

## الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة

خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة\*

### ملخص

تهدف الدراسة إلى تحديد الأبعاد السياسية للموازنة، وتنبثق أهميتها من أنها تتناول من المنظور السياسي موضوعاً يتداخل فيه علم الاقتصاد وعلم الإدارة بالإضافة إلى علم السياسة، ومن ثم الاستفادة من العلوم الأخرى في استجلاء الأبعاد المتعددة للدراسة محل البحث، بالإضافة إلى أنها تبحث في الأهمية السياسية لتعامل المؤسسات التشريعية مع الموازنة العامة للدولة دون إنكار للبعد الفني الذي تظهر به. ولتحقيق أهداف الدراسة، فقد اعتمدت على المنهجين: المؤسسي والتحليلي.

وقد توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

1. إن الموازنة العامة للدولة تتضمن أبعاداً سياسية متعددة إلى جانب أبعادها الفنية والمالية والتشريعية، وأن أهم الأبعاد السياسية عدم موافقة المؤسسات التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة، ويرقى سياسياً إلى درجة طرح الثقة بالحكومة.

2. إن الموازنة العامة مرآة سياسية تعكس ميزان القوى بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية.

3. للنظام السياسي للدولة دورٌ في تحديد الأبعاد السياسية للموازنة العامة. وانتهت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات منها ما يتعلق بالمؤسسة التشريعية ومنها ما يتعلق بالمؤسسة التنفيذية.

**الكلمات الدالة:** الموازنة العامة، الرقابة السياسية، المؤسسة التشريعية.

### المقدمة

التقني - الفني لها، وهو ما من شأنه أن يعزز دور المؤسسات التشريعية ويساهم في تحسين ميزان القوى في العلاقة مع المؤسسات التنفيذية، وهي تساهم كذلك في الارتقاء بمستوى المعرفة السياسية المتعلقة بالموازنة العامة للدولة لدى أعضاء المؤسسات التشريعية، لارتباط المستوى المعرفي عضوياً بالأداء الكلي للمؤسسة التشريعية.

وقد استدعى ذلك استعراض الموازنة العامة من حيث المفهوم والأنواع بالإضافة إلى مكانة الموازنة العامة في الوظيفة المالية للمؤسسات التشريعية، لاستكشاف ومحاولة تحديد الأبعاد السياسية لها.

### أهمية الدراسة

تنبثق أهمية الدراسة العلمية من أهمية موضوع الموازنة العامة للدولة والذي يجمع بين أكثر من حقل علمي يتناول موضوع الموازنة العامة؛ حقل العلوم السياسية، وحقل الإدارة، وحقل الاقتصاد. فمن ناحية تعتبر الموازنة وثيقة السياسات العامة وبرامج الحكومة المختلفة والتي تعبر عن مخرجات النظام السياسي، ومن ناحية أخرى، تعبير عن درجة استجابة النظام للمطالب الشعبية والوفاء بها، وبما يتضمنه ذلك من

على الرغم من أن موضوع الموازنة العامة للدولة يُشكّل موضوعاً لأكثر من حقل، كالاقتصاد، وعلم السياسة، والإدارة العامة، إلا أن تعميق الفهم السياسي لها لم يحظ باهتمام إلا في أضيق الحدود؛ أي ندرة الدراسات التي تناولت الموازنة العامة من المنظور السياسي (في حدود معرفة الباحثين)، وعليه فقد انطلقت هذه الدراسة للبحث في الأبعاد السياسية للموازنة العامة.

وتنهض الدراسة إلى تقديم إطار سياسي كمدخل لفهم الموازنة العامة في نطاق وظائف المؤسسة التشريعية والعلاقة مع الحكومة. إن الموازنة العامة للدولة لا تقتصر بالضرورة على البعد الشكلي المالي والقانوني والذي يحظى بالحيز الأكبر للدراسات التي تناولت هذا الموضوع، وهي تتضمن أبعاداً أخرى على رأسها السياسية حيث تنصدي هذه الدراسة للبحث عنها ومحاولة تحديدها وتنقيتها من الإغراق في التركيز على الجانب

\* كلية الآداب، جامعة اليرموك، اربد، الأردن. تاريخ استلام البحث 2013/7/21، وتاريخ قبوله 2013/11/18.

التالي: "على الرغم من غلبة الطابع المالي والتشريعي الذي يكسي الموازنة العامة للدولة، هل ثمة أبعاد سياسية يمكن أن تتحدد الموازنة العامة في إطارها؟".

ويمكن أن نشق عدة تساؤلات فرعية في ضوء التساؤل الرئيس، وعلى النحو التالي:

1. ما الموازنة العامة للدولة وأنواعها؟
2. إلى أي مدى يشكل موضوع الموازنة العامة موضوعاً لعلم السياسة وبالمقارنة مع العلوم الأخرى؟
3. ما هي الحدود الفاصلة بين الشكل المالي والتشريعي للموازنة العامة ومضمونها السياسي؟
4. إلى أي درجة تعكس الموازنة العامة مخرجات النظام السياسي المتمثلة بالسياسات العامة؟
5. ما الدور الذي يمكن أن تلعبه الموازنة العامة في موضوع الرقابة على الحكومة؟
6. كيف يمكن للموازنة العامة أن تعبر عن الدرجة الاستجابية للنظام السياسي؟

#### أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

1. معرفة ماهية الموازنة العامة للدولة وأنواعها ومكانتها في الوظيفة المالية للمؤسسات النيابية.
2. استكشاف المضامين السياسية للموازنة العامة.
3. تعزيز المعرفة السياسية لأعضاء المؤسسات التشريعية عن الموازنة العامة.

#### منهجية الدراسة

تستخدم هذه الدراسة المنهجين: المؤسسي، والتحليلي من مدخله السياسي لأنهما الأمثلان لغايات تحقيق أهدافها وضمان سهولة التحليل وبناء الاستنتاجات؛ حيث تم الاستعانة بالمنهج المؤسسي لأن تناول الموازنة العامة من المنظور التشريعي والسياسي يقع في صلب عمل المؤسسات الرسمية للنظم السياسية المختلفة، بالإضافة إلى أن المنهج يساعد في وصف وتحديد جانب من السلطات والصلاحيات المنوطة بالمؤسسة التشريعية في إطار عملية الموافقة على الموازنة والرقابة على تنفيذها، ويفيد المنهج المؤسسي في إحدى مقولاته في فحص حدود تأثير المؤسسة النيابية بالعلاقة مع المؤسسة التنفيذية من منظور تناول الموازنة العامة، مع مراعاة اختلاف النظم السياسية، وتفاوت حدود تأثير المؤسسات فيها من مجتمع لآخر، وتدور أحد أهم أوجه الدراسة المؤسسية لمؤسسات الأنظمة السياسية في استكشاف النقل النسبي للمؤسسات التشريعية، وذلك بهدف استجلاء واقع بنية توزيع القوة بين

ضرورة مراعاة قيمة العدالة السياسية في عملية توزيع النظام السياسي للموارد، وفي هذا السياق تقع الموازنة في حقل العلوم السياسية. ولما كانت الموازنة العامة تحتاج إلى الإدارات العامة للدولة للقيام على عملية التنفيذ والحاجة إلى الأجهزة الحكومية فتصبح الموازنة العامة موضوعاً لعلم الإدارة.

وفي كل الحالات فإن عملية رسم السياسات العامة وتوفير أجهزة التنفيذ يستوجب بالضرورة الالتفات إلى التوزيع والتمويل والنفقات والإيرادات والموارد، وهو الأمر الذي يعالجه علم الاقتصاد. وبما إن العلوم الاقتصادية والإدارية هي الطابع الغالب على دراسات الموازنة العامة، بالإضافة إلى غلبة البعد المالي والتشريعي كقانون الموازنة العامة، مقابل انحسار تعميق فهم الجانب السياسي لها، فربما تكون الدراسة محاولة جادة وإضافة لتسليط الضوء على تناول السياسي للموازنة العامة، ولسد الفجوة في نقص هذا النوع من الدراسات، وهو الأمر الذي يشكل إضافة إلى حقل النظم السياسية؛ حيث تتم معالجة الموازنة العامة في المؤسسات التنفيذية والتشريعية للدولة، وكذا مساهمتها في تجلية البعد السياسي للموازنة، وإزالة التداخل القائم مع الأبعاد الاقتصادية والإدارية والقانونية، وهو جهد لم تُقَم به كثير من الدراسات في حدود علم الباحثين.

وعلى المستوى العملي فمن الممكن أن تفيد نتائج وتوصيات الدراسة المهتمين في شؤون المؤسسات التشريعية والحكومية، وإلى تجنب الخطأ بين مشروع قانون الموازنة العامة من حيث الخطوات والمراحل التشريعية -القانونية والأهمية السياسية له، كما تُفيد في تعزيز منظومة الرقابة السياسية لعضو المؤسسة التشريعية على الحكومة.

#### مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في ندرة الدراسات السابقة - إن لم نقل غيابها- التي تناولت الموازنة العامة للدولة من المنظور السياسي، واكتفاء ما هو قائم منها على التركيز تارة على الجانب القانوني الشكلي لإخراجها على شكل قانون، وتارة أخرى على الجانب الفني - التقني للموازنة، وهذا الإشكال هو الذي قاد إلى انطلاق فكرة الدراسة، كمحاولة للفت النظر العلمي إلى العمق السياسي للموازنة العامة إلى جانب الأبعاد الفنية والمالية، كما تتجسد مشكلة الدراسة بغياب الربط النظري والتطبيقي بين الموازنة العامة للدولة كأداة مالية مهمة وبين الأبعاد السياسية التي تُمس النظام السياسي برمته وتعكسها عملية إعداد الموازنة وإقرارها والرقابة على بنود الإنفاق، وصولاً إلى كون الموازنة مرآة لنوعية الأداء الحكومي وكفاءته. ومن ثم تدور الدراسة حول الإجابة عن السؤال البحثي الرئيس

في ضوء السياسة العامة.(4)

## 2. المضامين السياسية للموازنة العامة:

هي المتغيرات والأبعاد ذات الطابع السياسي التي يتم اشتقاقها في ضوء فهم الموازنة العامة وأنواعها وأبعادها المتعددة وتعدد العلوم التي تتناول موضوعها.

## 3. الرقابة البرلمانية:

هي إحدى صلاحيات المؤسسة النيابية السياسية في العلاقة مع المؤسسة الحكومية، وتقوم على أساس تدقيق وفحص ومتابعة الأعمال الحكومية وإخضاعها للمساءلة والمحاسبة باستخدام الوسائل الرقابية المتعددة والمحددة في الدساتير واللوائح الداخلية في الدول المختلفة. وتشكل الموازنة العامة إحدى الموضوعات التي يمكن للمؤسسات النيابية أن تسيطر رقابتها عليها.

### تقسيم الدراسة

تنقسم الدراسة إلى مبحثين، الأول حول الموازنة العامة للدولة ويتضمن الإطار المفاهيمي والمعرفي، والثاني يختص بالموازنة العامة للدولة ليُنَاقش المضامين السياسية. وتنتهي بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

## المبحث الأول

### الموازنة العامة للدولة: الإطار المفاهيمي والمعرفي

#### 1- تمهيد

الموازنة العامة للدولة تُعد من أهم الوثائق التي توضح السياسات العامة لأي بلد، فهي تبين ما الذي تنوي الحكومة أن تفعله، وكيف ستقوم بتمويل ذلك من خلال (الضرائب، أو الاقتراض، أو المساعدات الأجنبية... الخ)، كما وتنعكس أولويات البلاد في تفاصيل موازنتها العامة. ونظراً لأهمية الموازنة العامة، فإنه بات من الممكن قياس مدى أهمية البرلمان أو المجلس التشريعي من خلال الدور الذي يقوم به في عملية إقرار واعتماد الموازنة العامة، ويعتبر مشروع الموازنة العامة أهم مشروع قانون يدرسه وينظر فيه البرلمان ويُقره.(5)

ومن حيث موضوعها تعتبر الموازنة العامة عملاً إدارياً، رغم كونها تُعد قانوناً من حيث الشكل، ذلك أن إقرارها يتم من قبل السلطة التشريعية، كما تُعتبر الموازنة من المسائل المهمة التي تؤثر في شتى مناحي الحياة العامة، ومن هنا أُوجبت الدساتير عرضها على البرلمانات لدراستها ومناقشتها وإقرارها.(6)

فإذا ما تمت عملية صياغة الموازنة حتى يتوجب على الهيئة التشريعية إقرارها لتدخل حيز التنفيذ، وبالتالي يُعتبر دور الهيئة

المؤسستين التشريعية والتنفيذية الذي يؤثر في توزيع الموارد والذي يُشكل جوهر الموازنة العامة. كذلك يفيد المنهج في تناول السياسات العامة كإحدى أهم تعبيرات الموازنة.

أما المنهج التحليلي من مدخله السياسي فقد إنصب على تفكيك الأبعاد المتعددة التي تعبّر عنها الموازنة، وذلك بهدف إعادة تركيب تصور سياسي لما تتضمنه من أبعاد سياسية مشتقة من عملية تناول العناصر الأولية لها، وقائمة على أساس معرفة متغيراتها التي صاغها الشكل المالي والتشريعي للموازنة العامة قبل إعدادها وبعد إقرارها. وذلك بهدف تجلية المضامين السياسية للموازنة العامة. ويساعد التحليل السياسي أيضاً في تحديد الخط الفاصل بين الشكل المالي والتشريعي والجوانب السياسية للموازنة العامة، بالإضافة إلى استجلاء مكانة الموازنة في علم السياسة.

### مفاهيم الدراسة

#### 1. الموازنة العامة:

للموازنة العامة للدولة تعريفات عديدة يمكن تناول أبرزها على النحو التالي:

#### التعريف المالي:

- تاريخياً، يُشير لفظ الموازنة إلى الحقيبة الجردية التي كان يحمل فيها وزير الخزانة تقريراً باحتياجات وموارد الحكومة إلى البرلمان، ومع الوقت تطور هذا المصطلح ليشير إلى الموازنة ذاتها.(1)

- الوثيقة المالية التي تشمل جميع الإيرادات والمصروفات الحكومية خلال سنة مالية، والتي تعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة، ويتم عرضها على البرلمان قبل وقت كافٍ ليتسنى تقييمها بصورة ملائمة.(2)

- للموازنة العامة بعدان (الإيرادات والمصروفات)؛ وتشمل إجمالي الإيرادات في قطاع الموازنة العامة: المنح، والهبات، والإيرادات الأخرى، أما إجمالي المصروفات فهي: الأجور وتعويضات العاملين، وشراء السلع والخدمات، والفوائد، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، وباقي المصروفات الأخرى، كسواء أصول غير مالية (استثمارية).(3)

#### التعريف السياسي:

في علم السياسة، هناك من يقدم تعريفاً سياسياً للموازنة العامة للدولة، والمُتمثل في قيام المؤسسة التشريعية بعكس فلسفتها السياسية في إدارة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بغية تحقيق أهدافها من خلال الموازنة العامة، فتُعد الأرقام وتناقش مع المؤسسة التنفيذية وفقاً للضوابط والتعليمات المُعدة سلفاً، والموجهة لإعداد مشروع قانون الموازنة

- الهدف المالي (Fiscal Objective): ويتمثل في تحديد حجم الإنفاق وحجم الإيرادات، وعجز أو فائض الموازنة.
- الهدف التخصيصي (A locative Objective): ويعني تخصيص الموارد وفق وظائف الدولة المختلفة والمتغيرة، كالإنفاق على الدفاع، والتربية، والصحة وغيرها.
- الهدف السياسي (Political Objective): والذي يتمثل في ترتيب الأولويات العامة للمجتمع.

وعلى مستوى الأغراض المقبولة للموازنة فطبقاً لرأي شيك Shick فهي: الضبط (الرقابة)، والإدارة والتخطيط. فيشير الضبط إلى الاهتمام التشريعي بالرقابة المحكمة على النفقات التنفيذية، وأن أحد أنواع الضبط هو التخصيص طبقاً لموضوع الإنفاق، ومن ثم تستخدم المراجعة المالية للتأكد من كيفية إنفاق المال على الأشياء التي تمت الموافقة عليها. أما وجهة نظر الإدارة فتركز على كفاءة أداء الأنشطة الجارية، وبالتالي يصبح المديرين مسؤولين عن كفاءة أنشطتهم من خلال أساليب قياس أداء العمل المختلفة. في حين يركز التخطيط اهتمامه على البرامج، وعلى العلاقة بين الإيرادات والنفقات من أجل تحقيق الأهداف التي وضعت على أساسها الموازنة.<sup>(12)</sup>

### 3- مناطق الاهتمام بالموازنة العامة للدولة

في علم السياسة استقل فرعان منه بالاهتمام بالموازنة العامة للدولة، وهما: الحكومات المقارنة (النظم السياسية اليوم)، والإدارة العامة، وبينما استقل علم الإدارة العامة عن العلوم السياسية، استقل أيضاً فرعان في علم الاقتصاد بالاهتمام بالموازنة العامة أقدمهما المالية العامة، وكان اهتمامها الأساسي بالكميات المالية (نفقات وإيرادات) والتوازن بينهما، إلا أن علم الاقتصاد الاجتماعي ظهر كتوليفة من الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي مع مسحة قيمية، فكان الاهتمام بالرفاه العام، في حين كان الاهتمام المتواصل لعلم الاقتصاد حل المشكلة الاقتصادية، من خلال إشباع أكبر قدر من الحاجات المتعددة باستخدام الموارد، إلا أن الاهتمام بالرفاه العام أعاد للاقتصاد الوضعي البعد القيمي، في حين أن علم الإدارة العامة قد شهد اهتمامات ثلاثة، هي: الإدارة المالية، وإدارة التنمية، والسياسة العامة، ولا يعني هذا أن بقية هذه العلوم الثلاثة - علم الإدارة العامة، وعلم الاقتصاد، وعلم السياسة- لا تهتم بالموازنة العامة للدولة أحياناً وفي بعض الجوانب، وإنما إن هذه الفروع هي بؤرة النظر فيها والأكثر صلةً بها.<sup>(13)</sup>

### 4- أنواع الموازنة العامة

تعتبر اليوم وظيفة الموازنة العامة توليفة تضم عدة أغراض، وبالتالي ظهرت عدة أنماط للموازنة، الأمر الذي

التشريعية دوراً أساسياً، فيمكن أن تصادق على الموازنة أو ترددها أو أن تُعدلها، ناهيك أن بعض البرلمانات في بعض الدول تسيّر قانوناً منفصلاً حول المخصصات والتعديلات التي طرأت على قانون الضرائب، في حين يُنظر في دول أخرى إلى مشروع قانون موازنة ككلٍّ موحد.<sup>(7)</sup> وعلى الجانب الآخر يرى بعض المهتمين أمثال الفقيه القانوني الفرنسي جيز Gaston Jeze رئيس معهد القانون الدولي الأسبق بباريس أن "الموازنة العامة ليست عملاً تشريعياً بل عملاً إدارياً، لذلك فهي تقع ضمن اختصاص الحكومة".<sup>(8)</sup>

ويُعلق الباحثان في ضوء ما سبق بالقول أن الموازنة العامة للدولة تحمل شكلاً إدارياً وقانونياً ومالياً، والأهم هو المضمون السياسي لها والذي ينبثق في أحد جوانبه من الدور الرقابي على أعمال المؤسسة التنفيذية من جانب المؤسسة التشريعية، وهو الذي يتوجب تسليط الضوء عليه في سياق تناول الموازنة العامة للدولة، ويستدعي تعميق الدراسات ذات الطابع السياسي في موضوع الموازنة في ظل غلبة الإطار المالي والقانوني عليها.

وفي هذا السياق، تعكس الموازنة - كمرآة- ميزان القوى بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، ويتراوح التوازن بين الجهازين في مدى اتساع أو ضيق مساحة الهامش المتوفر للبرلمان لتغيير مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة، ففي حين يكون هذا الهامش ضيقاً نسبياً في بعض الدول كالمغرب وفرنسا والمملكة المتحدة، فإنه على العكس من ذلك واسع جداً في دول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي يتمتع فيها الكونجرس بصلاحيات واسعة.<sup>(9)</sup>

ويتعدد استخدام أنواع التحليل في دراسة الموازنة العامة، فالموازنة تحتاج إلى: التحليل الوضعي Positive Analysis أي وصف ما تقوم به الحكومة، وإلى التحليل القيمي Normative أي تقدير وتقييم كفاءة النشاط الحكومي، وإلى التحليل الجزئي Micro بغية تتبع أثر النفقات العامة والضرائب في سلوك الممول، وكذلك تحتاج إلى التحليل الكلي Macro في تقدير آثار السياسات المالية في النشاط الاقتصادي ككل.<sup>(10)</sup>

### 2- أهداف الموازنة العامة للدولة:

يمكن القول إن الموازنة العامة هي نظام توزيع الموارد تماماً كما هو نظام توزيع الدم في أجزاء الجسم، على اعتبار أن الدم هو الأموال والجسم هو الدولة. وكذلك تعتبر الموازنة أداة رقابة (Control)، وأداة إدارة (Management)، وأداة تخطيط (Planning) تدل على مدى صحة، وقدرة، وأولويات، ومشاكل أي أمة من الأمم.

وتتمحور أهداف الموازنة (Budget Objectives) على النحو التالي:<sup>(11)</sup>

مالية، بل لعدة سنوات على الأقل.

4- تحليل البدائل، والسعي وراء ما يكون أكثر فاعلية في تحقيق الغايات التي حددت في الخطوة الأولى، أو الأهداف الأقل كلفة.

5- توطيد هذا الأسلوب والتقنيات التحليلية في الحكومة بطريقة نسقية؛ بحيث تخضع قرارات الموازنة لتحليل أكثر جدية. (16)

رابعاً، موازنة القاعدة الصفرية Zero-based Budgeting:

هي اشتقاق من موازنة التخطيط - البرمجة، وتتضمن هذه الموازنة عدة خطوات أساسية، أولاً: تحديد وحدة القرار، وتمثل وحدة القرار البرامج الرئيسية أو الفرعية التي تتكون منها موازونات النفقات الجارية للوحدة الحكومية والتي تمثل كل منها نشاطاً أو برنامجاً هاماً، ثانياً: تحديد مجموعات القرار أو الحزم القرارية؛ حيث يتم تقسيم أنشطة وحدة القرار إلى مجموعات قرارية أو حزم قرارية (Decision Packages)، وتضم المجموعة الأولى الأنشطة ذات الأسبقية الأولى، وتضم المجموعة الثانية الأنشطة ذات الأولوية الثانية في الأهمية، وثالثاً: ترتيب حزم القرار ترتيباً تفضلياً وذلك من خلال وضع وتقييم البدائل اللازمة لتحقيق الأهداف توطئة لاختيار البديل المناسب لتحقيق الهدف، ورابعاً: إعداد الموازنة، ويُعرف بيتر فيرر Peter Phyrر نظام الموازنة على الأساس الصفري بأنها: "النظام الذي يعيد النظر، عند تقييم البرامج وتحديد مستويات الأداء، في جميع البرامج والمشروعات سواء الجديدة أو القائمة، وهو نظام يمثل تخطيطاً من أعلى إلى أسفل". (17)

خامساً، الموازنة التعاقدية:

برز هذا النوع تبعاً لتغير دور الدولة الحديثة، باعتبارها نظاماً لعقد الصفقات بين الحكومة المركزية ومكونات القطاعين العام والخاص؛ حيث يمثل نظام الموازنة التعاقدية محاولة لإعادة تشكيل الموازنة العامة باعتبارها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، وفي هذا النظام تقوم الحكومة بطرح مشروعاتها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) لتحديد الأطراف والتعاقد مع تلك الجهات التي يمكنها أن تنفذ المشروعات والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب، شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشروعات الأهداف المخطط لها بدقة. (18)

5- الموازنة العامة للدولة في إطار الوظيفة المالية للمؤسسة التشريعية:

تتسم البرلمانات بأنها تقوم بعدد من الوظائف التي تمكنها من القيام بواجباتها على أكمل وجه، ومن أهم الواجبات الدستورية التي تقع على تلك البرلمانات: منح أو طرح الثقة

يستوجب الإلمام الجيد بها لفهم الأبعاد السياسية لها من ناحية، ولتعزيز الأداء السياسي لأعضاء المؤسسة التشريعية من ناحية أخرى وهي:

1- الموازنة التقليدية - موازنة البنود.

2- موازنة الأداء أو البرامج.

3- موازنة التخطيط والبرمجة.

4- الموازنة الصفرية.

5- الموازنة التعاقدية.

ويمكن تقديم تعريف موجز لكل نوع من هذه الأنواع وعلى النحو التالي:

أولاً، موازنة البنود Line-item Budgeting:

هي الموازنة التي يتم فيها تقسيم النفقات على أساس الوحدات الإدارية للدولة، ويتم توزيع النفقات داخل الوحدات في فصول وأبواب، وهذا التوزيع يعتمد على تخصيص الاعتمادات على الأغراض المرصودة من أجلها في الموازنة؛ أي إن النفقات تخصص وفقاً لأغراض صرفها. (14)

ثانياً، موازنة الأداء Performance Budgeting:

دفعت الحاجة إلى أن تضطلع الموازنة بدور أكبر من مجرد ضبط الحسابات المالية، فطرحت طريقة أخرى لتصنيف النفقات، هي الطريقة الثلاثية التي تتضمن: الوحدات الإدارية، والوظائف، والبنود، وبعدها ظهرت الحاجة إلى ربط الموازنة بأداء الحكومة وبأوجه الإنفاق، فظهرت الموازنة كأداة لتنسيق إدارة الحكومة، وبذلك انصب الاهتمام على تنمية مقاييس أداء العمل، فسُميت موازنة الأداء، موازنة البرامج، الموازنة الوظيفية، موازنة النشاط، وبحق، فقد غطت موازنة الأداء أنشطة إدارية أكثر مما غطته موازنة البنود التقليدية، فهي غطت المخرجات وبالوقت نفسه غطت المدخلات. (15)

ثالثاً، موازنة التخطيط والبرمجة Planning - Programming - Budgeting:

تدخل موازنة التخطيط - البرمجة في موضوعات تخصيص بين المنظمات والأقسام والبرامج المختلفة، عن طريق مزيد من الرشد في عملياتها من خلال تحديد الأهداف والغايات التخطيطية، ثم تنمية برامج لتحقيق هذه الأهداف، ومن ثم وضع موازونات المشروعات في هيئة برنامج.

ولموازنة التخطيط والبرمجة خمسة عناصر أساسية هي:

1- السعي إلى التحديد والتحليل الدقيقين لغايات البرامج الأساسية في كل مجالات النشاط الحكومي.

2- تحليل - ما أمكن - مخرجات البرنامج باصطلاح الغايات التي حددت في الخطوة الأولى.

3- قياس النفقات الكلية للبرنامج، ليس فقط لمدة سنة

ولم يأتَ للبرلمانات السلطة المالية إلا بعد مرحلة صراع طويل مع الحكومة منذ القرن التاسع عشر، حتى نالت البرلمانات تلك السلطة ومن ثم أصبحت من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومات. وتتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة، واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الموازنة سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى.<sup>(25)</sup>

ومن الضروري تناول الوظيفة المالية مع الوظيفة الرقابية والتشريعية لشدة العلاقة الارتباطية بينهما؛ حيث أنه وفي إطار الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة، لا بد من إحياء نقاش بخصوص الموازنة طوال السنة المالية؛ ويجب أن يتسم تنفيذ الموازنة بالشفافية، وبالتالي لا بد من استعانة البرلمان بديوان المحاسبة للرقابة على تطبيق القوانين المالية بالشكل المطلوب.<sup>(26)</sup> وفي ضوء ذلك، فالمؤسسات النيابية عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في إطار ممارسة الصلاحية التشريعية تستخدم أدوات الرقابة البرلمانية مثل المناقشة العامة وغيرها، وفي هذا الإطار لا يمكن الفصل بين تناول الموازنة العامة لأية دولة في بعدها المالي والتشريعي، وبين المنظور السياسي الرقابي والذي يكسبها عمقها السياسي.

### المبحث الثاني:

#### المضامين السياسية للموازنة العامة

لأن الهدف الأساس للبحث هو محاولة الوصول إلى تحديد الجوانب السياسية للموازنة العامة للدولة، فقد قام الباحثان في هذا المبحث بوضع نموذج سداسي الأبعاد تم بناؤه في ضوء فهم الموازنة العامة من حيث: ماهيتها وأنواعها ومركزها في إطار الوظيفة المالية للمؤسسات التشريعية وموضعها من العلوم المختلفة، التي تناولها المبحث الأول من الدراسة وتحدد في إطاره المضامين السياسية للموازنة العامة وهي:

1. مكانة الموازنة العامة في علم السياسة.
2. الرقابة السياسية للمؤسسة التشريعية.
3. الموازنة العامة هي تعبير عن السياسات العامة للدولة.
4. البعد الديمقراطي للموازنة العامة للدولة.
5. الموازنة العامة والوفاء بالمطالب العامة في إطار الدرجة الاستجابية للنظام السياسي.
6. إعلام الرأي العام وإحاطته بالقضايا المالية. ويمكن استعراضها على النحو التالي:

#### البعد الأول، مكانة الموازنة العامة في علم السياسة:

إن اهتمام علم السياسة بالموازنة العامة هو اهتمام أصيل،

بالحكومة، مراقبة السياسات الحكومية وإنفاق المال العام، وسن التشريعات الناجمة مضمونا وصياغة، لتحقيق المصلحة العامة.<sup>(19)</sup> مع ملاحظة أن مسألة طرح الثقة لا مكان لها في الأنظمة السياسية الرئاسية.

ونرى أن الوظيفة المالية تتضوي تحت الإطار التشريعي حيث يتم التعامل مع قانون الموازنة العامة في نطاق الصلاحيات التشريعية للبرلمان بشكل أساس؛ إذ أن عملية التشريع تشمل القوانين العادية والمالية على حد سواء.

وبالنسبة للوظيفة الأولى تعد الوظيفة التشريعية من أهم اختصاصات الهيئات النيابية، وتتمثل في سن القوانين وإقرارها وإقرارها، أو إقرار الحكومة لمشروعات القوانين وموافقة البرلمان عليها.<sup>(20)</sup>

ومعنى ذلك أن العملية التشريعية نفسها وهي جوهر الوظيفة التي تقوم بها البرلمانات لا تستقل بها سلطة من السلطتين، وان زمام المبادرة في العملية التشريعية من الناحية العملية في يد السلطة التنفيذية.<sup>(21)</sup> أما المهمة الثانية لمجلس الأمة فهي الوظيفة الرقابية، لما لها من دور كبير ومهم في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

أما الوظيفة المالية فهي الأقدم تاريخياً للمؤسسات النيابية المنتخبة. وتهدف هذه الوظيفة إلى صيانة أموال الدولة وحمايتها ومنع كل من تسول له نفسه المساس بالمال العام.<sup>(22)</sup> وهي تقوم على قاعدة أن المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه هذه الوظيفة للبرلمان هو أن مجلس النواب يمثل الشعب، ولا يجوز تكليف الشعب دفع نفقات للدولة لممارسة أعمالها دون موافقة ممثليه، ومثلت موافقة مجلس النواب على الضرائب أهم أسباب نشوء النظام البرلماني، ولهذا نجد أن معظم الدساتير قد أقرت وأوجبت ضرورة عرض الأمور المالية على البرلمان لإبداء الرأي ومن ثم للموافقة عليها أو رفضها أو تعديلها.<sup>(23)</sup>

وتتمثل القاعدة العامة للمجلس التشريعي بأن له الحق في الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها ومصارفها، فالأصل في نشأة البرلمانات هو الاختصاص المالي، لما له من أهمية لاعتبارين:

الاعتبار الأول: وهو اعتبار تاريخي، حيث أن الاختصاص المالي للبرلمانات أقدم الاختصاصات، بل وكان الوسيلة لتقييد سلطات الحاكم وخاصة عند حاجته للمال.

الاعتبار الثاني: لا يمكن وضع اتجاهات الحكومة السياسية والاقتصادية والاجتماعية موضع التنفيذ إلا بتوافر الوسائل المالية اللازمة. ولذا يمكن القول أن الوظيفة المالية يمكن للمجالس المنتخبة عن طريقها توجيه سياسات الحكومة وأنشطتها المختلفة.<sup>(24)</sup>

العامة، وثانيها تبرير تغير دور الحكومة، أي تدخلها في المجتمع، تارة باسم مقاومة الكساد، وتارة باسم التنمية، وتارة باسم الرفاه العام، وثالثها إصدار القرارات المالية ومعاييرها، وأخيراً الوفاء بالمطالب العامة.<sup>(28)</sup>

**البعد الثاني، الرقابة السياسية للمؤسسات التشريعية**  
ويتضمن:

**أولاً، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة:**

تشكل الموازنة العامة للدولة مساحة ملائمة لممارسة المؤسسة التشريعية دورها الرقابي على المؤسسة التنفيذية، عند ممارسة وظيفتها المالية والتشريعية من قبول وتعديل ورفض مشروع قانون الموازنة، وهذا هو البعد السياسي الارتباطي الرئيس بين الرقابة والموازنة العامة للدولة. فالتعديلات التي يجريها البرلمان تعزز من قدراته الرقابية على الموازنة العامة، أما رفض الموازنة العامة فهي بمثابة رفض البرامج الحكومية ومشاريعها، وهو ما من شأنه أن يفهم سياسياً على أنه طرح الثقة بالحكومة- في الأنظمة البرلمانية- وذلك بسبب رفض المصادقة على المخصصات والاعتمادات المالية للبرامج والمشاريع الحكومية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة.

وهو الأمر الذي يشير إلى أن إمكانية تناول الرقابة السياسية على الموازنة يمكن أن يجري تحليله على مستويات ثلاثة من المنظور السياسي للباحثين، وعلى النحو التالي: يتضمن الأول، الرقابة السياسية السابقة للمؤسسة التشريعية على المؤسسة الحكومية في ضوء صلاحياتها في متابعة وفحص وتدقيق الموازنة العامة المقدمة إليها من الحكومة على صيغة مشروع قانون، وبما يتضمن ذلك من صلاحية التعديل أو الرفض التي توفر إطاراً ملائماً لرقابة المؤسسة النيابية على ما قدمته الحكومة حول الموازنة وصولاً إلى مرحلة الإقرار وفي سياق هذه العملية يملك البرلمان استخدام أدواته الرقابية المتعددة أثناء مناقشة مشروع قانون الموازنة. أما الثاني، رقابة لاحقة تتمحور حول التحقق من مدى الانضباط الحكومي بالموازنة العامة وسلامة الإنفاق وكفاءة الجهاز الإداري التنفيذي والتحقق من الانحرافات المحتملة سناً لتقارير الأجهزة المحاسبية المساندة. والثالث، يرتفع معه البعد السياسي ليشمل الأداء الحكومي بشكل رئيس، من حيث إخضاع المؤسسة التشريعية للمؤسسة التنفيذية في إطار مقارنة تقييم الأداء السياسي.

وكمبدأ عام وأصيل، فإن المؤسسة التشريعية تُراقب كل موارد الموازنة وبالتالي يوافق عليها قبل بدء الحكومة في التنفيذ، بهذا المعنى، فإن كل أعمال الحكومة تقريباً - ولو

جاء من أجل قوة الدولة، فقد نمت ثلاثة حقول فرعية في علم السياسة تركز وتهتم بالموازنة هي: الإدارة المالية، وإدارة التنمية، وصنع السياسة العامة، ولكن بقي اهتمام علم السياسة التقليدي في حقل الحكومات (النظم السياسية)، الذي ما يزال يهتم بصنع الموازنة وبالمحاسبة والمسؤولية كوظائف أساسية للهيئة التشريعية.

ويرتبط علم السياسة بالموازنة العامة في ضوء الاعتمادات والمخصصات المالية التي يتم رصدها في قانون الموازنة والضرائب وطرق الإنفاق التي أقرها البرلمان لتنفيذ السياسات العامة والمشاريع الحكومية من ناحية، وان تصبح عملية التنفيذ خاضعة لرقابة المؤسسة التشريعية للتأكد من التنفيذ السليم لها من ناحية أخرى. وما بين آليات التخصيص والاعتمادات المالية للبرامج والسياسات الحكومية والضرائب التي تُفرض والخاضعة للموافقة والرقابة السياسية للمؤسسة التشريعية تصبح الموازنة العامة موضوعاً محورياً في علم السياسة. بالإضافة إلى الطابع السياسي للموضوعات التي تثيرها عملية التخصيص للموارد في الموازنة العامة من حيث: درجة الوفاء بالمطالب العامة، وعدالة توزيع الموارد، والأولويات المجتمعية وانعكاسها على الموازنة، مجالات الإنفاق، تطبيق الحكم الرشيد، المحاسبة والرقابة اللاحقة للأجهزة الرقابية المساندة للمؤسسة التشريعية.

وفي هذا الصدد أنمى علم السياسة مجموعة مبادئ تتعلق بالموازنة العامة:<sup>(27)</sup>

- 1- الرضا Consent: أي يجب أن لا تفرض ضرائب أو يتم إنفاق دون موافقة صريحة من المحكومين.
- 2- العدالة Equity: بمعنى أن تكون الحكومة منصفة (أن تعامل الناس الذين في ظروف متشابهة بطريقة منصفة) في جباية الضرائب وإنفاقها.
- 3- الاستقامة (الأمانة) Probity: إذ لا بد من الأمانة في التعامل مع الأموال العامة، التي يعتبر لها المشرعون والموظفون خداماً لا ملاكاً.
- 4- الفطنة (الحرص) Prudence: بحيث أن على أولئك الحفظة ألا يعرضوا الاعتمادات العامة لمخاطر غير محسوبة.
- 5- المحاسبة Accountability: فمن يعمل في ويتعامل مع الاعتمادات العامة يجب أن يخضع ويانتظام للمحاسبة من خلال عملية المراجعة والمحاسبة التشريعية وما إلى ذلك من أساليب محاسبية.

وثمة أربعة جوانب أساسية يهتم بها علم السياسة في موضوعات الموازنة العامة: أولها وأقدمها تبرير فرض الضريبة، وأضيف إليها حديثاً الموافقة على الإيرادات العامة خاصة القروض

وعلى الجانب الآخر، ترتفع أو تنخفض أهمية الرقابة السياسية للمؤسسة التشريعية تبعاً لطبيعة النظام السياسي السائد، برلماني أم رئاسي؛ ففي النظام البرلماني البريطاني - كنموذج للأنظمة البرلمانية- تعتمد شدة الرقابة أو ضعفها على درجة القوة السياسية للحزب الحاكم سداً لمدى بقاء دعم الأغلبية الحزبية البرلمانية في المجلس التشريعي، بالإضافة إلى رقابة حكومة الظل والرأي العام، أما في النظام السياسي الأمريكي - كنموذج للأنظمة الرئاسية - فيتمتع الكونجرس (السلطة التشريعية) بصلاحيات واسعة في الشأن المالي مقارنة مع المجالس التشريعية في الأنظمة البرلمانية؛ خصوصاً التي تتمتع فيها الحكومات بأغلبية برلمانية مستقرة؛ حيث يكون للحكومة دور كبير في مشروع قانون الموازنة العامة.

ففي النظام السياسي الأمريكي، تظل الرقابة - تقصي الحقائق ولجان الاستماع وتوجيه الاتهام ضد المسؤولين الرسميين- إحدى المسؤوليات الأساسية التي يضطلع بها الكونجرس، ويقوم أيضاً بمراقبة الإدارات والوكالات التنفيذية ليرى ما إذا كانت القوانين القائمة تنفذ على نحو عادل وبفاعلية وكفاءة. وفي هذا الإطار، فإن إحدى الوظائف الرقابية الرئيسة للكونجرس تتعلق بالموازنة، إذ تُعطى السلطة على الموارد المالية للكونجرس فرصة لموازنة سلطة الرئاسة. ولقد حوّل قانون ضبط الموازنة والاحتجاز لعام 1974 للكونجرس سلطة تحديد الحدود القصوى لإنفاق الموازنة وتوقيتاتها.<sup>(31)</sup> أما في النظام السياسي البريطاني يستطيع البرلمان بدرجات مختلفة محاسبة الحكومة على موارد الموازنة وطرق إنفاقها، وتتركز سلطة المراقبة المالية في مجلس العموم وحده، بينما اكتفى مجلس اللوردات بالتقاليد التاريخية التي تمنعه من نظر مناقشة التشريعات المالية، ولم تتعرض الحكومات البريطانية لرفض الموازنة عبر التاريخ المعاصر، ومع ذلك فإن هناك حالة قريبة من تلك تعرضت لها حكومة حزب العمال في استراليا عام 1975 (وبها النظام المالي نفسه الموجود في بريطانيا) عندما هدد البرلمان برفض مشروع الموازنة والذي أدى إلى إسقاط الحكومة وإجراء انتخابات مبكرة. وليس من المتوقع حدوث هذا الموقف في بريطانيا إلا إذا فقدت الحكومة ثقة البرلمان.<sup>(32)</sup>

ويتعمّق هذا الفهم بتناول متغير الانضباط الحزبي داخل المؤسسة التشريعية في كلا النظامين، حيث أن درجة الانضباط الحزبي في النظم البرلمانية أكثر صرامة منه في النظم الرئاسية الخالصة. وهذا يعود إلى طبيعة الفصل بين السلطات؛ ففي النظم الرئاسية وبسبب الفصل الجامد بين السلطات، لا تتمكن أية سلطة من إنهاء الأخرى، ويستوجب هذا الواقع السياسي الدفع باتجاه مرونة حزبية معينة؛ حتى لا يتأزم عمل السلطات،

بشكل نظري على الأقل- تخضع لرقابة الهيئات التشريعية، فعلى الحكومة إخبار البرلمان بتصرفاتها قبل البدء بها، كذلك فإن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن حُسن إدارة هذه الأموال والموارد العامة الموضوعة تحت تصرفها.<sup>(29)</sup>

وفي العديد من الحالات تتركز رقابة البرلمان على إدارة المخصصات المالية والمال العام من قبل الحكومة، ومن هنا ينصب الاهتمام إلى صلاحية البرلمان في الرقابة على الحكومة، سواء من خلال قبول أو رفض تعيين السلطة التنفيذية أو بعض المسؤولين، أو عن طريق حقه في مناقشة الأمور التي تتعلق بالموازنة، ولكون الموازنة هي المؤشر الرئيس على توجهات الدولة وأولوياتها فإنه من المتوقع أن يشد الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية بصدها، ولهذا فإن رقابة البرلمان على الضرائب والموازنة العامة تجسد وظائف البرلمان الثلاث معاً: التمثيل/النيابة- التشريع/ صنع القوانين- الرقابة/ المحاسبة. وفي ضوء ما سبق، يمكن القول أن البرلمان الذي لا يستطيع التأثير على توزيع الموازنة يصعب عليه التأثير على سياسات الحكومة في مجالاتها المختلفة، والعكس صحيح.

لذا، فإن من المهام الرئيسة التي يضطلع بها البرلمان بشكل دائم ممارسة الرقابة على عملية تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها، ومن القواعد المستقرة في ذلك انه (لا ضرائب بدون موافقة البرلمان)، وعلى أي حال يمكن تقسيم الرقابة البرلمانية على الشؤون المالية للحكومة عبر مرحلتين (سابقة، ولاحقة): الأولى تتعلق بدراسة خطط الحكومة الخاصة بتحصيل الإيرادات المتوقعة وإنفاقها واعتمادها من خلال التدقيق في الموازنة التي تقترحها، أما الثانية فتتعلق برقابة المصروفات الفعلية للحكومة للتأكد من التزامها بالبنود التي اعتمدها البرلمان. وكلتا المرحلتين متداخلتان وتؤثر كل منهما في الأخرى، ومع ذلك ولأغراض التحليل يمكن تناول كل مرحلة على حدة:<sup>(30)</sup>

1. التدقيق في الموازنة: يقع على عاتق السلطة التنفيذية مسؤولية صياغة مقترحات مفصلة حول الموازنة السنوية، لتتمكن الحكومة من تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها. وجرت العادة على أن تقدم الموازنة للبرلمان ليدقق في كل جوانبها في موعد محدد دون أن تتاح للبرلمان الفرصة الكاملة لإدخال تعديلات جوهرية على السياسات.

2. مراقبة النفقات الحكومية: تتولى مراقبة النفقات الحكومية لجنة للحسابات العامة أو ما يقوم مقامها في معظم برلمانات العالم، ويرأسها عادةً عضو لا ينتمي إلى الحزب الحاكم تعزيزاً لاستقلالها.

وزن المؤسسة التشريعية بمعزل عن تناول متغيري الأحزاب السياسية ومبدأ فصل السلطات.

فالإرتكاز على فهم دور المؤسسة التشريعية والعلاقة مع الحكومة بالانكفاء فقط على نظرية الفصل بين السلطات، يؤدي إلى تجاهل الحقائق السياسية ولا سيما دور الأحزاب السياسية.<sup>(35)</sup>

ومن التجارب الأخرى في سياق الاستعمال السياسي للموازنة العامة، ما قام به مجلس النواب الأردني الثاني؛ عندما دعت الحكومة الأردنية مجلس النواب للانعقاد، لبحث مشروع قانون الموازنة وعدد من مشروعات القوانين، وناقش مجلس النواب هذه الموازنة في عدة جلسات كان آخرها جلسة 1951/5/2، وأبدى اعتراضات عليها ولكن لم يرفضها، بل أجل البت فيها إلى جلسة 1951/5/5.<sup>(36)</sup> وكرد فعل من الحكومة على موقف مجلس النواب التي اعتبرت أن هذا التأجيل رفض وسحب للثقة من الحكومة، وتم حل البرلمان آنذاك.<sup>(37)</sup>

إن هذه الحالة مؤشر سياسي على قيام أعضاء البرلمان باستخدام مشروع قانون الموازنة سياسياً، للضغط على الحكومة، فقد أدرك أعضاء البرلمان أهمية سلاح الموازنة سياسياً، وهو الأمر الذي ارتفع بمستوى الرقابة البرلمانية، وهذا هو من أهم المعاني السياسية للموازنة العامة، وعلى الوجه المقابل وكنتيجة لموقف مجلس النواب فقد تعاملت الحكومة مع مسألة رفض الموازنة على أنها سحب الثقة منها، الأمر الذي قابلته الحكومة بحل البرلمان. وهو الأمر الذي يُبرهن على أن رفض الموازنة يرقى إلى مسألة طرح الثقة بالحكومة.

وفي حالة أخرى، وأثناء مناقشة مجلس النواب البحريني للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2009-2010 أوصت اللجنة المالية بمجلس النواب البحريني رسمياً بعدم الموافقة على مشروع الموازنة العامة للدولة للعامين 2009-2010م من حيث الأسس والمبادئ<sup>(38)</sup> ومن ثم رفض مجلس النواب البحريني بشكل نهائي خلال جلسته الاستثنائية إقرار الموازنة العامة للدولة للعامين المذكورين.<sup>(39)</sup>

المهم سياسياً في هذا الأداء النيابي لأعضاء مجلس النواب البحريني هو ما تحدثت به أحد أعضاء اللجنة المالية في المجلس، من أن رفض الموازنة يعني أن مجلس النواب لا يوافق على سياسة الحكومة، وأن رفض الموازنة يعني حجب الثقة عن الحكومة، ورفضها في الدول الديمقراطية يعني استقالة الحكومة.<sup>(40)</sup>

وفي سياق الحديث عن المؤسسات التشريعية العربية، وعلى مستوى الرقابة على الموازنة، فقد باشر بعضها، ببطء وبخطى

والذي انعكس بدوره على الضعف النسبي لدرجة التزام عضو المؤسسة التشريعية ببرنامج الحزب بالمقارنة مع النظم البرلمانية التي تتميز طبيعة العلاقة بين السلطات فيها بالتعاون والتوازن، وارتفاع ملحوظ في الانضباط الحزبي. ونستنتج من هذا أن طريقة عمل الأحزاب السياسية ودرجة الانضباط الحزبي في كلا النظامين تؤثر بشكل أو بآخر على حدود ممارسة الهيئات التشريعية لسلطتها المالية في علاقتها بالسلطة التنفيذية. حيث تزداد قوة الحكومات ذات الأغلبية الحزبية في الأنظمة البرلمانية مقارنة بقوة الهيئة التشريعية للأنظمة الرئاسية في القضايا المالية بما فيها الموازنة العامة.

ويمكن توضيح حدود الانضباط الحزبي من خلال نمط التصويت داخل البرلمان الذي يختلف في كلا النظامين، ففي بريطانيا تتجسد وحدة الحزب في تصويت جميع أعضاء الحزب الواحد وفقاً لموقف قيادة الحزب، ومن النادر أن يخرج أحد الأعضاء عن رغبة القيادة إلا إذا أراد الانسحاب من الحزب، أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فتتجزأ أصوات أعضاء الحزب الواحد داخل الكونجرس، وينقسمون بين مؤيد ومعارض، وفي أغلب الحالات يصعب إيجاد موقف موحد للحزبين الجمهوري والديمقراطي.<sup>(33)</sup>

ويلخص عالم السياسة الفرنسي موريس دوفرجييه Maurice Duverger موضوع أثر النظام الحزبي على قوة المؤسسة التشريعية بالقول إن العلاقة تختلف في حالة النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني، ففي النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي يزداد تركيز السلطة إذا كانت الأكثرية تستحوذ على البرلمان أو المجلسين في حالة ثنائية المؤسسة التشريعية والرئاسة معاً، ويزداد حالة الفصل بين السلطات إذا كانت كلا من المؤسستين يسيطر عليهما حزبان مختلفان، أما في النظام البرلماني حيث يسيطر الحزب على المؤسسة التشريعية يصبح البرلمان بمثابة غرفة تسجيل للقرارات الحكومية إلى حد ما، والتي لا تعدو أن تكون نسخة طبق الأصل عن القرارات الحزبية، ويزداد هذا التأثير إذا كان هناك انضباط حزبي داخل الأحزاب في البرلمان. وفق المعادلات التالية: الأحزاب المنضبطة والمركزية في النظام التعددي تعطي حكومات مستقرة ولكنها غير قادرة، والأحزاب غير المنضبطة واللامركزية تعطي حكومات أكثر قوة ولكن أقل استقراراً، وخلاف النظام البرلماني، تنزع التعددية إلى تقوية سلطة الحكومة وإضعاف سلطة البرلمان.<sup>(34)</sup>

إن تسليط الضوء على موضوع الأحزاب السياسية في هذا السياق يهدف إلى تجلية حقيقة الوزن السياسي للمؤسسة التشريعية في العلاقة التوازنية مع المؤسسة التنفيذية، إذ لا يمكن فهم الصورة الكلية لأثر إختلاف النظام السياسي على

المتعددة في مواجهة الانحرافات المالية التي ترددها من الأجهزة المحاسبية الرقابية. وتتصاعد درجة الرقابة في ضوء الحساب الختامي الذي يتم إعداده وتقديمه للمؤسسات النيابية ليكون منطلقاً لاعتماد موازنة العام اللاحق ومحاسبة الحكومات على ما تم إنفاقه فعلياً؛ أي مراقبة الأداء الحكومي، فالحساب الختامي يشير إلى الأرقام الفعلية للنفقات العامة والإيرادات العامة.

وقد حولت برلمانات عدة في الآونة الأخيرة تركيزها في عملية المراقبة من تتبع تفاصيل تدفق النفقات إلى تحليل النتائج والانجازات المستهدفة للأداء الحكومي في إطار أبواب أوسع للموازنة، وفي أثناء قيامها بعملية المراقبة المالية تحظى غالبية البرلمانات بدعم من مكتب مراجع عام مستقل، يتولى مراجعة كل الحسابات الحكومية بما فيها حسابات الشركات العامة والأجهزة غير الحكومية التي تنفق من المال العام.<sup>(44)</sup>

وتمثل المحاسبة الحكومية جزءاً هاماً من نظام الرقابة الذي تعتمد عليه الإدارة المالية العامة، إذ إن النظام المحاسبي الكفوء يعتبر ضرورياً لتقديم البيانات الملائمة جميعها والموثوق فيها إلى مسؤولي هذه الإدارة لاستخدامها في أنشطتها بكفاءة وفعالية. وتعتبر الموازنة العامة للدولة أداة هامة في النظام الرقابي الحكومي، كما وتقوم المحاسبة الحكومية بالتركيز على بيان نتائج تنفيذ هذه الموازنة وتوفير المعلومات ضمن تقاريرها المختلفة بكل كفاءة وفعالية وتساعد البيانات المالية السلطة التشريعية في الرقابة على أنشطة الحكومة، الأمر الذي ساعد هذه السلطة على محاسبة الحكومة ومساءلتها عن أي تقصير.<sup>(45)</sup>

ولتقارير الأجهزة المحاسبية بعد سياسي، يتمثل بالتحقق من الإنفاق الفعلي ومتابعة تنفيذ ما ورد في الموازنة العامة ورصد الانحرافات إن وجدت، وتزويد الهيئات التشريعية بالتقارير الدورية حولها، وهذا من شأنه تعزيز الرقابة السياسية على المؤسسة الحكومية. مع تنويه الباحثين في هذا السياق إلى الضرورة القصوى لاستقلال المؤسسة المحاسبية ورئيسها من حيث طريقة التعيين والصلاحيات المناطة بها، وألا تخضع لأي مؤثرات حكومية لضمان قيامها بأعمالها على أكمل وجه، وبدون هذا الاستقلال فإن الدور المساند للمؤسسات التشريعية سينضال.

ومن الأمثلة على هذا النوع من الأجهزة هو الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، ولمجلس الشعب سلطة رقابية على هذا الجهاز بموجب المادة 205 من الدستور المصري لسنة 2012، حيث يتولى الرقابة على أموال الدولة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ويبلغ رئيس الجهاز رئيس مجلس

وئيدة، تعزيز التعاطي مع الموازنة بحمل اللجان الرئيسية على إجراء مشاورات عامة مسبقاً ومراقبة التنفيذ لاحقاً، ولكن تظل هناك عقبات كبرى في طريق فاعلية الرقابة البرلمانية، كغياب التعاون من جانب السلطة التنفيذية وقلة خبرة العديد من البرلمانيين، حين يتعلق الأمر بتعديلات المالية العامة، وضعف حال البحوث البرلمانية والخدمات المعلوماتية، هذا ويُعد دور البرلمانات في الموازونات في العالم العربي دوراً مختلطاً، حيث لا تملك لجان المال البرلمانية، مثلها مثل معظم اللجان البرلمانية الأخرى، الموارد ولا الموظفين ولا القدرات اللازمة للانخراط الكامل في مراجعة الموازنة وتدقيقها والصلوح الفعلي في مراجعتها أو مساءلة الحكومة فيها. لكن الأخطر من ذلك، وبخاصة في بعض الدول النامية، لا تمثل الأموال العامة الداخلة في الموازنة الحكومية التي يراجعها البرلمان مجمل إيرادات الدولة أو إنفاقها، بل تمثل ما يأمر الحاكم بتخصيصه للموازنة العامة فقط.<sup>(41)</sup>

وترتيباً على ما تقدم، فلقد أصبح من المبادئ الدستورية المقررة أن رفض الموازنة في الواقع حجب الثقة عن الحكومة التي قدمت المشروع<sup>(42)</sup>، فإذا رفض البرلمان الميزانية، فإن الحكومة تستقيل عادة، ويتم إجراء انتخابات جديدة لانتخاب حكومة أخرى.<sup>(43)</sup>

وتجد الدراسة أن الموازنة العامة على هذا المستوى تخلع العبء الفني- المالية والتشريعية لتعانق الفضاء السياسي، الذي يساهم في تعزيز الأداء الرقابي للهيئات النيابية، وتتضم إلى مصفوفة أدوات الرقابة السياسية على أعمال الحكومة. وعلى الوجه الآخر تستنتج الدراسة أن فعالية استخدام سلاح الموازنة سياسياً في العلاقة مع المؤسسة التنفيذية لا يقتصر فقط على الاستخدام الفعلي لهذا الحق من خلال رفض مشروع قانون الموازنة، بل يشمل التلويح والتهديد باستخدامه، والذي قد يكون فعالاً على المستوى السياسي أكثر من الاستخدام الفعلي له.

**ثانياً، الرقابة اللاحقة (أي الرقابة بعد تنفيذ الموازنة) للمؤسسة التشريعية على الأداء الحكومي في ضوء تقارير الأجهزة المحاسبية المساندة:**

تشكل الرقابة اللاحقة للأجهزة المساندة للمؤسسة التشريعية مجالاً خصباً لإعمال وتعزيز الرقابة السياسية لها على الأعمال الحكومية، فتقارير الأجهزة المحاسبية تُجلى حقيقة الإنفاق العام وسلامة الصرف، والمخالفات التي شابته تنفيذ المخصصات والاعتمادات المالية.

وتمكّن المؤسسة التشريعية من استخدام الأدوات الرقابية

العمومية بالمملكة ويضمن الدستور استقلاله، ويتولى ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون، ويقوم كيفية قيامها بتدبير شؤونها، ويعاقب عند الاقتضاء على كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، ويقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان وللحكومة.

وفي المملكة المتحدة، هناك مؤسسة مهمة للغاية في العمل البرلماني البريطاني وهي المحاسب أو المراقب العام، وتتمثل مهام المحاسب العام بالمراجعة والتصديق على قائمة طويلة من الحسابات الحكومية ويقدم تقاريره إلى البرلمان، ومع ذلك فإن المحاسب العام يختص أيضاً بالتقويم المالي للاقتصاد البريطاني عموماً، وكفاءة استخدام موارده في الهيئات الإدارية جميعها، كما ويتصدى المحاسب العام لأي موضوع ويجري تحقيقاً فيه ويصدر تقريراً عنه إلى لجنة الإنفاق العام في مجلس العموم، ويتمتع المحاسب العام باستقلالية واسعة. وهناك علاقة تساند بين المحاسب والمجلس.<sup>(46)</sup>

وفي ألمانيا، يتمتع أعضاء ديوان المحاسبة الإتحادي باستقلالية القضاء بموجب المادة 114 فقرة 2 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الإتحادية، ويقوم بتدقيق الحسابات، وكذلك التأكد من الجدوى الاقتصادية للموازنة ونظاميتها وتبنيها الإقتصادي، وعليه أن يقدم تقريره السنوي مباشرة إلى المجلس النيابي الإتحادي وإلى المجلس الإتحادي بالإضافة إلى الحكومة.

في حين إن دور ديوان المحاسبة في فرنسا يتمحور بموجب المادة 47 فقرة 2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتعديلاته حول مساعدة البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة، كما يساعد البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة وكذا في تقويم السياسات العامة، ويساهم من خلال تقاريره التي يتم نشرها في إعلام المواطنين.

أما في الولايات المتحدة، فنجد أن قانون ضبط الميزانية والاحتجاز الصادر عام 1974 قد أنشأ لجان موازنة في مجلسي النواب والشيوخ ومكتباً للموازنة في الكونجرس، فضلاً عن ذلك فقد سمح القانون لمكتب المحاسبة الحكومي بسلطة أكبر لتقدير كيفية إنفاق الفرع التنفيذي للمخصصات المالية التي يحددها الكونجرس.<sup>(47)</sup>

**البعد الثالث: الموازنة العامة هي تعبير عن السياسة العامة للدولة**

تشكل السياسات العامة أهم مخرجات النظام السياسي لأي

الشعب بصورة عن تقارير الجهاز السنوية وملاحظاته وقت إبلاغها إلى الحكومة، كما يقدم رئيس الجهاز لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عما تكشف للجهاز أثناء متابعته لتنفيذ الخطة العامة والموازنة العام للدولة من قصور أو نقص أو انحراف، في تحقيق أهدافها طوال هذه المدة.

وفي الأردن يتشكل وفاق المادة 119 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويقدم ديوان المحاسبة إلى مجلسي الأعيان والنواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب أحد المجلسين منه ذلك، كما وينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

أما في قطر، فيختلف الموضوع، إذ لم يجد الباحثان أي نص في الدستور القطري لسنة 2004 على إنشاء ديوان المحاسبة، وإنما تم الاكتفاء بإفراد تشريع خاص به تحت مسمى " قانون بشأن ديوان المحاسبة رقم 4 لسنة 1995"، وتضمن القانون أن يتبع ديوان المحاسبة للأمير وليس لمجلس الشورى، وهو عبارة عن جهاز حكومي مستقل له شخصية اعتبارية يتبع الأمير مباشرة، ويراقب ديوان المحاسبة حسابات جميع الوزارات والإدارات التابعة لها والجهات الملحقة بها، بالإضافة إلى فحص ومراجعة حسابات المؤسسات العامة والشركات الوطنية والأجهزة الحكومية الأخرى.

وفي البحرين وبمراجعة المادة 116 من الدستور لسنة 2002 وتعديلاته، ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية، يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة، وإنفاق مصروفاتها في حدود الموازنة، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.

ونرى في الكويت الحالة ذاتها حيث ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية، يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة، وإنفاق مصروفاتها في حدود الموازنة، ويقدم الديوان إلى الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته. والحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي، يقدم إلى مجلس الأمة خلال الأشهر الأربعة التي تلي السنة المالية للنظر فيه وإقراره. وذلك سندا للمواد (149، 150، 151) من الدستور الكويتي لسنة 1962 وتعديلاته.

وراجع الباحثان الدستور المغربي لسنة 2011، فوجدا في الباب العاشر منه وبموجب المادتين 147، 148 أن المجلس الأعلى للحسابات في المغرب هو الهيئة العليا لمراقبة المالية

الدولة ونفقاتها كميًا، وإجازة الجباية والإنفاق عن سنة مقبلة وتتبادل نفقاتها وواردتها بصورة دقيقة، وإنما أمست الموازنة تعبر عن مجمل النشاط الاقتصادي للدولة من ناحية، وعن سياستها الاجتماعية والاقتصادية والمالية والإنتاجية والتربوية والإنمائية من ناحية ثانية، وهي تستخدم كوسيلة للتأثير بواسطة القوانين والأدوات المالية المتعددة على تحقيق عملية التطوير والتغيير المستقبلي للبلاد ولا سيما من الناحيتين الاقتصادية والمالية.<sup>(49)</sup>

#### البعد الرابع: البعد الديمقراطي للموازنة العامة للدولة

ترتبط الموازنة العامة بالديمقراطية بالعديد من القضايا، فمشروع قانون الموازن العامة للدولة، لا يأخذ شكله الدستوري إلا بعد موافقة المؤسسة النيابية عليه، وتستوجب المبادئ الديمقراطية إخضاع السلوك الحكومي في تنفيذ الموازنة العامة وأجهزتها المختلفة للرقابة البرلمانية لصيانة المال العام من التلاعب والفساد، وأن تخضع عملية إعداد الموازنة وتنفيذها للشفافية كمقدمة للمساءلة والمحاسبة لتعزيز الحكم الديمقراطي الصالح والرشيد. وتنهض عملية تحديد الأولويات التي تنعكس في الموازنة العامة بدور مهم على المستوى الديمقراطي، إذ إن الدول تضع أهدافا سياسية تعبر عن أولوياتها وتعكسها في الموازنة العامة في شكلها الفني. والإختلال في تحديد أولويات المجتمع وأهدافه السياسية يؤدي إلى إفراغ الموازنة العامة من مضمونها الديمقراطي، حيث تصبح مجرد أرقام هائلة بدون ضوابط.

إن الرقابة على الموازنة كانت دائما مهمة جدا في تاريخ الديمقراطيات، وواحدة من الوسائل الأولى التي من خلالها يتحدى الناس سلطة الملوك القدامى في أوروبا برفض دفع الضرائب، إلا إذا كان لديهم رأي في الكيفية التي تتفق بها أموالهم، هذا هو السبب الذي جعل الناس يقولون: "لا ضرائب بدون تمثيل". ولذلك فإن هذا يعطي البرلمان الكثير من القوة للتأكد من أن الحكام يقومون بعملهم بشكل صحيح ويتوافق مع توجهاتهم.<sup>(50)</sup>

ومن نافلة القول هنا، أن تناول الموازنة العامة للدولة بقدر عالٍ من الرقابة السياسية من حيث الفحص والتدقيق والمراجعة والتحقق والمقاربة بالأولويات الوطنية والصالح العام من الممكن أن يعزز البعد الديمقراطي؛ حيث إن من مبادئ الديمقراطية مبدأ (الرقابة السياسية) التي تعني إنه لا توجد ممارسة للسلطة دون إمكانية المناقشة. وسواء أكانت هذه المناقشة سابقة أم لاحقة، مصدرها جهاز مستقل أم يتولاها الشعب نفسه، فإن مبدأ الرقابة شرط لازم وضروري لتحقيق المفاهيم الديمقراطية

دولة، فهي تعبير عن أولوياتها وأهدافها العامة، وتؤثر مباشرة على حياة المواطنين في شتى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية...، ونظراً لهذه الأهمية تسعى الدول إلى الاهتمام بعملية صناعة السياسة العامة وإعدادها وفقاً للأولويات والأهداف العامة، وضرورة التشارك مع القوى المجتمعية المختلفة، مروراً بعملية صنع القرار في الدولة، والتأكد من التنفيذ السليم لما تم وضعه من سياسات عامة من قبل الجهاز البيروقراطي.

ولما كان أمام صانع القرار العديد من المحددات التي تعيق صنع السياسات العامة، ومن أهمها مدى توفر المخصصات والاعتمادات المالية لتنفيذها، فتظهر الموازنة العامة للدولة كتعبير حقيقي عن السياسات العامة المختلفة بلغة الأرقام المالية والحسابية. ومن ثم، تتضح العلاقة الارتباطية بين موضوع الموازنة العامة والسياسات التي تصدرها الحكومات من خلال مدى توفير موارد مالية لتنفيذ هذه السياسات. فتظهر السياسة العامة على شكل مخصصات واعتمادات مالية، ويلاحظ أن نجاح العديد من السياسات العامة ترتكز بالإضافة إلى جودة عملية صنعها وطريقة تنفيذها على مدى توفر ورشادة المخصصات المالية في الموازنة العامة لها.

كما أن السياسات العامة تشكل مساحة ملاءمة لإعمال المؤسسة التشريعية لرقابتها على الأداء الحكومي، من خلال رقابة تنفيذ الأجهزة الحكومية المختلفة لها، ومدى التقيد بالموارد المالية المحددة بالموازنة العامة، وتحريك المسألة السياسية في حال الانحراف أو انخفاض الأداء التنفيذي للسياسة العامة، واستخدام الاعتمادات المالية في غير الغايات المخصصة لسياسة عامة ما.

والحديث عن السياسة العامة ليس بالأمر الجديد في علم السياسة، فكتابات الأوائل من فلاسفة السياسة تكشف عن اهتمام بأفعال الحكومة، وتحت تأثير حركة ما بعد السلوكية، التي وجهت الباحثين نحو الإسهام في حل مشاكل المجتمع، راح علم السياسة في السنوات الأخيرة يفرد حيزاً كبيراً للسياسة العامة وتقييمها في ضوء أثارها المتوقعة وغير المتوقعة على السياسة العامة، والتي هي مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو الدفاع، ومن أهم الأسباب السياسية التي زادت من الاهتمام بتحليل السياسة العامة هو التأكد من أن الدولة تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة.<sup>(48)</sup>

ومن كل ما سبق، يمكن القول أن الموازنة العامة في مفهومها الحديث، ليست بيانات مالية وحسابات أو مجرد أرقام صامته أو ساكنة، كما أنها لا تقتصر على تقدير واردات

على المؤسسات التشريعية مسؤولية أكبر لتحقيقه - مسألة الموازنة والشفافية بغية تعزيز البعد الديمقراطي للموازنة العامة للدولة؛ حيث يعتبر رصد كيفية صرف الإيرادات أسلوباً من الأساليب لمساءلة الحكومات، لأن الرصد يتطلب شفافية الموازنة، ويكون تحقيق الشفافية بإتباع وتطبيق أفضل الممارسات لشفافية الموازنة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في سبتمبر 2000، والتي تقع تلك الممارسات الصادرة عن المنظمة في ثلاثة أجزاء، هي: (55) الجزء الأول: يعد التقارير الأساسية للموازنة التي يجب على الحكومات إصدارها كما تحدد محتوياتها.

الجزء الثاني: يصف حالة الإفصاح المحددة التي يجب أن تحتوي عليها التقارير.

الجزء الثالث: يسلط الضوء على الممارسات التي تضمن صحة التقارير.

فالديمقراطيات التي تفقر إلى آليات الرقابة كالفصل المرن والمتوازن بين السلطات، والتي يُشار إليها بالآليات الأفقية للمساءلة، وتفقر إلى الشفافية في أعمالها تكون عرضة لتركيز السلطة وحدوث تغييرات وعدم استقرار ميزانياتها، وبالمثل، يؤدي إلى غياب الشفافية والمساءلة في الموازنة إلى وجود تقلبات في ميزانيات الأجهزة الحكومية، ومن ثم تؤدي تقلبات الموازنة بدورها إلى انخفاض قدرة الحكومة على إدارة وتنفيذ القوانين واللوائح والسياسات بسرعة وبطريقة متسقة. (56)

وأكثر من هذا كله يرتبط مفهوم الموازنة في بعده الديمقراطي بالحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، نظراً لما تتوخاه الموازنة بشكلها الحديث من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والرفاهية للسكان. وما تستند إليه من وجوب مساهمة الجميع كل حسب طاقته في جو من الشفافية والوضوح في تحمل أعباء التكاليف التي يستلزمها بلوغ هذه الغايات. (57)

#### البعد الخامس: بعد درجة الوفاء بالمطالب العامة في إطار الدرجة الاستجابية للنظام السياسي

يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة هي أفضل مُعبر عن درجة الاستجابة من قِبَل الأنظمة السياسية للوفاء بالمطالب العامة، وتتساعد أهميتها في العلاقة الارتباطية القائمة بين درجة الاستجابة للمطالب واستقرار النظام السياسي وشرعيته. فالموازنة وبرامجها هي مرآة صادقة لقياس مدى القدرة الاستجابية للنظام، وإمكانية تحديد القوى السياسية والاجتماعية التي قام النظام بتلبية مطالبها على حساب فئات أخرى. وإذا كانت الموازنة العامة تصلح كمقياس لدرجة استجابة

كحقيقة وكقيمة جماعية علياً. (51)

يقوم المبدأ العام في النظم الديمقراطية على حق الهيئة التشريعية في مراقبة صرف الأموال العامة وجبايتها عن طريق إقرار الموازنة العامة، وحق إقرارها مقرر للهيئات التشريعية حتى في البلاد التي تأخذ بالنظام الرئاسي حيث يكون الفصل بين السلطات شديد الوضوح. (52)

لقد ولدت أولى محاولات الديمقراطية والمشاركة في الحكم لضرورة الحصول على موافقة ممثلي الشعب عند فرض الضرائب، ثم امتد الأمر إلى ضرورة موافقة هؤلاء الممثلين على أشكال النفقات العامة أيضاً. ومن هنا فقد كان عرض الموازنة على البرلمان والمجالس المنتخبة هو أحد أهم دعائم الرقابة الشعبية على أعمال الحكومات. ولكي تتحقق هذه الرقابة على الوجه الأكمل فلا بد أن تتضمن الموازنة جميع الموارد واستخدامات أموال الدولة. (53)

وعلى صعيد آخر، تؤثر الموازنة في جودة صنع القرار، ولها تأثير مباشر في العملية الديمقراطية، كما وتؤثر الموازنة في جودة القرارات إلى حد أنها تشكل المقارنات والمقايضات المناسبة وتقوم بوظيفة فعالة في وضع الأولويات، وفي الوقت ذاته تؤثر جودة المعلومات وتوقيتاتها التي توفر لصانعي القرار في جودة صنع قرار الموازنة، وإذا خرج التوازن بين الأهداف السياسية للموازنة من ناحية والمدخل الفني من ناحية أخرى عن الدرب في أي من الاتجاهين ستعاني جودة القرارات من النقص، وإذا كانت القواعد منصفة ومحيدة وتسمح لكل الأطراف بإدخال التشريع واقتراح التعديلات، إذا لم تُحسب العملية في النواتج التي تمنع التحالفات السياسية المستقبلية من عمل التغييرات طبقاً لرغبات دوائرهم، وإذا عرضت معلومات دقيقة كافية لطريقة معاصرة، ووجد وقت لتدبر المفروضات، فإن العملية تساعد على تعزيز الديمقراطية، أما إذا وقع الفشل في عمل هذه الأشياء، وإذا صنعت القرارات في سرية، وإذا لم تكن العملية مفتوحة ولم تكن قابلة للمساءلة، وإذا لم تعرف القواعد مقدماً، وإذا استبعد بعض الأطراف؛ تتآكل عمليات التمثيل والمساءلة، وتعاني تبعاً لذلك مبادئ الحوكمة الديمقراطية من الانتكاس. (54)

وفي ضوء ذلك فإن الموازنة العامة تعانق بشكل أو بآخر الحكم الصالح والرشيد؛ من حيث إنها تحتاج إلى الانضباط بمبادئ الحكم الصالح والحوكمة، فالحكم الصالح يُعرّفه البنك الدولي على موقعه الإلكتروني بأنه: التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدولة من أجل الصالح العام، وأهم ما في هذا التعريف من وجهة نظر الدراسة أن يشمل عملية اختيار القائمين على السلطة ومراقبتهم واستبدالهم. إن أحد أهم المفاهيم الأساسية للحكم الصالح - والذي يقع

الوطني ودرجة التكامل السياسي في الدولة. وعلى الوجه الآخر قد يكشف عن واقع التحكم أو الهيمنة من قبل فئات معينة تستأثر بالقوة السياسية على حساب باقي فئات المجتمع وتحظى بتلبية مطالبها على حسابه، والذي قد يجعل من الموازنة العامة مؤشراً على واقع الإختلالات التي أصابت الأبنية والعمليات، ونطاق التفاعل السياسي داخلها، بما في ذلك أن تكون الموازنة كاشفة عن مقدار الفساد وسوء التخطيط في الدولة.

واستناداً إلى ما تقدم، فإن تناول الموازنة العامة من المنظور السياسي الخاص بدرجة الوفاء بالمطالب العامة، من الممكن أن يقدم إطاراً تفسيرياً حول العديد من الموضوعات السياسية ذات الأهمية ومنها: تحديد الجهات التي لبي النظام السياسي مطالبها ومحاولة معرفة الحجم السياسي لهذه الجهات، مقابل التعرف على الجهات التي لم يلب النظام مطالبهم وأسباب ذلك والذي من شأنه أن يكشف عن حقيقة القوى السياسية وتفاعلاتها في إطار النظام السياسي، ومعرفة مكانة الاستقرار السياسي كعيار في تلبية المطالب، وتحديد التنوع في السياسات العامة التي تعكس بالضرورة تعدد مطالب القوى السياسية في المجتمع.

#### البعد السادس: إعلام الرأي العام وإحاطته بالقضايا المالية:

ثمة بعدٌ يمكن للباحثين إضافته إلى البعد السياسي وهو ما يتعلق بقيام المؤسسة التشريعية عند مناقشة الموازنة العامة بإحاطة الرأي العام بالوضع المالي والسياسة المالية بشكل أساس إلى جانب الرقابة المالية على الحكومات، وهذا ما ينضج جيداً بالتجربة البريطانية.

فقد أثبتت السنوات السابقة أن البرلمان البريطاني يستخدم أدواته في الرقابة المالية لإحاطة الرأي العام بهذه القضايا أكثر من ممارسة سيطرة فعلية على السياسة المالية للحكومة، ويمكن أن ينجح مجلس العموم في إحداث تغييرات صغيرة في حزمة الموازنة، وربما يستطيع يوماً التصويت ضد بعض التقديرات المالية التي ترد فيها، ولكن دوره الأساسي هو توضيح السياسة المالية للرأي العام، وممارسة الرقابة من خلال لجانته والجلسة العامة على تمويل الحكومة والسياسة الاقتصادية لبلادته.<sup>(61)</sup>

ومن الضرورة بمكان أن تكون ممارسة الرقابة التشريعية على المؤسسة الحكومية لا تهدف فقط إلى التحقق وفحص الأداء الحكومي في هذا المجال، بل لإحاطة الرأي العام بحقيقة الشؤون المالية، وهو الأمر الذي يحقق على المستوى السياسي - من وجهة نظر الباحثين - ما يلي:

1. إرساء القيمة الديمقراطية الخاصة بالشفافية في

النظام السياسي، فإن ارتفاع أو انخفاض الدرجة الاستجابية يرتبط إلى حد بعيد بالوضع الاقتصادي للدولة ومحدودية الموارد ومدى توفر الاعتمادات المالية المخصصة في الموازنة العامة بشكل رئيس، إلى جانب الوزن السياسي للجهات صاحبة المطالب والحرص على الاستقرار بشكل خاص. ومن ثم، فمن الممكن أن يكون عدم استجابة النظام السياسي للمطالب العامة ليس مرده إلى ضعف الأداء السياسي بل نابع من عدم المقدرة على تلبية كل المطالب نظراً لمحدودية الموارد الاقتصادية.

وفي سياق الحديث عن مفهوم قدرات النظام السياسي والتي تتعلق بسلوك وأداء النظام داخل البيئة نجد كلاً من الموند وباول (Almond & Paul) اقترحا تصنيفاً خماسياً للقدرات منها القدرة الاستجابية: وتشير إلى أن المخرجات (السياسات والقرارات) انعكاساً للمطالب، وبعبارة أخرى تعكس مدى كون الأنشطة الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية استجابة لمطالب أفراد المجتمع، ويمكن قياسها عن طريق تقدير نسبة المطالب التي استجاب لها النظام إلى جملة المطالب.<sup>(58)</sup>

ولقد أشار عالم السياسة ايستون (Easton) إلى درجة الاستجابة من خلال مفهوم المطالب؛ حيث قسم مدخلات النظام السياسي إلى مجموعتين: المطالب والتأييد، وفيما يخص المطالب فيشير إلى أن النظام السياسي يستطيع أن يستجيب لها بصورة أكثر فعالية، كذلك يتأثر حجم ونوعية المطالب في الوصول إلى جهاز صنع القرار، الأمر الذي يرتبط باعتبارات الثروة والنفوذ والمكانة. وإذا كان النظام السياسي لا يستطيع الاستجابة لكل المطالب لندرة الموارد المتاحة، إلا أنه غالباً ما يُلبى مطالب فئات معينة، والذين يشكلون مصدراً هاماً للتأييد.<sup>(59)</sup>

بالإضافة إلى أن الاستجابة ما هي إلا القرارات والأفعال التي يتخذها النظام السياسي (المخرجات)، وتتفاوت الأنظمة السياسية في قدرتها على الاستجابة، حيث أن الأمر مرهون بالإمكانات، وعليه يكون النظام السياسي بحاجة إلى الاستقرار، وقد لا ينجح في ذلك عندما يُخفق في الإتيان بسياسات وأفعال (مخرجات) لذلك الكم من المطالب، التي تظل غير متحققة من قبل السلطات، وليس في وسع أي نظام سياسي أن يستمر في التعااضي عن تلك المدخلات لأنها تضغط على استقرار النظام السياسي وتهدد بقاءه.<sup>(60)</sup>

إن الثمن السياسي في قراءة الموازنة العامة في سياق درجة الاستجابة قد يكشف عن مدى ديمقراطية النظام السياسي من خلال البحث في واقع الفئات التي لم تحظ بتلبية مطالبها، ومن المحتمل أن تكون من الفئات المهمشة أو الأقلية، وهذا يسدل الستار عن حقيقة الواقع الاجتماعي ومدى التماسك

أهميةً عن الأدوات الأخرى (السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق، وطرح الثقة)، وتصبح معها جلسات مناقشة الموازنة لها من الوزن والأهمية التي تحظى بها جلسات طلب/ طرح الثقة في الحكومات.

3. الموازنة العامة مرآة تعكس ميزان القوى السياسي بين الجهازين التشريعي والتنفيذي في ضوء قيام المؤسسات التشريعية وبدرجات متفاوتة، وحسب طبيعة النظام السياسي القائم برقابة سياسية عند إعداد الموازنة وتعديلها أو رفضها ورقابة سياسية لاحقة في ضوء الإنفاق الفعلي الوارد في تقارير الأجهزة الفنية المحاسبية المساندة.

4. يختلف دور المؤسسة التشريعية في كل من النظامين البرلماني والرئاسي في مجال الموازنة العامة؛ فبينما يتمتع الكونجرس الأمريكي بدور كبير في المجال المالي بهدف موازنة سلطات الرئيس الأمريكي، ومن ثم تكون الموازنة العامة سلاحاً سياسياً لتمكين الكونجرس من التوازن مع الجهاز التنفيذي، فإن المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني يتحدد دورها ارتفاعاً وانخفاضاً إلى حد كبير بناءً على مدى تمتع الحكومة بوجود أغلبية برلمانية مستقرة داخلها داعمة ومؤيدة لها. ومع ذلك يظل للبرلمان دوراً رقابياً على الأداء الحكومي مالياً والتقيّد بتنفيذ الموازنة العامة.

5. إن الموازنة العامة للدولة كاشفة عن إحدى أبعاد أداء النظام السياسي المتمثلة في قياس القدرة الاستجابية للمطالب العامة، ومعيرة عن حقيقة الوزن السياسي للقوى المختلفة في ضوء المطالب التي تم تلبيةها.

6. تشكل الموازنة العامة مساحة سياسية خصبة لقيام المؤسسات التشريعية بمراقبة الأداء الحكومي من حيث جودة عملية صناعة وتنفيذ السياسات العامة للدولة.

7. وجدت الدراسة أن هناك علاقة ارتباطية إيجابية عميقة بين الموازنة العامة والديمقراطية، تتمثل في إرساء مبادئ الحوكمة الرشيدة والحكم الصالح وحقوق الانسان، وتجذير الرقابة الشعبية بواسطة المؤسسات التشريعية على المال العام وصيانتها والتحقق من حسن إدارته وإنفاقه.

#### ثانياً- التوصيات

في ضوء النتائج التي تمخضت عنها الدراسة، يوصي الباحثان بالتالي:

1. على مستوى المؤسسة التشريعية: ضرورة زيادة منسوب معارف أعضاء المؤسسات التشريعية حول الموازنة العامة على المستويين الفني والسياسي بالتوازي مع أهمية التقريب بين الموازنة العامة للدولة من الناحية الفنية والتشريعية والسياسية، بالإضافة إلى العمل على تزويدها بالدعم الفني

الإجراءات التشريعية والحكومية.

2. تعزيز أداء المؤسسة التشريعية في ممارسة دورها الرقابي على المؤسسة الحكومية.

3. تعزيز الرقابة الشعبية على أداء المؤسسة النيابية والمؤسسة الحكومية.

4. تحسين جودة الأداء المالي في ظل ثنائية الرقابة السياسية النيابية والشعبية.

5. الارتقاء بدرجة أداء الوظيفة المالية للبرلمان في ظل إخضاع ممارسة الصلاحيات للحكومة الرشيدة.

#### الخاتمة

سعت الدراسة إلى محاولة تعميق فهم الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة بالتوازي مع التسليم بالأهمية الفنية والمالية لها. وما لم تستطع الدراسة بحثه هو تحديد أي الأنواع من الموازنة العامة أفضل من حيث أثرها على المؤسسات التشريعية. وهو الأمر الذي يحتاج لدراسات قادمة، تهدف لكشف العلاقة الارتباطية بين نوع الموازنة العامة للدولة وأداء المؤسسات التشريعية وأثره بالضرورة على الفعالية السياسية لها في العلاقة مع السلطة التنفيذية. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

#### أولاً- النتائج

1. يمكن القول أن ثمة فكرتين أساسيتين يمكن استخلاصهما من الدراسة وهما؛ الأولى تتعلق بوجود أبعاد سياسية متعددة للموازنة العامة تتضمن الموازنة في إطار علم السياسة، والدور الرقابي للمؤسسات التشريعية، والبعد الديمقراطي، والسياسات العامة للدولة، ودرجة الاستجابة للمطالب العامة، ودرجة إعلام الرأي العام، والثانية تتعلق بضرورة التمييز الدقيق بين الجانب الفني- التشريعي والجانب السياسي الأعمق لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة.

2. توصلت الدراسة إلى نتيجة سياسية هامة تمحورت حول تعديل الفكرة السائدة والقائلة بأن المجالس المنتخبة في الأنظمة البرلمانية تملك حق طرح الثقة بالحكومة في الحالات التالية: أثناء مناقشة طلب الثقة واستعراض برنامج عمل الحكومة، أو طلب عدد محدد دستورياً من أعضاء البرلمان لطرح الثقة وكذلك الحكومة، أو تحويل الاستجواب إلى طرح ثقة بالحكومة أو أثناء جلسة المناقشة العامة، وتبين بتعميق التحليل في هذه الدراسة أن مسألة مناقشة الموازنة العامة يمكن تناولها والتعامل معها من منظور الرقابة البرلمانية، وأنها لا تقل أهميةً سياسيةً عن سلاح طرح الثقة بالحكومة، ومن ثم فإن سلاح إقرار الموازنة من عدمها سلاح سياسي هام لا يقل

المناسب لخدمة العاملين والأعضاء.

وآليات حسابها، إذ ترتدي الوثائق والمعلومات الكيفية التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى في تنوير أعضاء المؤسسة التشريعية لواقع الحال، وصولاً لإخراج موازنة عامة تتسجم تماماً مع إمكانيات الدولة وتحدياتها، وتتماشى مع طلبات الشعب قدر الإمكان

على مستوى المؤسسة الحكومية: التعاون التام مع أعضاء المؤسسة التشريعية في خضم إجراءات إعداد الموازنة، بتقديم معلومات كاملة ودقيقة وتوفيرها بالوقت المناسب، مع تقديم توضيحات غير رقمية تُرفق جنباً إلى جنب مع البيانات الكمية

## الهوامش

- (14) شكري، الموازنة العامة للدولة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، ص 155.
- (15) Drucker, P.; Management, 1973: Tasks, Responsibilities, Practices. pp141-147
- (16) Shultze, Charles L. 1969; "PPB: What it is, and its Use in Foreign Affairs", pp 97-100
- (17) أندراوس، مرجع سابق، ص 607.
- (18) المرجع السابق، ص 616.
- (19) الحموري، ديمقراطية الدستور وديمقراطية الحكومات ودور مجلس النواب، مجلة نقابة المحامين، الأعداد السابع والثامن والتاسع، السنة الحادية والخمسون. ص 16.
- (20) عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ص 62.
- (21) الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 114.
- (22) خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، ص 8.
- (23) خير، الدستور الأردني، ص 574.
- (24) أبو زيد، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، ص 569.
- (25) حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني.
- (26) ماريني، الشفافية والمسؤولية في إجراءات الموازنة، ندوة إقليمية للبرلمانات العربية بعنوان: البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.
- (27) غانم، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 10.
- (28) المرجع السابق، ص 11.
- (29) سيلك، مرجع سابق، ص 247.
- (30) بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، ص 170-166.
- (31) Elowitz, Larry, Introduction to Government, 1992, p 153.
- (32) سيلك، مرجع سابق، ص 260.
- (33) بركات، وآخرون، مقدمة في علم السياسة، ص 228.
- (34) دوفرجه، الأحزاب السياسية، ص 397، 408.
- (35) دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ص 126-125.
- (1) أندراوس، الاقتصاد المالي العام، ص 523.
- (2) خطاب، دور الباحثين في تعزيز مهارات الرقابة المالية للأعضاء، ص 3.
- (3) عبد العظيم، كيف تقرا الخطة والموازنة العامة، ص 7.
- (4) سلوم، المهائني، الموازنة العامة للدولة: بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، بغداد، ص 96.
- (5) أوجل، دليل عمل وإجراءات اللجان في مجلس النواب، ص 39.
- (6) يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، ص 191.
- (7) ظاهر، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية، بروكسل، بلجيكا، ص 6.
- (8) العضالبة، حق اقتراح التعديل على مشاريع القوانين العادية في مجلس الأمة الأردني، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الأول، ص 64.
- (9) الشيكار، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام في المغرب، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام للموازنات العامة في مصر والدول العربية، القاهرة، 2009/12/26-25، ص 4.
- (10) The Public :Buchanan, James and Flowers, M. 1987 Finance, p 4
- (11) الدويري، دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة، مكتب الموازنة العامة البرلماني - مجلس النواب الأردني، وأيضاً: الدويري، إبراهيم، الأثر المالي للأحكام التشريعية: نحو تعزيز عمل اللجان البرلماني، ورشة عمل رؤساء ومقرري اللجان في مجلس النواب.
- (12) Shick, Allen, 1966; "The Road to PPB: The Stages of budget reform", Public Administration Review, December. p34
- (13) غانم، الموازنة العامة للدولة بين السياسة والإدارة العامة والاقتصاد، ص 2، 10.

- (36) عنزاوي، حق حل البرلمان في الأردن دراسة مقارنة، ص 71.
- (37) العدوان، تطور المؤسسة النيابية في الأردن، ص 89.
- (38) صحيفة الوقت البحرينية في عددها الصادر بتاريخ 23-2-2009.
- (39) صحيفة البيان الإماراتية الصادرة بتاريخ 6-3-2010.
- (40) صحيفة الوقت البحرينية الصادرة بتاريخ 4-3-2009.
- (41) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، ص 26.
- (42) الحياوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 786.
- (43) نقلاً عن موقع برلمان جنوب إفريقيا: www.parliament.gov.za/content/Part8.Pdf.
- (44) بيتام، مرجع سابق، ص 171.
- (45) حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ص 5.
- (46) سيلك، والترز، مرجع سابق، ص 75.
- (47) Elowitz, Larry, Ibid, p152.
- (48) المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ص 284.
- (49) ظاهر، إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها في لبنان وبعض الدول العربية، ندوة إقليمية للبرلمانات العربية بعنوان: البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.
- (50) نقلاً عن موقع برلمان جنوب إفريقيا: مرجع سابق.
- (51) ربيع، نظرية القيم السياسية، ص 22 وما بعدها.
- (52) حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، ص 333-334.
- (53) البيلاوي، دور الدولة في الإقتصاد، ص 76-77.
- (54) غانم، مقالات في السياسة العامة، مرجع سابق، ص 229.
- (55) سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيس للإصلاح السياسي والاقتصادي، ص 37-38.
- (56) المرجع سابق، ص 16.
- (57) الشيكار، مرجع سابق، ص 7.
- (58) المنوفي، أصول النظم، مرجع سابق، ص 107.
- (59) المنوفي، نظريات النظم السياسية، ص 96.
- (60) نعمة، في السياسة المقارنة: المداخل النظرية، ص 56.
- (61) المرجع السابق، ص 270.

## المصادر والمراجع

### أولاً: العربية

- الحموري، محمد، 2003، ديمقراطية الدستور وديمقراطية الحكومات ودور مجلس النواب، مجلة نقابة المحامين، عمان، الأعداد السابع والثامن والتاسع، السنة الحادية والخمسون.
- الحياوي، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، المؤلف، عمان.
- خطاب، عبد الله شحاته، 2007، دور الباحثين في تعزيز مهارات الرقابة المالية للأعضاء، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني. القاهرة.
- خليل، جيهان حسن، 2002، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- خير، هاني، 2002، الدستور الأردني منذ عام 1923، المؤلف، عمان.
- الدويري، إبراهيم، دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة، مكتب الموازنة العامة البرلماني- مجلس النواب الأردني، 2007.
- الدويري، إبراهيم، الأثر المالي للأحكام التشريعية: نحو تعزيز عمل اللجان البرلماني، ورشة عمل رؤساء ومقرري اللجان في مجلس النواب، 2009، 19-21/2/2009.
- دوفرجية، مورييس، 1992، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1.
- دوفرجيه، مورييس، 1980، الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد وعبد الحسن سعد، دار النهار للنشر، بيروت، ط 3.
- ربيع، حامد، 1974، نظرية القيم السياسية، مكتبة النهضة للنشر،
- أبو زيد، محمد، 1993، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، المؤلف، القاهرة.
- أندراوس، عاطف، 2009، الإقتصاد المالي العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط 1.
- أوجل، ديفيد، 2007، دليل عمل وإجراءات اللجان في مجلس النواب، منشورات مجلس النواب الأردني، عمان.
- البيلاوي، حازم، 1998، دور الدولة في الإقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ط 1.
- بركات، نظام وآخرون، 1989، مقدمة في علم السياسة، دار الكرمل للنشر والتوزيع، الرياض، ط 3.
- بيتام، ديفيد، 2006، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، الاتحاد البرلماني الدولي. جنيف.
- الجمال، يحيى، 1976، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة.
- حجازي، محمد احمد، 1998، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، المؤلف، عمان، ط 4.
- حسن، محمد قدري، 1991، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- حسين، محمد، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، 2007، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، القاهرة.

القاهرة.

سلمو، حسن، محمد المهاني، 2007، الموازنة العامة للدولة: بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، بغداد، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون.

سوليفان، جون، 1999، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيس للإصلاح السياسي والاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة التابع للغرفة التجارية للولايات المتحدة الأمريكية (CIPE)، نيويورك.

سيلك، بول، والترز، رودري، 2004، كيف يعمل البرلمان، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة.

شكري، فهمي محمود، 1999، الموازنة العامة للدولة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

الشيكار، محمد، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام في المغرب، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام للموازنات العامة في مصر والدول العربية، القاهرة، 25-26/12/2009.

ظاهر، عدنان، إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها في لبنان وبعض الدول العربية، ندوة إقليمية للبرلمانات العربية بعنوان "البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي"، بيروت، 22-24/6/2004.

ظاهر، أمين، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية، بروكسل، بلجيكا، 13-14/11/2007.

عبد الرحمن، مريد أحمد، 2006، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

عبد العظيم، حمدي، 2007، كيف تقرا الخطة والموازنة العامة، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، القاهرة.

العدوان، خالد، تطور المؤسسة النيابية في الأردن (1989 - 2005)، 2008، رسالة دكتوراة غير منشورة، قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

العضايلة، أمين، 1995، حق اقتراح التعديل على مشاريع القوانين العادية في مجلس الأمة الأردني، مؤتمراً للبحوث، جامعة مؤتة، والدراسات، المجلد العاشر، العدد الأول.

عنزاوي، إبراهيم، 1999، حق حل البرلمان في الأردن دراسة مقارنة، المؤلف، عمان.

غانم، السيد، 2010، مقالات في السياسة العامة، المؤلف، القاهرة. غانم، السيد، 2002، الموازنة العامة للدولة بين السياسة والإدارة العامة والاقتصاد، مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة، القاهرة.

ماريني، فيليب، الشفافية والمسؤولية في إجراءات الموازنة، ندوة إقليمية للبرلمانات العربية بعنوان "البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي"، بيروت، 22-24/6/2004.

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، 2005، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد.

المنوفي، كمال، 1987، أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت.

المنوفي، كمال، 1985، نظريات النظم السياسية، وكالة المطبوعات، الكويت.

مؤسسة فريدريش إيبيرت، 2002، القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، بون.

نعمة، كاظم هاشم، 1998، في السياسة المقارنة: المداخل النظرية، تالة للطباعة والنشر، طرابلس، ط1.

يعقوب، محمد حسين، 2004، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية، عمان، ط1.

#### ثانياً: المراجع الرسمية:

- الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته  
الدستور البحريني لسنة 2002 وتعديلاته  
الدستور القطري لسنة 2004.  
الدستور الكويتي لسنة 1962 وتعديلاته  
الدستور المغربي لسنة 2011  
الدستور المصري لسنة 2012  
الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتعديلاته.

#### ثالثاً: المراجع الأجنبية:

- Buchanan, J. and Flowers, M. 1987: The Public Finance, 6th ed. Homewood; Richard D. Irwin, Inc. ,  
Drucker, P. , Management, Tasks, Responsibilities. 1973. Practices, NY: Harper & Row,  
Elowitz, L. , Introduction to Government. 1992. Harper Collins Publishers Inc.  
Shick, A. 1966. The Road to PPB: The Stages of budget reform, Public Administration Review, December.  
Shultze, L. 1969. PPB: What it is, and its Use in Foreign Affairs, in: Reagan (ed. ).

#### رابعاً: المواقع الإلكترونية:

- برلمان جنوب إفريقيا: [www.parliament.gov.za/content/Part8.pdf](http://www.parliament.gov.za/content/Part8.pdf)  
البنك الدولي: [www.wb.org](http://www.wb.org)

## Political Dimensions of the State's General Budget

*Khaled Al-Edwan, Mohammed K. Shar'a\**

### ABSTRACT

The Study aims to determine budget's political dimensions. Its significance stems from the fact that it covers a topic- from a political perspective - in which Economics, Administration Science and Politics overlap. Further, it benefits from other science to explore the various dimensions of the phenomenon under study. It also discusses the political significance of the legislative institutions' dealing with the state's general budget, without denying the artistic dimension. To achieve the objectives of the study, the institutional approach and analytical approach were used.

The study concluded the following findings:

1. The state's General Budget includes several political dimensions in addition to its legislative, financial and artistic dimensions. The most important political dimension was the disapproval of the Legislative institutions on the project of the Law of the General Budget. Thus, politically speaking, would affect the confidence in the government.
2. The General Budget is a political mirror that reflects the power scale between the legislative institution and the Executive Institution.
3. The political system of the State has a role in determining the political dimensions of the General Budget.

The Study concluded with a number of recommending actions. Some of them at the level of the legislative institution and others at the level of the executive institution.

**Keywords:** General Budget, Political Control, Legislative Institution.

---

• Faculty of Arts, Yarmouk University, Irbid, Jordan. Received on 21/7/2013 and Accepted for Publication on 18/11/2013.