزي عرض النقد.

❖ **من حيث السياسات الضريبية**

عندما ترغب الحكومة في زيادة الطلب الكلي في الإقتصاد عن طريق السياسة المالية فهي مخيرة بين زيادة الإنفاق الحكومي، أو التقليل من مستوى الضرائب أو القيام بمزيج من الخياران معا، ففي حالة زيادة الإنفاق الحكومي يزيد ذلك من الإنفاق الكلي في الإقتصاد

وبالتالي الطلب الكلي في الإقتصاد، أما في حالة الخيار الثاني فإن تخفيض مستويات الضرائب قد يتم عن طريق تخفيض الضرائب الثابتة غير المرتبطة بالدخل أو تخفيض الضرائب المرتبطة بالدخل. في حالة النوع الأول من الضرائب فتأثيره على الإنفاق الكلي في الإقتصاد ياتي من خلال تأثيرة على الإنفاق الإستهلاكي للأشخاص، فتقليل الضريبة غير المباشرة يزيد من الدخل الكلي المتاح والذي يمكن تعريفه على انه الدخل بعد خصم كل أنواع الضرائب، ولكن هذا النوع من الضرائب يتصف ان تأثيره لا يميز بين مستويات الدخول المختلقة فهو ياخذ بنفس القدر من أصحاب الدخل المنخفض و أصحاب الدخل المرتفع. وبالتالي فتقليل الضرائب غير المباشرة يزيد الإنفاق الإستهلاكي لجميع افراد المجتمع بمقدار متقارب وبالتالي يزيد الإنفاق الكلي وبالتالي الطلب الكلي في الإقتصاد. أما النوع الثاني من الضرائب والتي تزيد بزيادة الدخل وتقل بإنخفاض الدخل فإن تأثيرها يكون أكبر على أصحاب الدخول المرتفعة واقل على أصحاب الدخول المنخفضة. لذلك عندما تكون هناك حاجة لزيادة الطلب الكلي فإنه من الممكن القيام بتخفيض هذه الضريبة، والتي بدورها تقوم بزيادة المضاعف الإقتصادي والذي يمكن تعريفه على انه مقدار التغير في الانتاج الكلي في الإقتصاد نتيجة تغير الإنفاق الثابت بمقدار دينار واحد، وبالتالي فإن الإنفاق الكلي في الإقتصاد يزداد بشكل أكبر بإنخفاض هذه الضريبة والذي يؤدي بدوره لزيادة الطللب الكلي في الإقتصاد.

تُعتبر الموازنة العامة الأداة الأكثر تفصيلاً للسياسة المالية حيث تتكوّن من جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة. يكون المصدر الرئيس للإيرادات العامة هو مجموع كل من الضرائب المرتبطة بالدخل والضرائب غير المباشرة والضرائب الأخرى والرسوم (مجموع ما سبق يكوّن الإيرادات المحلية)، إضافة إلى المساعدات والمنح الخارجية. فعندما تكون الإيرادات العامة أكبر من النفقات العامة يحدث ما يسمى فائض الموازنة، أما في الحالة المعاكسة والتي تكون فيها الإيرادات العامة اقل من الإنفاق العام يحدث ما يسمى عجز الموازنة. ولذلك فإن الموازنة العامة تترجم الاهداف قصيرة الآمد للسياسة المالية.

❖ **من حيث السياسة المالية والموازنة العامة**

يفرض الارتباط الوثيق بين السياسة المالية والموازنة العامة بعض العوائق في طريق اصحاب القرار الإقتصادي الراغبين في إستخدام السياسة المالية لتحقيق الأهداف الإقتصادية. فعلى سبيل المثال فإنه في حالة وجود بطالة إقتصادية في إقتصاد ما قد يرغب أصحاب القرار الإقتصادي بإستخدام سياسة مالية توسعية لزيادة الطلب الكلي في الإقتصاد لزيادة الانتاج وبالتالي التوظيف، وهم بذلك يكونون مخيرين بين زيادة الإنفاق الحكومي أو تقليل الضرائب. وفي حالة وجود عجز في الموازنة فإن اي من الخيارين سوف يزيد من عجز الموازنة، وبالتي يضع ضغوطات على صاحب القرار لايجاد وسائل إضافية لتمويل السياسة المالية المرغوبة، وفي نفس الوقت وضع سياسة للعجز.

يقسّم الإقتصاديون السياسة المالية من حيث تأثيرها على الموازنة العامة إلى قسمين الأول: يسمى السياسة المالية الاختيارية، وهي السياسة المالية التي تتم بمبادرة حكومية يتم فيها تغير الإنفاق الحكومي أو مستويات الضرائب غير المباشرة أو المباشرة وتؤدي إلى تغيير في الموازنة العامة. أما القسم الثاني من السياسة المالية فيسمى السياسة المالية التلقائية، وهذا القسم من السياسة المالية يحدث تلقائيا بغض النظر عن رغبة الحكومة بالتدخل لحل المشاكل الإقتصادية أو عدم رغبتها، ولا يتطلب اي قرار حكومي ولا ينتج عنه اي تكاليف إضافية تؤثر على الموازنة، ويظهر تأثير هذا القسم في كل من فترات التوسع والانكماش على حد سواء، ففي حالات التوسع يعمل هذا القسم إلى تقليل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وبشكل تلقائي بحيث تقل الفجوة الانتاجية ويقترب الناتج المحلي الحقيقي إلى الانتاج الذي يتوافق مع القدرات الانتاجية الكامنة للإقتصاد، وأما في حالات الانكماش فيعمل على زيادة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وبالتالي يقلل الفجوة الانتاجية ايضا، وفي كلتا الحالتين يؤدي ذلك إلى التقليل من حدة المشاكل الإقتصادية، ولكن لا يمكن الاتكال على هذا القسم وحده لحل المشاكل الإقتصادية كونه يقلل من تأثير المشكلة ولا يحلها، كما انه لا يؤدي إلى التركيب المناسب للمتغيرات الاقتصادية المستهدفة.

يتطلب إستخدام السياسة المالية الاختيارية من الحكومة في فترات الانكماش الإقتصادي والتي يصاحبها وجود عجز بالموازنة الحكومية ان تقوم الحكومة بالبحث عن مصادر تمويل لهذه السياسة، والتي عادة ما تكون عن طريق الإقتراض الداخلي أو الخارجي، وهذا

بدوره يظهر العلاقة بين السياسة المالية والدين العام للدولة. فإستخدام السياسة المالية قد يؤدي إلى زيادة الدين العام للدولة في حالات معينة، ومن جهة أخرى، فإن وجود دين عام كبير للدولة قد يحد من قدرة الدولة على إستخدام السياسة المالية، وخصوصاً في حالة وجود عجز في الموازنة لان ذلك قد يزيد من الدين العام.

تجدر الاشارة ايضا إلى أن تكرار إستخدام السياسة المالية الانكماشية عن طريق زيادة مستويات الضريبة قد يكون لها أثر سلبي على عرض العمل، ففي حالات معينة عندما تكون مستويات الضريبة مرتفعة فإن بعض الأشخاص سوف يقللون عرض العمل عند رفع الضريبة وذلك لشعورهم بان الضريبة تستنفذ أغلب الدخل الذي يحصلون عليه، وكما أن تخفيض مستويات الضريبة لتحفيز الإقتصاد قد يؤدي إلى إنخفاض الإيرادات الحكومية. كذلك فإن السياسة المالية قد تحول العبئ الضريبي من المكلفين الحاليين إلى المكلفين المستقبلين، فإذا قامت الحكومة بسياسة مالية توسعية عن طريق الإقتراض، فإنه من المتوقع ان يتم سداد الدين في المستقبل مع الفائدة من قبل المكلفين المستقبلين وبالتالي إضافة عبئاً ضريبياً أضافياً عليهم. ومن جهة أخرى، فإن زيادة الإنفاق الحكومي بإتجاه الاعانات والتعويضات للأشخاص الذين هم بسن العمل قد يؤدي إلى توقفهم عن العمل وبالتالي إنخفاض عرض العمل مرة أخرى.

- **من حيث الانفاق والدخل القومي**

يكون الإنفاق الحكومي ذا فائدة حقيقية عندما يكون إنفاقا استثمارياً وليس استهلاكياً، ويمكن تعريف الإنفاق الحكومي الإستهلاكي على أنه ذلك الجزء من الإنفاق العام للدولة والذي يصرف على السلع و الخدمات الإستهلاكية وأجور الموظفين ولا ينتج عنه مردود مادي مستقبلي. أما الإنفاق الاستثماري فهو الإنفاق الحكومي في مشاريع استثمارية، كالاستثمار في التعليم، الصحة، البنية التحتية، البحث والتطوير وغيرها من المجالات التي من المتوقع ان يكون لها مردود مادي مستقبلي بشكل مباشر أو غير مباشر. ولذلك فإن قيام السياسة المالية بزيادة الإنفاق الحكومي لحل مشكلة الانكماش الإقتصادي تعطي نتائج إضافية عندما يوجه الإنفاق الحكومي بإتجاه الإنفاق الاستثماري.

يساعد الإنفاق الاستثماري الحكومي في زيادة رأس المال المادي والبشري، ويزيد الإنفاق الحكومي الاستثماري رأس المال المادي عن طريق الزيادة التراكمية في الألات والمعدات

والمباني. بينما يتم زيادة رأس المال البشري عن طريق زيادة التعليم والمهارة والخبرة والصحة لجميع الأفراد في المجتمع. إن الانفاق العام بشقيه الاستثماري والاستهلاكي يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي تحقيق نمو فيه، ولكن تأثير كل منهما يختلف من حيث الاستمرارية والقيمة فالانفاق الاستثماري يؤدي إلى نمو مستدام او طويل الأمد في حين أن الانفاق الاستهلاكي يؤثر في المدى القصير. إن تحسين مستوى الرفاهية في المجتمع (الدولة) ينتج عن تحقيق نمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وبنسبة تزيد عن نسبة النمو في عدد السكان.

تساعد السياسة المالية الحكيمة في إعادة توزيع الدخل، فالسياسة المالية معنية بالفئة التي يتم اخذ الضرائب منها، والفئة التي يتم صرف الإنفاق الحكومي عليها. ففي حالة السياسة المالية الانكماشية والتي تتم عن طريق زيادة الضرائب أوتقليل الإنفاق الحكومي، فيمكن للحكومة أن تقوم بزيادة العدالة بتوزيع الدخل عن طريق زيادة الضرائب على أصحاب الدخول المرتفعة وتخفيض الإنفاق على الجهات التي لا تؤثر على مكتسبات الفئات المهمشة من المجتمع، أما عندما ترغب الدولة بتنفيذ سياسة توسعية عن طريق تقليل الضرائب أو زيادة الإنفاق، فتقوم بذلك عن طريق تقليل الضرائب على أصحاب الدخول المنخفضة و زيادة الإنفاق الحكومي على المعونات للفقراء والمهمشين. وبناءاً على ما سبق، فإن السياسة المالية الفضلى هي التي تزيد من رفاهية المجتمع من خلال تحقيق نمو اقتصادي حقيقي يفيض عن نسبة نمو السكان وبنفس الوقت يتوخى العدالة في توزيع الدخل وتحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد المالية المتاحة.

تؤثر السياسة المالية على الاستثمار الكلي في الدولة، ففي حالات الحاجة إلى تحفيز الإقتصاد قد تلجأ الحكومة إلى زيادة الإنفاق الحكومي أو تقليل مستويات الضرائب. وكما ذكرنا سابقا فإن هذا التوجه يتطلب أن يتوفر لدى الحكومة مصدر لتمويل تلك السياسة. تلجأ الحكومة إلى الأقتراض من القطاع الخاص عن طريق اصدار سندات قصيرة أو طويلة الأمد أو الأقتراض من المؤسسات المالية المحلية، وبهذه الطريقة فإن القطاع العام يزاحم القطاع الخاص على المدخرات الكلية في الإقتصاد، فترتفع أسعار الفائدة المحلية وينخفض الاستثمار الخاص في الدولة، والذي بدوره يؤدي إلى اعاقة النمو الإقتصادي على المدى الطويل.

يطلق أسم الإدخار الكلي على مجموع الإدخار الخاص والإدخار الحكومي، والإدخار الخاص هو الفرق بين الدخل بعد الضريبة والإستهلاك، وهذا النوع من الإدخار ينخفض بزيادة الضرائب، أما الإدخار الحكومي فهو الفرق بين الإيرادات والنفقات العامة، ويكون الإدخار الحكومي سالبا إذا حققت الموازنة العامة عجزاً، بينما يكون الإدخار الحكومي موجباً إذا حققت الحكومة فائضا في الموازنة العامة للدولة. وعلى هذا الأساس يمكن توضيح العلاقة بين السياسة المالية والإدخار الكلي في الدولة، فالسياسة المالية الانكماشية التي تتم عن طريق تقليل الإنفاق الحكومي تؤدي إلى زيادة الإدخار الكلي في الدولة. بينما السياسة المالية الانكماشية التي تتم عن طريق زيادة مستويات الضريبة لا تكون نتائجها واضحة، فهي تقلل الإدخار الخاص وتزيد الإدخار الحكومي. فإذا كان الزيادة في الإدخار الحكومي أكبر من النقص في الإدخار الخاص يؤدي ذلك إلى زيادة الإدخار الكلي والعكس صحيح. ويؤدي إنخفاض الإدخار الكلي إنخفاضا في الاستثمار المحلي أو زيادة الإقتراض من الخارج، وكل من هاتين النتيجتين لها عواقب وخيمة على المدى الطويل، فإنخفاض الاستثمار سيؤدى إلى نقص في رأس المال المادي الضروري إلى تحقيق النمو، بينما زيادة الإقتراض تعني أننا سنضطر إلى تحويل جزأ كبير من انتاجنا المستقبلي إلى الخارج لخدمة وسداد الإقتراض بدلاً من استهلاكه داخلياً.

يمتد تأثير السياسة المالية إلى سعر الصرف و الميزان التجاري، فالسياسة المالية التوسعية الناتجة عن الإقتراض كما ذكرنا سابقا تؤدي إلى إرتفاع سعر الفائدة المحلية، وهذا يشجع رؤوس الأموال الاجنبية على الاستثمار داخل الدولة وبالتالي زيادة الطلب على العملة المحلية. وفي حالة الدول التي تكون سعر عملتها معوم ويعتمد على عوامل الطلب والعرض فإن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة سعر صرف العملة في المدى القصير، وبالتالي تصبح الصادرات المحلية مرتفعة السعر والمستوردات منخفضة السعر، وبالتالي زيادة المستوردات وإنخفاض الصادرات و الذي بدوره يزيد من عجز الميزان التجاري.

ينبغي على صانع القرار الذي يرغب بالاستفادة من ميزات السياسة المالية أن يتنبة إلى انها عادة لا تحقق المرجو منها ضمن الوقت المطلوب، فهناك دائما فرق توقيت داخلي، ويكون سبب ذلك أن هناك وقت بين الفترة التي يتنبأ بها الإقتصاديون بالحاجة إلى السياسة المالية و الوقت الذي يقر به البرلمان إستخدام هذه السياسة، وذلك يؤدي إلى تاخر

السياسة في تحقيق اهدافها في أوقات الازمة. كما أن أثر زيادة الطلب الكلي تكون فعالة فقط في المدى القصير حيث أن على المدى الطويل يتحقق التوازن بالإقتصاد عن طريق تفاعل الطلب الكلي والعرض الكلي، وبالتالي اي زيادة حالية في الطلب سوف لن تؤدي إلى زيادة دائمة في الانتاج على المدى الطويل، ولكن فقط زيادة في الأسعار.

ثالثاً: من حيث تقديم الموازنة والاقتراع عليها

١. المملكة الأردنية الهاشمية

في المملكة الأردنية الهاشمية وبناءاً على النص الدستوري للمادة (١١٢) يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية الى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيهما، وتسري عليهما نفس الاحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة . و يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً.

حيث نصت المادة (١١٢) على:

(١. يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية الى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيهما وفق احكام الدستور، وتسري عليهما نفس الاحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة.

٢. يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً.

٣. لا يجوز نقل اي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل الى آخر الا بقانون.

٤. لمجلس الامة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة او في القوانين المؤقتة المتعلقة بها ان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراع المقدم على حدة على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة.

٥. لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة اي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة او فرض ضريبة جديدة او تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل اي اقتراح بتعديل النفقات او الواردات المربوطة بعقود.

٦. يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على انه يجوز ان ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة).

٢. دولة الكويت

أما في الكويت فقد آثر المشرع الدستوري على أن تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل ، لفحصها وإقرارها تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا. ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون.

فقد نصت المادة (١٤٠) من الدستور الكويتي على: (تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها).

ونصت المادة (١٤١) من الدستور الكويتي على: (تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون).

٣. الجمهورية اليمنية

أما بالنسبة للجمهورية اليمنية فقد تعاطى القانون الأساسي مع هذا الموضوع على أساس وجوبية عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون.

حيث نصت المادة (٨٨) من الدستور اليمني على: (أ- يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون

وإذا لم يصدر قانون الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بموازنة السنة السابقة إلى حين إعتماد الموازنة الجديدة.

ب- يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، وتبويبها كما يحدد السنة المالية).

٤. الجمهورية العربية السورية.

أما في الجمهورية العربية السورية فقد آثر المُشرع على جعل عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر الموازنة نافذة الا اذا أقرها المجلس، ويتم التصويت على الموازنة باباً باباً ويحدد القانون طريقة إعدادها.

حيث نصت المادة (٧٤) من الدستور السوري على: (يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر الموازنة نافذة الا اذا أقرها المجلس).

ونصت المادة (٧٥) من الدستور السوري على: (يتم التصويت على الموازنة باباً باباً ويحدد القانون طريقة إعدادها).

٥. الدنمـــارك

جعل المُشرع الدنماركي تقديم مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة إلى البرلمان في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر قبل بدء تلك السنة المالية.

حيث نصت المادة (٤٥) من الدستور الدنماركي على: (يجب تقديم مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة إلى البرلمان في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر قبل بدء تلك السنة المالية.

- **التشريعات المالية**

٢. عندما يكون من المتوقع أن لا يتم الفراغ من قراءة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية المقبلة قبل بدء تلك السنة المالية، فإنه يتعين تقديم مشروع قانون اعتمادات مالية مؤقتة إلى البرلمان).

رابعاً: من حيث نقل المبالغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر

١. المملكة الأردنية الهاشمية.

منع المُشرع الأردني نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلاّ بقانون.

حيث نص الدستور الأردني في المادة (١١٢) الفقرة (٣) على أن: (لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلاَ بقانون).

٢. دولة الكويت

بينما نص المشرع الدستوري الكويتي في المادة (١٤٦) من دستور دولة الكويت على أن: (كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون، وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى أخر من أبواب الميزانية).

٣. الجمهورية العربية السورية

أما بالنسبة للمُشرع السوري فقد نهى عن إجراء مناقلة بين أبواب الموازنة إلاّ وفق أحكام القانون.

فقد نصت المادة (٧٨) من القانون الأساسي للجمهورية العربية السورية على أن: (لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا وفق أحكام القانون).

٤. الجمهورية اليمنية

أما المشرع اليمني فقد أوجب حصول موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون.

فقد نصت المادة (٨٩) من الدستور اليمني على أن: (يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون).

٥. الدنمارك.

لقد آثر المُشرع الدنماركي على عدم النص في الدستور الدنماركي على موضوع نقل المبالغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر. ونعتقد أنه ترك هذا الموضوع لتنظيمه من خلال القوانين العادية.

خامساً: من حيث صلاحية مجلس الأمة في إنقاص النفقات أو زيادتها عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة

١. المملكة الأردنية الهاشمية

قام المُشرع الأردني بتزويد المجلس سلطة الإنقاص من النفقات في الفصول وليس له أن يزيد في تلك النفقات على أنه يجوز بعد إنتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة.

فقد نص الدستور الأردني في المادة (١١٢) الفقرة (٤) على: (لمجلس الامة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة او في القوانين المؤقتة المتعلقة بها ان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراع المقدم على حدة على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة).

٢. الجمهورية العربية السورية

بالنسبة للمُشرع السوري فلم يعطي المجلس سلطة الزيادة في تقدير مجموع الواردات أو النفقات وذلك أثناء دراسة الموازنة.

فقد نص الدستور السوري في المادة (٧٩) على: (ليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد في تقدير مجموع الواردات أو النفقات).

٣. دولة الكويت

أما فيما يتعلق بالدستور الكويتي فلا يوجد ما ينص فيه على صلاحية مجلس الأمة الكويتي في إنقاص النفقات أو زيادتها أثناء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة.

٤. الجمهورية اليمنية

في ذات الوقت أيضاً لم ينص الدستور اليمني على صلاحية السلطة التشريعية في إنقاص النفقات أو زيادتها عند مناقشة الموازنة العامة.

٥. الدنمارك.

نص الدستور الدنماركي في المادة (٤٦) الفقرة (٢) منها على: (لا يجوز دفع أو تغطية أية نفقات ما لم ينص عليها في قانون الموازنة الذي يتم تمريره من قبل البرلمان، أو من خلال قانون اعتمادات مالية تكميلية، أو بقانون مخصصات مؤقتة من القوانين التي ربما يتم تمريرها من قبل البرلمان).

سادساً: من حيث صلاحية مجلس الأمة في تقديم إقتراحات لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة

١.المملكة الأردنية الهاشمية

آثر المُشرع الأردني على عدم السماح بقبول اي إقتراح يُقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المُقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل اي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود

حيث نص الدستور الأردني في المادة (١١٢) الفقرة (٥) منها على: (لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة اي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة او فرض ضريبة جديدة او تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل اي اقتراح بتعديل النفقات او الواردات المربوطة بعقود).

٢. دولة الكويت

حدا المُشرع الكويتي حدو المُشرع الأردني من حيث عدم إجازة أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه.

حيث نص الدستور الكويتي في المادة (١٤٣) منه على: (لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه).

٣. الجمهورية العربية السورية

بالنسبة للمُشرع السوري فقد نهى بدوره عن إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها.

فقد نص الدستور السوري في المادة (٨١) منه على: (لا يجوز إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها).

٤. الجمهورية اليمنية

بالنسبة للدستور اليمني فإنه لا يوجد فيه من نصوص تدل على صلاحية السلطة التشريعية في إلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة.

٥. الدنمارك

المُشرع الدنماركي بدوره نهى أيضاً عن فرض، أو تعديل، أو إلغاء أية ضرائب إلاّ بموجب قانون.

حيث نص الدستور الدنماركي في المادة (٤٣) منه على: (لا يجوز فرض، أو تعديل، أو إلغاء أية ضرائب إلا بموجب قانون؛ كما لا يجوز إرغام أي شخص على التجنيد أو زيادة أي قرض عام إلا بموجب قانون أيضاً).

سابعاً: من حيث التصديق على واردات الدولة ونفقاتها للسنة المالية أو(تعيين هذه السنة المالية) بقانون الموازنة العامة

١. المملكة الأردنية الهاشمية

نصت الفقرة (٦) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني على: (يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على انه يجوز ان ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة).

٢. الجمهورية العربية السورية

أما المُشرع الدستوري السوري فقد حدد أن لكل سنة مالية موازنة واحدة ويحدد مبدأ السنة المالية بقانون.

حيث نص الدستور السوري في المادة (٧٦) منه على أن: (لكل سنة مالية موازنة واحدة ويحدد مبدأ السنة المالية بقانون).

٣. دولة الكويت

أكّد المُشرع الكويتي على ضرورة صدور الميزانية العامة بقانون.

حيث نص الدستور الكويتي في المادة (١٤٤) منه على: (تصدر الميزانية العامة بقانون).

٤. الجمهورية اليمنية

المُشرع اليمني بدوره ترك للقوانين العادية تحديد طريقة إعداد الموازنة، وتبويبها وتحديد السنة المالية.

فقد نص الدستور اليمني في المادة (٨٨) الفقرة (ب) منه على أن: (يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، وتبويبها كما يحدد السنة المالية).

٥. الدنمـــارك

نص المُشرع الدستوري الدنماركي في المادة (٤٧) من الدستور الدنماركي في كل من الفقرة (٢) والفقرة (٣) منه على: (٢. يترتب على البرلمان انتقاء عدد من مدققي الحسابات. ويتعين على هؤلاء المدققين تفقد الحسابات المالية السنوية والتأكد من أن جميع الواردات المالية للدولة قد تم إدخالها على النحو الصحيح كما يلزم، وأنه لم يتم صرف أية نفقات غير منصوص عليها في قانون الموازنة المالية أو بموجب قانون اعتمادات مالية أخرى مقررة. ويحق لمدققي الحسابات طلب جميع المعلومات اللازمة، كما يحق لهم الوصول إلى، والإطلاع على، أية وثائق لازمة. كما يتعين وضع القواعد التي تحدد عدد المدققين ومهامهم بموجب قانون.

٣. يتعين تقديم الحسابات المالية مع تقرير المدققين إلى البرلمان من أجل اتخاذ التقرير اللازم حيالهما).

ثامناً: في حالة عدم إقرار قانون الموازنة العامة قبل إبتداء السنة المالية الجديدة

١. المملكة الأردنية الهاشمية

نص المشرع الدستوري الأردني في المادة (١١٣) من الدستور على: (اذا لم يتيسر اقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الانفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١/١٢ لكل شهر من موازنة السنة السابقة).

٢. الجمهورية العربية السورية

بينما نص المشرع الدستوري السوري في المادة (٧٧) من الدستور السوري على: (إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وتحصل الواردات وفقا للقوانين النافذة).

٣. دولة الكويت

أما الدستور الكويتي فقد نص في المادة (١٤٥) منه على: (إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره . وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة . وإذا كان مجلس الأمة قد اقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب).

٤. الجمهورية اليمنية

بالنسبة للمشرع الدستوري اليمني فقد نص في المادة (٨٨) الفقرة (أ) من الدستور اليمني على: (يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون وإذا لم يصدر قانون الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بموازنة السنة السابقة إلى حين إعتماد الموازنة الجديدة).

٥. الدنمـــارك

نص المُشرع الدستوري الدنماركي في المادة (٤٥) من الدستور الدنماركي على:

(١. يجب تقديم مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة إلى البرلمان في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر قبل بدء تلك السنة المالية.

• التشريعات المالية

٢. عندما يكون من المتوقع أن لا يتم الفراغ من قراءة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية المقبلة قبل بدء تلك السنة المالية، فإنه يتعين تقديم مشروع قانون اعتمادات مالية مؤقتة إلى البرلمان).

تاسعاً: المصادر

١. دستور المملكة الأردنية الهاشمية
٢. دستور الجمهورية اليمنية
٣. دستور دولة الكويت
٤. دستور الجمهورية العربية السورية
٥. دستور الدنمـــارك
٦. مركز البديل للدراسات، دراسة بعنوان: دور مؤسسات المجتمع المدني في الموازنة العامة لعام ٢٠١٥.
٧. المرسي، السيد المتولي . "التطوير المحاسبي للموازنة العامة، قطاع الخدمات باستخدام مفهوم تحليل النظم"، المجلة العربية للادارة، عمان، ١٩٨٧م.
٨. الربيعي، فلاح خلف علي، "الموازنة العامة في العراق – الأهداف والتحديات" جريدة الصباح ١/٤/٢٠٠٦.
٩. الجزراوي، ابراهيم. سلوم، حسن عبد الكريم. "نحو تشريع قانون جديد للموازنة العامة الموحدة للدولة". بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السادس–الجامعة المستنصرية–بغدادن اذار ١٩٨٩منشور في العدد (١١) لمجلة كلية الادارة والاقتصاد لسنة ١٩٨٩.
١٠. موسى، احمد جمال الدين "المضمون الاقتصادي لموازنة الدولة" – جامعة المنصورة مصر/١
١١. علي، محمد حسين. "تحليل مقارن لاساليب ادارة الموازنة العامة في اطار موازنة الرقابة وموازنة الاداء بالتطبيق في دولة الامارات العربية. المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة – كلية التجارة – جامعة عين شمس – العدد الثاني ١٩٩٣.
١٢. محمد محمود حوسو مفهوم الموازنة العامة رسالة دكتوراة، http://www.aazs.net/t٦٦٠٤-topic_