

دور مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة

زمن صاحب سلمان

الأستاذ المشرف: الدكتور سيد محمد حميد حسيني يزدي

h.hosseiniyazdi@gmail.com

sahbzm118@gmail.com

المقدمة

تحتاج أي دولة في العصر الحديث الى موازنة عامة تحكم النفقات التي تقوم الدولة بصرفها خلال المدة المحددة فيها وفق الإيرادات المتوقع حصولها خلال السنة المالية او المدة المحددة في الموازنة. ولتعلق الامر بالصرف وفق النسب التي تحتاجها السلطة التنفيذية فقد أعطت معظم دساتير العالم صلاحية اعداد الموازنة للسلطة التنفيذية، هذا لا يعني ان هذه الصلاحية الممنوحة مطلقة أي بل نجد ان السلطة التشريعية تتدخل في اجراء بعض التعديلات وعلى الحكومة الاخذ بها وبخلافه يؤدي الى عدم إقرار الموازنة وحيث ان الموازنة العامة هي التي ترسم السياسة الاقتصادية والمالية للدولة، من سد الاحتياجات وتقديم الخدمات وجب ان من يقوم بتشريعها ممثل عن الشعب لهذا نجد ان مجلس النواب وفي اغلب دساتير العالم هو من يقوم بإقرارها. ولا ينتهي دور مجلس النواب بإقرار الموازنة عند هذه الحدود بل نجد انه يستمر دورة بعد ان تصبح الموازنة قيد التنفيذ وهو دوره الرقابي وذلك من اجل التأكد من سلامة وصحة تنفيذ الموازنة على الصورة التي تم اقراره لها، وقد تضمن هذه الحقوق لمجلس النواب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد حدد دور مجلس النواب في مناقشة الموازنة العامة وقد اعطي الحق في اجراء بعض التعديلات عليها وإقرارها، بالإضافة الى الدور الخاص بالإقرار فقد تضمن دوره الرقابي من خلال المناقشة للحسابات الختامية او مناقشة من خلال السؤال لأحدى الوزارات او الحكومة بكاملها.

أولاً: أهمية البحث

تبرز أهمية هذا البحث من خلال الموضوع الذي يبحث به وهو الموازنة العامة لما لها من تأثير في حياة المواطنين من جهة وسياسة الدولة من جهة أخرى، ولما لها من هذا التأثير الكبير فيجب ان يكون هناك دور لممثلي الشعب في الموازنة من خلال تشريعها ومناقشته وإعادة ما يجب ان يغير من قبل الحكومة وذلك للحد من انفاق في جانب معين او زيادة لجهة أخرى او تحديد مقدار الإيرادات المتوقعة ومن ثم التصويت عليها والاشراف على تنفيذ الموازنة من خلال الدور الرقابي لممثلي الشعب من خلال اتخاذ الوسائل والاجراءات التي من خلالها يحد المجلس فيها من الهدر بالمال العام ومحاسبة المقصرين بذلك وهذا بدوره ينعكس سلبا وايجابا على حياة المواطنين.

ثانياً: مشكلة البحث

ان موضوع البحث مشكلته تبرز من خلال دور مجلس النواب في الموازنة العامة والمعوقات والمشاكل التي تواجهه عند تطبيق هذا الدور وهذا يمكن ان نلخصه بما يأتي:-

١- ان دور مجلس النواب الرئيسي في الموازنة العامة هو انها قانون يجب ان يشرع من قبلهم ومن ثم يستكمل الإجراءات بمصادقة رئيس الجمهورية والنشر في الوقائع العراقية ومن ثم يصادر لتطبيقا من قبل الحكومة، ومحور الاشكال حول إمكانية تعديلها كلا او جزءا، وفي حالة عدم إقرارها في لسبب او اخر كيف يمكن ان يحل مشكلة الإيراد والانفاق خلال السنة المالية؟.

٢- حيث ان الموازنة العامة قانون كما أسلفنا يجب ان يحدد بوقت معين الاصدار لأنه يتعلق بوقت محدد وهو السنة المالية وهذا يتطلب أيضا من الحكومة ان ترسل مشروع الموازنة الى مجلس النواب بوقت يسمح له من خلاله ان يقرأ مشروع الموازنة واعادتها للحكومة إذا تطلب ذلك ومن ثم التصويت عليها.

٣- ان الفقرة أولاً من المادة الثانية ولستون من الدستور العراقي ٢٠٠٥ حددت بان على الحكومة تسليم الحسابات الختامية لمجلس النواب هل يقوم مجلس الوزراء بتسليم الحسابات لمجلس النواب عند انتهاء السنة المالية لكي يقرها؟.

ثالثاً: هدف البحث

ان الهدف الذي يسعى اليه البحث هو تحقيقه هو الوقوف على الدور المنوط بمجلس النواب وفق الصلاحيات الممنوحة له والخاصة بالموازنة العامة من قبل ان تشرع الموازنة وحتى نهاية الموازنة من خلال الحسابات الختامية ومدى معالجة القصور التشريعي واهم ما يواجه المجلس من إشكالات في الدور الذي يعمل عليه وكيفية معالجتها من خلال السبل التي يقوم باتباعها.

رابعاً: منهج البحث

سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي للنصوص الدستورية وكيف يستطيع مجلس النواب ان يؤدي الدور المنوط به وفق الصلاحيات الممنوحة له والاستفادة من تجارب بعض الدول التي تتبنى النظام البرلماني.

خامساً: خطة البحث

سيتم تقسيم البحث الى مبحث تمهيدي وفصلان، في المبحث التمهيدي سنتناول التعرف بالمبادئ العامة للموازنة واما الفصل الأول: سنتناول في دور مجلس النواب في إقرار الموازنة وسيتكون من مبحثين الأول دور مجلي النواب في إقرار الموازنة والمبحث الثاني صلاحيات مجلس النواب بتعديل الموازنة او رفضها، واما الفصل الثاني: سيخصص للدور الرقابي لمجلس النواب في بعد ان تدخل الموازنة حيز التطبيق وكذلك يتضمن مبحثين هما الأول مفهوم دور المجلس بالرقابة على تنفيذ الموازنة والثاني الآليات المتبعة في الرقابة النفقات والايرادات. وسيختتم البحث بخاتمة متضمنة ما استطعنا من ان نتوصل اليه من نتائج وتوصيات.

المبحث التمهيدي

التعرف بالمبادئ العامة للموازنة

من خلال تنامي الدور الذي تلعبه الدولة في التدخل المالي بعد ان كانت الدولة لا تتدخل الا في بعض الاعمال فان تدخل الدولة يحتاج الى تنظيم قانوني يحدد كيفية التدخل من خلال الإيرادات والنفقات وهذا التنظيم هو الذي يرسم السياسة الاقتصادية العامة للدولة وهو الموازنة العامة.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة

من اجل معرفة الموازنة العامة فيجب ان نفق على المعاني التي تشير اليها من حيث اللغة والاصطلاح في الفقه والتشريع وكما يأتي:

أولاً: المعنى اللغوي ان مصطلح الموازنة العامة هو على شقين هما

أ- (الموازنة) وهي (صيغة مفاعلة ومشتقة من الجذر وازن والمفعول موزون للمتعددي) وان كلمة موازنة لها العديد من المعان ومنها (المقابلة، المعادلة، المحاذاة، المساواة). ويقال وازنت بين الشيئين موازنة ووزاناً، وزن المعطي وارتن الاخذ ووزانه: أي قابله وعادله وهو وزنه ووزنته ووزانه ووزانه أي قبالتة.^١

ب- (العامة) فهو (لفظ مشتق من الفعل عم على وزن اسم فاعل، يأتي الفعل عم في اللغة بمعنى الشمول، عمهم الامر عموماً أي شملهم، ويقال عمهم بالعطية والعامة خلاف الخاصة).^٢

ثانياً: المعنى الاصطلاحي يوجد العديد من التعاريف للموازنة العامة وتختلف باختلاف الفكر الذي يتبناه الكاتب فقد ذهب بعض الباحثين الى استعمال كلمة الميزانية العامة بدلا عن الموازنة العامة، ان هذا الاستعمال انتقد من بعض علماء الاقتصاد لأنه يحدث خلط بين الحسابات الماضية للقطاع الخاص ووضع الحسابات المستقبلية القطاع العام، كما ان الميزانية تشمل كافة الوحدات الاقتصادية والتي بدورها تتضمن الربح والخسارة اما الموازنة فالهدف المرجو منها والذي ترغب الدولة بتحقيقه بعيدة كل البعد عن الربح والخسارة بل لديها اهداف اقتصادية واجتماعية. آفقد عرفها بعض الفقهاء من جانب اداري فالسلطة التنفيذية وان أعطاهما معظم الدساتير العالمية صلاحية وضع مشروع قانون الموازنة، لكنها لا تستطيع ان تنفذ ما وضع فيها من بنود الا بعد ان تصبح نافذة المفعول أي موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية عليها والنشر في الجريدة الرسمية، ومنهم (الموازنة العامة مجموعة من القواعد الادارية التي تنظم العلاقة والصلاحيات بين المستويات المختلفة لإدارات السلطة التنفيذية)^٤ والبعض الاخر يصفها بانها خطة وهذا التعريف يتضمن الخلط بين الموازنة العامة والخطط التي تتبناها الدولة سواء السنوية او الخمسية طويلة الأمد او قصيرة وقد عرفها (خطة تفصيلية تتعلق باقتناء واستخدام الموارد المالية والموارد الأخرى خلال مدة زمنية محددة، وهي عبارة عن خطة للمستقبل يعبر عنها

بصورة كمية او رقمية).^٥ والبعض يصف الموازنة العامة بعبارة (كشف مالي او كمي) بهذا التعريف أصبحت أكثر شمولية الا انها لم تحدد مدة زمنية للموازنة وهذا مأخذ عليها وقد عرفها (كشف مالي او كمي يتعلق بفترة معينة من الزمن بشأن السياسة المتبعة لغرض تحقيق هدف معين خلال تلك الفترة)^٦ اما في العراق فنجد ان المشرع قد عرفها (الموازنة: برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والصفقات العينية للحكومة)^٧ ونجد ان المشرع العراقي قد عرفها ثانيا بـ(الموازنة الفدرالية تخمين اجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية)^٨ ما يؤخذ على هذا التعريف انه ورد ذكر الإيرادات والواردات أي ترادف المفردة في حين لم يذكر النفقات وان الموازنة يجب ان تتضمنها هذا من جهة ومن جهة أخرى نلاحظ انه أورد ذكر كلمة الفدرالية بينما لم نلاحظ أي ذكر لذلك في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكن لو دققنا تاريخ صدور القانون لانتهاه عندنا الاشكال لان القانون صدر قبل الدستور، وهذا لا يعفي المشرع الدستوري من ان يكون له اطلاع شامل بكافة القوانين لكيلا يصدر هكذا تعارض.^٩

المطلب الثاني ماهي الطبيعة القانونية للموازنة العامة

اختلف فقهاء القانون حول طبيعة الموازنة العامة وانقسموا في ذلك الى ثلاثة اتجاهات، الأول يرى ان الموازنة العامة عمل اداري، وما الرأي الثاني فانه يرى انها عمل اداري من جهة وعمل قانوني من جهة أخرى، والرأي الثالث يرى انها عمل قانوني، وكل من هذه الآراء يستند الى ادله وحجج يثبت بها ما يتبناه من رأي وسوف نأخذ كل من هذه الآراء مع ما يستند اليه من ادخله وكما يأتي:

أولاً: الموازنة العامة عمل اداري يرى أنصار هذه الاتجاه ان الموازنة العامة عمل اداري من الناحية الشكلية والموضوعية، وان العمل الإداري هو خطة الدولة الاقتصادية لفترة زمنية وهي سنة مالية قادمة.^{١٠} فانهم يقولون ان الموازنة العامة وبكل ما تحتوي من نفقات وإيرادات عبارة عن تقديرات للسنة المالية قادمة، ولتعلق الامر بحياة المواطنين من خلال الخدمات فيجب اخذ بعين الاعتبار موافقة ممثلي الشعب، وان اخذ موافقة ممثلي الشعب هذا لا يعني ان الموازنة اكتسبت صفة قانونية لأنها لا تتضمن قواعد قانونية محضة كبقية القوانين، وأنها عمل اداري يجب ان يصدر من ممثلي الشعب لكي يستمر موظفي الضريبة من استحصال الضرائب، وكذلك هذا بالنسبة للإيرادات او صرف النفقات.^{١١} وكذلك يرون وان صدرت الموازنة العامة من ممثلي الشعب ويتشريع ولكن العمل بها لا يعد عمل قانوني وانما عمل اداري حيث انها تستند في استحصال مبالغ الإيرادات يكون من خلال قوانين خاصة مثل قانون الضريبة اما الموازنة في ذاتها فانها تتطلب موقفة لكي تؤدي الحكومة المهام السنوية المكلفة بها.^{١٢} من الانتقادات التي توجه لهذا الاتجاه ان في حالة حدوث أي منازعات تتعلق بالموازنة العامة فانها تعرض على القضاء العادي ام القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج فأننا نجد انها تعرض امام المحاكم المختصة بدستورية القوانين في الدول مزدوجة القضاء أي ان القضاء لا يعتبرها عمل اداري.^{١٣} وكذلك من الانتقادات الموجه لهذا الاتجاه هي مخالفة الرأي الصريح للمشرع حيث ينص ان الموازنة قانون كما في النص (ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وينفذ من تاريخ ١/كانون الثاني/٢٠١٨).^{١٤}

ثانياً: فانه يرى انها عمل اداري من جهة وعمل قانوني من جهة أخرى ان أصحاب هذا الاتجاه يرون بان الموازنة العامة تحمل بجنبه من جنبااتها الطابع الإداري مثل النفقات فأنها ليست الا عمل اداري وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية من أداء اعمالها بشكل منتظم حيث يتوجب عليها الانفاق.^{١٥} وانهم يرون ان الإيرادات يمكن ان تقسم في هذه الحالة الى قسمين فان بعضها عمل قانوني والبعض الآخر عمل اداري، فبالنسبة للرسوم والضرائب لا تعدو عن انها عمل قانوني حيث لا يمكن ان تجبى أي رسوم او ضرائب بدون قانون خاص بتلك الجباية ونوعها والمبالغ التي تستحصل بموجبها فهذا تكون عمل قانوني، اما بالنسبة للدومين العام فلا يمكن ان نعتبرها قانونا حيث انها حسابات تتوقع الحكومة الحصول عليها وبهذا تعتبر عمل اداري.^{١٦} وهذا الاتجاه كذلك توجه اليه النقد من قبل البعض بان يجزئ الموازنة العامة فيجعلها في تارة ادارية وفي أخرى قانونية على الرغم من انها يصوت عليها من قبل مجلس النواب وتصادق وتنتشر بالجريدة الرسمية كقانون واحد.^{١٧}

ثالثاً: الموازنة العامة عمل قانوني يدعي أنصار هذا الاتجاه بان الموازنة العامة عمل قانوني من ناحية الشكل والموضوع، من ناحية الشكل فام الإجراءات المتخذة في إقرار الموازنة هي ذات الإجراءات التي تتخذ بسن أي تشريع أي يتم قراءة مشروع الموازنة من ناحية أولى وثانية ثم التصويت عليه ثم رفعه الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه ثم النشر في الجريدة الرسمية.^{١٨} اما من ناحية الموضوع فيقول انصار هذا الاتجاه بان الموازنة العامة عمل قانوني لأنها تحتوي على احكام قانونية، وانها اذ تحتوي على مبالغ تخمينية للموازنة هذا لا يخرجها من دائرة القانون لان قانون العقوبات يحتوي على حد اعلى وحد ادنى للعقوبة المفروضة على مرتكب الجريمة، وانها تحتوي على عنصر الالزام حيث لا تستطيع الحكومة مخالفة بنود الموازنة العامة.^{١٩} رغم ان الموازنة العامة تحمل من الناحية الشكلية، الشكلية المتبعة في سن القوانين ومن الناحية الموضوعية تحمل بالإضافة الى

القواعد والاحكام القانونية كذلك تخمين الإيرادات والنفقات التي سيتم اعداد الموازنة وفقها، وبهذا فان الموازنة العامة هي قانون رغم انها تحدد بمدة معينة.

الفصل الثاني دور مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة

ان دور مجلس النواب باعتباره يضم ممثلي الشعب والذين يسعون الى تحقيق اكبر فائدة للمجتمع وخصوصا من ناحية الخدمات التي يحتاجها الشعب وان الخدمات تعتمد كلياً على الأموال وحيث ان الأموال التي يصرف يجب ان تبوب حسب الاحتياج الذي تطلبه كل وزارة او هيئة ولكن هذه لا يمكن ان تصرف دون موافقة ممثلي الشعب لذلك سنتكلم في هذا الفصل عن دور مجلس النواب في إقرار مشروع الموازنة العامة. وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين الأول الإجراءات المتبعة في إقرار مشروع قانون الموازنة، المبحث الثاني يتضمن دور مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة المعروض امامه.

المبحث الأول الإجراءات المتبعة في إقرار مشروع الموازنة العامة

ان اعداد مشروع الموازنة يتم من خلال الحكومة حيث هي الأقرب الى معرفة ما تطلبه كل مفصل من مفاصلها وكذلك التقادير المالية لوزارة المالية لما تتوقعه من إيرادات تحصل عليها خلال السنة المالية التي يتم اعتمادها كحسابات، وهذا ما يتم اعتماده في اغلب دول العالم ويعد ان ترفع الى مجلس النواب يقوم مجلس النواب بدوره بتشكيل لجان تكون حسب الاختصاص والكفاءة تقوم هذه اللجان بأداء الاعمال الموكلة بها ومن هذه اللجان اللجنة المالية وهي اللجنة التي يقع على عاتقها مشروع الموازنة العامة وبهذا سنقسم المبحث الى مطالبين الأول دور اللجنة المالية في مشروع الموازنة والمطلب الثاني دور مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة.

المطلب الأول: دور اللجنة المالية في اعداد الموازنة العامة

من اهم الاجراءات التي تتبع في مجلس النواب هو اختيار اللجان لان الجان يقع الدور الأكبر في مشاريع القوانين المحالة عليها ومنها الموازنة العامة حيث تقوم بمتابعة وتدقيق كافة البيانات التي تقدم من قبل الحكومة والحسابات وابواب الصرف قبل عرضها وقراءتها من قبل مجلس النواب سنتناول هذه اللجنة من حيث أولاً تشكيلها وصلاحياتها وثانياً اجراءاتها في مناقشة مشروع الموازنة:

أولاً: إجراءات تشكيل وصلاحيات اللجنة المالية تهتم معظم الأنظمة الداخلية لمجالس النواب بتشكيل لجانها وتختار أعضائها حسب الخبرة التي يتمتع بها النائب والاختصاص المهني والعلمي وكلا حسب اختصاصه ويرعى في ذلك التكون الحزبي والكتلة النيابية وحسب التمثيل في اللجان، وان دستور جمهورية العراق الصادر ٢٠٠٥ لم يتضمن طريقة تشكيل اللجان.^{٢٠} اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين الية تشكيل اللجان النيابية بالنص (تشكل اللجان الدائمة في اول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي، ويراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته)^{٢١} يتم عرض أسماء المرشحين ضمن قائمة واحدة وحسب الاتفاقات السياسية للكتل للتصويت عليها، ويكون عدد أعضاء كل لجنة من (٧-١٧) عضو،^{٢٢} وتنتخب اللجنة بعد التصويت عليها خلال ثلاثة أيام من بينها رئيس ونائب ومقرر من بين الأعضاء.^{٢٣} تستطيع اللجنة من ان تستعين بمستشارين وخبراء،^{٢٤} فبعض المجالس النيابية لا تمتلك خبرات ذات عمل محترف في مجال معين وهذا يتطلب الاستعانة بموظفين اكفاء لديهم خبرات مميزة مما ينعكس إيجاباً على العمل.^{٢٥} ان صلاحية اللجنة المالية وقيل ان تحيل المشروع الى مجلس النواب من اجل القراءة الأولى فأنها يجب ان تطلع على كافة بنود الموازنة وكذلك التشريعات الخاصة المتعلقة بقانون الموازنة والخاصة بقوانين الإيرادات والضرائب والرسوم والكمارك والقروض،^{٢٦} وقد نص المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب على (تختص هذه اللجنة بما يأتي: أولاً: متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها، ثانياً: اقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسوم، ثالثاً: متابعة البنوك والإتمان والقروض والتأمين، رابعاً: الاشراف على اعداد ميزانية مجلس النواب، خامساً: متابعة اعفاء الديون والتعويضات التي فرضت على الشعب العراقي، سادساً: متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة).^{٢٧}

ثانياً: اجراءاتها في مناقشة مشروع الموازنة ان مشروع الموازنة بعد ان يتم ارساله من قبل الحكومة الى البرلمان يتم إحالة المشروع من قبل رئيس البرلمان الى اللجنة المالية في البرلمان، تجتمع اللجنة المالية بناء على دعوى من مقرر اللجنة والنصاب المطلوب للاجتماع او أكثرية أعضائها،^{٢٨} تقوم اللجنة بتدقيق كافة بنود مشروع الموازنة فتدقق كافة الأرقام والارصدة المعتمدة وكيفية تخمين مبالغ الإيرادات وعلى ماذا اعتمد في هذا التخمين ومدى الاحتياج الفعلي لكل مفصل من مفاصل الصرف، ويحق للجنة مناقشة وزير المالية واللجنة اعداد الموازنة في الحكومة من اجل الوصول الى إجابة للتساؤل حول بنود المشروع والوقوف بشكل دقيق عليه.^{٢٩} تكون جلسات اللجنة المالية غير علنية - خير فعل المشرع يجعلها

غير علنية لان إعلانها للجمهور يسبب تأثير من قبل الجمهور من خلال ممثليهم قبل ان تسن الموازنة - ولا يجوز ان يحضر الا من كان عضو في اللجنة او احد أعضاء مجلس النواب ولا يجوز لغيرهم الا بناء على طلب من اللجنة بدخوله ولا سمح لوسائل الاعلام الا بموافقة رئيس اللجنة.^{٣٠} ان المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب لم يلزم الحكومة او أي جهة مختصة فيها بالحضور في حالة طلب مجلس النواب ذلك من اجل المناقشة او الاستشارة حول مشروع الموازنة وهذا مأخذ على النظام الداخلي. بعد كل ذلك على اللجنة المالية وخلال فترة من أسبوعين الى أربعة أسابيع ان تقدم اللجنة المالية تقريرها بخصوص مشروع الموازنة واذا لم تستكمل إجراءاتها فيتم تحديد موعد اخر لتقديم ويطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير،^{٣١} متضمن كافة الإجراءات التي تم اتخاذها واره من تم استشارته سواء من الحكومة او الخبراء واره أعضاء اللجنة المتفقة والمخالفة بخصوص كافة فقرات الموازنة وكذلك التعديلات المقترحة ووضع الحلول لكل الإشكالات التي يتم مواجهتها لكي تدرج على اعمال مجلس النواب وان تعطى أولوية ضمن المشاريع المستعجلة.^{٣٢}

المطلب الثاني: دور مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة

ان طبيعة الموازنة تكون من اختصاص اللجنة المالية في المجلس كما أسلفنا وبعد ان أكملت اللجنة كافة اعمالها ورفعته الى هيئة الرئاسة لإدراجها في جدول اعمال المجلس ومن ثم التصويت عليه وبهذا سنناقش أولاً: كيفية ادراج مشروع الموازنة في جدول الاعمال، وثانياً: التصويت عليه أولاً: كيفية ادراج مشروع الموازنة في جدول الاعمال لمجلس النواب ان كثرة مشاريع القوانين التي تقدم لمجلس النواب خلال دورته يتطلب ذلك ان تكون حسب جدول خاص بها وحسب الأولوية وضمن قائمة النقاط التي يتم المناقشة خلالها.^{٣٣} ان المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب نص على (أولاً: تعد هيئة الرئاسة جدول اعمال مجلس النواب الأسبوعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان المختصة وتقوم بتوزيعه او تبليغه الاعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الاسبوعية بيومين على الأقل. ثانياً: لالا يجوز عرض أي موضوع لم يدرج في جدول الاعمال ومناقشة الا بموافقة اغلبية الأعضاء الحاضرين. ثالثاً: تناقش فقرات جدول الاعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولا يصار الى مناقشة أي فقرة جديدة الا بعد الانتهاء كلياً من مناقشة الفقرة السابقة، وإذا تعذر إتمام النقاش فلهيئة الرئاسة تأجيل النظر فيها الى الجلسة الثانية)^{٣٤} خيراً فعل المشرع العراقي حين جعل درج المشروع بالتنسيق مع رؤساء اللجان وليس محصور بيد هيئة الرئاسة وذلك لان اللجان تعرف أهمية المشاريع المرفوعة ومنها الموازنة لتعلقها بمصالح المواطنين من تقديم خدمات وغيرها وإنها تنتهي بالسنة مالية أي يجب ان تسن قبل بدأ السنة المالية، وان موضوع الموازنة لما له من أهمية يحظى بها فيجب ان يختار الوقت المناسب لمناقشته.^{٣٥}

ثانياً: المناقشة والتصويت على مشروع الموازنة العامة ان من أبرز الإجراءات التي يقوم بها البرلمان هي مناقشة مشروع القانون ومن خلال المناقشة يقف على اهم العيوب والاشكالات التي يطرحها ممثلو الشعب من خلال قراءة النصوص ومناقشتها من اجل الوصول الى اعلى مستوى لتقديم الخدمات والحفاظ على المال العام.^{٣٦} ان الهدف المرجو من المناقشة أيضاً هو الشفافية التي يسعى لها النواب في توزيع المبالغ المخصصة حسب الأبواب التي تم ذكرها في مشروع الموازنة وتصويب التوزيع الإداري الذي قامت به الحكومة على أبواب الصرف المذكورة قبل اجراء أي تصويت.^{٣٧} قبل ان يشرع بالمناقشة يقوم وزير المالية بقراءة البيان المالي امام مجلس النواب ويجب ان يشتمل على الركائز الأساسية للموازنة والهدف منها مع بيان الحالة المالية والاقتصادية والنقدية عند وضع المشروع.^{٣٨} وبعد ذلك يتم عرض ما توصلت اليه اللجنة المالية مع اراءها كافة،^{٣٩} ثم يبدأ بمناقشة الأسس العامة للمشروع ثم فان لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد رفضاً لمشروع الموازنة ويعاد الى الحكومة.^{٤٠} فان تم قبول المشروع من حيث المبدأ فيعد ذلك قراءة أولى ومن ثم تبدأ المناقشة الثانية للمشروع وفي هذه الحالة يتم التصويت على المواد بصورة منفردة ثم التصويت على القانون بشكل اجمالي،^{٤١} وخيراً فعل المشرع العراقي حيث حدد أكثر من قراءة للمشروع واطلاع أكثر من جهة على المشروع للحفاظ على الشفافية، فاذا تم التصويت على المشروع وبصورة الموافقة يتم بعد ذلك ارساله الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه ونشرة في الجريدة الرسمية ليصبح قيد النفاذ.^{٤٢} في حالة امتناع رئيس الجمهورية من المصادقة فما هو الحل؟ ففي هذه الحالة بعد مضي ١٥ يوم يعتبر المشروع مصادق ويرسل الى الجريدة الرسمية للنشر،^{٤٣} وقد حدث ان اعترض رئيس الجمهورية على مشروع الموازنة عام ٢٠١٨ محتجاً بوجود مخالفة دستورية وقانونية ومالية، وقد صدر سابقاً قرار من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٨/اتحادية/٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٨ يبين عدم وجود صلاحيات لرئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروع القانون.^{٤٤} ويجدر تساؤل حول إذا تأخر إقرار مشروع الموازنة العامة؟ لسببها او لآخر كتأخر الحكومة في ارسال مشروع الموازنة سواء لقوة القاهرة او تعمد الحكومة بغية قصر المدة في مناقشة المشروع لكي يمرره مجلس النواب دون التأكيد والاعتراض عليه، او قد يكون بسبب مجلس النواب لغرض توافقات لتمير بعض القوانين او تسود الخلافات السياسية بين النواب لسببها او لآخر، او غياب البيانات الاقتصادية الموثوقة وعدم الاتفاق على الأولويات الوطنية مثل تأخر موازنة ٢٠١٤ حتى انها لم تقر.^{٤٥} او قد تحدث بسبب

ظروف طارئة مثال تدهور الأوضاع الأمنية في العراق بسبب حرب الارهاب وانخفاض حاد بأسعار النفط،^{٤٦} وكل هذا يسبب توقف عجلة البناء واستمرار الاعمار حيث لا يمكن ان يستمر الصرف بدون قانون موازنة او يتم صرف موازنة لم يتم تصويت عليها وما هو الاجراء المتبع لاستمرار سير المرفق العام؟^{٤٧} للإجابة على هذه التساؤلات تكون اما طلب الحكومة من مجلس النواب على تصويت علة موازنة مؤقتة على أساس شهر او أكثر، او العمل على أساس السنة المنتهية بنسبة الاعتماد الشهري واحد الى اثني عشر كجزء من الاعتماد السنة السابقة.^{٤٨} اما في العراق فقد نص على (إذا لم تصادق السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ كانون الأول، فلوزير المالية ان يصادق على أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١/٢ من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية ...).^{٤٩}

المبحث الثاني دور مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة المعروض امامه

حددت اغلب الدساتير بان مجلس النواب هو من يقوم بإقرار الموازنة العامة ولكن في حالة وجود إشكالات بسيطة هل يستطيع مجلس النواب تعديلها من تلقاء نفسه او اعادتها للحكومة؟ وفي حالة ما إذا تضم الموازنة العديد من الإشكالات وتخالف التوجه الاقتصادي والسياسي للدولة يستطيع مجلس النواب ان يرفضها؟ من خلال هذ سنبحث أولاً: دور مجلس النواب في تعديل مشروع الموازنة العامة وثانياً: دور مجلس النواب في رفض مشروع الموازنة العامة.

المطلب الأول: دور مجلس النواب في تعديل مشروع الموازنة العامة

ان من خلال الدور الذي تقوم به اللجنة المالية في مجلس النواب حيث انها تضم متخصصين في المجال المالي كما أسلفنا بالإضافة الى من تستعين بهم بالمشورة ونظراً لأهمية التقرير الذي تقدمه لمجلس النواب وما بذل فيه من جهد وما أثمر من نتائج يكون مشروع الموازنة واضح وجلي امام المجلس، فاذا ما رأى المجلس ان المشروع يحتاج الى تعديل من يقوم بهذا التعديل؟ وما هو الأثر المترتب على ذلك؟ ان الحق في تعديل المشروع يختلف من بلد الى اخر ويختلف بين دستور واخر حيث ان البعض منها يعطي الحق لان مجلس النواب ممثلي الشعب وهم من يمثل إرادة الشعب فالتعديل تابع من هذا التمثيل لإرادة الشعب،^{٥٠} ولكن نلاحظ من جهة أخرى ان الحكومة عندما وضعت مشروع الموازنة من نفقات وايرادات وحسب الأولويات المرسومة لديها لأنها هي الأقرب للشعب في تقديم الخدمات في حالة التغير إذا حصل بدون الرجوع اليها قد يسبب ارباك في الهدف المرجو من رسم السياسة الاقتصادية والمالية لديها.^{٥١} ان المجلس يفتقر لأعضاء متخصصين في مجال الاقتصاد على العكس من الحكومة التي تضم كوادر متخصصة من الناحية العلمية والعملية بالأمر المالية والتشريع المالي وان ذلك يؤثر سلباً على الانفاق مما ينعكس اثره على المواطنين.^{٥٢} وعند الرجوع الى الدستور نلاحظ وجود النص (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات)^{٥٣} فودققنا النظر في هذا النص للاحظنا ان الدستور منح مجلس النواب تعديل مشروع الموازنة دون الرجوع للحكومة ولكن حدده الدستور بالمناقلة بين أبواب الصرف وتخفيض مجمل المبالغ، ولكنة عند زيادة الانفاق يجب الرجوع للحكومة بهذا التعديل وقيده صلاحية المجلس بعبارة عند الضرورة أي لا يحق له في حالة عدم وجود ضرورة بزيادة مبالغ النفقات. وكذلك نجد في قانون الإدارة المالية والدين نص على (للجهة التي تملك سلطة تشريعية وطنية الحق بإعادة تخصيص النفقات المقترحة وبتقليل المبلغ الإجمالي في الميزانية الفدرالية ولها الحق أيضاً باقتراح زيادة مبالغ المصروفات بشكل عام لمجلس الوزراء اذا اقتضت الحاجة على ان يقدم اشعار بذلك الى وزير المالية وللوزير ان يصدر توصيات غير ملزمة الى مجلس الوزراء بشأن هذا الاقتراح).^{٥٤} ونجد كذلك شرطاً اخر للتعديل تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب وهو على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تراه بتعديل مشروع الموازنة وان يتضمن تقريرها رأي الحكومة ومبرراته.^{٥٥} كما يحق لمجلس النواب الغاء أي مادة من مواد مشروع الموازنة وليس للحكومة الاعتراض على ذلك وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد ٢٥/٢٥/٢٠١٢/٢٢ بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٠ والذي صدر بناء على دعوى قامت بها الحكومة على مجلس النواب لأنه قام بإلغاء عدد من مواد مشروع الموازنة ان القانون أجاز لمجلس النواب استحداث نفقات جديدة بعد إقرار قانون الموازنة وذلك من خلال موازنة تكميلية يقدم لها مشروع من قبل مجلس الوزراء بشرط وجود تغييرات طارئة وخطيرة في الأوضاع الاقتصادية والاولويات الوطنية.^{٥٦} للاحظنا من النصوص التي منحت الحق لمجلس النواب بتعديل مشروع الموازنة انها منحت هذا الحق فقط فيما يخص النفقات اما الإيرادات فلم تتطرق له من قريب او بعيد أي لم يمنح المجلس الحق بتعديل أي مواد خاص بالإيرادات. مما يترتب على تعديل مشروع الموازنة هو تعديل التعليمات التي وضعتها وزارة المالية لتسهيل تنفيذ قانون الموازنة تبعاً للتغيرات التي حدثت في الموازنة هذا من جهة ومن جهة أخرى ان سلم الأولويات الذي رسمته الحكومة في أداء مشاريعها يجب ان تعيد النظر فيه تبعاً لتلك التغييرات التي طرأت على الموازنة.^{٥٧}

المطلب الثاني: دور مجلس النواب في رفض مشروع الموازنة العامة

بعد ان بينا حالة إقرار المشروع من قِبل مجلس النواب وحالة تعديل المشروع، بقي لدينا حالة فيما اذا رأى مجلس النواب ان المشروع لا يصلح من قريباً او بعيداً وانه لا يليق مصالح الشعب وباعتبار ان المجلس هو الممثل لحقوق الشعب ولا جدوى من التعديل ما هو الاجراء الذي سيتم اتباعه؟ للوقوف على الإجابة بشكل مفصلاً يجب الرجوع الى الدستور حيث انه القانون الأعلى في الدولة ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتطرق سواء بالمنح او عدم منح مجلس النواب صلاحية رفض مشروع الموازنة العامة، يرى بعض كتاب القانون ان المجلس لا يملك هكذا حق لأنه بهذه الحالة سيؤدي الى عرقلة سير المرفق العام مما ينعكس سلباً على اقتصاد الدولة ويكون المتضرر الرئيسي منها هو المواطن وان البرلمان اختصاصه منح الشرعية لتطبيق الموازنة اما المسؤول عن تقديم الخدمات المباشر هي الحكومة.^{٥٨} ويرى آخرون ابعدهم من ذلك وهو ان الحكومة عليها ان تطبق مشروع الموازنة وان تم رفضه من قِبل مجلس النواب لتعلقه بحياة المواطنين.^{٥٩} وفي مقابل هذه الآراء يوجد من يذهب الى ان جواز رفض مشروع الموازنة من قِبل مجلس النواب وان لم يوجد نص صريح بذلك ولكن انطلاقاً من القاعدة القائلة من يملك حق الاذن يملك حق الرفض.^{٦٠} ويوجد من يقول ان مشروع الموازنة لا يمكن ان يكتسب صفة الزام الا بعد ان يأخذ إقرار ممثلي الشعب لانهم اختيروا من قِبل مصدر السلطات وهو الشعب، فلا تستطيع الحكومة ان تقوم باي فعل دون موافقتهم وان عدم المصادقة يعني ان مجلس النواب غير مطمئن بان مشروع الموازنة يحقق الهدف المرجو منه ولو انه يحتاج الى تعديل لفعل ذلك كما اسلفنا ولكنه المشروع برمته يخالف تطلعات وما يرجوه الشعب منه.^{٦١} ومن الآثار المترتبة على رفض المشروع هي تهديد كيان الدولة من خلال تعطل سير المرفق العام وعدم وفاء الحكومة بالتزاماتها امام الشعب وبدوره يؤدي الى شل نشاط الدولة في كافة المستويات حيث انها تحتاج الى تمويل ولا يمكن ان تستمر بدون تمويل.^{٦٢} الا ان بعض الكتاب ردوا على الراي بان الرفض لا يؤدي الى تهديد كيان الدولة وذلك لان إمكانية الصرف بنسبة ١٢/١ من الموازنة الماضية وبهذا يستمر سير المرفق العام واخذ الواردات وجباية الرسوم والضرائب لا تحتاج الى اذن حيث انها مشرعة بقوانين خاصة وهذا الرفض قد يكون حرص على المال العام من ان يدار وببواب بصورة غير مشروعة.^{٦٣} رغم ان القانون العراقي لم يعالج هذه الحالة ولم تحدث في تاريخ العراق ان تم رفض مشروع الموازنة ولكن وجدت حالات تأخير في الإقرار او انتهاء السنة المالية ولم يقر مشروع الموازنة مثل عام ٢٠١٤ بسبب الظروف الاستثنائية التي مر بها البلد ولكن صراحة لم يتم رفض مشروع الموازنة.

الفصل الثالث دور مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

بعد ان يتم إقرار الموازنة العامة وتصحيح قانون تقوم الحكومة بتنفيذها من خلال الأبواب التي قسمت فيها وحسب الوزارات والهيأة والصرف وكذلك الإيرادات تقوم بجبايتها وبعد صدور تعليمات من وزارة المالية لتسهيل تنفيذ الموازنة العامة وان رقابة مجلس النواب تأتي من انه يمتلك رقابة على الحكومة بصورة عامة من حيث سائر اعمالها ومن جهة خاصة انه يمتلك مراقبة تنفيذ الموازنة لما لها من علاقة بالشعب وهم ممثلين عنهم ومن خلال هذا سنقسم الفصل الى مبحثين الأول ما المقصود بالرقابة على تنفيذ الموازنة، والثاني الوسائل التي يتم اتباعها في الرقابة

المبحث الأول: ما المقصود بالرقابة على تنفيذ الموازنة

ان من اهم ما يقوم به مجلس النواب هو الحفاظ على المال العام وان الرقابة على تنفيذ الموازنة هي من اهم الطرق للحفاظ وذلك لان الموازنة العامة هي كل ما يدور في باب الصرف والإيرادات للدولة أي كافة الاعتمادات المالية،^{٦٤} ولمعرفة ما المقصود من رقابة يتطلب منا البحث في مطلبين الأول: طبيعة وخصائص هذه الرقابة، والمطلب الثاني أسباب ومعوقات هذه الرقابة.

المطلب الأول: طبيعة وخصائص هذه الرقابة

الرقابة باعتبارها صارة من مجلس النواب تختلف عن أي رقابة أخرى لان مجلس النواب هو احد وهم السلطات الثلاث وانه يراقب على تطبيق ما قام بتشريعها فيكون هو الأكثر معرفة من غيره بموضوع الرقابة التي يقوم بها العض عرف الرقابة بانها (قيام البرلمان بمراقبة الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة العامة التي اقرها سابقاً وعلى النحو الذي تمت المصادقة عليه).^{٦٥} وتعرف أيضاً (جميع الاعمال القانونية والمادية التي تقوم بها أعضاء وهيئات المجالس النيابية وأعضاء المجالس النيابية اثناء أدائهم وظائفهم مع استثناء الاعمال الصادرة بصورة تشريع عن هذا المعنى)^{٦٦} ان عمل مجلس النواب لا يقتصر على التشريع فقط بل ان عملة الرقابي كتوجيه سؤال للحكومة او الاستجواب او طرح الثقة بالحكومة ان هذا العمل هو بمعزل عن تشريع القوانين وان كانت الرقابة هي على تطبيق القوانين التي شرعت ومدى شفافية تطبيقها.^{٦٧} ومما تجدر الإشارة اليه هو ان رقابة مجلس النواب مشروعية ام ملائمة؟ انها رقابة مشروعية لان مجلس النواب يراقب عمل الحكومة ومدى مطابقتها للإجراءات المرسومة له وفق القانون، وكذلك يراقب الإجراءات والقرارات الصادرة من الحكومة ومدى ملاءمتها للواقع والصالح العام وحسب قانون الموازنة العامة التي شرعها.^{٦٨} وتختص

رقابة مجلس النواب بانها حق اصيل للمجلس لان المجلس اخذ هذا الحق من التمثيل عن الشعب وانه حق دستوري لان اجراء الرقابة مما رسمته الدساتير ونصت عليه الانظمة الداخلية لمجالس النواب، وتختص بانها متنوعة أي يستطيع المجلس ان يوجه سؤال او يطرح الموضوع للنقاش داخل المجلس او ان يستجوب او ان يشكل لجنة لجمع المعلومات وان تزود المجلس بالنتائج، ان الرقابة تتصف بالعمومية أي يحق للمجلس اثناء السنة المالية من خلال تنفيذ الموازنة والرقابة عليها او بعد السنة المالية من خلال الحسابات الختامية التي تزود بها الحكومة في نهاية السنة.^{٦٩}

المطلب الثاني : أسباب ومعوقات هذه الرقابة.

ان من اهم أسباب القابة التي يقوم بها مجلس النواب هي:^{٧٠}

اولا: ان رقابة مجلس النواب تأتي من خلال الشعب لان النواب يمثلون إرادة الشعب في متابعة ومراقبة قانون الموازنة لتعلقه بالمال العام الذي يكون حق للشعب وانتخب ممثلين عنة لحماية ومراقبة عملية النفقات والايادات.ثانيا: الهدف منه ليس الكيد بالحكومة بل الحرص على شفافية عمل الحكومة وضمان ان قانون الموازنة تقوم الحكومة بتطبيقه وفق ما هو مرسوم به ومخصص من أموال للأبواب التي خصصت من اجلها لأنها ليست فقط أبواب لصرف الأموال بل كذلك انها تمثل سياسة الدولة الاقتصادية التي وافق عليها مجلس النواب. ثالثا: تعتبر رقابة المجلس هي تعويض عن اعداد مشروع الموازنة فانه من اختصاص الحكومة فمن باب أولى إعطاء لمن صوت وعرف مواد هذا القانون بعد ان أصبح قيد التنفيذ ان يقوم بالرقابة عليه وهذه الرقابة تؤثر إثر كبير في تطبيق أبواب الموازنة العامة.رابعا: تعتبر رقابة المجلس رقابة مؤثرة لأنها من خارج الحكومة أي انها تختلف عن الرقابة الإدارية التي تكون من نفس الحكومة حيث يمكن التأثير على الجهة الرقابية بصورة او بأخرى مما تأثر سلبا على الموازنة العامة. ان اهم معوقات رقابة مجلس النواب هي ان الاعمال التي يقوم بها المجلس كثيرة جدا من ان يطلع على القوانين في الدول المقارنة والقوانين العراقية الخاصة بالإيرادات والنفقات بصورة دقيقة بالإضافة الى اللجان التي يكلف بها ومراقبة اعمال الحكومة، لا يوجد الجدية في الرقابة لبعض أعضاء مجلس النواب وخصوصا عندما يطلب الاستجواب نائب بمفرده فلا تصدر موافقة بذلك، بالإضافة الى ذلك تخضع الرقابة الى تأثير الأحزاب السياسية والكتل الحزبية لان أعضائها نواب في المجلس وان الحكومة متكونة من هذه الكتل ففي هذه الحالة لا يصوت نواب الكتلة التي منها الوزير على طلب الاستجواب بدوافع الحزبية.^{٧١} ان الحكومة متكونة من الكتلة الأكبر في البرلمان وبهذا يصعب على بقية الأعضاء ان يقومون باي تصرف رقابي شديد كسحب الثقة منها الا بموافقة الأغلبية وهنا لا تتحقق وفي العراق الحكومة متكون من توافقات سياسية أي ان كل الكتل البرلمانية لها حقائب وزارية في الحكومة بهذا لا تستطيع ان تتخذ اجراء كما أسلفنا،^{٧٢} الرقابة الاحقه للموازنة أي بعد انتهاء العمل بها لا تحقق الهدف المرجو منها من استقامة الحكومة في اعمالها وتأديتها بصورة دقيقة وان كانت رادع للحكومة القادمة ولكنها فقط تحيل المقصر الى القضاء ان كان داخل الدولة واما الأموال فالكثير ممن اختلسها هربها خارج البلد وبأسماء آخرين ليضمن عدم استردادها.^{٧٣} يجب ان يعتمد مجلس النواب على أصحاب اختصاص في المجال المالي يكونون جزء من الرقابة البرلمانية لكي يستطيعوا من كشف التلاعبات المالية لان اغلب الأعضاء لا يملكون تلك الخبرة وكما منح القانون المجلس الاستعانة بالخبراء عند تشريع الموازنة يجب ان يمنحهم عند الرقابة عليها.^{٧٤}

المبحث الثاني الوسائل التي يتم اتباعها في رقابة مجلس النواب

ان للمجالس النيابية العديد من الوسائل التي يتم بموجبها الرقابة على الانفاق والايادات في الحالات التي يعتقدون انها مخالفة للموازنة العامة سنناقش هذا في مطلبين الأول: الرقابة عند قيام الحكومة بالصرف، والثاني الرقابة بعد انتهاء الحكومة من الصرف.

المطلب الأول : وسائل رقابة مجلس النواب عند قيام الحكومة بالصرف

ان من اهم وسائل مجلس النواب هو **السؤال البرلماني** للسلطة التنفيذية لرئيس الحكومة او أحد الوزراء ومن يقوم بتوجيه السؤال أحد أعضاء المجالس وتكون الإجابة على السؤال مفصلة ودقيقة بحيث تشكل دليل اقناع للمجلس لان بخلافه يقوم المجلس بتشكيل لجنة تقصي وتحقيق حول الموضوع المطروح الاشكال فيه.^{٧٥} وفي العراق نص الدستور على (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن اسئلة الأعضاء وللوسائل وحدة حق التعقيب على الإجابة)^{٧٦} وأضاف النظام الداخلي للمجلس أشخاصا اخرين مثل نواب رئيس مجلس الوزراء ورؤساء الدوائر غير مرتبطو بوزير واشترط في ان يكون السؤال بصيغة الكتابة،^{٧٧} الا ان النص لم يحدد سقف زمني يلزم الحكومة خلاله من تقديم الإجابة وكذلك **طرح موضوع للمناقشة** امام مجلس النواب وان هذا افضل من طرح السؤال لانه في هذه الطريقة يحق لكل أعضاء المجلس بالمشاركة وتكون الأسئلة اكثر ومقدار التفكير في المسألة المراد المناقشة فيها أوسع وتأثيرها على الحكومة كبير،^{٧٨} وقد ذكر الدستور العراقي بالنص عليه (يجوز لخمسة وعشرين عضو على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وراء المجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعدا للحضور امام مجلس

النواب للمناقشة)^{٧٩} وكذلك يحق لمجلس النواب تشكيل لجان تحقيق خاصة بالموضوع الذي يتطلب ذلك وان الدستور العراقي لم يشر الى هكذا لجان ولكن نجد ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص على (للمجلس تشكيل لجان فرعية ومؤقتة وتحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة امامه)^{٨٠} وانها تتشكل بموافقة الأغلبية وبناء على اقتراح من هيئة الرئاسة او خمسة وعشرين عضواً،^{٨١} يحق للجنة التقصي عن كافة الحقائق ودعوة أي شخص لسماع أقواله وفق الطرق الأصولية والاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة دون المساس بالقضايا المعروضة امام القضاء ولها الحق بالاستعانة بالخبراء وتحدد اجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة،^{٨٢} وبعد انتهاء اللجنة من عملها تقدم تقريرها مع التوصيات الى هيئة الرئاسة لعرضها امام المجلس لاتخاذ ما يروه مناسباً.^{٨٣} ان من اكثر واقوى ما يقوم به المجلس هو الاستجواب البرلماني وقد نص عليه الدستور العراقي (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضو توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه)^{٨٤} يقدم برفقة طلب الاستجواب المستندات وكل ما يثبت وجود مخالفة وعند انتهاء الاستجواب للمجلس اما الاقتناع بأجوبة المستجوب او بكشف تقصيره وسحب الثقة،^{٨٥} ويجب ان يكون في الأمور التي تدخل ضمن اختصاص الحكومة ويحق للمجلس سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة ولا يجوز سحب الثقة الا بناء على رغبته او خمسة وعشرين عضو اثر استجواب موجه اليه،^{٨٦} وكذلك يحق لرئيس الجمهورية ان يقدم طلب لمجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولمجلس النواب بناء على ١/٥ أعضائه سحب الثقة ولا يكون ذلك الا بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء.^{٨٧}

المطلب الثاني: الرقابة بعد انتهاء الحكومة من الصرف

بعد ان انتهت الحكومة من تطبيق الموازنة وفق أبواب الصرف المذكورة فيها تقدم الحسابات الختامية لمجلس النواب لتدقيقها وبيان الاختلاف مع الموازنة التي قام بإقرارها حيث ان المدة التي كانت محددة للموازنة هي نفسها المدة التي تم احتساب الحسابات الختامية لها، الا انها تختلف من حيث الانفاق والإيرادات ان الموازنة التي تم التصويت عليها هي تخمينية بجميع فروعها اما الحسابات الختامية هي ما تم صرفه بالفعل او تم جبايته من إيرادات فيتم التدقيق وفق هذا الحساب، فيتم التدقيق حسب ما تم انفاقه وما مخصص له بحسب الموازنة والية صرفه وتقوم بأعداده وزارة المالية وترسله الى مجلس الوزراء ونسخة الى ديوان الرقابة المالية ليقدّم تقريراً عنه ويرفع رئيس الوزراء الحسابات الختامية مع التقرير الى مجلس النواب.^{٨٨} وقد حدد مدة تسعة أشهر كحد اعلى لتقديم الحسابات الختامية الى مجلس النواب من تاريخ انتهاء السنة المالية،^{٨٩} وان المشرع العراقي اعتمد طريقة الأساس النقدي في احتساب الحسابات الختامية والتي تعتمد على غلق الحسابات جميعها في نهاية السنة المالية.^{٩٠} وبعد ان يستلم رئيس مجلس النواب الحسابات الختامية مع التقرير يسلمها الى اللجنة المالية في مجلس النواب باعتبارها هي المختصة بالأمور المالية فتقدم الأخيرة تقريرها ثم يبدأ المجلس بمناقشتها في الجلسات العامة وبحضور وزير المالية وتم التصويت عليها بابا بابا وتصدر موافقة المجلس بقانون وتنتشر في الجريدة الرسمية.^{٩١} ومن الملاحظ ان رقابة مجلس النواب شكلية أي لم تتخذ اجراء في حالة تأخر الحسابات وكما في سنة ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ حيث تم تقديم حساباتها عام ٢٠١٥ وصوت عليها بصيغة قرار لا قانون، اما مشروع الحسابات الختامية لعام ٢٠٠٧ فقد تم التصويت عليه عام ٢٠١٦ ومن دون أي محاسبة للحكومة آنذاك

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الدراسة سنعرض اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها وكالاتي:

أولاً: النتائج

- ١- لم يكلف رئيس الوزراء بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بتحديد موعد محدد لتقديم مشروع الموازنة لمجلس الوزراء.
- ٢- ان سبب حصر اعداد مشروع الموازنة بيد الحكومة لأنها هي من ترسم السياسة الاقتصادية والنقدية وفق الإيرادات والنفقات المتوقعة من خلال السنة المالية.
- ٣- ان اللجنة المالية في مجلس النواب يجب ان يراعى اختيارها من قبل المجلس وفق المهنية والتخصص وليس على أساس الحزبية والتمثيل النيابي حسب الكتل وعدد الأعضاء في المجلس لأنها تمس حياة المواطن بالدرجة الأولى وفق تقديم الخدمات والسياسة الاقتصادية وما تحمل من تعيينات ودرجات وظيفية.
- ٤- ومن الملاحظ ان تأخر اعداد الموازنة دائماً وعدم وجود حلول جذرية لهذه المشكلة مما يدفع الحكومة بالصرف بنسبة ١٢/١ من السنة المنتهية.
- ٥- دائماً يعترض مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية على مشروع الموازنة وخصوصاً عندما يطلب تعديلات وترفض الحكومة ذلك مما يسبب تأخر مشروع الموازنة.

- ١- اوصي بان تشكل اللجنة المالية في مجلس النواب لا على أساس التكتل النيابي وعدد الأعضاء بل على أساس الكفاءة والتخصص والعلمية في المجال المالي وان كان أكثر من عضو من نفس الكتلة لأهميتها وما ينعكس سلبا ويجابا على الموازنة العامة.
- ٢- نوصي مجلس الوزراء بتقديم مشروع الموازنة لمجلس النواب بالوقت المحدد ومحاولة حل كافة التعديلات وان تطلب حضور وزير المالية او أي وزير لتلافي التأخير الذي يسبب الصرف ١٢/١ مما ينعكس سلبا على المواطن.
- ٣- ندعو مجلس النواب الى مناقشة الحسابات الختامية في موعدها المحدد وعدم تأخيرها لسنوات وان اللجنة المالية تفقد جزء مهم وهو متابعة مشروع الموازنة الذي دققته خلال تشريع القانون.
- ٤- يجب ان يعطي مجلس النواب فرصة للتأثير الشعبي على الحكومة من خلال جعل المناقشة للحكومة او لوزارة وذلك من خلال النقل العلني والمباشر من واقع الجلسة البرلمانية

هوامش البحث

- ١ - ابن منصور، لسان العرب، المجلد السادس، الطبعة الأولى، دار المعارف القاهرة، بلا سنة، ص ٤٨٢٨-٤٨٢٩.
- ٢ - ابن منصور، مصدر سابق، ص ٣١١٢.
- ٣ - د عدنان حسين الخياط، د. مهدي سهر الجبوري د. واثق علي الموسوي، اقتصاديات الموازنة العامة، ج الأول، ط الاوای، دار الأيام، عمان، سنة الطبع ٢٠١٦، ص ٧٥٢.
- ٤ - د سعيد بن حمدان اللحياني، الموازن العامة في الاقتصاد الإسلامي، ط الأولى، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، ١٩٩٧، ص ٢٦.
- ٥ - د نور عدنان داخل الشمري، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقها في العراق دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٧.
- ٦ - د محمد علي حلاوي، مصطلحات إدارية مختارة، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢١.
- ٧ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٤ القسم ٢ منه.
- ٨ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ١٧ القسم ٢ منه.
- ٩ - جاء في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ المادة الأولى منه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)
- ١٠ - د سعاد محمد احمد شهاب، نظام المجلس ومدى تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٢٦.
- ١١ - د أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٩٦.
- ١٢ - د محمد محمد عبد المطلب، الأسس الدستورية لقوانين الموازنة، ط الأولى، مجلس النشر العالمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧، ص ٢١٧.
- ١٣ - د نور عدنان داخل، مصدر سابق، ص ٢٢.
- ١٤ - قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ نص المادة ٦٢ منه.
- ١٥ - د. كاظم السعيد، ميزانية الدولة، مطبعة الزهراء، بغداد، ١٩٥٠، ص ٢٩.
- ١٦ - د. عاد محمود القيسي، مصدر سابق، ص ٩٥.
- ١٧ - د نور عدنان داخل، مصدر سابق، ص ٢٥.
- ١٨ - د. عاد محمود القيسي، مصدر سابق، ص ٩٤.
- ١٩ - د جمال العمارة، مدخل الموازنة العامة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ١٣٥.
- ٢٠ - د خطار شبلي، علوم مالية وتشريع مالي، ط الخامسة، دار المنشورات الحقوقي، ١٩٩٤، ص ٩٤.
- ٢١ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٦٩ منه.
- ٢٢ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٧٣ منه.
- ٢٣ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٧٤ منه.

- ٢٤ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ الفقرة رابعا من المادة ٧٥ منه.
- ٢٥ - د نور الاسعد، اللجان النيابية في الهيئات التشريعية، المعد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٧، ص ١٤.
- ٢٦ - د عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، ط الأولى، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٠٨.
- ٢٧ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٩٣ منه.
- ٢٨ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٧٥ منه.
- ٢٩ - د سامي الاتروشي، دور الموازنة العامة في العراق، بيروت، ٢٠٠٨، ط الأولى، ص ٩.
- ٣٠ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١١٤ منه.
- ٣١ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١١٦ منه.
- ٣٢ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١١٥ منه.
- ٣٣ - موريس نخله، روجي البعلبكي، صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، ط الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٦١٩.
- ٣٤ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٣٧ منه.
- ٣٥ - د عادل الطبطبائي، جدول اعمال البرلمان دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ط الثالثة، ١٩٨٦، ص ١٥.
- ٣٦ - د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ط الأولى، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ٦٤٠.
- ٣٧ - د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥١٦.
- ٣٨ - قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ المادة ٢٠ منه.
- ٣٩ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٣١ منه.
- ٤٠ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٣٢ منه.
- ٤١ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٣٣ منه.
- ٤٢ - الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ٧٣ من.
- ٤٣ - قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المادة ٧ من القسم ٧ منه.
- ٤٤ - الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الفقرة ثالثا من المادة ٧٣ منه.
- ٤٥ - د هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين دور السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٧، ص ٣٠٢.
- ٤٦ - سندس جاسم شعيب، دراسة تحليلية لأسباب عدم إقرار الموازنة العامة، العراق، ٢٠١٤، ط الأولى، مطبعة المثلى، ص ١٠٢.
- ٤٧ - د قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط الأولى، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٢٥.
- ٤٨ - د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، ط الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٢٥.
- ٤٩ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٤ القسم ٧ منه.
- ٥٠ - د خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية والموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٤، ص ١١٣.
- ٥١ - د مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام- المالية العامة، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٩٢.
- ٥٢ - د محمد خالد المهاني، د محمد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٥، ص ٣٩٩.
- ٥٣ - دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ الفقرة ثانيا من المادة ٦٢ منه.
- ٥٤ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٣ القسم ٧ منه.
- ٥٥ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٣٠ منه.
- ٥٦ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٥ القسم ٧ منه.
- ٥٧ - د مجدي محمود شهاب، الاقتصاد العام المالية العامة، مصدر سابق، ص ٣٦٩.
- ٥٨ - جيهان حسن السيد احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٩.

- ٥٩ - د سعد بسيسو، موجز في علم المالية والتشريع المالي العراقي، مطبعة النقيض، بغداد، ١٩٥٠، ص ٩٣.
- ٦٠ - د مصطفى زيد أبو فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٤٥.
- ٦١ - د يونس احمد البطريق، د حامد عبد المجيد دراز، د سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة القسم الأول، الدار الجامعة ٢٠٠٠، ص ٨٣.
- ٦٢ - د حسين سلوم، المالية العامة القانون المالي والضريبي دراسة مقارنة، ط الأولى، دار الفكر اللبناني، بيروت، ١٩٩٠، ص ٢٣٦.
- ٦٣ - د عباس محمد نصر الله، مصدر سابق، ص ٧٣-٧٤.
- ٦٤ - د زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦٤.
- ٦٥ - د السيد عبد المولى، المالية العامة دراسة الاقتصاد العام مع الإشارة خاصة للمالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٦٧٤.
- ٦٦ - انتصار حسن عبد الله محبيد، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ٢١٠.
- ٦٧ - د نهى عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٢.
- ٦٨ - د غازي فيصل مهدي، د عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة، ط الثانية، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ١٨.
- ٦٩ - د علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي، ط الثانية، الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص ٧٧.
- ٧٠ - زكريا المرسي، مدى الرقابة على إجراءات السلطة الإدارية والسياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٣.
- ٧١ - جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط الثالثة، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ١٠١.
- ٧٢ - د يونس احمد البطريق، مصدر سابق، ص ٢٠١.
- ٧٣ - د يونس احمد البطريق، مصدر سابق، ص ٢٠٤.
- ٧٤ - محمد خالد المهياي، مصدر سابق، ص ٤٢١.
- ٧٥ - د إبراهيم محمد حسنين، اكرم الله إبراهيم محمد، حق السؤال البرلماني في النظام الدستوري، دار العارف، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٩٨.
- ٧٦ - دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الفقرة سابعاً/أ من المادة ٦١ منه.
- ٧٧ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٥٠ منه.
- ٧٨ - د سيروان زهاوي، النظام الرلماني، ط الأولى، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢٦٣.
- ٧٩ - دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الفقرة سابعاً/ب من المادة ٦١ منه.
- ٨٠ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٨٢ منه.
- ٨١ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٨٣ منه.
- ٨٢ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٨٤ منه.
- ٨٣ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المادة ٨٥ منه.
- ٨٤ - دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الفقرة سابعاً/ج من المادة ٦١ منه.
- ٨٥ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ لمادة ٦١ منه.
- ٨٦ - دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الفقرة ثامناً/أ من المادة ٦١ منه.
- ٨٧ - دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الفقرة ثامناً/ب من المادة ٦١ منه.
- ٨٨ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٦ القسم ١١ منه.
- ٨٩ - قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ المادة ٢١ منه.
- ٩٠ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٩ القسم ٩ منه.
- ٩١ - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، في المادة ٨ القسم ١١ منه.