

## تأخير إقرار الموازنة وتأثيرها من الناحية الاقتصادية على المجتمع

مصطفى مهدي خضير الدليمي

الاستاذ المشرف : أ.د. محمد حميد حسين يزيد

جامعة طهران برديس فارابي

### المخلص

ان دراسة موضوع تأخر اقرار قانون الموازنة العامة يعد من القضايا الرئيسية والمفصلية لتعلق حياة المجتمعات وتطورها به، فقد أشارت التطبيقات العملية في العراق الى تأخر اقرار قانون الموازنة العامة عن موعده المحدد ، فقد يتأخر الاقرار لأسباب تعود الى السلطة التنفيذية وأسباب أخرى تعود الى السلطة التشريعية ، فالتناقض الموجود بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام حول الموعد المحدد لأرسال مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب والاعغال التشريعي الموجود في الدستور العراقي النافذ الذي لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، لهذا سوف نقوم بدراسه موضوع تأخير إقرار الموازنة العامه على خطة موزعه على فصلين الفصل الأول : الاطار القانوني لأقرار قانون الموازنة العامة ، الفصل الثاني :التخصيصات المالية الكلمات المفتاحية : الموازنة العامة، إقرار ، تأخر ، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعي

### المقدمة

تعد الموازنة العامة المرآة الصادقة لحياة الدولة ومن جوانبها المختلفة فمن خلالها يمكن معرفة درجة تطور البلد وما يعانيه من صعوبات اقتصادية وسياسية ومالية ..... الخ . فالموازنة العامة اداة من ادوات الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي ومعالجة الازمات وتحقيق الرفاهية العامة كما تعمل على اعادة توزيع الدخل بين الافراد وذلك بفرض الضرائب على اصحاب الدخل المرتفعة وتقليلها على ذي الدخل المحدودة والمنخفضة ، كما وتستعين الدولة بالموازنة العامة للتأثير على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي في المجتمع لكونها وسيلة للتوجيه والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي والمالي (١). ونظراً لتلك الاهمية التي تتمتع بها الموازنة العامة فقد تم تقسيم المراحل التي تمر بها ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، فاستأثرت السلطة التشريعية بحق المصادقة عليها لتدعيم حقوق ممثلي الشعب في توجيه وادارة شؤون البلاد والرقابة على مختلف اعمال الحكومة حيث ان عضو البرلمان لا يقوم بمناقشة بنود الموازنة العامة فحسب وانما يعمل على مراقبة اعمال الحكومة والتأكد من مدى مطابقتها لما جاء في الموازنة العامة ، فإجازة البرلمان لمشروع الموازنة العامة يعد نقطة بداية لممارسة هذه الرقابة فهي مشتركة بين السلطين التشريعية والتنفيذية حيث يرتبط حق السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال الحكومة من حقها في اقرار الايرادات العامة للدولة ونفقاتها ويتمثل بالرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، أما السلطة التنفيذية فتتولى اعداد وتنفيذ الموازنة العامة ويرجع سبب اختيار السلطة التنفيذية لمهمة إعداد الموازنة الى ان الإعداد لمشروع الموازنة يتطلب معلومات وبيانات مختلفة عن الاوضاع الاقتصادية والمالية كما وتحتاج الى الادارة المختصة بإعداد المشروع الى خبرة واسعة وكفاءة مالية فالرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية تعد من أهم وظائفها ، ان الموازنة العامة ليست مجرد ارقام وجدول للنفقات والايادات العامة ومحاولة تحقيق التوازن بينهما، وانما تمثل فلسفة الدولة ونهجها في رسم السياسة المالية وما يتبع ذلك من أهداف وسياسات اقتصادية ومالية واجتماعية ولها علاقة مباشرة وثيقة بنواحي الدولة كافة، لذا يتطلب إعداد الموازنة العامة واقرارها على وفق أوليات وطنية ذات طابع مستديم وملزم للسلطين التشريعية والتنفيذية والاجتماعية والسياسية بشكل مفصل ودقيق.

### أهمية البحث : The aim of researc

تتجلى أهمية البحث في كون الموازنة العامة للدولة هي الوثيقة الأساسية لنفقات الدولة وإيراداتها، وأن تأخر إقرارها في موعدها المحدد يؤدي إلى انتهاك الأمن القانوني ويزعزع الثقة والطمأنينة بين طرف العلاقات القانونية سواء كانت أشخاص قانونية خاصة أو عامة.

## إشكالية البحث : The problem of research

تكمن إشكالية البحث في تأخير الموازنة العامة للدولة يؤدي إلى انتهاك الأمن القانوني، وما هو تأثيره عليه، خاصة أن الأمن القانوني من المتطلبات الضرورية التي يتطلبها بناء الدولة القانونية؟ Research

## خطه البحث : Research

سوف نقوم بدراسه موضوع تأخير إقرار الموازنة العامه على خطة موزعه على فصلين -الفصل الأول: الاطار القانوني لقرار قانون الموازنة العامة -الفصل الثاني : التخصيصات المالية

## المبحث الأول: الإطار القانوني لإقرار الموازنة العامة

للإحاطة بموضوع الإطار القانوني لإقرار الموازنة العامة، سنقسم المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول السلطة المختصة بإقرار قانون الموازنة العامة، اما المطلب الثاني نتناول فيه، اجراءات إقرار قانون الموازنة العامة

### المطلب الأول: السلطة المختصة بإقرار قانون الموازنة العامة

تقوم وزارة المالية بتحضير مشروع الموازنة العامة وتعرضه على مجلس الوزراء لدراسته وإقراره ويودع هذا المشروع الى السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده أما من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من قبل رئيس الجمهورية (١) ، وذلك لان النظام السياسي والقواعد الدستورية بصورة خاصة في كل دولة هي التي تعين السلطة التي تملك حق التشريع ، فالدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي القائم على إرادة الشعب يعهد فيها الى السلطة التشريعية التي تمثل إرادة الشعب في تشريع القوانين ومنها قانون الموازنة " ، اذ يلاحظ ان الحكومة لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة الا بعد مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة وإقراره ، أما الدول غير الديمقراطية فالموازنة يجري إقرارها من قبل الهيئة الحاكمة التي تولت صياغتها وأعدادها أما في العراق فان النظام السياسي هو نظام برلماني، لذا فإن رفع مشروع قانون الموازنة العامة الى السلطة التشريعية يكون من صلاحيات مجلس الوزراء وليس من صلاحيات رئيس الجمهورية وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره " ٢.٥ هذا وقد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، او من مجلسين كما في العراق فقد نص الدستور إن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ففي حالة وجود مجلسين فإن القاعدة العامة ان يختص المجلس الأدنى بسلطات اوسع من المجلس الأعلى في تقرير المسائل المالية وترجع هذه الفكرة أساساً الى ان مجلس النواب أكثر تمثيلاً للشعب. أما في العراق فإن السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة هو مجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد الى الآن

١-د خالد الخطيب ود. احمد زهير شامية ، اسس المالية العامة ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٠٦.

٢-د. إبراهيم عبد الكريم الغازي ،تشريع مالي في موازنة عامة للدولة ،جامعة البصرة، 1970 ص 95-94

### المطلب الثاني: إجراءات إقرار قانون الموازنة العامة

للإحاطة بموضوع اجراءات اقرار الموازنة العامة، سنقسم المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الأول دراسة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل اللجنة المالية في البرلمان، اما الفرع الثاني نتناول فيه دراسة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب.

-الفرع الأول: دراسته مشروع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب تعد اللجنة المالية من اهم اللجان المالية فهي توجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدولة وبما ان الموازنة هي ترجمة الرقمية لنشاط الدولة في مختلف الحقول فيمكن القول ان اللجنة المالية تشرف على سياسات الدولة بكاملها واللجنة المالية يعرض عليها مشروع الموازنة المهياً من قبل الحكومة، فتدرسه وتقبله أو ترفضه واللجنة المالية أما ان تكون من اللجان المؤقتة أو اللجان الدائمة(١)، فاللجنة المالية في مجلس النواب العراقي تعد من اللجان الدائمة. وتتكون هذه اللجنة من عدد محدود من الاعضاء المختصين الذين يقومون بمناقشة مشروع الموازنة العامة وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة بها، ويكون من حق اللجنة ان تطلب من الجهات العامة المختلفة ما تراه ضرورياً من بيانات ومعلومات ووثائق للاستفادة منها عند دراسة تشريع الموازنة، كما يحق لها ان تستدعي المسؤولين الذين أسهموا في تحضير واعداد مشروع الموازنة العامة وليكون دراسة مشروع الموازنة في اللجنة منتجة يجب ان تكون اللجنة قليلة العدد حتى يستطيع أعضاؤها التعمق في البحث والتدقيق في الفحص وهو الأمر الذي لا يتوفر في المناقشة امام البرلمان فقد نصت المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ على انه " تتكون كل لجنة من اللجان الدائمة من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة اعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً

١-المادة (٧/فقرة ٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) في ٢٠٠٧/٢/٥

ونرى إنه كلما قل عدد اعضاء اللجنة المالية كلما كانت دراسة مشروع الموازنة صحيحة وواضحة ومنتجة. أما إختصاص اللجنة المالية فهو يقوم على متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين ابوابها ومتابعة السياسة المالية لمختلف الوزارات ومؤسسات. الدولة ويجب على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب ان تضمن اللجنة في تقريرها رأي الحكومة . فمن التطبيقات القضائية في ذلك ، " ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدم دستورية نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ ، حيث وجدت المحكمة الاتحادية العليا ان هذه المادة وضعها مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة ولم تكن في الاصل في مشروع القانون المرسل من مجلس الوزراء ، وهذا يتعارض مع المبدأ الاساسي الذي تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه وهو مبدأ الفصل بين السلطات ، كما ان الدستور اناط مهمة اعداد مشروع الموازنة العامة اختصاصاً حصرياً لمجلس الوزراء" ، كما قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المواد ( ٢/اولا، ١٨ ثانيا وثالثا وخامسا وسادسا ، ٢٣/ثانيا ، ٢٧ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٣ ، ٤٦ ، ٤٨ ، ٤٩ ، ٥٠) من قانون الموازنة العامة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ ، اذ ثبت ان مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة لم يتقيد بما ورد في المشروع بل انه اضاف عليها بعض الامور واجرى بعض التعديلات "٤. فضلاً عن مهمة اللجنة في الفحص وابداء الملاحظات على محتويات الموازنة، فأنها تستطيع في بعض الدول ان تبدل مشروع الموازنة وتجري المناقشة عندئذ في المجلس على أساس المشروع المعدل، ويتضح مما تقدم، ان اللجنة المالية لها اهمية كبيرة في تسيير عمل البرلمان والارتقاء به الى المستوى المطلوب منه في إقرار الموازنة العامة فأن قامت اللجنة بتعديل المشروع أو جاء التعديل أو تغيير من قبل النواب في المجلس، فأن هذه اللجنة تستطيع وضع الصياغات البديلة والحلول الفورية بحكم تخصصها فتستعيد التوازن السابق للموازنة وهنا يمكن تجنب النقد الذي يمكن أن يوجه الى اللجنة بشكل خاص والبرلمان بشكل عام بدعوى انهم يقومون بالإخلال بتوازن الموازنة.

١-ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣) اتحادية / ٢٠١٥) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية <http://www.iraqja.iq/> تاريخ زيارة الموقع ١٨/١/٢٠١٧ .

٢ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٥) اتحادية / (٢٠١٢) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية [http://www.iraqja.iq](http://www.iraqja.iq/)، تاريخ زيارة الموقع ١٨/١/٢٠١٧ .

٣-د. سعدي بسيسو ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النفيض الاهلية، بغداد، ١٩٥٠، ص ٨٦.

٤-محمد عبيد جدوع، حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة ، رساله ماجستير ،مقدمة الى كلية الحقوق /جامعة النهدين،سنة ٢٠٠٤ ص

٧٧

### **الفرع الثاني: دراسته مشروع قانون الموازنة من قبل اللجنة الماليه في البرلمان**

عندما تفرغ اللجنة المالية من عملها تقدم مشروع قانون الموازنة العامة مع توصياتها الى البرلمان اذ تبدأ مرحلة جديدة من مراحل إقرار الموازنة وأذ يتولى البرلمان مناقشتها وفحصها على ثلاثة مراحل، وهي كما مبينه في أدناه:

**أولاً: المناقشة العامة** بعد اكمال فحص مشروع الموازنة العامة من قبل اللجنة المالية، تقدم هذه اللجنة تقريراً تعرض فيه رأياها وما تراه مناسباً ادخاله في المشروع، تطبع وتوزع نسخ من هذا التقرير على النواب للإطلاع عليه وبيان التعديلات التي ادخلت عليه مع الاسباب الموجبة لهذه التعديلات، وكذلك الاطلاع على ما قد يكون مرفقاً بها من تقارير وجداول ويبدأ النواب ببيان آرائهم اثناء المناقشة.فقد نصت المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ على إنه " يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من اراء مخالفة لرأي اغلبية اللجنة في الجلسة المختصة للمناقشة وفي جميع الاحوال تجري المناقشة على اساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة " .ثم تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع أجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع، فتتناول المناقشة العامة مركز البلاد الاقتصادي وسياسة الحكومة المالية وحالة الموازنة من جهة عامة بصورة اجمالية من دون الدخول في التفاصيل.

**ثانياً: التصويت التفصيلي** بعد ذلك ينتقل مجلس النواب بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى المناقشة موادته مادة مادة، بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكمال تلاوة موادته كاملة ثم يقرأ مشروع القانون قراءة الأولى ثم يقرأ مشروع القانون قراءة الثانية ولمجلس النواب صلاحية اجراء المناقلة في الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، فمن تطبيقات التشريعية في ذلك ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على انه " لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند ضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة أجمالي مبالغ النفقات "٥. وكذلك ما نص عليه النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ النافذ على انه "النظر في مشاريع القوانين ... بما في ذلك مشروع الموازنة العامة والتكميلية ... ويختص أيضاً بإجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله أيضاً عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات ...".

١- ينظر محمد عبيد جدوع، حق السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق /جامعة النهرين، سنة ٢٠٠٤، ص ٧٧.

٢- محمد عبيد جدوع ، مرجع سابق، ص ٧٩٣

٣- المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ.

٤- سعدي بسيسو، مرجع سابق، ص ٨٧.

٥- المادة (٦٢) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. ٤ المادة (٢١) ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ النافذ يتضح من النصوص القانونية المذكورة اعلاه، صلاحية مجلس النواب في تخفيض مجمل مبالغ الموازنة سواء كانت في جانب النفقات أو في جانب الإيرادات، وذلك لان مصطلح (تخفيض) مجمل مبالغها) تشمل النفقات والإيرادات معاً، ونرى إن تخفيض مبالغ الإيرادات العامة في الموازنة الدولة من قبل مجلس النواب مخالف لقواعد المنطق السليم الذي يفيد امكانية تخفيض النفقات دون الإيرادات ، خاصة مع كون اغلب الإيرادات العامة في العراق ناتجة عن مصادر ريعية ولا يترتب عليها عبء كبير على المواطنين ، ويوصي الباحث بضرورة إدخال تعديل في النصوص القانونية المذكورة اعلاه وحصر حق السلطة التشريعية في تخفيض مبالغ النفقات العامة دون الإيرادات لكون الإيرادات العامة تتسم بصفة تقديرية ابتداء ولا يمكن التدبؤ بها بشكل دقيق ، خلافاً لما تمثله النفقات العامة من حدود ثابتة ليس للإدارة تجاوزها (١)

**ثالثاً: التصويت النهائي** بعد الانتهاء من التصويت التفصيلي تبدأ مرحلة التصويت لمشروع الموازنة ، وتصدر الموازنة غالباً في صورة قانون وتبدأ مرحلة جديدة من مراحل نفاذها وهي مرحلة التنفيذ (١) أذ تحدد السلطة التشريعية الصيغة النهائية لقانون الموازنة العامة ومن ثم يتم رفعه الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وأعماده ثم النشر في الجريدة الرسمية، ثم تعاد الموازنة بعد صدورها الى وزارة المالية التي تتولى طبوعها وتوزيعها الى الدوائر الحكومية الرئيسية وتتولى المديرية العامة إبلاغ فروعها المختلفة بالتخصيصات العائدة لها ، وينبغي ان تصدر وزارة المالية منشوراً عاماً مرفق بالموازنة يتضمن الصلاحيات المالية للدوائر الحكومية بالصرف والقبض بشكل تفصيلي وتطلب منها الالتزام به. وكما هو معروف ان قانون الموازنة قانون مؤقت ويعد من الناحية الموضوعية عملاً اداريا وماليا فهو قانون من الناحية الشكلية لا من الناحية الموضوعية، لأنه لا يتضمن قاعدة عامة محددة مثل التي يتضمنها كل قانون بشكل عام بل يقتصر على تحديد إيرادات ونفقات الدولة خلال عام مالي قادم أي أن قانون الموازنة العامة، يعد من الناحية الموضوعية عملاً تنفيذياً ومالياً (٢).

١- د. لؤي طه الملا حويش، د. علي كريم العمار، الخروقات في الموازنة العامة والتخصيصات الدستورية (بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد ٢٩ ، سنة ٢٠١٢ ، ص ٥

٢- محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص ١٦.

### **المطلب الثالث: التطبيقات العملية لتأخير إقرار قانون الموازنة العامة في العراق**

بالرغم من تبني قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ (المعدل) مبدأ السنوية فقد نص على انه " تقرر الموازنة لسنة المالية ويسري مفعولها خلال السنة التي اقرت لها ...٣" كما نص القانون ايضاً السنة المالية فترة الحسابات الحكومية والتي تبدأ في ١ كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الاول. الا أن الواقع العملي يشير الى عدم الالتزام بمبدأ سنوية الموازنة العامة وبالتالي يعد مخالفة قانونية للنصوص القانونية المذكورة اعلاه، لذا نرى، إن تأخر اقرار مشروع الموازنة العامة عن موعدها القانوني يؤدي الى خرق مبدأ المشروعية والخروج عن سيادة حكم القانون وبهذا يفقد الموازنة العامة مشروعيتها. فقد بات في السنوات الاخيرة تأخر مجلس النواب في اجازة الموازنات العامة قبل بداية السنة المالية واسراع الحكومة باعتماد الموازنات الشهرية كأنه تقليد مالي أستقر في أوساط المؤسسات الدستورية بدليل ان الموازنات العامة للسنوات المالية (٢٠٠٩-٢٠١٤) لم تصدر في وقتها المحدد. فمن التطبيقات العملية في ذلك ، نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية

٢٢٠٠٩ في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣/٤/٢٠٠٩ ، أذ بلغت أيام التأخير فيتنفيذ قانون الموازنة العامة (١٠٢) يوم وبنسبة تأخير ٢٨٪ ، أما قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٠ فقد نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٢/٢/٢٠١٠ فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (٥٢) يوم وبنسبة تأخير ١٤٪ ، بينما نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١ في

الجريدة الرسمية بتاريخ ١٤/٣/٢٠١١ فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة

العامة (٧٢) يوم ونسبة تأخير ٢٠٪، وفي السنة المالية ٢٠١٢ نشر قانون

الموازنة العامة بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٢ فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة

العامة (٧٠) يوم وبسنة تأخير بلغت ١٩٪، أما السنة المالية ٢٠١٣ نشر قانون الموازنة العامة ٦ بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٣ اذ بلغت أيام التأخير في

تنفيذ الموازنة العامة (٨٣) يوم ونسبه تأخير ٢٣ عام ٢٠١٤ فقد شهد العراق عاما بدون موازنة .

١- محمد احمد الحسني، استخدام اسلوب الموازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد جامعة

بغداد سنة ٢٠٠٣ ، ص ٣٦

٢- د ٣ الفقرة (١) من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣)

٣- السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٧، ص ٥٠٨. في ١٠١٦١٢٠٠٤

٤- الفقرة (١٦) من القسم (٢) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ.

٥- د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية، بيت الحكمة عدد ٣٥ لسنة

٢٠١٣-٧٢

٦- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٧) في ١٣/٤/٢٠٠٩.

٧- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٥) في ٢٢/٢/٢٠١٠.

٨- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٨٠) في ١٤/٣/٢٠١١.

٩- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣٣) في ١٢/٣/٢٠١٢.

١٠- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٧٢) في ٢٥/٣/٢٠١٣.

### **المبحث الثاني: أسباب تأخير إقرار الموازنة العامة وموقف المشرع العراقي منه**

والاحاطة بموضوع أسباب تأخير إقرار قانون الموازنة العامة. سنقسم المطلب الي فرعين نتناول في الفرع الأول أسباب تأخير اعداد الموازنة العامة

من قبل السلطة التنفيذية اما الفرع الثاني أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة من السلطة التشريعية

**الفرع الاول: أسباب تأخير إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية**

العامة من قبل السلطة التشريعية. الفرع الاول اسباب تأخر اعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية يمكننا أن نبين الأسباب المؤدية إلى

تأخر أعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية، وهي :

١- إشكالية تقدير النفقات والايادات العامة من قبل السلطة التنفيذية قد تؤدي إلى تأخر في إعداد الموازنة العامة، ومن هذه الأشكاليات:

أ- عدم وجود جهاز ضريبي أو جهاز مالي كفوء وقادر على قيام بتحصيل جميع الايرادات العامة بالمقادير والنسب الحقيقية او عدم قدرته على

تنمية موارد جديدة او تغطية الاحتياجات المتزايدة، فضلاً عما تتميز به هذه الأجهزة من خصائص سلبية تحول دون ادائها المنسجم مع الفعاليات

الموكلة لها، كخاصية عدم الحيادية ونقشي ظاهرة الفساد الاداري في داخل هذه الاجهزة.(١)

ب- عدم وجود معايير ثابتة موثوق بها يعتمد عليها عند توزيع التخصيصات المالية بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم في مشروع

قانون الموازنة العامة، ومن هذه المعايير عدد سكان الاقليم او المحافظة غير المنتظمة بإقليم بسبب عدم تحقيق التعداد العام للسكان، ويتم الاعتماد

على وزارة التجارة والبطاقة التموينية في تحديد نفوس كل محافظة وهو معيار غير دقيق. درجة المحرومية للمحافظات الذي دائما ما يحدد من قبل

وزارة التخطيط دون الاعتماد على معايير الحقيقية ، الحدود الجغرافية للإقليم او المحافظة غير منتظمة بإقليم، اذ لازال

هناك جدل بين المحافظات على حدودها الجغرافية وخصوصاً ما يسمى بالمناطق المتنازع عليها.

ج- قد تغفر بعض أجهزة جمع المعلومات والبيانات (كالجهاز المركزي للإحصاء إلى كوادرات متدربة ومعدات تكنولوجية حديثة، وبناء على ذلك

فأنأجهزة الاحصاء ومراكز جمع المعلومات من الصعب عليها الحصول على معلومات الدقيقة المتعلقة بمختلف نشاطات الدولة (٢)

د- قد تتأخر وصول بعض مشاريع موازونات الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة الى وزارة المالية، مما لا يعطي الوقت الكافي لوزارة المالية

لدراسة ومناقشة مشاريع الموازونات .

ه- قد لا تتطابق بعض المشاريع المطلوبة من قبل الوزارات والجهات غير

المرتبطة بالوزارة مع خطط التنمية.

و- لا تلتزم بعض الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة بمسك النماذج المخصصة للتقديرات او عدم ارفاق المستندات التي تدعم تقديراتها أو أفعال الأرقام المخصصة للنفقات أو ادراج أرقام أو أسماء غير صحيحة لها.

ز- غموض التعليمات الواردة بالمشور الصادر من وزارة المالية في أحيان كثيرة او وجود تناقضات في محتوياته مما يسبب الاريابك والخطأ لمحضري الموازنات والتناقض والارتباك لجهة الاعداد ذاتها.

ح- قد يكون التعمد في المغالاة أو زيادة التناؤل عند تقدير الإيرادات سبب من أسباب تأخر اعداد الموازنة العامة. فمن التطبيقات العملية في ذلك، تم سحب مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ من قبل مجلس الوزراء مرتين لتعديلها على وفق الانخفاض الحاد في اسعار النفط بسبب الازمة المالية العالمية، واعيد تقديمها بالشكل النهائي الى مجلس النواب في ٧/٢/٢٠٠٩، متأخرة عن موعد تقديمها أربعة أشهر عن الموعد المحدد(٥).

٢- العمل بالموازنة الشهرية: أن العمل بطريقة الموازنات الشهرية أسهم هو الآخر بتأخر اقرار الموازنة، لأن الحكومة وجدت في هذه الموازنات حلاً مريحاً وسريعاً تلجأ اليه كلما أخفق مجلس النواب في التصويت على الموازنة العامة. ٣- يعد العامل السياسي من أهم الاسباب التي تؤدي الى تأخر في إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية. ومن التطبيقات العملية في ذلك، ما أكده وزير المالية في جلسة مجلس النواب رقم ٥٩ المنعقدة في ١١/١/٢٠٠٧ ، ان أحد أسباب تأخر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٧، وهو وجود اختلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم كردستان حول تحديد نسبة حصة اقليم كردستان وكذلك تأخر الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٤ بسبب وجود خلافات سياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، اذ قامت حكومة الاقليم بتصدير النفط بدون علم الحكومة الاتحادية.

٤- كما ان التناقض في تحديد الموعد المحدد قانوناً لأرسال الموازنة العامة إلى مجلس النواب ، قد يكون سبب في تأخر السلطة التنفيذية في ارسال مشروع الموازنة العامة الى البرلمان ، اذ يوجد تناقض بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام من ناحية الموعد المحدد لإرسال مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، فقد بينت الفقرة ثانياً من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل على أنه " يقرر مجلس الوزراء قانون الموازنة السنوية وتقدم من قبل وزير المالية في ١٠ تشرين الثاني الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه أو تعديله... " ، بينما نصت الفقرة سابعا من القسم (٦) على انه " ... يقدم الميزانية في ١٠ تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة " . كما أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية، وفي رأينا يعد قصور دستوري وجب على المشرع تلافيه، ونؤيد ما اتجه اليه بعض الفقهاء بترجيح الموعد الثاني وهو العاشر من شهر تشرين الأول، وذلك لان هذا التاريخ يخدم مجلس النواب لأنه يفسح أمامه مجال لدراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة أكثر من الموعد الاول وفي هذا مصلحة محققة

١ د. محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٠٤ . ٢ د. محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق، ص ١٠٤ .

٢- د. عبد القادر محمد عبد الله الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، بدون ذكر دار ومكان وزمان النشر، ص ص ١٢١. ١٢٢.

٣- د. عبد القادر محمد عبد الله المرجع السابق، ص ص ١٢١، ١٢٢. ٥ د. باقر كرجي حبيب الجبوري، مرجع سابق، ص ١٥٩ .

٤- د. حيدر وهاب عبود، مرجع سابق، ص ٧٣ .

لمالية الدولة. أما ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة أكد على اهمية اعداد الموازنة العامة بجدول زمني ثابت وان تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة كما أشار الميثاق إلى وضع جدول زمني لإعداد الموازنة والتقييد به كما ينبغي وإتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الموازنة. ٥- وجود تناقض في الجهة المخولة قانوناً لإرسال مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب، فبعد مناقشة مجلس الوزراء لمشروع الموازنة العامة والمصادقة عليه يتم إرساله الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره وهذا ما نصت عليه المادة (٦٢) (اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره" وكذلك ما نصت عليه المادة (٢) (ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ التي أشارت الى إن من بين مهام مجلس الوزراء اعداد مشروع قانون الموازنة العامة وتقديمها الى مجلس النواب ، بينما اشارت الفقرة (ثانياً) من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام على أنه " تقدم من قبل وزير المالية .. الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه " ، وكذلك ما نصت عليه الفقرة (سابعاً) من

القسم (٦) على أنه " ...يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية الفدرالية ... ثم يقدم الميزانية. ألى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة "، وبدورنا نهيب على المشرع العراقي بضرورة زالة هذا التناقض.

### الفرع الثاني: أسباب تأخر اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية

يمكننا أن نبين الاسباب المؤدية الى تأخر اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وهي:

١- تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة، حتى قرب نهاية العام المالي، مما لا يتيح الوقت اللازم لدراسة مشروع قانون الموازنة بعمق قبل التصويت عليه. فمن التطبيقات العملية في ذلك، تأخرت الحكومة في تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٧، إذ تم إرسال مشروع القانون بموجب كتاب وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب المرقم (٤/١١٤٣) في ٢٤/١٢/٢٠٠٦، كما تأخرت الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٩.

١- علي العربي، ود. عبد المعطى عساف دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، بدون ذكر سنة النشر، ص ٦٥.

٢- د. جابر حبيب جابر، مصدر سابق، ص

٣- د. سلمان حسين عبد الله سناء احمد ياسين، اشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد ٨٧، المجلد ٢٢ سنة ٢٠١٦، ص ٥١٥، ينظر ايضاً: د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٨، السنة السادسة، ٢٠١٢، ص ٢٤

٤- د. حيدر وهاب عبود صياغة الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤

٥- المصدر السابق، المادة [٢-١-١]، ص ٥.

### الفرع الأول: أسباب تأخير اعداد الموازنة العامه من قبل السلطه التنفيذية

ذكرنا أنفاً أن دولا عدة حتمت على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية قبل حلول السنة المالية الجديدة. ومع ذلك قد تطرأ في الدولة ظروف وأسباب تحول دون إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة في المهلة المحددة، فتبدأ السنة المالية دون أن تحصل الحكومة على الإذن اللازم لصرف النفقات وجباية الإيرادات. ويمكن لنا رد أسباب التأخر في إقرار مشروع الموازنة إلى ثلاثة عوامل. الأول يتعلق بالسلطة التنفيذية، والثاني يخص السلطة التشريعية، والثالث يعود إلى طبيعة النظام السياسي في الدولة، وهو عامل مشترك بين السلطتين المذكورتين معا.

أولاً: أسباب التأخير التي تعود إلى السلطة التنفيذية، وتتمثل تلك الأسباب بما يلي:

١- قلة خبرة موظفي الحكومة، وضعف معرفتهم في العلوم المالية من المعلوم أن تحضير الموازنة العامة يعد عملاً جماعياً تشترك فيه وزارات الدولة كافة إذ أن كل وزارة من الوزارات مطالبة بأن تعد المشروع المتعلق بنشاطها المالي المتوقع في السنة القادمة، وأن تحيله إلى وزارة المالية التي توحد تلك المشاريع وتنسقها وتقدمها إلى مجلس الوزراء للبت فيها، ومن ثم عرضها على السلطة التشريعية (٥٩) يترشح لنا مما تقدم أن ثمة علاقة وثيقة بين كفاءة الأجهزة الحكومية، وقدرة تلك الأجهزة على تحضير الموازنة وإعدادها في المدة المحددة قانوناً، فإذا كانت تلك الأجهزة كفؤة، وتتمتع بخبرة عالية، نجحت الدولة في إصدار موازنتها في الموعد المناسب. أما إذا كانت الأجهزة الحكومية ضعيفة، وخبرة موظفيها متدنية، ودرجة إلمامهم بالعلوم المالية والمحاسبية فقيرة كان ذلك سبباً مهماً في تأخر إقرار الموازنة. فضلاً عما تقدم فإن افتقار الانسجام بين وزارات الدولة، وضعف التنسيق فيما بينها، والإصرار على إتباع الإجراءات الروتينية المعقدة، والتردد في استخدام وسائل الاتصال الحديثة التي تسهل نقل المعلومات ببسر وسهولة يسهم هو الآخر في حدوث مشكلة التأخر في الإقرار.

٢- سحب الثقة من الحكومة اعتادت الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني أن تحقق توازناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق وسائل الضغط التي تمتلكها كل من السلطتين تجاه الأخرى، فالبرلمان له الحق، أن يرغم الوزارة على الاستقالة عن طريق التصويت على حجب الثقة، والوزارة يجوز لها بالمثل أن تحل البرلمان، وأن تحتكم إلى الشعب لحسم الخلاف (٦٠). وفي ظل هذا الوضع فمن المتصور أن: يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة من الحكومة، وأن يعمل على إسقاطها (٦١). أو يثير المسؤولية الشخصية لوزير المالية ويحجب الثقة عنه، ويرغمه على الاستقالة (٦٢). وهذا العمل بلا ريب من شأنه أن يربك العمل الإداري المتصل بإعداد الموازنة العامة وتحضيرها وقد يسبب التأخر في إيداعها أمام السلطة التشريعية في المهلة المحددة قانوناً، وقد يحدث أن يقدم طلب سحب الثقة أثناء المناقشة البرلمانية للموازنة العامة. وهذا من شأنه كذلك أن يقطع

السير المنتظم للمناقشات ، والمداولات الجارية بصدد الموازنة . لذلك نادى بعض الكتاب بوجود أن تمنع الدساتير طرح الثقة بالحكومة عند مناقشة مشروع الموازنة من قبل السلطة التشريعية للحيلولة دون تأخر التصويت على الموازنة العامة (٦٣)

١-مجلة دراسات قانونية - بيت الحكمة - بغداد العدد ٣٥ لسنة ٢٠١٢

**الفرع الثاني: أسباب تأخير اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية**

يمكننا أن نبين الاسباب المؤدية الى تأخر اعتماد الموازنة من قبل السلطة

التشريعية، وهي:

1-تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة، حتى قرب نهاية العام المالي، مما لا يتيح الوقت اللازم لدراسة مشروع قانون الموازنة بعمق قبل التصويت عليه(١). فمن التطبيقات العملية في ذلك، تأخرت الحكومة في تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٧، إذ تم إرسال مشروع القانون بموجب كتاب وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب المرقم (١١٤٣/ق٤) في ٢٤/١٢/٢٠٠٦، كما تأخرت الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٩، إذ . وصل مشروع القانون الى مجلس النواب في كانون الأول ٢٠٠٨ كذلك تأخرت الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٤. ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يلزم السلطة التشريعية بتاريخ محدد للمصادقة على مشروع قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية، فقد نصت المادة (٥٧) من الدستور النافذ على انه " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين ... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها ". فالنص المذكور اعلاه، لم يحدد الفترة الزمنية لأعضاء مجلس النواب في التصويت على الموازنة، بل بقيت هذه المدة مفتوحة، مما نجده عائقاً يحول كثير من الاحيان دون التصويت على مشروع قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية، بمعنى ان هذا النص أنتج مفعولاً عكسياً وأدى الى تقاعس اعضاء مجلس النواب لأنهم لم يجدوا أنفسهم ملزمين بالتصويت على مشروع القانون في مدة زمنية محددة(٢). ومن الجدير بالذكر ان المشرع الدستوري، لم يبين الاجراء الواجب التطبيق في حالة تأخر اقرار الموازنة حتى ٣١ كانون الاول، وهذا القصور الدستوري تم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١/معالجته بالنص عليه في قانون الادارة المالية والدين العام على انه " فلوزير المالية ن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على الاموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١/١٢ (واحد) / اثني عشر من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية ١. "...

١-د. علي العربي، ود. عبد المعطي عساف، دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، بدون ذكر سنة النشر، ص ٦٥.

٢-د. جابر حبيب جابر، مصدر سابق، ص ٢٦.

٣-ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ٣ المنعقدة في ٤ / ١ / ٢٠١٤ المنشورة على موقعه الالكتروني ٢١/١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع 2/ <http://www.parliament.iq/>

د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٧٣.

٣- ندرة الكفاءات ذات المعرفة والدراية بالأمور المالية وسط أعضاء مجلس النواب، مما يجعل مساهمتهم في دراسة مشروع قانون الموازنة مساهمة شكلية ينقصها العمق والشمول كما أن عدم إعطاء البرلمان الاهمية في التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية قد يساهم في تأخر إقرار قانون الموازنة العامة. فمن التطبيقات العملية في ذلك، لم تقم هيئة رئاسة مجلس النواب بأدراج مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٤ في جدول اعمالها، على الرغم من اكتمالها، مما دفع بعض اعضاء مجلس النواب مطالبة هيئة الرئاسة بأدراج مشروع قانون الموازنة لسنة المالية ٢٠١٤ للإسراع في مناقشتها.

٤- وقد يكون العامل السياسي، سبب في تأخر إقرار قانون الموازنة العامة للدولة، وذلك نتيجة اختلاف وتتوع الكيانات التي تكون البرلمان، أو قيام بعض الأحزاب والكتل السياسية داخل البرلمان الى تعليق اقرار مشروع قانون الموازنة على تمرير موضوعات اخرى لا علاقة لها ببرنامج الحكومة المالي، مثل موضوع انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي، وعملية تعداد السكاني(٣). والتطبيقات العملية في ذلك، عند مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٣، طالبت بعض الكتل السياسية في مجلس النواب بتقليل حصة إقليم كردستان ما بين ١٢ الى ١٥٪ بعدما كانت ١٧٪، خلال الاعوام السابقة، بينما طالبت الكتل الكردستانية بإبقاء تلك الحصة الى حين ان يتم اجراء التعداد السكاني

٥- عدم الاسبقية في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، إذ يعد مشروع الموازنة العامة من الموضوعات التي تحظى في بعض الدول بأسبقية واهمية خاصة تحتم على البرلمان ان يتصدى لها بالبحث والمناقشة قبل الخوض في الموضوعات الاخرى التي ترد عليه في جدول اعماله.

(١) ومن التطبيقات العملية في ذلك، مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٣ ومعه الكثير من مشاريع القوانين الأخرى، ففي جلسة مجلس النواب العراقي رقم (٩) المنعقدة في ٢٨/١/٢٠١٣، تم مناقشة مشروع قانون وزارة الصحة، تعديل الاول لقانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١٠، قراءة ثانية لمشروع تعديل الثاني لقانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة (٢٠٠٥) مع مشروع قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٣. (٢) لذا نرى أن تخصيص جلسات خاصة ومستقلة في البرلمان بكاملها عند مناقشة مشروع الموازنة قد يساهم في الإسراع في المناقشة والتصويت عليها. ٦- عدم إكمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب، قد يسبب تأخر اقرار الموازنة، فقد نصت المادة (٥٩) (اولاً) من دستور جمهورية العراق

١- الفقرة (٤) من القسم (٧) من قانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

٢- ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ١١ المنعقدة في ٣/٣/٢٠١٤/ المنشورة على موقعه الالكتروني ٢١/١١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع <http://www.parliament.iq>

٣- د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٧٣.

٤- د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٦٣

٥- ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ٩ المنعقدة في ٢٨/١/٢٠١٣/ المنشورة على موقعه الالكتروني ٢١/١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع <http://www.parliament.iq> سنة ٢٠٠٥/النافذ على أنه " يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه ". والتطبيقات العملية في ذلك ، تم تأجيل مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٣ أكثر من مرة نتيجة عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب ، ففي جلسة مجلس النواب العراقي رقم (١٣) المنعقدة في ٤/٣/٢٠١٣ ، تم التصويت من قبل المجلس على تأجيل مناقشة مشروع القانون الى ٥/٣/٢٠١٣ ، وتم تأجيلها مرة أخرى بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني للمجلس الى ٦/٣/٢٠١٣ ، حيث جرى التصويت على مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٣ بحضور (١٦٨) نائباً من مجموع (٣٢٥) نائباً هم عدد أعضاء مجلس النواب ، وتأتي المصادقة على الموازنة بعد عدة محاولات عجز من خلالها البرلمان عن تحقيق النصاب القانوني ، مما خاض عمليات تأجيل وتعليق جلسات مجلس النواب أستمرت عدة أيام ، حيث تم التصويت على موازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٣ في جلسه قاطعها نواب عن التحالف الكردستاني وبعض نواب القائمة العراقية ٢ وواجب حضور جلسات مجلس النواب لم ينص عليه في الدستور، الا أنه أصبح من قبيل الاعراف البرلمانية الراسخة في الديمقراطيات جميعاً، اذ أن حضور النائب الى مجلس النواب يتعلق بمسؤولياته الأساسية لأن من واجباته أن يشترك في الجلسات العادية والاستثنائية التي تعقد في مجلس النواب، لأن نصاب المجلس لا يتحقق الا بحضور نسبة معينة ولأن اتخاذ القرارات ايضاً لا بد له من تحقق نصاب معين لذا نرى أن التزام اعضاء مجلس النواب في حضور جلسات المجلس والتي تعد أحد الواجبات الملقاة على العضو النيابي \* ، يساهم في تحقيق النصاب القانوني، وبالتالي يساهم في الإسراع في مناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة. ٧- يفتر مشروع قانون الموازنة العامة للدولة إلى الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية، فقد نصت المادة (٦٢) (اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ". فنرى، أن عدم تقديم الحسابات الختامية قد يطيل من مناقشة مشروع قانون الموازنة داخل مجلس النواب.

٣- أنتهاء ولاية البرلمان وأجراء انتخابات برلمانية جديدة، تسبب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة. فمن التطبيقات العملية في ذلك، قرر مجلس النواب للدورة الانتخابية الثالثة بإبطال القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٤ التي تمت قراءتها في الدورة الانتخابية الثانية، على اعتبار أن القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة لم يبق لها أي أثر قانوني، حيث تم تشكيل لجنة مالية مؤقتة لإعادة إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠١٤ من جديد

١- ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ١٣ المنعقدة في ٤/٣/٢٠١٣ المنشورة على موقعه الالكتروني

٢١/١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع <http://www.parliament.iq>

٢- مقالة منشورة في جريدة ايلاف الالكترونية الصادرة بتاريخ ٧/٣/٢٠١٣ ، الموقع الالكتروني للجريدة <http://elaph.com> تاريخ زيارة الموقع <http://elaph.com> ٢٤/١/٢٠١٧.

**المطلب الثاني: موقف المشرع العراقي من تأخير إقرار الموازنة العامة**

أن الدساتير العراقية قاطبة، ما عدا القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ (الملغى) جاءت خالية من القواعد التي تعالج مشكلة تأخر اقرار الموازنة على الرغم من اهميتها وخطورتها على المالية العامة. فقد نصت المادة (١٠٧) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ (الملغى) على أنه " إذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها، فإن كان مجلس الامة مجتمعاً يجب على وزير المالية ان يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة الى مدة لا تتجاوز شهرين وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة وإن لم يكن مجلس الامة مجتمعاً تراعي ميزانية السنة الماضية...". ويتضح من النص القانوني المذكور اعلاه، أن القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ (الملغى) عالج هذا الموضوع بصورة أكثر دقة وتفصيل، فقد فرّق بين حالتين:

١- حالة انعقاد مجلس الامة : توضع موازنة مؤقتة لا تتجاوز شهرين وعند انتهاء هذه المدة توضع موازنة أخرى.  
٢- حالة عدم انعقاد مجلس الأمة : ففي هذه الحالة يتم العمل بالموازنة القديمة. كما أجاز قانون أصول المحاسبات العامة (الملغى) لوزير المالية أن يعمل بالموازنة الجديدة التي لم تصادق إذا كانت تقديراتها أقل من اعتمادات السنة القديمة. ويتضح مما تقدم، أن المشرع العراقي في ظل قانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ (الملغى) وقانون أصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ (الملغى) قد عالج تأخر اقرار قانون الموازنة العامة بوضع الموازنة الشهرية تارة، والعمل بالموازنة القديمة تارة أخرى أو العمل بالموازنة الجديدة التي لم تصادق بعد، ويتبع المشرع العراقي اذن الطرق الثلاث بشروط خاصة. وقد خلا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من التنظيم الدستوري لمسألة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة ، فقد سار المشرع الدستوري على نهج الدساتير العراقية المؤقتة التي لم تنظم ايضاً مسألة تأخر الإقرار ، وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ (المعدل) عالج مسألة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة فقد نصت المادة (٤) من القسم (٧) على انه " اذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الأول ، فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١/١٢ ( واحد اثني عشر من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية ، وتلك الأموال يمكن إن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون ". ويتضح من النص المذكور أعلاه، ما يلي: ١- إن النص القانوني قد سكت عن كيفية تحصيل الإيرادات عند تأخر إقرار قانون الموازنة العامة ، وقد اختلف الفقهاء في ذلك منهم من يرى أن الكثير من الإيرادات لا يتم تحصيلها بعد إقرار مباشرة وإنما ترجئ تحصيلها الى وقت لاحق على ذلك ، ومنهم من يرى أن تقديرات النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج الى إجازة السلطة التشريعية دون تقديرات الإيرادات العامة ، حيث أن أجازة النفقات يمنح السلطة التنفيذية حقاً في القيام بتنفيذها ، أما مسألة الموافقة على الإيرادات العامة فلا يمنح السلطة التنفيذية أي خيار في تحصيلها من

١-١ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٧٤.

٢- المادة (٤) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ (الملغى).

٣- د. لؤي طه الملا حويش، د. علي كريم العمار، مرجع سابق، ص ٨ عدمه ، حيث أنها واجبة التحصيل أستناداً لنصوص القوانين التي تنظمها ، ويؤيد الباحث هذا الرأي.

٢- كما يفهم من النص القانوني ان الموازنة الشهرية تشمل النفقات التشغيلية فقط دون النفقات الاستثمارية.

٣- كما ان النص القانوني يشير الى صلاحية وزير المالية ان يضع الموازونات الشهرية طبقاً للاعتمادات المخصصة للسنة المالية الماضية دون ان تكون له الحرية ان يخصص تلك الاعتمادات استناداً الى الحاجات المستجدة في السنة المالية الجديدة.

٤- كما أشار النص القانوني الى معالجة تأخر أقرار قانون الموازنة العامة في حالة اذا كان مجلس النواب منعقد ، لكنه لم يعالج مسألة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة اذا كان مجلس النواب غير منعقد وهذا يعد إغفال تشريعي وجب على المشرع العراقي تلافيه. ويتضح مما تقدم، ان المشرع العراقي في ظل قانون الادارة المالية والدين العام عالج مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة باللجوء الى الموازنة الشهرية التي تمثل أسلوباً مجدياً لاستمرار صرف النفقات العامة على المرافق الدولة المختلفة وذلك لتحقيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام وأستمرار .

١- د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٣. د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٧٢.

## الفصل الثاني

سوف نقوم بدراسة هذا الفصل بمبحثين المبحث الأول التخصيص المال والمبحث الثاني التقسيمات العلمي

المبدأ ان اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز ان يكون اجماليا بل يجب ان يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الانفاق العام، أي توزيع الاعتمادات على وحدات محددة ومضبوطة اذ وجدت طريقتان للتخصيص الأولى تمكن البرلمان اعتماد مبلغ اجمالي لجميع النفقات، ومن ثم تكون الحكومة حرة في التوزيع التفصيلي للنفقات المختلفة او ان يتم اعتماد خاص لكل نوع من النفقات يكون هو الحد الاقصى لتلك النفقات وهذه هي قاعدة التخصيص .. فالتخصيص يعني لا انفاق دون اعتماد و الاعتماد لا يستعمل الا في الاطار الذي يحدده قانون الموازنة وعن طريق جهة مختصة ). حيث ان التخصيص من جهة اخرى لا يقتصر فقط على تحديد المبلغ وانما يتم تحديد الجهة من قبل القانون التي تتولى الصرف وهذه الجهات لا يجوز لها تجاوز الاعتمادات المخصصة لها من الموازنة ولا يجوز صرف أي مبلغ ما لم يستند الى امر صادر من جهة مختصة يحددها القانون . ان مبدأ التخصيص يزيد من تقييد حرية الحكومة كلما توسعت الدولة في تقسيم النفقات في الموازنة، فتقليل تقسيم النفقات في الموازنة يؤدي الى حرية ومرونة تسيير الادارات خصوصا بعد ان ازدادت مهام الدولة ازديادا كبيرا واتساع الموازنات نتيجة لذلك. من سلبيات تفصيل التخصيصات امام البرلمان بالرغم من زيادة مراقبة النشاط المالي هو اجراء العديد من التصويتات لكل تفصيل وكل تخصيص من اوجه الانفاق الحكومي وهذا يؤدي الى انتقال كاهل السلطة التشريعية بالاضافة الى ان هذا الأمر يؤدي الى تقليص مرونة ادارة المرافق العامة لذا يجب وضع الاعتبارات الفنية الخاصة بتوفير المرونة اللازمة لحركة وتصرفات الادارات الحكومية ، وقد تم تعريف مخصصات الموازنة ضمن قسم ٢ التعاريف في قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤ بانها تحويل قانوني ممنوح للحكومة لانفاق المال العام خلال السنة المالية لاغراض محددة ). كما تم النص على ان المقصود بفقرات مخصصة (نفقات مخصصة تحديدا في قانون الموازنة ) .

١-د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، المصدر السابق، ص (٢٤١).

٢-د. محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة النظريات العامة ١٩٥٤ ، ص (١٤٨).

٣-د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة المصدر السابق، ص (١٤٤).

٤- ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة، ١٩٧٠ ، ص (١٤٤).

٥-د. حسين عواضه المالية العامة، دراسة مقارنة، دار الطليعة ، بيروت، ١٩٦٧ ، ص (١٦٦)

٦-د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة، مصدر سابق، ص (٢٤٢).

### المطلب الثاني: اساس التخصيص شرط الاعتماد

ان قاعدة التخصيص المالي تجد اساسها في الأذن بها من نواب الشعب، و هذه الخصيصة نشأت بعد أن نشأ حق المجالس النيابية في الاذن بالضريبة، واخذت تتدخل في مراقبة نلاحظ هنا أن هذا التحويل القانوني قد تم لا غرض محددة، اذا يجب تحديد الاغراض والغاية من التخصيص. فقرة ٢٥ ، القسم ، ، قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤لسنة ٢٠٠٤ فالسند القانوني للقيام بالانفاق هو تصديقه في الموازنة ومالم يصادق عليه أي من قبل البرلمان - فأن القيام به غير جائز . بالتالي فان الزامية الموازنة وقانونيتها اضفت على موادها ومن ضمنها التخصيصات المالية القانونية والإلزامية ، فالبرلمان هو الذي يجيز الجباية ويجيز الانفاق ولا قيمة للموازنة بدون هذه الاجازة اذ ان اجازة الانفاق تعني ان الحكومة مقيدة في الصرف برقم لا يحق لها تجاوزه وهو (الاعتماد)، هذا من جهة ومن جهة اخرى اذا تم التصويت على النفقات موزعة في فصول او بنود كان على الحكومة ان تتقيد بالحد المعين في كل فصل او بند الى جانب تقيدها بوجوه الانفاق وهذا ما يطلق عليه اسم (مبدأ التخصيص) وتجدر الاشارة الى ان اجازة الانفاق تعني فتح الاعتماد فقط و لا تعني عقد النفقة بالضرورة اذ ان النفقة تعقد وفقا لقوانين و اصول مستقلة عن الموازنة، واجازة النفقة لا تخلق حقوقا للغير وانما هو شرط ضروري لتمتلك السلطة التنفيذية المختصة من ان تضع النفقة موضع التنفيذ وفقا للقوانين المرعية الاجراء ،ومن الجدير بالذكر ان عملية التخصيص تتضمن في ذاتها توزيع للدخل القومي على فئات المجتمع المختلفة وعلى قطاعات الدولة التي تقوم بمختلف الأنشطة فيها وهذا ما يبين سياسات الحكومة من جهة ويبين المدى التي توجه فيها هذه الأنشطة والى اية اتجاه تفضل ، وتجدر الاشارة الى ان القانون الاساسي تم النص في مادته الثامنة والتسعين على انه يجب ان تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية ..... وهذا ما خلا منه الدستور الحالي . فقط تم النص في قانون الادارة المالية والدين العام لعام ٩٤ على ان من مهام وزارة المالية اجراء عملية تخصيص الميزانية لوحدة الانفاق التأكد من ان منفذ الميزانية لا يتجاوز مخصصاته السنوية . هنا لو دققنا الامر مليا نلاحظ ان المقصود

في هذا التخصيص هو التخصيص الاولي الذي لم يتم المصادقة عليه او اعتماده من قبل السلطة التشريعية، وانما هو حسب الفقرات المذكورة اعلاه مجرد العمل الاداري المنوط بوزارة المالية ضمن اعمالها الخاصة بالمواضيع المالية المصدر السابق، ص (١٦٧-١٦٨).

### **المطلب الثالث: إجراءات التخصيص واثار مبدء التخصيص**

تبدأ اجراءات التخصيص في معظم الدول من اصغر الوحدات الحكومية اعتمادا على منهاج الحكومة و افكارها الايدلوجية - الى ان تصل الى الجهة المختصة بتحديد التخصيصات الانفاقية و من ثم الى الجهة المختصة باعتمادها و اقرارها وفي الغالب تكون السلطة التشريعية او ممثلي الشعب ومن ثم تاتي مرحلة تنفيذ هذه التخصيصات من قبل السلطة التنفيذية . وفي العراق تم النص على هذه الاجراءات ضمن القسم ٦ والخاص باعداد الميزانية ( الموازنة ) من قانون الادارة المالية و الدين العام، حيث تم بيان مهمة وزير المالية ابتداءا وباعتباره ممثلا عن الحكومة والمنهاج الحكومي بقيامه باصدار تقرير عن اولويات السياسة المالية للسنة التالية لا سيما الحد الاجمالي المقترح للانفاق وحدود كل وحدة انفاق ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه وله الحق في التشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي حول الاولويات وتضمنات الموازنة الجارية لنفقات رأس المال لا سيما تلك المزمع تنفيذها أو تمويلها من مصادر خارجية ... وخلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي بتعميم لوائح داخلية و اهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لغرض اعداد ميزانيتها استنادا الى اولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء يتضمن اجمالي مستويات النفقات لكل وحدة انفاق يكون ذلك اساس وحدة الانفاق لغرض القيام بتخطيط ميزانيتها . في شهر تموز من كل عام تقوم وحدات الانفاق بتقديم طلبات لاسيما المعلومات المبينة ادناه الى وزير المالية لغرض تخصيص الاموال وتقدم ايضا نسخا من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الميزانية الى وزير التخطيط و التعاون الانمائي ويتضمن كل طلب :

أ- تقدير نفقات سنة الميزانية

ت تقدير احتياجات الافراد من اموال الميزانية.

ث - تقدير احتياجات التكاليف الأخرى للعمليات .

ج- الالتزامات و النفقات لسنوات متعددة فضلا عن مصاريف رأس المال المعدة بشكل منفصل

خ تقدير نسبة المصروفات بالعملة الصعبة . كما يمكن لوزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي وعلى اساس تقدير لعائدات و المقترحات المقدمة للميزانية بشأن تخصيص أموال الميزانية وفي ضوء المناقشات التي تجري مع الوزراء ان يحدد لنفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الانفاق المتعلقة بالميزانية اضافة الى اي مبلغ يدخل في احتياطي الطوارئ .. اما في حالة الخلاف وعدم الاتفاق على التخصيصات، فهنا لوزير المالية اعداد مقترح الى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل الى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الفدرالية السنوية بين وزير المالية و الوزراء المسؤولين عن وحدات الانفاق على وزير المالية ان يقترح حلا بشأن مشروع الميزانية الفدرالية السنوية، ويجوز لمجلس الوزراء وضمن الحد الاجمالي المتفق عليه أن يعدل التخصيصات حسب اولوياتهم الجماعية،

١-د. محمد عبد الله العربي المالية العامة، بدون سنة ، ص (٣٢).

٢-د عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الأولى، مطبعة العاني، بغداد، (١٩٦) ص١٠٣ .

٣-د. حسن عواضه ، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٧ ص (١٦٥).

٤-الفقرة ٣ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٥-الفقرة ٤ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٦-الفقرة ٢ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

### **المبحث الثاني: التقسيمات العلمية**

الموازنة العامة للدولة ترد تقسيمات للنفقات و تقسيمات للإيرادات وتتعدد أشكال هذه التقسيمات وتختلف حسب الهدف والأثر المطلوب تحقيقه من خلال هذه التقسيمات، علما أن هذه التقسيمات تعد وسيلة لتسهيل الرقابة المالية وحسن تنفيذ النفقات العامة. تقسيم النفقات العامة: أدرج الكتاب العديد من التقسيمات على وفق منظورهم الخاص، ولكن نلاحظ عموما توجد تقسيمات اقتصادية (علمية) وتقسيمات عملية (وضعية)

### **المطلب الأول: التقسيمات العلمية**

التقسيمات الاقتصادية وهي التقسيمات التي تستند على معايير اقتصادية، وتتوجه نحو الآثار الاقتصادية التي تحدثها هذه النفقات وتعد من أقدم التقسيمات التي وضعها كتاب المالية العامة بعدها موجه اقتصادي للإنفاق العام، وتهدف هذه التقسيمات إلى تحقيق عدة أهداف أهمها - اظهار طبيعة النفقات العامة، واثارها مما يساعد في ادارة الاموال العامة ادارة حسنة، تتصف بالكفاية و الفعالية .

- امكانية التعرف على مقدار كلفة نشاطات الدولة، وبذلك تسهل مهمة المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ودراستها ، وتحليل اثارها، من فترة لآخرى تفعيل رقابة السلطة التشريعية على الجانب المالي لنشاط الدولة .ولاهمية هذا التقسيم يتم اعتماد عليه في اعداد الموازنات الحديثة كموازنة التخطيط و الموازنة الصفرية ... أنواع هذا التقسيم : يمكن تقسيم النفقات العامة على اساس هذا التقسيم الى عدة انواع معتمدين على معايير مختلفة أهمها :- حسب الدورية- حسب اغراضها- حسب نطاقها- حسب طبيعة النفقة .

**الفرع الاول :** حسب الدورية أي تكرارها او عدم تكرارها السنوي :

تقسم النفقات هنا الى نفقات عادية و نفقات غير عادية - في الحقيقة هذا التقسيم له علاقة

**النفقات العادية:** وهي النفقات التي تتكرر سنويا في موازنة الدولة، وان اختلف مقدارها من سنة الى أخرى ومن امثلتها الانفاق على رواتب الموظفين ، الخ .

**النفقات الغير عادية:** وهي ما تكون غير منتظمة ولا تتكرر في الموازنة العامة بشكل سنوي وانما ترتبط بحدوث ظروف وحوادث مختلفة تنتاب الدول، ومن امثلتها النفقات الاستثنائية التي تنفق على المنكوبين في حوادث الزلازل و الفيضانات، أو حالة حدوث حرب معينة، أو ما ينفق على مشاريع اقتصادية استثمارية كبرى كبناء سدود او جسر الخ ...

١- محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة عمان الاردن، ٢٠٠٩، ص (٢٦١-٢٦٢)

٢- سعيد عبد العزيز عثمان المالية العامة ، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٨ ، ص (٤٦٩) وما بعدها). محمد شاكر، اصول الموازنة العامة، مصدر سابق، ص (٢٦٢)

**الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامه حسب اغراضها**

يتم تقسيم النفقات العامة هنا على اساس الوظائف و النشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة . وفي هذا التقسيم يتم الاعتماد على الاعمال التي تعد من وظائف الدولة الاساسية من منظور مالي حديث، والانطلاق من هذه الوظائف الرئيسية الى تفرعات من الوظائف التي تتبع منها أي يتم النظر لنوعية الوظيفة التي يجري الانفاق عليها دون اعتبار للوزارة او الادارة القائمة بالانفاق، اذ يتحدد التوسع و الانقاص في عدد القطاعات الوظيفية بالهدف من التقسيم، وتتسب فكرة التقسيم الوظيفي الى جهود لجنة Hoover الامريكية التي تألفت سنة ١٩٤٧ لتنظيم ادارات الدولة ، وقد دعت اللجنة المذكورة الى الاخذ بالتقسيم الوظيفي، لان التقسيم الاداري، أيالتقسيم بحسب الوزارات و الادارات لا يظهر اولويات الانفاق العام .. وهذه الوظائف تتمثل بالوظيفة الاقتصادية، الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاجتماعية الوظيفة الاقتصادية : يمكن تحديدها بالقيام بخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادي كالقيام بالاستثمارات وتقديم خدمات اساسية من طاقة ونقل، او اعانات اقتصادية للمشروعات العامة منها او الخاصة الخ التي تؤدي الى زيادة الانتاج الوطني .. الوظيفة الادارية : وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة و اللازمة لقيام الدولة مثل الرواتب واثمان مشتريات الدولة الخ.. كذلك تضم هذه النفقات نفقات الامن والعدالة أي الحاجات العامة التقليدية . الوظيفة الاجتماعية للدولة : وهذه النفقات الغرض منها تقديم الخدمات الاجتماعية منها الثقافة والتعليم والصحة، وتقديم المنح و الاعانات الاجتماعية المختلفة الممنوحة للاسرة ذات الدخل المحدودة والعاطلين عن العمل، خدمات الضمان الاجتماعي الخ. على ما سبق نلاحظ ان هذه التصنيفات ترد على سبيل المثال و كل تصنيف يمكن ان يفرع الى تفرعات اكثر تفصيلا مثلا النفقات الثقافية تصنف الى تفرعات تتعلق بتطوير البحث العلمي، ومن جهة اخرى توجد نفقات ليس لها طابع وظيفي محدد، او لها عدة وظائف .. ٢

**الفرع الثالث : تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها**

حاول بعض الكتاب ايجاد نوع اخر من التقسيمات وهو التقسيم حسب نطاق سريانها وبالتالي امكانية تقسيم الانفاق الى نفقات عامة مركزية واخرى عامة محلية، ووضع بعض الكتاب "معايير يمكن الاعتماد عليها لغرض هذا التقسيم وهي :

١- معيار المستفيد من النفقة : تعد النفقة العامة مركزية، اذا كانت موجهة لصالح مواطني الدولة بكاملها، مثل نفقات الامن و الدفاع .. اما اذا كانت النفقة العامة موجهة لصالح سكان اقليم معين او مدينة فتكون النفقة محلية، مثل نفقات الكهرباء والماء. لكن نلاحظ ان النفقات المركزية المذكورة يعود نفعها الى كل مدينة و النفقات المحلية ينتفع منها جميع مواطني المجتمع.

١-د. برهان الدين جمل، المالية العامة - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٠

٢-د. عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق ص (٦٢).

٣-د. عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق، ص (٦٢).

٤-د. أحمد زهير شامية، د. خالد الخطيب المالية العامة، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٢، ص (٧٠).

٥- د. محمد فؤاد ابراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الأول، مكتبة النهضة العربية، بلا سنة، ص (٩٢).

٢- معيار تحمل عبء النفقة افراد مجتمع الدولة عباها كلهم، وتكون محلية اذا تحمل عباها مجتمع الاقليم او المدينة، و وجه العامة : اعتمادا على هذا المعيار تعد النفقة مركزية اذا تحمل جميع انتقاد لهذا التقسيم حيث ان كثيرا من النفقات المحلية تمول باعانات من الموازنة العامة. معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة : البعض رأى امكانية التمييز تتم بالنظر الى الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة، ولكن في هذه الحالة عدنا الى نقطة الانطلاق و البحث ولم نأت بحل وتجدر الاشارة الى ان الدول التي تتأثر بالمذهب الفردي تضيق دائرة المرافق العامة ومن بينها دائرة المرافق المحلية، بينما ان الدول التي تأخذ بالمذهب الاجتماعي - مذهب التدخل تزداد فيها دائرة المرافق التي تتولاها السلطات العامة، وتشريعات الدول هي التي تتولى أمر تحديد اختصاصات الهيئات المحلية .

#### **الفرع الرابع: تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها**

تقسيم النفقات حسب طبيعتها يتم تقسيم النفقات على اساس طبيعتها الاقتصادية، وهنا اختلف الفقهاء و الكتاب في تحديد هذه الطبيعة والتقسيم بموجبها فمنهم من قسمها الى نفقات ادارية و حقيقية وتحويلية ومنهم من قسمها الى نفقات حقيقية وتحويلية، ومنهم من قسمها على اساس تأثيرها في الانتاج الوطني، وابدوا اهتمامهم به لكونه يحدد أثار النفقة العامة اقتصاديا واجتماعيا ويسهل وضع مخطط التنمية بناء عليه النفقات الحقيقية حيث قسم الفقهاء النفقات العامة حسب تأثيرها في الانتاج القومي : حيث ان النفقات الحقيقية تؤدي الى زيادة الانتاج القومي، وتتم بمقابل. وقد وضع الفقهاء ثلاثة معايير متداخلة للتمييز بينهما وهي :

١- معيار المقابل المباشر فتكون النفقة حقيقية اذا حصلت الدولة على خدمات او اموال عينية مقابل نفقاتها العامة، وتكون النفقة تحويلية اذا كانت تتم بدون مقابل لها .

٢- معيار الزيادة المباشرة في الانتاج القومي : فالنفقات العامة الحقيقية هي التي تخصصها الدولة مباشرة لاستخدام جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع في انتاج السلع و الخدمات لأشباع الحاجات العامة أي تؤدي الى خلق انتاج جديد وزيادة الدخل القومي مباشرة كالنفقات المخصصة للتعليم والمواصلات الخ اما النفقات التحويلية فتكون دون مقابل مثل اعانات البطالة والاعانات الاقتصادية فهي لا تؤدي الى زيادة الدخل القومي مباشرة .

٣- معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع : هنا نكون امام نفقات حقيقية اذا كانت الدولة هي التي تستخدم بصورة مباشرة الموارد العينية وعوامل الانتاج عن طريق الاستهلاك الحكومي المباشر اما النفقات التحويلية فهي النفقات التي تؤدي الى استهلاك الموارد العينية وعناصر الانتاج استهلاكا غير مباشر كالاعانات، فالافراد هم الذين يقومون بالاستهلاك وليس الدولة باشخاصها العامة. " وقسم بعض الفقهاء النفقات التحويلية الى نفقات تحويلية مالية، وقصد بها القروض العامة، ونفقات تحويلية اقتصادية وقصد بها الاعانات الاقتصادية للمنتجين، ونفقات تحويلية اجتماعية وقصد بها الاعانات الاجتماعية لطوائف المستحقة ، هكذا نرى ان النفقات الحقيقية تؤدي الى زيادة الدخل القومي اما النفقات التحويلية فلا تؤدي الى زيادة الدخل القومي وانما الى اعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع .

١-د. برهان الدين جمال، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٤٦). د احمد زهير د. خال الخطيب المالية العامة، الطبعة الأولى دار زهران للنشر و التوزيع ص (٧٢).

#### **المطلب الثاني : التقسيمات الوضعية او العملية للنفقة العامة**

غالبا ما يطلق على هذا التقسيم بتبويب النفقات العامة، اذ ان الدول تستخدم بصورة هذا التقسيم بصورة عملية تطبيقية في موازنتها، اذ ان النفقات العامة لا تدون بشكل اجمالي وكلي في الموازنة العامة، و لا يخفى عن المرئ ان هذا الامر يصعب تنفيذ النفقات وكذلك موضوع الرقابة على التنفيذ ، لذا اتبعت الدول طرق التبويب التفصيلي لنفقاتها العامة على أسس فئات متجانسة، كل حسب اوضاع الدول ،هذا التقسيم يهدف الى ترتيب النفقات بشكل يسهل وضع البرامج و المشاريع وتنفيذها، كما يساعد على دراسة الآثار الاقتصادية للنشاطات الحكومية، واعداد الاحصائيات اللازمة

## الفرع الأول: أنواع التقسيمات الوضعية

توجد عدة أنواع لهذه التقسيمات، والحقيقة هي في تزايد حسب تزايد وتطور وظائف

الدولة، أهمها- التوبيب او التقسيم الاداري .- التوبيب النوعي - التوبيب الوظيفي - التوبيب على اساس البرامج-التوبيب على اساس الاداء ...  
**أولاً: التوبيب الاداري** : يتضح من تسميته، اذ يتم تقسيم النفقات العامة على اساس الهيكل الاداري للدولة كالوزارات، المؤسسات، الخ من الوحدات الادارية، واما الية التقسيم فتتم على اساس تخصيص ابواب او اقسام للجهات الادارية الرئيسية او العليا، فكل وزارة يتم تخصيص باب لها وكل باب ينقسم الى فروع و كل فرع ينقسم الى بنود انفاقية للوحدات الادارية الادنى في المستوى التنظيمي، وهكذا لكل وزارة .

**ثانياً: التقسيم النوعي** : فيتم التقسيم لكل وحدة ادارية وفقاً لطبيعة الاشياء التي يخصص لها الانفاق العام . مثلاً تقسيم النفقات العامة الى مجموعات تتضمن الاولى نفقات مقابل خدمة العمل

تتمثل بالاجور و الرواتب وتتمثل الثانية بنفقات مقابل مستلزمات الانتاج ويطلق عليها

المصروفات الجارية وتقسيم ثالث وتخصيص ثالث نفقات مقابل أصول رأسمالية يطلق عليها النفقات الرأسمالية، وهكذا .. وتجدر الاشارة الى ان هذا التقسيم يسبقه ابتداء تقسيم اداري للنفقات العامة ..

**ثالثاً: التقسيم الوظيفي** : على اساس هذا التقسيم يتم تحديد الوظائف او الخدمات التي سوف تقوم بها الدولة، ثم يتم تقسيم النفقات حسب وظائف الدولة المحددة، وبالتالي تقسم الوظائف الحكومية على سبيل المثال الى وظيفة الدفاع، وظيفة الصحة .. الخ، وبعدها يتم توبيب النفقات الحكومية على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهات الادارية التي ستقوم بتأدية هذه الوظائف، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من خلال اكثر من جهة ادارية تابعة لعدد من الوزارات الحكومية .

١- محمد شاکر عصفور، المصدر السابق ص (٢٦٨).

٢. سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص(٤٧٩).

اهم مزايا هذا التقسيم :

- يلائم هذا التقسيم الدول ذات الهيكل الاداري الغير مستقر .

- مناسب للدراسات التحليلية و التطورية للانفاق العام .

- يمكن الاستفادة منه في تقييم الاداء الحكومي او في اعداد الموازنات المستقبلية.

- يساعد في تطوير توبيبات الموازنة العامة لتصل لمفهوم الموازنة الحديثة كالموازنات الصفرية و موازنات التخطيط والبرمجة.

**رابعاً: التوبيب على اساس البرامج** : هذا التوبيب يقوم على بيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها او الاشراف عليها الوزارات و القطاعات الحكومية المختلفة، اذ يتم طرح البرامج و المشاريع في وثيقة الموازنة وتقسيم البرامج الى مشاريع وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذها الى ادق تفاصيل الاعتمادات كالرواتب والاجور وتكاليف اقامة المشاريع الخ... من مميزات هذا التوبيب بيانه للنشاطات و المشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة بالإضافة الى تحقيقه افضل رقابة مقارنة بالتوبيبات الأخرى، و التحقق من كفاءة وفعالية الاجهزة الحكومية و التقليل من الاسراف ..

**خامساً: التوبيب على اساس الأداء** : يؤكد هذا التوبيب على الاهداف و الغايات ثم يتم رصد من اجلها الاعتمادات المالية وتكاليف البرامج و المشاريع المقترحة للوصول الى تلك الاهداف وغالبا يرتبط هذا التقسيم مع التقسيم الخاص بالبرامج، وغالبا يوجد جهاز اشراف ورقابة فعال لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع وتقديم تقارير شهرية وسنوية لمعرفة ما تم انجازه و العقبات في التنفيذ

## الفرع الثاني: موقف المشرع المالي من تقسيمات النفقات العامة

تختلف الدول في تبني التقسيمات الخاصة بها، فيختلف التقسيم حسب الوضع المالي والاقتصادي للدول، وحسب مراحل تطورها ونموها. على سبيل المثال أولاً: التقسيم الامريكي : تقسم النفقات العامة الفيدرالية في امريكا وظيفيا واداريا، اما التقسيم الوظيفي فيقسم تلك النفقات الى ثمانية وظائف الدفاع، الشؤون الدولية، المساعدات لقدامى المحاربين، الرفاهية و الصحة و التعليم، الزراعة، الثروات الطبيعية، التجارة، القوى العاملة فوائد الدين العام، بينما يتضمن التوزيع الاداري للنفقات العامة الوزارات و المصالح في الولايات المتحدة استخدمت التقسيمات الوظيفية وتم تقسيم النفقات العامة وفقاً للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عدده ثمانى وظائف هي :الادارة العامة و السلطات العامة القضاء و الامن العلاقات الخارجية، الدفاع الوطني، التعليم و الثقافة، النشاط الاجتماعي - الصحة و العمل النشاط الاقتصادي، الاسكان

١-د. سعيد عبد العزيز المالية العامة، المصدر السابق ص (٤٨١).

٢- محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ( ٢٧٦).

٣- محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص (٢٧٧).

٤- محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ( ) . د. رضا صاحب ابو محمد المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، فرع البصرة - العراق، ٢٠٠٢، ص (٩٦)

**ثانيا: تقسيم النفقات العامة في إنكلترا:**

أ - نفقات ذات اعتماد دائم : وهذه النفقات لا يتجدد بها الاذن سنويا من البرلمان (مجلس العموم) ويشتمل على مخصصات الملكة وخدمة الدين العام وبعض الرواتب كراتب رئيس مجلس العموم .. وغيرها.

ب نفقات ذات اعتماد متجدد تستوجب الموافقة عليها و اعتمادها سنويا من البرلمان وتقسم هذه النفقات وفقا لطبيعة النفقة بدورها الى الانفاق على مرفق الدفاع، المصالح المدنية، مرفق جباية

الاموال العامة، مرفق البريد. ثالثا في المغرب العربي على وفق القانون التنظيمي للمالية، تشتمل الموازنة على موارد الموازنة العامة و نفقات الموازنة العامة وهذه الاخيرة في ثلاث ابواب باب اول يخص نفقات التسيير وباب ثاني يخص نفقات الاستثمار وباب اخير يهتم نفقات خدمة الدين العمومي، وتقدم نفقات الموازنة العامة داخل الابواب في فصول منقسمة الى مواد وفقرات وسطور حسب وجه تخصيصها او الغرض منها او طبيعتها ...

**رابعا: تقسيم النفقات العامة في مصر :** تم تقسيم النفقات العامة في مصر على اساس التقسيم الاداري للاجهزة و الوحدات والتصنيف الوظيفي لاجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج و المشروعات و الاعمال .. خامسا: وفي العراق نلاحظ ان التقسيم المتبع هو تقسيم اقتصادي وظيفي واداري وهذا ما تم ملاحظته في وضع الموازنة العامة وكذلك ما تم التطرق اليه في قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤ فقد تم تعريف التوبيبات الاقتصادية بأنها تنظيم لترتيب عوائد الموازنة ومفردات الانفاق على اساس النوع لاغراض التقارير المالية الاحصائية و التحليلية، أي كذلك تم تعريف التوبوب الوظيفي بما ياتي تعني ترتيب أسس الموازنة ونفقاتها وسائر لاغراض الدراسة و ليس التطبيق (بيانات الموازنة وفق الغرض العام المخدوم على سبيل المثال الزراعة او الدفاع الوطني و النقل). وتم النص على ان وحدات الانفاق تقدم طلب يتضمن تقدير نفقات سنة الميزانية وكما مبين في انظمة التقسيمات الاقتصادية و الوظيفية المحددة من وزير المالية وفقا لمعايير المحاسبة الدولية المعتمدة سيما قيمة الالتزامات المستحقة غير المسددة للسنة الحالية او السابقة ) ، كذلك تم النص يتضمن قانون الميزانية السنوية ... (تقدير النفقات النقدية و العينية طبقا للتقسيمات الاقتصادية و التنظيمية و الوظيفية ) .

١-د. يونس البطريق واخرون المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، ٢٠٠٦ ، ص (٢٢٩). د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، (٢٠١٠) ٢٠٠٥،

٢-د. يونس البطريق واخرون المصدر السابق،

٣-الفقرة ١٤ القسم ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

٤-الفقرة أ -٤ - القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

٥-الفقرة ب / ٢ / القسم ٧ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

## **الذاتة**

لاحظنا ان هناك عدة اساليب لتشكيل الموازنة العامة للدولة بشكل علمي و بشكل عملي وتتخذ الدول من هذه الاشكال المنهج الذي يلاءمها ويلاءم وضعها الاقتصادي والمالي و السياسي وحتى الفكري والايديولوجي . وهذا الشكل يحتوي على تقسيمات للنفقات العامة ولهذه التقسيمات الدور الفعال لوضع النفقة موضع التنفيذ، وان عملية التخصيص يجب ان تكون مرتبطة بالوسائل الفعالة لتنفيذها على الوجه الأكمل الذي يحقق اهدافها ولا تكون مجرد تحديد الارقام نقدية وتكون المتابعة عندئذ مرتبطة بالرقم اذا تجاوزه ام لا، بينما اذا كان التخصيص المالي موجها توجيهها صحيحا ومباشرا نحو الهدف والغاية نستطيع عندها ان نراقب سلامة التصرف بالنفقة و سلامة تحقيق الهدف و الكفاءة في استخدام المال العام افضل استخدام فالغاية من التخصيص هي شرعية استخدام المال العام من حيث اعتماد المبالغ من قبل ممثلي الشعب او من قبل السلطة التشريعية، فكيف تتحقق اهداف المجتمع اذا كانت الموافقة او الاعتماد ينصب فقط على الكمية أي كمية الاموال المنفقة هذه السنة كذا مليار والسنة القادمة كذا مليار ما النفع و ما المبتغى المتحقق، اذا التطور يدعونا خصوصا في هذا الوقت الحاسم ان نتوقف ونغير الطريق و الاداة و الوسيلة نحو الاصلاح وهو تنفيذ قاعدة التخصيص المالي لما يحقق لنا التطور و التنمية و ليس فقط متابعة الارقام هل زادت او نقصت او هل انفقت، انما نبحت عن الاداء،

والمنجز فعلا من عمليات الصرف من خلال التخصيص المالي ومن خلال بنود الموازنة بحيث يتجه التخصيص الى المشروع والتطوير بشكل مفصل وادق دون ترك الباب مشرعا للتصرف بالمال العام، وعندما يأتي يوم الحساب او الرقابة تكون رقابة فعلية ليست فقط نقدية و انما تحقيق نتيجة والا سوف يتم تغيير التخصيص المالي

## **التوصيات**

١ - يلزم الاخذ بالتقسيمات الموائمة لظروف كل دولة والطبيعة الاقتصادية و المالية لها . ٢ - وضع التخصيصات المالية على وفق التقسيم الملائم للدولة مما يفعل تنفيذ النفقات العامة ويسهل انفاقها في المكان الصحيح لتحقيق وظيفتها المبتغاة و المحددة والمعتمدة من قبل السلطة التشريعية .

٢- الالتزام بالتخصيصات المالية ضروري لان تمتع النفقات العامة بالاجابية و التنفيذ باقصى كفاءة ممكنة لها دون اسراف او تبذير .

٣- الاخذ بموازنات البرامج والاداء و التخلي عن الموازنات ذات التقسيم التقليدي هو الخطوة اللازمة و الضرورية لتحقيق التطور الاقتصادي و التنموي بالشكل السليم وللحصول على اغراض و اهداف النفقة الفعلية .

٤- اعتماد عملية التخصيص السليمة تؤدي الى احكام الرقابة على سلامة الانفاق لتحقيق اغراضها، وتحجيم الفساد المالي، والتضييق على اساليب التصرف غير السليم بالنفقة . ٦ - اعادة النظر في وضع التخصيصات المالية فقد حصل تطور في هذه القاعدة وعلينا ان نساير هذا التطور لانه في صالحنا، بحيث تكون التخصيصات أكثر تفصيلا ومحددة الغاية و الهدف واذا لزم الأمر الاستعانة بالخبراء الماليين للتغيير نحو الانسب

٥- يلزم الاخذ بالتقسيمات الموائمة لظروف كل دولة والطبيعة الاقتصادية و المالية لها . ٢ - وضع التخصيصات المالية على وفق التقسيم الملائم للدولة مما يفعل تنفيذ النفقات العامة ويسهل انفاقها في المكان الصحيح لتحقيق وظيفتها المبتغاة و المحددة والمعتمدة من قبل السلطة التشريعية

٦- الالتزام بالتخصيصات المالية ضروري لان تمتع النفقات العامة بالاجابية و التنفيذ باقصى كفاءة ممكنة لها دون اسراف او تبذير .

٧- الاخذ بموازنات البرامج والاداء و التخلي عن الموازنات ذات التقسيم التقليدي هو الخطوة اللازمة و الضرورية لتحقيق التطور الاقتصادي و التنموي بالشكل السليم وللحصول على

اغراض و اهداف النفقة الفعلية . ه اعتماد عملية التخصيص السليمة تؤدي الى احكام الرقابة على سلامة الانفاق لتحقيق اغراضها، وتحجيم الفساد المالي، والتضييق على اساليب التصرف غير السليم بالنفقة ٨٦ - اعادة النظر في وضع التخصيصات المالية فقد حصل تطور في هذه القاعدة وعلينا ان نساير هذا التطور لانه في صالحنا، بحيث تكون التخصيصات أكثر تفصيلا ومحددة الغاية و الهدف واذا لزم الأمر الاستعانة بالخبراء الماليين للتغيير نحو الانسب .

## **الاستنتاجات**

بعد أن أطلعنا على موضوع تأخر قانون الموازنة العامة وتطرقنا إلى الأسباب المؤدية له وموقف المشرع العراقي منه، وتوصلنا في بحثنا الى مجموعة من استنتاجات ومقترحات نقف عليها كالآتي:

١- توصلنا من خلال البحث ان السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة هي السلطة التشريعية وقد تتكون من مجلس واحد او من مجلسين كما في العراق، ففي حالة وجود مجلسين فأن القاعدة العامة ان يختص المجلس الادنى بسلطات أوسع من المجلس الأعلى في تقرير المسائل المالية لأن المجلس الادنى يعد أكثر تمثيلاً للشعب، كما سبق وان درسنا ان السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة في العراق هو مجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد الى الان.

٢- كما بينت دراستنا اسباب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة منها اسباب تعود الى السلطة التنفيذية، التي قد تتأخر في إعداد الموازنة العامة، لأسباب منها: أ - المبالغة في تقدير الاعتمادات ادت الى قيام السلطة التنفيذية في سحب مشروع قانون الموازنة من السلطة التشريعية لإعادة تقدير الاعتمادات وفق الظروف المستجدة وكما حدث في مشروع قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٩.

٣- كما بينا أن الخلافات السياسية لاسيما بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم حول تحديد حصة الإقليم، من أهم أسباب تأخر إرسال الحكومة مشروع الموازنة العامة إلى البرلمان.

٤- وجود تناقض بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام في الموعد المحدد لإرسال السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، فقد بينت الفقرة ثانياً من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل على انه " يقرر مجلس الوزراء قانون الموازنة السنوية وتقدم من قبل وزير المالية في ١٠ تشرين الثاني الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه او تعديله ... " ، بينما نصت الفقرة سابعا من القسم (٦) على انه " يقدم الميزانية في ١٠ تشرين الأول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة كما ان دستور العراقي النافذ لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية

٥- كما بينت دراستنا أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، فمنها أ- عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب قد ساعد في تأخر إقرار الموازنة العامة.

ب- كما ان المادة (٥٧) من الدستور العراقي النافذ لم تحدد الفترة الزمنية لأعضاء مجلس النواب للتصويت على الموازنة بل ابقيت هذه المادة مدة مفتوحة، مما ساهم في تأخر إقرار الموازنة.

٦- كما توصلنا من خلال دراستنا إن المشرع العراقي في ظل قانون الادارة المالية والدين العام

عالج مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة باللجوء الموازنة الشهرية التي تمثل أسلوباً مجدياً لاستمرار الادارة في ممارسة نشاطها وإشباع الحاجات العامة للجمهور .

## المصادر والمراجع البحوث والادبيات

- ١- إبراهيم عبد الكريم الغازي تشريع مالي في موازنة عامة للدولة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ص٩٥-٩٤
- ٢- ابراهيم عبد الكريم الغازي التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة ١٩٧٠، ص ١٤٤
- ٣- السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، مصر ، ١٩٨٧، ص ٥٠٨. في ١٦١٠/٢٠٠٤
- ٤- حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق، ٣١-٧٣ ص ٣٩-٣٩ دحيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع ساباق.
- ٥- برهان الدين جمال المالية العامة المصدر السابق، ص ٤٦ د احمد زهير د. خال الخطيب المالية العامة، الطبعة الأولى دار زهران للنشر والتوزيع ص ٧٢
- ٦- حسين عواضه المالية العامة، دراسة مقارنة، دار الطليعة ، بيروت، ١٩٦٧، ص ١٦٦
- ٧- جابر حبيب جابر مصدر سابق، ص ٢٦-٣٥ ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ٣ المنعقدة في ١٤/١/٢٠١٤ المنشورة على <http://www.parliament.iq> موقعه موقعه الالكتروني ٢١/١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق،
- ٨- خالد الخطيب ود. احمد زهير شامية ، اسس المالية العامة ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ٣٠٦ ٢٠٠٣ ، ص ، ٢.
- ٩- دحيدر وهاب عبود، مرجع سابق، ص ٧٣.
- ١٠- د. جابر حبيب جابر، مصدر سابق، ص
- ١١- د. سلمان حسين عبد الله سناء احمد ياسين اشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد ٨٧ ، المجلد ٢٢ سنة ٢٠١٦، ص ٥١٥ ، ينظر ايضاً : د. حيدر وهاب عبود صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٨ السنة السادسة ، ٢٠١٢ ص ٢٤
- ١٢- د. حيدر وهاب عبود صياغة الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤ ٥- المصدر السابق المادة [٢-١-١]، ص ٥.
- ١٣- د. علي العربي، ود. عبد المعطي عساف دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية
- ١٤- المنظمة العربية للعلوم الادارية، بدون ذكر سنة النشر، ص ٦٥.٧٣ ص ٣٩-٣٩ دحيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق

- ١٥- د. عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق، ص ٦٢ - ٦٣ أحمد زهير شامية د. خالد الخطيب المالية العامة، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر .
- ١٦- د. باقر كرجي حبيب الجبوري، مرجع سابق، ص ١٥٩
- ١٧- د. رضا صاحب ابو محمد المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، فرع البصرة - العراق ، ٢٠٠٢، ص (٩٦)
- ١٨- د. سعدي بسيسو، مرجع سابق، ص ٨٧ ٥- المادة (٦٢) (ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. ٤ المادة (٢١) (ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ النافذ
- ١٩- د. لؤي طه الملا حويش د. علي كريم العمار، الخروقات في الموازنة العامة والتخصيصات الدستورية (بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد ٢٩ ، سنة ٢٠١٢ ، ص ٥
- ٢٠- د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٣ . ٢ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة
- ٢١- د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة المصدر السابق. ص ١٤٤
- ٢٢- د عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الأولى، مطبعة
- ٢٣- عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي المصدر السابق، ص ٢٤١
- ٢٤- محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة النظريات العامة ١٩٥٤، ص ١٤٨
- ٢٥- محمد شاكر عصفور، المصدر السابق ص ٢٦٨- د. سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص ٤٧٩
- ٢٦- محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٧ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ٧١ . ٢٧- د. رضا صاحب ابو محمد المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، فرع البصرة - العراق ، ٢٠٠٢، ص ٩٦
- ٢٨- محمد عبيد جدوع ، مرجع سابق، ص ٧٩٣ ٣ - المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ
- ٢٩- محمد حلمي مراد مرجع سابق، ص ١٦ .
- ٣٠- محمد احمد الحسني، استخدام اسلوب الموازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة، ٢٠٠٩، ص . ( ٢٦١-٢٦٢)
- ٣١- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان ٢٠٠٨، ص ١٠٤ - ٢٥ - محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق، ص ١٠٤ ٢- د. عبد القادر محمد عبد الله الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، بدون ذكر دار ومكان
- ٣٢- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣) اتحادية / (٢٠١٥) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية
- ٣٣- ينظر ايضاً : د. حيدر وهاب عبود صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٨ السنة السادسة ، ٢٠١٢ ص ٢٤
- ٣٤- ينظر محمد عبيد جدوع حق السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهدين سنة ٢٠٠٤، ص ٧٧ .

## القوانين والدساتير

- ٣٥- المادة ٧فقرة ٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٥١٢٢٠٠٧
- ٣٦- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣) اتحادية / (٢٠١٥) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية
- ٣٧- الاتحادية / <http://www.iraqja.iq/> تاريخ زيارة الموقع ١٨/١/٢٠١٧ . ٢ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٥) اتحادية / (٢٠١٢) المنشور على الموقع
- ٣٨- الالكتروني للسلطة القضائية ١٨/١/٢٠١٧ تاريخ زيارة الموقع <http://www.iraqja.iq> اتحادية ٣- د. سعدي بسيسو ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النفيض الاهلية.
- ٣٩- الفقرة (١) من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ، منشور في جريدة
- ٤٠- الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣)
- ٤١- الفقرة (١٦) من القسم (٢) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ. ٥-١ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، بحث منشور

## مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧١) العدد (٤) أيلول لسنة ٢٠٢٤

- ٤٢- الفقرة (٤) من القسم (٧) من قانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل. ٣٧ ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ١١ المنعقدة في ٢٠١٤/٣/٣ المنشورة على
- <http://www.parliament.iq/> موقعه الالكتروني ٢٠١٧/١/٢١ تاريخ زيارة الموقع ٣٨د. الفقرة ٤ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.
- ٤٣- الفقرة ٣ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .
- ٤٤- الفقرة ٢ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤. ٥٨ محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة عمان الاردن، ٢٠٠٩، ص ٢٦٢-٢٦١
- ٤٥- الفقرة ١٤ القسم ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤.
- ٤٦ الفقرة أ - ٤ - القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤
- ٤٧ الفقرة ب / ٢ / القسم ٧ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤
- ٤٨- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٧) في ٢٠٠٩/٤/١٣.
- ٤٩- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٥) في ٢٠١٠/٢/٢٢.
- ٥٠- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٨٠) في ٢٠١١/٣/١٤.
- ٥١- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣٣) في ٢٠١٢/٣/١٢. ١٠ - منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٧٢) في ٢٠١٣/٣/٢٥.