

## إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي

### إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي

أ.م.د. سلمان حسين عبد الله / كلية الادارة والاقتصاد / قسم المحاسبة

م. سناء احمد ياسين / كلية الادارة والاقتصاد / قسم المحاسبة

### المستخلص

تستند الموازنة العامة لدولة العراق وما تمر به مراحلها الاربعة بدءاً من الإعداد والتنفيذ والرقابة عليها الى مجموعة من التشريعات من بينها قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة 2004 المعدل، وفي ضوء ذلك فإن دورة الموازنة العامة تواجه إخفاقات عدة بعضها ناجم عن القصور في التشريع المعتمد مما يؤثر بشكل أو بآخر على الموازنة العامة، والبعض الآخر ناجم عن عدم الالتزام بالتشريع مما يؤثر سلباً في المراحل التي تمر بها الموازنة العامة الامر الذي يستدعي دراستها وتوجيه الانتباه نحوها وتقديم المقترحات التي تسهم في معالجة ذلك للارتقاء بواقع الموازنة العامة.

وعليه، فإن البحث الحالي يقوم على أساس الفرضيتين الآتيتين:

الفرضية الاولى : تعود إشكالية الموازنة العامة الى قصور في التشريع العراقي المنظم للموازنة العامة.

الفرضية الثانية : ان إشكالية الموازنة العامة ناجمة عن الخلل المترتب عن عدم الالتزام بتطبيق التشريع العراقي المتعلق بالموازنة العامة بالشكل الصحيح عند انجاز المراحل التي تمر بها الموازنة العامة.

وتوصل البحث الى الآتي:

١- لعبت المتغيرات السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق منذ نشوء دولة العراق عام ١٩٢١ ولحد الآن دوراً كبيراً في إحداث تغييرات في الإطار التشريعي الذي يحكم دورة الموازنة العامة.

٢- غياب الإطار القانوني الذي يُعتمد عليه في انجاز المراحل المختلفة المتعلقة بالموازنة الاستثمارية، حيث لم يعط قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل الاهتمام الكافي بالموازنة الاستثمارية وكل ما يتعلق بالمرحل التي تمر بها دورة الموازنة الاستثمارية أسوةً بالموازنة التشغيلية.

٣- اتباع أسلوب موازنة البنود في إعداد الموازنة العامة تسبب في غياب الأهداف التي تستند اليها عملية إعداد وإقرار الموازنة العامة الامر الذي انعكس على اتساع حجم النفقات العامة وزيادتها من سنة لآخرى لاسيما النفقات التشغيلية، وهذا ما تم تأكيده من خلال تحليل بيانات الموازنة العامة الاتحادية للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ التي بقيت بدون أهداف واضحة ومحددة يتم إقرارها والابلاغ عنها ضمن قانون الموازنة العامة السنوي، كما انعكس على الرقابة على الموازنة العامة التي تجاهلت الاهتمام بالرقابة على مدى تحقيق الأهداف.

**المصطلحات الرئيسية للبحث/ الموازنة العامة – التشريع العراقي – دورة الموازنة العامة**



مجلة العلوم

الاقتصادية والإدارية

المجلد ٢٢ العدد ٨٧

الصفحات ٥٠٦-٥٢٧

# إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي

## المقدمة

تمثل الموازنة العامة وثيقة قانونية تعبر عن توجهات الحكومة واهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنوي تحقيقها خلال السنة المالية القادمة معبراً عنه ببيانات مالية لما ستقوم الوحدات الحكومية غير الهادفة للربح بانفاقه في سبيل تحقيق هذه الاهداف وما يتوقع تحصيله من ايرادات من مختلف مصادر الايراد.

وفي الوقت نفسه توصف الموازنة العامة بانها العمود الفقري للمحاسبة الحكومية، حيث يتولى المحاسب الذي يعمل في الوحدات الحكومية غير الهادفة للربح وفي ضوء التشريعات ذات الطابع المالي كقانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل انجاز دورة الموازنة العامة بدءاً من مرحلة الاعداد والتحضير للموازنة العامة التي يسعى المحاسب خلالها الى اعداد الموازنة العامة ووضع تقديراتها بطريقة تمكن من الوصول الى أسس موحدة تبني عليها عملية الاعداد بشكل يساهم في توحيد بياناتها بحيث تغطي الأنشطة المختلفة لجميع الوحدات الحكومية الفرعية وصولاً الى مستوى الدولة ككل، حتى تتمكن السلطة التشريعية من مناقشتها في ضوء أهداف الدولة المستقبلية وإقرارها شأنها في ذلك شأن بقية القوانين، وذلك لاضفاء الصفة القانونية على الموازنة العامة. ومن ثم يعود المحاسب ليتولى مسؤولية تنفيذ البيانات المخططة الواردة في الموازنة العامة من خلال الالتزام بالصرف في حدود التخصيصات المعتمدة بالنسبة للنفقات العامة واستلام الايرادات للانواع المحددة في الموازنة العامة نفسها والتقيد باعتماد نفس مسميات الحسابات الواردة في الموازنة العامة، وتنفيذ ذلك تتحول البيانات المخططة الى معلومات فعلية يجري الإبلاغ عنها من خلال التقارير المالية لمصلحة الاطراف ذات الصلة، وتكون هذه التقارير الأساس للرقابة على الموازنة العامة والمساءلة عن أية انحرافات عنها.

وفي ظل الوضع الحالي للتشريع العراقي المتعلق بالموازنة العامة الذي يلتزم به المحاسب عند انجاز دورة الموازنة العامة، فإن الموازنة العامة تعاني من قصور كبير تؤثر في انجاز مراحلها المختلفة بدءاً من الاعداد والتحضير انتهاءً بالرقابة على التنفيذ بعضها ناجم عن القصور في التشريع المعتمد مما يؤثر بشكل أو بآخر على الموازنة العامة، والبعض الآخر ناجم عن عدم الالتزام بالتشريع مما يؤثر سلباً في المراحل التي تمر بها الموازنة العامة الامر الذي يستدعي دراستها وتوجيه الانتباه نحوها وتقديم المقترحات التي تساهم في معالجة ذلك للارتقاء بواقع الموازنة العامة.

## المحور الاول / «منهجية البحث»

### ١- مشكلة البحث :- تتمثل بالآتي -

يشوب الموازنة العامة لدولة العراق اخفاقات عدة كالاختلاف في الموعد المحدد قانوناً لارسال الموازنة العامة الى مجلس النواب، وعدم تطبيق قاعدة وحدة الموازنة العامة، وعدم الالتزام بسنوية الموازنة العامة، والقصور في عملية تخطيط واعداد الموازنة العامة، والتعارض بين التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية والاساس المحاسبي المتبع بموجب التشريع، والقصور في الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها وما شابه ذلك، كلها امور تشكل حاجزاً يعرقل انجاز دورة الموازنة العامة بالشكل الصحيح سواء في مرحلة الاعداد والتحضير للموازنة العامة أو في مرحلة اقرارها أو مرحلة تنفيذها أو الرقابة عليها.

٢- أهمية البحث:- يستمد البحث الحالي أهميته من دراسة الموازنة العامة في العراق بعدها المحور الذي تدور في فلكه جميع الأنشطة الحكومية، فضلاً عن كونها احد التشريعات الملزمة للمحاسب الذي يعمل في الوحدات الحكومية غير الهادفة للربح، لا سيما مع المناشآت بضرورة اصلاح وتحسين شفافية الموازنة العامة ونظام الادارة المالية العامة.

### ٣- فرضية البحث:- يستند البحث الحالي الى فرضيتين أساسيتين هما:-

الفرضية الاولى: تعود إشكالية الموازنة العامة الى قصور في التشريع العراقي المنظم للموازنة العامة. الفرضية الثانية: ان إشكالية الموازنة العامة ناجمة عن الخلل المترتب عن عدم الالتزام بتطبيق التشريع العراقي المتعلق بالموازنة العامة بالشكل الصحيح عند انجاز المراحل التي تمر بها الموازنة العامة.

٤- هدف البحث:- يهدف البحث الحالي الى مناقشة وتحليل واقع الموازنة العامة في ظل التشريعات العراقية، وتشخيص الإشكالية المتعلقة بها من خلال بيان أوجه القصور الموجودة فيها في ظل الوضع الحالي للموازنة العامة، وتقديم التوصيات التي تنظم ملامح الاصلاح المقترح للموازنة العامة والتشريعات المنظمة.

٥- منهج البحث:- يعتمد البحث الحالي في اعداده على المنهج الاستقرائي وذلك من خلال دراسة واقع الموازنة العامة والتشريعات المنظمة لها للتعرف على أوجه القصور الموجودة فيها ومن ثم ايجاد الحلول اللازمة لمعالجة ذلك.

## إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي

٦- **محددات البحث**:- نظراً لتعذر الحصول على التقارير المالية السنوية على مستوى الدولة ككل للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣ متضمنة المكونات التي نصت عليها الفقرتين (٧-٨) من القسم (١١) - الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق - من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل والتي تعكس النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة للسنوات المذكورة آنفاً واستناداً لذلك فقد تمثلت محددات البحث بتحليل واقع الموازنة العامة من منظور التشريعات المنظمة للموازنة خاصة قانون الموازنة العامة الاتحادية السنوي لجمهورية العراق بالاعتماد على المعلومات المتاحة علناً والتي عرفتها الفقرة (٤٥) من القسم (٢) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل على أنها «المعلومات متاحة للدخول الآني من قبل أي شخص من عوام الناس، وهذا يشمل على سبيل المثال لا الحصر النشر في الجريدة الرسمية، أو في موقع الكتروني متاح الدخول اليه أو في جريدة واسعة الانتشار ومتاحة للجميع».

### المحور الثاني: الموازنة العامة لدولة العراق من منظور تاريخي

أعدت أول موازنة عامة للدولة في العراق سنة ١٩٢١ وذلك عند نشوء الدولة العراقية الحديثة وانتقال ادارة المالية العامة الى مسؤوليتها، إذ تم إعداد الموازنة العامة في حينها استناداً الى قانون أصول المحاسبات العثماني الصادر سنة ١٩١١ والتعليمات المالية التي اصدرتها سلطة الانتداب البريطاني في العراق آنذاك. ومع صدور الدستور العراقي سنة ١٩٢٥ (أو ما يعرف بالقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥) الذي أفرد الباب (٦) منه والمعنون بـ «الامور المالية» في مواده من المادة (٩٩) الى المادة (١٠٧) لامور تتعلق بمناقشة وإقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية والرقابة عليها، فقد أصبح إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها مستند الى أحكام الدستور العراقي وقانون أصول المحاسبات العثماني (السري)، (٢٠١٤:-).

وأستمر هذا الحال الى سنة ١٩٤٠ عندما صدر قانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ (الذي ألغي بموجبه قانون أصول المحاسبات العثماني) وأجريت على هذا القانون تعديلات عدة ليصبح منسجماً مع المتغيرات السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق لعقود طويلة من الزمن ليبلغ إجمالي التعديلات (١٣) تعديلاً (الزهاوي، ٢٠٠٨: ١٨-١٩) كان آخر هذه التعديلات قانون التعديل الثالث عشر لقانون أصول المحاسبات العامة المرقم بـ (٢٨) لسنة ١٩٤٠ رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٨، وعدّ هذا القانون وتعديلاته المرجع الوحيد الذي يستند اليه المحاسب الحكومي لكونه جامعاً لكافة القواعد والأسس التي يحتاجها المحاسب في عمله ليس فقط فيما يتعلق بالموازنة العامة فحسب، وانما في تنظيم حسابات الدولة في العراق (الصانغ، ١٩٨٩: ٢٧).

وفي الدستور العراقي الصادر في ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤، فقد أشارت الفقرة (هـ) من المادة (٦٩) الى أن من بين صلاحيات الحكومة (أي السلطة التنفيذية) هي «إعداد الميزانية<sup>(١)</sup> العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها» وكذلك الفقرة (و) «إعداد الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومي واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها» ([www.iraqja-iq/view83](http://www.iraqja-iq/view83)).

يلاحظ أن التشريعات المذكورة اعلاه تناولت بعض القضايا المتعلقة بالموازنة العامة بشكل مختصر الى أن صدر قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل الذي تناول الموازنة العامة بكل تفاصيلها، إذ نظم هذا القانون اسلوب إعداد الموازنة واجراءات متابعتها والرقابة عليها وصنف هذا القانون الموازنة العامة الى الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية وموازنة الوحدات الحكومية الاقتصادية الانتاجية الممولة ذاتياً (المعروفة سابقاً بوحدات القطاع الاشتراكي)، كما حدد مسؤولية كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة التجارة والبنك المركزي العراقي عن إعداد الأسس التفصيلية لإعداد الموازنة ودور كل من هذه الجهات في مرحلة إعداد الموازنة.

واستمر العمل بقانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل وقانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل عند إعداد الموازنة العامة لغاية ٢٠٠٣/٤/٩. أما المدة اللاحقة لهذا التاريخ، فإن سلطة الائتلاف المؤقتة لم تعلن عن أية تفاصيل تتعلق بالموازنة العامة لدولة العراق<sup>(٢)</sup> من ناحية كيفية إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها سوى تصريح سلطة الائتلاف المؤقتة بأن تخصيصات الموازنة

(١) دأبت التشريعات على اعتماد مصطلح الميزانية بدلا من مصطلح الموازنة على الرغم مما يحمله كل مصطلح من معنى مغاير لمعنى المصطلح الآخر، وعلى الرغم من توصية المؤتمر العربي الخامس للعلوم الادارية المنعقد في الكويت خلال سبعينيات القرن الماضي باعتماد مصطلح الموازنة للتعبير عن المبالغ المخططة للمدة المقبلة، الا ان غالبية التشريعات العراقية بقيت تعتمد مصطلح الميزانية للاشارة الى الموازنة الى حين صدور قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل الذي اخذ بهذه التوصية باعتماد مصطلح الموازنة. (الصانغ، ١٩٨٩: ٣٩).

(٢) خلال المرحلة السابقة لاعلان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وعلى الرغم من تعيين مجلس الحكم الانتقالي وامتلاكه صلاحيات تشريعية وتنفيذية الا ان جميع قراراته مرتبطة بموافقة سلطة الائتلاف المؤقتة كونه يمتلك حق الفيتو وما يؤكد ذلك اصدار قوانين بتسمية أمر سلطة الائتلاف المؤقتة.

## إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي

العامة للمدة المتبقية من سنة ٢٠٠٣ هي ستة مليارات دولار وان الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٤ هي عشرين مليار دولار (الجزراوي، ٢٠٠٥: ٢)

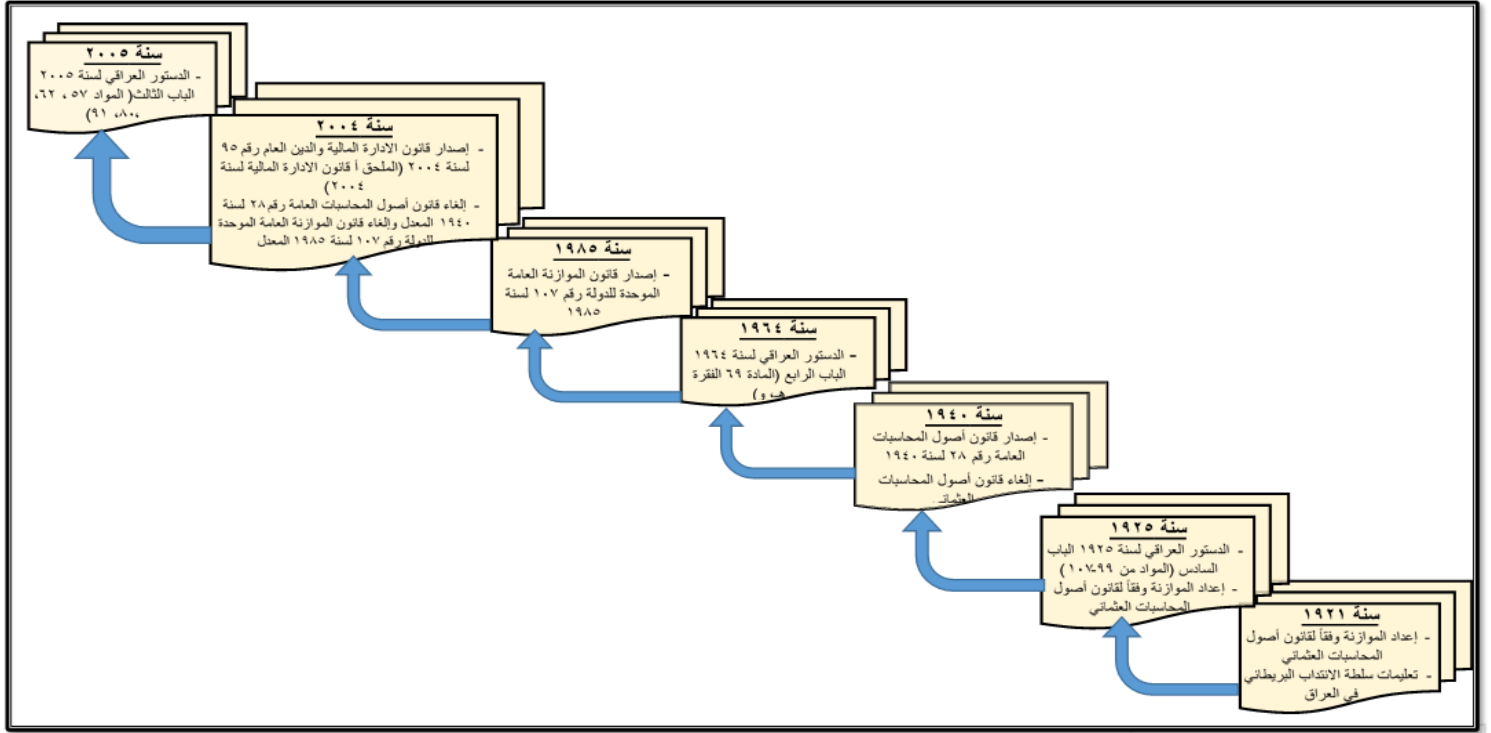
وأعقب ذلك صدور قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة والذي تضمن أمرين هامين، الاول هو أن هذا القانون أفرد الملحق (أ) المعنون - قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ - لأمور عدة اهمها ما يتعلق بدورة الموازنة العامة واعداد التقارير المطلوبة لغرض زيادة امكانية الاعتماد وشفافية عمليات الموازنة. والامر الثاني هو إيقاف العمل بقانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل وقانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل.

أما الدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول سنة ٢٠٠٥ فقد تطرق الى الموازنة العامة بشكل مختصر وفي مواد متفرقة تراوحت بين تحديد صلاحية مجلس الوزراء بتقديم مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة الى مجلس النواب، وحصر صلاحية مجلس النواب بمناقشة وإقرار الموازنة العامة وإجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، فضلاً عن أمور اخرى سيتم تناولها ضمن المحور الثالث من البحث الحالي.

واخيراً يمكن تلخيص ما تقدم من خلال الشكل (١) الذي ينضج من خلاله ان التشريعات المنظمة للموازنة العامة - سواء من ناحية الاعداد ، أو الإقرار، أو التنفيذ، أو الرقابة على التنفيذ- تعرضت للتعديل مرات عدة سواء من خلال تعديل التشريع ذاته أو الغائه وإحلال تشريع آخر محله وبما يتلائم مع المتغيرات الاقتصادية والسياسية التي مر بها العراق منذ سنة ١٩٢١ ولحد الآن. وعليه فأن المحور الاتي سينتاول دورة الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي النافذ المتمثل بالدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول سنة ٢٠٠٥ وقانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

شكل (١)

أبرز التشريعات المنظمة للموازنة العامة في العراق من الناحية التاريخية

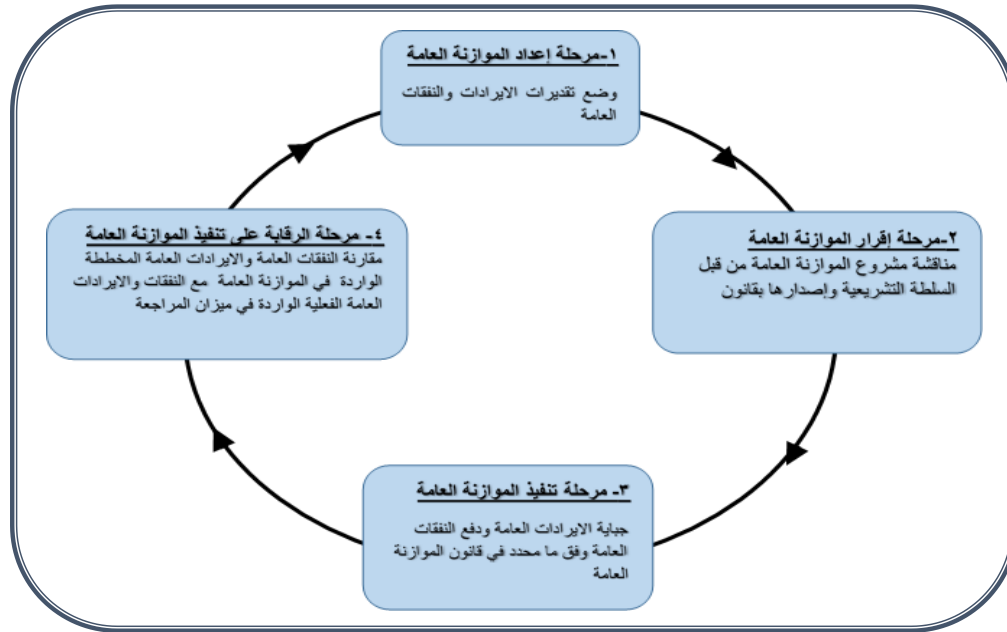


المصدر : إعداد الباحثان

## المحور الثالث: دورة الموازنة العامة لدولة العراق

تمثل دورة الموازنة العامة مجموع المراحل التي تمر بها الموازنة العامة بدءاً من مرحلة إعداد الموازنة العامة، وتليها مرحلة إقرار الموازنة العامة (أو اعتماد) الموازنة العامة، ثم مرحلة تنفيذ الموازنة العامة، وأخيراً مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة (حماد والبحر، ١٩٩٠: ٩٣). وكما موضح في الشكل (٢) فإن هذه المراحل الأربعة تتصف بالاستمرار والتكرار بشكل دوري فما تكاد تنتهي دورة أمدها سنة مالية كاملة إلا وتبدأ سنة جديدة ودورة جديدة. فضلاً عن التداخل فيما بين الدورات المتعاقبة، ففي الوقت الذي تقوم فيه الوحدات الحكومية بإعداد موازنة السنة المالية القادمة، فأنها تتولى تنفيذ موازنة السنة المالية الحالية، وفي الوقت نفسه تفرض رقابة (قد تكون سابقة أو لاحقة) على تنفيذ الموازنة العامة، فضلاً عن قيام جهات معينة كديوان الرقابة المالية بتدقيق نتائج تنفيذ موازنة السنة المالية السابقة. وعلى هذا الأساس أُطلق على هذه المراحل الأربعة بـ «دورة الموازنة العامة».

شكل (٢) دورة الموازنة العامة



المصدر: إعداد الباحثان بالاعتماد على (حماد والبحر، ١٩٩٠: ٣٢)

ويمكن استعراض المراحل الأربعة لدورة الموازنة العامة في ضوء التشريع العراقي النافذ المتمثل بالدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الأول سنة ٢٠٠٥ و قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل من خلال الآتي:-

١- **مرحلة إعداد الموازنة العامة** :- تتضمن هذه المرحلة حصر احتياجات جميع الوحدات الحكومية غير الهادفة للربح بدءاً من الوحدات الحكومية الفرعية الواقعة في ادنى السلم الإداري للدولة صعوداً الى الوزارات ثم على مستوى الدولة ككل (أي تحديد النفقات العامة المتوقعة للسنة المالية القادمة)، وكذلك حصر الإيرادات ومصادر التمويل الأخرى المتوقعة على مستوى الدولة ككل خلال السنة القادمة واللازمة لتسديد النفقات العامة. وقد حددت الفقرات (٢-٧) من القسم (٦) اعداد الميزانية- من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل بعض خطوات إعداد الموازنة العامة وفق جهات محددة مسؤولة عن انجازها وبتوقيعات زمنية معينة وعلى النحو الآتي:- (قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥، ٢٠٠٤: الفقرات ٢-٧)

أ- خلال شهر أيار من كل سنة يتولى وزير المالية إعداد تقرير عن أولويات السياسة المالية للدولة، يستعرض فيه الإطار العام للملامح الرئيسية لما ستكون عليه السياسة المالية والاقتصادية للدولة للسنة المالية القادمة لاسيما الحد الإجمالي المقترح للانفاق العام وحدود كل وحدة انفاق والإيرادات العامة ومدى تأثرها بالأوضاع المحلية والعالمية. ويتم إعداد هذا التقرير بالاستعانة بالمختصين من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ووزارة التجارة والبنك المركزي العراقي (الشباني، ٢٠١٠: -)، ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء لمناقشته والمصادقة عليه، ويرفق معه مشروع الحسابات الختامية للدولة للسنة المالية السابقة والمستجدات التي طرأت على الموازنة العامة للسنة المالية الحالية.

ب- في ضوء الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها خلال السنة المالية القادمة ونتائج تقرير أولويات السياسة المالية للدولة، يتولى وزير المالية وبالتعاون مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي خلال شهر حزيران من كل سنة إعداد (تعليمات إعداد الموازنة العامة) للسنة المالية القادمة وتعميمها على جميع الوزارات والوحدات الحكومية، تتضمن هذه التعليمات الأسس التفصيلية لوضع تقديرات الموازنة العامة بشقيها الإيرادات والنفقات العامة والتأكيد على مراعاة الترشيح وضغط النفقات والقضاء على مظاهر الإسراف والتبذير وعدم إضافة أية نفقة جديدة غير مبررة. ويرفق مع هذه التعليمات الاستثمارات المعتمدة في حساب وتنظيم تقديرات الموازنة العامة والجدول الزمني لمناقشة تقديرات كل وزارة ووحدة حكومية غير مرتبطة بوزارة مع وزارة المالية (الأتروشي، ٢٠٠٨: ٦).

ج- خلال شهر تموز من كل سنة، تبدأ الوزارات والوحدات الحكومية غير المرتبطة بوزارة (في ضوء تعليمات إعداد الموازنة العامة) بإعداد تقديرات النفقات والإيرادات العامة المتوقعة للسنة المالية القادمة، وتتوقف عملية تقدير النفقات والإيرادات العامة على عوامل متعددة أهمها (الهامي والسقا، ٢٠٠٩: ٨٧ بتصريف) :-

❖ نتائج أنشطة السنوات السابقة ويتم ذلك من خلال دراسة النفقات والإيرادات العامة الفعلية للسنوات السابقة واستبعاد المبالغ غير العادية وغير المتكررة.

❖ التغيير الحاصل في الأنشطة الحكومية خلال السنة المالية الحالية.

❖ الاسترشاد بالتشريعات ذات الأثر المالي الصادرة خلال السنة الحالية.

❖ الظروف المستقبلية المحتملة خلال السنة القادمة التي تعد عنها الموازنة.

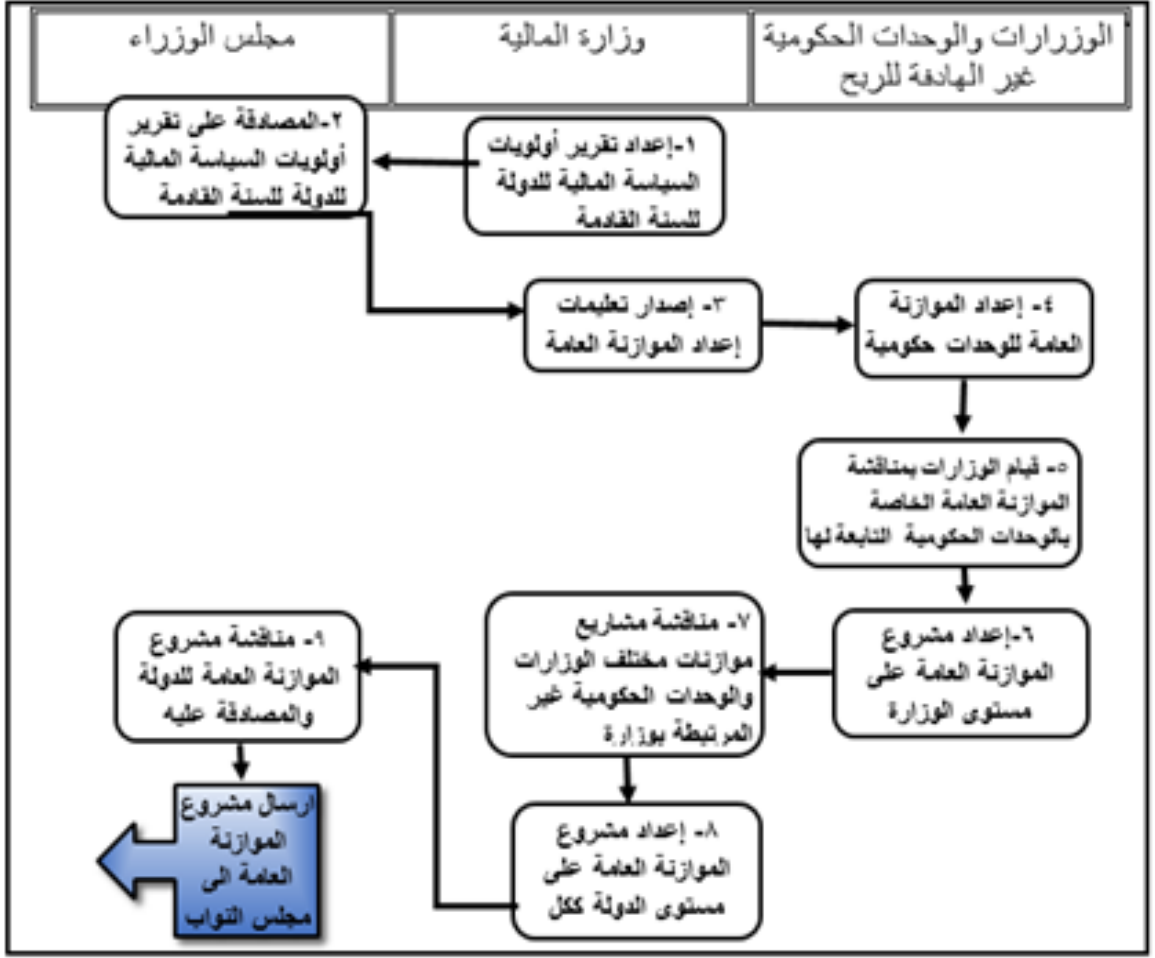
❖ التوجيهات الواردة في تعليمات إعداد الموازنة العامة المستلمة من وزارة المالية.

وتبدأ عملية تقدير النفقات والإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة من الوحدات الحكومية الفرعية الواقعة في أدنى السلم الإداري للدولة صعوداً إلى المديرية العامة التي تقوم بمناقشة الموازنة مع الوحدات الفرعية التابعة لها وتوحيدها مع موازنة المديرية العامة وأرسالها إلى الوزارة المختصة التي تقوم بدورها بمناقشة الموازنة العامة مع المديرية التابعة لها وتوحيدها مع موازنة ديوان الوزارة وأرسالها إلى وزارة المالية (الصابري، ١٩٩٨: ٢٣).

بعد ذلك تجمع دائرة الموازنة في وزارة المالية موازنات مختلف الوزارات والدوائر الحكومية غير المرتبطة بوزارة ودراساتها للتأكد من أن المبالغ والحسابات الواردة في الموازنة متفقة مع ما جاء في تعليمات إعداد الموازنة العامة ومناقشتها مع تلك الجهات على وفق الجدول الزمني المحدد للمناقشة للوصول إلى أرقام متفق عليها تدخل ضمن مشروع متكامل يسمى بـ (مشروع الموازنة العامة) (الصابري، ١٩٩٨: ٢٤).  
د- في شهر أيلول من كل سنة، تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة بصيغته النهائية وتقديمه إلى مجلس الوزراء لمناقشته وأجراء أية تعديلات ضرورية لتصبح الموازنة العامة منسجمة مع اتجاهات السياسة العامة واهداف الدولة للسنة المالية القادمة. وبعد ذلك تتم مصادقة مجلس الوزراء على مشروع الموازنة العامة وأرساله إلى مجلس النواب

يمكن تلخيص خطوات إعداد الموازنة العامة والجهات ذات العلاقة من خلال الشكل (٣) الذي يتضح من خلاله أن مرحلة إعداد الموازنة العامة تتضمن خطوات وتستغرق وقتاً طويلاً لحد ما واشتراك جهات عدة في عملية الإعداد، ويعزى سبب ذلك إلى أمرين، الأول أهمية مرحلة إعداد الموازنة العامة لما لها من تأثير في بقية مراحل دورة الموازنة العامة حيث كلما كان الإعداد جيداً سهلت عملية إقرار الموازنة العامة وتنفيذها بالشكل الصحيح وتقليل المعوقات التي تبرز أثناء التنفيذ إلى أدنى حد ممكن الأمر الذي ينعكس على نتائج الرقابة على الموازنة العامة. أما الأمر الثاني فهو يتعلق بالجانب السلوكي للموازنة العامة، حيث أن الموازنة العامة بعد إقرارها من قبل مجلس النواب ستصبح قانوناً وسينعكس ذلك على تقبل جميع الوحدات الحكومية (بدءاً من الوزارات وانتهاءً بالوحدات الحكومية الفرعية) لتنفيذ هذا القانون لأنها اسهمت في عملية إعداده وليس مفروضاً عليها من الجهات العليا.

شكل (٣)  
خطوات إعداد الموازنة العامة والجهات المختصة بذلك



المصدر: إعداد الباحثان بالاستفادة من (عصفور، ٢٠٠٩: ٨٧)

٢- مرحلة إقرار الموازنة العامة :- يعد إقرار الموازنة العامة من صلاحية مجلس النواب حصراً بوصفه الجهة التشريعية المسؤولة عن إقرار القوانين ومن بين ذلك قانون الموازنة العامة السنوي، فضلاً عن كونه الجهة الوحيدة التي لها حق مساءلة السلطة التنفيذية عن جميع أعمالها. حيث أنه في ١٠ تشرين الأول (٣) يفترض ان يصل مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب عملاً بمضمون الفقرة (٢) من القسم (٤) وكذلك الفقرة (٧) من القسم (٦) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، ويتولى رئيس مجلس النواب إحالة مشروع الموازنة العامة الى اللجنة المالية واللجنة الاقتصادية لدراسته من كافة جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية واقتراح اجراء التعديلات ان تطلب الامر ذلك، وبعد ذلك تتم القراءة الاولى لمشروع الموازنة العامة في مجلس النواب ويطلب من اعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم حول مشروع الموازنة العامة الى اللجنة المالية (الاتروشي، ٢٠٠٨: ٩). ثم تقدم اللجنة المالية تقريرها حول مشروع الموازنة العامة مبيّنة فيه أبرز المشاكل والمعوقات التي واجهت اللجنة والتعديلات التي تمت على مشروع الموازنة عملاً بمضمون الفقرة (٣) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل وكذلك الفقرة (٢) من المادة (٦٢) من الدستور العرقي الصادر في ١٣/ تشرين الاول ٢٠٠٥ الذي خول مجلس النواب صلاحية «اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مبالغهما) أما بالنسبة لحالة زيادة اجمالي مبالغ النفقات فإن المادة المذكورة أكدت على ان يتم الاقتراح على مجلس الوزراء لزيادة اجمالي مبالغ النفقات.

(٢) تم تثبيت التاريخ وفقاً لما ورد في الفقرة (٧) من القسم (٦) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل رغم انه مختلف عما ورد في الفقرة (٢) من القسم (٤) من نفس القانون.

ويمكن أن يعزى سبب عدم تخويل مجلس النواب صلاحية زيادة اجمالي النفقات العامة الى احد الميررات الآتية:- ([www.moqatel.com/openshare/Behoth/Ektesad8/Mezania](http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Ektesad8/Mezania))  
[X] قد يطالب أعضاء مجلس النواب بزيادة النفقات العامة ليس بدافع تحسين الخدمات المقدمة لإفراد المجتمع وانما لتحقيق مكاسب انتخابية.

[X] طالما ان الموازنة هي تعبير عن البرنامج الذي تسعى السلطة التنفيذية لتحقيقه، فإن من الاجدر ان تترك لها عملية تقدير النفقات والايرادات.

[X] يؤثر تعديل أرقام النفقات أو الإيرادات العامة في التوازن الاقتصادي وعليه فإن من الضروري أن يتم إعادة النظر في مبلغ زيادة النفقات العامة من قبل السلطة التنفيذية لإبقاء حالة التوازن قائمة.

لذا ينبغي موافقة السلطة التنفيذية على زيادة النفقات العامة وان يتم ذلك من قبلها. كما تقدم اللجنة الاقتصادية هي الاخرى تقريرها المتعلق بالدراسة والتحليل للجوانب الاقتصادية للموازنة ولاسيما النفقات الاستثمارية. ثم تقرأ القراءة الثانية في مجلس النواب وهي الجلسة المخصصة للمناقشة وبحضور ممثلين عن وزارة المالية، وتستغرق جلسات عدة وفي القراءة الثالثة والاخيرة لمشروع قانون الموازنة يتم التصويت عليها مادة مادة وبأغلبية أعضاء المجلس (الزهاوي، مصدر سابق: ٥٩).

ومن الجدير بالذكر أن المادة (٥٧) من الدستور العرفي الصادر في ١٣/ تشرين الاول ٢٠٠٥ قد أكدت أهمية مرحلة إقرار الموازنة من خلال التأكيد على عدم انتهاء الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة . عليها الموافقة بعد العامة الا

وبعد إقرار الموازنة العامة يصبح مشروع الموازنة العامة قانون يسمى « قانون الموازنة العامة السنوي » لسنة المالية القادمة، ثم يرسل الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه شأنه في ذلك شأن بقية التشريعات، ومن ثم يُنشر في الجريدة الرسمية ليصبح هذا القانون نافذاً اعتباراً من ١/١ من السنة المالية القادمة.

**٣- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة :-** بعد إقرار الموازنة العامة من قبل مجلس النواب وصدورها بقانون، تقع مسؤولية تنفيذ الموازنة العامة على عاتق وزارة المالية التي تتولى طبع وتوزيع الموازنة العامة على مختلف الوزارات والوحدات الحكومية غير المرتبطة بوزارة كل فيما يخصه من أجزاء (الصابري، ١٩٩٨: ٢٤) مع اصدار تعليمات تسمى «تعليمات تنفيذ الموازنة العامة» والتي يُستند في أعدادها الى قانون الموازنة العامة السنوي والقوانين ذات الصلة التي تخول وزير المالية صلاحية اصدار هذه التعليمات. وعندها يصبح قانون الموازنة العامة وتعليمات تنفيذ الموازنة ملزمة التنفيذ اعتباراً من ١/١ من السنة المالية المختصة ووفق الآلية الآتية:- (قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥)، ٢٠٠٤: القسم (٩))

أ- لا يجوز الصرف على أي حساب ما لم يرصد له تخصيص في الموازنة العامة، كما لا يجوز استخدام التخصيصات في غير الاغراض التي أعمدت من اجلها.

ب- عدم الالتزام بعملية صرف تزيد عما مخصص في الموازنة العامة.  
ج- تستخدم التخصيصات المعتمدة والمصادق عليها في قانون الموازنة العامة السنوي لغاية ٣١/ كانون الاول من السنة المالية.

د- يجب قيد جميع الإيرادات المستلمة في الحسابات المختصة ولا يجوز تنزيل جزء من النفقات أو كلها من الإيرادات وقيد الصافي إيراداً، بل يقتضي ايداع كافة الإيرادات من مختلف مصادرها في الحساب الجاري الخاص بالوحدة الحكومية لدى البنك ولا يجوز التصرف بها أو الاحتفاظ بجزء منها في صندوق الوحدة الحكومية بأية حال من الاحوال (وزارة المالية، ٢٠١٣: القسم (١)- الفقرة (٣)).

هـ- قيام مختلف الوحدات الحكومية بإعداد ميزان المراجعة الشهري مبيناً فيه مقدار التخصيصات المعتمدة المحددة للوحدة ومقدار المبالغ التي تم صرفها من تلك التخصيصات وكذلك مقدار الإيرادات المستلمة حسب مصادر تحصيلها، وتقديمه الى دائرة المحاسبة في وزارة المالية في موعد لا يتجاوز ١٠ أيام من الشهر التالي (وزارة المالية، ٢٠١٣، القسم (١) - الفقرة (١)).

**٤- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :-** تتم الرقابة على الموازنة العامة من قبل أطراف عدة قد تكون:-

أ.داخلية ممثلة في شعبة التدقيق الداخلي الذي يتولى اجراء الرقابة السابقة للصرف للتحقق من أن عملية الصرف تتم وفقاً للقوانين والتعليمات ذات الصلة أو قد تكون رقابة لاحقة للصرف للتأكد من سلامة تنفيذ عمليات الصرف وصحة تثبيتها في السجلات المحاسبية (حماد والبحر، ١٩٩٠: ١٠٢).

ب.خارجية تجرى من قبل ديوان الرقابة المالية أو دائرة المفتش العام أو رقابة مجلس النواب. وأياً ما كانت كانت الجهة القائمة بعملية الرقابة على الموازنة العامة فانها لاتخرج عن النطاق التقليدي المرتكز على التحقق من سلامة التصرف بالمال العام واستخدامه في الاغراض المحددة له حصراً ومدى التزام الوحدات الحكومية بتنفيذ الموازنة العامة على وفق ما جاء في قانون الموازنة العامة السنوي وتعليمات تنفيذ الموازنة، مع تجاهل النجاح أو الاخفاق في أداء الخدمات العامة أو مدى تحقيق البرامج والانشطة لاهدافها.



استناداً لما تقدم يمكن القول أن انجاز المراحل الاربعة لدورة الموازنة العامة ضمن مدد زمنية مختلفة يترتب عليه تكبد الدولة تكاليف كبيرة الا ان المنافع المتحققة منها ستفوق هذه التكاليف اذا ما تم الاخذ بنظر العناية المتطلبات المستقبلية المتوقعة خلال السنة القادمة والاستعداد المسبق لها وكذلك معرفة الإيرادات العامة التي ستحصل والنفقات العامة التي ستفق ومن ثم الحفاظ على المال العام واستغلاله بالشكل الصحيح وبما يتوافق مع التشريعات النافذة المتعلقة بالموازنة.

### المحور الرابع: التشريع العراقي وإشكالية الموازنة العامة: مدخل تحليلي

تواجه عملية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها في ظل الوضع الحالي للتشريع العراقي لاسيما تطبيق قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل تناقضات عدة، وقبل الولوج في عرض هذه التناقضات لابد من توضيح بعض الثغرات الموجودة في هذا القانون بعدة التشريع الأساس الذي يستند اليه المحاسب في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها في الوحدات الحكومية العراقية ولاسيما بعد ان ألغى هذا القانون قانون أصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل وقانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ المعدل، من هذه الثغرات استخدام تعابير مختلفة للإشارة الى المفهوم نفسه وكذلك ما يتعلق بعدم اختيار المصطلحات الصحيحة (الملائمة) في المكان المناسب عند صياغة القانون.

فمن ناحية استخدام تعابير مختلفة للإشارة الى المفهوم نفس ، فإذا كان أحد فوائد تحكم التشريع في المحاسبة الحكومية هو توحيد المصطلحات المالية والمحاسبية المستخدمة فكيف الحال مع اختلاف مسيات المفهوم نفسه في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، وبالرجوع الى القانون المذكور يتضح أنه ورد فيه تعابير مختلفة للإشارة الى المفهوم نفسه وكما يعرضها الجدول (١) على سبيل المثال وليس الحصر :-

جدول (١) المفاهيم الواردة في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل والمصطلحات المذكورة في القانون بشكل مرادف لها

المصدر: بالاعتماد على ما ورد في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

| الملاحظات   | المصطلح المستخدم بشكل الخاطئ كما ورد في القانون وعدد مرات ذكره في القانون |  | المصطلح الصحيح وعدد مرات ذكره في القانون |                                |
|---|---|--|--|--------------------------------|
|   | التكرار   | المصطلح  | التكرار                                  | المصطلح                        |
| التخصيصات تمثل تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للصراف في حدودها ووفق الاغراض المحددة في الموازنة العامة، في حين ان المخصصات حددها الدليل المحاسبي الصادر من وزارة المالية بانها المبالغ التي يتقرر دفعها للموظفين من منتسبي الوحدة الحكومية وفق القوانين والانظمة والتعليمات المرعية كمخصصات الخطورة ومخصصات السكن ومخصصات المنصب وغير ذلك (وزارة المالية، ٢٠١٣: ١١٢) | ٥ مرات  | المخصصات   | ٧ مرات                                   | التخصيصات                      |
| الموازنة هي خطة مستقبلية تتضمن مبالغ تقديرية، بينما الميزانية هي كشف بالمركز المالي وتتضمن مبالغ فعلية لأرصدة الموجودات والمطلوبات وحقوق الملكية الخاصة بشركة أو وحدة معينة.  | ٩٤ مرة  | الميزانية  | ٧٠ مرة                                   | الموازنة                       |
| يمثل ديوان الرقابة المالية التسمية المحددة للوحدة الحكومية المكلفة بالرقابة على المال العام أينما وجد وتدقيقه والذي ينظم عمله قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، وليست التسميات الاخرى التي أوردها قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.   | ٤ مرات  | ديوان الرقابة المالية<br>ديوان الرقابة المالية العالي<br>ديوان الرقابة العليا<br>هيئة الرقابة المالية<br>هيئة الرقابة المالية العليا | ---                                      | ديوان الرقابة المالية الاتحادي |

أما من ناحية عدم اختيار المصطلحات الصحيحة (الملائمة) في المكان المناسب عند صياغة القانون، فإن الجدول الآتي يوضح ذلك على سبيل المثال لا الحصر:-

جدول (٢)

المصطلحات المستخدمة في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) المعدل في غير مكانها الصحيح

| المصطلح الوارد في القانون بشكل خاطئ                   | المصطلح الصحيح الذي يفترض أن يكون              | الموقع الذي ورد فيه المصطلح ضمن القانون  |
|---|--|--|
| إعادة التخصيص   | المنافسة                                       | الفقرة (٣٦) من القسم (٢)   |
| القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٤٠ بشأن مبادئ المحاسبة العامة | قانون أصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ | الفقرة (٤) من القسم (١٥)   |
| قانون الموازنة الحكومية الموحدة                       | قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة           | الفقرة (٤) من القسم (١٥)   |
| موازنة  | رصيد   | الفقرة (٨) من القسم (٢)<br>الفقرة (١٤) من القسم (٤)  |
| موازنين   | أرصدة  | الفقرة (٣٨) من القسم (٢)   |
| الخزينة   | الموازنة                                       | الفقرة (٤) من القسم (٤)<br>البند (ب) - الفقرة (٤) من القسم (٤)<br>البند (ر) - الفقرة (٧) من القسم (٤)<br>البند (خ) - الفقرة (٨) من القسم (٤) |
| ميزانية   | أرصدة  | الفقرة (٨) من القسم (٢)<br>الفقرة (٢) من القسم (٥)<br>البند (ت) - الفقرة (٤) من القسم (٥)<br>الفقرة (٥) من القسم (٥)                         |
| اعداد خطة راس المال                                   | اعداد الموازنة الاستثمارية                     | الفقرة (٢) من القسم (٦)  |
| نفقات راس المال                                       | النفقات الاستثمارية                            | الفقرة (٢) من القسم (٦)<br>البند (ب) - الفقرة (٨) من القسم (٩)   |
| مصاريق راس المال                                      | النفقات الاستثمارية                            | البند (ج) - الفقرة (٤) من القسم (٩)<br>البند (أ) - الفقرة (٨) من القسم (٩)   |
| تخصيص الاموال من راس المال..                          | تخصيص الاموال من النفقات الاستثمارية ...       | البند (ب) - الفقرة (٨) من القسم (٩)  |

المصدر: تم اعداد الجدول بعد قراءة النص الانجليزي ومقارنته بالنص المترجم للغة العربية لقانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل الذي اصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة .

أما من ناحية التناقضات المتعلقة بالموازنة العامة والموجودة في التشريعات النافذة، فإنها تتمثل بالآتي:-

١- تعريف الموازنة :- فقد ظهر تناقض ضمن قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل من ناحية تعريف الموازنة ، إذ عُرِفَت الموازنة ضمن الفقرة (٤) من القسم (٢) - التعاريف- من القانون المذكور على انها «برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والصفات العينية للحكومة». بينما تعود الفقرة (١٧) من ذات القسم لتعرف الموازنة الفدرالية على انها «تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية».

أي ان التعريف الاخير يشير الى ان الموازنة تتضمن جانب الإيرادات والواردات فقط واللذين لهما المعنى نفسه وتجاهل الجانب الآخر المتمثل بالنفقات العامة.

٢- الجهة المخولة قانوناً صلاحية إرسال مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب:- بعد مناقشة مجلس الوزراء لمشروع الموازنة العامة والمصادقة عليه، يتم إرساله الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره وهذا ما نصت عليه الفقرة اولاً من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول/ ٢٠٠٥ (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة... الى مجلس النواب لإقراره)، وكذلك الفقرة ثالثاً من المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ التي أشارت الى ان من بين مهام مجلس الوزراء اعداد مشروع قانون الموازنة العامة وتقديمها الى مجلس النواب، ولكن الفقرة ثانياً من القسم (٤) - احكام عامة- من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل تشير الى ان (تقدم من قبل وزير المالية.. الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه) وكذلك ما تؤكد الفقرة سابعاً من القسم (٦) - اعداد الميزانية - من ذات القانون التي تتضمن أن يقدم وزير المالية الموازنة العامة الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة عليها.

٣- الاختلاف في تحديد الموعد المحدد قانوناً لإرسال الموازنة العامة الى مجلس النواب:- حيث ان هناك اختلافاً بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل من ناحية الموعد المحدد لإرسال مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب، فقد بينت الفقرة ثانياً من القسم (٤) - احكام عامة - من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل ان يتم إرسال الموازنة العامة الى مجلس النواب في ١٠ تشرين الثاني للموافقة عليها، ثم تعود الفقرة سابعاً من القسم (٦) - اعداد الميزانية - من ذات القانون لتشير الى ان تقدم الموازنة الى مجلس النواب في ١٠ تشرين الاول.

٤- الموازنة العامة وعدم تطبيق قاعدة وحدة الموازنة العامة:- الأصل في الموازنة العامة هو اتباع قاعدة وحدة الموازنة والتي تقضي بأن تدرج النفقات العامة والإيرادات العامة المخططة في وثيقة واحدة شاملة تمكن السلطة التشريعية من التعرف على النفقات والإيرادات العامة على مستوى الدولة ككل مما يساعدها في تحليل ودراسة العلاقة بين عناصرها المختلفة وتحديد مجالات المناقشة والتخفيض فيها.

ولكن عند الرجوع الى كل من:-

❖ الباب الثالث (السلطات الاتحادية) من الدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول/ ٢٠٠٥ الذي أشارت الفقرة ثالثاً من المادة (٩١) منه الى ان من بين صلاحيات مجلس القضاء (اقترح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها).

❖ المادة (١٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي أشارت الى ان (للمجلس موازنة خاصة تحدد بالتنسيق مع الجهات المالية المختصة وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة).

وعليه، فإن من بين الاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب والمشار إليها في الفقرتين رابعاً وخامساً من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هي (المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء ، والمصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانته).

ومن هذا المنطلق فإن إعداد موازنة لمجلس القضاء ومجلس النواب والمصادقة عليها بشكل مستقل عن الموازنة العامة للدولة يترتب عليها النتائج الآتية:-

أ- الازدواجية في صلاحية تقديم الموازنة العامة الى مجلس النواب، حيث ان قيام مجلس القضاء ومجلس النواب بتقديم الموازنة الخاصة بكل منهما الى مجلس النواب للمصادقة عليها يتعارض مع صلاحية مجلس الوزراء المحددة في الفقرة أولاً من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول/ ٢٠٠٥ التي تضمنت ان صلاحية الاخير تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره.

ب- تعارض مع قاعدة شمولية الموازنة العامة التي أكد عليها القسم (١) من الملحق أ من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ عندما نص على (ان تشمل الموازنة كل المؤسسات والدوائر الحكومية التي تقوم بعمليات حكومية وان تقدم الموازنة فكرة متماسكة ومتكاملة عن عملياتها وفكرة اجمالية عند التصويت عليها .....). بمعنى آخر ان عملية اعداد موازنة لمجلس القضاء ومجلس النواب بشكل مستقل عن الموازنة العامة للدولة سيجعل من مشروع الموازنة العامة الذي تعدّه وزارة المالية بعد اكمال المناقشات مع الوزارات المختلفة مشروعاً غير متكامل على مستوى الدولة ككل لعدم ادراج موازنتي مجلس القضاء ومجلس النواب ضمنه، بل على العكس من ذلك ستكون موازنة هاتين الجهتين مفروضة على وزارة المالية بعد إقرارها بشكل مستقل من قبل مجلس النواب وإدراجها ضمن قانون الموازنة العامة للدولة.

ج- كما تمت الإشارة سابقا الى ان مجلس النواب خُوّل بموجب الدستور العراقي الصادر في ١٣ تشرين الاول/ ٢٠٠٥ صلاحيات اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، وان إعداد موازنة لكل من مجلس القضاء ومجلس النواب بشكل مستقل عن الموازنة العامة للدولة سيترتب عليه ان تكون موازنتي هاتين الجهتين خارج إطار المناقلة والتخفيض لانهما أُقرت بمعزل عن الموازنة العامة للدولة. وما يؤكد ذلك قيام مجلس النواب بإقرار موازنة مجلس النواب وموازنة مجلس القضاء والمحكمة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ خلال قراءته الاولى لها وذلك في تشرين الثاني ٢٠١٢ ([www.aliraqnews.com/index.php](http://www.aliraqnews.com/index.php))، في حين ان الموازنة العامة للدولة ككل لسنة ٢٠١٣ قد تم إقرارها ونشرها في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٢٧٢ في ٢٥ آذار ٢٠١٣.

٥- الاساس القانوني لاعداد الموازنة الاستثمارية بعد الغاء قانون الموازنة العامة الموحد رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل بموجب قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، فإن القانون الاخير لم يتناول عملية اعداد الموازنة الاستثمارية بشكل وافٍ مقارنة بالموازنة التشغيلية، واكتفى بالإشارة اليها ضمن الفقرة (٢) من القسم (٦) - اعداد الميزانية- من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل وذلك عندما أشارت هذه الفقرة الى:

((..... لوزير المالية أن يتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي حول الاولويات وتخمينات أجمالي التمويل واجراءات اعداد الخطة الرأسمالية وتضمينات الموازنة الجارية للنفقات الرأسمالية.....)).  
 بمعنى آخر ان القانون لم ينصف عملية اعداد الموازنة الاستثمارية ويعطيها اهميتها مقارنة بالموازنة التشغيلية، وذلك لعدم وجود تشريع يحدد آلية إعداد الموازنة الاستثمارية على غرار الموازنة التشغيلية التي تناولها قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل بأدق تفاصيلها، حيث تتولى الدوائر التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الانمائي والمحدد مهامها بموجب النظام الداخلي لوزارة التخطيط باعداد المنهاج الاستثماري وتحديد التخصيصات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية ومن ثم تقوم وزارة المالية بتوحيدها مع النفقات التشغيلية بموازنة واحدة ((الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق))، وانيطت صلاحية تنفيذها بوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي (سلمان وحسين، ٢٠١٣: ٦٤٤) وعدم مراعاة متطلبات الوضع الحالي والحاجة اكثر من أي وقت مضى للتشريع للسير على خطاه عند اعداد الموازنة الاستثمارية وتحديد النفقات الاستثمارية لاعادة اعمار الوحدات الحكومية والبنى التحتية المدمرة.

٦- عدم الالتزام بسنوية الموازنة العامة (تعطيل تنفيذ الموازنة العامة): في ظل الحالة الاعتيادية أن تغطي الموازنة العامة للدولة سنة مالية كاملة، وهذا ما أكدته الفقرة (١) من القسم (٤) - احكام عامة- من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ عندما أشارت الى ان (( تقرر الموازنة لسنة مالية ويسري مفعولها خلال السنة التي أقرت لها. التخصيصات غير المنفقة والموافق عليها سوف تسقط في نهاية السنة المالية،)).

وللتعرف على وقت انجاز مرحلة إقرار الموازنة العامة لدولة العراق لسنوات البحث والمتمثلة بالسنوات من ٢٠٠٩ لغاية ٢٠١٣، فإن الجدول (٣) يوضح تواريخ نشر قوانين الموازنة العامة لدولة العراق للسنوات المذكورة في جريدة الوقائع العراقية :-

#### جدول (٣)

التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة لدولة العراق للسنوات ٢٠٠٩ - ٢٠١٣

| السنة المالية  | ٢٠٠٩           | ٢٠١٠          | ٢٠١١          | ٢٠١٢          | ٢٠١٣          |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| تاريخ نشر قانون الموازنة العامة السنوي                     | ١٣ نيسان/ ٢٠٠٩ | ٢٢ شباط/ ٢٠١٠ | ١٤ آذار/ ٢٠١١ | ١٢ آذار/ ٢٠١٢ | ٢٥ آذار/ ٢٠١٣ |
| أيام التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة                | ١٠٢ يوم        | ٥٢ يوم        | ٧٢ يوم        | ٧٠ يوم        | ٨٣ يوم        |
| نسبة التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة الى أيام السنة | ٢٨%            | ١٤%           | ٢٠%           | ١٩%           | ٢٣%           |
| نسبة المتاح من أيام السنة لتنفيذ قانون الموازنة العامة     | ٧٢%            | ٨٦%           | ٨٠%           | ٨١%           | ٧٧%           |

وقد تأكدت أهمية إقرار الموازنة العامة وعدم التأخير في انجاز ذلك من خلال المادة (٥٧) من الدستور العراقي الصادر في ١٣/ تشرين الاول/ ٢٠٠٥ التي أشارت الى عدم انتهاء الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها. ومع ذلك فإن الجدول المذكور اعلاه يشير الى ان التأخير في إقرار قانون الموازنة العامة وتنفيذها هو الصفة السائدة للسنوات من ٢٠٠٩-٢٠١٣، حيث أن نسبة التأخير في أيام

تنفيذ قانون الموازنة العامة للسنوات من ٢٠٠٩ - ٢٠١٣ تراوحت بين ١٤% في سنة ٢٠١٠ وهي أقل نسبة تأخير مقارنة بأعلى نسبة ٢٨% في سنة ٢٠٠٩، ويترتب على ذلك ان يكون قانون الموازنة العامة متاح للتنفيذ بنسب تراوحت بين ٧٢% و ٨٦% من أيام السنة للسنوات المذكورة في الجدول. ومع ان قانون الموازنة العامة السنوي يكون نافذا اعتبارا من اكتوبر الثاني من السنة المالية، الا ان الواقع العملي يشير الى ان نسبة التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة قد تكون اكبر من النسب المعروضة اذ كل سنة من السنوات الواردة في الجدول (٣) الى حد ما، إذ بعد نشر قانون الموازنة العامة في جريدة الوقائع العراقية لا بد لوزارة المالية ان تقوم بتوزيع التخصيصات المعتمدة الواردة في قانون الموازنة العامة بين الوزارات والوحدات الحكومية المختلفة وطبعها ضمن كراس مع إصدار تعليمات تنفيذ الموازنة العامة وتعميمها على جميع الوزارات والوحدات الحكومية المختلفة، بعد ذلك كله سيصبح بإمكان الوحدات الحكومية تنفيذ قانون الموازنة العامة. ونتيجة لذلك فان مدة تنفيذ الموازنة العامة ستكون أقل من سنة مالية، والمدة من ١ كانون الثاني من السنة المالية لحين إقرار قانون الموازنة العامة فان الوحدات الحكومية تصرف بنسبة ١٢/١ من تخصيصات السنة المالية السابقة وتستخدم حصراً لسداد الالتزامات والرواتب والتقاعد ونفقات الضمان الاجتماعي وخدمات الديون، أما متعلقات الصرف الاخرى الخاصة بنشاط الوحدات الحكومية فانها تؤجل لحين إقرار قانون الموازنة العامة.

وهذا كله يمكن عده سبباً لنتيجة مفادها لجوء الوحدات الحكومية الى القيام بما يسمى بـ (( حرق الموازنة )) أي التصرف الذي قد يكون غير عقلاني أو غير رشيد في صرف التخصيصات المعتمدة المتبقية في الموازنة العامة الخاصة بالوحدات الحكومية خلال الشهرين أو الثلاث شهور الاخيرة من السنة المالية (ابراهيم، ٢٠١١: -) لضمان حصول الوحدات الحكومية على تخصيصات في موازنة السنة المالية القادمة بنفس مبالغ تخصيصات موازنة السنة المالية الحالية أو بمبالغ تزيد عنها، لذا فانها تلجأ الى استنفاد جميع التخصيصات وعدم ابقاء أي شئ منها قبل نهاية السنة المالية. على اعتبار أن بإمكان الوحدات الحكومية استخدام التخصيصات المعتمدة لغاية ٣١ كانون الاول من السنة المالية، أما التخصيصات المعتمدة غير المنفقة والموافق عليها سوف تسقط في نهاية السنة المالية حيث يتعذر تدوير التخصيصات المتبقية من موازنة سنة معينة الى موازنة سنة اخرى.

فضلا عن ذلك فان تأخر إقرار الموازنة العامة يترتب عليه عدم تمكن الوزارات أو الوحدات الحكومية غير المرتبطة بوزارة من تنفيذ موازنتها الاستثمارية لحين إقرار قانون الموازنة العامة وهذا سيجعل الوحدات في وضع حرج أمام انجاز مشاريعها الاستثمارية خلال المدة المتبقية من السنة المالية لاسيما تلك المشاريع التي تكون تخصيصاتها المعتمدة لسنة مالية واحدة ولا تتكرر في سنة اخرى.

٧- القصور في عملية تخطيط واعداد الموازنة العامة :- للتعرف على اتجاه عملية التخطيط التي بُنيَ عليها قانون الموازنة العامة السنوي لجمهورية العراق وما يشوب عملية التخطيط من قصور، فقد تم تحليل البيانات المستخلصة من قوانين الموازنة العامة لجمهورية العراق لسنوات البحث والمتمثلة بالسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣ وكما مبين فيما يأتي:-

أ. تحليل الإيرادات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة:- إذ يعرض الجدول (٤) هيكل الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها في كل سنة من السنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ ونسبة كل منها الى اجمالي الإيرادات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة لكل سنة من السنوات المذكورة وذلك من خلال احتساب الوزن النسبي لكل نوع من انواع الإيرادات العامة الى اجمالي الإيرادات الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣.

#### جدول (٤)

الوزن النسبي لأنواع الإيرادات العامة إلى إجمالي الإيرادات العامة وفقاً لقانون الموازنة العامة السنوي للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

المصدر: بالاعتماد على البيانات المستقاة من قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

| اسم الحساب                           | الوزن النسبي لأنواع الإيرادات العامة إلى إجمالي إيرادات العامة |          |          |          |          |
|--------------------------------------|--|----------|----------|----------|----------|
|                                      | سنة ٢٠٠٩   | سنة ٢٠١٠ | سنة ٢٠١١ | سنة ٢٠١٢ | سنة ٢٠١٣ |
| الضرائب                              | ٥٠.٦٢٩%  | ٢٠.١٢٢%  | ٢٤.٩٣١%  | ٢٠.٥٢٥%  | ٢٠.٣٠٠%  |
| المساهمات الاجتماعية                 | ٠.٠٥٢%   | ٠.٠٤٥%   | ٠.١١٠%   | ٠.٠٥٢%   | ٠.١١٤%   |
| المنح                                | ٠.٠٠٠%   | ٠.٠٠٠%   | ١.٥١٨%   | ٠.٠٠٠%   | ٠.٠٠٠%   |
| الإيرادات الأخرى بضمنها مبيعات النفط | ٩٤.٢٨٧%  | ٩٦.٨٥٦%  | ٩٤.١٣٠%  | ٩٧.٣٩٢%  | ٩٧.٥٤٢%  |
| بيع الموجودات غير المالية            | ٠.٠٣٣%   | ٠.٠٩٧٨%  | ١.٣١١%   | ٠.٠٣٢%   | ٠.٠٤٤%   |
| المجموع                              | ١٠٠.٠٠٠%   | ١٠٠.٠٠٠% | ١٠٠.٠٠٠% | ١٠٠.٠٠٠% | ١٠٠.٠٠٠% |

يتبين من الجدول المذكور أنّ الدور الكبير للإيرادات الأخرى بضمنها الإيرادات النفطية من خلال اسهامها بما لا يقل عن ٩٤% من إجمالي الإيرادات العامة في تمويل الموازنة العامة الى جانب تلاشي دور بقية أنواع الإيرادات والتي لا يشكل مجموعها نسبة ٦% من إجمالي الإيرادات على مدى السنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣. وما يعزز ذلك هو نسبة النمو في أنواع الإيرادات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ مقارنة بسنة ٢٠٠٩ التي يلخصها الجدول (٥).

#### جدول (٥)

نسبة النمو في أنواع الإيرادات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

| اسم الحساب                           | نسبة النمو في أنواع الإيرادات العامة مقارنة بسنة ٢٠٠٩ |          |          |          |          |
|--------------------------------------|---|----------|----------|----------|----------|
|                                      | سنة ٢٠٠٩  | سنة ٢٠١٠ | سنة ٢٠١١ | سنة ٢٠١٢ | سنة ٢٠١٣ |
| الضرائب                              | -   | -٥٣.٨٤%  | -١٦.٣٩%  | -٨.٩٥%   | -٣.٢٩%   |
| المساهمات الاجتماعية                 | -   | ٦.٦٥%    | ٢٤٠.٠٩%  | ١٠٤.٥١%  | ٤١٩.٦٩%  |
| المنح                                | -   | ٠.٠٠%    | ٠.٠٠%    | ٠.٠٠%    | ٠.٠٠%    |
| الإيرادات الأخرى بضمنها مبيعات النفط | -   | ٢٥.٨١%   | ٦٠.٢٩%   | ١٠٩.٦٨%  | ١٤٤.٨٣%  |
| بيع الموجودات غير المالية            | -   | ٣٥٤٧.٧١% | ٦٣١٢.٩٢% | ٩٥.٧٦%   | ٢٢٠.٦٦%  |
| نسبة النمو في إجمالي الإيرادات       | -   | ٢٢.٤٧%   | ٦٠.٥٦%   | ١٠٣.٠٠%  | ١٣٦.٦٦%  |

المصدر: بالاعتماد على البيانات المستقاة من قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

حيث يعكس الجدول (٥) ارتفاع نسبة نمو الإيرادات الأخرى بضمنها الإيرادات النفطية للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٣ مقارنةً بسنة ٢٠٠٩، مع تذبذب نسبة نمو بقية أنواع الإيرادات هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الأمر اللافت للانتباه هو التراجع الملحوظ في نسبة نمو إيرادات الضرائب المتوقعة للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٣ عما كان مخطط في سنة ٢٠٠٩ وهذا يعكس عدم قدرة السلطة المالية على تنويع مصادر الإيرادات العامة وتحسين الإيرادات الضريبية التي يفترض ان تشكل العسا التي ينكئ عليها الاقتصاد العراقي، كما ان انعدام نسبة نمو المنح خلال السنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ يفهم منه عدم التعويل على هذا النوع من الإيرادات عند اعداد الموازنة العامة لكونها ترتبط بعلاقات العراق الخارجية مع الدول التي تقدم المنح للعراق.

فضلا عن ذلك فإن الركون بالدرجة الاساس الى الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة له انعكاس سلبي في جانبين الاول هو انه يجعل الاقتصاد العراقي عرضه لمتغيرات البيئة الخارجية المحيطة بالعراق من تغير اسعار النفط والعرض والطلب عليه وما شابه ذلك، والجانب الثاني هو ان الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة وتلبية الاحتياجات الآتية مقابل استنفاد موارد الاجيال القادمة

ب. تحليل النفقات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة:- يوضح الجدول (٦) نسبة النمو في أنواع النفقات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات ٢٠١٣-٢٠٠٩

جدول (٦)

نسبة النمو في انواع النفقات العامة

الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠٠٩

| السنوات | نسبة النمو في النفقات التشغيلية مقارنة بسنة ٢٠٠٩ | نسبة النمو في النفقات الاستثمارية مقارنة بسنة ٢٠٠٩ | نسبة النمو في اجمالي النفقات العامة مقارنة بسنة ٢٠٠٩ |
|---------|--|--|--|
| 2009    | -  | -  | -  |
| 2010    | %12.62   | %57.66   | %22.40   |
| 2011    | %22.99   | %100.21  | %39.76   |
| 2012    | %47.66   | %147.56  | %69.35   |
| 2013    | %53.87   | %266.96  | %100.14  |

المصدر : بالاعتماد على البيانات المستقاة من قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠٠٩

حيث يتبين من خلال الجدول المذكور آنفاً أن نسبة النمو في النفقات الاستثمارية للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ كانت تشكل نسبة عالية جداً إذا ما تم مقارنتها بنسبة النمو في النفقات التشغيلية ونسبة النمو في اجمالي النفقات العامة، لكن مع ذلك بقيت نسبة النفقات الاستثمارية تشكل نسبة بسيطة من اجمالي النفقات العامة لكل سنة من السنوات ٢٠١٣-٢٠٠٩ وهذا ما يوضحه الجدول (٧) الذي يتضمن الوزن النسبي للنفقات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات ٢٠١٣-٢٠٠٩ موزعة بين النفقات التشغيلية والنفقات الاستثمارية.

جدول (٧)

الوزن النسبي لانواع النفقات الى اجمالي النفقات العامة

الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠٠٩

| السنوات | الوزن النسبي للنفقات التشغيلية الى اجمالي نفقات الموازنة العامة | الوزن النسبي للنفقات الاستثمارية الى اجمالي نفقات الموازنة العامة | المجموع |
|---------|---|---|---------|
| 2009    | %78   | %22   | %١٠٠    |
| 2010    | %72   | %28   | %١٠٠    |
| 2011    | %69   | %31   | %١٠٠    |
| 2012    | %68   | %32   | %١٠٠    |
| 2013    | %60   | %40   | %١٠٠    |

المصدر : بالاعتماد على البيانات المستقاة من قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠٠٩

إذ يلاحظ من الجدول (٧) ان النفقات التشغيلية تحظى بالنصيب الاكبر من اجمالي النفقات العامة على مدى السنوات من ٢٠١٣-٢٠٠٩ وبنسبة تراوحت بين ٦٠%-٧٨% من اجمالي النفقات العامة، اما النفقات الاستثمارية فانها لم تشكل الا نسبة منخفضة تراوحت بين ٢٢%-٤٠% من اجمالي النفقات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة للسنوات ٢٠١٣-٢٠٠٩ وهي لا تتناسب مع حاجة القطر لاعادة اعمار البنى التحتية المدمرة وإعادة تأهيل الشركات العامة المتوقفة منذ سنوات طويلة والتي يمكن ان تحقق إيرادات مستقبلية تسهم في زيادة الإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة من خلال تحصيل حصة الخزينة العامة من ارباح هذه الشركات.

ج. العجز في الموازنة العامة:- يلخص الجدول (٨) قدرة التدفقات النقدية المتوقع دخولها الى الخزينة العامة خلال السنة المالية القادمة والمتمثلة بالايرادات العامة على تغطية النفقات العامة.

جدول (٨)

قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة وفقاً لقانون الموازنة العامة للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

| السنوات | نسبة الإيرادات العامة الى إجمالي النفقات العامة | نسبة العجز في الموازنة العامة الى إجمالي نفقات الموازنة العامة | المجموع |
|---------|---|--|---------|
| 2009    | %73   | %27  | %100    |
| 2010    | %73   | %27  | %100    |
| 2011    | %84   | %16  | %100    |
| 2012    | %87   | %13  | %100    |
| 2013    | %86   | %14  | %100    |

المصدر : بالاعتماد على البيانات المستقاة من قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٣

يتضح من خلال الجدول (٨) ان نسبة إجمالي الإيرادات العامة المخططة والواردة في الموازنة العامة غير كافية لتغطية إجمالي النفقات العامة التي يتوقع دفعها خلال السنة القادمة مما أدى الى حدوث عجز مخطط على مدى السنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣، وهذا العجز يتم تغطيته وفقاً لما يتم إقراره في قانون الموازنة العامة للسنوات المذكورة من النقدية المدورة من السنوات السابقة ومن خلال تحويل وزير المالية صلاحية الاقتراض من صندوق النقد الدولي ومن البنك الدولي، وبهذا الاجراء فإن قانون الموازنة العامة يعطي الشرعية للمنظمات الاجنبية للهيمنة على الاقتصاد العراقي وإملاء شروطها مقابل الحصول على القروض لتغطية العجز، فضلاً عن ذلك فإن هذا الاجراء سيضيف عبئاً جديداً على الموازنة العامة للسنوات القادمة من خلال الالتزام بتسديد القروض مع الفوائد المترتبة عليها.

إن إزدياد النفقات العامة المخططة للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ بشكل يفوق الإيرادات العامة المخططة الواردة في الموازنة العامة والتسبب في حدوث عجز مخطط في الموازنة العامة ناتج عن اتباع الاسلوب التقليدي في اعداد الموازنة العامة من خلال اعتماد موازنة البنود والتي تقوم على اساس اعتماد نفقات السنة السابقة ويضاف اليها نسبة معينة لمقابلة الزيادة المتوقعة نتيجة ارتفاع الاسعار أو نتيجة التوسع في النشاط، دون الاخذ بنظر العناية مدى الحاجة الفعلية لهذه النفقة، ومن ثم فإن هذا الاسلوب سيشجع على الانفاق وسيكون من الصعوبة في ظل القدرة على ترشيد الانفاق أو تخفيضه.

د.القصور في تحديد أهداف الموازنة العامة :- وكما هو معلوم أن الموازنة العامة تعبر عن اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنوي الدولة تحقيقها خلال السنة المالية القادمة ويتم ترجمتها بوحدة نقدية الى نفقات وإيرادات عامة. ولكن هذا الامر لا يعكسه قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنتي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ التي كانت تفتقر الى وجود الهدف من تشريع القانون، في حين تشير الاحكام الختامية لقوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات ٢٠١١ و ٢٠١٢ و ٢٠١٣ الى ان الاسباب الموجبة لتشريع قانون الموازنة هو «من أجل إقرار الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق .... شرع هذا القانون»، وهذا يوحي بأن تخصيص الاموال في الموازنة العامة وما تتطلبه هذه العملية من وقت وجهد لاعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية ومناقشتها وإقرارها من قبل السلطة التشريعية كان بدون اهداف تذكر وان إقرار قانون الموازنة العامة كان بقصد منح السلطة التنفيذية التحويل اللازم لانفاق الاموال العامة لا أكثر.

٨- التعارض بين التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية والأساس المحاسبي المطبق: أكد قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل وفي أكثر من فقرة ضمن فقرات القانون على أتباع معايير المحاسبة الدولية سواء في إعداد الموازنة العامة أو إعداد التقارير المالية التي تعكس نتائج تنفيذ الموازنة العامة، ومن بين ذلك ما نصت عليه الفقرة (٧) من القسم (١١) - الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق- على ان «تكون الحسابات الختامية المتعلقة بالموازنة الفدرالية طبقاً لمحتوى وتقسيمات الموازنة ومعايير المحاسبة الدولية».

ويلاحظ من النص المذكور اعلاه ان مصطلح "معايير المحاسبة الدولية" ورد ضمن القانون بشكل مطلق دون الإشارة الى أية من المعايير الصادرة سيتم اتباعها. وكذلك ان الواقع العملي لتطبيق القانون المذكور يشير الى عدم قيام وزارة المالية باصدار أي تعليمات حول مدى اعتماد هذه المعايير من قبل الوحدات الحكومية وأصدار ادلة ارشادية توضح كيفية تطبيق هذه المعايير هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التعارض الموجود ضمن فقرات القانون المشار اليه آنفاً هو بين التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية التي تستلزم غالبيتها اعتماد أساس الاستحقاق وبين إلزام الوحدات الحكومية غير الهادفة للربح باتباع الأساس



النقدي في معالجة الإيرادات والنفقات العامة عملاً بمضمون الفقرة (٩) من القسم (٩) – تنفيذ الموازنة – التي أشارت إلى أن «تستخدم الأموال المرصودة لوحدة الانفاق لغاية ٣١ كانون الأول من السنة المالية وتسجل الإيرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية كإيرادات لموازنة السنة المالية التالية».

٩- القصور في الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها للطرف ذات الصلة: فبعد إقرار الموازنة العامة وصورها بقانون لا بد من نشرها وجعل المعلومات الواردة فيها متاحة للجميع<sup>(٤)</sup> سواء من خلال النشر في الجريدة الرسمية أو الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية وجعل أي شخص بإمكانه الوصول إليه عملاً بمضمون الفقرة (٧) من القسم (٧) – قانون الموازنة – من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

إن قيام الجهات ذات العلاقة بتوصيل المعلومات الخاصة بقانون الموازنة العامة سواء بالنشر في جريدة الوقائع العراقية أو على موقع مجلس النواب أو موقع قاعدة التشريعات العراقية وغيرها من المواقع ضمن شبكة المعلومات الدولية يعد أمر إيجابي في مجال الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة بعد أن كانت الموازنة العامة للمدة السابقة لسنة ٢٠٠٣ محاطة بالسرية وضع قيود على توصيل المعلومات المتعلقة بها (السراي، مصدر سابق: -).

أما بالنسبة للإبلاغ المالي عن المعلومات المتعلقة بنتائج تنفيذ الموازنة العامة، فقد وردت أكثر من إشارة إلى ذلك في القانون المذكور آنفاً، ووفقاً للآتي:-

أ. الإبلاغ المالي عن نتائج تنفيذ الموازنة العامة من خلال التقارير المالية المرحلية (التي تعد وسيلة لتوصيل المعلومات المتعلقة بالإيرادات العامة المستحصلة والنفقات العامة المدفوعة على مستوى الدولة ككل)، وجعلها متاحة للجميع من خلال نشرها في الجريدة الرسمية. وهذه التقارير من الممكن أن تكون بشكل شهري كما نصت عليها الفقرة (٧) من القسم (٩) – تنفيذ الموازنة – من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل. أو قد تكون تقارير مالية فصلية أو نصف سنوية تقدم إلى مجلس النواب عملاً بمضمون الفقرة (٥) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من القانون المذكور، فإن هذه التقارير تتضمن نتائج تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة وتمويل الموازنة خلال المدة التي غطتها هذه التقارير.

ومن خلال الإطلاع على ما نشره موقع وزارة المالية على شبكة المعلومات الدولية حول التقارير المالية المرحلية، يتبين أنه تضمن التقرير المالي الشهري فقط لاشهر من كانون الثاني لغاية تموز/ ٢٠١٣ ([www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx](http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx)) ويتكون التقرير المالي الشهري من الآتي:-

✓ جداول تحليل المصروفات العامة الإجمالية للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية على مستوى الأبواب، وعلى مستوى الفصول، ومفصلة بحسب تفاصيل النوع.

✓ جداول تحليل الإيرادات العامة الإجمالية للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية على مستوى الأعداد، ومفصلة على مستوى النوع، وعلى مستوى مصدرها.

✓ جدول تحليل سلف الموازنة (للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية) بمستوى الأبواب، وبمستوى الخزائن.

وإن ما يؤخذ على هذه التقارير المالية الشهرية هي أنها تضمنت المبالغ المصروفة فعلاً خلال سنة ٢٠١٣ بالنسبة للنفقات العامة، والمبالغ المستلمة فعلاً خلال السنة بالنسبة للإيرادات العامة دون الإشارة إلى نسب تنفيذ الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣. وكذلك لم يراعى عند نشرها خاصية التوقيت المناسب للمعلومة إذ لم يُنشر أي تقرير مالي شهري للمدة اللاحقة لشهر تموز/ ٢٠١٣ وإذا ما تم الأخذ بنظر العناية توفير المعلومات المحاسبية في الوقت المناسب قبل أن تفقد منفعتها أو قدرتها على التأثير في عملية اتخاذ القرارات، فإن التأخير في نشر المعلومات يفقد المعلومات المحاسبية أهميتها.

أما بالنسبة للتقارير المالية الفصلية أو النصف سنوية التي تقدم إلى مجلس النواب عملاً بمضمون الفقرة (٥) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل فلم تتوفر أية إشارة أو معلومة تفيد نشرها أو تقديمها إلى مجلس النواب سواء من خلال موقع وزارة المالية أو موقع مجلس النواب العراقي.

ب. الإبلاغ المالي عن نتائج تنفيذ الموازنة العامة من خلال التقارير المالية السنوية، والتي ينبغي أن تتضمن :-  
☒ جداول الإيرادات العامة المستحصلة وجداول النفقات العامة المدفوعة لسنة مالية كاملة وتمويل العجز أو استخدام الفائض.

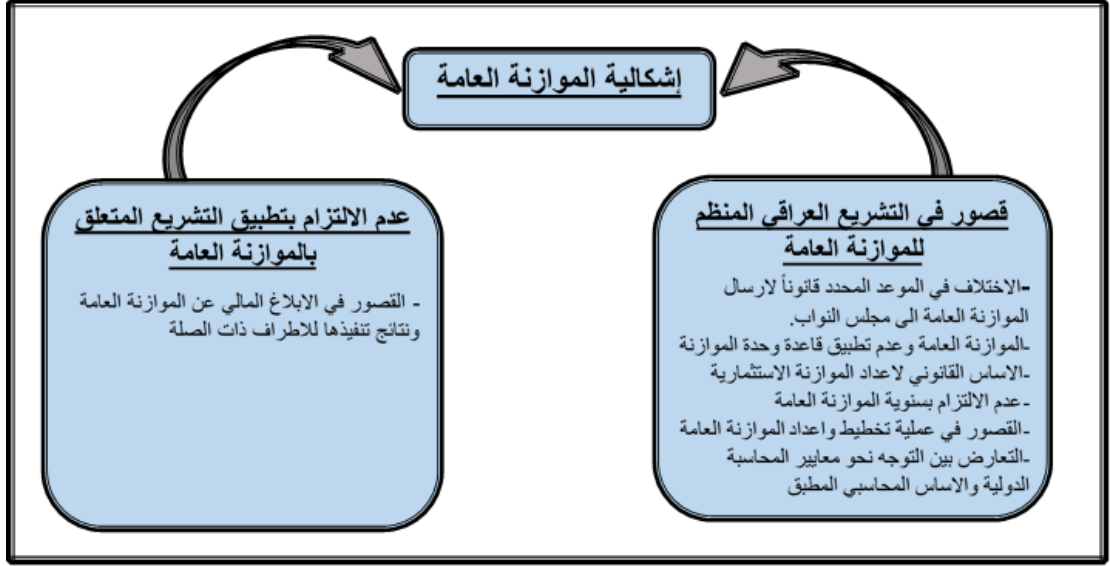
<sup>(٤)</sup> أوردت الفقرة (٤٥) من القسم (٢) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل تعريف مصطلح «المتاحة علناً» على أنه ((المعلومات المتاحة للدخول الآني من قبل أي شخص من عوام الناس، وهذا يشمل على سبيل المثال لا الحصر النشر في الجريدة الرسمية، أو في موقع إلكتروني متاح للدخول إليه أو في جريدة واسعة الانتشار ومتاحة للجميع)) وعلى هذا الأساس تم دراسة الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها بعد الرجوع إلى جريدة الوقائع العراقية لسنوات البحث وكذلك الرجوع إلى الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وموقع مجلس النواب على شبكة المعلومات الدولية للتعرف على الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها لسنوات البحث.

- ✘ تقرير عن قروض الحكومة واجمالي الديون غير المحسومة بما فيها الدفعات المتأخرة.
- ✘ تقرير عما ينفق من احتياطي طوارئ الموازنة.
- ✘ تقرير ديوان الرقابة المالية لتدقيق نتائج تنفيذ الموازنة على مستوى الدولة ككل.
- وغيرها من الامور التي نصت عليها الفقرتين (٧-٨) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من القانون المذكور آنفاً وجعلها متاحة للجميع للاطلاع عليها.
- ويلاحظ ان ما نشره موقع وزارة المالية على شبكة المعلومات الدولية حول التقارير المالية السنوية لسنوات البحث ٢٠٠٩-٢٠١٣، كان متضمناً الآتي:- ([www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx](http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx))
- ❖ جدول تحليل الإيرادات العامة الفعلية لسنة ٢٠٠٩ بمستوى الاعداد بشكل اجمال تارة ومصنفة وفقاً للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية تارة أخرى.
  - ❖ جدول تحليل الإيرادات العامة الفعلية لسنة ٢٠١٠ بمستوى الاعداد بشكل اجمال تارة ومصنفة وفقاً للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية تارة أخرى.
  - ❖ جدول تحليل النفقات العامة الفعلية لسنة ٢٠١٠ بمستوى الفصول والابواب بشكل اجمالي ومصنفة وفقاً للموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية.
  - ❖ جداول مقارنة لمدد زمنية مختلفة تضمنت:-
- جداول مقارنة للسنوات ٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠ للمبالغ الفعلية الخاصة باجمالي النفقات والإيرادات العامة بشكل اجمالي مرة ومصنفة الى نفقات وإيرادات عامة جارية ونفقات وإيرادات عامة استثمارية مرة أخرى، فضلاً عن بيان الفائض أو العجز المتحقق بشكل فعلي.
- جدول مقارنة للنفقات والإيرادات العامة والعجز أو الفائض المتحقق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠.
- جدول مقارنة للإيرادات النفطية ونسبتها من اجمالي الإيرادات العامة المتحققة للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠.
- وان قيام وزارة المالية بالإبلاغ المالي من خلال موقعها على شبكة المعلومات الدولية يعد مساهمة ايجابية لتحسين الإبلاغ المالي، ولكن ما يؤخذ على هذه الجداول هو:-
- ١- اقتصر ما تم الإبلاغ عنه من معلومات تتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الفعلية للسنوات المالية ٢٠٠٩-٢٠١٠ من مجموع سنوات البحث المتمثلة بالسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣.
  - ٢- ان ما منشور في موقع وزارة المالية من معلومات تتعلق بالحسابات الختامية لا تتطابق مع ما أكدته الفقرة (٧) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل حول مكونات الحسابات الختامية التي تم الاشارة اليها آنفاً ووفق النماذج الواردة في الدليل المالي والمحاسبي الذي أصدرته وزارة المالية في ٢٦/٢/٢٠١٣.
  - ٣- لم تتناول الجداول المشار اليها آنفاً الجانب الرقابي للموازنة العامة من خلال الإبلاغ المالي عن معلومات تخص نسب تنفيذ الموازنة العامة للسنوات المذكورة ومدى الالتزام بتنفيذ الموازنة كما وردت في قانون الموازنة العامة السنوي.
  - ٤- لم يتم بيان مدى الالتزام بتنفيذ الفقرة (٦) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل عند القيام بالإبلاغ المالي عن المعلومات المالية المتعلقة بالنتائج الفعلية للموازنة العامة من خلال توضيح الآتي :-
- أ.خضوع المعلومات التي تم الإبلاغ عنها من خلال موقع وزارة المالية لتدقيق ديوان الرقابة المالية ومصادفته عليها.
- ب.مدى مصادقة مجلس النواب على الحسابات الختامية للسنوات المذكورة ونشرها في جريدة الوقائع العراقية عملاً بمضمون الفقرة (٨) من القسم (١١) – الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق – من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل إذ تم الرجوع الى جريدة الوقائع العراقية للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ وتبين انه لم يتم نشر أية معلومات تتعلق بالحسابات الختامية . وما يؤكد ذلك هو تذمر اعضاء مجلس النواب وكثرة شكاويهم حول عدم توفر الحسابات الختامية للدولة قبل البدء بمناقشة مشروع الموازنة العامة، إذ أن مناقشة الموازنة العامة داخل مجلس النواب تتركز حول ارقام مخططة للسنة القادمة دون توفر معلومات فعلية تمكن من التعرف على مدى الالتزام بتنفيذ قانون الموازنة العامة للسنة السابقة كما إقر ومدى المعوقات التي رافقت تنفيذ القانون وبما يمكن من تجاوزها قبل اقرار قانون الموازنة العامة للسنة اللاحقة وهذا يمثل مخالفة لمضمون الفقرة أولاً من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥ التي ألزمت مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقرارهما معاً.
- فضلاً عما تقدم، فإن ما يلاحظ على الإبلاغ المالي عن المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة ونتائج تنفيذها سواء ما كان محدد على وفق قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل أو من خلال التقارير المالية المرحلية والسنوية المنشورة في موقع وزارة المالية هو تركيزها على المعلومات

المالية فقط وعدم تناولها لاية معلومات غير مالية، ويعود السبب في ذلك الى أسلوب اعداد الموازنة العامة المتمثل بموازنة البنود التي تركز على البيانات المالية عند اعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها. يمكن تلخيص ما سبق ذكره في هذا المحور من خلال الشكل (٤).

شكل (٤)

اسباب إشكالية الموازنة العامة



حيث أن القصور في التشريع العراقي المنظم للموازنة العامة في المجالات الآتية:-

-الاختلاف في الموعد المحدد قانوناً لإرسال الموازنة العامة الى مجلس النواب.

-الموازنة العامة وعدم تطبيق قاعدة وحدة الموازنة

-الاساس القانوني لاعداد الموازنة الاستثمارية

-عدم الالتزام بسنوية الموازنة العامة

-القصور في عملية تخطيط واعداد الموازنة العامة

-التعارض بين التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية والاساس المحاسبي المطبق

كل ذلك تسبب في حدوث إشكالية الموازنة العامة وهذا ما يثبت الفرضية الاولى للبحث والتي مفادها:-

((تعود إشكالية الموازنة العامة الى قصور في التشريع العراقي المنظم للموازنة العامة)).

كما أن عدم الالتزام بتطبيق التشريع العراقي المتعلق بالإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها

للأطراف ذات الصلة قد تسبب هو الآخر في حدوث إشكالية الموازنة العامة وهو ما يثبت الفرضية الثانية

للبحث والتي مفادها:

((إن إشكالية الموازنة العامة ناجمة عن الخلل المترتب عن عدم الالتزام بتطبيق التشريع العراقي المتعلق بالموازنة

العامة بالشكل الصحيح عند انجاز المراحل التي تمر بها الموازنة العامة)).

وعليه، وبعد مناقشة واقع الموازنة العامة لدولة العراق والتشريعات المنظمة لها وما يشوب هذا الواقع من

إشكالية تؤثر في انجاز دورة الموازنة العامة سواء في مرحلة الاعداد والتحضير للموازنة العامة أو في مرحلة إقرارها

أو مرحلة تنفيذها أو مرحلة الرقابة عليها، لابد من إعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم للموازنة العامة، فضلاً عن

اتخاذ اجراءات لتحسين جودة الإبلاغ المالي عن الموازنة العامة ونتائج تنفيذها بالشكل الذي يسهم في إصلاح واقع

الموازنة العامة والارتقاء بها الى مستوى الطموح.

## المحور الخامس: الاستنتاجات والتوصيات

### أولاً- الاستنتاجات

في ضوء مناقشة الموازنة العامة والإشكالية التي تواجهها في ظل الوضع الحالي للتشريعات، يمكن

استخلاص الاستنتاجات الآتية:-

١- لعبت المتغيرات السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق منذ نشوء دولة العراق عام ١٩٢١ ولحد

الآن دوراً كبيراً في إحداث تغييرات في الإطار التشريعي الذي يحكم دورة الموازنة العامة، وبعض هذه

التغييرات كان شكلياً والبعض الآخر كان جوهرياً من خلال التعرض الى المراحل التي تمر بها الموازنة العامة.

- ٢- غياب الإطار القانوني الذي يُعتمد عليه في انجاز المراحل المختلفة المتعلقة بالموازنة الاستثمارية، حيث لم يعط قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل الاهتمام الكافي بالموازنة الاستثمارية وكل ما يتعلق بالمراحل التي تمر بها دورة الموازنة الاستثمارية أسوةً بالموازنة التشغيلية.
- ٣- اتباع أسلوب موازنة البنود في إعداد الموازنة العامة تسبب في غياب الأهداف التي تستند عليها عملية إعداد وإقرار الموازنة العامة الامر الذي انعكس على اتساع حجم النفقات العامة وزيادتها من سنة لآخرى لاسيما النفقات التشغيلية، وهذا ما تم تأكيده من خلال تحليل بيانات الموازنة العامة الاتحادية للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ التي بقيت بدون أهداف واضحة ومحددة يتم إقرارها والإبلاغ عنها ضمن قانون الموازنة العامة السنوي، كما انعكس على الرقابة على الموازنة العامة التي تجاهلت الاهتمام بالرقابة على مدى تحقيق الأهداف.
- ٤- أظهرت نتائج تحليل بيانات قانون الموازنة العامة الاتحادي للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٣ ان تخصيصات الموازنة التشغيلية تستنزف نسبة كبيرة من إيرادات الموازنة العامة، في حين ان تخصيصات الموازنة الاستثمارية لا تزال تشكل نسبة بسيطة لم تبلغ في أفضل مستوياتها نسبة ٤٠% من اجمالي تخصيصات الموازنة العامة.
- ٥- الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة توجيهها نحو النفقات التشغيلية بدلا من النفقات الاستثمارية يعني تبديد لموارد الاجيال القادمة مقابل تلبية الاحتياجات الآتية (التي تنعكس في النفقات التشغيلية).
- ٦- التأخير في انجاز الحسابات الختامية على مستوى الدولة ككل منذ سنوات يمثل مخالفة دستورية من جهة كون الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥ الزم مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقرارهما، ومن جهة أخرى فإن التأخير في انجاز الحسابات الختامية على مستوى الدولة ككل له تأثير سلبي على الإبلاغ المالي عن المعلومات التي توضح ما انفق فعلا من تخصيصات الموازنة العامة وما تحقق بشكل مادي من مشاريع ومنجزات مقابل هذا الانفاق الفعلي ومن ثم مساءلة الحكومة عنها.

## ثانياً- التوصيات

- يمكن الخروج بالتوصيات الآتية والتي يمكن النظر اليها كمقترحات تسهم في معالجة الإشكالية التي تصدى لها البحث الحالي والمتعلقة بالموازنة العامة في ظل الوضع الحالي للتشريعات المنظمة للموازنة العامة بمراحلها الاربعة التي تشكل دورة الموازنة العامة:
- ١- إصلاح الإطار التشريعي المنظم للموازنة العامة بشكل يتلائم مع أهمية الموازنة العامة وعراقية تاريخها، من خلال إجراء تعديلات تشريعية في المجالات الآتية:-
- أ. إعادة النظر في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩١) من الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥، حتى يتسنى اعداد موازنة السلطة القضائية الاتحادية وموازنة مجلس النواب وارسالها الى وزارة المالية لغرض مناقشتها أسوةً بموازنة مختلف الوزارات والوحدات الحكومية غير المرتبطة بوزارة ومن ثم ادراجها ضمن مشروع قانون الموازنة العامة
- ب. الغاء الفقرتين رابعا وخامسا من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لكون اختصاص مجلس النواب المصادقة على الموازنة العامة للدولة ككل (وكما جاء في الفقرة ثالثاً من ذات المادة) وليس لكل وحدة بشكل مستقل.

ج. إجراء تعديلات جوهرية على قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل لتشمل الجوانب الآتية:-

☒ المصطلحات الواردة في القانون.

☒ إعطاء تعريف محدد وواضح لكل مصطلح يرد في القانون.

☒ تضمين القانون للموعد النهائي لمناقشة وإقرار قانون الموازنة العامة على ان لا يتجاوز شهر كانون الثاني من كل سنة مالية لتجنب التأخير في إقرار قانون الموازنة السنوي لما لهذا الامر من أثر على أداء الأنشطة المختلفة للوحدات الحكومية لا سيما المشاريع الاستثمارية.

☒ إيلاء الموازنة الاستثمارية اهتماماً يوازي نظيرتها الموازنة التشغيلية ضمن قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، من خلال تضمين القانون الاخير كل ما يتعلق بالموازنة الاستثمارية من ناحية مفهومها وتوقيتات اعدادها والجهات المسؤولة عن كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة (من ناحية اعدادها، وتنفيذها، واعداد التقارير المالية التي يجري الابلاغ من خلالها عن نتائج تنفيذها، والرقابة عليها)، فضلاً عن تحديد آليات تخطيطها.

☒ التوجه نحو اعتماد أساس الاستحقاق المحاسبي بدلاً من الأساس النقدي في معالجة الإيرادات والنفقات العامة

د. قيام وزارة المالية باصدار تعليمات تفسيرية تتعلق بتوضيح أية من معايير المحاسبة الدولية تلزم الوحدات الحكومية باتباعها، فضلاً عن اصدار ادلة ارشادية تتضمن توجيه الوحدات الحكومية حول كيفية تطبيق هذه المعايير

٢- تحديث أسلوب اعداد الموازنة العامة من خلال تطبيق موازنة البرامج والاداء بدلا من موازنة البنود وهذا الامر سيكون له دور كبير في:-

أ. صياغة وتحديد أهداف الموازنة العامة من خلال ترجمة الأهداف المستقبلية للدولة الى برامج وتخصيص الاموال اللازمة لتنفيذ هذه البرامج في الموازنة العامة.

ب. تخفيض الانفاق الحكومي من خلال تحديد النفقات العامة اللازمة لتنفيذ كل برنامج واستبعاد أي نفقة غير ضرورية لاداء البرنامج.

ج. سيوفر اعتماد موازنة البرامج والاداء أداة فعالة للرقابة على الموازنة العامة حيث سيتحول الاهتمام نحو الرقابة على مدى تحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج وكلفة كل برنامج.

٣- التركيز على الانفاق الاستثماري الذي يساهم في توليد إيرادات مستقبلية تساهم في تمويل موازنات السنوات اللاحقة وتضمن موارد للأجيال القادمة وتقليل استحواد تخصيصات الموازنة التشغيلية على الجزء الأكبر من تخصيصات الموازنة العامة.

٤- خلق مصادر جديدة لإيرادات الموازنة العامة بشكل يجعل هيكل الإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة ترتكز على تشكيلة من مصادر الإيرادات وعدم ابقاء الوضع الحالي القائم على هيمنة الإيرادات النفطية مقابل تدني إسهام مصادر الإيرادات الأخرى.

٥- انجاز ونشر التقارير المالية على مستوى الدولة ككل في الوقت المناسب وعلى وفق ما محدد في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، مع ضرورة اللجوء الى التعاقد مع شركات عالمية متخصصة لمعالجة وانهاء مشكلة الحسابات الختامية للدولة ككل غير المنجزة للسنوات السابقة.

## المصادر

### اولا- الوثائق الرسمية

- ١- جمهورية العراق، دستور جمهورية العراق، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٢- قانون الادارة المالية والدين العام ذي الرقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ (جريدة الوقائع العراقية رقم ٣٩٨٤، حزيران ٢٠٠٤) وتعديله بموجب القانون ذي الرقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٠٩ (جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم ٤١١٧، نيسان ٢٠٠٩).
- ٤- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٠ (جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم ٤١٤٥، شباط ٢٠١٠).
- ٥- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ (جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم ٤١٨٠، آذار ٢٠١١).
- ٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ (جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم ٤٢٣٣، آذار ٢٠١٢).
- ٧- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ (جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم ٤٢٧٢، آذار ٢٠١٣).

- ٨- مجلس الوزراء، النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم (٨) لسنة ٢٠١٤ (جريدة الوقائع العراقية، رقم ٤٣٤٣، كانون الاول ٢٠١٤).
- ٩- وزارة المالية، تعليمات تنفيذ الموازنة للسنة المالية ٢٠١٣.
- ١٠- وزارة المالية، الدليل المالي والمحاسبي، بغداد، ٢٠١٣.

### ثانياً- الكتب

١. حماد، احمد هاني، البحر، حصة محمد، أصول المحاسبة الحكومية مع دراسة خاصة لدولة الكويت (الكويت: مطبعة ذات السلاسل، ١٩٩٠).
٢. الصانع، حنا رزوقي، المحاسبة الحكومية والادارة المالية العامة، الجزء الاول، الطبعة الخامسة (بغداد: مطبعة الزمان، ١٩٨٩).
٣. الصابري، فاضل كامل عودة، المحاسبة الحكومية، الطبعة الاولى (بغداد: ١٩٩٨).
٤. عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية (الاردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩).
٥. الهامي، محمد عادل، السقا، السيد احمد، المحاسبة الحكومية والمحاسبة الاقتصادية القومية -مدخل معاصر- (مصر: المكتبة العصرية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩).

### ثالثاً- المؤتمرات والندوات

١. الجزراوي، ابراهيم محمد علي، السرية والشفافية في موازنة الدولة العراقية، ورقة بحثية مقدمة الى الندوة الحادية عشر من سلسلة ندوات مكتب الاستشارات في كلية الادارة والاقتصاد/جامعة بغداد، غير منشورة، ٢٠٠٥.
٢. سلمان، عامر محمد، حسين، كفاح سامي، نحو إصلاح محاسبي حكومي من منظور تحليلي، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي الوطني المشترك بين كلية الادارة والاقتصاد والمعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، نيسان ٢٠١٣.
- رابعاً- ملفات تم الحصول عليها من شبكة المعلومات الدولية
  ١. ابراهيم، محمد، وروثة مجانية لعلاج عجز موازنة الثورة، الاهرام الاقتصادي ([www.digital.ahram.org/articles.aspx?serial=487074&eid=658](http://www.digital.ahram.org/articles.aspx?serial=487074&eid=658)).
  ٢. الاتروشي، سامي، دورة الموازنة العامة في العراق، ورشة عمل حول اعداد واقرار موازنة العام ٢٠٠٨ في العراق، لبنان، ٢٩-٣٠ نيسان/ ٢٠٠٨.
  ٣. جمهورية العراق، وزارة المالية، التقارير المالية العامة ([www.pogar.org/Localuser/pogarp/legislature/2008/budget/atroshi2-a.pdf](http://www.pogar.org/Localuser/pogarp/legislature/2008/budget/atroshi2-a.pdf)).
  ٤. الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الطبعة الاولى، مجلس النواب- الدائرة الاعلامية، بغداد، ٢٠٠٨ ([www.ar.parliament.iq/cp/websites/Mainsite/publication.pdf](http://www.ar.parliament.iq/cp/websites/Mainsite/publication.pdf)).
  ٥. السراي، رشيد، آفاق تطوير الموازنة الاتحادية العراقية، جريدة الناصرية الالكترونية، الاحد ٢٧ تموز/ ٢٠١٤ ([www.nasirielc.com/2014/07/27/22863.html](http://www.nasirielc.com/2014/07/27/22863.html)).
  ٦. الشباني، احمد حسين، حقنا في الموازنة العامة للدولة، ٢٠١٠ ([www.al-diwaniya.com/showthread.php?t:14110](http://www.al-diwaniya.com/showthread.php?t:14110)).
  ٧. وكالة كل العراق الاخبارية، ([www.aliraqnews.com/index.php](http://www.aliraqnews.com/index.php)).
  ٨. مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ([www.parliament.iq](http://www.parliament.iq)).
  ٩. الموازنة العامة للدولة ([www.moqatel.com/openshare/Behoth/Ektesad8/Mezania](http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Ektesad8/Mezania)).
  ١٠. ([www.iraqia-iq/view83](http://www.iraqia-iq/view83)).

# **Problematic of Public Budgeting Under Iraqi Legislation**

## **Abstract**

The public budget in Iraq depends on a number of legislations across its fourth stages, starting from preparation to implementation and control; one of these legislations is the amended law of financial management and public Debt. No. (95) In 2004. Accordingly, the public budget cycle faces various failures, some of them resulted from the shortcomings in the legislation depended that effect on the public budget in a way or another; whereas the other failure resulted from no applying the legislation that adversely effect on the public budgeting stages that call for studying them and paying the attention toward them to present the suggestions that contribute in handling and developing public budgeting.

The research has come out with the following recommendations that are:

- 1- Since (1921) the establishment of Iraq state, the economic and political transformations has played a great role in changing the legislative framework that govern the public budget cycle.
- 2- There is no legal framework can be depended on in achieving the various stages related to investing budget because the amended law financial management and public Debt. No. (95) In 2004 doesn't pay sufficient attention for investing budget and for every things related the stages of investing budget cycle unlike the operative budget.
- 3- The use of items budget style in preparing public budget has caused the absence of objectives based on in process of public budget preparing and approving which is reflected on increasing public expenditures from a year to another, especially the operative ones. This is assured through analyzing the data of federal public budget for the years of 2009 till 2013, that is still without clear specific objectives to be reported and approved during the yearly public budget law; also this is reflected on public budget control which has been ignored through objectives implementation.

**Key word/** Public budget – Iraqi legislation – public budget cycle





