

## السلطات المختصة بالتخطيط والتنفيذ لسد العجز في الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)

### The authorities responsible for planning and implementing the deficit in the state's general budget (Comparative stud)

الحقوقي الدكتور أحمد صباح حسن العتابي/الهيئة العامة للضرائب

Ahmed Sabah Hasan\legal\ taxes authority

الجامعة الإسلامية في لبنان

[Ahmedatabi88@gmail.com](mailto:Ahmedatabi88@gmail.com)

#### المستخلص

تُعد الموازنة العامة للدولة الأداة الأساسية التي تركز عليها الحكومات لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية. ومع ذلك، فإن العجز في الموازنة يُعد من أبرز التحديات التي تواجه الدول، مما يستدعي تدخلاً منسقاً من مختلف السلطات الحكومية لوضع خطط للسياسات المالية المناسبة لسد هذا العجز وتنفيذها.

لذا سيتناول البحث دور السلطات المختصة بالتخطيط والتنفيذ لسد العجز في الموازنة العامة للدولة، مركزاً على الأدوار الحيوية لكل من وزارة التخطيط ووزارة المالية في مرحلة التخطيط، بالإضافة إلى دور البنك المركزي ومجلس الوزراء في مرحلة التنفيذ.

ففي مرحلة التخطيط، تؤدي وزارة التخطيط دوراً محورياً في وضع الاستراتيجيات الاقتصادية التي تهدف إلى ضبط الإنفاق الحكومي وتعزيز الإيرادات، بينما تتولى وزارة المالية إعداد الميزانية العامة وتقدير حجم العجز المتوقع، ووضع السياسات المالية اللازمة لتقليص هذا العجز.

أما في مرحلة التنفيذ، فإن البنك المركزي يضطلع بمهمة إدارة الدين العام والسيطرة على التضخم، فضلاً عن تقديم الدعم المالي اللازم للحكومة من خلال تسهيل الاقتراض. وفي الوقت نفسه، يتولى مجلس الوزراء مسؤولية تنسيق الجهود بين مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية لضمان تنفيذ السياسات المالية بشكل فعال وسد العجز في الموازنة.

وعليه، يخلص البحث إلى أن التعاون الوثيق بين هذه الجهات هو المفتاح لتحقيق التوازن المالي وتقليل العجز في الموازنة العامة. وهذا ما يدعو إلى ضرورة تعزيز التنسيق بين الوزارات، وتطوير آليات رقابية فعالة لضمان التنفيذ السليم للسياسات المالية، وإجراء تقييمات دورية لهذه السياسات لمواكبة التغيرات الاقتصادية.

## Abstract

The state budget is the primary tool that governments rely on to achieve their economic and social goals. However, the budget deficit is one of the most prominent challenges facing countries, which requires coordinated intervention from various governmental authorities to develop and implement appropriate financial policy plans to cover this deficit.

Therefore, the research will address the role of the authorities responsible for planning and implementing to cover the deficit in the state's general budget, focusing on the vital roles of both the Ministry of Planning and the Ministry of Finance in the planning phase, in addition to the role of the Central Bank and the Council of Ministers in the implementation phase.

In the planning phase, the Ministry of Planning plays a pivotal role in developing economic strategies aimed at controlling government spending and enhancing revenues, while the Ministry of Finance prepares the general budget, estimates the expected deficit, and develops the necessary financial policies to reduce this deficit. In the implementation phase, the Central Bank is responsible for managing public debt and controlling inflation, in addition to providing the necessary financial support to the government by facilitating borrowing. At the same time, the Council of Ministers is responsible for coordinating efforts between various ministries and government institutions to ensure effective implementation of financial policies and to bridge the budget deficit. Accordingly, the research concludes that close cooperation between these entities is the key to achieving financial balance and reducing the general budget deficit. This calls for strengthening coordination between ministries, developing effective oversight mechanisms to ensure proper implementation of financial policies, and conducting periodic evaluations of these policies to keep pace with economic changes.

### المقدمة

تعدّ الموازنة العامة للدولة الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الحكومات لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تُحدّد بواسطتها أولويات الإنفاق ومصادر الإيرادات. وفي ظل التحديات الاقتصادية التي تواجهها الدول، غالباً ما يظهر العجز في الموازنة كأحد أبرز الإشكاليات التي تستدعي تدخلات حكوميّة مُنظّمة لضمان الاستقرار المالي والاقتصادي.

لذا، وسّع المشرّع العراقي دائرة الجهات التي تنظّم التخطيط لرفع العجز في الموازنة العامة في الدولة، بوصفها الأقدر على مواكبة المتغيّرات التي تطرأ على السياسة الماليّة، ويعدّ الأساس القانوني لهذه الفكرة هو قوانين الجهات نفسها؛ وكذلك القوانين الماليّة ذات الصلة، كقانون الإدارة الماليّة لسنة ٢٠١٩، مضافاً للقرارات الإداريّة التنظيميّة الصادرة عن مجلس الوزراء، إلى جانب التشريعات الفرعيّة الصادرة عنه أيضاً. أمّا الجهات المناط بها التنفيذ فهي البنك المركزي، ومجلس الوزراء بوصفه الجهة التي ترسم السياسة العامة للدولة.

### أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في تسليط الضوء على الأدوار الحيويّة التي تؤدّيها المؤسسات الحكوميّة في معالجة عجز الموازنة العامة، بدءاً من مرحلة التخطيط التي تشرف عليها وزارة التخطيط ووزارة المالية، وصولاً إلى مرحلة التنفيذ التي تتولّى مسؤوليّتها مؤسسات مثل البنك المركزي ومجلس الوزراء.

### أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تقديم تحليل شامل لهذه الأدوار، مع التركيز على كيفية تعاون هذه المؤسسات لتحقيق التوازن المالي وتقليل العجز.

### إشكاليّة البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول السؤال الرئيسي: كيف يمكن للسلطات المختصة في الدولة أن تتعاون على نحو فعّال لسد العجز في الموازنة العامة؟ ومن هذه الإشكاليّة تنفرع التساؤلات الآتية:

- ما دور كلّ من وزارة التخطيط ووزارة المالية في التخطيط لسد العجز الحاصل في الموازنة العامة؟
- ما دور البنك المركزي ومجلس الوزراء في تنفيذ خطة سد العجز الحاصل في الموازنة العامة؟

### منهجية البحث:

يتبع البحث منهجاً وصفيّاً تحليليّاً، لتحليل السياسات والإجراءات المتّبعة من قبل الجهات المسؤولة عن التخطيط والتنفيذ لسد العجز في الموازنة العامة. كما سيتم استعراض البيانات المالية والتقارير الحكومية لتقييم فعالية هذه الإجراءات في تحقيق التوازن المالي.

### خطة البحث:

ارتأينا تقسيم البحث إلى مبحثين؛ حيث سنتناول في المبحث الأول السلطات المسؤولة عن التخطيط لسد العجز الحاصل في الموازنة العامة؛ في حين سنتطرق في المبحث الثاني إلى السلطات المسؤولة عن التنفيذ لسد العجز الحاصل في الموازنة العامة.

### المبحث الأول

#### السلطات المسؤولة عن التخطيط لسد العجز الحاصل في الموازنة العامة

أنيط بكلّ من وزارة الماليّة ووزارة التخطيط مهمة وضع خطط لمعالجة العجز الحاصل في الموازنة العامة للدولة، لذا سنبين دور كلّ من هاتين الوزارتين بهذا الشأن على النحو الآتي:

### المطلب الأول

#### دور وزارة التخطيط في سد عجز الموازنة العامة

أسست وزارة التخطيط بموجب قانون السلّطة التنفيذية لعام ١٩٥٩، وأنيطت بها مهام وضع الخطط الاقتصادية التفصيليّة وإقرار ميزانيات التخطيط للمشاريع الرئيسيّة، وتأمين الأيدي العاملة اللازمة لتنفيذ تلك الخطط، على أن تتبع في ذلك تعليمات مجلس الوزراء ومجلس التخطيط الاقتصادي، وتستمع لاقتراحات وخطط الوزارات المختصة وغيرها.

وبموجب نظام وزارة التخطيط رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٩ فقد حُدّدت تشكيلات هذه الوزارة؛ حيث استُحدث منصب وكيل الوزارة ليعاون الوزير في أعماله، وكان أول وزير لها هو الدكتور (طلعت الشيباني)<sup>(١)</sup>.

ومع توالي التغيّرات والتطوّرات التشريعيّة، صدر قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩<sup>(٢)</sup>؛ والذي نصّت مادته الثانية على أن: "... تهدف الوزارة إلى: أولاً: تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعيّة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات الماديّة والبشريّة...".

(١) الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقية الذي تضمن تفصيلات وافية عن وزارة التخطيط وتطوراتها التشريعية.

(٢) صدر قانون وزارة التخطيط النافذ في عام ٢٠٠٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤١٣٩) تاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٩.

إذن، نستنتج أنّ الأسباب التي أدت إلى تشريع هذا القانون تعود إلى: "تطوير عملية تخطيط التنمية انسجاماً مع التطورات الاقتصادية الجديدة للدولة، ومن أجل نشر مفاهيم المعلوماتية، وتطوير الأداء الحكومي وتفعيل دور التعاون الدولي في عملية التنمية، ورفع كفاءة الأداء الحكومي في إعداد الخطط وتطوير أساليب العمل الإحصائي، وتكامل قواعد المعلومات، والارتقاء بواقع الجودة، باعتبارها المحصلة النهائية لعملية التنمية".

كما قرّر المشرّع أيضاً في قانون وزارة التخطيط أن: "... يقدم وزيراً للتخطيط والمالية الاتحاديان إلى لجنة الشؤون الاقتصادية، أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر آب من كلّ سنة، مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لدراسته، وتقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول من كلّ سنة، مرفق معه ما يأتي: ... ج- طرق تمويل العجز...<sup>(١)</sup>. وعليه، نستخلص مما تقدّم أنّ وجود وزارة التخطيط في خطة العجز يعدّ إلزامياً جنباً إلى جنب مع وزارة المالية؛ وذلك استخلاصاً من قول المشرّع (يقدم) وفي ذلك إلزام وجهت به الوزارة، يتوجب أن يسبق وجود وزارة المالية.

وفي سياق متصل، تجدر الإشارة إلى أنّ وزارة التخطيط تتألف من عددٍ من الدوائر، هي كالاتي: "أولاً: تشكيلات مركز الوزارة: أ- مكتب المفتش العام -ألغي فيما بعد-. ب- دائرة السياسات الاقتصادية والمالية. ج- دائرة التنمية البشرية. د- دائرة التنمية الإقليمية والمحلية. هـ- دائرة تخطيط القطاعات. و- دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية. ز- دائرة التعاون الدولي. ح- الدائرة القانونية. ط- دائرة العقود الحكومية العامة. ي- الدائرة الإدارية والمالية. ك- قسم الرقابة والتدقيق الداخلي. ل- قسم الإعلام والعلاقات العامة. م- مكتب الوزير. ثانياً: التشكيلات المرتبطة بالوزارة. أ- الجهاز المركزي للإحصاء. ب- الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية. ج- المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات...".

وبناءً على ذلك، نجد أنّ وزارة التخطيط العراقية تمتلك اختصاصات مالية وأخرى إدارية، تمكّنها من بسط سلطانها على مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، كما تحظى بنصيب وافر في صياغة الموازنة العامة للدولة، كونها تنتبأ بالعجز المقترض في قانون الموازنة العامة للدولة، وتسعى إلى سدّه، فضلاً عن كونها جهةً يمكنها أن توقف أي إجراء لاحق، إذا لم يتم الأخذ برأيها في هذا المجال<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (٨) من قانون الإدارة المالية النافذ.

(٢) زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص ٤٣.

## المطلب الثاني

### دور وزارة المالية في سد عجز الموازنة العامة

مما لا شك فيه أنّ وزارة المالية تتولّى وضع الإطار العام للسياسة الماليّة للدولة، وإعداد الخطط الماليّة ومناقشتها، بما فيها: الموازنة الاتحاديّة للدولة، ووضع الحساب الختامي<sup>(١)</sup>، وإدارة السياسة الاقتصاديّة والسيولة الماليّة في الدولة؛ وذلك بحسب ما أشارت إليه التشريعات النافذة، ويشمل هذا الدور المهم للوزارة معالجة العجز الحاصل في الموازنة، سواءً أكان متنبئاً به أم كان عجزاً طارئاً، كحالة انخفاض أسعار النفط، أو تغيّر سعر العملة، مما يؤثّر في الواردات الاتحاديّة في الدولة. لذلك فقد تولّت وزارة المالية عمليّة إعداد موازنة الدولة، فهي من تقدّر نفقات الدولة وإيراداتها، وتبذل الجهود اللازمة لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة، بما يكفل تحقيق أهداف الدولة. وتتألّف هذه الوزارة من وزير المالية الذي يعدّ الرئيس الأعلى للوزارة، والمسؤول الأول عن أعمالها، والذي تصدر قراراتها باسمه، ومن وكيل الوزير الذي يمكن أن يمارس بعض أعمال الوزير بناءً على تخويلٍ منه.

كما تشتمل الوزارة على دوائر مرتبطة بها ارتباطاً مباشراً، مثل: دائرة الموازنة ودائرة المحاسبة<sup>(٢)</sup>، والدائرة القانونيّة والإداريّة؛ وكذلك الهيئة العامة للضرائب، والهيئة العامة للجمارك، ودائرة التخطيط والمتابعة، وشركات التأمين، فضلاً عن مركز التدريب المالي والمحاسبي ودائرة عقارات الدولة ودائرة التقاعد<sup>(٣)</sup>.

وفي ما يخص أهداف وزارة المالية، فتتجلى في وضع أسس التخطيط المالي للدولة، وإدارة أموالها العامة وتنظيم ومراقبة سلامة تنفيذ تلك الأموال<sup>(٤)</sup>، فضلاً عن إدارة الخزينة العامة، وتعزيز

(١) نصت الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون وزارة المالية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ١٩٨٢ على أن: "تسعى الوزارة إلى تحقيق إدارة وتنظيم أموال الدولة، ومراقبة سلامة التصرف بها، وإدارة نشاطي الصيرفة والتأمين، وربط الخطط الائتمانية والتأمينية وأهدافها بالخطة المالية للدولة. وإدارة وتنظيم وتطوير النظام الضريبي. وتقديم الاستشارات المالية والنقدية والائتمانية والتأمينية والمصرفية إلى دوائر الدولة".

(٢) نصت المادة (٣) من قانون وزارة المالية على أن: "الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة، وهو مسؤول عن أعمالها وتوجيه سياساتها، وتصدر باسمه القرارات والأوامر والتعليمات...".

(٣) نصت المادة (٢) من النظام الداخلي لوزارة المالية العراقية رقم (١) لسنة ١٩٨٢ على أن: "وزارة المالية تتألّف من تقسيمات، وهي دائرة الموازنة ودائرة المحاسبة والدائرة الإدارية ودائرة التقاعد والهيئة العامة للجمارك ودائرة عقارات الدولة والهيئة العامة للضرائب وشركة التأمين العراقية...".

(٤) نصت المادة (٥) من النظام الداخلي لوزارة المالية العراقية رقم (١) لسنة ١٩٨٢ على أن: "وكيل الوزير يرتبط بالوزير مباشرة، ويكون مسؤولاً عن تنفيذ سياسة الوزارة وخططها، والبت بالقضايا التي تتعلّق بضمان حسن سير الأعمال في إطار الصلاحيات الممنوحة له من الوزير".

مصادر تغذيتها، وتطوير تشريعات الخدمة والتقاعد ضمن إطار السياسة العامة للدولة، وتقديم الاستشارات إلى دوائر الدولة في المسائل المالية والتأمينية المصرفية<sup>(١)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن اعتماد الموازنة العامة يجب أن يتم قبل البدء بتنفيذها، أي أن وزارة المالية لا تستطيع أن تبدأ تنفيذ مشروع الموازنة المعروض على السلطة التشريعية، إلا بعد موافقة الأخيرة عليها. وحتى تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة اختصاصها كاملاً، يجب على وزارة المالية أن تهيب مشروع الموازنة على نحو مبسط، وبأسلوب واضح، حتى يتيسر للنواب دراسته ومناقشته مناقشة مفصلة قبل المصادقة عليه<sup>(٢)</sup>.

وقد يظن العديد من الفقهاء وشرّاح القانون، أن وزارة المالية ليس لها دور في إقرار الموازنة العامة، بيد أن هذا التصور -برأينا- غير دقيق؛ وذلك لأن وزارة المالية تسهم في عملية إقرار مشروع الموازنة، وإن كان هذا الإسهام محدوداً وغير مباشر مقارنةً بدور الوزارة الأصيل في إعداد الموازنة العامة وتحضيرها. والسبب في ذلك يعود إلى أن الجهة الأصلية التي تختص بالمصادقة على الموازنة في أغلب الدول هي السلطة التشريعية.

وفي مجال سد العجز، فقد خول قانون الإدارة المالية ووزارة المالية بعددٍ من الصلاحيات والاختصاصات، ومنها ما نص عليه المشرع العراقي في المادة (٣/أولاً/هـ) منه، التي جاء فيها: "... تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداءً من شهر آذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة، من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً، فضلاً عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (٣) ثلاث سنوات أو أكثر ويقدمه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها، ويتضمن التقرير ما يأتي: ... هـ- العجز المستهدف إن وجد في الموازنة العامة الاتحادية والمؤشرات المالية الأخرى لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية أو أكثر...".

كما نصت المادة (٦/رابعاً) على أن: "... لا يجوز أن يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي...". وكذلك نص في المادة (٨) على أن: "... يقدم وزيراً التخطيط والمالية الاتحاديان إلى لجنة الشؤون الاقتصادية، أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء، في مطلع

(١) نصت الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون وزارة المالية العراقية على أن: "تسعى وزارة المالية إلى تحقيق المساهمة في وضع أسس واتجاهات التخطيط المالي للدولة، وفي تحديد الإطار العام والتفصيلي لعناصر الخطة المالية ضمن إطار السياسة العامة للدولة وخطط التنمية القومية وتهينة وسائل إعداد الخطة والإشراف على تنفيذها".

(٢) قانون الإدارة المالية النافذ.



شهر آب من كلّ سنة، مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية، لدراسته وتقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول من كلّ سنة مرفق معه ما يأتي: ج- طرق تمويل العجز...".

في حين نصت المادة (٣٩) منه على أن يخول: "... وزير المالية الاقتراض محلياً أو خارجياً قروضاً قصيرة الأجل، أو إصدار حوالات الخزينة والسندات المالية، لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية ضمن الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية، وله تخويل البنك المركزي العراقي إصدار الخزينة والسندات المالية وإدارتها واستردادها كوكيل عنها، ولا يجوز أن تقتض أي وزارة أخرى أو جهة غير مرتبطة بوزارة من أي مصدر، أو تسحب على المكشوف من حسابها المصرفي...".

## المبحث الثاني

### السلطات المسؤولة عن التنفيذ لسد العجز الحاصل في الموازنة

لا تنحصر عملية سد العجز بوزارتي التخطيط والمالية، وإنما للبنك المركزي، ومجلس الوزراء دوراً في ذلك، وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

### المطلب الأول

#### دور البنك المركزي في سد عجز الموازنة العامة

يعدّ البنك المركزي هو: "تلك المؤسسة التي تشغل مكاناً رئيسياً في سوق النقد، إذ يمدّه بالدعم المالي، وينظّم حركته، ويبعث فيه الحركة والنشاط، في حدود السياسات التي يقرّها"<sup>(١)</sup>. ومن الناحية الوظيفية، يعدّ البنك المركزي هو بنك الإصدار، وبنك المصارف، وبنك الدولة، فضلاً عن كونه أداةً مسؤولةً عن الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي بأكمله<sup>(٢)</sup>.

كما عرّف البنك المركزي بأنه: "مؤسسة مصرفية تتولّى مهمة إصدار النقد والمعاملات المصرفية للدولة، وتشرف وتراقب سلوك المصارف التجارية في تنفيذ السياسة الاقتصادية في الدولة، عن طريق بعض السياسات والأجهزة فيه"<sup>(٣)</sup>. وكذلك عرّف بأنه: "عبارة عن شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب قانون خاص، وتهدف إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي، وتشجيع النمو الاقتصادي، وتضطلع بمهام عديدة، أهمها: إصدار الأوراق النقدية، وتقديم المشورة للحكومة لرسم سياستها المالية والاقتصادية، ومن أمثلتها: البنك المركزي العراقي"<sup>(٤)</sup>.

غير أنّ قسماً من الكُتّاب قد ركّز على وظيفة الإصدار النقدي للبنك، ومنهم: الكاتبة (فيرا آدم سمث) التي رأت أنّ الصيرفة المركزية هي نظامٌ مصرفيٌّ يتولّى فيه بنك واحد الاحتكار الكامل أو الجزئي لإصدار الأوراق النقدية، وتتفق مع الوظائف والخصائص الثانوية للبنوك المركزية.

في حين ركّز فريقٌ آخر على وظيفة التحكم في الائتمان، ومنهم: الاقتصادي (w-show) الذي عرّف البنك المركزي بأنه: "البنك الذي يتحكّم في الائتمان وينظّمه"<sup>(٥)</sup>. ومن الجدير بالذكر أنّ البنك المركزي ينظّم بقوانينٍ تحمل اسمه، لكن اختلفت التسميات، ففي لبنان يطلق عليه اسم (مصرف لبنان)، وفي فرنسا يطلق عليه تسمية (بنك فرنسا)<sup>(٦)</sup>.

(١) زينة غانم عبد الجبار الصفار، الأسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة، مطابع شتات، دار الكتب، مصر، ٢٠١١، ص ١٢٣.

(٢) خيرت ضيف، حماية البنوك التجارية، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٨.

(٣) فادي محمد الرفاعي، المصارف الإسلامية، تقديم: العميد البروفسور ريمون يوسف، ط ٢، دار الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٥٣.

(٤) ضياء مجيد الموسوي، الاقتصاد النقدي: قواعد وأنظمة نظريات وسياسات ومؤسسات نقدية، دار الفكر، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٤١، ٢٤٢.

وفي سياق متصل، تجدر الإشارة إلى أنّ البنك المركزي العراقي استطاع معالجة العجز عن طريق اقتطاع جزء من احتياطي الميزانية العمومية للبنك، وهذا ما يجب أن يؤدي إلى اقتطاع مماثل من جانب المطلوبات، لكن هذا الاقتطاع الأخير ليس أمراً هيناً كما يعتقد البعض؛ إذ يتطلب الأمر سحب جزء مماثل من العملة المتداولة، ومن الأموال المعدة للإقراض في المصارف المختلفة. ولا شك في أنّ ذلك سيؤدي إلى حالة انكماشية لا تساعد في النمو، أو أن يصر إلى تقليل الإصدار النقدي، أي عدم تلبية طلبات الحكومة من العملة المحلية لمدة مستقبلية غير معروفة؛ وعليه، فإنّ ما تأخذه الحكومة من الاحتياطي يمكن أن تخسره كعملة محلية. وقد يعمد البنك إلى رفع سعر الصرف -رفع قيمة العملة العراقية- لتقليل الطلب عليه. وأخيراً، قد يصر إلى تعويض النقص في الموجودات بعملية محلية، وهذا يعني إصداراً نقدياً جديداً لسد العجز، الأمر الذي تترتب عليه آثار تضخمية، لأنّه بالنتيجة سيكون هناك طلب لا يقابله عرض.

فضلاً عن ذلك، فإنّ البنوك المركزية ذات الدرجة العالية من الاستقلالية، تستطيع مقاومة طلبات الحكومة لتمويل عجز الموازنة العامة، سواءً عن طريق إصدار المزيد من النقود أو حيازة سندات الدين العام. وعلى نحو أدق، فإنّ استقلالية البنك المركزي عن الحكومة في هذا السياق، تعني أنّ الأخيرة لا تستطيع إجبار البنك المركزي على سد العجز الحاصل في الموازنة العامة<sup>(١)</sup>.

وقد نص مرسوم المصرف المركزي على أنّ: "... يتألف الربح الصافي من فائض الواردات على النفقات العامة والأعباء والاستهلاكات وسائر المؤونات. يقيد (٥٠%) من هذا الربح الصافي في حساب المصرف المركزي يدعى (الاحتياط العام)، ويدفع (٥٠%) إلى الخزينة. عندما يبلغ الاحتياط العام نصف رأسمال المصرف، يوزع الربح الصافي بنسبة (٢٠) بالمئة للاحتياط العام، و(٨٠) بالمئة للخزينة. وإذا كانت نتيجة سنة من السنين عجزاً، تغطي الخسارة من الاحتياط العام، وعند عدم وجود هذا الاحتياط أو عدم كفايته، تغطي الخسارة بدفعة موازية من الخزينة. وإذا أصبح رصيد حساب (الاحتياط العام) من جراء اقتطاع مبلغ بموجب الفقرة السابقة، أقل من نصف الرأسمال، يجري توزيع الربح الصافي مجدداً بنسبة (٥٠%) لهذا الحساب، و(٥٠%) للخزينة إلى أن يبلغ الحساب مجدداً نصف رأسمال...". وعليه، نرى أنّ في ذلك دور إيجابي يتمثل بالسحب من الاحتياط المالي العام للدولة.

(١) وضعت معظم البلدان قيوداً مشددة على إمكانية اقتراض الحكومة من بنوكها المركزية، خشية أن يؤدي الإفراط في الاقتراض إلى التضخم. وتمثل هذه القيود أحد المظاهر العامة للاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديده وتنفيذه للسياسة النقدية. وقد منعت اتفاقية ماسترخت عام ١٩٩٣ -بصورة قاطعة- تمويل عجز الموازنة في الدول الأعضاء عن طريق اللجوء إلى الاقتراض من البنك المركزي، وبدأت -بالفعل- الدول الأوروبية الموقعة على تلك الاتفاقية تعدّل -حديثاً- قوانينها؛ بحيث تضمنها نصوصاً تمنع مثل هذا الاقتراض.

## المطلب الثاني

### دور مجلس الوزراء في سد عجز الموازنة العامة

عُرّف مجلس الوزراء بأنّه: "مجموعة من المستشارين يعاونون رئيس الحكومة في وضع السياسات واتخاذ القرارات". كما عُرّف بأنّه: "هيئة جماعية تقوم بالدور الرئيسي في النظام البرلماني، وتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان؛ حيث يجتمع عموماً بحضور رئيس الحكومة والوزراء، فهو جهاز الحكم المقرّر والمنفّذ الذي تقع عليه وحده تبعة الحكم والمسؤولية تجاه البرلمان". وعُرّف أيضاً بأنّه: "جهاز القرار في السلطة التنفيذية، وهو المختص وحده باتخاذ الإجراءات التي يتم تحضيرها في اجتماعات اللجان أو المجالس وزارية، وهو الذي يصدق على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية". وكذلك عُرّف بأنّه: "محور النظام البرلماني، لأنّه المهيم على تصريف كلّ شؤون الدولة، المسؤول عنها أمام البرلمان"<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما تقدّم، يمكن القول إنّ مصطلح مجلس الوزراء يشير إلى المؤسسة أو الهيئة الدستورية التي تمارس مهاماً تنفيذية تتعلّق بتنفيذ القوانين وحماية النظام العام وإدارة الشؤون العامة، وتأمين وإشباع الحاجات العامة، فضلاً عن الأعمال القانونية والمادية المختلفة. وبعبارةٍ أخرى هو المؤسسة الدستورية التي تتولّى ممارسة شؤون الحكم وإدارة الدولة.

وفي سياقٍ متصل، فقد أخذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بتنايئة السلطة التنفيذية، وأناط ممارسة السلطة الفعلية بمجلس الوزراء، الذي يتكوّن من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء. والتساؤل الذي يثار هنا هو: ما علاقة الأمين العام لمجلس الوزراء برئيس مجلس الوزراء؟ وهل هي علاقة تبعية؟ أم علاقة تنظيمية؟

للإجابة عن ذلك نجد أنّ رئيس مجلس الوزراء يتولى مهمة رسم السياسة العامة للدولة، وهذه الصلاحية المرنة تخوله بسط رقابة على كافة الدوائر المتعلقة به. ولبيان هذه العلاقة، لا بد من إيضاح مفهوم رئيس مجلس الوزراء في دستور عام ٢٠٠٥، وكيفية اختياره؛ حيث جعل دستور جمهورية العراق آلية اختيار رئيس الوزراء مشتركة بين رئيس الدولة والبرلمان، ويلاحظ من موقف الدستور العراقي أنّه قد ساير الأنظمة البرلمانية فيما يتعلّق بالاختيار، فقد نصّت المادة (٧٦/ أولاً) على أن: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...". وعليه، يبين لنا هذا النص، الدور الشكلي لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء؛ إذ

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٨٨.

نجد اختصاصه مقيد بشرط، وهو وجوب أن يكف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً من حيث نوابها.

وعلى الرغم من أن الدستور قد حدد آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، فإن الواقع يشير إلى أهمية التوافق الوطني والسياسي في تحديد الاختيار، ولا سيما التوافق بين الكتل النيابية في البرلمان، ونجد أن الاتجاه العام بعد سنة ٢٠٠٤ قد ذهب إلى تشكيل حكومة وحدة وطنية أو مشاركة وطنية، تمثل جميع مكونات الشعب العراقي، من أجل التغلب على الظروف الاستثنائية التي تهمين على الحياة الدستورية والسياسية.

ومما تقدم يتضح أن رئيس مجلس الوزراء هو أهم منصب تنفيذي في النظام السياسي في العراق، بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأمين العام لمجلس الوزراء، على اعتبار أن منصب الأمين العام، هو منصب إداري، وليس منصباً سياسياً. لذلك، فقد ساهم مجلس الوزراء في رفع العجز عن الموازنة بوصفه الجهة التي ترسم السياسة العامة للدولة، وتعود البرامج الحكومية في التنمية الاقتصادية المجتمعية إلى العصر الصناعي المبكر في الأقل؛ إذ كانت جزءاً من المستوى الوطني ومستوى الولاية والمستوى المحلي، لتحويل المناطق ذات الدخل المنخفض، وقد أطلقت البرامج الأكثر شهرة على مستوى المجتمع أو الحي مع (جين آدمز) في (هال هاوس) في شيكاغو في مطلع القرن العشرين، وكان الهدف من ذلك توفير تدخلات مهنية في المجتمع بطريقة تساعد قادة المجتمع في مساعدة أنفسهم. كما نُفحت هذه الفكرة، وظهرت برامج جديدة لتحقيق العديد من تلك الأهداف. وفي إنجلترا، قامت مجالس الإسكان المحلية بأدوار مماثلة مع العمال من ذوي الدخل المنخفض<sup>(١)</sup>.

في حين يتمثل جانب آخر من البرامج الحكومية بتحديد الأحياء المتعثرّة أو المناطق الاقتصادية المجتمعية، وقد كانت أقدم هذه المجالس في الولايات المتحدة هي مجالس العمل المجتمعي في أحياء فقيرة محددة في الستينيات. وكانت مجالس العمل المجتمعي جزءاً من الحرب على الفقر. وأفاد المفهوم السائد بأن استهداف هذه المناطق كان من أجل الحصول على مساعدة حكومية خاصة، من شأنها تحفيز انتقال الأعمال إليها، ومن ثم زيادة العمالة المحلية، وتكوين رأس المال. ويُطلق على أحدث تجسيد لهذه المناطق، على سبيل المثال: المؤسسة أو التمكين. وتدور النظرية حول أن تغيير الإعفاءات الضريبية وحوافز التوظيف في المنطقة ستصبح جذابة لعمليات نقل الأعمال والتوسعات.

(١) عبد الرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٤٢.

وتم اقتراح واعتماد برامج مماثلة في المملكة المتحدة وأستراليا والعديد من الدول الآسيوية، بما في ذلك: الصين مع تأثيرات متفاوتة<sup>(١)</sup>.

كما كان تكوين الأعمال التجارية الصغيرة ومنخفضة الدخل، مكوناً مهماً في جميع مبادرات التنمية الاقتصادية المجتمعية تقريباً. وفي الآونة الأخيرة، دأبت جهود البرامج الحكومية في هذا المجال في بنغلادش ومنطقة الباسك في إسبانيا لتطبق تجارب استراتيجيات الإقراض الجماعي، والتي تسمى (الإقراض الأصغر). ويمزج هذا النهج بين رأس المال الاجتماعي وتكوين الأعمال في نهج واحد. وتوفر برامج القروض الصغيرة رأسمال أولي صغير لمجموعة من المقترضين، الذين قد يدخلون في مؤسسات مختلفة، أو قد يستخدمون رأسمالهم الصغير (١٠٠ - ٥٠٠٠ دولار أمريكي) لشراء ملابس للعمل<sup>(٢)</sup>.

وقد يتعلم أعضاء المجموعة الثقة والاعتماد على بعضهم البعض في الشبكات الأخرى، واستخدام خبرات بعضهم البعض بحسب الحاجة عن طريق ترتيبات المقايضة. وقد حقق هذا النهج نتائج جيدة جداً في معظم الأماكن التي قُدم فيها. كما تم تشكيل بنوك تنمية المجتمع، بهدف محدد وتفويض للمساعدة في إنشاء أعمال تجارية جديدة في المناطق ذات الدخل المنخفض. وتتمتع هذه البنوك بدعم حكومي مباشر عن طريق الاكتتاب الخاص أو القروض وبعض التمويل من البنوك التقليدية، كجزء من متطلبات الحكومة للترخيص<sup>(٣)</sup>.

وقد وجد مجلس الوزراء في العراق نفسه بأساليب مدفوعة بالطموح، لتجسيد التجديد السياسي الذي من أجله سيعمل المواطنون على تحديث البلد على أساس مشروع مشترك يستجيب للحاجة إلى التغيير الحقيقي والملموس في جميع المجالات. وسيتمحور هذا المشروع حول إدارة الدولة والمالية العامة، واستدامة السياسات، وتعزيز النمو الاقتصادي، والتنمية المستدامة، والتماسك الاجتماعي، ومحاربة البطالة، والتقدم المجتمعي. في حين تمتلك الحكومة السلطة والشجاعة لإجراء الإصلاحات اللازمة من أجل استعادة الثقة واقتراح مشروع مستقبلي يجلب الأمل والديناميكية لتحديث تشريعات بلدنا لضمان رفاهية المواطنين، وتمكينهم من مواجهة التحديات المتعددة المطروحة بروح الانفتاح، كما تلتزم الحكومة بتعزيز الديمقراطية، والتقدم نحو مزيد من الشفافية والحوار في مجتمعنا متعدد الثقافات<sup>(٤)</sup>.

(١) جون ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، دار الحامد، عمان، ٢٠١٨، ص ٣٣.

(٢) منذر الشاوي، القانون الدستوري، دار العلم، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٤٤.

(٣) عمر ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، من دون دار نشر، العراق، ٢٠٠٩، ص ٥٥.

(٤) أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢١.



لذا، أقرّ الدستور العراقي بأن يختص مجلس الوزراء في رسم السياسة الماليّة والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجاريّة عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانيّة العامة للدولة، ورسم السياسة النقديّة، وإنشاء بنك مركزي وإدارته، وهو ما قرّرتّه المحكمة الاتحاديّة العليا في العراق بموجب قرارها رقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٢) والقرار رقم (١١٠/اتحادية/٢٠١٩): حيث جاء فيه: "تجد المحكمة الاتحاديّة العليا أنّ تنظيم السياسة التجاريّة عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانيّة العامة للدولة، ورسم السياسة النقديّة والماليّة والجمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحاديّة، استناداً إلى أحكام المادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ولا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم السياسة التجاريّة عبر حدودها، والقول بخلاف ذلك لأيّ سبب كان، يعدّ مخالفاً لأحكام الدستور".

### الخاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح أنّ التعاون بين الجهات الحكومية المختلفة يؤدي دوراً محورياً في معالجة العجز المالي في الموازنة العامة.

### النتائج:

- ١- إنّ كلاً من وزارة التخطيط ووزارة المالية لهما أدوار أساسية في وضع السياسات المالية المناسبة لسد العجز الحاصل في الموازنة.
- ٢- يعتمد التنفيذ الناجح لهذه السياسات بوجهٍ كبيرٍ على البنك المركزي ومجلس الوزراء.

### التوصيات:

- ١- تعزيز التنسيق بين الوزارات والمؤسسات المالية، لضمان تنفيذ استراتيجيات مالية متكاملة تقلل من العجز في الموازنة.
- ٢- تطوير آليات رقابية فعالة، لمتابعة تنفيذ السياسات المالية وضمان تحقيق الأهداف المحددة.
- ٣- إجراء تقييم دوري للسياسات المالية، لضمان مرونتها وملاءمتها للمتغيرات الاقتصادية المستجدة، مع إمكانية تعديلها وفقاً للظروف الاقتصادية المتغيرة.

## قائمة المراجع

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- ٢- أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٣- جون ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، دار الحامد، عمان، ٢٠١٨.
- ٤- خيرت ضيف، حماية البنوك التجارية، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٣.
- ٥- زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
- ٦- زينة غانم عبد الجبار الصفار، الأسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة، مطابع شتات، دار الكتب، مصر، ٢٠١١.
- ٧- ضياء مجيد الموسوي، الاقتصاد النقدي: قواعد وأنظمة نظريات وسياسات ومؤسسات نقدية، دار الفكر، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٨- عبد الرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٩- عمر ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، من دون دار نشر، العراق، ٢٠٠٩.
- ١٠- فادي محمد الرفاعي، المصارف الإسلامية، تقديم: العميد البروفسور ريمون يوسف، ط٢، دار الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- ١١- منذر الشاوي، القانون الدستوري، دار العلم، بغداد، ٢٠٠٧.