ISSN: 1994-4217 (Print) 2518-5586(online)

Journal of College of Education

Available online at: https://eduj.uowasit.edu.iq

**Alaa Abdul Hussein Hadi Al-Mufaddal (PhD student)**

**Dr. Mohammad Mehryar**

**Dr. Sayyed Muhammad Saeed Taheri Moosavi**

**University of Religions and Sects – Qom – Iran**

**Email:**
Allola.almufadal@gmail.com
m.mehryar@urd.ac.ir
Sms.tm1975@gmail.com

***Keywords:***

**General budget, expenditures, revenues, financial management, Iraqi legislation.**

CC BY

**A r t i c l e i n f o**

***Article history:***

Received 2.May.2024

Accepted 5.Jun. 2024

Published 10.Febr.2025

# Stages of the general budget in Iraq between the rules of preparation and theories of spending and revenue

A B S T R A C T

The general budget is the plan that the government sets for a period of time, usually a year, to achieve a number of goals that it seeks and to develop many sectors in the state, such as the service sectors and others, by determining the state's revenues and estimating its expenditures during this year, and then working to implement them. This budget achieves its objectives. The general budget is based on several rules, and the executive authority is responsible for preparing the draft general budget, while it is approved and voted on by the legislative authority. The researcher has reached several results, the most prominent of which is that the general budget is an effective tool for governments to achieve their goals and control expenditures. In the country, it also recommended a number of proposals, including strengthening the role of the executive authority during the preparation stage of the draft general budget and informing all sectors in the country.

© 2022 EDUJ, College of Education for Human Science, Wasit University

**DOI:** https://doi.org/10.31185/eduj.Vol58.Iss1.3893

# مراحل الموازنة العامة في العراق بين قواعد الإعداد ونظريات الانفاق والايراد

**الباحثة: آلاء عبد الحسين هادي المفضل أستاذ مساعد . د. محمد مهريار**

**استاذ مساعد .د. سيد محمد سعيد طاهري موسوي**

**جامعة الأديان والمذاهب– كلية القانون– قم – إيران**

**الملخص:**

الموازنة العامة هي الخطة التي تضعها الحكومة لمدة من الزمن عادةً ما تكون سنة لتحقيق عدد من الأهداف التي تسعى إليها و تنمية العديد من القطاعات في الدولة كالقطاعات الخدمية و غيرها من خلال تحديد الإيرادات في الدولة و تقدير نفقاتها خلال هذه السنة و من ثم العمل على تنفيذ هذه الموازنة بما يحقق أهدافها، بالتالي فالموازنة العامة تقوم على عدة قواعد و تتولى السلطة التنفيذية إعداد مشروعها في حين يتم إقراره و التصويت عليه من قبل السلطة التشريعية و قد توصلت الباحثة إلى عدة نتائج أبرزها أنَّ الموازنة العامة أداة فعالة للحكومات لتحقيق أهدافها و ضبط النفقات في الدولة، كما أوصت بعدد من المقترحات منها تعزيز دور السلطة التنفيذية خلال مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة و الإحاطة بكافة القطاعات في الدولة.

**الكلمات المفتاحية:** الموازنة العامة ، النفقات ، الإيرادات ، الإدارة المالية ، التشريع العراقي.

**المقدمة:**

الموازنة العامة تنطوي على خطة تتضمن تقدير للنفقات التي تصرفها الدولة و كذلك تقدير للإيرادات خلال فترة زمنية محددة و تقدر بالسنة و يكون هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى الحكومة في الدولة لتحقيقها، و الموازنة العامة لابد لقيامها من وجود عدد من القواعد و التي تتمثل في عدد من الأمور التي يتوجب الأخذ بها عند إعداد الموازنة العامة و منها وحدة الموازنة العامة أن وحدة الصك أو الوثيقة المتضمنة لها و شمولية الموازنة و عموميتها لمختلف أوجه النشاط في قطاعات الدولة و كذلك قاعدة سنوية الموازنة حيث تقدر المدة لها بالسنة، و يتطلب قيام الموازنة العامة مرحلة إعداد تتمثل في قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة و وضع تقدير للنفقات العامة للدولة و الإيرادات و غيرها من التفاصيل التي تهدف إلى تحقيق أهداف محددة و من ثم تأتي مرحلة إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، و قد طرأت على الموازنة العامة عدة مراحل تطورت من خلالها حيث تحكمها عدد من النظريات منها ما يتعلق بالإيراد كنظرية البرامج و الأداء و موازنة البنود، و ومنها ما يتعلق بالإنفاق كموازنة التخطيط و الموازنة الصفرية.

**مشكلة البحث:**

تتلخص مشكلة البحث في التساؤلات الآتية:

١–ماهي الموازنة العامة؟ وما هي القواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة؟

٢–ما هي المراحل التي تمر بها الموازنة العامة؟

٣–ماهي النظريات التي تخضع لها الموازنة العامة؟

**أهمية البحث:**

تتمثل أهمية البحث في الإضاءة على الموازنة العامة في الدولة وهميتها و بيان القواعد التي تحكمها و المراحل التي تمر بها من مرحلة الإعداد من قبل السلطة التنفيذية حتى مرحلة الإقرار من السلطة التشريعية.

**أهداف البحث:**

تتمثل أهداف البحث في النقاط الآتية:

١- التعريف بالموازنة العامة بالدولة وبيان ماهيتها.

٢- بيان القواعد العامة التي تستند عليها الموازنة العامة ومراحلها.

٣- الإضاءة على النظريات التي تحكم الموازنة العامة من بداية نشأتها.

**المبحث الأول:**

**التعريف بالموازنة العامة**

إن الوصول إلى الأهداف التي تضعها الدولة في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والخدمية والتعليمية يتطلب السير وفق خطة منهجية تتضمن ما قد تنفقه الدولة في سبيل تحقيق تلك الأهداف وفي سبيل استمرار الأنشطة الحيوية في الدولة وبيان الإيرادات التي تحصل عليها ومن هنا كانت فكرة الموازنة العامة للدولة.

ومن أجل البحث في مفهوم الموازنة العامة سنقوم بتقسيم مبحثنا هذا إلى مطلبين نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة**

إنَّ الموازنة العامة للدولة تنطوي على الخطة الشاملة لما تنفقه الدولة وبيان مجمل إيراداتها خلال فترة قادمة عادةً ما تكون سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تضعها الحكومة والواجب تحقيقها خلال هذه المدة، وإنَّ الوصول إلى مفهوم الموازنة العامة لابد من تعريفها من الناحية اللغوية والناحية الاصطلاحية، لذا سنقوم بتقسيم مطلبنا هذا إلى فرعين نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**الفرع الأول: الموازنة العامة في اللغة**

يتطلب بيان المعنى اللغوي لمفهوم الموازنة العامة شرح كل لفظة على حدة لفظة(الموازنة) و لفظة (العامة) و ذلك وفق معاجم اللغة العربية على النحو الآتي:

**أولاً- الموازنة لغةً:** وزن: الوَزْنُ: رَوْزُ الثِّقَلِ والخِفَّةِ. اللَّيْثُ: الوَزْنُ ثَقْلُ شَيْءٍ بِشَيْءٍ مثلِه كأَوزان الدَّرَاهِمِ، وَمِثْلُهُ الرَّزْنُ، وَزَنَ الشيءَ وَزْناً وزِنَةً،(أبو الفضل، ١٤١٤هـ: ٤٤٦) وازن بين الشيئن موازنةً و وزناً: ساوى و عادل، و وازن الشيءُ الشيء: ساواه في الوزن، و وازنه: عادله، و وازنه: قابابله، و وازن فلاناً: كافأه على أفعاله. (المعجم الوسيط، ٢٠٠٨م: ١٠٢٩)

**ثانياً- العامة لغةً:** العام: الشامل، و العام خلاف الخاص، و العامة من الناس: خلاف الخاصة، جمعها عوام، و يُقال جاء القوم عامةً: جميعاً(المرجع السابق ذاته،٢٠٠٨: ٦٢٩).

**الفرع الثاني: الموازنة العامة في الاصطلاح**

إنَّ الموازنة العامة يمكن تعريفها على أنها: " تقدير تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تقدر بالسنة و ذلك بالاستناد إلى السلطة التشريعية المختصة، و تمثل هذه الموازنة تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها"، (الحصاونة، ٢٠١٤م: ١٥١) كما يمكننا تعريف الموازنة العامة على أنها: " تقدير مفصل و مُعتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة و إيراداتها عن فترة مقبلة عادة ما تكون (سنة) و من خلالها يتم العمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية التي تضعها الحكومة "،(الدماغ، ٢٠١١م: ١٨) كما يمكننا تعريف الموازنة العامة على أنها: " بأنها وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والايرادات العامة لفترة قادمة، والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة". (العمار، ٢٠١٢-٢٠١٣: ٣٩٠)

و أيضاً فإنَّ الموازنة العامة تتمثل في: " البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و طبقاً للسياسة العامة للدولة"، (المغربي، ٢٠١٤م: ٦٣) كذلك فإنه يمكننا تعريف الموازنة العامة على أنها: " خطة تتضمن تقريراً لنفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة قادمة عادةً ما تكون سنة و يتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية "، (الدخيل، ٢٠١٣م:١٩٣) كما يمكننا تعريفها على أنها: " وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة و إيراداتها لمدة محددة و مقبلة من الزمن عادة ما تكون سنة واحدة و التي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي ترنو إليها فلسفة الحكم"، (سهل، ٢٠٠٠م:١٣٧) أما الشارع في العراق فقد عرف الموازنة العامة الاتحادية ضكن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم /٦/ لعام ٢٠١٩ المعدل في مادته القانونية /١/ حيث جاء فيها ما يلي:

" الموازنة العامة الاتحادية: خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية ".

**المطلب الثاني: القواعد التي تحكم اعداد الموازنة و مراحلها**

الموازنة العامة في الدولة تتضمن نفقات الدولة و إيراداتها لمدة سنة و يكون الغاية منها تحقيق عدد من الأهداف الموضوعة من قبل الحكومة، و من الطبيعي أن تكون الموازنة خاضعة لعدد من القواعد التي تحكم عملها و منها وحدة الموازنة العامة و شموليتها و سنوية الموازنة العامة أي المدة المحددة لها سنة، و تمر الموازنة العامة بمرحلتي إعداد المشروع من قبل السلطة التنفيذية و الإقرار من قبل السلطة التشريعية، و يتطلب البحث في القواعد التي تحكم اعداد الموازنة و مراحلها تقسيم مطلبنا هذا إلى فرعين نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**الفرع الأول: القواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة**

إنَّ الموازنة العامة تعد من أبرز الوسائل المالية في تحقيق الأهداف ذات الطابع المالي في الدولة، و من خلال الموازنة يتم تخصيص الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الدولة من خلال تعيين نفقات الدولة و إيراداتها خلال السنة المالية المقبلة، (سذخان، ٢٠١٨م: ٢٤٨) و الموازنة العامة لابد لقيامها من وجود عدد من القواعد و التي تتمثل في عدد من الأمور التي يتوجب الأخذ بها عند إعداد الموازنة العامة، (البحر، الحميدي، ٢٠٠٢م: ١٣٥ ) و يمكننا إجمال هذه القواعد على النحو الآتي:

**أولاً– قاعدة وحدة الموازنة:**

إنَّ وحدة الموازنة تتضمن وجود وثيقة واحدة تضم كافة إيرادات الدولة و نفقاتها لا وجود عدة وثائق حيث أنه ليس من المتصور أن يكون لكل وزارة في الدولة موازنة مستقلة بها بوثيقة خاصة بل لابد من اجتماعها كافة في وثيقة واحدة و تسمى بقانون الموازنة العامة و من خلال وحدة الموازنة العامة يمكن التعرف على الموقف المالي و الاقتصادي فيما يخص كافة القطاعات في البلاد بينما ينتفي ذلك فيس حال كانت الموازنة متفرقة على أكثر من وثيقة. (الدخيل، مرجع سابق، ٢٠١٣: ٢٠١–٢٠٢) و بالتالي تتضمن هذه القاعدة وضع كافة النفقات في الدولة و الإيرادات و تشمل كافة أوجه النشاط و الفعاليات المالية للدولة ضمن صك أو وثيقة واحدة و يتم عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها. (بشور، ١٩٨٤م: ٣٨٥)

**ثانياً– قاعدة سنوية الموازنة:**

إنَّ قاعدة سنوية الموازنة تتضمن إعداد الدراسات و التقديرات فيما يتعلق بالنفقات العامة للدولة و إيراداتها و كافة نفقات البرامج و الأنشطة الخدمية و غيرها التي تعمل الحكومة على إنجازها لمدة سنة و فيما بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية على هذه التقديرات سنوياً. (القاضي، ٢٠١٤م:١٠٢) و قد ذهب القانون العراقي إلى اعتماد مدة الموازنة بسنة و هو ما يسمى بالسنة المالية و قد عرفها قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم /٦/ لعام ٢٠١٩م المعدل في مادته القانونية /١/ الفقرة /تاسعاً/ حيث جاء فيها ما يلي:

" السنة المالية: الفترة التي ينفذ خلالها قانون الموازنة العامة الاتحادية و تبدأ من /١/ كانون الثاني و تنتهي في /٣١/ كانون الأول من السنة ذاتها".

**ثالثاً – قاعدة شمولية الموازنة العامة:**

إن قاعدة شمولية الموازنة العامة تنطوي على عموميتها أي شمولها لمختلف أنواع الإيرادات و النفقات العامة من دون الحاجة لإجراء المقاصة بينهما، و من خلال هذه القاعدة يمكن بيان الموقف المالي و الاقتصادي للدولة كما من شأنها تسهيل أمر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة. (الدخيل، مرجع سابق،٢٠١٣: ٢٠٤)

**رابعاً – قاعدة النشر والإلزامية:**

تنطوي هذه القاعدة على إلزامية نشر و إعلان هذه الموازنة من خلال إبلاغ كافة الجهات ذات العلاقة من السلطة التشريعية و المواطنين و الجهات الحكومية بما فيها من تفاصيل لنفقات الدولة و إيراداتها، و بالنسبة للمواطنين يتم نشرها بصورة إجمالية من خلال توضيح الإيرادات و النفقات و بيان قيمة العجز و الإضاءة على الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية لدور الموازنة في تحسين مستوى المواطن المعيشي و تأمين كافة مستلزمات معيشته و احتياجاته.
(البحر، الحميدي، مرجع سابق، ص ٣٦–٣٧)

**الفرع الثاني: المراحل التي تحكم إعداد الموازنة العامة**

إن الموازنة العامة تعد قانون و بالتالي تمر بذات المراحل التي يمر بها أي قانون آخر من حيث إعداد مشروعه من قبل السلطة التنفيذية و مناقشة هذا المشروع و من ثم إقراراه من قبل السلطة التشريعة و من ثم تأتي مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية، (الدخيل، مرجع سابق:٢١١) و يمكننا إجمال مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق على النحو الآتي:

**اولاً – مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة:**

في هذه المرحلة يتم الاهتمام بعدد من المسائل الإدارية و الفنية فضلاً عن المسائل المتعلقة بتعيين الموارد الاقتصادية و تحديد النفقات اللازمة لتحقيق الأهداف الموضوعة من قبل الحكومة (الجنابي:١١٧ ) و هي تعد أول مرحلة من مراحل إعداد الموازنة العامة. (المهايني، ٢٠١٣ م: ٧٤)

و يعد مجلس الوزراء في العراق هو المختص بإعداد مشروع الموازنة العامة و هو ما أكده الدستور في العراق لعام ٢٠٠٥ حيث أناط بمجلس الوزراء مهمة إعداد مشروع الموازنة و الحساب الختامي و خطط التنمية، (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في مادته الدستورية /٨٠/ فقرة / رابعاً / ) وأناط الدستور هذه المهمة لمجلس الوزراء على اعتباره المسؤول عن الوزارات و مختلف الإدارات والمرافق العامة والخدمية و كافة مفاصل الدولة مما يجعله الأكثر قدرة و إحاطة بالواقع من أجل القيام بهذه المهمة و لاسيما تقدير نفقات الدولة و إيراداتها، (الزهراوي، ٢٠٢٠م:٥٣ ) فضلاً عن ذلك فإنه يجتمع لدى مجلس الوزراء كافة المعلومات اللازمة لإعداد الموازنة (المولى، ١٩٧٨ م، ص ٤٦٦ ) و يكون للشعب الحق في مراقبة مدى تنفيذ الموازنة العامة من خلال البرلمان و المطالبة بالمحاسبة في حال الإخلال بالواجبات المناطة بالسلطة التنفيذية لتنفيذ الموازنة العامة. (الغازي، ١٩٧٠:٧٩ ) وبالتالي نجد أن وضع مشروع الموازنة العامة وإعدادها يعود لمجلس الوزراء، كذلك للسلطات الاتحادية لها هذا الحق وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م.

**ثانياً– مرحلة مناقشة الموازنة العامة و إقرارها:**

يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة و الحساب الختامي إلى مجلس النواب ليصار إلى إقراره، كما يجوز لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب و فصول الموازنة العامة و كذلك العمل على تخفيض مجمل مبالغ الموازنة كما يجوز له في حالة الضرورة الاقتراح على مجلس الوزراء لزيادة إجمالي مبالغ النفقات، (دستور العراق ٢٠٠٥ في مادته الدستورية /٦٢/) و بالتالي فإنه بعد الانتهاء من مرحلة إعداد الموازنة العامة من قبل السبطة التنفيذية يتم إحالة مشرع القانون إلى السلطة التشريعية حيث تقوم بمناقشة الموازنة العامة المقترحة و التصويت عليها و من ثم التصويت عليه. (الدخيل، مرجع سابق:٢١٤)

**المبحث الثاني**

**النظريات التي تحكم الموازنة العامة**

الموازنة العامة تنطوي على خطة تتضمن تقدير للنفقات التي تصرفها الدولة وكذلك تقدير للإيرادات خلال فترة زمنية محددة و تقدر بالسنة و يكون هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى الحكومة في الدولة لتحقيقها، و يتطلب البحث في النظريات التي تحكم الموازنة العامة تقسيم مبحثنا هذا إلى مطلبين نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**المطلب الأول: نظريات الموازنة العامة في الايراد**

إنَّ البحث في النظريات التي تحكم الموازنة العامة في الإيراد يتطلب تقسيم مطلبنا هذا إلى فرعين بحيث نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**الفرع الأول: نظرية البرامج والأداء**

بدأ تطبيق إن نظرية موازنة البرامج والأداء منذ الخمسينات من القرن العشرين وتعتبر من النظريات الحديثة التي تطبقها الدول، و تتمحور حول رقابة النفقات العامة و الحرص على توافر عنصر الكفاءة الإدارية في إنجاز الأعمال حيث

تهتم بكيفية استخدام الإمكانيات المالية التي من شأنها رفع كفاءة الأداء من خلال تحديد عناصر التكاليف و التي على أساسها يتم تقييم الأداء الفعلي، كما يسلط الضوء على ما تنجزه الحكومة من إنجازات. (حماد، ٢٠١٢م: ٥٨)

و حريٌّ بنا أن نوضح أن موازنة البرامج و الأداء تعد من الوسائل التي تعتمدها الدولة بغية تحقيق الإصلاح على مختلف المستويات منها المالية و منها الإدارية، (الفهد، نوفل وآخرون، ٢٠١٧م: ٤٤٠ ) و تتمحور حول الترجمة المالية للبرامج التي تخص الدولة أثناء السنة المالية و ذلك بواسطة استخدامات يتم انفاقها على الخدمات العامة و تتميز في أنها تعتبر من أدوات الرقابة على التحصيل والإنفاق، (حسين، ٢٠١١م: ١٣٧) و قد جاء استخدام أسلوب موازنة البرامج و الأداء في الولايات المتحدة الامريكية من خلال مقترحات لجنة سميث و التي جاء ضمن مقترحاتها بتصنيف العمليات الحكومية في الموازنة العامة إلى وظائف و أنشطة و مشاريع إلا أنَّ توصيات هذه اللجنة واجهت العديد من المشاكل لذا كانت لجنة هوفر الثانية عام ١٩٥٥م التي عملت على تقييم تلك المشاكل و إيجاد الحلول لها كما اعتبرت أن الحكومات تسعى من خلال موازنة البرامج والأداء، إلى البحث عن وسائل علمية يمكنها المساعدة في ترشيد قرارات التخصيص من خلال عملية المفاضلة بين البرامج المتنافسة و تنسيق البرامج المتكاملة و من ثم التأكد من مدى صحة تنفيذ الموازنة بناءً على ذلك و مدى تحقيقها للأهداف الموضوعة من أجلها، كما و يتطلب تطبيق نظرية موازنة البرامج و الأداء اجتماع عنصر البرامج و الذي ينطوي على ترجمة العمليات الحكومية إلى برامج محددة قابلة للتطبيق مع عنصر الأداء الذي ينطوي وضع مقاييس محددة للأداء من خلالها يمكن تقييم سلامة القرارات و اتخاذ أي من الإجراءات التي من شأنها تطوير العمل، (حماد، مرجع سابق، ص ٥٨-٥٩) و تتمثل أهداف موازنة البرامج و الأداء في السعي إلى توفير كافة المعلومات و البيانات التي تلزم لتخطيط الرامج قصرة الأجل و التي تتعلق بالأعمال السنوية و ذلك بما ينسجم مع خطط التنمية و العمل على ضمان المعايير اللازمة للرقابة على حسن تنفيذ الموازنة و أن تكون كافة المعلومات و البيانات تصلح لأهداف العمل الاقتصادي و تحقيق أهداف الحكومة من خلالها. (الفسفوس، ٢٠١٠م: ٦٩)

**الفرع الثاني: نظرية البنود**

تعد موازنة البنود من أقدم أشكال الموازنة العامة للدولة و ترجع تسميتها بموازنة البنود إلى تركيزها على بنود الموازنة و ما يتم الرصد خلالها من الاعتمادات و ضرورة التقيد ببنودها عند الانفاق، و تتركز موازنة البنود على نوعين من التصنيفات هما التصنيف الإداري و من خلاله يتم تقسيم النفقات العامة على أساس الجهات الحكومية و التصنيف النوعي الذي من خلاله يتم تقسيم النفقات إلى أبواب و بنود متعددة تختلف وفق طبيعة النفقة و الغرض منها مم يسهم في تفعيل الرقابة و المحاسبة على تنفيذ الموازنة، (النحاس، ٢٠١٦: ٩٩-١٠٠) و تنطوي هذه الموازنة على تبويب النفقات إلى جارية و رأسمالية لكل وحدة حكومية بينما يتم تبويب الإيرادات حسب مصدر كل من منها و تمتاز بعدم وجود قواعد معينة لتبويب الموازنة، كما يتم تقسيم الموازنة من خلالها إلى فصول بحيث يتم تخصيص كل جهة حكومية بإحدى هذه الفصول، و كذلك فإنها تتميز بتقدير النفقات و الإيرادات بشكل جزافي، (حماد، مرجع سابق: ٥٥-٥٦) و يعتمد تقدير بنود الموازنة بشكل رئيسي على التقديرات السابقة للموازنات السابقة مع وضع بعض التعديلات على البنود وفقاً للمقتضيات التي تناسب الفترة الزمنية ومن خلال موازنة البنود يتم التركيز على الرقابة المالية و القانونية على النفقات و الإيرادات، (الزويلف، ٢٠٢٢: ١٧٥) و فضلاً عن ذلك فإن موازنة البنود تقوم على تحديد النفقات و تعيين الموارد المطلوبة و تحقيق استقرار اقتصادي على أن تكون مدة الموازنة سنة واحدة، (النحاس، عرنوس، المرجع سابق: ١٠٣م) و تهدف نظرية البنود إلى تحقيق الأمثل للرقابة من خلال تفعيل الرقابة الإدارية و الرقابة التشريعية فضلاً عن سعيها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي و تخصيص الموارد الاقتصادية العامة بما يتماشى مع مبدأ الكفاءة و توزيع الدخل القومي بما يتماشى مع مبدأ العدالة. (اسماعيل وعدس، ٢٠١١م: ١٧٩-١٨٠)

**المطلب الثاني: نظريات الموازنة العامة في الانفاق**

إن خطط الدولة ومشاريعها تنعكس من خلال أهداف الدولة وتمثيلها على أرض الواقع من الناحية المالية والكمية وذلك خلال مدة محددة وهو ما يشكل ضماناً لتحقيق كافة الأنشطة في المستقبل وما ينجم عنها من النتائج وتقوم بهذه المهمة في العراق دائرة الموازنة في وزارة المالية العراقية، (حسين، ٢٠٠٧م: ١٦٠) ويتطلب البحث في النظريات التي تتعلق بالموازنة العامة فيما يخص الانفاق تقسيم مطلبنا هذا إلى فرعين بحيث نناقش من خلالهما الموضوع على النحو الآتي:

**الفرع الأول: موازنة التخطيط**

إنَّ موازنة التخطيط تنطوي على طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالموازنة على اعتبارها تتضمن تحديد الأهداف العامة وإعداد البرامج التي تلزم لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأفضل الطرق والوسائل. (أبو الدوح، ٢٠٠٦: ١٣٢)

كما و تتمحور هذه الموازنة على تحويل أهداف الدولة و سياساتها سواء كانت طويلة أو متوسطة الأمد إلى وظائف و برامج سنوية من خلال استخدام الأساليب الكمية في المفاضلة بينها و توزيع المخصصات المالية لكل منها و تقوم هذه الموازنة على أساس يستند إلى تخصيص الموارد على أسس صحيحة و فعالة حيث تقوم الموازنة بشكل أساسي على قاعدة الفاعلية و ذلك من خلال المساعدة على ترشيد القرارات حول تخصيص الموارد و العمل على تحليل ما ينتج عن كل برنامج وفقاً لأهدافه و العمل على تحديد تكلفة البرامج لعدد من السنوات المقبلة و إيجاد البدائل من أجل الوصول إلى أكثر الطرق كفاءةً و العمل على تخطيط البرامج و ربط الموازنة بالتخطيط، (حماد، مرجع سابق:٦٥) كما و تقوم موازنة التخطيط على عدد من العناصر الأساسية و أبرزها عنصر التخطيط و الذي يعتبر من أهم العناصر في تخطيط وبرمجة الموازنة و ذلك من خلال تعيين الأهداف العامة التي ينبغي على الحكومة تحقيقها في المستقبل و العمل على تصنيف هذه الأهداف وفق الفترات الزمنية و تعيين دور كل جهة حكومية بتنفيذ كل منها، كذلك يعد من العناصر الأساسية عنصر البرامج و الذي يتمحور حول الانشطة و البرامج التي تُعنى كل جهة حكومية بالقيام بها و الاعتماد المالي المخصص لها و الفترة الزمنية المعينة لإنجازها، كما تعتمد موازنة التخطيط على وجود عدد من البدائل و التي تنطوي على مدة إنجازها و تكاليف كل منها و النتائج التي ترتبط بكل منها، كما لابد من وجود التحليل لتلك البدائل من خلال دراستها وفق أسس موضوعية و من خلال التحليل يتم اختيار أنسب البدائل. (محمد، ١٩٧٨م: ٤٣٣ ٤٣٤)

**الفرع الثاني: الموازنة الصفرية**

إنَّ هذه الموازنة تنطوي على عملية المراجعة و التقييم لكافة أوجه الانفاق و ذلك ابتداء من قاعدة الصفر و التي لا تفترض استمرار البرامج و الخطط حيث أنها قد تخضع للتعديل أو الإلغاء في حال ثبت عدم جدوى الاستمرار بها، و تعتبر الموازنة الصفرية من الاتجاهات الحديثة في الموازنة و أخذت بها الحكومة الفيدرالية في أمريكا عام ١٩٧٧م، (حماد، مرجع سابق، ص ٦٨) و يعد من مزايا الموازنة الصفرية القدرة على تحديد النفقات العامة و حصرها و تبويبها على نحو يمكن التحكم بها و ربطها مع الإدارة العليا و بالتالي قدرة على التحكم بها مما يسهم في تحقيق فاعلية أكبر في تحقيق الأهداف و الأنشطة، (رزق، ٢٠١٠م: ٥٠٩) كما و بالاستناد إلى الموازنة الصفرية فإنه يسهل الكشف عن أي ضعف أو خلل في عملية التخطيط حيث تتضمن تحليل و تقييم كامل للقرارات التي تتعلق بكل وحدة تنظيمية يدخل في نطاق اختصاصها تنفيذ برنامج أو نشاط محدد، كذلك فإنه من شأنه التركيز على تحقيق الفاعلية في الأداء الحكومي و بالتالي يسهم في زيادة الاهتمام بالرقابة على الأداء، كما من شأن هذا النوع من الموازنة التشارك في وجهات النظر و

التعرف على آراء مديري البرامج حول إدارات المخصصات كما يسهم في تحسين جودة المعلومات لدى المدراء. (الهيتي، ٢٠١٨م: ٢٣٧-٢٣٨)

ويعد من معوقات تطبيق الموازنة الصفرية في الدول النامية ما تتطلبه من كوادر على درجة عالية من الخبرة والعلم في مثل هذا النوع من الموازنة، فضلاً عن رفض الموظفون لمثل هذا الشكل من الموازنة على اعتبارهم يشعرون بالمراقبة الدائمة لأعمالهم وخضوعها للتقييم، فضلاً عن الخطوات الطويلة في تنفيذ الموازنة الصفرية مما يتطلب الإعداد لها وقتاً أطول. (البطراوي، ٢٠٠٠م: ٥٩)

**الخاتمة:**

الموازنة العامة هي أداة فعالة و ضرورية لتحقيق أهداف الدولة في التنمية بمختلف مجالاتها و التي من خلالها تسهل عملية الرقابة على حسن أداء الحكومة من خلال الرقابة على حسن تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة العامة، و لابد لقيام الموازنة العامة من استنادها على عدد من القواعد أبرزها وحدة الموازنة العامة و شمولية الموازنة العامة و سنوية الموازنة العامة، و تمر الموازنة بمرحلة إعداد لمشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية يتضمن جميع البيانات و المعلومات و تقدير النفقات و الإيرادات العامة للدولة خلال سنة و بيان الأهداف التي يتوجب على الحكومة تحقيقها خلال هذه السنة المالية، كما يتم إحالة مشروع الموازنة من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية ليتم التصويت عليها و من ثم إقرارها.

**النتائج:**

توصلت الباحثة إلى عدد من النتائج والتي يمكننا إجمالها على النحو الآتي:

١- الموازنة العامة أداة فعالة للحكومات لتحقيق أهدافها وضبط النفقات في الدولة.
٢- من القواعد التي تستند عليها الموازنة العامة وحدة الموازنة العامة وشمولية الموازنة العامة وسنوية الموازنة العامة.
٣- يتم إعداد مشروع الموازنة العامة في العراق من قبل مجلس الوزراء، و يتم إقرار الموازنة العامة في العراق بموافقة مجلس النواب.

**التوصيات:**

توصي الباحثة بعدد من المقترحات يمكننا إجمالها على النحو الآتي:

١- العمل على تحسين القدرات والمهارات الفنية والعلمية في الإدارة المالية في العراق من خلال تطوير التخطيط المالي وتفعيل الرقاة والتقييم مما ينعكس إيجاباً على الأداء ضمن الموازنة العامة للدولة.
٢- السعي لإنجاح الموازنة العامة في الدولة من خلال تعزيز مبدأ الشفافية والرقابة على حسن تنفيذ الموازنة العامة.
٣- إجراء الدراسات حول أساليب الموازنة العامة وبيان نقاط القوة والضعف في كل منها.
٤- تعزيز دور السلطة التنفيذية خلال مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة والإحاطة بكافة القطاعات في الدولة.

**المصادر والمراجع:**


- **القرآن الكريم**
- إدارة الأزمات المالية العالمية، عادل رزق، الطبعة الأولى، مجموعة النيل العربية للنشر و التوزيع، القاهرة، ٢٠١٠م.
- الإدارة المالية العامة، حسن محمد القاضي، الأكاديميون للنشر و التوزيع، ٢٠١٤م.
- إدارة الموازنة بين النظرية و التطبيق، د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي، دار الجنان للنشر و التوزيع، ٢٠١٤م.
- اقتصاديات المالية العامة، د. رضوان وليد العمار، جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، ٢٠١٢-٢٠١٣.
- آليات الإصلاح الإداري و تطوير الخدمات، الطبعة الأولى، د.صفوت النحاس، د. ناهد عرنوس، دلتا اليوم للصحافة و النشر و التوزيع و الدعاية، مصر، ٢٠١٦.
- أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء (تجربة بلدية دبي)، عالة محمد الفهد، مدحت عبد الرشيد نوفل وآخرون، مجلة الدراسات والبحوث البيئية، العدد الثالث، المجلد السابع، ٢٠١٧م.
- تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، د. صلاح الدين حسين الهيتي، د. نعمة عباس الخفاجي، الناشر دار المنهل، ٢٠١٨م.
- ترشيد الانفاق العام و عجز ميزانية الدولة، محمد عمر أبو الدوح، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- التشريع المالي، الميزانية العامة للدولة، د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، مطبعة البصرة، ١٩٧٠.
- تطوير وملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج ولإداء في الجزائر، خماس حسين، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد الخامس، ٢٠١١م.
- الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، سيروان عدنان ميرزا الزهراوي، مجلة العلوم السياسية، العدد /٥٩/، ٢٠٢٠م.
- سعود حمد الحميدي، المحاسبة الحكومية والمنظمات اللاربحية، حصة محمد أحمد البحر، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٢م.
- السهل في المالية العامة و التشريع الضريبي اليمني، يحيى قاسم علي سهل، الطبعة الأولى، عدن، ٢٠٠٠م.
- الصكوك الإسلامية و دورها في دعم الموازنة العامة من منظور التمويل الإسلامي، زياد الدماغ، مجلة الإسلام، المجلد /٨/، العدد / ١/، ٢٠١١م.
- علم المالية و التشريع المالي، د. طاهر الجنابي، جامعة بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر.
- المالية العام والتشريع المالي، د. عصام بشور، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٤م.
- المالية العامة (النظرية و التطبيق)، محمد الحصاونة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١٤م.
- المالية العامة، دراسة في الاقتصاد العام، دار الفكر العربي، د. السيد عبد المولى، القاهرة، ١٩٧٨ م.
- المالية العامة من منظور قانوني، د.أحمد خلف حسين الدخيل، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣م.
- مبادئ المالية العامة، محمود حسين، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧م.
- المحاسبة الإدارية، د. انعام محسن حسن الزويلف، دار اليازوردي للنشر و التوزيع، ٢٠٢٢.
- المحاسبة الحكومية، فؤاد الفسفوس، الطبعة الأولى، دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١٠م.
- المحاسبة الحكومية و تطبيقاتها، أكرم ابراهيم حماد، المنهل للطباعة و النشر، ٢٠١٢م.
- محاضرات في المالية العامة، د. محمد خالد المهايني، المعهد الوطني للإدارة العامة، ٢٠١٣ م.
- المحاسبة الحكومية (مدخل حديث)، د. اسماعيل خليل اسماعيل و د. نائل حسن عدس، ٢٠١١م.
- الموازنة الصفرية ومقومات نجاحها في العراق، ثناء محمد سذخان، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، العدد الخاص لبحوث مؤتمر قسم القانون، ٢٠١٨م.
- الموازنة العامة للدولة، قطب إبراهيم محمد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م.
- الموازنة العامة للدولة موازنة الأساس الصفري مجلة الرأي، محمد أحمد البطراوي، العدد ٣١، ٢٠٠٠م.