

المناقلة في الموازنة العامة بين القيود الدستورية والسلطة التقديرية

**Budget recustomize between constitutional constraints and
discretion**

الدكتور مازن مزهر عواد

Dr.Mazen Mezher Awad

مدرس

Lecturer

كلية التربية للعلوم الصرفة- جامعة كركوك

College of Education for Pure Sciences – University of Kirkuk

mazinmzher@uokirkuk.edu.iq

الملخص

تصنف قوانين الموازنة بكونها من الاعمال المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية التي لا يمكن ان ترى النور دون تعاونهما وتعاضدهما، وطالما كانت الموازنة كعمل فني تخميني يحتمل عدم دقة التنبؤات، سيما وانها تخضع لقدرات البشر المحدودة في استشراف المستقبل وتوقع التفاؤل والتشاؤم، لذا فقد أتاح الدستور للمشرع حقاً في مراجعة تقديرات الحكومة للإنفاق الحكومي بغية تحقيق اهداف الرقابة البرلمانية كونه ممثلاً للامة، وله صلاحية نقل جزء من تلك التقديرات من برنامج الى آخر، هذا ما يصطلح عليه "بالمناقلة البرلمانية لتقديرات الموازنة" هذه المكنة محاطة بجملة قيود وحدود الغاية منها عدم هدم جدار الفصل بين السلطات او الحد من التماذي البرلماني في قلب تقديرات الموازنة رأساً على عقب، هذا كما منح الدستور والمشرع العادي امتيازاً اكبر للحكومة وهي بصدد تنفيذها لإرادة المشرع في قانون الموازنة العامة بعد صيرورته نافذاً فاذا كانت ثمة فسحة من الحرية تتحرك فيها الخزنة "وزارة المالية" دون رقيب من المشرع هي ان تباشر اختصاصاتها بصيغة قرارات ادارية ذات اثر مالي، وتتعدد تلك القرارات لتصل الى قرارات مهمة وذات مساس بالحاجات الجوهرية للأفراد هي تعديل تخصيصات واعتمادات الموازنة العامة (المناقلة من وجه انفاق الى وجه آخر) منذرة بتحقيق الصالح العام او لتلافي حدوث الضرر بالمصلحة العامة، فان الدستور والتشريع حاولا قصارى جهدهما لإحاطة هذه السلطة الواسعة بنوع من الضمانات لحماية مقصد المصلحة العامة النهائي بإيراده قيوداً على سلطة الخزنة العامة للدولة كي تتخذ قرارها عن دراسة وتروي، من مفهوم المخالفة يعد القفز على تلك القيود بمثابة هدم لمبادئ الانفاق الحكومي والتفاف على متضمنات الاجازة البرلمانية للموازنة العامة.

تشكل تلك القيود "قرامل" تحد من اندفاع المشرع في استخدام سلطاته المالية اثناء نظر مشروع قانون الموازنة او تعدي السلطة التنفيذية صلاحياتها اثناء اعداد مشروع الموازنة، كما كان ايضاً للقضاء المحكمة الاتحادية العليا دور مهم في الحفاظ على التزام السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية بحدود صلاحياتها الدستورية، علماً بان الدراسة توزعت على مبحثين مسبوقه بمقدمة ومتبوعه بخاتمة.

الكلمات المفتاحية (قانون الموازنة-القيود الدستورية- مجلس النواب-السلطة التنفيذية-المناقلة)

Abstract

Budget laws are classified as one of the joint actions between the executive and legislative authorities that cannot see the light without their cooperation and support, and as long as the budget is a speculative work of art that may be inaccurate predictions, especially since it is subject to the limited capabilities of human beings in anticipating the future and anticipating optimism and pessimism. In reviewing the government's estimates of government spending in order to achieve the goals of parliamentary oversight as it represents the nation, and the authority to transfer part of those estimates from one program to another, this is what is termed "parliamentary transfer of budget estimates." Reducing parliamentary indulgence in turning budget estimates upside down. This is as the constitution and the ordinary legislator granted greater privilege to the government and it is in the process of implementing the will of the legislator in the general budget law after it becomes enforceable. Decisions to reach important decisions that affect the essential needs of individuals, which is to amend the allocations and appropriations of the general budget (transfer from one expenditure side to another) on the pretext of achieving the public interest or to avoid harm to the public interest. The ultimate goal of the public interest is to impose restrictions on the authority of the state's public treasury to take its decision on a deliberate study. From the concept of violation, skipping over these restrictions is a demolition of the principles of government spending and circumventing the contents of the parliamentary leave of the public budget.

These restrictions constitute “brakes” that limit the legislator’s rush to use his financial powers during the consideration of the draft budget law or the executive authority’s infringement of its powers during the preparation of the draft budget, and the judiciary of the Federal Supreme Court also had an important role in maintaining the commitment of the legislative authority or the executive authority to the limits of its constitutional powers. Note that the study was divided into two sections preceded by an introduction and followed by a conclusion.

Keywords : *budget law – constitutional restrictions – parliament – executive authority – transfers.*

المقدمة

يتبوأ البرلمان مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدول بالشكل الذي يجعل منه ركيزة كل دولة، ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى الطموح والتقدم، أو إلى الانكماش والتعثر، ويرجع ذلك إلى مكانته الرفيعة بين سلطات الدولة، ولدى شعبها، الذي يضع أمانة التشريع وإقرار السياسات ومراقبة أعمال الحكومة بين يدي نوابه الممثلين فيه، وبالرجوع إلى مختلف الأنظمة الديمقراطية نجد أن السلطة التشريعية تختص بسن القوانين، كما تتولى رقابة الأجهزة التنفيذية للدولة في مباشرة أعمالها، بالإضافة إلى الاختصاص المالي، كما أن من أكبر دعائم النظام السياسي والمالي في الدول الحديثة أن يكون لها موازنة سنوية تحدد مقدماً ما يجوز لها إنفاقه وما يجوز لها جبايته من الإيرادات العامة في السنة المقبلة وقد درج العمل على إعطاء البرلمان وحده سلطة المصادقة على الموازنة العامة للدولة ولكن إلى أي مدى يمكن للبرلمان ان

يعدّل مشروع قانون الموازنة، الذي يعرض عليه من الحكومة في شكل مشروع قانون، فهل يملك البرلمان في العراق مكنة تعديل مشاريع قوانين الموازنة؟، وهل هناك شروط وإجراءات خاصة بذلك؟

إنّ الجدل ما يزال قائماً إلى اليوم في العراق حول حق البرلمان في إدخال تعديلات على مشاريع قوانين الموازنات من عدمه، وحتى إن رأى البعض بأن من حق النواب تقديم تعديلات حول مشروع قانون الموازنة، فإن الأمر ليس على إطلاقه، إذ يخضع تقديم التعديلات على مشروع قانون الموازنة لمجموعة من الشروط والقيود الدستورية، حفاظاً على فاعلية الحكومة في تنفيذ سياساتها العامة واحتراماً لتوزيع الاختصاصات بين السلطتين وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتحقيقاً لمصالح الشعب الاقتصادية.

إنّ الفصل بين السلطات مبدأ استقر العمل به في اغلب نظم الحكم وأصبح من سمات الأنظمة الديمقراطية، يلحظ إن الجميع يتمسك به وينص عليه في دساتيره، حتى وإن كان نظاماً شمولياً أو ديكتاتورياً، وهذا المبدأ من انعكاساته ظهور السلطة التشريعية التي يوكل لها مهمة تشريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإذا كانت هاتان المهمتان للسلطة التشريعية، بيدها إلا أن الأمر يختلف عند الحديث عن آلية تشريع قانون الموازنة العامة نظراً لخصوصيته؛ إذ أشار "دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ" لطريق خاص يختلف نسبياً عن بقية القوانين التي يشرعها مجلس النواب العراقي وهذه الخصوصية منشؤها القواعد القانونية التي تنظم الموازنة العامة والتي يحتويها قانونها الذي له بعض السمات التي يتميز بها منها ما يتعلق بموضوع القانون وانعكاس الخصوصية التي تتمتع بها الموازنة العامة بعدها من القوانين المالية، وهذا التوصيف للقانون يجعله من القواعد القانونية التي تتصف ببعض الصفات الموضوعية التي تميزه عن غيره لأن التشريع المالي يعد الأداة التنظيمية للمالية العامة للدولة التي تلجأ إليها الحكومة لتطبيق برنامجها وتكريس رؤيتها، وأما الخصوصية الأخرى لتلك التشريعات هو تفسيرها المقتضب وغير الفضفاض وتقلص قبضة المشرع فيها لاسيما في نطاق مراجعة خيارات الحكومة لتقديرات الأرقام المتعلقة بالإففاق والإيراد وهو ما يطلق عليه "بالمناقلة البرلمانية لتنبؤات الحكومة في قوانين الموازنات"، هذه السلطة التي يملكها البرلمان حصراً هي سلطة مقيدة بشروط وقيود وغايات، علاوة

على ما تقدم فان الحكومة بالموازنة تملك وسيلة لإدامة فاعلية تنفيذ قانون الموازنة بعد اقراره وذلك من خلال امتلاكها الحق في إعادة النظر فيما قامت بتقديره او التنبؤ به عند اعداد مشروع الموازنة للسنة القادمة وهذا الحق المكفول للسلطة التنفيذية يسمى بـ "المناقلة الحكومية لاعتمادات الموازنة"، لغرض الاحاطة بموضوع بحثنا من جوانبه المختلفة سوف نتناوله بالتوضيح من خلال النقاط الآتية - اولاً/ - أهمية البحث... ثانياً/ غاية البحث ثالثاً/ مشكلة البحث رابعاً/ فرضية البحث... خامساً منهجية البحث... سادساً/ نطاق البحث... سابعاً/ خطة او هيكلية البحث وكما يأتي:

أهمية البحث

إنّ شكل ومحتوى الموازنة العامة للدولة يرتبط بفلسفة الدولة في نظامها الاقتصادي- السياسي، وبدور الحكومة -تبعاً لذلك- في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا الدور تطور عبر الزمن بتغيير فلسفة وأنظمة الحكم، والذي وصل في ارتقائه إلى أن تكون الحكومة في موقع الموجه والمُنظم للتنمية الاقتصادية بعد أن كان دورها في بدايات نشوء الحكومات الحديثة دور " الحارس"، هذا الارتقاء بالدور والمهام وضع الحكومات في موضع العقل الإستراتيجي الذي يحمل الرؤيا والأهداف، ثم التوجيه بتحويلها إلى مشاريع وبرامج وفق نماذج وخيارات متعددة، تخلق فرصاً وبيئة مناسبة للنهوض بالقطاعات الاقتصادية وتحقيق الرفاه الاجتماعي والتنمية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد، بكفاءة واقتصاد وفعالية، مما يؤدي بالتالي الى الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، كل ذلك يستدعي بناء الموازنة العامة وعرضها وتنفيذها بالشكل الذي يعكس مدى الاستجابة للمتطلبات والتحديات والظواهر الخطيرة، وبالشكل الذي يوفر معلومات وبيانات قابلة للقراءة والقياس والرقابة والتقويم في اطر واضحة الأهداف والبرامج وقابلة للمراجعة والرصد والتحليل.

غاية البحث

إنّ الهدف من البحث هو ابراز فكرة نقل الاعتمادات المالية قبل التصويت على مشروع قانون الموازنة وبعد التصويت عليه ليكون قانوناً نافداً، وماهي أبرز التجاوزات والانحرافات التي قد تحدث ضمن تلك السلطة التقديرية للمشرع او للسلطة التنفيذية .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث بما يأتي:

- 1- تعاني الموازنة العامة بانها تعد في ضوء تقديرات الوزارات والجهات الأخرى التي تبنى على بيانات تاريخية وتوقعات مستقبلية تضاف بشكل عشوائي وبشكل مبالغ فيه جداً.
- 2- غياب إستراتيجيات إعداد الموازنة ولا يتيح أسلوب العرض الحالي من معرفة مدى مراعاة تلك الإستراتيجيات في الموازنة.
- 3- إن الدور المتصاعد للموازنات العامة في التعبير عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وفي التنمية البشرية لا يمكن تلمسه في موازنتنا العامة، بسبب طبيعة إعداد وعرض الموازنة فلا يمكن الوقوف على فاعلية إنفاق المال العام ولا جدوى تحصيله.
- 4- اختلال التوازن دستورياً وتشريعياً بين كفتي السلطتين الدستوريين التشريعية والتنفيذية الفاعلتين في إعداد وتنفيذ وإقرار ورقابة الموازنة العامة.

فرضية البحث

يفترض البحث أنّ إعادة تنظيم المناقلة بين بنود الموازنة العامة والحد من سلطة وزير المالية والوزراء المختصين في تغيير الاجازة البرلمانية في اعتماد ارقام النفقات العامة وتقييدها بموافقة الأجهزة الرقابية المستقلة وموافقة المشرع كفيل بتهذيب أسلوب المناقلة في الموازنة 0

منهجية البحث

يتبنى البحث منهجية تحليلية نقدية لدراسة امتيازات الحكومة في إعادة تخصيص اعتماداتها ودور المشرع الضئيل في مراجعة عملها التحضيري لمشروع الموازنة، كما أن الدراسة في الأساس تركّز على النموذج العراقي في إعداد الموازنة مع الإشارة الى المبادئ السائدة في القانون الفرنسي إن كان له مقتضى، وهو كنموذج مقارنة في مجال اعداد وتعديل مشروع قانون الموازنة.

نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث الموضوعي في مجال القانون الدستوري والقانون المالي ولاسيما اختصاص البرلمان في التعديل لمشروع قانون الموازنة العامة، كما يتحدد نطاق البحث الزمني بالقوانين النافذة في الوقت الحاضر ابتداءً بالدستور النافذ مروراً بقوانين الموازنة العامة الاتحادية وقانون الإدارة المالية الاتحادية، وما يقابلها في القانون المالي الفرنسي⁰

خطة البحث

يرى الباحث نزولاً عند مقتضيات البحث العلمي أن يكون تقسيم البحث الى مبحثين فيه المبحث الأول بعنوان الحوار التنفيذي-التشريعي حول مشروع قانون الموازنة العامة في ضوء القواعد الدستورية والذي يستعرض الدور التكاملي بين السلطتين في سبيل انجاز اعداد وتمير الموازنة العام وبدوره انقسم الى مطلبين: المطلب الأول كان بعنوان واجب الحكومة بموجب الدستور في عرض مشروع قانون الموازنة امام انظار المشرع.

أما المطلب الثاني فقد كان مخصصاً لامتياز السلطة التشريعية في بلورة قانون الموازنة بموجب صلاحياتها الدستورية.

أما المبحث الثاني فقد خصصناه للحديث حول امتيازات الحكومة في تنفيذ قانون الموازنة وبدوره انقسم على مطلبين تناولنا بالمطلب الأول تحديد سقف الانفاق

أما المطلب الثاني فكان تحت عنوان إجراء المناقلات بين اقسام الموازنة وختمنا الدراسة بخاتمة كانت متوزعة بين استنتاجات وتوصيات نأمل ان تصل لمن يهمله امر اصلاح النظام القانوني للموازنة.

المبحث الأول

الحوار التشريعي التنفيذي حول مشروع قانون الموازنة العامة في ضوء القواعد الدستورية

تتسم البرلمانات بأنها تقوم بعدد من الوظائف التي تمكنها من القيام بواجباتها على أكمل وجه، ومن أهم الواجبات الدستورية التي تقع على تلك البرلمانات: منح أو طرح الثقة بالحكومة، مراقبة سياسة إنفاق المال العام، وسنّ سياسات الحكومة والتشريعات الناضجة مضموناً وصياغةً، لتحقيق المصلحة، فنرى أنّ الوظيفة المالية تنضوي تحت الإطار التشريعي حيث يتم التعامل مع قانون الموازنة العامة في نطاق الصلاحيات التشريعية للبرلمان بشكل أساسي؛ إذ أن عملية التشريع تشمل القوانين العادية والمالية على حدٍ سواء .

أمّا بالنسبة للوظيفة الأولى فهي تعدّ الوظيفة التشريعية وهي من أهم اختصاصات الهيئات النيابية، وتتمثل في سن القوانين ومشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والموافقة على اقرارها، ومعنى ذلك أن العملية التشريعية نفسها وهي جوهر الوظيفة التي تقوم بها البرلمانات، و لا تستقل بها سلطة من السلطتين.

وزمام المبادرة في العملية التشريعية من الناحية العملية في يد الحكومة لما تقدمه من مشروعات القوانين، أمّا المهمة الثانية لمجلس النواب فهي الوظيفة الرقابية، لما لها من دور كبير ومهم في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

أمّا الوظيفة المالية للمؤسسات النيابية المنتخبة فهي الأقدم تاريخياً وتهدف هذه الوظيفة إلى صيانة أموال الدولة وحمايتها ومنع كل من تُسَوَّلُ له نفسه المساس بالمال العام وهي تقوم على قاعدة أنّ المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه هذه الوظيفة للبرلمان هو أن مجلس النواب يمثل الشعب، ولا يجوز تكليف الشعب دفع نفقات للدولة لممارسة أعمالها دون موافقة ممثليه في مجلس النواب،

وموافقة مجلس النواب على الضرائب أهم أسباب نشوء النظام البرلماني، ولهذا نجد أن معظم الدساتير قد أقرت وأوجبت ضرورة عرض الأمور المالية على البرلمان لإبداء الرأي ومن ثم للموافقة عليها أو رفضها أو تعديلها، وتتمثل القاعدة العامة للمجلس التشريعي بأن له الحق في الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها ومصارفها، فالأصل في نشأة البرلمان هو الاختصاص المالي، لما له من أهمية تاريخية حيث أن الاختصاص المالي للبرلمانات أقدم الاختصاصات، بل وكان وسيلة لتقييد سلطات الحاكم وخاصة عند حاجته للمال⁽¹⁾.

إنّ عملية إقرار الموازنة تعني موافقة البرلمان للحكومة على تنفيذها، لذلك لكي يكون لهذه الموافقة معنى يجب أن تصدر في الأحوال العادية قبل تنفيذ الحكومة لهذه الموازنة، وهذا يعبر عنه بقاعدة مفادها أسبقية الإقرار على التنفيذ، فلو جاز أن تنفذ الموازنة قبل عرضها على البرلمان وموافقة عليها لأدى ذلك إلى سلب حق السلطة التشريعية في عملية الإقرار، وجعل هذه العملية مجردة من مضمونها وجعلها إقراراً لواقع مفروض عليها؛ مما يضعف فاعلية السلطة التشريعية عموماً ودورها في إقرار الموازنة خصوصاً؛ لأن قيامها في تلك العملية بعد بدء السلطة التنفيذية في تنفيذها أو بعد الانتهاء من تنفيذها سيجعل السلطة التشريعية مضطرة إلى القبول بأرقامها من دون أي تعديل وسيجعل رفضها مستحيلاً، ومع ذلك فإن تأخر البرلمان في إقرار الموازنة لما بعد بدء السنة المالية يستدعي اللجوء إلى ما يسمى بالموازنة الاثنيتي عشرية أي استمرار العمل بالموازنة القديمة⁽²⁾، ولما تقدم يمكن تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي:

(1) خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة: الأبعاد السياسية للموازنة العامة، بحث منشور، مجلة دراسات - العلوم الإنسانية والاجتماعية، مج41، ع3، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، الأردن، 2014، ص 689.

(2) محمد خير العكام: إقرار الموازنة، بحث متاح على الانترنت <http://arab->

ency.com.sy/law/detail/164571. تاريخ الزيارة 2022/4/13

المطلب الأول

واجب الحكومة بموجب الدستور في عرض مشروع الموازنة أمام المشرع

إن الحكومة ملزمة بعرض مشروع قانون الموازنة بموجب الدستور⁽¹⁾ على البرلمان كما لا يعني أن عمل السلطة التشريعية في إقرار الموازنة هو عمل قانوني بحت، لأن لعملية الإقرار معنى اقتصادياً أيضاً، فعند عرض البرلمان للموازنة العامة على أعضائه بصفتهم ممثلين للشعب أن يوازنوا بين رغبات هذا الشعب وإمكاناته، لذا فإن موافقة البرلمان على أي نفقة أو رفضها أو تعديلها يجب أن تبنى على تقدير ناشئ من عناصر اقتصادية مختلفة يمكن الحصول على هذا التقدير بترتيب تنازلي للمنافع الحدية التي تنتج من النفقات الممكنة المختلفة، بعد ذلك يتم قياس المنافع الحدية المتأصلة في كل مجموعة من النفقات الممكنة مقابل التضحية الحدية التي تنشأ عن الضرائب الكلية التي يمكن أن تتضمنها كل تلك المجموعات وبالتالي لا يمكن دراسة النفقات بمعزل عن الإيرادات التي سوف تمولها⁽²⁾، ويمكن تقسيم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الأول

طريقة عرض مشاريع قوانين الموازنة

يعرض مشروع قانون الموازنة العامة بطرائق عرض متعددة كل طريقة منها تخدم وظيفة تتناسب مع الغرض الذي أعدت له، ولكن يجب أن تُشبع هدفاً جوهرياً هو إحاطة السلطة التشريعية بشكل وافٍ بالبيانات التي تحملها وثائق مشروع القانون، لاسيما السياسات المالية المقترحة والتقديرات المدرجة داخلها، كي تكون مفهومة وقابلة للمناقشة من أعضاء المجلس النيابي، ونظراً لتعدد مشاريع قوانين الموازنة التي تُعرض أمام انظار ممثلي الشعب، لذا بات ضرورياً استعراض طرائق عرضها المختلفة وأنواعها وأسلوب مناقشتها من المجلس النيابي، وعليه فإنّ هذا الفرع سيقسم الى ثلاثة بنود، الأول منها فيه الطريقة التقليدية لعرض مشروع قانون الموازنة أمّا الثاني فسيكون لطريقة العرض

(1) المادة (62/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) محمد خير العكام: مصدر سابق. arab-ency.com.sy/law/detail/164571.

الحديثة، وفي البند الثالث معالجة التوجه المستحدث لاسيما في القانون المالي العراقي وهو إمكانية تقديم مشروع موازنة لثلاث سنوات:

اولاً: طريقة العرض الكلاسيكية لمشروع الموازنة " تبويب البنود"

هي طريقة تقليدية لعرض البيانات المالية امام ممثلي السلطة التشريعية وتعد اقدم طريقة لعرض مشروع الموازنة حيث يعود تاريخ ظهورها الى القرن التاسع عشر، اذ تصنف النفقات والايرادات فيها تبعا لنوعها، لا تبعا لهدفها، ويمكن أن تلجأ السلطة التنفيذية الى عدة تبويات مختلفة في استعراض تقديرات النفقات والايرادات فقد تعرضها باستخدام التبويب الموضوعي او التبويب الوظيفي او التبويب الاقتصادي⁽¹⁾، وظهرت في بداية قرن العشرين من خلال الإصلاحات الحكومية الإدارية والسياسية للحد من الفساد السياسي من خلال توثيق التفاصيل للأشياء والمواد والأموال الواردة والمصروفة وتصنيف يعتمد على المواد التي تتكون منها تلك الموازنة، وهي اول أساليب الموازنات العامة التي استخدمت في إنكلترا، ومازالت تستخدم حتى وقتنا الحالي لاسيما في الدول النامية، ان المبدأ الذي تقوم عليه هو حصر جميع إيرادات، ونفقات الدولة بوثيقة واحدة، وبشكل مفصل والحصول على اعتمادها من السلطة التشريعية، كما يطلق عليها تسميات اخرى، فأحياناً تُسمى بالموازنة الخطية أو الموازنة التقليدية، لأنه يتم تبويب النفقات العامة إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق، وتهتم الموازنة بالجانب الرقابي على الإنفاق العام لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات، وأوجه الإنفاق من السلطة التشريعية و مساعلة السلطة التنفيذية عن أية تجاوزات مالية لم تُعتمد في قانون الموازنة⁽²⁾ .

(1) د. عمرو هشام محمد صفوت: المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، ط2، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، 2019، ص 164.

(2) د. محمد علي ابراهيم العامري ونهاد عبد العباس موحان الموسوي: الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، بحث منشور بمجلة دراسات محاسبية ومالية، مجلد 13 عدد 42، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2018، ص4.

ثانياً/ الطريقة الحديثة في عرض مشروع الموازنة العامة "عرض البرنامج المقترن بالهدف"

وفقاً لهذه الصورة من صور عرض الموازنات العامة فإنها تجعل التقديرات متصلة ببرامج انفاق والأخيرة مخططة لأنشاء اهداف، فهي موازنة تأتي تطبيقاً لبرنامج "حوكمة" يحاول الخروج من الأسلوب التقليدي في اعداد الموازنة الحكومية التي تختزل بالأبواب والبنود وتقتصر المهمة الجوهرية للمشرع على منح المشروعية لتلك التخمينات الذي يجهل في الغالب مدى مصداقيتها وجدواها لكونها تخلو من خطة واضحة للتنفيذ، اما الأسلوب الجديد في عرض مشروع قانون الموازنة فهو مؤشر على وجود وزارة رشيدة تتحمل مسؤولياتها في تنمية المالية العامة وتحقيق رغبة الامة في عدم تبديد المال العام فعرض مشروع القانون لم يعد "تقليداً" تشريعياً تركز فيه السلطة التشريعية خطة السلطة التنفيذية لعام قادم، كما لم تعد مناقشة الموازنة مجرد الصراخ في ساحة البرلمان، بل بات عرض مشروع قانون الموازنة اجراءً تشريعي-تقني-اقتصادي يتيح لآمال المواطنين ان تُترجم و لعقول القارئ ان تفهم من البرلمانين والمهتمين ولا ريب السؤال الذي يطرح نفسه بشدة لماذا لم يتم تبني أسلوب عرض الموازنة هذا من جميع النظم المالية، لعل الجواب مرتبط بمسئلات واهداف هذا العرض المسؤول لمشروع قانون الموازنة⁽¹⁾، إن فكرة موازنة البرامج ولدت في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية، فقد حثت لجنة هوفر الثانية الحكومة الأمريكية، على خلق انسجام بين التصنيف الإداري وتصنيف الموازنة والتصنيف المحاسبي إذ سرعان ما اكتسب هذا الأسلوب، المزيد من الاهتمام في العقدين الماضيين، وتبنته العديد من البلدان، أولها بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، سواء على شكل موازنات برامج أو أداء و بدرجات متفاوتة⁽²⁾.

إن موازنة البرامج والأداء، هي أداة تحليلية تسهم في رسم السياسات واتخاذ القرارات وهي تركز في الأعمال والأنشطة التي تقوم بتنفيذها الوحدات الإدارية، أكثر من تركيزها في وسائل تنفيذ هذه الأعمال، كما هو الحال في الموازنة التقليدية، ويمكن تعريف موازنات البرامج والأداء، بأنها عبارة

(1) سعيد خفيف: تدبير الميزانية في ظل التجارب المقارنة، مجلة الجغرافية السياسية والجيوستراتيجية المجلد 2، بحث منشور بالعدد 1، المغرب، 2019، ص 59-60.

(2) المصدر السابق نفسه: ص 60

عن تخصيص الموارد العامة، لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة، مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة، والفعالية تعني القدرة على تحقيق مجموعة من الأهداف، بينما الكفاءة تعني تحقيق الأهداف بأقل موارد ممكنة⁽¹⁾.

ثالثاً/ عرض مشروع الموازنة لسنوات عديدة

إن برمجة الميزانية لثلاث سنوات ليست جامدة، بل على العكس فهي تحدث كل عام بمناسبة إعداد أي مشروع قانون سنوي للموازنة، وتخضع بالتالي إلى تعديلات ومراجعات سنوية لملاءمتها مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية، هذا ما يحدث أيضاً بالنسبة لقوانين الموازنة التي يتم تعويضها بقوانين موازنة مُعدّلة⁽²⁾ وهناك سببان لاختيار عرض مشروع الموازنة متعدد السنوات فالسبب الأول يُمكن التعبير عنه في صيغة مُركّزة مفادها أن "الحكومات تمر والدولة تستمر"، ويترب عن هذا المنطق أن الاختيارات الاستراتيجية والتوجهات الكبرى للبلاد تحددها السلطة التنفيذية طبقاً للدستور الذي يحدد السلطات ويوزع الاختصاصات⁽³⁾، أما السبب الثاني فيعود إلى طبيعة قوانين البرمجة متعددة السنوات كما أشرنا إليها انفاً فالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات ليست جامدة، بل على العكس فهي تُحيّن كل عام بمناسبة إعداد أي مشروع قانون سنوي للموازنة العامة مما يخضعها إلى تعديلات ومراجعات سنوية لتلائمها مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يحدث أيضاً بالنسبة لقوانين المالية التي يتم تعويضها بقوانين موازنة معدلة، مثل باقي القوانين بصفة عامة، التي تعرض لتعديلات، أو يتم إلغاؤها بشكل نهائي حسب الحاجة، وعليه فالحكومة مطالبة قانونياً بتقديم برنامج الموازنة لثلاث سنوات أمام اللجنة المالية في البرلمان ، وهو ما يترك متسع من الوقت لدائرة

⁽¹⁾حسن دياب: الانتقال من «الاعتمادات» إلى «البرامج» مقال متاح على الانترنت، تاريخ الزيارة 2022/4/13

<https://al-akhbar.com/Issues/299928>.

⁽²⁾عبد السلام الصديقي: برمجة الميزانية لثلاث سنوات 2022-2024 تحت إكراه التوازنات الماكرو اقتصادية، مقال متاح على الانترنت، <https://www.achkayen.com/301449/.html> تاريخ الزيارة 2022/5/12

⁽³⁾المصدر السابق نفسه: تاريخ الزيارة 2022/5/13.

الموازنة من أجل القيام بالمتطلبات الضرورية وبناء برمجة الموازنة الخاصة بالسنوات الثلاث المقبلة، ومن الجدير بالذكر ان النظام القانوني العراقي قد تبنى نظرياً قانون الموازنة ذات البرامج ولكنها لم تطبق لغاية كتابة تلك السطور، إذ أجاز قانون الإدارة المالية الاتحادية لوزارة المالية ان تعد موازنة متوسط الاجل لمدة ثلاث سنوات (1).

المطلب الثاني

امتياز السلطة التشريعية في بلورة قانون الموازنة بموجب صلاحياتها الدستورية

تلعب السلطة التشريعية دور هام بموجب صلاحياتها الدستورية في صنع السياسات العامة من خلال دورها في التشريع بالإضافة إلى دورها المالي من خلال إقرار الموازنة العامة للدولة التي تعد التجسيد المالي و الرقمي للسياسات العامة و مشروعات التنمية ولا يقتصر على ذلك فقط فلها دور في الرقابة على أداء وتنفيذ هذه السياسات، وبما أنه هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة فهناك هيئات يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ إن لم تكن مصادر لصالح السلطة التنفيذية وهذا ما نجده في كثير من أنظمة الدول النامية حيث يبرز في ظل هذا النوع من الأنظمة حالة دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عملية صنع السياسات العامة وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابة على عمل السلطة التنفيذية⁽²⁾، ومما تقدم يمكن تقسيم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الأول

الأسس الدستورية لمشاركة المجلس النيابي في تعديل مشاريع قوانين الموازنة

لقد كانت السلطة الفاعلة في مجال التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، بيد أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب لاسيما في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى

(1) المادة(4/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(2) د. محمد قاسم القريوتي: مقدمة في الإدارة العامة، ط2، دار وائل، الأردن، 2012، ص 74.

البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بموازنة الدولة والمصادقة عليها ولكن بالرغم من السلطات الواسعة التي يتمتع بها البرلمان في مجال إدارة المال العام بصفته المراقب السياسي له والمعترف له به دستورياً، فإنه عملياً يمكن للحكومة أن تتجاوز سلطاته في بعض الاحيان، حفاظاً على السير العادي للمصالح العامة، ولعل السبب في ذلك راجع إلى التخوف من الهيمنة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وجعل هذه الأخيرة حبيسة مواقف الأولى وما قد ينتج عن ذلك من عرقلة لسير الامور العامة⁽¹⁾، ومع ذلك فإنه من المفيد ان تتوضّح مشاريع قوانين الموازنة الخالصة او المرتبطة بفكرة الموازنة العامة والتي تكون واجبة العرض امام المجلس النيابي⁽²⁾ وهي:

- 1- قانون الموازنة للسنة المقبلة.
- 2- قانون الموازنة التكميلي وهو القانون الذي يكمل أو يعدل في التوقعات لموازنة سنوية.
- 3- قانون الحساب الختامي.
- 4- قانون الموازنة الجزئي وبموجبه تتم الموافقة على الجزء الأول من الموازنة.
- 5- قانون الموازنة الخاص وهو القانون الذي يسمح للحكومة بالاستمرار في تحصيل الضرائب القائمة، حتى تتم الموافقة على قانون الموازنة، وذلك في حالة عدم الموافقة على هذا القانون خلال المدة المحددة، وكذلك في حالة الحكم بعدم دستورية قانون الموازنة⁽³⁾.

(1) نور الدين رداد: قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2017، ص 203.

(2) هشام محمد البديري: الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 1997، ص 347-349.

(3) محمد محمد عبد اللطيف: الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط1، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2007، ص 53-59، هشام محمد البديري: مصدر سابق، ص 145-155.

الفرع الثاني

الممكنات والمحظورات على البرلمان اثناء المناقلة البرلمانية للتقديرات

إذا كانت الأنظمة الدستورية والسياسية قد نشأت بفضل نشوء البرلمان وتمثيله للامة بيد ان هذه المؤسسة وبتقدم الزمن وتحديث كيان الدولة لم تعد قادرة على ان تتواء بكافة المهام الملقاة على عاتقها ومنها المهام التقنية (الفنية) لاسيما الجوانب المالية الاحترافية التي تتطلب محاكاة لأرض الواقع وتعليماً أكاديمياً متخصصاً يساعدها في حساب تكلفة التشريعات والاعمال البرلمانية والتنبؤ بالنتائج المحتملة، عليه فقد تضاءلت سلطة المشرع في مجال الاختصاصات المالية ومن معالم هذا التضاؤل تقليص دور البرلمان في تعديل مشروعات قوانين المالية⁽¹⁾ التي تعد قوانين الموازنة في صدارتها كما ان حقه في انفاذ إرادة الامة في مجال تعديل مشروع قانون الموازنة بات متناقصاً عما سبق، ورغم ما تقدم فلا يعني ان البرلمان اضحى مسلوب الإرادة في مباشرة حق النقاش لما يعرض على طاولته من مشروعات قوانين وتقديرات مالية، عليه لغرض معرفة اختصاصات المشرع اثناء نظر مشروع قانون الموازنة في التعديل والتدوير والمناقلة وما يحظر عليه، يقتضي الامر تقسيم الفرع الثاني الى بندين، الأول سيكون مخصصاً للممكنات القانونية للبرلمان اثناء المناقلة البرلمانية لتقديرات الموازنة، بينما سيكون البند الثاني مكرساً للمحظورات الدستورية على البرلمان عند نظر مشروع قانون الموازنة وذلك على النحو الاتي:

أولاً: الممكنات القانونية للبرلمان اثناء المناقلة البرلمانية لتقديرات الموازنة

عند الحديث عن سلطة المشرع في مناقشة مشروع القانون المالي "مشروع قانون الموازنة العامة" نجد انها تشمل سلطته في ابداء الرأي في تقديرات النفقات والإيرادات وتخصيصها وهذه السلطة المتسعة تجد سندها في أسمى القواعد القانونية في الدولة التي تنبسط به دون غيره الحق في

(1) يندرج تحت وصف القوانين المالية كل قاعدة قانونية تقضي بأنفاق عام او بإيراد عام او تنظم السياسات المالية والنقدية، ويدخل في هذا المعنى قوانين التقاعد، قوانين الرواتب، قوانين الضمان الاجتماعي، قوانين التعويضات، قوانين الموازنة، قوانين الاقتراض الحكومي... الخ.

اجراء النقاش والتعديل واجراء المناقلة (اعادة التخصيص) بين أجزاء "مشروع قانون الموازنة" وأكثر من ذلك فهو له حق التخفيض⁽¹⁾.

إنّ من الملاحظ على الدستور العراقي أنّه مكن البرلمان من ممارسة اختصاص غاية في الأهمية الا انه لم يوجب على المشرع ان يقدم تعليلاً مقنعاً للسلطة التنفيذية بجدوى التعديلات التي يقترحها المشرع او المناقلات التي يجريها ا يهب الدستور العراقي الى (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات)⁽²⁾، ونجد ان ما يؤخذ على هذا المنحى احتمال تسلل أغراض حزبية او اهواء سياسية مع التوجهات البرلمانية اثناء تغيير المشروع الحكومي، مما يكون التعديل مدعاة لتعثر سياسة حكومية عامة او الغرض منه مشاكسات سياسية لا غير وهذا بلا شك- غير دستوري في نظرنا المتواضع- لان تصرف ممثلي الامة يجب ان يكون مرهوناً بتحقيق مصالح أبناء الامة وليس اشباع رغبات ذاتية او مصالح فئوية او حزبية، بيد ما تقدم لا يعني ان جميع التعديلات البرلمانية على مشروع حكومي لأعداد الموازنة العامة يخلو من الفائدة سيما في بلد حديث العهد بتطبيق "الديمقراطية" ويعتلي منصة الصدارة بمؤشرات الفساد الحكومي، فقد يكون التعديل البرلماني سبب لإفساد مشروع حكومي بلا جدوى او مشروع حكومي وهمي.

هذا ونجد ان موقف القضاء الدستوري قد جاء معضداً لما ادلى به الدستور العراقي من ممارسة مجلس النواب لحقه في تدوير وإعادة النظر في مشروع تخصيصات النفقات العامة والايادات العامة هذان البندان الكبيران المبتوثان في زوايا مشروع الموازنة العامة ومشروع قانونها اذ جاء بقرار للمحكمة الاتحادية العليا "... كما ان مجلس النواب قد أضاف عند تشريعه للقانون المادة(50) من المشروع الحكومي للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2016 وبموجبها تم مناقلة المبالغ المحددة في الجدول المذكور الى الجهات المحددة في المادة نفسها وحيث ان اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبلغها حق لمجلس النواب وله عند

(1) المادة (62/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(1) المادة (62/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات، لذا فان قيام المجلس بذلك قد استعمل صلاحياته الدستورية المنصوص عليها في المادة (62/ثانياً)⁽¹⁾.

كما عاد القضاء الدستوري واكد على دستورية قيام المشرع بإضافة مادة قانونية ألغى بموجبها تخصيص أنفاق وتدويره الى باب أنفاق آخر، حيث تجد المحكمة الاتحادية العليا ان هذه الإضافة الى مشروع قانون الموازنة المعروض امامها تدخل ضمن الصلاحيات الدستورية للمشرع المنوه عنها في المادة (62/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ⁽²⁾، كما أن هناك توجهات دستورية تغلب كفة البرلمان على السلطة التنفيذية منها توجه النظام المالي الفرنسي الذي يعضده موقف المجلس الدستوري الفرنسي من ان أي قانون يصدر دون ان يكون مسبق باعتمادات مالية لتنفيذه يرجع للمشرع ليقرر في كل سنة مالية ما يلزم من اعتمادات لتنفيذ هذا القانون⁽³⁾.

ثانياً/المحظورات الدستورية على البرلمان عند نظر مشروع قانون الموازنة

اذا كان المشرع يحكم قبضته على ساحة النقاش البرلماني لمشروع قانون الموازنة، وقد مكن دستورياً بإعطاء رأيه في بنود الموازنة انفاقاً وإيراداً، وفي اهداف الحكومة وخطوط سياستها المالية العامة، بحيث بات يقلل من الانفاق ويعيد تخصيص الأرقام من هذا الفصل الى ذلك، الا ان هذه السلطة المستحكمة للمشرع تقف عند حدود لا يمكن ان تتخطاها والا نشب نزاع بينه وبين السلطة التنفيذية عند عد مشروع الموازنة ومن ثم يتم الاحتكام للقضاء الدستوري الذي يعيد الامر الى حيث حدوده ويقلل من سطوة المشرع اثناء مناقشته مشروع قانون الموازنة، هذا وبالرجوع الى حكمة التشريع وفلسفته يعد امراً لا غنى عنه لفهم طبيعة المحظورات التي تحيط بسلطة المشرع؛ فسلطة المشرع شهدت تراجعاً كبيراً عبر التاريخ النيابي وبروز هذا التراجع في التشريعات الاقتصادية

(1) قرار المحكمة الاتحادية رقم 24/اتحادية/ 2016 في 2016/8/7 منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة. تاريخ الزيارة 2021/3/3.

(2) قرار المحكمة الاتحادية رقم 24/اتحادية/ 2016 في 2016/8/7 منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة. تاريخ الزيارة 2021/3/3.

(3) إبراهيم محمد الحمود: فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، بحث منشور، ع 2، س 32، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2008، ص 47.

والمالية⁽¹⁾ ولاسيما مشروعات قوانين الموازنة العامة وذلك لوجود امتياز للسلطة التنفيذية في وضع مشروع قانون الموازنة العامة موضع التنفيذ عندما يتأخر البرلمان في البت في مصير مشروع القانون المعروض امامه⁽²⁾، وفي تقديرنا المتواضع نجد ان تحجيم دور البرلمان في الدساتير المعاصرة في مجال العمل الرقابي الفني تكاد تكون ظاهرة عالمية ناجمة عن التطور الذي أصاب الوظيفة التنفيذية للدولة مما جعل الوظيفة التشريعية والرقابية متأخرة عن مواكبة ما يجري من عمل حكومي تخصصي متسارع⁽³⁾، كما إنّ تزايد دور التشريع الفرعي (اللائحي)⁽⁴⁾ في الحياة المعاصرة زاد من أهمية القرارات الإدارية⁽⁵⁾ على حساب مكانة التشريع، علاوة على ان إجراءات التشريع في اعتماد الموازنة العامة على حد تعبير بعض الفقه الفرنسي باتت "مجرد ختم لمشروع الحكومة وعليه فان البرلمان يستحيل ان يرفض قرارات الحكومة عند التصويت على مشروع قانون الموازنة"⁽⁶⁾.

أمّا على صعيد التشريع فنجد أنّ الدستور العراقي قد حرم المشرع العادي من صلاحية زيادة اجمالي الانفاق الحكومي ومنع اطلاق يده في هذا الامتياز مشروط عليه ضرورة الرجوع الى السلطة التنفيذية والظفر بموافقتها اذ ذهب المشرع الدستوري الى لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب

(1) إبراهيم الحمود: رقابة مجلس الامة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، بحث منشور، مجلة الحقوق، ع 2+1، ص 16، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1992، ص 224.

(2) علي شفيق: اضمحلال دور النظام البرلماني الغربي في التشريعات الاقتصادية والمالية، بحث منشور، مجلة المالية، العدد 3، السنة 7، وزارة المالية، بغداد، 1981، ص 22، وحسن سلمان رشيد الكريطي: سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2018، ص 61.

(3) د. احمد جمال الدين موسى: ميزانية الدولة الإطار القانوني والمضمون الاقتصادي، ط2، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 2011، ص 78-79.

(4) يقصد بالتشريع الفرعي هو القاعدة العامة المجردة التي تختص السلطة التنفيذية بإصدارها طبقاً لنصوص الدستور انظر، بدرية جاسر الصالح، السلطة الاثحية في مجال تنفيذ القوانين، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1979 ص 2.

(5) يقصد بالقرار الإداري إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، انظر مارون روكز، القرارات الإدارية، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، 2015، ص 5.

(6) علي شفيق، مصدر سابق، ص 22.

وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات⁽¹⁾، لكيلا يحكم على هذا الاجراء التشريعي فيما بعد بعدم الدستورية، وعاد المشرع ذاته وكرر على نفسه ذات المحذور بعدم جواز زيادة سقف الانفاق العام اعتماداً على قرار من جانب واحد دون الرجوع للسلطة التنفيذية اذ نص المشرع المالي العراقي على لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسله من مجلس الوزراء⁽²⁾.

كما أيدّ القضاء الدستوري في مناسبات شتى هذا المنع على السلطة التشريعية في ان تذهب منفردة الى زيادة الانفاق العام سواء بالمناقلات او بابتكار البرامج والمشروعات، لذلك فأن إضافة مبالغ جديدة الى أبواب الموازنة لم يسبق ادراجها في مشروع القانون المرسل من الحكومة يعد مخالفة لنص المادة (62/ثانياً) من الدستور وتجاوزاً صريحاً لصلاحيات المشرع لذا اقتضى الحكم بعدم دستورتها⁽³⁾.

المبحث الثاني

امتيازات الحكومة في تنفيذ قانون الموازنة

تتميز الموازنة بكونها وسيلة تؤمن الترابط بين القطاعات الاقتصادية والشرائح الاجتماعية، بحيث توجه النشاط الاقتصادي بما يتلاءم مع هذه الاحتياجات، كما أنها أداة من أدوات السياسة العامة التي تستخدمها الحكومات من أجل دفع عجلة التنمية ومنعها من الوقوع في حلقات من الفورات الاقتصادية وفترات الانكماش، وذلك بالتوافق مع توجهات السياسات النقدية والمالية⁽⁴⁾.

(1) المادة (62/اولا) والمادة (80/رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) المادة (12) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 83/اتحادية/7/اعلام / 2018 في 2018/7/10 منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة. <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> تاريخ الزيارة 2022/7/1.

(4) جورج قـرم: الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة السادسة، معهد باسل فليحان، بيروت، 2012، ص 6.

إن توجهات الإصلاحات التي تطال المالية العامة تؤدي الى تفعيل دور الموازنة كأداة حكومية استراتيجية من شأنها أن تساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتحديد أفضل الأولويات وتحسين الأداء المؤسساتي العام والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكم الصالح، وبالتالي تهيئة بيئة مؤاتية للنمو الاقتصادي، ولم تتوان دول منطقتنا في اللحاق بهذا الركب لكن وبالرغم من الجهود التي قامت بها، يبقى الكثير من العمل في مجال اصلاح الموازنات العامة وخاصة في لبنان اذ ان الوضع الحالي للموازنة بعيد عن التوجه العالمي وعن المعايير التي إرستها التجربة الدولية وعمّا حققتة الدول التي بادرت الى اصلاحات بنبوية عبر اتباع مبادئ عامة في الادارة المالية الصالحة من شمولية وانضباط الى مشروعية ومرونة وتنبؤ، يضاف الى ذلك اصلاح النظام الضريبي واعتماد آليات مراقبة في إطار موازنة البرامج والأداء مما يجعل من ادارة المال العام عملية أكثر شفافية تساهم في تعزيز الديمقراطية⁽¹⁾، ومّا تقدم يمكن تقسيم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الأول

تحديد سقف الانفاق

إنّ مسؤولية تنفيذ الموازنة العامة تقع على عاتق وزارة المالية التي تتولى نشر وتوزيع الموازنة العامة على مختلف الوزارات والوحدات الحكومية غير المرتبطة بوزارة، مع اصدار تعليمات تسمى "تعليمات تنفيذ الموازنة العامة" والتي يستند في اعدادها الى قانون الموازنة العامة السنوي والقوانين ذات الصلة هذا وإن من أسباب هيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي تعود بالأساس إلى دورها في تنفيذ القوانين لاسيما التشريعات المالية منها، فهي التي اقترحت وتنبأت بالأرقام التي سترسم على أساسها المركز المالي للدولة فليس من المنطق في شيء اعداد مشروع قانون من سلطة ما وايقال تنفيذه لسلطة أخرى بعيدة كل البعد عن تفاصيل وجزئيات هذا المشروع لذا فان تنفيذ الموازنة العامة ينظر اليه على انه تنفيذ لتشريع اسوة بالقوانين الأخرى وان كان يكتسب هذا القانون اهمية مضاعفة- فيدخل ضمن هذا التنفيذ تحديد المبالغ المالية الواجب صرفها خلال فترة تنفيذ

(1) **جنان زغيب**: الموازنة العامة أداة للتخطيط والتوازن الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، 2019، ص 14.

الموازنة والتي اجازتها السلطة التشريعية وهذا يعني تحرك السلطة التقديرية في ميدان جانب الانفاق الحكومي في الموازنة فلا يوجد انفاق الا لضرورة وبعد اتباع مراحل عقد النفقة الحكومية، بخلاف إجازة السلطة التشريعية لجانب الإيرادات التي تكون سلطة الحكومة مقيدة بضرورة جباية واستحصال كافة الإيرادات العامة دونما تأخر او تراخي او اعضاء احد بدون قانون⁽¹⁾، هذا الامتياز في مجال الانفاق تتمتع به الحكومة وحدها دون السلطة التشريعية؛ كونها المتصدية لتنفيذ قانون الموازنة العامة السنوي⁽²⁾، لكن ما تقدم لا ينفي ان الكثير من القرارات السياسية ايضاً يكون لها مضمون او ابعاد مالية مثل قرارات الحرب تتطلب المزيد من تخصيص الموارد للأنفاق العسكري لكسب الحرب بعد انتهاء الحرب تكون هناك اعباء مالية لغرض اعادة اعمار ما دمرته الحرب، في الدول الديمقراطية يكون للانتخابات والوعود التي يطلقها المرشحون أبعاد مالية ايضاً تتضمن الكثير من الانفاق او تخفيض الضرائب⁽³⁾.

المطلب الثاني

إجراء المناقلات بين اقسام الموازنة

تضطلع وزارة الخزانة (وزارة المال) بمهام كبيرة وكثيرة مكنتها من حيازة سلطات واسعة وهي تدير المال العام هذه السلطات من السعة بمكان ما جعلت وزارة المالية وحامل حقيبتها تحتل مركز قانوني وسياسي متفرد بالنسبة لباقي الوزراء؛ حتى بات الوزير يملك مكنة تعديل إرادة ممثلي الأمة اثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة وهو بلا شك تشريع استوفى جميع شروط وإجراءات سن التشريعات العادية وهذه المكنة يزاولها الوزير طبقاً لسند تشريعي ويمنح بمقتضاها الاذن بتعديل تشريع الموازنة القاضي باعتمادات تخصيصات مالية معينة وهذا التعديل يظهر من خلال صورتين رئيسيتين نقل التخصيصات بين أبواب وفصول الموازنة أو النقل من برنامج مالي الى اخر ضمن الموازنة المبنية

(1) المادة (26) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) محرز محمد عباس: اقتصاديات المالية العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 101-103.

(3) سعيد علي العبيدي: السياسات المالية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الانبار، 2021، ص 23.

على فكرة البرامج، اما الصورة الأخرى لهذا التعديل هو الاحتفاظ ببعض الاعتمادات دون التصرف بها رغم تصويت المشرع عليها واعتماده وتزداد هذه السلطة او تضيق باختلاف طبيعة اعداد الموازنة وعرضها ونوع النظام الإداري المستخدم في الدولة، ولكن ماهي إجراءات هذا النقل ودواعيه؟ وماهي حدوده؟ وماهي الأداة التي يعدل بها؟ جميع هذه التساؤلات وما عداها سنناقشها في فرعين أذ سنتناول في الفرع الأول دواعي نقل التخصيصات بين اقسام الموازنة العامة، ونتناول في الفرع الثاني إجراءات هذا النقل وكيفيته وكما يأتي:

الفرع الأول

دواعي النقل بين اقسام الموازنة العامة

إنّ إعادة تخصيص الاعتمادات بشقيها او كما يسمى بالنقل بين التخصيصات او المناقلة ضمن مرحلة تنفيذ قانون الموازنة على الوقائع العملية إنّ هذه الاعادة هي تدبير او قرار يمكن ان يلفت نظرنا لعدة أشياء واستفهامات يطرحها هذا العمل التنفيذي المشوب بسلطة تقديرية واسعة، فهي امتياز من امتيازات السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية، لذلك هذه السلطة هي مجال "فسيح" لتنفيذ الحكومة فقرات برنامجها الحكومي وسياساتها العامة على الأرض وطبيعة القرارات المتخذة هي قرارات ذات بعد اقتصادي او انها قرارات اقتصادية وفي ذات الوقت هي سلطة خطيرة وكبيرة وباعتقادنا المتواضع نجد ان مفهوم التوازن بين سلطة المشرع في المناقلة البرلمانية وسلطة المنفذ في مناقلة الموازنة هو توازن "هش" وظاهري⁽¹⁾، اذ ان وزير المالية كمثل عن السياسة المالية العامة يحوز عدة خيارات وجملة من القرارات التي يتخذها اثناء تنفيذ الموازنة العامة، فهو قد يلجأ لخيار إعادة التخصيص كخيار تكتيكي "تقني" لتلافي أخطاء التخطيط او لمعالجة سوء التوقع لإيرادات الدولة ولنفقاتها ولاريب فان هكذا قرارات يغلب عليها تصرف السلطة التنفيذية كجهة إدارة لا كسلطة حكم فيطغى عليها الجانب الفني لا السياسي، ومع ذلك قد تصدر المناقلات ببواعث سياسية

(1) د. محمد عبدالله العريبي: الميزانية من الوجهة القانونية والسياسية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد 4، السنة 2، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1932، ص 505-507.

وتنتشر بإجراءات فنية وهو ما نجده واضحاً في الوقت الحاضر لدى اغلب الحكومات الائتلافية في العراق .

الفرع الثاني

إجراءات تعديل الحكومة لاعتماداتها في الموازنة

تحدد ادبيات علم الموازنة العامة ثمة ادبيات راسخة اصطلح على تسميتها "بدورة الموازنة العامة" التي ترسم مسيرة حياة الموازنة العامة حيث تتبلور بأربع مراحل غالباً تبدأ من مرحلة التحضير والاعداد انتهاءً بمرحلة الرقابة وقفل الحساب، تتداخل فيها عمليات كثيرة وإجراءات أطول وأكثر ويبرز في بعض مراحلها دور كبير للجهد الحكومي ولهيئته على العمل التشريعي وفي أحيان أخرى يلزم رجوع السلطة التنفيذية للمشرع لأخذ اجازته على ما رسمته في سياساتها المالية وما اقترحته في مشروعها الحكومي، هذه الاجازة يطلق عليها الاعتماد البرلماني لتقديرات الموازنة التي تجسد إرادة المشرع وموافقته من خلال التصويت الجماعي لممثلي الأمة على تخصيص مبلغ معين من المال العام لإشباع غرض معين "اشباع حاجة عامة محددة" بالتالي قد تنصب إرادة المشرع على التخصيص الإجمالي لتلك المبالغ "وهذا نادر" بيد ان المشرعين في البرلمانات بالوقت الحاضر غالباً ما يناقشون ابسط التفاصيل ولا يصوت اجمالاً على الموازنة العامة ولكن يصوت على كل بند وعلى كل فصل وتناقش سياسات الحكومة المراد ترجمتها على ارض الواقع لذا فقد يطرأ طارئ اثناء عملية اعداد الموازنة وينعكس اثناء تنفيذها او قد يحدث هذا الطارئ بمعزل عن فترة اعداد الموازنة⁽¹⁾.

يمتاز القانون المالي بشكل عام بروابط وشيجة مع القانون الدستوري كما يرتبط قانون الموازنة بمبادئ القانون الاخير بشكل خاص بروابط اعمق ووثق حتى يكاد يبدو جزءاً من القانون الدستوري الذي يستحوذ سنوياً على اهتمام المجالس النيابية عند مناقشة مشروع القانون الحكومي للموازنة وهذا ما يعني وجوب ان تكون دورة الموازنة محكومة بأسس دستورية ابتداءً بالأعداد وانتهاءً بالحساب

(1) د. مؤيد عبد الرحمن الدوري و د. طاهر موسى عبد الجناي: ادارة الموازنات العامة، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.

الختامي، بيد ان التفتيق عن إجراءات دستورية لنقل الاعتمادات اثناء تنفيذ الموازنة هو جهد فكري بلا جدوى؛ اذ ان الدستور العراقي خلا من تلك المبادئ والغايات خلافاً للدساتير المقارنة التي أحاطت العلاقة التكاملية بين المشرع والمنفذ بحزمة وافية من التفصيلات، ما يعني ان الإجراءات الدستورية لإعادة تخصيص الاعتمادات محكومة بالممارسات الحكومية وليس بالتقاليد الدستورية وقد يقول قائل ان مهمة الدستور وضع المبادئ الكلية والخطوط التوجيهية، بيد اننا نجد ان الدستور في نطاق الاحكام المالية مطالب برفد السلطات العامة بأحكام اكثر وضوحاً واكثر كماً؛ تلافياً للتأويلات ومنعاً لإساءة التصرف في مجال السلطة التقديرية الممنوحة للحكومة، وبغياب الاحكام الدستورية المنوه عنها، ولد تأويل غير محمود وفراغ اجرائي ملحوظ فالمواد الدستورية⁽¹⁾ حددت الاختصاصات والصلاحيات وتركت الإجراءات للمشرع العادي الذي وقع في ذات المطب، بحيث جاء قانون الإدارة المالية الاتحادية خالياً من تنظيم اجرائي يحفظ لمبدأ الفصل بين السلطات هيئته ولإجازة البرلمانيتها مكانتها وجدواها ولعل اخفاق المشرع العادي في وضع نظام اجرائي متكامل للمناقلة في الموازنة مرده الاستعجال في اعداد مشروع القانون وعدم الاطلاع على التجارب العالمية الرائدة⁽²⁾ في حوكمة الإدارة المالية الحكومية لاسيما التي ترعاها المنظمات المالية الدولية، وإن كل ما جاء به قانون الإدارة المالية الاتحادية هو تحديد الجهات المختصة بمباشرة قرار المناقلة بين الاعتمادات في الموازنة حيث حصرها بوزير المالية الاتحادي في اطار الموازنة العامة والوزراء المختصون كلاً بحسب موازنة وزارته، والمحافظون ورؤساء مجالس المحافظات في نطاق الموازنات المحلية ما يلحظ على المشرع اغفاله معالجة مناقلة الإقليم لموازنته الإقليمية او لاعتماداته الاتحادية وفي ذلك بلا ريب نقص تشريعي يتطلب تلافيه في تعديل قانون الإدارة المالية الاتحادية، ما يلحظ على المشرع ايراده قيود على سلطة الجهات المختصة بإجراء المناقلة فلا يجوز النقل بين الاعتمادات بما يتجاوز ال(10%) من تخصيصات وحدة الانفاق، علاوة على منع وحظر اجراء مناقلة بين النفقات المتباينة

(1) المادة (62) والمادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) يرتبط العراق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبنك الدولي، بعدة مذكرات تفاهم لتأهيل الموارد البشرية والقيادات الإدارية من اجل حوكمة القطاع العام ومنها قطاع الإدارة المالية الحكومية للسنوات 2019 صعوداً

من حيث الهدف والطبيعة فلا يجوز المناقلة بين النفقات الرأسمالية الى النفقات التشغيلية⁽¹⁾ او بالعكس او من النفقات الاستثمارية الى النفقات الجارية او بالعكس، اما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي فنجد ان القانون العضوي المرقم 692 لسنة 2001 المعدل ارسى جملة من القيود على عملية التحويل والنقل بين اعتمادات الموازنة؛ اذ لا بد من صدور تقرير من وزير المالية واعلام لجان مجلس النواب ومجلس الشيوخ واللجان الأخرى المعنية بالشؤون المالية وبعد تنفيذ عمليات النقل لا بد من صدور تقرير بما تم نقله، كما لا يجوز اجراء أي مناقلة لصالح برامج غير منصوص عليها في القانون المالي السنوي (قانون الموازنة العامة)، كما لا يجوز اجراء مناقلة لصالح نفقات الموظفين انطلاقاً من باب آخر⁽²⁾.

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث المتواضع "المناقلة في الموازنة العامة بين القيود الدستوري والسلطة التقديرية " يمكن استخلاص استنتاجات وتوصيات مجملتها كما يلي:

أولاً-الاستنتاجات:

- 1- عدم تكافؤ سلطتي البرلمان والحكومة في المبادرة التشريعية وحق امضاء تعديلاتها في قوانين الموازنة، اذ رجح الدستور كفة الحكومة على البرلمان رغم ان تسمية النظام بالنيابي تعود لدلالات تاريخية ترمز لهيمنة البرلمان وليس العكس.
- 2- سوء تنظيم امتياز الحكومة في مناقلة اعتماداتها اذ انعدمت الجدوى من المناقلة وغاب مفهوم المساءلة البرلمانية عن التقدير العشوائي للأرقام.

(1) فرانك شيرود ترجمة فهمي محمود شكري: الاتجاهات الحديثة لاستخدام الموازنة-المدخل الإداري للموازنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، 1977، ص 47.

(3) Art 12, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028/ 1-7-2022

3- التناقض في إعطاء صلاحية تعديل اعتمادات الموازنة المحلية المصدقة بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل وقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021 النافذ.

4- سوء عرض البيانات المالية امام ممثلي الشعب وتقويت الغرض الحقيقي من شفافية الموازنة العامة المنصوص عليها في قانون الإدارة المالية العامة الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

5- اعتماد سلطة تقديرية واسعة في مجال اعادة تخصيص الاعتمادات المالية هو النفاق على إجازة المشرع لتقديرات وتنبؤات الحكومة.

ثانياً-التوصيات:

1- نوصي المشرع والاجهزة الرقابية لتعزيز الدور الرقابي للهيئات المستقلة لاسيما ديوان الرقابة المالية الاتحادي ليشمل رقابة المشروعات والأداء والكفاءة.

2- نوصي وسائل الاعلام والمراكز البحثية على حث الرأي العام على الضغط على الحكومة والمشرع من اجل اتاحة البيانات المالية بشكل صريح وكامل.

3- ندعو لجنة التعديلات الدستورية او من يحل محلها بضرورة إعادة كتابة المواد الدستورية ذات الصبغة المالية بمزيد من التوسع والحرفية لاسيما المواد (27) و (28) و (62) و(80).

4- الدعوة لتعديل الدستور بما يضمن تساوي اختصاصات المشرع مع المنفذ وهذا جوهر النظام النيابي البرلماني حيث لا غلبة لاحد السلطات على الأخرى.

5- دعوة الحكومة ولاسيما وزارتا المالية والتخطيط الاتحاديان الى نبذ بناء الموازنة العامة على الطريقة التقليدية حيث غادرت اغلب الدول النامية ومن قبلها المتقدمة هذه الطريقة.

6- دعوة الحكومة والمشرع لإظهار موازنة الإقليم او الأقاليم في حالة تعددها اسوة بموازنة المحافظات وعدم تغيبها عن ممثلي الامة، كون ان هذا التجاهل يزرع بذور عدم المساواة والفرقة ويغيب دون حق دور المشرع في أداء دوره الرقابي.

7- نقترح على المشرع العراقي تعديل قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل لأن كل ما جاء به هو تحديد الجهات المختصة بمباشرة قرار المناقلة بين الاعتمادات في الموازنة إذ حصرها بوزير المالية الاتحادي في إطار الموازنة العامة والوزراء المختصون كلاً بحسب موازنة وزارته، والمحافظون ورؤساء مجالس المحافظات في نطاق الموازنات المحلية واغفال معالجة مناقلة الإقليم لموازنته الإقليمية او لاعتماداته الاتحادية وفي ذلك بلا ريب نقص تشريعي يتطلب تلافيه بالتعديل.

المصادر

أولاً- الكتب:

- 1- د. احمد جمال الدين موسى: ميزانية الدولة-الاطار القانوني والمضمون الاقتصادي، ط2، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 2011.
- 2- د. سعيد علي العبيدي: السياسات المالية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الانبار، 2021.
- 3- د. عمرو هشام محمد صفوت: المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتهما الحديثة، ط2، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، 2019 .
- 4- فرانك شيروود، ترجمة فهمي محمود شكري: الاتجاهات الحديثة لاستخدام الموازنة -المدخل الإداري للموازنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، 1977.
- 5- مارون روكز، القرارات الإدارية، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، 2015 .
- 6- د. محمد قاسم القريوتي: مقدمة في الإدارة العامة، ط2، دار وائل، الأردن، 2012.
- 7- د. محمد محمد عبد اللطيف: الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط1، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2007.
- 8- د. مؤيد عبد الرحمن الدوري و د. طاهر موسى عبد الجناحي: ادارة الموازنات العامة، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.

ثانياً- الرسائل والاطاريح العلمية:

- 1- بدرية جاسر الصالح، السلطة الانحية في مجال تنفيذ القوانين، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1979.

- 2- **جنان زغيب**: الموازنة العامة إداة للتخطيط والتوازن الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، 2019.
- 3- **حسن سلمان رشيد الكريطي**: سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2018.
- 4- **هشام محمد البديري**: الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 1997.

ثالثاً- الأبحاث والمقالات:

- 1- **د.إبراهيم الحمود**: رقابة مجلس الامة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، بحث منشور، مجلة الحقوق، العدد 1+2، السنة 16، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1992.
- 2- **إبراهيم محمد الحمود**: فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، بحث منشور بالعدد 2، السنة 32/مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2008.
- 3- **جورج قرم**: الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة السادسة، معهد باسل فليحان، بيروت، 2012.
- 4- **خالد عيسى العدوان ومحمد كنوش الشرعة**: الابعاد السياسية للموازنة العامة، بحث منشور، مجلة دراسات-العلوم الإنسانية والاجتماعية، مج 41، ع3، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، الأردن، 2014.
- 5- **سعيد خفيف**: تدبير الميزانية في ظل التجارب المقارنة، مجلة الجغرافية السياسية والجيوسراتيجية المجلد 2، بحث منشور بالعدد 1، المغرب، 2019.
- 6- **د.علي شفيق**: اضمحلال دور النظام البرلماني الغربي في التشريعات الاقتصادية والمالية، بحث منشور، مجلة المالية، العدد 3، السنة 7، وزارة المالية، بغداد، 1981.
- 7- **د.محمد عبدالله العربي**: الميزانية من الوجهة القانونية والسياسية، بحث منشور، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 4، السنة 2، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1932.
- 8- **د.محمد محمد عبد اللطيف**: رقابة الدستورية وقوانين الميزانية، بحث منشور، مجلة الدستورية العدد 6، المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، 2004.

9- د.محمد علي ابراهيم العامري ونهاد عبد العباس موحان الموسوي: الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، بحث منشور بمجلة دراسات محاسبية ومالية، مجلد 13، عدد 42، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2018.

رابعاً-الدساتير والقوانين:

- 1- الدستور الفرنسي لسنة 1958
- 2- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
- 3- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (12) لسنة 2008 المعدل.
- 4- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.
- 5- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021 النافذ.

خامساً// مصادر الانترنت

1- عبد السلام الصديقي: برمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2022-2024 تحت إكراه التوازنات الماكرو اقتصادية، مقال متاح على الانترنت، <https://www.achkayen.com/301449/.html>.

2- محمد خير العكام: إقرار الموازنة، بحث متاح على الانترنت <http://arab-ency.com.sy/law/detail/164571>.

3- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028/>

