

الموازنة العامة ودورا السلطين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

م. سالم عبد الحسين سالم
كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد - قسم الاقتصاد

المستخلص

تعد الموازنة العامة اداة رئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديد اولوياتها لذلك فهي محط اهتمام العديد من ذوي الاختصاص بحكم انها تؤدي العديد من الوظائف فهي وسيلة لضبط وتحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية للسلطة التنفيذية ومرآة لهيكلية الاقتصاد بما تعكسه من نقاط قوته وضعفه وتحديد مصادر إيراده ، وما دام البرلمان يمثل صوت المجتمع ومعبرا عن مصالحه فهو لابد ان يراقب اداء الحكومة بحيث اصبحت مشاركة السلطة التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي جزءاً تقليدياً من مسؤولياتها وشجع على ظهور اتجاه جديد يصنف الموازنة العامة وظيفية رابعة للبرلمان الى جانب وظائفه التشريعية والرقابية والتمثيلية.

ويتم اعداد الموازنة وتحضيرها في الغالب الاعم من لدن السلطة التنفيذية لاسباب عدة، فمن خلال دراسة تجارب العديد من الدول اتضح اختلاف في ادوار ووسائل وادوات التأثير والتدخل من دولة الى اخرى، كما اتضح وجود لجان متخصصة للموازنة العامة في بعض البرلمانات تختص بدراسة مشروع الموازنة العامة، وفيما لو قارنا تلك التجارب بما هو عليه الحال في العراق نجد انه لا خلل في الاطار القانوني العراقي المحدد لدور السلطات التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي حيث ان المشكلة تكمن في عدم اخذ البرلمان دورا موثرا فيهما سيما وان العديد من مواد الدستور العراقي لعام 2005 وقانون الادارة المالية رقم 94 لعام 2004 وبعض مواد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تحدد الاطر العامة والزمنية لاعداد وتحضير الموازنة العامة والحساب الختامي حتى المصادقة عليهما. وتجدر الاشارة الى ان الحساب الختامي في العراق لم يلق الاهتمام المطلوب خاصة من قبل البرلمان مع تأخر تقديمه من قبل السلطة التنفيذية عما هو مقرر في القوانين. وقد استحوذت النفقات الاستثمارية من اجمالي النفقات العامة للمدة (2006-2010) وكمعدل مقدار (19%) في حين بلغت نسبة التنفيذ للمشاريع الاستثمارية للمدة ذاتها وكمعدل (61%). ويبدو ان القاعدة العامة المتبعة في اعداد الموازنة العامة في العراق للمدة من (2006-2010) هي اعداد موازنة عامة بعجز مخطط يتحول الى فائض فعلي.



مجلة العلوم

الاقتصادية والإدارية

المجلد 18

العدد 66

الصفحات 243 - 266



Public Budget and the Roles of Legislative and Executive Power Regarding It with Reference to Iraq(2004-2011)

ABSTRACT

The public budget is regarded a main tool for economic and social development. The preparation of the public budget constitute an important stream which enriches the developmental efforts and the definition of its priorities, therefore it is the focus point of many specializations. The public budget has numerous functions. It is a means to precise and to execute the political and economic goals of the executive authority, a mirror of the economic structure which reflects its strength and weakness points, specifies its revenues and others. Since the parliament is the voice of the society which expresses its interests, then, it must monitor the performance of the government so that the participation of the legislative authority in the preparation of the public budget and the final account has become a traditional part of its responsibilities, therefore it encouraged the appearance of a new trend which classifies the public budget as a fourth function of the parliament in addition to its legislative, monitory and representative functions. The public budget is often prepared by the executive authority for many reasons and justifications. Through the study of the experiments of many countries on the subject, it became clear that they differ regarding the roles, effect tools and interference. It became clear; too, that some parliaments have committees specialized in the study of public budget. If we compare those experiments to the state in Iraq, we find that there is no defect within the Iraqi legal frame which specifies the role of the legislative authority in the public budget and the final account. The problem lies in the fact that the Iraqi parliament does not adopt an effective role regarding both of them. Many articles of the Iraqi 2005 Constitution, Law for Financial Management 2004 and some of the articles of the Internal Bylaw of the Iraqi parliament specify the general and timing frames for the preparation of the public budget and the final account until their approval. It is worth mentioning that the final account in Iraq did not meet the attention it worth, especially from the Iraqi parliament. Its presentation by the executive authority is usually delayed from the dead points named by laws. The investment expenditures have gained, as average, 19% of the public expenditures throughout 2006- 10, while the percentages of the achievement of the investment projects have amounted to 61%. It seems that the general rule adopted in the preparation of the public budget in Iraq throughout 2006- 10 has been a preparation of a public budget with a planned deficit turns to actual surplus.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

المقدمة:

تعد البرلمانات حجر الأساس في الانظمة الديمقراطية المعاصرة بما تضطلع به من وظائف تتركز في التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، وتبرز اهمية الوظيفة الرقابية للبرلمان مع زيادة نشاط السلطة التنفيذية واتساع دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، هذا التطور يوجب على البرلمان ممارسة اختصاصه الرقابي بضبط نشاط الحكومة بالتصحيح احياناً وبالمحاسبة في احيان أخرى، وتجري عمليات الرقابة البرلمانية بأدوات مختلفة تهدف في الكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية للسلطة التنفيذية بهدف حماية مصالح المجتمع. وتعد الموازنة العامة اداة رئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتشكل الموازنة العامة واعدادها رافداً أساسياً في اغناء الجهد التنموي وتحديد اولوياته ولذلك فهي محط اهتمام العديد من الاختصاصات، وللموازنة العامة العديد من الوظائف فهي وسيلة لضبط وتحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية للسلطة التنفيذية ومرآة لهيكلية الاقتصاد تعكس نقاط قوته وضعفه وتحديد مصادر إيراده وغير ذلك، وما دام البرلمان هو صوت المجتمع وتعبيراً عن مصالحه فهو لا بد ان يراقب اداء الحكومة حيث اصبحت مشاركة السلطة التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي جزء تقليدياً من مسؤولياتها وشجع على ظهور اتجاه جديد يصنف الموازنة العامة وظيفاً رابعة للبرلمان الى جانب وظائفه التشريعية والرقابية والتمثيلية.

بشكل عام يمكن القول ان ثمة ثلاث أنواع من الرقابة البرلمانية على السياسات المالية تتحدد بالرقابة قبل وبعد واثاء التنفيذ ولكل منها اهداف محددة . وتختلف ادوار السلطة التشريعية وتأثيرها في الموازنة العامة باختلاف الدول وطبيعة الانظمة الديمقراطية والسياسية السائدة ونصوص مواد الدستور والقوانين النافذة الاخرى المتعلقة بالشأن المالي. وخاصة تلك المتعلقة باعداد وتحضير الموازنة العامة وقراراتها والمصادقة عليها وتنفيذها اضافة الى ما يتعلق بالحساب الختامي. وخالصة القول فان تأثير ودور السلطة التشريعية ودورها في الموازنة العامة والشأن المالي العام وفعاليتها وكفاءته ضمانه مزدوجة لحقوق الحكام والمحكومين على السواء واساس النظام الديمقراطي.

مشكلة البحث

تعد الموازنة العامة احدى الادوات المهمة والفعالة في التأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي لأي دولة ويتم اعدادها وتحضيرها في الغالب اعم من لدن السلطة التنفيذية لعدة اسباب ومبررات. هذا الموضوع يستلزم رقابة وتدخل السلطة التشريعية التي لها دور وتأثير في الموازنة العامة بوسائل وادوات متعددة تختلف من دولة الى أخرى طبقاً لنصوص دستورية وقانونية، حيث ان رسم وتحديد هذا الدور يعني امكانية زيادة الكفاءة والفعالية وضمان لاستغلال امثل للموارد الاقتصادية المتاحة وضمانه من الاحتراف والفساد. وبالتالي فان عدم اخذ السلطتين التشريعية والتنفيذية لدوريهما المحددان قاتونا في التأثير من خلال العديد من الوسائل والادوات تؤدي الى خفض دور وكفاءة وفعالية الموازنة العامة والحساب الختامي.

أهمية البحث

أصبحت الموازنة العامة والعنصر المالي سبب رئيس في نجاح أي دولة في العالم، كما ان الرقابة والحفاظ على المال العام وحسن استغلاله مطلب ضروري للحفاظ على قوة الدولة ومصالح افرادها، لذا تعمل قوانين الدول المختلفة على تحديد اطار عام لإعداد الموازنة العامة وتحضيرها، وتحديد دور السلطة التشريعية في هذا الموضوع لضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والحفاظ على دورهما وتأثيرهما على الموازنة العامة والحساب الختامي.

فرضية البحث

لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ادوات ووسائل تأثير في الموازنة العامة والحساب الختامي تحددها الاطر الدستورية والقانونية وتهدف الى احكام السيطرة والرقابة وتضمن التوازن بين السلطتين، والاستغلال الامثل للموارد الاقتصادية.

هدف الدراسة

تهدف الدراسة الى معرفة وتحديد العديد من الاطر من خلال الاجابة على اسئلة مترابطة منها تحديد ماهية الموازنة العامة ومبادئها وتحديد دور السلطة التنفيذية في الاعداد والتحضير للموازنة العامة وميكانيكية ذلك في دول مختلفة، اضافة الى تحديد كيفية مصادقة مشروع الموازنة العامة الذي اعدته السلطة التنفيذية واجازته والدور الرقابي للسلطة التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي، والادوات المستخدمة لتحقيق فعالية ذلك وكفاءته وتنظيم ذلك دستورياً وتحديد ملامح ذلك في مختلف الدول بضمنها العراق.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

هيكلية البحث

- أولاً: الإطار التعريفي والنظري للموازنة العامة.
- ثانياً: تأثير السلطة التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي ووسائله.
- ثالثاً: السلطة التشريعية والإطار القانوني والواقع العملي لإعداد وتحضير الموازنة العامة والحساب الختامي في العراق.
- رابعاً: الاستنتاجات والتوصيات.

المحور الأول/ الإطار التعريفي والنظري للموازنة العامة

1- مفهوم الموازنة العامة

لقد تعددت تعريف الموازنة العامة بتعدد كتاب المالية العامة وذلك لبيان فحوى وأطر ومضمون هذا المفهوم، فقد عرفها البعض بأنها "خطة تتضمن تقدير إيرادات ونفقات الدولة لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية"⁽¹⁾. وقد عرفها القانون الفرنسي "بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها اعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن اهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"⁽²⁾. في حين عرف القانون المصري الموازنة العامة بأنها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"، اما القانون البلجيكي فيعرفها بأنها "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية"⁽³⁾. في حين عرفها القانون اللبناني على انها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجب الجباية والانفاق"⁽⁴⁾. اما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فعرفها بوصفها "عملية سنوية للتخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاءة لتحقيق الاهداف المطلوبة"⁽⁵⁾. في حين عرفها القانون العراقي بأنها "الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة"⁽⁶⁾.

ومن التعاريف اعلاه نستطيع القول ان الموازنة العامة ((مرآة عاكسة لسياسة الدولة واداة هامة لتنفيذ اختياراتها وتتضمن تقديرات الانفاق والايادات العامة لسنة قادمة والتي تحتاج الى اجازة وموافقة اعلى سلطة تشريعية لصدورها بقانون ملزم للسلطة التنفيذية)).

2- مداخل الموازنة العامة

أ- المدخل القانوني للموازنة العامة:- الموازنة العامة من حيث الشكل قانون كبقية القوانين الاخرى تشمل احكام قانونية تتمثل في مجموعها برنامجاً كاملاً لإدارة شؤون الدولة. إضافة الى انها تمثل عملاً ادارياً في بعض جوانبها الاخرى ومن جانب آخر فإن عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها يوفر لها الصفة الشكلية للقانون والراجع ان الموازنة العامة قانون من حيث الشكل والمضمون لأنها تمر بجميع مراحل القانون، من حيث الاجراءات اللازمة للتشريع، وتأكيداً على الصفة القانونية للموازنة العامة نجد ان هناك في معظم دساتير الدول اقرار قانونياً للأسس والقواعد المنظمة للموازنة كهيكل التوبيخ وطرق اعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها وسلطات واختصاصات تنفيذها وموعد تقديمها للسلطة التشريعية وتاريخ المصادقة عليها وتاريخ بدء السنة المالية وانتهائها وطرق واختصاصات الرقابة على تنفيذها وغير ذلك⁽⁷⁾.

ب- المدخل الاقتصادي للموازنة العامة:- للموازنة العامة وظائف متنوعة تجعل منها وسيلة فعالة لتنفيذ السياسة الاقتصادية التي من اولوياتها المحافظة على الاستخدام الامثل للموارد واستقرار الاسعار والتوازن في القطاعات الخارجية والمحافظة على معدل نمو اقتصادي مقبول وتوسع اهمية الموازنة العامة باتساع نطاق دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، ومن جانب آخر فالموازنة العامة تهدف الى تحقيق جملة من المهام لتحقيق التوازن في المتغيرات الاقتصادية الكلية. بحيث تتضمن سياسات تطبيقية تثبت وتحديد مقدار النمو الذي يتناسب مع حجم العمالة واستقرار الاسعار وغير ذلك. فهي تؤثر بشكل اساس على حجم الطلب الكلي في الاقتصاد احد العناصر المؤثرة والمحددة في تشكيل حالة الاقتصاد من نمو او تباطؤ. كما ان الموازنة العامة تهدف الى تحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد ووسيلة لتوجيه الموارد الاقتصادية نحو بعض الانشطة الاقتصادية التي ترغب الحكومة في تنميتها من خلال تقديم الدعم والاعفاء الضريبي، اضافة الى استخدامها وسيلة للتأثير على ميزان المدفوعات من خلال الضرائب وحركة رؤوس الاموال وتأثيرها في الاستثمار والادخار⁽⁸⁾.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ج- **المدخل السياسي للموازنة العامة:-** تعد الموازنة العامة وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية وغيرها فهي مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة واداة سياسية لتحقيق اهم اهداف الدولة. كما ان ارقام الموازنة العامة تعكس موقف السلطة التنفيذية ودورها من التنمية الشاملة وموقفها من الامن الوطني وموقفها من اطار العلاقات الدولية. وبصفة عامة فان درجة تأثير السلطة التشريعية في مشروع الموازنة يعبر ويعكس بوضوح مستوى الممارسة الديمقراطية في الدولة، ففي الانظمة الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية ان تتمركز في قبضة البرلمان، اما في الدول الدكتاتورية فتتركز القوتان في قبضة السلطة التنفيذية⁽⁹⁾.

3- القواعد الفنية (المبادئ) لتحضير الموازنة العامة

وتقتضي هذه القواعد الالتزام بأربعة مبادئ عند تحضير الموازنة العامة (هذه القواعد بالأساس من افرازات الفكر الكلاسيكي، وعلى الرغم من ان هذه المبادئ اخذت تفقد اهميتها نتيجة الاتجاهات التدخلية للدولة الحديثة والتي تعد الموازنة العامة في طليعة الادوات الرئيسية للتدخل، ومع ذلك فهذه المبادئ ذات تأثير واهمية كبيرتين في إعداد الموازنة وتنظيمها بما يحتفظ لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية دورهما في الدستور)، وهذه القواعد هي:

أ- **سنوية الموازنة العامة:** المفروض ان تكون الموازنة العامة دورية حتى يتحقق الاشراف البرلماني على الاعمال الحكومية، وعلى اساس ذلك يكون الاذن بالنفقات والايرادات العامة لمدة محدودة جرت العادة على ان تكون (12) شهراً. ولا ترتبط ببداية السنة الميلادية او الهجرية وانما بتغطيتها للمدة آنفاً. وعلى اساس ذلك تختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى تبعاً لنظمها الادارية والتشريعية فمنها من يبدأ السنة المالية في كانون الثاني وأخرى تبدأ في اول نيسان واخرى في اول تموز، ولو طالقت المدة إلى اكثر من (12) شهراً لأدى ذلك الى عدم كفاءة الرقابة البرلمانية وضعفها والابتعاد عن التقديرات الموضوعية والدقيقة للإيرادات والنفقات العامة. كما انها لو قصرت عن مقدار (12) شهراً لادت الى تعطيل النشاط الحكومي خاصة وان اعداد الموازنة العامة يحتاج الى سلسلة من الاجراءات⁽¹⁰⁾.

ب- **وحدة الموازنة العامة:** وتعني ان يتم وضع الموازنة العامة على هيئة وثيقة واحدة تدرج فيها جميع النفقات والايرادات العامة لتسهيل معرفة حقيقة الموقف المالي للدولة ووضعها. ويحقق ذلك تمكين السلطة التشريعية من ممارسة دورها في الرقابة على المالية العامة لأنه يجعل من المقارنة بين اوجه الاتفاق كافة ويقر الافضل، في حين ان التجزئة لا تضمن ذلك. ومن جانب آخر فان وحدة الموازنة يحول دون اخفاء سوء التصرف في الاموال العامة من اسراف او تبذير يمكن تغطيته عن طريق الميزانيات المتعددة والتي لا تعطي صورة واضحة للمالية العامة. ومع ذلك ظهرت العديد من الاستثناءات على هذه القاعدة تتمثل في الموازونات المستقلة والاستثنائية والملحقة⁽¹¹⁾.

ج- **عمومية الموازنة العامة:** وتعني هذه القاعدة ان تشمل الموازنة العامة كافة الإيرادات والنفقات العامة مهما كبر حجمها وصغر دون اسقاط شيء منها. بعبارة اخرى عدم اتباع طريقة الموازنة الصافية بخصم النفقات من الإيرادات واجراء مقاصة بينهما بحيث لا يدرج في باب الإيرادات العامة الا فائض الإيرادات العامة على النفقات العامة ولا يدرج في باب المصروفات العامة الا فائض المصروفات على الإيرادات العامة، اي انه يتم الاخذ بإجمالي الإيرادات والنفقات العامة. ويعود سبب ذلك الى ان الاخذ بالطريقة الاخرى يؤدي الى ضعف الرقابة البرلمانية واخفاء عمليات التبذير والاسراف في الاتفاق العام. ومن جانب آخر فان هذه القاعدة تعني عدم تخصيص الإيرادات فلا يخصص ايراد معني لسد نفقة معينة ومواجهتها بل تجمع الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة بالمصروفات العامة التي تدرج فيها كل النفقات العامة لضمان عدم التبذير والاسراف.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

د- **مبدأ توازن الموازنة العامة:** ويعني عدم زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة كما لا تزيد الإيرادات العامة على النفقات العامة، وجرى العرف المالي على ان الموازنة العامة تعد متوازنة اذا عادت الإيرادات النفقات العامة، في حين تعد الموازنة العامة في حالة عجز اذا كانت النفقات اكبر من الإيرادات العامة بحيث تضطر الحكومة الى الاستعانة بالمال الاحتياطي او الافتراض لتغطية العجز. ويرى بعض علماء المالية في الوقت الحاضر ان هذه القاعدة امر غير ضروري للدور الذي يمكن ان تؤديه المالية العامة ولزيادة دور الدولة خاصة وان المهم حالياً هو تحقيق التوازن الاقتصادي لا التوازن المالي⁽¹²⁾.

4- مراحل واجراءات اعداد الموازنة العامة وتحضيرها:

أ- **مرحلة الاعداد والتحضير:** في هذه المرحلة يتم تقدير الإيرادات والنفقات العامة لسنة قادمة وقد جرت العادة ان يعهد الى السلطة التنفيذية بمهمة تحضير الموازنة لأنها اقدر من غيرها على تقدير نفقات المصالح العمومية التي تشرف عليها، كما انها اقدر من غيرها على تقدير حصيلة الإيرادات العامة لما لديها من معلومات فنية مفصلة عن مقدرة المكلفين بدفع الضرائب والاحوال الاقتصادية، ومن جانب آخر فما دامت هي المسؤولة عن التنفيذ فمن الطبيعي ان تكون هي صاحبة المصلحة الاولى في بذل كل العناية في تحضير الموازنة وتكون تقديراتها اقرب الى الموضوعية والواقعية وعدم المغالاة. ومن القواعد العامة المتبعة في التقدير وجوب الاعتماد على ارقام الحساب الختامي الاخير ليكون اساساً للتقدير كذلك وجب اقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ لضمان ان تكون التقديرات مستندة على الظروف القائمة وقت التنفيذ ومبنية عليها وعادة ما يتم تقدير الإيرادات والنفقات العامة بالاعتماد على الطريقة المباشرة وغير المباشرة والطريقة الآلية. وبانتهاء عملية تقدير الإيرادات والنفقات العامة لسنة لاحقة تبدأ مرحلة جديدة⁽¹³⁾.

ب- **مرحلة اعتماد مشروع الموازنة العامة:** فحوى هذه المرحلة تحويل مشروع الموازنة العامة الى قانون موازنة عامة واجب التنفيذ. وتقع مهمة هذه المرحلة على السلطة التشريعية اذ ان الموافقة على مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية يعني الموافقة على فرض الضرائب والموافقة على اعتماد مبالغ النفقات العامة وتخصيصاتها حيث لا يسمح للسلطة التنفيذية بالإنفاق على غير ما خصص له. وفي العادة تتم موافقة السلطة التشريعية والمصادقة على مشروع الموازنة بعد سلسلة من المناقشات وقد يتم اجراء بعض التعديلات وبحسب النظام الدستوري السائد في كل دولة⁽¹⁴⁾.

ج- **مرحلة تنفيذ الموازنة العامة:** وتعني الانتقال من مرحلة التقدير والتنبؤ لفترة لاحقة الى الواقع الملموس في الوقت الحالي، ويتم التنفيذ من خلال ثلاث عمليات، الأولى تحصيل الإيرادات التي اجيزت جبايتها حيث تقوم الادارات والوزارات المختلفة بتحصيل الرسوم كل في حدود اختصاصها، بينما تقوم الجهة المتخصصة بتحصيل الضرائب، كالهينة العامة للضرائب والكمارك وغيرها بتحصيل وجباية الضرائب قانونياً. اما العملية الثانية فهي إنفاق المصروفات طبقاً للاعتمادات والابواب التي وافقت عليها السلطة التشريعية، واما المرحلة الثالثة فهي جمع الإيرادات في خزانة الدولة لمواجهة المصروفات من هذه الاموال المتجمعة.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

د- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة: وهي المرحلة الاخيرة التي تمر بها الموازنة العامة، والهدف منها التأكد من ان تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه الذي حددته السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية واجازتها السلطة التشريعية. وبعبارة اخرى فالرقابة على التنفيذ تعني الاجابة على ما اذا تم إنفاق الأموال العامة على الاغراض المخصصة لها، وهل تم التصرف فيها بحيث توتي ثمارها دون تبديد واسراف، وهل كان الانفاق العام في حدود مخصصات الموازنة، وهل ثمة دليل على الفساد من احتيال او اختلاس (15). وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة صور مختلفة عدة هي الرقابة الادارية التي تقوم بها العديد من المستويات الادارية المختلفة وفق التسلسل العام، كما يمارسها الموظفون الماليون التابعون لوزارة المالية، والصورة الاخرى هي الرقابة السياسية وتتولاها السلطة التشريعية وتكون رقابتها انية ومرافقة للتنفيذ ولاحقة عليه، فالأولى تتم من خلال حق اعضاء المجالس التشريعية في توجيه الاسئلة للحكومة او عرض موضوعات للمناقشة او غير ذلك، واما الرقابة اللاحقة فأنها تتم من خلال تقديم الحكومات الحسابات السنوية الاجمالية الختامية التي نفذت من اجل المناقشة والاقرار (16)، ومن صور الرقابة الاخرى الرقابة بواسطة سلطة او هيئة مستقلة حيث تكون هذه الهيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وتفحص وتدقق تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف اية مخالفات ووضع تقرير شامل بذلك لتمكن السلطة التشريعية من محاسبة السلطة التنفيذية، ويختلف تكوين هذه السلطة المستقلة وصلحياتها واختصاصاتها من دولة الى اخرى. فرقابة هذه الهيئة في امريكا وبريطانيا ومصر وسوريا تكون رقابة هذه الهيئة ادارية فحسب اي انها تكشف الاخطاء وترفع تقارير بذلك. في حين تكون في دول اخرى كفرنسا وبلجيكا ولبنان ذات صلاحيات واسعة حيث تتمتع بصلاحيات قضائية اضافة الى صلاحياتها الادارية (17).

المحور الثاني/ ادوات ووسائل تأثير السلطة التشريعية في الموازنة العامة والحساب الختامي

1- وظائف السلطة التشريعية تجاه الموازنة العامة:

تقوم الحكومات عادة بالإنفاق على خدمات التعليم والصحة وبناء الجسور وانشاء الطرق وتوفير خدمات الدفاع والامن والعدالة واعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع وغير هذا من خلال عناصر المالية العامة وخاصة الانفاق العام. ومن جانب آخر تحصل الحكومة على موارد تمويل الموازنة العامة بصورة اساس من خلال الضرائب والرسوم التي تستقطعها من دخول الافراد والشركات وغيرها. وبضوء ذلك فان رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة تتم من خلال فحص ومراجعة انفاق الموازنة العامة وايراداتها. وما دام البرلمان هو صوت المجتمع والمواطنون قد اختاروا اعضاء البرلمان ليعبروا عن مصالحهم ويراقبون اداء الحكومة، لذلك فان الرقابة على الموازنة العامة تعد من اهم وظائف البرلمان كما ان سيادة السلطات التشريعية (ممثلة الشعب) والقوانين التي تصدرها في الشؤون المالية العامة اساس النظام الديمقراطي والمبادئ الدستورية (18).

خاصة وان تنظيم الشؤون المالية من ضرائب ورسوم وقروض عامة وموازنة عامة وغير ذلك من الامور تمس جوهر حقوق الافراد وحياتهم وحرمة اموالهم الخاصة، اضافة الى ذلك فان القانون يخول الدولة صلاحية تنظيم مواردها المالية بالشكل الذي تجده مناسباً لمواجهة انفاقها العام والاعباء الملقاة على عاتقها. وبالتالي فان سيادة القانون على الشؤون المالية العامة ضمانة مزدوجة لحقوق الحكام والمحكومين على السواء، حيث ان خضوع الدولة بحكامها ومحكوميتها للقانون يحتم على السلطات العامة كافة الا تزاول اي عمل من الاعمال الا بعد الاستناد على قواعد قانونية. واستناداً لما ورد آنفاً ظهر اتجاه جديد يصف الموازنة العامة وظيفية رابعة للبرلمان الى جانب وظائفه التشريعية والرقابية والتمثيلية خاصة وان الاختصاص المالي اقدم الاختصاصات التي مارسها البرلمان بل انها من الناحية التاريخية سبب ظهور البرلمانات لممارسة نوع من الرقابة المالية على فرض الضرائب وصرافها من قبل رؤساء الدول والملوك في الملكيات الديمقراطية (19).



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ومن هنا يمكن القول ان هناك ثلاثة انواع من الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة (اي ثلاثة اتجاهات لتأثير السلطة التشريعية على الموازنة العامة) الأولى رقابة قبل الصرف تبدأ عند تقديم السلطات التنفيذية لمشروع الموازنة العامة لتقره السلطة التشريعية التي تقوم في هذه المرحلة بالتأكد من ثلاثة عناصر الأولى ان الحكومة لم تقم بفرض ضرائب جديدة على المجتمع دون الرجوع اليها، وان كافة انواع الضرائب والرسوم التي وافقت عليها السلطة التشريعية تتم جبايتها وفق ما هو محدد، والثاني ان النفقات العامة تتوافق مع اولويات المجتمع وتلبي احتياجات الخطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية في القطاعات كافة، والثالث ان المستوى المخطط للفرق بين الإيرادات والنفقات يتوافق مع ما تراه السلطة التشريعية.

اما النوع الثاني من الرقابة البرلمانية (التأثير) فهي الرقابة بعد الصرف اي بعد ان تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ قانون الموازنة العامة وتقديمها كشف الحساب الختامي للموازنة حيث تتأكد السلطة التشريعية من عنصرين: الأول تحليل الفجوة بين الاتفاق الفعلي والمخطط واسبابه والتأكد من ان الفجوة لم تنشأ عن انحرافات مالية. وهنا تستعين السلطة التشريعية بتقارير ديوان الرقابة المالية. والعنصر الثاني هو التأكد من ان الجهات التنفيذية قد امتثلت للملاحظات التي ابداهها ديوان الرقابة المالية وتمت معالجة الانحرافات المالية. والنوع الثالث رقابة اثناء التنفيذ من خلال مطالبة الحكومة بتقديم الايضاحات والمعلومات المتعلقة بسير الإيرادات والنفقات العامة في اي وقت من السنة وذلك عن طريق الوسائل البرلمانية كطرح الاسئلة والاستجابات واللجان وسوى ذلك⁽²⁰⁾.

2- وسائل تأثير السلطة التشريعية على الموازنة العامة:

تختلف ادوار السلطة التشريعية وتأثيرها على الموازنة العامة باختلاف الدول وطبيعة الانظمة الديمقراطية والسياسة الساندة، فمنها من له القدرة الموضوعية والقانونية على رفض مشروع الموازنة العامة وصياغة غيره، ومنها من له القدرة على الرفض دون القدرة على الصياغة، والجدول الآتي يوضح مدى تأثير السلطة التشريعية على الموازنة العامة وتحديد الدور الذي يمكن ان تؤديه في هذا المجال⁽²¹⁾، وكما يأتي:

جدول رقم (1) ادوار السلطة التشريعية في الموازنة العامة

الدور	الخصائص	أمثله
وضع الموازنة	القدرة على تعديل او رفض العرض التنفيذي الخاص بالموازنة والقدرة على صياغة الموازنة	الولايات المتحدة
التأثير على الموازنة	القدرة على تعديل او رفض العرض التنفيذي الخاص بالموازنة والافتقار الى القدرة على صياغة موازنة بديلة لها.	المانيا، والفلبين، وبولندا، والمجر، والهند.
المصادقة على الموازنة	الافتقار الى القدرة على تعديل او رفض العرض التنفيذي للموازنة او صياغة موازنة مستقلة تفيد نفسها على الموافقة على الموازنة التي وضعت امامها.	جنوب امريكا، وناميبيا، والمملكة المتحدة، وكندا.

المصدر: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية وعمليات الموازنة، بيروت، 2005، ص8.

من المقبول بشكل عام وفي جميع الانظمة السياسية تقريباً ان يكون للسلطة التنفيذية الدور الرئيس في وضع موازنة سنوية وتقديمها الى السلطة التشريعية التي تتمتع بالحق في مراجعة خطة الانفاق التي اقترحتها السلطة التنفيذية ومناقشتها وتعديلها في بعض الحالات والمصادقة عليها او رفضها في اخرى. ويعتمد ذلك على مضامين الدستور والقوانين واللوائح التشريعية الخاصة بالإدارة المالية وميزان القوى السياسية والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية وغيرها⁽²²⁾. ولقد باشرت بعض السلطات التشريعية دوراً أكثر فعالية في صياغة الخطوط العريضة للموازنة العامة. ففي دراسة قامت بها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) اتضح ان دور بعض السلطات التشريعية بدأ بالنمو وزيادة التأثير على اعداد الموازنة العامة كما هو الحال في تركيا والبرازيل وكوريا الجنوبية وغيرها ويتم ذلك من خلال ما يأتي:



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

- أ- تنسيق متزايد بين الحكومة والسلطة التشريعية حول مضامين وتقديرات الإيرادات والنفقات العامة قبل تقديم الموازنة للمصادقة عليها.
- ب- تزويد السلطة التنفيذية السلطة التشريعية بالعديد من التحليلات وصيغ الموازنات لتسهيل عملها كتزويدها بموازنات المدخلات والمخرجات والنتائج التي تسهل إنجازها مهامها المحددة.
- ج- توفير موارد أكبر للسلطة التشريعية كالموظفين المحترفين في المجال المالي والمدققين القانونيين وغير ذلك⁽²³⁾.

ان دساتير الديمقراطيات الناشئة عموماً غالباً ما تقيد السلطة التشريعية في مجال تأثيرها على الموازنة العامة، وحتى في حالة وجود السلطة الدستورية فان البرلمانات ليس لديهم دافع سياسي واضح لتبديل الموازنة بعد ان تقدمها من السلطة التنفيذية لانهم بالأساس من قائمة الحزب الذي انبثقت منه السلطة التنفيذية نفسها بأكثرية منضبطة في البرلمان وبالتالي لا تجد صعوبات تذكر في تمرير قانون الموازنة العامة واقراره. اضافة الى عدم ملائمة الاطر القانونية وافتقار البرلمان الى الوقت او القدرة على تحليل مشروع الموازنة العامة اضافة الى ضعف اللجان البرلمانية المتخصصة بالموازنة العامة كل هذه عوامل تؤدي الى العجز في المشاركة الفعالة في مناقشة مشروع الموازنة العامة واقراره⁽²⁴⁾.

وتجدر الإشارة الى ثمة مدة زمنية تفصل بين تقديم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة الى السلطة التشريعية لإقرارها وبداية السنة المالية الجديدة، هذه الفترة تتراوح بين اربعة اشهر كما هو الحال في جنوب أفريقيا وشهرين في شيلي ومعظم الدول. ويعتمد ذلك على ما تنص عليه القوانين، حيث قد تؤدي المناقشات الساخنة لمشروع الموازنة العامة الى الدخول في حالة حرجة تتحدد بانتهاء السنة المالية مع عدم حسم اقرار مشروع الموازنة العامة مما يحتم الأخذ بترتيبات من اجل تسيير عملية الجهاز التنفيذي. ولكل دولة ترتيبات محددة قانونياً⁽²⁵⁾، والجدول ادناه يوضح هذه الترتيبات، وكما يأتي:

جدول رقم (2) الترتيبات عندما لا يتم المصادقة على الموازنة العامة في المدة المحددة

عدد البلدان	نوع الترتيب او الاجراء
27	السلطة التشريعية توافق على التمويل المؤقت (منح مؤقتة)
22	استمرار ومواصلة الموازنة السابقة
13	السلطة التنفيذية تفوض وتسمح بالإتفاق
4	نص تشريعي محدد
12	لا توجد ترتيبات او اجراءات
78	المجموع

المصدر: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية وعمليات الموازنة، بيروت، 2005، ص18.

ومن الجدول اعلاه ومن خلال مقارنة (78) بلداً ديمقراطياً فان (27) منها توافق على التمويل المؤقت و (22) منها تستمر في الاتفاق وفق الموازنات المالية السابقة. ومع ذلك ففي بلدان كثيرة كأستراليا وكندا ونيوزلندا والمملكة المتحدة اذا لم تتم المصادقة على مشروع الموازنة العامة في الموعد المحدد فذلك يعد تصويتاً بعدم الثقة ويؤدي الى تقديم الحكومة استقالتها واجراء انتخابات جديدة. في حين نجد في شيلي انه اذا لم تتم المصادقة في الموعد المحدد يصبح مشروع الموازنة العامة قانوناً بشكل تلقائي.

الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

3. استعراض ملخص لتجارب بعض الدول في مجال اعداد وتحضير وقرار الموازنة العامة(26):
- أ- الأردن:** يحال مشروع الموازنة العامة من مجلس الوزراء الاردني الى السلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الاعيان) وتأخذ اللجنة المالية والاقتصادية المشكلة في مجلس النواب بدراسته ومناقشته مع المسؤولين التنفيذيين والقطاع المالي وخبراء المجتمع، ثم ترفع توصياتها لترد الحكومة على الملاحظات. وللسلطة التشريعية صلاحية خفض النفقات العامة لا رفعها، وبعد سلسلة من المناقشات يتم التصويت على الموازنة فصلاً فصلاً ثم يحال مشروع الموازنة الى الملك للمصادقة عليه ليصبح ملزماً واجب التنفيذ. ومن الجدير بالذكر ان المدة الزمنية التي يمنحها الدستور للسلطة التشريعية (بفرعها) هي شهر واحد، وان المهلة القانونية المحدد للسلطة التنفيذية لإحالة مشروع موازنتها العامة هو شهر واحد في الاقل قبل بداية السنة المالية الجديدة.
- ب- مصر:** يحيل رئيس الجمهورية مشروع الموازنة العامة بعد استلامه من مجلس الوزراء المصري ليحلها الى مجلس الشعب - لجنة الموازنة العامة لدراسته واعداد تقرير مفصل عنه بعد الوقوف على رأي رؤساء لجان مجلس الشعب وعددها ثمانية عشر لجنة، ثم يتم مناقشته حيث لا يجوز للمجلس تعديل مشروع الموازنة العامة دون موافقة السلطة التنفيذية. وتنص القوانين على ان السلطة التنفيذية تحيل مشروع الموازنة قبل شهرين من تاريخ انتهاء السنة المالية اي ان المهلة القانونية لمجلس الشعب المصري للمناقشة والقرار هي شهرين.
- ج- ألمانيا:** تقدم الحكومة مشروع الموازنة العامة الى البرلمان بشقيه (النواب والشيوخ) وله الحق في التعديل الذي يمكن ان يكون زيادة او تخفيض الانفاق والايرادات المقترحة، بشرط ان يقترن تخفيض الانفاق العام او زيادته بموافقة الحكومة. ولمجلس النواب الرأي الراجح في المصادقة على مشروع الموازنة العامة من عدمه حتى وان كانت ملاحظات مجلس الشيوخ غير متطابقة معه. ويوجد في مجلس النواب الالماني لجنة متخصصة في الموازنة العامة اعضاؤها يعينون ويشرفون ويراقبون وزارات معينة لسنوات عدة مما يراكم الخبرة والمعرفة لديهم(27).
- د- بولندا:** تقدم الحكومة مشروع الموازنة العامة الى مجلس الشيوخ (في موعد اقصاه ثلاثة اشهر قبل بداية السنة المالية) ليحولها بعد وضع تقريره الى مجلس النواب البولندي الذي له صلاحيات واسعة في زيادة او تخفيض الانفاق والايرادات المقترحة في مشروع الموازنة العامة والقيود الوحيد هو عدم جواز زيادة عجز الموازنة او تخفيض فائض مشروع الموازنة. ولرئيس بولندا صلاحية نقض مشاريع القوانين عدا مشروع الموازنة العامة الذي يحيله اليه مجلس النواب. ويوجد قسم لتحليل الموازنة العامة في مكتب بحوث البرلمان البولندي يضم عشرة قانونيين واقتصاديين. وينص الدستور البولندي على ان المدة الزمنية التي يستغرقها مجلس الشيوخ لبيان رأيه هي عشرون يوماً. في حين اعطى للبرلمان مدة شهرين أو اكثر لبيان رأيه وحسم موضوع المصادقة(28).
- هـ- الإمارات العربية المتحدة:** يحيل مجلس الوزراء الى المجلس الوطني الاتحادي مشروع الموازنة العامة، ثم يحال الى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وتقوم هذه اللجنة بتقديم تقريرها. وليس للمجلس صلاحية تعديل مشروع الموازنة العامة دون موافقة السلطات التنفيذية. ثم يصوت على الموازنة باباً باباً. وتحدد النصوص الدستورية على ان تتم إحالة مشروع الموازنة الى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في موعد اقصاه شهرين قبل بداية السنة المالية. وللجنة مدة قدرها ستة اسابيع لإيداع رأيها (تبدأ من تاريخ الاحالة اليها) ويمكن تمديد هذه المدة الى اسبوعين اضافيين بعدها يجوز للمجلس الاتحادي مناقشة المشروع دون تقرير اللجنة.
- و- الكويت:** يعد مجلس الوزراء الكويتي مشروع الموازنة العامة ويحيله الى مجلس الامة الكويتي في موعد اقصاه شهرين قبل انتهاء السنة المالية. وتعكف لجنة الموازنة والحساب الختامي على دراسة مشروع الموازنة لتقدم تقريرها في موعد اقصاه ستة اسابيع من تقديم المشروع. وليس لمجلس النواب صلاحية زيادة النفقات المقترحة او تخفيضها الا بموافقة الحكومة، وفي حالة تأخر لجنة الموازنة عن تقديم رأيها يجوز تمديد المدة اسبوعين آخرين (المدة بالأساس ستة اسابيع) وبعد هذا التمديد وفي حالة عدم نجاح لجنة الموازنة في تقديم رأيها يصبح للمجلس غير ملزم وبإمكانه المضي في المصادقة على مشروع الموازنة دون تقرير اللجنة(29).



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ز- بلجيكا: تقدم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة الى البرلمان الذي يتألف من مجلس النواب ومجلس الشيوخ وليس للأخير تأثير يذكر على مشروع الموازنة العامة. حيث ان الموازنة العامة من الاقرار الى المتابعة والتدقيق والمراقبة هي من اختصاص مجلس النواب. ويقدم مشروع الموازنة العامة قبل نهاية (شهر تشرين الأول) ويراعى فيه ان لا يتجاوز العجز 3% من اجمالي الناتج المحلي (هذا الشرط من الضوابط المتبعة في دول السوق الاوربية المشتركة)، كما يشترط الدستور البلجيكي ان لا تتجاوز نسبة الانفاق 47-48% من الناتج المحلي، وتبدأ مناقشة المشروع ابتداءً من الاسبوع الثاني من شهر كانون الأول حتى يتم اقرار الموازنة بداية كانون الثاني في العادة وهو موعد بداية السنة المالية الجديدة⁽³⁰⁾.

أ- من خلال استعراض التجارب العملية اعلاه نستطيع تسجيل الملاحظات الآتية:
ان اعداد مشروع الموازنة العامة وتحضيره يقع ضمن اختصاصات السلطات التنفيذية في حين ان المصادقة تقع ضمن اختصاصات السلطات التشريعية (الثانية مجلس النواب ومجلس الاعيان أو احادية مجلس النواب) التي يختلف تأثيرها من دولة الى اخرى طبقاً لنصوص الدستور وموارده وتتراوح صلاحيته بين المحدودة حيث له حق تخفيض الموازنة العامة او تخفيضها او الاثنان معاً شرط موافقة السلطات التنفيذية وبين الصلاحيات المفتوحة في التغيير.

ب- وجود لجان متخصصة في الموازنة العامة (المانيا، تركيا، اليونان، اليابان) في بعض البرلمانات في حين ان قسماً من الدول يكون فيها دور اللجان التي تعكف على دراسة مشروع الموازنة العامة ليس ذي اهمية ويهمل في حالة تأخر تقديمها لملاحظاتها وتستمر اجراءات اقرار مشروع الموازنة.
ج- اختلاف مدة دراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة ومناقشتها في البرلمانات من دولة الى اخرى، وكذلك اختلاف المدة التي يقدم فيها مشروع الموازنة العامة بالنسبة لانتهاء السنة المالية وبداية سنة مالية جديدة.

4- الحساب الختامي والسلطة التشريعية وتجارب بعض الدول:

سبق ان ذكرنا ان للسلطة التشريعية في الغالب رقابة سابقة ورقابة اثناء التنفيذ ورقابة لاحقة تتحدد اطرها ومداهها من خلال عرض السلطة التنفيذية للحساب الختامي على السلطة التشريعية وطلب اقراره والموافقة عليه (وفي الغالب) صدوره بقانون. وعلى هذا فان عمل البرلمان لا ينحصر بإقرار الموازنة العامة والنظر في خلاصات التدقيق التي اعدتها سلطة مستقلة، بل تحتم عليه اتخاذ الاجراءات الكفيلة لضمان الرقابة المستمرة على اعمال السلطة التنفيذية مما يضفي فعالية على اداء السلطة التشريعية رقابياً. اذ لها حق الاطلاع المستمر على بيانات الايرادات والنفقات الفعلية ومن ثم باستطاعتها ملاحقة تطبيق الموازنة الموافق عليها فيتسنى لها الكشف عن المشاكل قبل حدوثها وتحديد الفروقات بين الموازنة المعتمدة والحساب الختامي (الواقع الفعلي). ويمثل الحساب الختامي البيان الفعلي لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من ايرادات، اي انه يمثل المحصلة النهائية للمصروفات والايادات العامة وواقعها الفعلي. ومن جانب آخر فان اهمية الحساب الختامي تبرز في امكانية الاعتماد عليه كأساس في سبيل تحديد اطر خطط الموازنة العامة القادمة. وعلى اساس ذلك فان الحساب الختامي يعد من أهم الحسابات التي تعكس مدى احترام الحكومة للوعود التي قطعتها وبراهاها، وتتطرق معظم التشريعات المالية والدستورية للدول بإشارات واضحة الى مراحل وتوقيتات عرضه وتحديد الجهة التي تختص بعرضه حيث يلاحظ في الغالب ان وزير المالية او الخزانة يعرض الحسابات الختامية على مجلس الوزراء ثم على السلطة التشريعية التي تناقشه مع السلطة التنفيذية وتؤشر اي تقصير او تجاوز ورد في هذه الحسابات وتلفت النظر اليها ثم تقوم السلطة التشريعية بإجازته والموافقة عليه واصداره بقانون (في الغالب) كما فعلت مع مشروع الموازنة العامة. واستناداً لما تم عرضه اعلاه فان تأخر تقديم الحسابات الختامية يؤدي الى فقدان اهميتها ويصبح الموضوع لا يتعدى التدقيق المحاسبي. وبضوء ذلك فان الحساب الختامي اداة قياس مدى التزام السلطة التنفيذية بقانون الموازنة العامة ومدى التزامها بالوفاء بوعودها والتزاماتها المالية، وتعبيراً على المركز المالي للدولة وغير ذلك⁽³¹⁾. وسنستعرض في ما يلي بعض تجارب الدول بشكل ملخص حول الموضوع⁽³²⁾، وكما يأتي:



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

أ- دولة الإمارات المتحدة: تعد كل وزارة حسابها الختامي للإيرادات والمصروفات عن السنة المالية المنتهية على أساس تعليمات وزارة المالية، ثم تقدم هذه الحسابات الى وزارة المالية في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ انتهاء السنة المالية، ثم يتم عرضه على مجلس الوزراء ثم المجلس الوطني الاتحادي في موعد اقصاه اربعة شهور من تاريخ انتهاء السنة المالية ثم يرسل الى المجلس الاعلى للاتحاد لإقراره واصداره بقانون من رئيس الدولة.

ب- الكويت: تضمنت المواد من (37-41ب) من قانون رقم (5) الصادر في 1989/3/27 محددات وتعليمات اعداد الحساب الختامي حيث يعد وزير المالية مسؤولاً عن ذلك، اذ ألزمت المواد القانونية وزارات الدولة الى ارسال حساباتها الختامية الى ديوان المحاسبة الذي منح سلطة رقابية على الموازنة العامة كما ألزمت القوانين وزارة المالية الى تقديم صورة الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة الى ديوان المحاسبة. ثم يتم عرض الموضوع على مجلس الامة الكويتي خلال الشهور الاربعة التالية على انتهاء السنة المالية للنظر فيه واقراره وصدوره بقانون.

ج- جمهورية مصر العربية: يصدر وزير المالية تعليماته الى الدوائر كافة لإعداد حساباتها الختامية ثم ترفع الى الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يقدم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والموازنات العمومية للوحدات الواردة في الموازنة العامة الى وزارة المالية ليرفعه الى مجلس الشعب في موعد اقصاه تسعة اشهر من انتهاء السنة المالية.

5- أدوات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة والحساب الختامي واستخداماتها في بعض البلدان العربية:

تعد الرقابة البرلمانية شكلاً من اشكال الرقابة السياسية يمارسها اعضاء السلطة التشريعية بشكل فردي او جماعي تجاه اعضاء السلطة التنفيذية عن طريق وسائل محددة دستورياً بهدف الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، كما تعرف بانها تقويم ودراسة اعمال الحكومة وتأييدها ان اصابته ومحاسبتها ان اخطأت⁽³³⁾. وتقسم أدوات الرقابة البرلمانية الى ما يأتي:

أ- الأسئلة: وتهدف كما وردت في العديد من الدساتير، الى الاستفهام عما يجهله النائب أو للتحقق من واقعه او التعرف الى نية الحكومة. وتضع اللوائح الداخلية للبرلمانات شروطاً لتنظيم توجيه الاسئلة كالتلخيص وعدم التشعب وغيره. كما يتم تحديد المهلة التي تعطى الى السلطة التنفيذية من اجل الاجابة، ففي مصر تتطلب الاجابة على السؤال ادراجه في جدول اعمال اقرب جلسة بعد تقديمه بأسبوع، وفي الاردن والكويت والامارات يتعين على رئاسة المجلس التشريعي ابلاغ الشخص المختص بمضمون السؤال حال استلامه، وفي المغرب يجب على الوزير او الشخص المختص الاجابة خلال فترة اقصاها عشرين يوماً، وفي لبنان وسوريا تتحدد فترة الاجابة بأسبوعين. والامكان تحويل السؤال الى استجواب كما هو الحال في مجلس الامة الكويتي وبعد جلسة واحدة، وفي لبنان بعد اخفاق الحكومة عن الإجابة⁽³⁴⁾. وتعد هذه الوسيلة (الاسئلة) اكثر الأدوات التي تستخدمها البرلمانات العربية، فقد بلغ عدد الاسئلة في البرلمان اللبناني منذ عام (1943) ولغاية نهاية عام (2009) التي وجهت الى السلطة التنفيذية ما مقداره (1535) سؤالاً و (242) استجواباً، ولم تتعرض حكومة واحدة في لبنان إلى المسألة أو الاستقالة مما يدل على ضعف وتردي استخدام البرلمانات العربية لأدوات الرقابة البرلمانية، وهذا الحجم يعد متواضعاً فيما لو قورن بالبرلمانات المتقدمة، ففي بريطانيا بلغ العدد (73,000) سؤالاً، في حين بلغ عدد الاسئلة كمعدل في فرنسا (4140) سنوياً. وترجع اسباب الاستخدام الشائع لهذه الوسيلة في البرلمانات العربية الى وجود عقبات دستورية تحول او تعرقل استخدام وسائل رقابية اخرى، والسبب الثاني سياسي يتحدد بضعف المعارضة البرلمانية في معظم البرلمانات العربية⁽³⁵⁾.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ب- الاستجواب وطرح الثقة: وهو من وسائل الرقابة البرلمانية المشار إليها في اللوائح الداخلية لعدد من البرلمانات العربية ولكنه مقيد بشروط وأليات. ففي الكويت والاردن ومصر ولبنان نص الدستور على هذا الحق الا ان ثمة اختلاف في عدد النواب الذين يحق لهم تقديمه، ففي الكويت يمكن لعضو واحد من تقديمه، اما في الجزائر فيشترط ثلاثون عضواً. كما يحق طرح الثقة بالوزير ولكن عدد النواب الذين يحققون ذلك مختلف فيامكان عشرة نواب طرح الثقة كما هو الحال في مصر والكويت والأردن. في حين ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفي مواده من (55-67) تجيز لعضو مجلس النواب الاستجواب وبموافقة (25) عضواً وللمجلس حق سحب الثقة بموافقة (50) عضواً.

ج- اللجان أو التحقّق الإداري: وهي من الوسائل التي تساعد البرلمان على اداء دوره الرقابي، حيث تشكل اللجان من مجموعة من اعضاء في البرلمان لدراسة موضوع وكشف ملبساته وتفصيلاته لتسهيل عملية اتخاذ قرار ما لحل مشكلة أو معضلة ما. وتنظم عملية تشكيل اللجان وسير عملها وغير ذلك اللوائح الداخلية والتي تختلف من دولة الى اخرى.

د- الاقتراح برغبة: وهو حث الحكومة ودعوتها الى القيام بعمل عام يدخل في اختصاصها، وشكل وتنظيم هذه الوسيلة، يختلف من دولة الى أخرى طبقاً لما نص عليه الدستور ومدى التزام الحكومة بالتنفيذ⁽³⁶⁾. المحور الثالث/ السلطة التشريعية والإطار القانوني والواقع العملي لإعداد وتحضير الموازنة العامة والحساب الختامي في العراق:

1- مراحل وإجراءات تحضير الموازنة العامة في العراق: اجراءاته واطره القانونية:

تحدد هذه المرحلة بموجب العديد من النصوص الدستورية والمواد القانونية التي يضمها الدستور العراقي لعام (2005) وقانون الإدارة المالية رقم (94) لسنة (2004)، وبعض فقرات النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وكما يأتي:

أ- تشير المواد (62، 80، 110) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) الى انه من ضمن صلاحيات مجلس الوزراء القيام باعداد مشروع الموازنة العامة (الجارية والاستثمارية) والحساب الختامي وخطط التنمية وتقع هذه المهمة خاصة على عاتق وزارة المالية ممثلة بوزيرها بشكل خاص.

ب- تشير المادة (3) من القسم (6) من قانون الإدارة المالية رقم (94) لسنة (2004) الى قيام وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي بتعميم لوائح داخلية واهداف السياسة المالية على وحدات الاتفاق لغرض اعداد ميزانياتها استناداً الى اولويات السياسة المالية التي يحددها مجلس الوزراء.

ج- تشير المادة (4) من القسم (6) من قانون الإدارة المالية الى منح وزير المالية صلاحية حصرية في تخصيص الاموال لكل وزارة أو هيئة غير مرتبطة بوزارة، وله حق رفض اي تخصيص انفاقي لهذه الهيئات والوزارات. كما منح القانون وزير المالية اقتراح موازنة تكميلية في الحالات الطارئة والاستثنائية لمجلس الوزراء صلاحية الاقرار ومن ثم طلب مصادقته مجلس النواب العراقي عليها⁽³⁷⁾. واستناداً إلى هذه الأطر القانونية فإن التطبيق العملي لذلك هو كما يأتي:

أ- إصدار وزير المالية تقرير عن اولويات السياسة المالية خلال شهر ايار من كل سنة. يتضمن هذا التقرير الحد المخطط لكلفة الانفاق العام وحدود كل وحدة انفاق ويعد هذا التقرير بالتشاور مع وزارة التخطيط والبنك المركزي العراقي، ويعتمد في اعداده على العديد من الدراسات المتعلقة بالحالة الاقتصادية الدولية واتجاه اسعار المواد الاولية، لا سيما النفط ودراسات عن التحليل الهيكلي للإنفاق العام للسنوات السابقة وواقع القوى العاملة وغير ذلك.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ب- يعد وزير المالية خلال شهر حزيران بالتشاور مع وزير التخطيط تعميماً يتضمن المبادئ التوجيهية واهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لإعداد موازنتها، ويتم التعميم بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء. كما تشمل هذه التعليمات استثمارات خاصة لتنظيم التقديرات وجدول زمني لمناقشة تقديرات كل وزارة مع وزارة المالية. وبضوء ذلك تعد كل وزارة تقديراتها للإنفاق الجاري والاستثماري خلال شهر تموز لتقديمه الى وزارة المالية والتخطيط (فيما يخص الاستثماري)، وبعد المناقشة مع دائرة الموازنة في وزارة المالية يجري توحيد موازنات وحدات الانفاق وتقدم مشروع الموازنة العامة الى مجلس الوزراء في شهر ايلول للمصادقة عليه⁽³⁸⁾.

ج- في 10/2 من كل سنة تتم احالة مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب للمصادقة عليه حيث تقوم اللجنة المالية واللجنة الاقتصادية في المجلس بدراسة مشروع الموازنة وتحليله وتثبيت ملاحظات حول المشروع تتضمن التحليل المالي لمشروع الموازنة والتعديلات المقترحة حول المناقشات بين ابواب وفصول مشروع الموازنة ونقاط الضعف والمخالفات والتوصيات، وتحدد المادتين 93، 94 من النظام الداخلي لمجلس النواب اختصاص هاتين اللجنتين وعلاقتها بالموازنة العامة. وتشير المادة (56) من الدستور العراقي لعام (2005) الى صلاحية مجلس النواب العراقي تخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات، كما تشير هذه المادة الى صلاحية مجلس النواب العراقي اجراء المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة العامة. وبعد سلسلة من المناقشات يتم اقرار مشروع الموازنة العامة وتحال الى مجلس الرئاسة للمصادقة على القانون (شأنه شأن بقية القوانين) ثم ينشر في الجريدة الرسمية ليصبح قانوناً نافذاً⁽³⁹⁾.

2- الواقع العملي للحساب الختامي في العراق:

تقدم وزارة المالية في 15 نيسان الحساب الختامي للسنة المالية السابقة الى ديوان الرقابة المالية ليضع ملاحظاته ثم يقدمه مجلس الوزراء مع هذه الملاحظات الى مجلس النواب لإقراره في 30/حزيران استناداً الى الفقرة (5) من القسم (11) من قانون الادارة المالية رقم (94) لسنة (2004). وتحدد النظرة الرقابية لمجلس النواب في العديد من الامور وهي تحقيق المشروعية في عملية الانفاق وعدم مخالفة الاعتمادات في قانون الموازنة العامة والتوافق مع نصوص الدستور وامكانية تنفيذ البرنامج الحكومي واذا ما وجدت ايرادات أو نفقات لم تدرج في الموازنة العامة واسباب العجز وسبل تمويله واسباب حدوثه.

3- تأخر اقرار مشروع الموازنة العامة او رفضه:

تنص المادة (4) من القسم (7) من قانون الادارة المالية رقم (94) لسنة (2004) على ان "الوزير المالية ان يصادق على اساس المصادقة الشهرية على اموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة 12/1 من التخصيصات المالية السابقة الى حين المصادقة على الموازنة وتلك الاموال يمكن ان تستخدم فقط لسد الالتزامات والمرتببات والتقاعد ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الدين العام".

4- الإطار التحليلي للموازنة العامة والحساب الختامي في العراق:

سبق ان ذكرنا في المحور الأول من الدراسة ان الموازنة العامة ما هي الا تقديرات مخطط لها لكل من الإيرادات والنفقات العامة لسنة مقبلة، تعكس توجهات السلطة التنفيذية واهدافها ومدى تطابق برنامجها وتوجهاتها مع ارض الواقع، كما تبين مدى فعالية وكفاءة السلطة التنفيذية في تنفيذ برنامجها الحكومي ومستوى ادائها ومؤسساتها. ومن جانب آخر ذكرنا ان الحساب الختامي يمثل واقع الحال التنفيذي للإيرادات العامة والنفقات العامة وحقيقته على ارض الواقع كونه يمثل ارقام متحققة وفعلية. وعلى الاساس هذا فان تحليل ومتابعة ذلك وخاصة الحساب الختامي يمثل احد الادوات الكفوة والفعالة في مراقبة اداء السلطة التنفيذية تستخدمه السلطة التشريعية للحكم على جدية السلطة التنفيذية وكفاءتها وفعاليتها. وبضوء ذلك لا بد لنا من العمل على تحليل وتحديد مواقع الضعف والقوة في تخصيصات السلطات التنفيذية للإيرادات والنفقات العامة والحساب الختامي للتوصل الى الهدف المذكور أعلاه وكما يأتي:



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

أ- النفقات المخططة والفعلية التشغيلية والاستثمارية ونسب التنفيذ المالي

يعكس الفرق بين النفقات التشغيلية الفعلية والمقدرة وكذلك الفرق بين النفقات الاستثمارية الفعلية والمقدرة مدى تطابق تقديرات الموازنة العامة مع الحساب الختامي ودقة التقدير من عدمه ونسبة التنفيذ ولبيان ذلك نورد الجدول رقم (3) (40):

جدول رقم (3) النفقات المخططة والفعلية التشغيلية والاستثمارية ونسبة التنفيذ المالي للمدة 2006 لغاية 2011 (مليار دينار)

القصور في التنفيذ	نفقات المشاريع الاستثمارية			النفقات التشغيلية			السنة
	نسبة التنفيذ %	المصروفات	التخصيص	نسبة التنفيذ %	المصروفات	التخصيص	
12321.2	57	6520.4	11477	81	32121.4	39486	2006
10050.6	55	8412.4	15236.2	92	35208.7	38435.5	2007
11377.8	76	23321.7	30584.1	93	56984.3	61099.8	2008
2922.1	102	15919.3	15608.6	94	50886.6	54119.5	2009
61960.1	24	5928.2	24859.5	29	17964.2	60993.1	2010
-	-	-	30066.4	-	-	66596.4	2011

المصدر: وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية، دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام 2006 - 2010، 1ب-210، منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية في 2010/10/15.
- المصروفات الفعلية للعام 2010 هي المصروف الفعلي لغاية 2010/6/30.
- أرقام عام 2011 أعدت من قبل الباحث بالاعتماد على أرقام الموازنة العامة للسنة المالية 2011 المنشور في الوقائع العراقية العدد (4180) في 2011/3/14.

من خلال (جدول 3-3) يمكن ان نسجل الملاحظات الآتية:

أولاً: عدم تطابق النفقات والإيرادات العامة المخططة والفعلية وقد يكون ذلك ناتج عن عدم دقة التقدير او عن عدم القدرة على التنفيذ او تأخر اقرار الموازنة العامة ووصول الاعتمادات المخصصة الى الجهات المنفذة وغير ذلك، وهذا ما نجده واضحاً في جانب المشاريع الاستثمارية حيث تدلل نسب التنفيذ على ذلك إذ بلغت كمعدل للمدة من (2003-2010) ما مقداره (61%)، وتواضع هذه النسبة يعكس عدم كفاءة وفعالية الاجهزة المنفذة. وعلى الرغم من ذلك فان نسب التنفيذ في حالات كثيرة لا تعكس لوحدها فعالية وكفاءة الاجهزة المنفذة وحقيقة الواقع المادي الفعلي، إذ لا بد من الاخذ بنظر الاعتبار حالات الفساد وتسرب المبالغ من التخصيصات الاستثمارية ومعدلات التضخم وغير ذلك. وتجدر الإشارة الى ملاحظة نجدها مهمة للغاية وهي ان الحساب الختامي لا يحظى بالاهتمام المطلوب سواء من السلطات التنفيذية أو التشريعية في العراق على الرغم من ان الدستور العراقي وقوانين اخرى (سبقت الإشارة إليها) تؤكد على ضرورة تقديم السلطات التنفيذية الحساب الختامي الى السلطة التشريعية في موعد محدد، الا ان الواقع الفعلي للحساب الختامي لسنوات متعددة ماضية لم يؤكد على الالتزام بالمواعيد المحددة قانوناً، كما ان المصادقة عليه لم تحظ بالاهتمام المطلوب من قبل السلطات التشريعية. ومع ذلك بدا واضحاً ان وزارة المالية بدأت بمنح الموضوع اهتماماً اكبر من السابق مؤخراً وتؤكد على بقاء الوزارات عدم التأخر في تقديم حساباتها الختامية والالتزام بالقانون.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ثانياً: استحوذت النفقات التشغيلية (تعويضات الموظفين من رواتب وتقاعد، السلع والخدمات، الفوائد الاعانات، المنح، المنافع الاجتماعية، المصروفات الاخرى) على نسب مرتفعة من اجمال النفقات العامة، وادى هذا الى تواضع نسب استحواد النفقات الاستثمارية من اجمال النفقات العامة والتي بلغت كمعدل للمدة (2006-2010) مقدار (19.8%) من النفقات العامة، ان هذه النسبة ارتفعت في الموازنة العامة لعام 2011 لتبلغ (30.1%) والذي يعد تطوراً مهماً في توجهات السلطة التنفيذية. ومع ذلك فالأمر يحتاج الى مزيد من التطور والاهتمام ومما يدعم هذا الرأي حديث السيد وزير التخطيط السابق (د. علي بابان) الى السومرية نيوز في 17/2/2010 حيث اكد على ان العراق يحتاج الى عشرة اضعاف ما يخصص للاستثمار في الوقت الحاضر لإعادة بناء وتنشيط العملية الاقتصادية حيث ان الخبراء الدوليين اكدوا ان العراق بحاجة الى نصف تريلون دولاراً⁽⁴¹⁾.

اما فيما يتعلق بتوزيع الانفاق العام بين المصاريف التشغيلية والاستثمارية لعام (2011)، فمن خلال قانون الموازنة العامة لسنة (2011) الذي نشر في الوقائع العراقية ذي العدد (4180) في 2011/3/14 نستطيع ان نورد الجدول الاتي الذي يوضح نسبة ما تستحوذ عليه بعض الوزارات والتشكيلات الادارية الرسمية من النفقات التشغيلية والاستثمارية، وكما يأتي:

جدول رقم (4) نسبة ما تستحوذ عليه بعض الوزارات من اجمال النفقات التشغيلية والاستثمارية للسنة المالية 2011 (%)

الوزارة او التشكيل الاداري	نسبة الاستحواد من النفقات التشغيلية (%)	نسبة الاستحواد من النفقات الاستثمارية (%)	الوزارة او التشكيل الاداري	نسبة الاستحواد من النفقات التشغيلية (%)	نسبة الاستحواد من النفقات الاستثمارية (%)
مجلس النواب	0.79	0.013	وزارة النفط	23.1	3.6
رئاسة الجمهورية	0.13	0.039	وزارة الكهرباء	12.4	1.8
مجلس الوزراء	3.5	1.4	وزارة الصناعة والمعادن	2.1	1.05
وزارة الداخلية	10.7	1.65	وزارة الزراعة	1.07	1.2
وزارة الدفاع	9.9	0.66			

المصدر: تم إعداده من قبل الباحث بالاعتماد على الأرقام الوارد في قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام (2011) المنشورة في صحيفة الوقائع العراقية (4180) في 2011/3/14.

من خلال الأرقام أعلاه نجد بان النفقات التشغيلية تشكل (68.9%) من اجمالي النفقات العامة في حين بلغت النفقات الاستثمارية (31.1%). ويلاحظ ان نسبة ما يخصص من نفقات استثمارية للوزارات المختلفة لا يتناسب مع اهمية الوزارة ودورها في تطوير الاقتصاد العراقي والمهام الملقاة على عاتق الوزراء. فعلى سبيل المثال، يلاحظ تدني ما يخصص لوزارتي الزراعة والصناعة من نفقات المشاريع الاستثمارية كما يلاحظ ان وزارة الدفاع والداخلية تستحوذ على (5/1) النفقات التشغيلية وهذه النسبة تعد كبيرة بالرغم من أهميتهما ودورهما في الظروف الراهنة، ومع ذلك فلا بد من التركيز والبحث عن الوسائل والسبل التي يمكنها زيادة كفاءة وفعالية النفقات التشغيلية فيهما وترشيدها، كما لا بد من الإشارة الى انه على الرغم تخصيص (31.1%) من الإنفاق العام إلى المشاريع الرأسمالية الا ان ذلك غير ملائم لبلد يروم النهوض بقطاعه الاقتصادية المنكوبة يدعم ذلك ما جاء على لسان وزير التخطيط السابق (د. علي بابان) الذي سبق الإشارة اليه. ويلاحظ ان وزارة الداخلية تستحوذ على (10.7%) من اجمالي النفقات التشغيلية يليها وزارة الدفاع (9.9%) في حين تستحوذ وزارتي الصناعة والمعادن الزراعة على (1.2%، 1.05%) على التوالي من اجمالي النفقات التشغيلية، وتقدم وزارة النفط في نسبة استحوادها على النفقات الاستثمارية بنسبة (23.1%) من اجمالي النفقات الاستثمارية على التوالي. وبتقديرنا ان ذلك لا يتناسب مع أهمية وزارتي الصناعة والزراعة خاصة من حيث مساهمتها في استيعاب اليد العاملة وامكانية أخذها دوراً مهماً في تقدم الاقتصاد وتنوع مدخولاته بالرغم من سلامة التوجه المالي نحو زيادة قاعدة الاستثمارات النفطية وقطاع الكهرباء.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

ب- أوجه صرف النفقات التشغيلية ومحدداتها:

ندرج فيما يأتي جدولاً (42) يوضح ذلك ويحدد المجالات التي تشكل ضغط على الموازنة العامة أي ان لها دوراً مؤثراً في تحديد النفقات التشغيلية والنفقات العامة.

جدول رقم (5) نسبة ما تشكله بعض النفقات التشغيلية الى اجمال الموازنة العامة
(عوامل الضغط على الموازنة) للفترة من 2004 لغاية 2011

السنة	دعم الشركات المملوكة للدولة %	تعويضات الكويت %	مخصصات اقليم كردستان %	البطاقة التموينية %	دعم استيراد الوقود %	الرواتب التقاعدية %	الرواتب %
2004	-	-	17	16.8	11.2	3.3	8.3
2005	-	-	17	16.7	10.2	1.4	24.1
2006	-	-	17	9	7.8	7.8	16.1
2007	-	-	17	7.5	0.7	7.6	20
2008	4.9	3.9	17	7.5	-	4.6	18.2
2009	4.9	3.1	17	6	-	6.7	37.3
2010	3.5	3.3	17	4.1	-	6.7	33.9
2011	-	-	17	4.1	-	6.6	28.9

المصدر: - سرمد عباس جواد، تشخيص عوامل الضغط في الموازنات العامة الحديثة في العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، آذار (2007).

- عمار عبد الجبار وسرمد عباس، موازنة عام 2010، المعوقات والتحديات، وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - 2011.

- ارقام عام 2011 احتسبت من قبل الباحث.

من خلال الجدول اعلاه نورد الملاحظات الآتية:

أولاً: تستحوذ تخصيصات الرواتب والتقاعد على نسبة واضحة من اجمالي النفقات العامة إذ تراوحت بين (12% - 41%) ويرجع ذلك الى زيادة اعداد العاملين في القطاع الحكومي وزيادة رواتبهم الشهرية وفق سلم الرواتب الجديد، هذه الزيادة لا تعكس زيادة في الانتاجية مما يتطلب الى اعادة توزيع القوى العاملة الحكومية لضمان رفع معدلات انتاجيتها خاصة لو هدف الامر الى ترشيد النفقات التشغيلية ورفع كفاءتها.

ثانياً: تستحوذ نفقات اقليم كردستان على نسبة (17%) على مدار المدة اعلاه من (2004-2011) (في حين ان الامم المتحدة كانت تعطي للاقليم نسبة (13%) عند تطبيق مشروع النفط مقابل الغذاء، هذا ما تضمنه تصريح الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية (المنشور على الموقع الرسمي الالكتروني لوزارة المالية العراقية) في معرض ردها على بعض الملاحظات التي ارودها بعض السادة اعضاء مجلس النواب خلال مناقشة موازنة عام 2009)، هذه المبالغ تشكل مستويات الموازنة العامة نفسها للدول في المنطقة كسوريا ولبنان وغيرهما. ومع ذلك لحسم الموضوع الذي (يثار في العادة عند مناقشة الموازنة العامة في كل سنة في اروقة البرلمان العراقي)، فان قانون الموازنة العامة لسنة (2011) حسم الموضوع من خلال المادة (16) التي تشير الى اعادة النظر في حصة اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الموازنة العامة الاتحادية لسنة (2011) وما بعدها بضوء نتائج الاحصاء السكاني لسنة (2011)

ثالثاً: هناك اتجاه متناقض وواضح في المبالغ المخصصة لكل من فقرة دعم استيراد الوقود (التي تراوحت بين 0.7-11.2%) والبطاقة التموينية (التي تراوحت بين 4.5-16.8%)، ويعود سبب ذلك الى شروط المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي وغيره التي تقضي برفع مبالغ الدعم، ودخول القطاع الخاص كمستورد للمشتقات النفطية، الا ان ذلك انعكس سلباً على المستوى العام للاسعار وفي ظل قلة مرونة الجهاز النفطي الانتاجي، ومع ذلك فلا بد من اعادة النظر لما يخصص للبطاقة التموينية لأهميتها وامكانية ضمان عدالة التوزيع.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

رابعاً: ان قيمة الدعم الذي تتلقاه شركات القطاع العام يتراوح بين (3.5%-4.9%) من الموازنة العامة، وهدف ذلك المساعدة في اصلاح الهياكل الانتاجية والمساعدة في استعادة مستويات الانتاج بعد ما حل فيها من نهب وسلب وتدهور بعد احداث عام (2003)، وهذه النسبة متواضعة لا تتناسب مع اهمية الشركات في امتصاص واستيعاب اليد العاملة وغيره.

خامساً: لقد الزم قرار مجلس الامن الدولي المرقم (1483) العراق بدفع ما نسبته (5%) من عائدات الصادرات العراقية النفطية الخام الى الكويت كتعويضات عن الحرب، هذا الالتزام يشكل عبئاً اضافي على الموازنة العامة وكنسبة تراوحت (للمدة مدار البحث) في حدود (3.1%-3.9%) من الموازنة العامة العراقية.

ج- الإيرادات النفطية والإيرادات العامة:

تعد مبيعات النفط المصدر الاساسي للإيرادات العامة مما يعكس ذلك طبيعة الاقتصاد العراقي الريعي وشدة اعتماده على الاسواق الخارجية ويؤدي حتماً الى ان تكون الإيرادات العامة اسيرة لحجم الصادرات النفطية واسعارها مما يحتم في بعض الحالات الى اعادة النظر في الموازنة العامة طبقاً لتغيرات (كما حدث في موازنة 2009 على سبيل المثال حيث سحبها اكثر من مرة مجلس الوزراء لتعديلها بضوء انخفاض اسعار النفط، هذه الحالة ادت الى تأخر مناقشة الموازنة العامة واقرارها في مجلس النواب العراقي لمدة اربعة اشهر) وبلا شك فان التغيرات التي تحدث في الإيرادات النفطية ومن ثم الإيرادات العامة سينعكس حتماً بشكل وبأخر على الانفاق العام الاستثماري وفي الغالب. هذه الوقائع والحقائق نجدها واضحة في الجدول الآتي⁽⁴³⁾:

جدول رقم (6) الإيرادات النفطية والإيرادات الأخرى المخططة والفعلية للمدة من 2006 لغاية 2010/4/30.

(مليار دينار)

السنة	الإيرادات النفطية المخططة (1)	الإيرادات النفطية الفعلية (2)	الإيرادات الأخرى المخططة (3)	الإيرادات الأخرى الفعلية (4)	اجمالي الإيرادات المخططة (5)	اجمالي الإيرادات الفعلية (6)	نسبة (7)	نسبة (8)	نسبة (9)	نسبة (10)
2006	42106.3	46534.3	3286	2521	45392	49055	92.7	7.3	94.8	5.2
2007	39091.5	51701.3	2973	3263.5	42064	54964	92.9	7.1	94	6
2008	72893.2	75358.2	7582.8	5282	80476	80641	90.5	9.5	93.4	7.6
2009	43070	48871.7	7338.2	6352	50408	55223	85.4	14.6	88.4	11.6
2010	56050.3	19549.4	5685	3773	61735	23322	90.7	9.3	83.8	16.2

المصدر: وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية- دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام 2006-2010، اب/2010، منشورة على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية في 2010/12/5 نقلاً عن دائرة المحاسبة والموازنة في الوزارة.

- الاعمدة (7، 8، 9، 10) من الجدول أعلاه احتسبت من قبل الباحث



الموازنة العامة ودورها السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

يلاحظ من الجدول اعلاه ان الاهمية النسبية للإيرادات النفطية المخططة تراوحت في المدة مدار البحث بين (92,9%-85,4%) وكذلك الحال للإيرادات النفطية الفعلية إذ تراوحت بين (94,8%-83,8%)، مما يعني الدور الكبير والمطلق لهذه الإيرادات في الموازنة العامة ويعكس مدى اعتماد الاقتصاد العراقي المطلق على القطاع النفطي ومن ثم ارتفاع درجة الانفتاح على العالم الخارجي وتأكيدا لحقيقة كون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي خاضع للتغيرات التي تحدث في الصادرات النفطية ومقدار الطلب العالمي على النفط واسعاره، كما تعكس هذه الحقيقة الاختلال الهيكلي في الاقتصاد، ومن جانب آخر فهذه النسب وبذات الوقت تعكس تواضع مساهمة الإيرادات الأخرى في الإيرادات العامة ((تتكون الإيرادات الأخرى من رسم إعادة الأعمار - كمارك، ضريبة الدخل على الأفراد والشركات، ضريبة دخل الموظفين، اجور خدمات دخول المواد المنقولة من الهيئات والشركات العامة، ضريبة مكس، ضرائب رسوم أخرى)) والتي تراوحت ما بين (7,1%-14,6%) بالنسبة للإيرادات الأخرى المخططة و (5,2%-16,2%) بالنسبة للإيرادات الأخرى الفعلية . ويعني ذلك عدم فعالية النظام الضريبي مما يدعو الى اتخاذ مايلزم ومحاولة تنويع مصادر الإيرادات العامة للخروج من دائرة الاسر والخضوع التام للإيرادات النفطية وما يحل بها. كما تعكس الأرقام اعلاه ان نسبة نمو الإيرادات النفطية المخططة لعام (2011) مقارنة بالسنة المالية (2006) بلغت (80%) في حين بلغت نسبة نمو الإيرادات الأخرى للمدة ذاتها (40%). وعلى اساس ذلك فتقدير الإيرادات العامة ودقته يعتمد على تقدير الإيرادات النفطية ومدى التزام وزارة النفط بخططها الإنتاجية والتسويقية واسعار النفط في الاسواق الدولية والطاقة التصديرية وغير ذلك، وللتأكد والتوضيح والدلالة نورد الجدول الآتي⁽⁴⁴⁾:

جدول رقم (7) التقديرات المخططة لإيرادات النفط الخام المصدر للمدة (2006 لغاية 2010) بما فيها سعر البرميل وكميات الإنتاج المصدر يوميا (مليار دينار)

السنة	الإيرادات النفطية المخططة	كمية النفط المصدر المخطط (الف برميل يوميا) (1)	التصدير الفعلي (الف برميل يوميا) (2)	سعر النفط للبرميل بالدولار	الفرق بين 1، 2
2006	42106.3	1650	1509	46.6	4.359-
2007	39091.5	1700	1643	50	1.794-
2008	72893.2	1817	1849	91,6	1.307
2009	43070	2000	19060	50	2.4-
2010	56050.3	2100	1885	62.5	6.849-

المصدر: وزارة المالية الدائرة الاقتصادية- دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام 2006-2010، اب/2010، منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية في 2010/12/5 بالاستناد على كتاب سومر ذي العدد (209) في 2010/7/5 الموجه لوزارة المالية.

واستناداً لمضمون الجدول اعلاه فان العوامل التي تحدد الإيرادات النفطية الفعلية أو المخططة تحدد وتؤثر في الإيرادات العامة المخططة والفعلية. فزيادة الإيرادات النفطية المخططة من (42106) مليار دينار عام 2006 الى (72893.2) مليار دينار عام (2008) نتجت من زيادة كميات النفط المصدر المخططة من (1650) الف برميل يوميا عام (2006) الى (1817) الف برميل يوميا عام (2008)، وكذلك زيادة سعر النفط من (46.6) دولار للبرميل عام (2006) الى (51.6) دولار. كما ان زيادة الكميات النفطية المصدرة فعلياً من (15009) الف برميل عام (2006) الى (1849) الف برميل يوميا عام 2008 ادت الى زيادة الإيرادات النفطية الفعلية وهكذا. وعلى اساس ذلك فان عدم التزام وزارة النفط بخططها الإنتاجية والتسويقية ودقة تقديراتها للصادرات النفطية والاسعار ينعكس على الإيرادات الفعلية والمخططة لها ومن ثم على الإيرادات العامة الفعلية والمخططة.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

وازاء هذه الأهمية تجدر الإشارة الى ملاحظة لها من الضرورة من الأهمية ما يوجب أخذها بنظر الاعتبار ومتابعتها من لدن مجلس النواب، هذه الملاحظة وردت في تقرير مدققي الحسابات المستقلين (PWC)، الى الحكومة العراقية والمجلس الدولي للمشورة والمراقبة ولجنة الخبراء الماليين لصندوق التنمية للعراق، المؤرخ في 27/حزيران/2011 والمتعلق بالقوائم المالية التي تشير الى عدم توفر نظام كامل مفعّل للتحميل والقياس لمبيعات النفط المصدر في نقاط الاستخراج والتحميل في وزارة النفط العراقية وذلك للتأكد من ان كافة الكميات المستخرجة والتي تم ضخها الى محطات تصدير النفط قد تم تسجيلها بشكل كامل، ويشير قانون الموازنة العامة لسنة (2011) الى ان الموازنة وتقديراتها بنيت على اساس ان سعر برمبل للنفط الخام يبلغ (73) دولاراً وصادرت نفطية يومية تبلغ كمعدل (2.200) مليون برمبل يومياً.

5- مدى تأثير التنفيذية والبرلمان العراقي في الموازنة العامة والحساب الختامي: السلطة

من خلال ما تم استعراضه عن تجارب الدول الاخرى ودوري السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاه الموازنة العامة والحساب الختامي والاطر القانونية المحددة لذلك، ومقارنة ذلك بما هو الحال في العراق والواقع العملي لهذين الدورين نستطيع ان نؤكد على انه لا خلل في الاطار القانوني المنظم للموضوع في العراق، إذ انه عمل على تحقيق التوازن بين دوري السلطتين التنفيذية والتشريعية ومنحهما من الصلاحيات والادوات والوسائل ما يضمن تنفيذ دورهما المطلوب.

ويلاحظ ان السلطة التنفيذية قد اخذت على عاتقها المهام الموكلة اليها في اعداد وتحضير مشروع الموازنة العامة دون ان تلتزم بالمواعيد الزمنية المحددة لتقديم المشروع الى البرلمان العراقي، وكذلك الحال بالنسبة للحساب الختامي، في حين تكمن المشكلة بتقديرنا في عدم اخذ البرلمان العراقي لدوره المطلوب بالرغم من انه يمتلك الكثير من الادوات والوسائل التي صرح له بها الدستور العراقي، هذا الامر يمثل لب المشكلة ويؤدي بنا الى مواجهة العديد من المشاكل حيث اننا لم نجد سوى مناقشات وملاحظات سطحية غير فاعلة عند مناقشة مشروع الموازنة العراقية للفترة من (2003-2010)، كما ان الحساب الختامي لم يوليه البرلمان الاهتمام المطلوب مما افقده لأهميته المعهودة وحوله الى حساب محاسبي تدقيقي بسيط، فلم نجد في أي من المناقشات محاسبة البرلمان العراقي لاسباب مخالفة السلطة التنفيذية والتزامها بمواعيد تقديم مشاريع الموازنة العامة او الحساب الختامي (فعلى سبيل المثال انه حتى تاريخ 16/11/2011 لم يقدم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية (2012). ولم يكتمل عرض الحسابات الختامية للفترة الماضية على البرلمان لاقرارها). كما لم نجد البرلمان العراقي يناقش مع السلطة التنفيذية مدى قدرتها ونجاحها او اخفاقها في تنفيذ قوانين الموازنة العامة لكل من السنين الماضية، ولم يتم تحديد اخطاء التنفيذ بشكل دقيق وبنفس تقويمي، ولم يتم معرفة مدى التزام السلطة التنفيذية ونجاحها في تحقيق الاهداف المالية المحددة في قوانين الموازنة العامة وتقييم دقيق لاداء السلطة التنفيذية ومدى التزامها بالتخصيصات والتعرف فيما لو كان هنالك تجاوزات من عدمه، وتحصيلها للايرادات العامة التي نصت عليها تلك المشاريع. كما لم ينجح البرلمان في تحديد الاثر الحقيقي للنفقات العامة وهل حققت الهدف منها ام انها مصروفات تم سدادها وانتهى الامر، كما لم ينجح البرلمان تبعاً لذلك اظهار المركز المالي للدولة وتحقيق امكانية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بكل مراحلها السابقة واللاحقة والمرافقة للتنفيذ بشكل فاعل ومؤثر واجابي.

هذه الاخفاقات للبرلمان وعدم اخذه لدوره المطلوب ادى الى عدم اعادة النظر بالهيكل الاتفاقي للموازنة بما يكفل تعزيز الطابع الانتاجي للاقتصاد العراقي، ولم يحظى موضوع ترشيد الانفاق العام الاهتمام والعناية المطلوبة مما ادى الى مزيداً من الهدر والتبذير وتفشي الفساد. وادى الى عدم تفعيل عملية تنويع الايرادات العامة خاصة الضريبية منها. ومما يدعم هذه الاراء والملاحظات الارقام التي تضمنتها الجداول من (3-7) انفاً والملاحظات التي اودت بعد كل جدول. ويبدو ان من اهم الاسباب التي ادت الى هذا الوضع اسلوب تشكيل الحكومات المتعاقبة بشكل توافقي مما يضعف رغبة وقدرة البرلمانيين من المناقشة الفاعلة والمؤثرة وسهل على السلطة التنفيذية من عملية تمرير واقرار مشاريع الموازنة العامة في البرلمان، وكذلك عدم وجود لجنة متخصصة للموازنة العامة تضم العديد من الخبراء من ذوي الاختصاص كما وجدناه في العديد من الدول المتطورة في هذا المجال تبدي ملاحظاتها التقويمية والتصحيحية بالشكل الذي يضمن ويحقق دور الموازنة العامة والحساب الختامي وتأثيرهما في تطوير الاقتصاد العراقي ورفع كفاءة الاداء الحكومي.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

المحور الرابع/ الاستنتاجات والمقترحات

1- الاستنتاجات- توصل الباحث الى العديد من الاستنتاجات، كما يأتي:

- أ- وجود لجان متخصصة للموازنة العامة في بعض البرلمانات على سبيل المثال (المانيا، تركيا، اليونان، اليابان) تختص بدراسة مشروع الموازنة العامة الذي يقدمه السلطة التنفيذية وابداء الملاحظات عليه، في حين ان عدد اخر من الدول لا يضم برلمانها لجان متخصصة للموازنة العامة وقد يكون دور اللجان محدوداً للغاية حيث قد تناقش مشروع الموازنة دون ملاحظات في حالة تأخر اللجان من تقديم ملاحظاتها.
- ب- العديد من مواد الدستور العراقي لعام (2005) وقانون الادارة المالية رقم (94) لعام (2004) وبعض مواد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تحدد الاطر العامة والزمنية لإعداد وتحضير الموازنة العامة والحساب الختامي والمصادقة عليهما.
- ج- بلغت نسبة التنفيذ للمشاريع الاستثمارية للمدة (2006-2010) وكمعدل ما مقدار (61%) وهي نسبة متواضعة تعكس عدم فعالية وكفاءة الاجهزة المنفذة وامور اخرى ابرزها الاعتماد على قاعدة في اعداد الموازنة العامة للمدة اعلاه هي عجز مخطط يتحول الى فائض فعلي ومما يدعم هذا الرأي هو ان اجمالي المصروفات الفعلية للمدة (2006 لغاية 2010/6/30) قد بلغ (253267713) مليون دينار في حين بلغ اجمالي الإيرادات الفعلية (للمدة 2006 لغاية 2010/4/30) مقدار (26377881) مليون دينار.
- د- استحوذت النفقات الاستثمارية من اجمالي النفقات العامة للمدة (2006-2010) وكمعدل مقدار (91.08%) في حين بلغت للسنة المالية (2011) نسبة (30.1%) والذي يعد تطوراً لها. ومن جانب آخر نجد ان نسبة ما يخصص من نفقات استثمارية للوزارات المختلفة لا يتناسب مع اهمية الوزارة ودورها في تطور الاقتصاد العراقي والمهام الملغاة على عاتقها واستيعابها للبيد العاملة (فعلى سبيل المثال خصص لوزارتي الزراعة والصناعة 3.17% من اجمالي النفقات الاستثمارية لعام 2011).
- هـ- استحوذت نفقات اقليم كردستان على 17% من اجمالي الموازنة العامة للمدة 2006-2011، البطاقة التموينية على ما معدله (4.5-16.8%) من اجمالي الموازنة، في حين بلغ قيمة الدعم الذي تتلقاه شركات القطاع العام بين (3.5%-4.9%) من اجمالي الموازنة، في حين استحوذت تخصصات الرواتب والتقاعد على معدل (12%-41%) من اجمالي الموازنة للمدة ذاتها.
- و- تواضع نسبة مساهمة الإيرادات الأخرى في اجمالي الإيرادات العامة للمدة (2006-2011) حيث بلغت كمعدل (5.9%-11.1%)، وبلغت نسبة نموها لعام (2011) مقارنة بعام (2006) مقدار (40%)، في حين استحوذت الإيرادات النفطية على ما نسبته (90.3-94.1%) من الإيرادات العامة، وبلغت نسبة نموها لعام (2011) مقارنة بعام 2006 مقدار (80%). ومن جهة أخرى فان سلامة ودقة اجراءات وزارة النفط والتزامها بخططها الانتاجية والتسويقية واسعار النفط في الاسواق الدولية والطاقة التصديرية كلها متغيرات اساسية تحدد مقدار الإيرادات والنفقات العامة المخططة والفعلية ومع ذلك فهذا لا يتناسب مع الملاحظة التي وردت في تقرير مدققي الحسابات المستقلين (PWC) المؤرخ في 27/حزيران/2011 والمتعلق بالقوائم المالية، والموجه الى الحكومة العراقية ومجلس الدول للمشورة ولجنة الخبراء الماليين لصندوق التنمية العراقية، هذه الملاحظة تشير الى عدم توفر نظام كامل مفعّل للتحميل والقياس لمبيعات النفط المصدر في نقاط الاستخراج والتحميل وذلك للتأكد من ان كافة الكميات المستخرجة والتي تم ضخها إلى محطات التصدير من النفط قد تم تسجيلها بشكل كامل.
- ز- لا خلل في الاطار القانوني العراقي المحدد لدور البرلمان العراقي في الموازنة العامة والحساب الختامي، حيث ان المشكلة تكمن في عدم اخذه لدوره المطلوب بالرغم من انه يمتلك العديد من الادوات والوسائل التي صرح لة بها الدستور العراقي مما ولد العديد من المشاكل وافقد الموازنة العامة والحساب الختامي لاخذ دورهما المرتقب والمؤثر في الاقتصاد العراقي (خاصة في جوانب التقويم الرقابي وتحديد مواطن الضعف وايجاد الحلول الناحية لها) وتقليل حالات التبذير والهدر والفساد ، وضمان الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية والكفاءة والفاعلية في التنفيذ ، واعادة هيكلية الانفاق والايراد العام بما يضمن تحقيق ذلك. ويبدو ان اهم اسباب كل هذا تشكيل الحكومات المتعاقبة بشكل توافقي.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

2- المقترحات:

- بضوء الاستنتاجات التي خرج بها البحث نقترح الآتي:
- أ- قيام البرلمان العراقي بتشكيل وتخصيص لجنة تسمى لجنة الموازنة العامة مهمتها متابعة كل ما يتعلق بالموازنة العامة والحساب الختامي حصراً لزيادة الكفاءة من جهة وافساح الوقت اللازم للمتابعة وعدم اضافة مهمة اخرى لها، ويفضل ان تكون رئاسة اللجنة من برلمانيين خارج الائتلاف المشكل للحكومة لضمان الحيادية والاندفاع في تأشير اية ملاحظات او مخالفات وغيره، والتأكيد على ان الهدف هو خلق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتصحيح الاخطاء وليس التربص من اجل الايقاع بالآخرين، ولا بد ان تدعم هذه اللجنة بمتخصصين بالشؤون المالية وكفاءات من خارج البرلمان يعملون كمستشارين لها ومن متقاعدي دائرة الموازنة العامة وديوان الرقابة المالية اللذين يملكون خبرات متراكمة في مجال الموازنة العامة والحساب الختامي.
- ب- اجراء تعديل للمادة (4 القسم 7) من قانون الادارة المالية رقم (94) لسنة (2004) بحيث يتم الاخذ بمبدأ الاستمرار بالعمل باعتمادات السنة المالية السابقة كاملة في حالة تأخر صدور الموازنة الاتحادية وبالتالي نضمن عدم استخدام تأخر تقديم الموازنة العامة الى البرلمان كوسيلة لضغط والاستعجال على تمريرها في البرلمان دون ان تنال الوقت الكافي للمناقشة والمراجعة. كما ان ذلك يضمن عدم تأخر وصول الاعتمادات اللازمة للمشاريع الاستثمارية (وبشكل خاص) مما ينعكس ذلك على نسب التنفيذ ايجابياً.
- ج- ضرورة الالتزام باعداد وتقديم الحساب الختامي وفق المواعيد المحددة دستورياً مع ضرورة ابتعاد الرقابة البرلمانية عن ظاهرة المحاصصة والتجاذبات الحزبية، واعطاء الاهمية في المتابعة لما للحساب الختامي من دور مهم لتحديد التجاوزات والاسراف والتبذير، وامكانية اعتبار كأساس لتقدير الموازنة العامة للعام اللاحق وغيره.
- د- قيام مجلس النواب العراقي بمتابعة تنفيذ المادة (16) من قانون الموازنة العامة لعام (2011)، والتأكيد على ضرورة انجاز التعداد العام للسكان هذا العام حتماً كونه يرتبط مع العديد من الامور التي لها تأثير في هذه المادة كحصة اقليم كردستان هل هي (17%) من الموازنة العامة ام اقل، وكذلك حصص المحافظات غير المنتظمة في اقليم من الموازنة العامة. ومن جانب آخر ضرورة القيام بمتابعة ملاحظة مدققي الحسابات المستقلين (موضوع بحث المادة-ل- اعلاه) حول عدم توفر نظام كامل مفعّل للتحميل والقياس لمبيعات النفط المصدر.
- هـ- اعادة النظر في التخصيصات الاستثمارية للوزارات بالشكل الذي يكون ملائم مع اهميتها ودورها ومهامها خاصة وزارتي الزراعة والصناعة والدعم المقدم للشركات الحكومية وزيادة ما يخصص للحصة التموينية (بغض النظر عن اية معايير، وذلك لأهمية الحصة التموينية للعائلة العراقية ورغبة في رفع مستويات المعيشة لها خاصة العاطلين منهم مع اتخاذ اجراءات اخرى تجاه حالات الفساد)، (ومما يدعم هذا الرأي القاعدة المتبعة في اعداد الموازنة العاملة في العراق للمدة من 2006-2010، والتي تتحدد باعداد موازنة عامة بعجز مخطط يتحول الى فائض فعلي).



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)

المصادر والهوامش:

- 1- الدوري، د. مؤيد عبد الرحمن والجنابي، د. طاهر موسى، إدارة الموازنات العامة، عمان، دار زهران، 1999، ص 12.
- 2- لعمارة، أ. جمال، "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة"، مجلة العلوم الانسانية - كلية العلوم الاقتصادية في جامعة محمد خضير بسكرة- الجزائر، العدد الأول، نوفمبر 2001، ص 101.
- 3- زين العابدين، د. ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، 1997، ص 62.
- 4- لعمارة، أ. جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 105.
- 5- هيئة الامم المتحدة، دليل المحاسبة الحكومية، ترجمة: فؤاد يونس، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة، 1977، ص 12.
- 6- قانون الادارة المالية رقم (94) لسنة 2004 المنشور في الوقائع العراقية العدد (3184) في حزيران 2004.
- 7- لعمارة، أ. جمال، "مداخل الموازنة العامة"، مجلة العلوم الانسانية، كلية العلوم الاقتصادية في جامعة محمد خضير بسكرة- الجزائر، العدد الثاني، كانون الثاني 2002، ص 129.
- 8- الزهاوي، سيروان عدنان، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بغداد، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي - 2008، ص 17.
- 9- النقاش، د. غازي عبد الرزاق، المالية العامة - تحليل أسس الاقتصاديات المالية، دار وائل للنشر، عمان، 1997، ص 97.
- 10- مراد، د. محمد حلمي، مالية الدولة، جامعة عين شمس، 2002، ص 285.
- 11- الموسوعة العربية، المجلد 19- العلوم القانونية والاقتصادية- دار الفكر، دمشق، 2002.
- 12- الزهاوي، سيروان- مصدر سابق، ص 44.
- 13- النقاش، غازي، مصدر سابق، ص 67.
- 14- لعمارة، جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة، مصدر سابق.
- 15- مراد، احمد حلمي، مصدر سابق.
- 16- المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، مفاهيم الموازنة العامة- فهم موازنة الدولة العامة، بيروت، كانون الأول 2007، ص 45.
- 17- الموسوعة العربية، مصدر سابق.
- 18- العبودي، د. عثمان سلمان، "الاختصاص التشريعي في الشؤون المالية والمبادئ الدستورية"، مجلة التشريع والقضاء، متوفر على شبكة المعلومات الدولية.
- 19- للمزيد من التفاصيل راجع:
- أ- برنامج الامم المتحدة الانمائي، وظائف البرلمانات منشور على الموقع الرسمي للاتحاد البرلمانات العربية وعلى العنوان: WWW.Arabparlramets.org
- ب- مجلس الامة الكويتي، وظائف البرلمانات واختصاصاتها، منشور على الموقع الرسمي لمجلس الامة الكويتي.
- 20- عبد اللطيف، د. لبنى، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية- الابعاد والتحديات"، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية في 2011./2/15
- 21- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية وعمليات الموازنة، بيروت، 2995، ص 5.
- 22- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، كانون الثاني 2007، ص 22.
- 23- بيشام، ديفيد، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرون، الاتحاد البرلماني الدولي، 2006، ص 85.
- 24- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مصطلحات الموازنة والمالية، ترجمة: نور الاسعد، بيروت، 2007، ص 45.



الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية

- 25- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية مصدر سابق، ص 14.
- 26- ظاهر، د. عدنان، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية، برنامج الامم المتحدة الانماني، 2007.
- 27- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مصطلحات الموازنة والمالية، ترجمة: نور الاسعد، بيروت، 2007، ص 15.
- 28- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية، مصدر سابق، ص 18.
- 29- ظاهر، د. عدنان، دور البرلمان، مصدر سابق، ص 70-90.
- 30- روبير، ميتيازي (الأمين العام لمجلس النواب البلجيكي)، "المبادئ العامة الناظمة للموازنة في اطار البرلمان البلجيكي"، ورقة مقدمة الى الندوة البرلمانية العربية المنعقدة في بيروت للفترة 22-2004/6/24، مجلة البرلمان العربي، العدد 91، تموز، 2004.
- 31- جمال رزوقي، اساسيات في المالية العامة واشكالية العجز في ميزانية البلدية، اطروحة ماجستير قدمت الى جامعة الجزائر - كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2002، ص 40-70.
- 32- ظاهر، د. عدنان، دور البرلمان - مصدر سابق، ص 105-120.
- 33- الصاوي، د. علي، تطور عمل المجالس النيابية العربية، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية، منشور على الموقع الرسمي الالكتروني لبرنامج الامم المتحدة الانماني في 2011./1/12.
- 34- الصالح، د. رغيد، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، برنامج الامم المتحدة الانماني - برنامج ادارة الحكم في الدول العربية. منشور على الموقع الرسمي الالكتروني لبرنامج الامم المتحدة الانماني في 2011./1/12.
- 35- ظاهر، د. عدنان (الامين العام لمجلس النواب اللبناني)، "الرقابة البرلمانية - اهم مصدر السلطة وهذه ذاكرته وحاضرتة"، صحيفة الحياة اللندنية في 2009./9/18.
- 36- احمد نبيل احمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، اطروحة ماجستير في القانون العام قدمت الى جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا، نابلس، 2007.
- 37- قانون الادارة المالية رقم 94 لسنة 2004 - مصدر سابق.
- 38- وكالة التنمية الدولية الامريكية، اجراءات الموازنة الاتحادية للحكومة العراقية والموازنة الاستثمارية، كانون الأول - 2008، ص 45.
- 39- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007، والدستور العراقي الدائم لسنة 2005.
- 40- وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام 2006-2010، اب - 2010، منشورة على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية في 2010./12/5.
- 41- الموقع الرسمي الالكتروني للسومرية نيوز بتاريخ 2010./2/17.
- 42- أ. سرمد عباس جواد، تشخيص عوامل الضغط على الموازنات العامة الحديثة في العراق، وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - قسم السياسات الاقتصادية، آذار - 2007.
- ب- عمار عبد الجبار وسرمد عباس جواد، موازنة عام 2010 - المعوقات والتحديات، وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - قسم السياسات الاقتصادية، 2011.
- 43- وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - دراسة حول تقييم الموازنة العامة، مصدر سابق.
- 44- وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - دراسة حول تقييم الموازنة العامة، مصدر سابق.

**الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية****نجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (2004-2011)**