دور وزارة التخطيط في رسم وصياغة مستهدفات الإدارة المالية في الموازنة العامة

م. باسل حميد شهاب

كلية العلوم الإسلامية / جامعة بغداد.

Basil Hameed Shehab

basilalhammed@gmail.Com

الخلاصة

يعد التخطيط للتنمية الأداة الفاعلة في تحقيق الأهداف الرئيسة والثانوية المراد تحقيقها من تشريع قانون الموازنة العامة إتساقاً وإنسجاماً مع التطورات الإقتصادية الجديدة للدولة، فضلاً عن تحقيق التوازن بين تلك الأهداف والإمكانات المالية المتاحة، من خلال العمل الجاد والفاعل على تطوير الأداء الحكومي للجهات المعنية في التنبؤ بالمشكلات التي قد تواجه تحقيق الأهداف المبتغاة ونخص بذلك وزارة التخطيط. إن عملية التخطيط تكون عملية ذهنية نظرية يتم التخطيط لمُوجباتها وشروطها ووسائل تنفيذها وآثارها ضمن نصوص قانون الموازنة العامة وفي حدودها المالية المتاحة، ووفقاً للخطط المالية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية المستهدفة من قبل واضعيها. بعد ذلك يتم ترجمة هذه الخطط الذهنية إلى أرقام، والأرقام إلى عمليات مالية تطبيقية تتبين آثارها خلال مرحلة تنفيذ قانون الموازنة العامة. وهي كذلك عملية للتنظيم في الموازنة العامة التي يكون محورها الإدارة عمليات الموازنة العامة، عن طريق هيكلة أو إعادة هيكلة نفقات الدولة وإيراداتها، بإستعمال حزم متعددة من القواعد القانونية والإجراءات التنفيذية والنظم الإدارية المنبثقة منها، فضلاً عن الرقابة والمساءلة والتدقيق، ومعالجة الإختلالات المالية، وترقية التخصيص الإستراتيجي للموارد المالية، ورفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام، باللجوء إلى عملية المفاضلة بين البدائل أو البرامج المتاحة، بهدف تحقيق أعلى مستوى ممكن من المنافع وبإستعمال قدر معقول من الموارد. **الكلمات المفتاحية: (وزارة التخطيط، الإدارة المالية العامة، الموازنة العامة، العجز المالي، الإيرادات العامة، النفقات العامة)**

Summary

Planning for development is the effective tool in achieving the main and secondary goals to be achieved from the legislation of the general budget law in line with the new economic developments of the state, as well as achieving a balance between those goals and the available financial capabilities, through serious and effective work on developing the government performance of the concerned authorities in predicting problems. that may face the achievement of the desired goals, especially the Ministry of Planning. The planning process is a theoretical mental process whose obligations, conditions, means of implementation and effects are planned within the provisions of the General Budget Law and within its available financial limits, and in accordance with the financial, economic, social and political plans targeted by its authors. After that, these mental plans are translated into numbers, and the numbers into applied financial operations whose effects are evident during the implementation phase of the general budget law. It is also a process of organization in the general budget whose focus is the management of the general budget operations, by structuring or restructuring the state's expenditures and revenues, using multiple packages of legal rules, executive procedures and administrative systems emanating from them, as well as control, accountability and auditing, addressing financial imbalances, and promoting allocation The strategic financial resources, and raising the efficiency and effectiveness of public spending, by resorting to the process of differentiation between available alternatives or programs, with the aim of achieving the highest possible level of benefits and using a reasonable amount of resources.

المقدمة

نظراً لأهمية الموازنة العامة للدولة في حياة الفرد والمجتمع كونها الأداة الرئيسة للتخطيط المالي الذي تضعه الحكومة لتحقيق مضامين برنامجها العام خلال سنة قابلة، وتحقيق متطلبات التنمية المستدامة، من خلال وضع الخطط التنموية الوطنية المتوسطة والبعيدة المدى. هذا البرنامج العام الذي يتجسد في ثمانية أبعاد هي: البعد السياسي والإقتصادي والمالي والإجتماعي والإداري والمحاسبي والقانوني والمعلوماتي. إذ يتم التخطيط والإعداد لمُوجبات تحقيق هذه الأبعاد ضمن خطة مالية تمكن الحكومة من إنجاز القرارات المتعلقة بتفعيل برنامجها الذي تعهدت بتنفيذه أمام الشعب. لذلك فإن تهيئة مشروع الموازنة العامة بهذا الإطار تتطلب التخطيط المسبق لها قبل إعداد بنود وأرقام الموازنة التي يجب أن تتوافق مع الأبعاد الثمانية سالفة الذكر. كما تتطلب بدايةً صياغة الإطار العام للسياسة المالية، أي إعداد التصور الأولي لما ستكون عليه أرقام الموازنة الجديدة من حيث إجمالي النفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة، ومقدار العجز المالي فيها إن كانت الأوضاع الإقتصادية تتطلب تحقيق عجز مالي مقصود أو تحقيق فائض في الموازنة العامة أو كان من الضروري الوصول بالموازنة إلى مستوى التوازن المالي. ويتم ذلك من خلال التحكم بحجم الضرائب والواردات الأخرى زيادة أو نقصاناً، فضلاً عن إعداد الخطط الإستثمارية وتقويم المشروعات الإستثمارية، كذلك من خلال التحكم بمقدار الأموال التي يتم إنفاقها، بالزيادة أو بالنقصان، تبعاً لمقتضيات تنفيذ الإطار العام للسياسة المالية والإقتصادية والإجتماعية المزمع إعتمادها في مشروع قانون الموازنة العامة.

أهمية الدراسة:

إن عملية التخطيط المالي والإقتصادي للمالية العامة للدولة التي تقوم بها وزارة التخطيط، تعد أداة فاعلة لتحقيق الأهداف الرئيسة والثانوية المراد تحقيقها من تشريع قانون الموازنة العامة وأهمها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الإستعمال الأمثل للإمكانات المادية والبشرية، فضلاً عن تحقيق التوازن بين تلك الأهداف وما متاح من موارد مالية، من خلال العمل الجاد والفاعل من قبل الجهات المعنية على التنبؤ بالمشكلات التي قد تواجه تحقيق الأهداف المبتغاة وإيجاد أقرب السبل وأكثرها فاعلية لمواجهتها، ومن ثم تفادي عنصر المفاجئة عند التعرض لهذه المشكلات، وبالتالي إتخاذ القرارات الصحيحة التي من شأنها تحقيق الإستغلال الرشيد للأموال العامة المتاحة بهدف تحقيق الإشباع الأمثل للحاجات العامة، وتخليص الإقتصاد من ظاهرة عدم التوازن المزمن والذي يتجسد بديمومة العجز المالي وإستدامته في الموازنة العامة للدولة، من خلال رفع كفاءة الجهاز الإداري الحكومي ليكون قادراً على إقتراح وتطوير السياسات الاقتصادية والإجتماعية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ومجاراة التطور التكنولوجي العالمي في هذا الإطار لتأمين مستلزمات الافادة من ثورة المعلومات وتوظيفها في دوائر الدولة المختصة بإدارة مالية الدولة..

مشكلة الدراسة:

لطالما كانت الدراسات القانونية والمالية وهي بصدد البحث في إدارة المالية العامة أو إدارة الموازنة العامة للدولة وما يتخلل هذه الإدارة من مشكلات مالية وإقتصادية، فضلاً عن المشكلات القانونية التي تثار بسبب تضارب الصلاحيات القانونية بين سلطات الدولة فيما يتعلق بإدارة الموازنة العامة للدولة، أو ما يصاحب هذه الإدارة من جرائم فساد مالي وإداري تثير المسؤولية القانونية على مرتكبي هذه الجرائم، نقول: طالما كانت هذه الدراسات تسلط الضوء على أكثر من سلطة مختصة بهذه الادارة، إلا أننا لا نجد من ينصف وزارة التخطيط في ثنايا هذه الدراسات إلا ما ندر، وكأن لا أهمية للتخطيط في إدارة المالية العامة للدولة على وجه العموم وعلى إدارة الموازنة العامة على وجه التحديد، خصوصاً ما يتعلق بالتخطيط لموجبات تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتضمينه في قانون الموازنة العامة للدولة كونها المرآة العاكسة لبرنامج العمل الحكومي والمجسد لفكرة الدولة السائدة التي وضع أسسها الدستور. لذلك عمدنا في هذه الدراسة الى تسليط الضوء على أهمية الدور الذي تقوم به وزارة التخطيط الاتحادية في التخطيط لإستراتيجيات الإدارة المالية العامة وأثر ذلك التخطيط على تحقيق التنمية المستدامة من خلال إدارتها للمشكلات والأزمات الإقتصادية والإجتماعية ضمن قانون الموازنة العامة للدولة.

فرضية البحث:

إن السبب الرئيس وراء تنامي الأزمات والمشكلات الإقتصادية وإستدامة هذه الأزمات يكمن في عدم التخطيط السليم لمستهدفات الإدارة المالية العامة اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن بنود قانون الموازنة العامة والرقابة الفاعلة على تنفيذ هذه المستهدفات وهي إحدى أهم إختصاصات وزارة التخطيط الإتحادية. فضلاً عن عدم جدية المختصين بوضع الخطط الإستراتيجية للموازنة العامة في إستشراف المستقبل من خلال إعتماد تقانات الدراسات المستقبلية وهم بصدد رسم وتحديد السياسات والأهداف المستقبلية المراد أن تتحقق من خلال تنفيذ قانون الموازنة العامة، فضلاً عن عدم إستعمال الموارد المالية المتاحة وربطها بحجم النفقات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. لذلك فإن من أهم مُوجبات تحقيق الإدارة الناجعة للموازنة العامة هو تفعيل دور وزارة التخطيط في السعي الدائم للإستعمال الكفوء والواقعي للموارد العامة المالية والبشرية لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، دون تجاهل الظروف الحالية والمستقبلية للدولة خلال رسم وتخطيط مستهدفات تحقيق هذه التنمية وتضمينها قانون الموازنة العامة للدولة.

منهجية الدراسة:

بغية الوصول الى تحقيق الهدف الذي تسعى الدراسة الى تحقيقه، فقد إرتأينا ونحن بصدد هذه الدراسة أن نتبع الأسلوب الإستنباطي والمنهج الأستقرائي في تحليل النصوص القانونية، للوصول الى مدى التطابق بين ما أريد من النصوص القانونية ذات العلاقة، وبين النتائج الواقعية التي أفرزها تطبيق هذه النصوص.

خطة الدراسة:

من أجل إثبات فرضية الدراسة وجدنا أن يكون البحث في موضوعها وفقاً لخطة علمية قسمناها على مبحثين، سنتناول في المبحث الأول مفهوم الإدارة المالية العامة، والذي يقسم بدوره على مطلبين، المطلب الأول نخصصه لبيان تعريف الإدارة المالية العامة، أما المطلب الثاني فنتناول فيه أهمية الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة. اما المبحث الثاني فسيكون مخصصاً لبحث مضمون إدارة وزارة التخطيط

للموازنة العامة، الذي ينقسم على مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان أهمية التخطيط المالي والإقتصادي في إدارة الموازنة العامة، في حين نفرد المطلب الثاني لبيان الآليات المعتمدة من قبل وزارة التخطيط في رسم وصياغة أهداف الموازنة العامة.

المبحث الأول مفهوم الإدارة المالية العامة

إن إدارة الموازنة العامة للدولة باعتقادنا جزء لا يتجزأ من الإدارة المالية العامة، لذلك كان لزاماً علينا أن نتناول مفهوم الإدارة المالية العامة قبل الخوض في أهمية الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة. فإدارة المالية العامة للدولة تمثل المحرك والقوة الدافعة لإنتاج الثروة بكفاءة وفاعلية، ومواجهة المخاطر المالية، وتحقيق الاستدامة المالية، وضبط الإنفاق العام والإستعمال الكفوء للموارد العامة، وإدارة الدين العام وإدارة النقود، وإدارة العجز المالي في الموازنة العامة. كل ذلك يجعلها إحدى المهمات الرئيسة للسلطة التنفيذية، وعلى وجه التحديد وزارة المالية، كونها الجهة المسؤولة عن إدارة المالية العامة مسؤولية مباشرة. ولكن هذه الإدارة ليست مقصورة على وزارة المالية الإتحادية وحسب بل تساندها وتقويها وزارة التخطيط الاتحادية. لذلك ومن أجل الخوض في مفهوم الإدارة المالية العامة، إرتأينا أن نقسم المبحث على مطلبين، تناولنا في المطلب الأول تعريف الإدارة المالية العامة. في حين خصصنا المطلب الثاني لبيان أهمية الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة.

المطلب الأول تعريف الإدارة المالية العامة

إن مصطلح الإدارة المالية العامة لم يكن مصطلحاً حديثاً وإنما هو وغيره الكثير من المصطلحات الإدارية والمالية التي عرفها العصر الحديث، كان قد عرفها وأسس للكثير منها الفكر المالي الإسلامي، إذ كانت الإدارة المالية للدولة جزءً من النظام الإداري الإسلامي إرتبطت به وبمصادره وبمبادئه وأصوله فضلاً عن قواعده وأسسه إرتباطاً وثيقاً. فقد شملت وظيفة الإدارة المالية للدولة الإسلامية: التخطيط والتنظيم المالي، فضلاً عن تنفيذ هذه الوظيفة ومتابعة تنفيذها والإشراف والرقابة على ذلك التنفيذ. ويتبدى ذلك جلياً في الكثير من النصوص العامة التي وضع الفكر المالي الإسلامي إطارها العام[١]أما عن مفهوم الإدارة المالية العامة المعاصر، فهي علم مستقل يهتم بالحاجات العامة التي تشتمل على الطلب العام على السلع والمنتجات والخدمات التي تقوم الدولة بإشباعها بواسطة الموازنة العامة، أي إنها (الحاجات العامة) تتطلب بالضرورة وجود إيرادات عامة لازمة لتمويلها، وعندما تقوم الدولة بإشباعها، تبدو هذه الحاجة على شكل نفقة عامة، وتناقش الأسس التي يمكن في ضوئها تحديد الحاجات العامة بجميع انواعها، وتجتهد في البحث عن القواعد العلمية والأصول الفنية اللازمة لتدبير ما تحتاجه من موارد مالية[٢]وقد عرفت الإدارة المالية العامة بتعريفات عدة، إشتملت على النواحي القانونية والإقتصادية والمالية والإجتماعية. ومن تعريفات الإدارة المالية العامة أنها: (الوظيفة الإدارية التي تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف معينة، بأقصى كفاية، وفي حدود الامكانيات المتاحة، تحت الظروف والملابسات القائمة).[٣] الملاحظ على هذا التعريف أنه ربط الإدارة المالية العامة الناجعة بتحقق ثلاثة عوامل، الأول: أن يكون إنفاق الأموال العامة خاضعاً لمبدأ الكفاية، أي أن تكون النفقة بقدر الحاجة إليها دون هدر أو إسراف، وخاصة الإنفاق البذخي والترفي غير المدروس. والثاني: ربط حجم الإنفاق الحكومي بالموارد المالية المتاحة خلال السنة المالية ذاتها، وعدم الإعتماد بشكل كبير على مستويات الإنفاق الذي تم في السنة المالية السابقة. ويتمثل العامل الثالث بضرورة أن تتم إدارة المال العام في ضوء الأولويات الوطنية والقومية التي ترتبط بالظروف العامة التي يمر بها البلدوعرفها البعض بأنها: (مجموعة التشريعات المالية ومتطلبات تنفيذها وإجراءات وأساليب العمل التي تستخدمها الإدارة العامة في تصريف الامور المالية للدولة، ما يتصل منها بشؤون العلاقات المالية والمحاسبية المباشرة التي تنشأ نتيجة نشاط هذه الأجهزة لتصريف أعمالها اليومية وتنفيذ الخدمات والاعمال الموكل إليها تنفيذها مع أجهزه الدولة الاخرى أو تلك التي ترتبط بعلاقة مع الأجهزة الحكومية بالغير من شخصيات طبيعية أو معنوية بما في ذلك العلاقات المالية الدولية).[٤]وقد ربط هذا التعريف بين الإدارة المالية العامة وبين الأطر القانونية والمحاسبية التي تخضع لها هذه الإدارة، وهو أمر محمود إلا أن التعريف قد خلا من العناصر الاخرى للإدارة المالية العامة المتمثلة بكيفية إدارة المال العام إدارة سليمة تتحقق فيها معايير الإدارة السليمة للنفقات العامة والإيرادات العامة التي تؤدي في المحصلة إلى صياغة الكيفيات التي يترتب عليها تقدير حجم النفقات العامة وما يقابلها على وجه التحديد من مصادر تمويل، فضلاً عن ضبط حركة الأموال العامة والرقابة عليها لكي نتحاشى جميع سبل الاسراف والتبذير في المال العام.كما عرفت بأنها: (مجموعة قواعد قانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين، على أساس من السلطة والسيادة، وهنا لابد من أن تخضع لنظام قانوني خاص يكفل لأجهزة الدولة ضمان تقديم الخدمات العامة، وتحقيق المنفعة العامة، كذلك يبحث في القواعد والاجراءات المتعلقة بالأموال، إذ تبحث في إيرادات الدولة ونفقاتها وأجهزتها). لا يختلف هذا التعريف كثيراً عن سابقه من حيث كونه يعرف الإدارة المالية العامة بمجموعة من القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم العلاقات المالية للدولة، إلا أنه أشار فيما أشار إليه إلى تنظيم الإيرادات العامة والنفقات العامة، والأجهزة الإدارية القائمة على

هذه الإدارة ، وهو باعتقادنا أقرب إلى مضمون الإدارة المالية العامة الرشيدة، إذ إشتمل على الكيفية التي تدار بها المالية العامة وأسلوب ممارسة الإدارة الرشيدة التي تصب في إصلاح وتعزيز الإدارة المالية العامة ورغم أن المتأمل في التعريفات أعلاه يتبين له بأن الإدارة المالية العامة هي الإدارة التي تهتم بوظائف تنظيم الأموال العامة في المؤسسات العامة المالية وغير المالية، مختلطة كانت أم عامة، ربحية أم غير ربحية، وإن هذه الإدارة تشتمل على وظائف مالية عدة، تتمثل بالتخطيط وتقديم المقترحات الخاصة بالعمليات الإنفاقية وتحقيق الإيرادات المالية اللازمة لتمويل الإنفاق العام لتسيير مرافق الدولة وتقديم الخدمات العامة[٥]، إلا أننا نرى بأن التعريف الأمثل للإدارة المالية العامة هو أنها: مجموعة الأطر القانونية والإدارية الواضحة والمعلنة لإدارة الشؤون المالية للدولة والمتمثلة بإدارة النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة التي تترجم الفلسفة السياسية والإقتصادية والإجتماعية للدولة، وهي بصدد تحقيق الإصلاحات العميقة لوظائفها العامة، التي تعبر عن قدرتها على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة المال العام من حيث التخطيط والجباية والإنفاق والرقابة.

المطلب الثاني أهمية الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة

تتأتى أهمية الإدارة المالية العامة من أهمية المالية العامة عينها، إذ إن الأخيرة تمثل أحدى أهم قطاعات الإقتصاد القومي، وبالتالي فإن كفاءة الإدارة المالية العامة تعكس بالضرورة التوازنات الكلية في الإقتصاد، فضلاً عن إسهامها المباشر بتحقيق النمو الإقتصادي والتنمية الإجتماعية[٦]، من خلال رسم السياسة المالية الوطنية وتجسيدها في قانون الموازنة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها، وتوجيه الإستثمارات الحكومية، وإدارة الدين الحكومي المحلي والخارجي. كما تسعى الإدارة المالية العامة إلى ضمان تكامل السياسات المالية والنقدية للدولة بهدف تعزيز الإقتصاد الوطني. ومع تصاعد الأزمات الإقتصادية خصوصاً العجز المالي في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين فقد شهدت الكتابات المتخصصة في مجال المالية العامة إهتماماً متزايداً بتحليل نتائج تنفيذ الموازنة العامة، وتقييم جودة التخطيط المالي العام لها وأثر ذلك على فاعلية وكفاءة الدور الإقتصادي والإجتماعي للدولة. وفي هذا الإطار إستقر النقاش حول دراسة ثلاثة أبعاد أساسية للمالية العامة، هي: كفاءة المالية العامة، وتقييم إستدامة المالية العامة، فضلاً عن شفافية السياسات المالية، وهي الأبعاد التي تُشكل فى مجملها أوجه الإدارة السليمة للمالية العامة[٧]فالدولة بعد أن أصبح لها دوراً هاماً في وضع الأطر التنظيمية والقانونية التي تؤمن حقوق الأفراد ضمن دورها في تقديم الخدمات الأساسية، تحتاج إلى أطر قانونية خاصة تنظم إدارتها لقطاعاتها المالية، وتنظم علاقاتها مع الاشخاص الآخرين وتمكنها من تنفيذ الوظائف التنظيمية، وتهيئة البيئة الإقتصادية المناسبة لتسيير عجلة النمو الإقتصادي. ولعل أهم ميزه من مميزات هذه الإدارة الفعالة أن تكون قادرة على تهيئة الموارد المالية بشكل مناسب لتمويل الخدمات العامة ومشروعات التنمية، إذ إن فعالية الإدارة المالية العامة تُستمد من قدرتها على تعبئة هذه الموارد المالية، فضلاً عن كونها تَستمد هذه الفعالية من قدرتها على تخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الإستراتيجية، وأهداف السياسة العامة وفقاً لمتطلبات الإنضباط المالي وكفاءة الإنفاق العام ورشادته، وفكرة الدولة السائدة المجسدة في الدستور[٨]. خصوصاً وأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وإنطلاقاً من إيمان المشرع الدستوري بأن تفعيل حزمة معينة من سياسات الإصلاح الإقتصادي الكلي في العراق يساعد في رفع معدل النمو الإقتصادي ويحقق الإستقرار والتوازن الإقتصاديين ويخفف المشكلات المترتبة على العجز المالي في الموازنة العامة والتضخم وإرتفاع الأسعار وتفاقم مستويات البطالة. نجده إشتمل على نصوصٍ عامة في مضمونها الدستوري تنظم سياسات الدولة الإقتصادية (المالية والنقدية)، خاصة بتركيزها على التخطيط للإصلاح الإقتصادي من خلال تحديد دور السلطات الإتحادية وصلاحياتها في تحسين الإدارة المالية العامة وتعزيز المساءلة في صنع وتنفيذ هذه السياسات.[٩] لذلك وبعد تغير النظام السياسي في العراق عام ٢٠٠٣ أراد المشرع الدستوري لفت الأنظار نحو أدوات الإصلاح الإقتصادي، التي تتمثل بالإستثمار وتنويع موارد الدولة وتشجيع القطاع الخاص، لتكون هذه الأدوات بمثابة رافعة صعودية للنمو والإستقرار الإقتصادي في البلد وبديلاً ناجعاً للموارد النفطية، إيماناً منه بأن تطوير مكانة وأداء القطاع الخاص وفك الإرتباط بنموذج النمو الإقتصادي النفطي وتوفير بيئة مناسبة للإستثمار تعد قضية جوهرية يتوجب أن تؤسس عليها السياسات الإقتصادية في العراق، من خلال تبني إستراتيجية مثلى تعكس الفهم الصحيح والتصور الواضح لآليات ووسائل تفعيل دور هذه الأدوات في النشاط الإقتصادي من خلال رسم السياسة المالية العامة وتأثيرها على توازن الإقتصاد القومي[١٠].ومن النصوص التي جاء بها الدستور العراقي النافذ بشأن ضرورة التخطيط للإصلاح الإقتصادي ما يأتي:

١. نص المادة (٢٥) من الدستور التي ألزمت الدولة بكفالة إصلاح الإقتصاد العراقي وفقاً للأسس الحديثة لضمان تحقيق الإستثمار الكامل للموارد العامة، وتنويع مصادرها، فضلاً عن تشجيع القطاع الخاص وتنميته.

٢. نص المادة (٢٦) التي أوجبت كفالة الدولة لتشجيع الإستثمارات في القطاعات المختلفة، بسبب حاجة العراق الى تصميم سياسات فعالة من أجل تعبئة المدخرات المحلية والموارد الحكومية المعطلة وإدخال تحسينات مهمة على البيئة الإستثمارية من خلال تحسين الأطر القانونية والمؤسساتية والأجتماعية والسياسية، وهذا ما تم تجسيده في قانون الإستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.لذلك تطلب الأمر أن تكون الإدارة المالية العامة ضمن أطر دستورية ونظم مؤسسية تشخص الخطط المثلى لإستعمال الموارد الإقتصادية لتحقيق الأهداف العامة والمتمثلة بالإصلاح الإقتصادي المنشود وضبط الأوضاع المالية العامة وترشيد إجراءات الموازنة العامة وأسلوب إدارتها[١١]. وهو ما يتميز به التوازن المالي والإقتصادي في الفكر المالي الحديث، الذي يسعى إلى إبعاد مفهوم التوازن في الموازنة العامة عن التوازن الكمي أو المالي البحت إلى ما يعرف بالتوازن الإقتصادي الوطني، الذي يهدف إلى الحفاظ على حصافة الإدارة المالية العامة على الأمد البعيد. فتوازن الموازنة في أية سنة مالية لم يعد يعني التوازن الفعلي للوضع المالي للخزينة العامة، بل إنها لا تعدو أن تكون خطة مالية للوضع المالي المتوقع لسنة قادمة في الأغلب، أما المركز المالي الحقيقي للخزينة العامة فهو لا يتحدد مسبقاً بل يتحكم فيه حجم التحصيلات المالية الفعلية، فضلاً عن النفقات المصروفة فعلياً، ناهيك عن الإحتياطات والفوائض والديون المتراكمة من السنوات السابقة، والتي على أساسها يتحدد ما إذا كانت مالية الدولة تعاني من عجز أو فائض أو توازن مالي.[١٢]هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الإدارة المالية العامة السليمة في الدول ذات الريع النفطي الذي يعد الممول الرئيس لموازناتها العامة، يجب أن تكون بعزل مستوى الإنفاق العام عن معدل الزيادة المتحققة في العوائد النفطية، وأن تأخذ هذه الدول في حسبانها العجز المالي المستتر في موازناتها. بعبارة أخرى أن يكون العجز المالي الحقيقي الذي تعاني منه الموازنة العامة، المعيار والمقياس في تحديد إتجاه الإدارة المالية العامة والإدارة المالية للعوائد النفطية على سبيل التخصيص. وذلك بأن تستغل العوائد النفطية في تحقيق التراكم في الأصول الإنتاجية المستدامة (غير النفطية) التي تدر عوائد ثابتة خارج حالة اللايقين التي تتسم بها العوائد النفطية، وإستعمالها في تغطية العجز الحقيقي في الموازنة العامة لهذه الدول. هذا الأسلوب في الإدارة المالية العامة يحصن النظام المالي للدول ذات الريع النفطي ويجعله غير قابلاً للتأثر بالتقلبات التي تحصل في المتغيرات الخارجية، ومن ثم يقوي القرارات الإقتصادية (المالية والنقدية) للسلطات المعنية بإدارة مالية الدولة وهي بطبيعة الحال معنية بإدارة الموازنة العامة للدولة من خلال قراراتها الإقتصادية[١٣]وتتجلى أهمية الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة للدولة من خلال ما لهذه الإدارة من محاور جوهرية يتركز فيها نشاطها، وهي تحصيل الإيرادات العامة وتوزيع النفقات العامة والرقابة على الموارد المالية، وضمان الإستعمالات الفضلى لها في حدود أطر قانونية عامة تنظم نشاطها وتضبطه والتي تتمثل بالسياستين المالية والنقدية، كونهما من أدوات الإدارة المالية العامة للدولة. وفيما يأتي بيان لدور الإدارة المالية العامة في إدارة الموازنة العامة في مجال تحصيل وتعبئة الموارد المالية العامة، فضلاً عن ترشيد الإنفاق العام والرقابة على أموال الدولة والمحافظة عليها من متصيدي الفرص ومستغلي الثغرات التي تعتري الهيكل القانوني والمالي والإداري للدولة نبينه في النقطتين الآتيتين:

أولاً: أهمية الإدارة المالية العامة في تعبئة الموارد المالية وحصافة تحصيلها[١٤].

للإدارة المالية العامة أهمية بالغة تستوجبها ضرورات تحقق مُوجبات الإدارة الناجعة للعجز المالي فيما يتعلق بإدارة الإيرادات العامة، من خلال المهمات الآتية للإدارة المالية العامة:

١. المشاركة في دراسة مصادر تمويل الانشطة الحكومية بمختلف انواعها وتحديد نوعها.

٢. المساهمة في دراسة وتحديد الحجم الكلي للإيرادات العامة التي تتطلبها عمليات تمويل الأنشطة الحكومية.

٣. تحصيل الأموال التي تم تحديدها خلال المواقيت المحددة والقيام بالأعمال اللازمة لصونها من عبث العابثين.

ثانياً: أهمية الإدارة المالية العامة في توزيع الموارد المالية للدولة والرقابة عليها:

إن من مقتضيات تحقيق العدالة التوزيعية، أن يتحقق عنصرا هذه العدالة وهما: عدالة توزيع الأعباء المالية وعدالة توزيع حصيلة الإيرادات العامة، أي عدالة توزيع النفقات العامة[١٥]، وهي إحدى أهم المهمات التي تقع على عاتق الإدارة المالية العامة. وتتبدى أهمية الإدارة المالية العامة فيما يخص عقلانية توزيع الإيرادات العامة والرقابة عليها، في أهميتها ودورها الكبير في إدارة الموازنة العامة من خلال الأدوار التي تتولاها لتحقيق فاعلية هذه الإدارة وكما يأتي:

١. ضمان القيام بعمليات صرف الأموال العامة ضمن الأطر القانونية والنظم المالية الحاكمة في الدولة.

٢. المشاركة في تحديد أولويات الإنفاق العام ورسم الإستراتيجيات اللازمة لتنظيم هذه الأولويات في حدود الأطر المحددة للسياسات الإقتصادية للدولة.

٣. المساهمة في إعداد وتحضير البيانات والجداول اللازمة لتنفيذ عمليات الصرف على الأوجه المختلفة لنشاطات الدولة.

٤. المساعدة في تطوير القوانين والأنظمة اللازمة للمحافظة على الأموال العامة.

٥. إعداد التقارير والاحصاءات الدورية المتعلقة بجباية وإنفاق الأموال العامة.

المبحث الثاني مضمون إدارة وزارة التخطيط للموازنة العامة

تنهض أهمية التخطيط المسبق لمُوجبات تحقيق الأهداف العامة التي يراد تحقيقها بواسطة مشروع الموازنة العامة، في أن عملية التخطيط هي مرحلة تسبق التنفيذ، والتي تتجسد في الجهود الموجهة والمقصودة والمنظمة التي تهدف إلى تحقيق أقصى المنافع بأقل التكاليف الممكنة من خلال تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد المالية للدولة، فضلاً عن الطاقات البشرية القائمة على العمليات المالية لتحقيق الأهداف المرجو تحقيقها من الموازنة العامة ضمن فترة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة. إذ إن وضع الإطار الكلي للإقتصاد الوطني يفترض على المشرع تحديد الجهات المسؤولة عن تقدير النفقات العامة بنوعيها الجارية والإستثمارية، وتحديد حجم الإيرادات العامة ومصادرها وطرق تحصيلها وكيفية إنفاقها. فضلاً عن ضرورة قيام المشرع برسم الآليات اللازمة لهذه الجهات وهي بصدد تقديم رؤية خاصة لتعزيز جودة التخطيط المالي والإقتصادي للموازنة العامة وإعداد مشروعها في ضوء المقترحات التي تتضمن الإجراءات اللازمة لبناء وتطوير منظومة التخطيط الإقتصادي العام في المستقبل، وهو ما قام به المشرع العراقي في قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ المعدل الذي إبتغى من وراءه المشرع (تطوير عملية تخطيط التنمية إنسجاماً مع التطورات الاقتصادية الجديدة للدولة ولأجل نشر مفاهيم المعلوماتية وتطوير الأداء الحكومي وتفعيل دور التعاون الدولي في عملية التنمية ورفع كفاءة الأداء الحكومي في إعداد الخطط وتطوير أساليب العمل الإحصائي وتكامل قواعد المعلومات والارتقاء بواقع الجودة باعتبارها المحصلة النهائية لعملية التنمية)[١٦]. فضلاً قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل الذي خص المشرع فيه وزارة التخطيط الإتحادية بصلاحيات تتعلق بالتخطيط والإعداد للموازنة العامة، من خلال ما لها من دور فاعل في توجيه المالية العامة وإدارتها نحو الإتجاهات المثلى لتحقيق الغايات الأسمى المراد تحقيقها من هذه الإدارة.ومن أجل بيان مضمون إدارة وزارة التخطيط للموازنة العامة للدولة، فإننا سنقسم هذا المبحث على مطلبين: نبين في المطلب الأول: أهمية التخطيط المالي والإقتصادي في إدارة الموازنة العامة، ومن ثم نتناول الآليات المعتمدة من قبل وزارة التخطيط في إدارة الموازنة العامة للدولة، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول أهمية التخطيط المالي والإقتصادي في إدارة الموازنة العامة

إن وجود أية إختلالات ومشكلات في الموازنة العامة للدولة ليس شراً بذاته وليس له خطورة جسيمة على الإقتصاد الوطني إذا تمت إدارتها إدارة ناجعة، بل إن التخطيط للوقاية من هذه المشكلات أو الإستعداد لحدوثها كما التخطيط لإعتمادها في بعض الظروف، كالتخطيط مثلاً لإعداد الموازنة العامة بعجز مالي مخطط له، نقول: إن ذلك التخطيط من شأنه أن يجعل من هذه المشكلات مجرد أرقام قد يزيد مقدارها أو ينقص وليس كما نراه اليوم ونعاني من آثاره بسبب ضعف إداره هذه المشكلات وعدم التخطيط المسبق للتعامل معها، الذي يجب أن لا يكون لسنة قادمة وحسب وإنما لسنواتٍ عدة.أما عن أهمية الدور الذي تمارسه وزارة التخطيط في إدارة المالية العامة فتتجلى في أهمية التخطيط المالي والإقتصادي ذاته، إذ إن تعزيز جودة التخطيط المالي والإقتصادي يُمثل أحد الضمانات الأساسية لزيادة كفاءة المالية العامة. كما أن عملية إدارة المالية العامة ما هي إلا جزء لا يتجزأ من التخطيط المالي والإقتصادي الشامل الذي يمثل الإطار المنهجي لبرامج الإصلاح الإقتصادي والمالي ذات الأثر الفاعل في التأسيس لتنمية إقتصادية مستدامة يكون لها الدور الأساس في تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية المبتغى تحقيقها في الموازنة العامة للدولة. فالأخيرة ومنذ مراحل إعدادها الأولى تتضمن في جوهرها عملية التخطيط المالي، بل إنها تعد المحصلة النهائية لهذا التخطيط ولفترة قابلة، هذه الأهمية تتناسب طردياً مع أهمية الموازنة العامة ودورها في تحقيق الأهداف والمصالح العامة، لا سيما بعد إتساع نشاط الدولة وتعقد أوجهه بالصورة التي إنعكس جلياً في ضرورة البحث عن وسائل ذات فاعلية وكفاءة عاليتين وتوظيفها لتطوير أساليب إعداد الموازنة العامة، والتحري عن طرق أكثر فاعلية في تحقيق التوازن المالي والإقتصادي المنشود، وبالتالي ضمان صحة الإختيارات فيما يخص نجاعة التخصيص للإعتمادات المالية لتقديم خدمات معينة دون غيرها والمفاضلة بين هذه الخدمات بما يتناسب ونتائجها الإجتماعية والإقتصادية والسياسية المرتجى تحقيقها على مستوى الإقتصاد القومي[١٧]لذلك فأن تحديد المسارات الخاصة بإعداد الإطار العام والسياسات المالية والإقتصادية لإدارة الموازنة العامة ليس عبثياً، بل يكون ضمن محددات معينة يمكن إيجازها في النقاط الآتية[١٨]:

١- دراسة وتحليل إتجاه الأسعار العالمية للنفط وتوقعات العرض والطلب عليه، وأثر تلك التوقعات في تقديرات الموازنة.

٢- الحسابات الختامية للسنوات السابقة وتقارير المتابعة للمدة المنقضية من السنة الجارية للتعرف على أوجه الإنفاق ونسب التغير ومعدلاته ونتائج التنفيذ الفعلي مقارنة بالإعتمادات المرصودة.

٣- تحليل واقع القوى العاملة وأهمية العوامل المؤثرة في العرض والطلب عليها ومعدل التضخم.

٤- تحليل العلاقة بين الإنفاقين الجاري والإستثماري، وإستخلاص أوجه الترابط والتداخل بينهما وتأثير كل منهما على الآخر، وعلاقة ذلك بمجمل الإنفاق العام للدولةإن التخطيط المالي والإقتصادي من الأدوات الحكومية المهمة في إدارة مالية الدولة التي تستعملها الحكومات للنهوض بالإقتصاد الوطني في بلدانها، عبر إتخاذ هذه الحكومات للقرارات التي تحدد إتجاهات المستقبل وإلى أين تريد الوصول. فالتخطيط لا يعني عملية التحضير للمستقبل والتحوط منه فقط إنما هي السعي للتأثير في المستقبل عن طريق القرارات التي تتخذها الحكومة في الحاضر، وذلك بواسطة إعداد مخططات تحدد المسار المستقبلي لمتطلبات العيش الكريم لأفراد المجتمع وتقييم جميع القرارات المالية من منظور شامل. وبذلك يكتسب التخطيط المالي والإقتصادي أهمية خاصة لدوره في إبعاد الإقتصاد عن الأزمات التي تسببها المشكلات المالية والاقتصادية نتيجة سوء التخطيط لإدارتها، بما للتخطيط من قدرة على تحديد الحاجات الفعلية التي تتطلب رصد الأموال وكمية هذه الأموال ومدة الحاجة إليها وتوقيتها ومصادر تغطيتها. كما أن للتخطيط المالي أهمية كبيرة في التخطيط للإستثمار في المشروعات الإستثمارية فالخطط المالية بهذا الشأن تعد إطاراً عاماً يحكم العمليات اللازمة لتوجيه الأموال العامة للحصول على منافعها تبعاً للحاجات التي تروم الدولة إشباعها والأهداف التي تسعى الى تحقيقيها من إستثمار هذه الأموال[١٩]. ولتحقيق إدارة فاعلة للأموال العامة يكون المقتضى الإستعانة بكل ما من شأنه تحقيق المواءمة الواعية بين هيكلية الناتج القومي وبين حاجات المجتمع الفعلية، من خلال التخطيط لبرنامج عمل يتم تجسيده في مشروع قانون الموازنة العامة[٢٠]، يضمن هذا البرنامج تحقيق الإستعمال الأمثل للطاقات والموارد المادية، وتطوير الإمكانات الإدارية لضمان رفع جودة وكفاءة أداء الجهاز الحكومي المسؤول عن إدارة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة[٢١].إلا أن طريق التخطيط المالي والإقتصادي في الدولة لا يكون معبداً سالكاً على الدوام أمام واضعي الموازنة العامة والقائمين بعملية التخطيط لمتطلبات إدارة مستهدفاتها المالية والاقتصادية والاجتماعية، وإنما هناك تحديات وعقبات تعيق عملية التخطيط لتحقيق هذه المتطلبات، ومن أهم هذه المعوقات[٢٢]:

١. كيفية تحقيق التوازن بين الموارد المالية المتاحة والإحتياجات الفعلية لإفراد المجتمع. هذه المهمة من المهمات التي تقع على عاتق السياسيين، فضلاً عن ذوي الإختصاص في وزارتي المالية والتخطيط، الذين عليهم مسؤولية رئيسة في تحقيق التوازن المنشود عبر قرارات مدروسة ومخطط لها من شأنها إدارة الموارد المالية بكفاءة وفاعلية عاليتين لتلبية متطلبات المجتمع وحاجاته في ضوء محدودية موارد الدولة.

٢. توزيع الإعتمادات المالية وفقاً لأسلوب التفاوض والمساومة بين وحدات الإنفاق ووزارتي المالية والتخطيط دون الإهتمام بالأهداف المحددة والوظائف والبرامج والنشاطات والمشروعات ذات الإنتاجية المتجددة. بل وفي كثير من الأحيان تمارس على وزارة المالية ضغوطاً لا قبل لها بها نتيجة تنافس الوزارات في توسيع حجم الأنشطة المنوطة بها. لذلك نرى التشتت واضحاً في عملية التخطيط ورسم السياسات لأن وزارتي المالية والتخطيط لا تكون مسؤولة عن تخطيط أعمال وحدات الإنفاق بل إن كل وحدة تنفيذية تكون مستقلة في تحديد نشاطها في المستقبل طالما أن إعدادها لموازناتها بالنسبة لكل بند من بنود هذه الموازنات محددة وواضحة، وأن إنفاقها لم يخرج على ما أجازته السلطة التشريعية[٢٣].

٣. صعوبة تقدير الموارد المالية المتاحة، وهي بطبيعة الحال أحادية، محدودة، ريعية. إذ إن العراق يعتمد في تمويل نفقاته على واردات النفط وبنسبة تصل إلى ٩٣٪ تقريباً. والنفط من المواد الناضبة والمتقلبة الأسعار والمتذبذبة الإنتاج والتصدير، لذلك يكون من الصعب وضع تقديرات دقيقة للموارد المالية المتأتية منه، لأن الموازنة التي تعتمد على المورد النفطي كمورد رئيس تكون موازنة مستجيبة للصدمات الخارجية المتمثلة بتقلبات أسعار النفط.

٤. إن حاجات المجتمع المتزايدة التي تتسم بالتطور تبعاً لتطور المجتمع ذاته وتفضيلاته المتغيرة، تتطلب من الحكومة الإستئناس بمعلومات واقعية عن هذه الحاجات تتأتى من أفراد المجتمع لتشكل قاعدة بيانات تستطيع الحكومة الإسترشاد بها وهي بصدد عملية التخطيط وإعداد الموازنة العامة بما يضمن تحقيق إدارة فاعلة للعجز المالي في الموازنة العامة، ولكن هذه المعلومات ليست سهلة المنال والحصول عليها قد يكون صعباً.

٥. عدم الإعتماد على الحسابات الختامية من قبل واضعي الخطط المالية والإقتصادية وهم بصدد إعداد أرقام الموازنات العامة، رغم أن هذه الحسابات الختامية تعد دليلاً مرشداً لواضعي خطط وأهداف الموازنة العامة يسيرون بهديها لأنها الأرقام الفعلية التي إنتهت عليها موازنة السنة المنصرمة والتي تجسد حجم النفقات المصروفة فعلاً وكمية الموارد المالية التي إستعملت لتمويل النفقات الفعلية[٢٤]. وبالتالي الوقوف على

المركز المالي الفعلي للدولة في تلك السنة المالية، وتحديد ما كانت قد إنتهت بعجز مالي ومقدار هذا العجز أو إنتهت بفائض ومقدار هذا الفائض، أو قد تتحقق حالة التوازن بين إيرادات الدولة ونفقاتها، وإن كان هذا الأمر الأخير نادر الوقوع في الوقت الحاضر. وتبدو أهمية الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة والتعرف على نقاط الضعف والقوة في إدارة نفقات الدولة وإيراداتها حلال السنة المالية المنقضية، نقول: تبدو هذه الأهمية في إنها تكون دليلاً يهتدى به في إدارة الموازنة العامة للسنة المالية المزمع التخطيط لأهدافها التي تترجمها أرقام النفقات العامة والإيرادات العامة المندرجة تحت بنودها، من خلال رسم قواعد ثابتة للسياسة الإقتصادية والمالية وفقاً لطموحات واقعية تعتمد ضمن حدود الإنفاق المتاحة والتخصيصات المالية اللازمة لتغطيتها، وبذلك نتجنب الهدر والإسراف في الإنفاق العام بعد الاهتداء بالأرقام التي تحققت فعلاً في السنة المنصرمة والمثبتة تفصيلاتها في الحسابات الختامية لتلك السنة.

٦. إنتشار ظاهرة الفساد الإداري المالي في معظم الحلقات الإدارية في الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، مما أسهم بشكل كبير في إنحراف التخطيط الإستثماري في الدولة عن مسارات التنمية الإقتصادية المستدامة، خاصة مه غياب الإطار القانوني اللازم لتنفيذ هذه الخطط التنموية في العراق نظراً لعدم صدورها بقانون واجب التطبيق، الأمر الذي أفقدها القوة والفاعلية وأخرجها عن مسارها المحدد وبالتالي الإخفاق في تحقيق الاهداف النهائية لهذه الخطط[٢٥].

المطلب الثاني الآليات المعتمدة من قبل وزارة التخطيط في رسم وصياغة أهداف الموازنة العامة

إن وزارة التخطيط هي (العقل الإستشاري للدولة) من أجل التدبير والتخطيط[٢٦]، فهي المعنية بنحو مباشر وبمساعدة وزارة المالية بإقتراح السياسات الإقتصادية والمالية للدولة، وإيجاد السياسات الرشيدة التي يمكنها معالجة الأوضاع الإقتصادية المتردية بواسطة قانون الموازنة العامة، والمساهمة في وضع ملامح البرنامج الإستثماري الحكومي ومراقبة تنفيذه خلال مرحلة التخطيط لأهداف التنمية الإقتصادية وتجسيدها في هذا القانون[٢٧]. ويرتبط التخطيط بالموازنة العامة إرتباطاً وثيق الصلة، وهذا الحال يتطلب التنسيق بين كلاً من الخطط المرسومة والموازنة العامة، إذ يتطلب التخطيط الناجع تحديد الأهداف المبتغى تحقيقها وتوفير الوسائل الملائمة لتنفيذ هذه المستهدفات، ونظراً للتلازم بين الموازنة العامة والتخطيط فإن الموازنة العامة يجب أن تشتمل أيضاً على مستلزمات توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الخطط المرسومة مسبقاً، والعمل على إنفاقها في الأوجه التي تضمن فاعلية ونجاح هذه الخطط[٢٨]أما إدارة وزارة التخطيط للموازنة العامة للدولة فتكون عبر مرحلتين، تبدأ من مرحلة وضع الأهداف التي تتطلع إليها الحكومة في ضوء الفكرة القانونية السائدة، ومن ثم المقارنة بين الأداء الفعلي لآليات تنفيذ هذه المستهدفات وما هو متوقع منها، وهذه هي مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، التي تتمثل بربط الأعمال التنفيذية التي يقوم بها كبار وصغار الموظفين في الدولة مع الخطط والسياسات التي وضعت سلفاً في نصوص قانون الموازنة العامة، ونخص بالذكر هنا كل ما يتعلق بالمنهاج الحكومي الإستثماري، والوقوف على مدى تحقق الغايات المستهدفة من أرقام الموازنة، خصوصاً ما يتعلق منها بالإلتزامات بالقواعد الحاكمة لعملية الإنفاق العام التي على أساسها يتم إعداد تقارير الرقابة. هاتان المرحلتان هي بإعتقادنا تتحقق فيها العناصر الضرورية لأية عملية تخطيط مالي أو إقتصادي، وبالتالي فإن عملية إدارة الموازنة العامة للدولة تتطلب ذلك التخطيط بكل ما يشتمل عليه من عناصروإذا كانت وزارة المالية هي المسؤولة عن تقدير النفقات العامة الجارية وتحديد حجم الإيرادات العامة ومصادرها، وطرق تحصيلها، وكيفية إنفاقها، فإن وزارة التخطيط هي المسؤولة عن إعداد الموازنة الإستثمارية للدولة بعد إعداد تفصيلاتها ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية وتحقيق الإستثمار الأمثل للموارد المالية والبشرية. وهنا يكمن التكامل بين عملية إعداد الموازنة العامة وعملية التخطيط لمستهدفاتها، فإذا كانت الموازنة العامة أداة لتحقيق مُوجبات الحياة الكريمة لأفراد المجتمع، فإنها لا بد وأن تعكس في النهاية هذه المُوجبات من خلال ترجمة البرامج والمشروعات التي تضمنتها إلى قِيَم نقدية قابلة للتنفيذ والرقابة. من أجل ذلك منح المشرع العراقي في قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، لوزارة التخطيط إختصاصات عدة تمكنها من تحقيق الأهداف التي أسست من أجل تحقيقها، وهي كما ذكرنا سابقاً تتمثل في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق الإستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات المادية والبشرية، فضلاً عن تطوير مسيرة التنمية الإدارية بما يرفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي[٢٩]وفيما يأتي بيان لأهم الإختصاصات التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على تحقيق الأهداف العامة المبتغى تحقيقها في الموازنة العامة للدولة الى جانب أهداف الإدارة المالية العامة وتنفيذ خطط التنمية الشاملة[٣٠]:

١. إقتراح وتطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القطاعات لتحقيق التنمية الوطنية.

٢. إعداد وتقويم المشاريع الاستثمارية والمشاريع الرأسمالية السنوية وخطط التنمية الوطنية المتوسطة والبعيدة المدى بالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاعين الخاص والمختلط ومنظمات المجتمع المدني.

٣. تقويم مسيرة التنمية الإجمالية والقطاعية والمكانية بصورة دورية وعرض النتائج على مجلس الوزراء .

٤. تقويم نتائج دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع والمناهج الإنمائية قبل إدراجها في الخطط التنموية والموازنات الاستثمارية السنوية.

٥. إبداء الرأي في التشريعات التي لها علاقة مباشرة بعملية التنمية الشاملة قبل تشريعها.

٦. إبداء الرأي في كل ما يتعلق بالأمور التخطيطية والتنسيقية الخاصة بالمشاريع والمناهج الإنمائية المتكاملة للخطط الاستثمارية في حدود الصلاحيات الممنوحة للوزارة.

٧. تامين مستلزمات قيام المجتمع المعلوماتي في العراق والإفادة القصوى من ثورة المعلومات ونشر ثقافتها وتعزيز ممارستها في دوائر الدولة وعموم المجتمع وصولاً الى أهداف الحكومة الإلكترونية والإستخدام الجماهيري الواسع للتقنيات الحديثة في هذا المجال.

٨. الإشراف والمتابعة على برامج التعاون الدولي في المجال الإنمائي والإستفادة القصوى من المنح والمساعدات الدولية المقدمة للعراق والعمل على إستثمار هذه المنح والمساعدات بشكل فاعل في عملية التنمية الوطنية الشاملة والتنسيق مع الجهات المستفيدة.

٩. دعم ورعاية القطاع الخاص والتنسيق بينه وبين أجهزة الدولة بما يؤمن تفعيل دوره ضمن عملية التنمية الوطنية.

١٠. الإشراف والمتابعة على نشاط العقود الحكومية العامة وإبداء الرأي والمشورة في شانها للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

١١. وضع التصورات المستقبلية عن الواقع العراقي في جميع الميادين ورسم البرامج الخاصة بذلك من خلال إعتماد تقانات الدراسات المستقبلية وأساليب التقدير الاحصائي المعروفةكما منح المشرع العراقي في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم(٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل لوزارة التخطيط صلاحيات محددة في سبيل تحقيق الإدارة الناجعة للمالية العامة عموماً والموازنة العامة على وجه التحديد، إذ إن وزارة التخطيط تتولى مسؤولية إعداد الأسس التفصيلية لوضع تقديرات تكاليف المشروعات الإستثمارية وحجم الإنفاق التشغيلي المناسب لها، والجدوى الإقتصادية لهذه المشروعات طيلة مدة قيامها، ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقليم والمحافظات ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتقديمها بصيغتها النهائية لتوحيدها ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية خلال شهر تموز من كل سنة[٣١]. وتقوم الوزارة ببيان علاقة الموازنة الإستثمارية وتأثيراتها على الوضع الإقتصادي وتوقعاته المستقبلية، بهدف تحقيق وتطوير عملية تخطيط التنمية، ووضع التصورات المستقبلية عن الواقع العراقي، ورسم البرامج الكفيلة بتحقيق تلك التصورات بما يتماشى مع التطورات الإقتصادية الجديدة الحاصلة في الدولة خصوصاً بعد ٢٠٠٣ ، وما شهده الإقتصاد العراقي من إنفتاح على العالم الخارجي، وبما ينسجم مع الثورة المعلوماتية والتكنلوجية في العراق والعالم. كما أن تحول الدولة من النظام المركزي الشمولي إلى نظام ديمقراطي لا مركزي من خلال وجود الأقاليم والمحافظات، هذا التحول في النظام أدى إلى تغييرات في آليات التخطيط، إنطلاقاً من الظروف الراهنة والسياسات التي تتبعها الدولة في إدارة الحكم.وإلى جانب هذه الصلاحيات التي أقرها المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، والإختصاصات الأخرى التي تضمنها قانون تأسيس وزارة التخطيط والنظام الداخلي لها، فإن لها صلاحيات مشتركة مع وزارة المالية الإتحادية من شأنها تنظيم عملية إدارة نفقات الدولة وإيراداتها وبالتالي ضمان تحقق عناصر إدارة الموازنة العامة والمتمثلة بإدارة الإيرادات والنفقات وفقاً للخطط المرسومة لها في قانون الموازنة العامة، ومن هذه الصلاحيات[٣٢]:

١. إعداد تقرير الأولويات الخاصة بالسياسة المالية وإعداد إستراتيجية الإطار المالي للموازنة العامة للدولة والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لإتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً، فضلاً عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من قبل البنك المركزي العراقي لمدة ثلاث سنوات أو أكثر إبتداءً من شهر إذار من كل سنة[٣٣].

٢. الإقتراح على مجلس الوزراء تعديل الموازنة متوسطة الأجل التي مدتها ثلاث سنوات، والمعدة من وزارة المالية للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب[٣٤].

٢. إعداد المبادئ التوجيهية في ضوء أهداف السياسة المالية المحددة في التقرير المعتمد وفقاً لأحكام المادة (٣) من قانون الإدارة المالية النافذ التي بيناها في الفقرة الأولى أعلاه خلال شهر أيار من كل سنة. مع توضيح المعالم الإقتصادية الرئيسة المعدة وفقاً لخطة التنمية الوطنية والمؤشرات الواقعية للإقتصاد الكلي والإجراءات اللازمة والجدول الزمني لإعداد موازنات الحدود القصوى للنفقات الجارية والإستثمارية لكل

وحدة من وحدات الإنفاق بما يتسق مع سياق التقرير المعتمد طبقا للمادة (٣) من القانون، وإستمارة إعداد تقديرات النفقات الجارية والمشروعات الإستثمارية المنصوص عليها في المادة (٥) من القانون نفسه[٣٥].

٣. تقديم مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية مع مرفقاته إلى لجنة الشؤون الإقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر آب لدراسته[٣٦].

٤. منح الموافقة لوحدات الإنفاق قبل دخول الأخيرة في إلتزاماتات لسنوات متعددة، لأن هذه الإلتزاماتات تتطلب صرف مبالغ مالية من الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية التالية، وهو ما يشكل زيادة في الإنفاق العام في تلك السنة قد ينتج عنه عجزاً مالياً[٣٧].

٥. إختيار النوع المناسب لإعداد الموازنات العامة وفقاً للأسس الحديثة بما يتلاءم ومتطلبات الظرف الإقتصادي والمالي للدولة وحجم الإمكانات اللازمة لتحقيق هذه المتطلبات[٣٨].

٦. إعداد تعليمات وصلاحيات تنفيذ الموازنات العامة الاتحادية بالتنسيق مع وزارات الدولة والدوائر غير المرتبطة بوزارة والمحافظات[٣٩].

الخاتمة

في نهاية البحث في موضوع دور وزارة التخطيط في رسم وصياغة مستهدفات الإدارة المالية في الموازنة العامة، ومن خلال الخوض الحقائق القانونية والإقتصادية، النظرية والواقعية، نتوصل الى مجموعة من الإستنتاجات، فضلاً عن ما نجتهد في وضعه من توصيات ومقترحات نحاول من خلالها تسليط الضوء على هذا الدور وما له من أهمية في إدارة المالية العامة للدولة.

أولا: الإستنتاجات:

١. عدم وجود منظومة تشريعية متكاملة ومتناغمة التي تستلزمها موجبات مساهمة القطاع الخاص في تنمية الإقتصاد الوطني، فضلاً عن عدم وضوح الرؤية بالنسبة للإستثمار الأجنبي المباشر، مما يؤثر سلبيً على خطط التنمية الوطنية فيما يتعلق بالإبتعاد عن القطاع النفطي وتنويع مصادر الموارد المالية اللازمة لتمويل الموازنة العامة للدولة.

٢. إن التشوهات الهيكلية التي يعاني منها الإقتصاد العراقي، وتخلف السياسة المالية عن أداء دورها في توفير نماذج الإدارة السليمة لمالية الدولة، وتقييد قدرة الدولة في التخطيط السليم لتحقيق الإصلاح الإقتصادي والمالي وتحقيق التنمية المستدامة، نقول: إن كل تلك المشكلات لو بحثنا عن سببها الرئيس لوجدناه متشخصاً في تبعية السياستين الاقتصادية والمالية لطموحات ورغبات السياسيين الذين غلبوا فكرهم السياسي والمصلحي على الفكر المالي والإقتصادي وأولويات التنمية المستدامة منذ ٢٠٠٣ ولغاية هذا اليوم، هذه التبعية أدت بالإقتصاد الى الإنقياد لمتطلبات السياسة والسياسيين، وأفقرت العراق طيلة تلك السنين.

٣. يطلق البعض على المبادئ التوجيهية التي تصدرها وزارتي التخطيط والمالية في ضوء التقرير المشار إليه في المادة (٣/ أولاً) من قانون الإدارة المالية النافذ ومحتوياته، تسمية (المنشور السنوي، أو المنشور الدوري). وأطلق عليها البعض الآخر تسمية (التعميم). في حين سماها قانون الإدارة المالية والدين العامة رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي باللوائح الداخلية.

٤. بروز أهمية الدور التخطيطي والتوجيهي إن صح التعبير الذي منحه قانون الإدارة المالية النافذ لوزارة التخطيط في عملية توجيه نفقات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة صوب الإتجاهات المثلى التي تحقق كفاءة الإنفاق العام، وتحديد حدوده القصوى في ضوء الإيرادات المتاحة، بالكيفية التي تضمن إدارة الموازنة العامة وفقاً لمقتضيات الظروف التي تمر بها الدولة وتأثيراتها على المستويات كافة.

٥. حسناً فعل المشرع فيما يخص التوقيتات المنصوص عليها في المادين الثالثة والرابعة من قانون الإدارة المالية النافذ، إذ إنه بَكرَ في عملية تهيئة وإعداد التقرير المشار إليه أعلاه من قبل وزارتي التخطيط والمالية، وذلك بضرورة إعداد هذا التقرير إبتداءً من شهر آذار من كل سنة. وهو وقت ملائم لإعداد التقرير مقارنة بالتوقيت الذي حدده قانون الإدارة المالية الملغي الذي حدد هذه المدة في شهر أيار. كذلك الحال بالنسبة لتوقيت إصدار المبادئ التوجيهية المعد من قبل وزارتي التخطيط والمالية الواجب إعداده خلال شهر أيار من كل سنة. وبذلك تلافى المشرع إحراج الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالوقت اللازم لإعداد موازناتها، وبالتالي تجنيبها عدم دقة التقديرات الناجم عن الاستعجال أو الارباك الناتج عنه. ولا شك بأن عملية إدارة العجز بكفاءة وفاعلية تتطلب التأني ومراعات جانبي الدقة والحيطة في عملية تقدير النفقات العامة وتخمين الإيرادات العامة الممكن الحصول عليها خلال السنة المالية.

٦. قام المشرع العراقي بإشراك وزارة التخطيط مع وزارة المالية كلا حسب إختصاصها، فيما يتعلق بإعداد تقرير أولويات السياسة العامة والإستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لإتجاهات الموازنة العامة الإتحادية، فضلاً عن المبادئ التوجيهية الموجه للوزارات

والجهات غير المرتبطة بوزارة، المتضمن ضرورة البدء في تحضير تقديرات الموازنة التي يجب أن يراعى فيها الإرشادات والأسس والقواعد والأهداف التي تضمنتها المبادئ التوجيهية.

ثانياً: التوصيات:

١. على المستوى العلمي: ينبغي إيلاء الإهتمام الأمثل للدور الذي تلعبه وزارة التخطيط في رسم وصياغة الأهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها والتي تترجمها من خلال قانون الموازنة العامة لغرض إثراء الساحة العلمية بالبحوث والدراسات التي تصب نتاجاتها في خدمة المسارات التنموية للدولة. مع ضرورة أن توفر الحكومة للباحثين والمختصين البيانات والمعلومات الدقيقة واللحظية عن جميع المعلومات المالية الحكومية التى تساعد على تقييم التخطيط المالي والإقتصادي الواقعي وإيجاد الحلول المناسبة لرفع فاعلية هذا التخطيط.

٢. على المستوى الإداري والمؤسساتي: يتوجب تفعيل دور وزارة التخطيط الذي أسس له المشرع في قانون وزارة التخطيط وقانون الإدارة المالية الإتحادية النافذين (على أقل تقدير) وهي في سعيها لتحقيق الإنفاق الكفوء والواقعي للموارد العامة المالية والبشرية لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، دون تجاهل الظروف الحالية والمستقبلية للدولة خلال رسم وتخطيط مستهدفات تحقيق هذه التنمية وتضمينها قانون الموازنة العامة للدولة. على أن يتم تخطيط الإنفاق العام في ضوء الموارد الإقتصادية المتاحة بالقدر الذي يؤدي إلى تغطية نفقات الدولة الحالية من إيراداتها الحالية، أو على الأقل تقليل الفارق بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.

٣. على المستوى التشريعي: نرى بأن يقوم المشرع بتضمين قانون وزارة التخطيط النافذ أطراً وآليات حقيقية قابلة للتنفيذ وليس مجرد أمنيات أو رغبات عصية عن التحقيق، ووضع خطط تنموية سهلة وواضحة وواقعية تلامس واقع ومنطق الإقتصاد العراقي، ولا يكون فيها أي أمر مبالغ به أو خارج عن قدرة الدولة. نظراً لطبيعة وخصائص الإقتصاد العراقي، فضلاً عن خصائص النظام المالي والإقتصادي النافذ في العراق. بل إن المقتضى يكون في القيام بعملية تحديد الجهة المسؤولة عن وضع وصياغة الأهداف التنموية، وكذلك تحديد الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ هذه الأهداف، وتوزيع الأدوار بين العاملين في هذه الجهات بحسب الخبرات والمؤهلات العلمية. فضلاً عن ضرورة مراجعة القوانين والتنظيمات والتعليمات الحالية الحاكمة لإدارة مالية الدولة، كما يتطلب الأمر أيضاً إضافة قوانين جديدة تتطلبها بيئة الأعمال والاستثمار، مع مراعاة عدم اللإفراط في مثل هكذا قوانين لأن كثرة القوانين والأنظمة والتعليمات المنظمة للموضوع ذاته تؤدي الى حدوث التضارب فيما بينها وبالتالي عرقلة عمل القطاعين الخاص والعام وهي في سعيها للتحقيق متطلبات التنمية.

٤. على المستوى السياسي: يجب بذل أقصى الجهود لفك الإرتباط بين السياسة والإقتصاد، وإبعاد خطط وإستراتيجيات التنمية الوطنية عن الضغوط السياسية وطموحات السياسيين عند وضع الأطار العام لهذه الخطط في قانون الموازنة العامة، وخلال مرحلة مناقشة وإقرار هذا القانون داخل مجلس النواب. بل إن من واجب جميع السياسيين التشريعيين والتنفيذيين الشروع بالتخطيط للقيام بإصلاحات وتغييرات حقيقية في وظائف الدولة والإدارات الحكومية الشمولية وتحويلها من إطار تقديم الخدمات غير الأساسية التي ترهق الموازنة العامة إلى إطار الوظائف التي تهتم بالتنظيم والإدارة الرشيقة والأداء الكفوء وتفعيل المحاسبة الإقتصادية، فضلاً عن إصلاح شامل للوظائف الحكومية.

المصادر:

أولاً: الكتب:

١. أحمد خلف حسين الدخيل: الممارسات العدالاتية في إنفاذ القوانين المالية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.

٢. شوقي عبد الساهي: الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، ط١، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٩١.

٣. عدنان حسين الخياط و د. مهدي سهر الجبوري ود. واثق علي الموسوي: إقتصاديات الموازنة العامة، ج ٢، دار الايام للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٢٠.

٤. عمر محمد البديهوي: تعزيز جودة تخطيط الموازنة العامة للدولة، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٧.

٥. محمد سلمان سلامة: الإدارة المالية العامة، ط١، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

٦. درواسي مسعود: السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠_٢٠٠٤، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٥.

٧. عبد الستار حمد نجاد: التنظيم القانوني لإدارة الموارد المالية في الدولة العراقية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢١.
٨. عصام عبد الخضر سعود: إصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة- تجارب مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والإقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.
٩. فهد بندر الديحاني: أثر تطبيق الحوكمة على إدارة الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عجمان، الامارات العربية المتحدة، ٢٠١٨.

ثالثاً: الدراسات والبحوث:

١. حنا رزوقي الصائغ: الإدارة المالية العامة ودورها في التنمية الإدارية، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية، جامعة الدول العربية، مجلد ٨، ع ٣، القاهرة، ١٩٨٤.
٢. حنا رزوقي الصائغ: دراسة في تطوير الإدارة المالية العامة في الأقطار العربية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة ع ٦٢، الرياض، ١٩٨٩.
٣. حيدر حسين آل طعمة و د. هاشم مرزوك الشمري: الإقتصاد الريعي ومقاربات الإصلاح والإستقرار المستدام، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الأنبار، مجلد ١١، ع ٢٧، ٢٠١٩.
٤. حيدر حمزة جودي: دور التخطيط المالي في ترشيد الموازنة التقديرية وعلاقته بمكافحة الفساد الإداري والمالي، دراسة تحليلية في موازنات حكومة العراق للفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٩، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والإقتصادية، مجلد ١٣، ع ٤، ٢٠١١.
٥. خالد المهايني: الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الرابع وورشة عمل (كيفية توازن الهياكل المالية في القطاع الحكومي) المنعقد في بيروت سنة ٢٠٠٨.
٦. سناء محمد سدخان: دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الأمن الغذائي، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي الدولي الثالث (الأمن الغذائي وانعكاساته الإقتصادية والإجتماعية والسياسية) كلية التربية الأساسية جامعة ميسان وكلية المنارة للعلوم الطبية، ٢٠١٩.
٧. عبد الجبار محمود فتاح العبيدي، زينة مؤيد محمود: العلاقة السببية بين منهج التخطيط والتنمية، بحث تحليلي للتجربة الماليزية، منشور في مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، مجلد ٢٣،ع ٩٥، ٢٠١٧.
٨. نريمان رقوب: دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، مجلد ١٠، ع ملحق، الجزائر، ٢٠١٧.
٩. نغم حسين نعمة: إدارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم ثروات العراق، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الكوفة، مجلد ١٢، ع ٣٥، ٢٠١٥.
١٠. هاشم جبار الحسيني: إدارة الحسابات الختامية ودورها في التخطيط للموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣_٢٠١٣)، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة كربلاء، مجلد ١٢، ع ٤٩، ٢٠١٦.

رابعاً: الدساتير والقوانين والتعليمات:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٢. قانون الإدارة المالية والدين العامة رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي
٣. قانون الإستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
٤. قانون وزارة التخطيط الاتحادية رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
٥. قانون الإدارة المالية الإتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٦. تعليمات تشكيلات ومهام دوائر وأقسام وزارة التخطيط رقم (١) لسنة ٢٠١٢.

هوامش البحث

[١] د. شوقي عبد الساهي: الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، ط١، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص١٩.

[٢] د. محمد سلمان سلامة: الإدارة المالية العامة، ط١، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص ١١.

[٣] د. شوقي عبد الساهي: الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، مصدر سابق، ص١٩.

[٤] د. حنا رزوقي الصائغ: الإدارة المالية العامة ودورها في التنمية الإدارية، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية، جامعة الدول العربية، مجلد ٨، ع ٣، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٩٧.

[٥] عبد الستار حمد نجاد: التنظيم القانوني لإدارة الموارد المالية في الدولة العراقية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢١، ص ١٠.

[٦] فهد بندر الديحاني: أثر تطبيق الحوكمة على إدارة الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عجمان، الامارات العربية المتحدة، ٢٠١٨، ص ٦٤.

٧) د. عمر محمد البديهوي: تعزيز جودة تخطيط الموازنة العامة للدولة، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣.

[٨] نريمان رقوب: دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، مجلد ١٠، ع ملحق، الجزائر، ٢٠١٧، ص٣٩٦.

٩) حامد عبد الحسين الجبوري: الإصلاح الإقتصادي في إطار الدستور العراقي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لوكالة أنباء براثا على الرابط الآتي: http://fcdrs.com/economical/1476 _ تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٧/١٢.

١٠) د. حيدر حسين آل طعمة و د. هاشم مرزوك الشمري: الإقتصاد الريعي ومقاربات الإصلاح والإستقرار المستدام، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الأنبار، مجلد ١١، ع ٢٧، ٢٠١٩، ١٧٧.

[١١] د. عدنان حسين الخياط و د. مهدي سهر الجبوري ود. واثق علي الموسوي: إقتصاديات الموازنة العامة، ج ٢، دار الايام للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٢٠، ص ٥٢.

[١٢] د. حنا رزوقي الصائغ: دراسة في تطوير الإدارة المالية العامة في الأقطار العربية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة ع ٦٢، الرياض، ١٩٨٩، ص ١٠٨.

[١٣] د. نغم حسين نعمة: إدارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم ثروات العراق، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الكوفة، مجلد ١٢، ع ٣٥، ٢٠١٥، ص٤١.

[١٤] درواسي مسعود: السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠_٢٠٠٤ ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٢٥٦.

١٥) د. أحمد خلف حسين الدخيل: الممارسات العدالاتية في إنفاذ القوانين المالية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٩.

[١٦] تنظر الأسباب الموجبة لتشريع قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩.

١٧) د. حنا رزوقي الصائغ: دراسة في تطوير الإدارة المالية العامة في الأقطار العربية، مصدر سابق، ص ١٠٥.

١٨) عصام عبد الخضر سعود: إصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة- تجارب مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والإقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ١٤٢.

١٩) د. حيدر حمزة جودي: دور التخطيط المالي في ترشيد الموازنة التقديرية وعلاقته بمكافحة الفساد الإداري والمالي، دراسة تحليلية في موازنات حكومة العراق للفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٩، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والإقتصادية، مجلد ١٣، ع ٤، ٢٠١١، ص ١٢٧.

٢٠) د. عبد الجبار محمود فتاح العبيدي، زينة مؤيد محمود: العلاقة السببية بين منهج التخطيط والتنمية، بحث تحليلي للتجربة الماليزية، منشور في مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، مجلد ٢٣،ع ٩٥، ٢٠١٧، ص ٣٠٥.

٢١) تنظر المادة (٢) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ المعدل. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٣٩، في ٢٠٠٩/١٠/١٩.

٢٢) ينظر دليل تخطيط وإعداد الموازنة الإستثمارية المعد من قبل شركة (كيمونكس) الدولية في إطار مشروع تعزيز الحوكمة (تقدم) والمقدم من قبل الوكالة الامريكية للتنمية إلى العراق، ٢٠١٧، ص ٩.

٢٣) د. خالد المهايني: الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الرابع وورشة عمل(كيفية توازن الهياكل المالية في القطاع الحكومي) المنعقد في بيروت سنة ٢٠٠٨، ص ٣٨.

٢٤) د. هاشم جبار الحسيني: إدارة الحسابات الختامية ودورها في التخطيط للموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣_٢٠١٣)، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة كربلاء، مجلد ١٢، ع ٤٩، ٢٠١٦، ص ٢٨٤.

٢٥) د. حيدر حسين آل طعمة و د. هاشم مرزوك الشمري: الإقتصاد الريعي ومقاربات الإصلاح والإستقرار المستدام، مصدر سابق، ص ١٧١.

[٢٦]) تقرير بعنوان: التخطيط تناقش مقترحات الإصلاح المالي والاقتصادي التي جاءت بها الحكومة لمواجهة الأزمة الحالية، منشور على الصفحة الإلكترونية الرسمية لوزارة التخطيط الإتحادية بتاريخ ٢٠٢١/٢/٢٤ على الرابط الالكتروني الآتي: https://mop.gov.iq/news/view/details?id=548 _ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٨/٢٨.

[٢٧]) تنظر المادة (٥/ أولاً) من تعليمات تشكيلات ومهام دوائر وأقسام وزارة التخطيط رقم (١) لسنة ٢٠١٢. منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣٩، في ٢٠١٢/٥/٢١.

٢٨) د. سناء محمد سدخان: دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الأمن الغذائي، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي الدولي الثالث (الأمن الغذائي وانعكاساته الإقتصادية والإجتماعية والسياسية) كلية التربية الأساسية جامعة ميسان وكلية المنارة للعلوم الطبية، ٢٠١٩، ص ٢٣٠.

[٢٩]) تنظر المادة (٢) من قانون وزارة التخطيط رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩.

٣٠) تنظر المادة (٣) من القانون نفسه.

٣١) تنظر المادة (٦/ ثالثاً) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ٢٠١٩/٨/٥.

٣٢) في هذا المقام نود الإضاءة على أن المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، إذا كان قد أشرك وزارة التخطيط مع وزارة المالية كلاً حسب إختصاصها، فيما يتعلق بالصلاحيات الواردة في النقاط أعلاه، فإن الأمر كان على خلاف ذلك في قانون الإدارة المالية والدين العام الملغي، إذ كان وزير المالية بمقتضى القانون الأخير هو وحده من يقوم بإصدار تقرير أولويات السياسة المالية، ويكون مخيراً في طلب إستشارة وزير التخطيط من عدمه حول أولويات السياسة المالية وتخمينات إجمالي التمويل وإجراءات إعداد خطة رأس المال وغيرها من مشتملات التقرير الوارد ذكره في المادة (٢) من القسم السادس من قانون الإدارة المالية الملغي. كذلك الحال بالنسبة لإعداد اللوائح الداخلية (المبادئ التوجيهية)، فقد جعل القانون الملغي في المادة (٣) من القسم السادس منه لوزير التخطيط دوراً إستشارياً فقط دون أن يكون له الدور الفاعل في إعداد هذه المبادئ التوجيهية كما فعل المشرع في قانون الإدارة المالية النافذ.

٣٣) تنظر المادة (٣/ أولاً) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

٣٤) تنظر المادة (٤/ثانياً) من القانون نفسه.

٣٥) تنظر المادة (٤/ ثالثاً) من القانون نفسه.

[٣٦]) تنظر المادة (٨) من القانون نفسه.

[٣٧]) تنظر المادة (١٦/ ثانياً) من القانون نفسه.

[٣٨]) تنظر المادة (٥٣) من القانون نفسه.

٣٩) تنظر المادة (٧/ أولاً/ ٣) من تعليمات تشكيلات ومهام دوائر وأقسام وزارة التخطيط رقم (١) لسنة ٢٠١٢.