

دور وزارة المالية في اعداد الموازنة العامة للدولة

د.حيدر وهاب عبود الطالبة / تغريد مهدي خلف

كلية القانون/جامعة النهرين

المقدمة

في عصر العولمة والسباق السريع بين جميع الدول لاستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة لتحويلها الى اقتصاد قوي ومتين ، ويجعلها قادرة على التقدم والنمو والازدهار . وهذا غير ممكن الا بوجود موازنة لذا فأن الموازنة العامة تلعب دور مهم في معرفة وضع الدولة ومقدراتها المالية . اذ تعد الموازنة العامة من الأسباب الرئيسية وراء أي انجازات او عقبات تحول دون تطور الأداء العام. لذا كانت الموازنة وما زالت تحل محل اهتمام الكتاب والقانونيين وبالأخص الماليين والمحاسبين.

إن فكرة الموازنة ارتبطت ارتباطا وثيقا بتكوين الدولة . ولها جذور منذ القدم. اذ يحدثنا القرآن الكريم عن أول موازنة وضعت في التاريخ هي الموازنة الذي وضعها النبي يوسف عليه السلام في مصر ، اذ وضع موازنة إنتاج واستهلاك القمح في سنوات الرخاء والقحط . قال تعالى " قال تزرعون سبه سنين دأبا فما حصدتم فذروه في سنبله إلا قليلا مما تأكلون . ثم يأتي بعد ذلك عام سبع شداد يأكلن ما قدمت لهن إلا قليلا مما تحصنون " لذلك فأن مصر شهدت أول الموازنات قبل كثير من دول العالم وهذا يؤكد الكتاب حيث استخدم القمح في الموازنة بين إنتاجه واستهلاكه لعدة سنوات بحيث يستخدم الفائض في الموازنات في سنوات الرخاء لاستهلاكه في سنوات القحط.

لقد تطورت فكرة الموازنة في المجتمع، وتأثرت تأثرا كبيرا بزيادة نشاط الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ولأجل قيام الدولة بالوظائف الأساسية كان لابد من إيجاد إيرادات دائمة لتغطية نفقاتها. ولهذا قامت بفرض الضرائب وقد اتصفت هذه الضرائب بكونها مرتفعة ومرهقة وغير عادلة، لذا ظهر اهتمام الشعب قديما بجانب الإيرادات التي يحصل معظمها من الضرائب . التي كان يفرضها الحاكم عليهم ، وكانت مطالبهم تدور حول بوجوب موافقة ممثليهم على ما يفرض عليهم من ضرائب. ثم تحول الاهتمام فيما بعد إلى جانب النفقات وضرورة عرضها على ممثليهم وإجازتها بواسطتهم، ثم جاء أخيرا التركيز على ان تكون

الموافقة على الجباية والإنفاق بشكل دوري، أي الموافقة على الموازنة (إيجازتها) سنويا .لذا فأن من الناحية التاريخية فأن الفضل الاكبر في تطوير في فكرة الموازنة العامة يرجع إلى انكلترا، فقد لعبت دورا كبيرا في إرساء قواعدها وفي تحديد مفهومها، وتعود أصول الموازنة الى بدء الصراع بين الحاكم والبرلمان . ففي عام ١٢١٧ وقع الملك يوحنا (جون) ملك انكلترا على الوثيقة العظمى (الماغا كارتا) وبموجب هذه الوثيقة حددت صلاحية الحاكم في انكلترا فيما يتعلق بفرض الضرائب على أفراد الشعب. وضرورة عرض الضريبة على مجلس العموم (البرلمان) وأخذ موافقته عليها. وبعد ثورة ١٦٨٨ صدرت (وثيقة الحقوق) وبموجبها أصبح للبرلمان الحق في الرقابة على إنفاقه والمصادقة على النفقات بصورة إجمالية واخذ يناقشها بحريه قبل أن يوافق عليها أو يرفضها . وفي وقت لاحق تقرر مبدأ الاعتماد السنوي للموازنة العامة فمنذ عام ١٨٢٢ أصبح وزير الخزانة في انكلترا يظهر سنويا في البرلمان ليعرض على أعضاءه صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة ويعرض الموازنة وما تحتويه من إيرادات ونفقات وبيان الفائض او العجز المتوقع في الموازنة .وبهذا تحددت مبادئ الموازنة الأساسية كالسنوية والشمول وغيرها من المبادئ .وانتقلت فكرة الموازنة العامة من انكلترا إلى دول أوروبية مثل فرنسا التي اقتبست فكرة الموازنة من انكلترا، وأدخلت عليها بعض التعديلات وكان ذلك بعد ثورتها عام ١٧٨٩ .

أما بالنسبة إلى العرب فيدور في أذهاننا السؤال . هل كانت الموازنة معروفة عند العرب المسلمين ؟ يمكن أن الموازنة العامة لم تكن معروفة عند العرب إلا انه كانت هناك مالية عامة لهم تتكون من إيرادات عامة تتفق من حصيلتها النفقات العامة إذ كانت مصادر الإيرادات هي الفئ و العشار (على عروض التجارة) والجزية والغنائم وكانت تغلب على الإيرادات طابع التخصيص فتخصص بعض أنواع الإيرادات لتغطية بعض النفقات. أما بالنسبة لأنواع النفقات فيمكن تبويبها إلى بابين باب المصالح وباب الإعانات. أما باب المصالح العامة فيشمل كل ما يصرف كرواتب للخلفاء، والولاء، والقضاة، والجند، وبناء القناطر، وإقامة الجسور، وكانت تغطي من إيرادات الدولة من الجزية والخراج والفئ والعشور. ويتضمن باب الإعانات كل ما يصرف كإعانات ومساعدات للفقراء وكانت تغطي من إيرادات الزكاة. لهذا فقد تطورت الموازنة العامة بشكل تدريجي، خلال فترة من الزمن وكانت تضاف إليها الإصلاحات من حين إلى آخر إلى أن وصلت إلى ماهية عليه من تطور في العصر الحديث.

مشكلة البحث:

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ،ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العام، فبدون الموازنة يصعب أن تسير السلطة التنفيذية ومؤسساتها سيرا منتظما ، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بوظائفها.ولما كانت السلطة التنفيذية هي المسؤلة عن إعداد وتحضير الموازنة فمن هي الوزارة التابعة للسلطة التنفيذية التي تقوم بتحضير الموازنة العامة نستطيع إن نقول أن وزارة المالية هي الجهة التي تمارس دورا مهما في تحضير الموازنة فهي المسؤولة في تنظيم النفقات العامة المتوقع صرفها وهي التي تقوم بجباية الإيرادات العامة في السنة القادمة . وهذا الدور يحتم على الوزارة المذكورة أن تتعاون مع بقية الوزارت ومع السلطة التشريعية حتى تضمن تنفيذ الموازنة تنفيذا صحيحا يضمن تسيير مرافق الدولة بانتظام واطراد.

ان قيام وزارة المالية بدراسة تقديرات من إيرادات ونفقات الوزارات الاخرى وكيفية توزيع الاعتمادات على بقية الوزارات قد يعثره الغموض مما يؤثر سلبا على اعداد الموازنة .اذ من المعروف لدينا ان كل وزارة تعتمد على زيادة تخصيصاتها وتضمن مشاريع جديدة عند بدءها في اعداد مشاريع موازنتها مما يؤدي الى تأخر في صدورها ويحول دون تنفيذها بصورة سليمة.

اهمية البحث:

لا يخفى على احد ان الاقتصاد المتطور هو الدعامه الاساسية الاولى لرقى الدولة وتقدمها في جميع المجالات فهو الركيزة المتينة لبناء دولة قوية . وواضح ان الوضع المالي يهم البلد ويقوي اركانه.لذا اصبح الوضع المالي للبلاد سببا رئيسيا لنجاحه. وهذا لايمكن ان ينتبأ به الا عن طريق خطة مستقبلية تعرف بالموازنة العامة تضعها وزارة المالية لذلك فالبرغم من التكاليف التي ستدفعها الدولة في اعدادها للموازنة العامة وتنفيذها الا ان ايجابياتها ستكون اكبر من تكلفتها حيث تستطيع تعرف المشاكل المستقبلية وكيفية التغلب على تلك المشاكل. فمن خلال الموازنة العامة يمكن للدولة ضبط مواردها ومصروفاتها .لذا وجب التعرف على الاجراءات المتبعة في اعداد الموازنة وكيفية تنفيذها والرقابة على حسن تنفيذها في العراق وبقية دول العالم.

نطاق البحث:

لقد اعتمدنا في البحث على النهج التحليلي . وذلك بأستقراء النصوص القانونية المتعلقة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة المالية عليها في العراق ومقارنتها مع بقية القوانين الأخرى ليشمل دولا أجنبية مثل انكلترا وفرنسا ودولا عربية فنها لبنان وسوريا و الأردن ودولة قطر والمملكة العربية السعودية. والمقارنة بين قوانين هذه الدول في كافة مراحل الموازنة العامة .

خطة البحث:

موضوع البحث يقتضي معالجة في فصلين وبالشكل التالي:
الفصل الاول يتناول المبحث الاول العريف بالموازنة العامة وخصائصها اما بيان طبيعة القانونية للموازنة العامة فأنا سنتناوله في المبحث الثاني

الفصل الاول

في التعريف بالموازنة العامة وأهميتها

تقسيم:

من أجل الوقوف على تعريف جامع للموازنة العامة وبيان طبيعتها فإننا سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ففي المبحث الأول سوف نبحث مفهوم الموازنة العامة. وفي المبحث الثاني سنتناول طبيعتها القانونية . وذلك وفق التقسيم التالي :-

المبحث الأول:- مفهوم الموازنة العامة.

المبحث الثاني:- الطبيعة القانونية للموازنة العامة.

المبحث الأول

مفهوم الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها في كل دولة من دول العالم مهما كان نظامها السياسي. وشكل الحكومة الموجودة فيها. فبدون الموازنة العامة يصعب تسيير عمل المرافق العامة والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكولة إليها. كما يصعب إدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه في أوجهه المخطط لها. وبإيجاز فإن الموازنة العامة تعتبر المحور الذي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطها في المجالات جميعا على اختلاف أنواعها. ولتوضيح مفهوم الموازنة العامة يقتضي بنا بيان تعريفها .ونتكلم عن خصائصها وذلك وفقا للتقسيم التالي:-

المبحث الأول

تعريف الموازنة العامة

للموازنة العامة تعريفان لغوي واصطلاحي نقف عليهما على النحو الآتي^(١) :-
أولا:- تعريف الموازنة لغة.

جاء في مختار الصحاح أن وزن الشيء من باب وعد. قال تعالى، بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الله الرحمن الرحيم((وإذا كالوهم أو وزنوهم يخسرون)) صدق الله العظيم^(٢) . وقيل هذا يزن

(١) د.حيدر وهاب ، دراسة في مشكلة تأخر المصادقة على الموازنة العامة، بحث القي في المؤتمر العلمي الذي عقدته كلية الحقوق، جامعة النهدين، سنة ٢٠١١، ص ٤.

(٢) سورة المطففين، الآية (٣).

درهما. معناه انه يساوي درهما في القيمة لا في الثقل، ومنه حديث نبينا محمد (ﷺ) " لو كانت الدنيا تزن عند الله جناح بعوضة... أي تعدل وتساوي. و وزن بين الشيئين موازنة، بمعنى ساوى أو عادل وتوازن الشيئين بمعنى تساويا في الوزن^(١) .

يفهم من التعريف المتقدم إن للموازنة العامة أكثر من دلالة لغوية فهي تشير إلى المساواة والمعادلة بين شيئين أو إلى التحاذي أو التقابل بينهما ..

ثانياً: - تعريف الموازنة العامة اصطلاحاً.

من اجل بيان مفهوم الموازنة العامة اصطلاحاً فإننا سنورد التعريفين الفقهي والتشريعي لها ثم نفاضل بين مصطلح الموازنة العامة ومصطلح الميزانية العامة ، وحسب النقاط التالية.

١ - التعريف الفقهي للموازنة العامة.

وردت تعريفات عدة للموازنة العامة، ركز فيها كتاب المالية على الجانب المالي للموازنة، والبعض الآخر ركز على الجانب القانوني لها . وأعطى آخرون اهتمامهم للجانبين (المالي و القانوني) معاً^(٢) . لذلك نرى من الضروري أن نستعرض بعض التعريفات في هذا المقام. وكالاتي:

ذهب البعض إلى أن الموازنة العامة هي عبارة عن (نظام يتضمن توقع أو تقدير الخطة المالية للدولة بجانبها الإيرادات والنفقات ،لمدة زمنية معينة. غالباً ما تكون سنة واحدة ويكون الغرض منها تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية)^(٣) .

الذي يؤخذ على هذا التعريف انه يتضمن مفردات لا تنسجم مع المفهوم الدقيق للموازنة العامة مثل مفردة النظام التي لها أكثر من مدلول في عالم القانون^(٤) . كما أن مفردة الخطة المالية قد تثير الخلط بين الموازنة العامة وبرامج الدولة الأخرى المتوسطة والطويلة الأجل التي تسمى بالخطة الخمسية ، والخطة العشرية ، إذ تعد في حقيقتها خططا مالية

(١) محمد بن أبي عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، دار الكتاب العربي، ١٩٦٧، ص ٧١٩.

(٢) سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

(٣) سيروان عدنان الزهاوي ، المصدر السابق ، ص ٢٧.

(٤) قد يقصد بمصطلح النظام (مجموعة القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة ،وقد يتضمن احيانا الدلالة على مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تعد عملاً قانونياً من الناحية الموضوعية وعملاً إدارياً من الناحية الشكلية)، انظر هامش، د.حيدر وهاب ،المصدر السابق، ص ٤ .

تسير عليها الدولة من اجل تحقيق الأهداف المختلفة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١) .

وذهب آخرون إلى تعريف الموازنة العامة بأنها (الصك الذي تقدر فيه النفقات والإيرادات بطريق التخمين والتنبؤ، لمدة محددة من الزمن تحدد بسنة غالبا ، يقره البرلمان وبأذن منه)^(٢) .

يلاحظ أن هذا التعريف وصف الموازنة العامة بأنها صك وهي مفردة نادرا ما يستخدمها الكتاب في مؤلفات القانون العام ، أوردها صاحبها لإثارة الشك حول الصفة القانونية للموازنة العامة ، من الناحية الموضوعية^(٣) .

وعرف البعض الموازنة بأنها (تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مالية مقبلة.تعدده الأجهزة الحكومية وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى تشريع أو مرسوم الميزانية الذي تجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها ألتحصيلي و الانفاقي) .

إن لهذا التعريف مفهومين أساسيين هما: التقدير والاعتماد. فبالنسبة إلى التقدير فإنه يظهر في تقدير أرقام تمثل الإيرادات العامة التي ينتظر أن تحصل عليها وزارة المالية وكذلك النفقات العامة التي ينتظر أن تنفقها لإشباع الحاجات العامة للمجتمع . وذلك خلال مدة مالية مستقبلية غالبا ما تكون سنة . أما بالنسبة للاعتماد أو الإقرار فيتمثل في حق السلطة التشريعية في الموافقة على تقديرات وزارة المالية من إيرادات ونفقات عامة.لتنفيذ هذه التقديرات في المستقبل^(٤) .

إننا نجد أن هذا التعريف قد استخدم مصطلح الميزانية وهو تعبير مننقد. ويعرف آخرون الموازنة العامة بأنها (خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة تقدر غالبا بسنة . ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي ترغب الحكومة في تحقيقها)^(٥) .

(١) المصدر السابق، ص٤ .

(٢) سعدي بسيسو ،موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ،بغداد، مطبعة التقيض ،١٩٥١، ص٢٠ .

(٣) د. حيدر وهاب، المصدر السابق، ص٤ .

(٤) أسامة عبد الرحمن ويونس البطريق،ميزانية الدولة للمملكة العربية السعودية ،القاهرة، ١٣٩٦هـ ، ص٥٨٧ .

(٥) أسامة عبد الرحمن و يونس البطريق، المصدر السابق، ص٥٨٨ .

(٥) د.مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، بغداد ،دار الكتب للطباعة والنشر ،١٩٩٩، ص٣٧ .

إن هذا التعريف وأن كان قريبا من الدقة ، فإنه لم يشير إلى أهم الخصائص التي تختص بها الموازنة كونها أجازة من السلطة التشريعية للحكومة بالإتفاق^(١) .

٢- التعريف التشريعي للموازنة العامة .

ثمة قوانين أجنبية وعربية عرفت الموازنة العامة، منها المرسوم الفرنسي الذي عرف الموازنة بأنها (الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و وارداتها ، ويؤذن بها ، ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية)^(٢). وتغير هذا التعريف بموجب القانون الصادر في ١٩٥٩/١/٢ والذي استبدل القانون المالي السنوي باسم الموازنة ، إذ أشار في مادته الأولى بأن القانون المالي السنوي هو (الذي يجيز ، لكل سنة مالية ، مجموع واردات الدولة وأعباءها)^(٣) .

إن هذا التعريف قد أورد كلمة (أعباء) بدلا من (النفقات العامة) رغم أن مفهوم كل منهما يختلف عن الآخر ، فكلمة أعباء تشير إلى الديون التي تلتزم بها الدولة إزاء الغير. بينما تشير النفقات العامة في جزء منها. إلى الالتزامات التي تقع على عاتق الحكومة كرواتب الموظفين وأقساط الدين العام. وفي جزءها الآخر إلى اعتمادات تلزم وزارة المالية صرفها في أحوال معينة ، مثل اعتمادات احتياطي الطوارئ فهذه الاعتمادات لا تتفق إلا عند حدوث ظروف طارئة في الدولة تبرر إنفاقها^(٤) .

أما قانون المحاسبة الفرنسي ، فإنه أشار إلى أن الموازنة العامة عبارة عن (وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية)^(٥) .

(١) زينب كريم سوادي ، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتطبيقاتها، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق/جامعة النهرين، سنة ٢٠٠٦، ص ٢٨.

(٢) المرسوم الفرنسي الصادر في ١٩/حزيران (يونيو) ١٩٥٦ ، أشار إليه : د. سليمان أللوزي ، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق ، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٧، ص ١٤.

(٣) زينب كريم سوادي ، المصدر السابق، ص ٢٩ .

(٤) زينب كريم سوادي ، المصدر السابق، ص ٢٨.

(٥) لقد ورد هذا التعريف في قانون المحاسبة الفرنسي رقم (١٣) لسنة ١٩٦٢ ، أشار إليه، د . احمد زهير شامية ود. خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص ٢٧١.

ومن القوانين العربية التي عرفت الموازنة العامة . القانون المالي الأساسي السوري، الذي عرفها بأنها (الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي) ^(١) .

كذلك المشرع الأردني الذي عرف الموازنة العامة بأنها (المنهاج المفصل لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية من الناحية المالية وتعني الإيرادات والنفقات المقدرة لسنة مالية معينة) ^(٢) .

في حين عرف قانون المحاسبة العمومية اللبناني الموازنة بأنها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق) ^(٣) .

بينما ذهب المشرع القطري إلى تعريف الموازنة العامة بأنها (الخطة المالية السنوية للدولة ، وتحدد بموجبها تقديرات الإيرادات المتوقعة تحصيلها والنفقات المتوقعة صرفها خلال سنة مالية، وهي بالنسبة للدولة وسيلة لتحقيق أهدافها في شتى المجالات ...) ^(٤) .

أما المشرع العراقي فقد عرف الموازنة العامة بأنها (تخمين أجمالي الإيرادات والنفقات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية) ^(٥) .

إن ثمة قصورا" يعتري هذا التعريف، إذ أن المصادقة على الموازنة الفدرالية تتم من قبل رئيس الجمهورية بعد أن تتم مناقشة الموازنة وإقرارها من قبل مجلس النواب، وليس من قبل الحكومة الفدرالية ^(٦) .

(١) صدر هذا القانون بالمرسوم التشريعي رقم(٩٢) بتاريخ ١٩ / ٧ / ١٩٧٦ .

(٢) الفقرة(١) من المادة (٢) من قانون تنظيم الميزانية العامة وتعديلاته رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٢ ،أشار إليه: فوزي عطوي ،المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة،بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٣٢٠ .

(٣) صدر هذا القانون بموجب المرسوم ذي الرقم ١٤٩٦٩ في ١٢/٣٠ / ١٩٦٣ ، أشار إليه ،عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة،بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ١٨ .

(٤) المادة (٢) قانون الموازنة العامة لدولة قطر، رقم (٥) ، لسنة ١٩٨٥ المعدل .

(٥) أشارت المادة(٤) من القسم/ الرابع من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ إلى تعريف الموازنة بأنها (برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات الصفقات العينية للحكومة).

(٦) رأي د.حيدر وهاب، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة في كلية القانون،الجامعة المستنصرية،العدد ١٨ ، لسنة ٢٠١٢ . ص ٨٩ .

فضلا عن أن القانون أعلاه قد كرر تعريفه للموازنة العامة في موضعين ، وهذا يعد عيبا صياغيا^(١) . ينبغي على المشرع معالجته، ولا ندري الأسباب الموجبة التي دعت المشرع إلى تكراره للتعريف، لذا نرتأي الإبقاء على احد التعريفين وحذف الآخر. وبدورنا يمكن أن نعرف الموازنة العامة بأنها برنامج مالي للدولة يتضمن تقديرا لنفقات يتوقع صرفها وإيرادات يخمن جبايتها في مدة زمنية قادمة غالبا ما تكون السنة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها.

٣- المفاضلة بين مصطلح الموازنة العامة والميزانية العامة.

من اجل الإحاطة بمفهوم الموازنة العامة علينا أن نبين المفاضلة بين مصطلحي الميزانية العامة والموازنة العامة . حيث يميل بعض الكتاب، الذين تناولوا النشاط المالي للدولة، إلى استخدام المصطلحين معا في مؤلفاتهم^(٢). في حين يفضل بعض الكتاب استخدام مفردة الموازنة العامة فقط^(٣) .

والسؤال الذي يطرح هنا هل أن المفردتين تدلان على معنى واحد أم ثمة اختلاف بينهما ؟ وإذا كان الأمر الأخير كذلك فأيهما أدق وصفا واصدق دلالة ؟

يذهب البعض إلى أن ليس هناك ما يفضل استعمال احد المصطلحين دون الآخر، إذ أن اللفظين كلاهما يؤديان إلى المعنى ذاته . في حين يرى آخرون أن مفردة الموازنة هي المصطلح الأكثر دقة^(٤) ونحن نؤيد الرأي الأخير للأسباب التالية :-

(١)- إن مصطلح الميزانية العامة يستخدم غالبا في نطاق القانون الخاص وهو يعبر عن مقدار الإيرادات التي حصلت عليها فعلا الأشخاص الخاصة والنفقات التي صرفتها في

(١) لقد أشار المشرع في المادة (١٦) من القسم الرابع في قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ إلى تعريف الموازنة الفدرالية بالقول بأنها (تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية).

(٢) ينظر على سبيل المثل مؤلف د. عبد العال الصكبان ، الميزانية العامة والضرائب المباشرة في العراق ، دراسة في التشريع المالي للعراق ، بغداد ، مطبعة العاني ، ١٩٦٧، ص ٥.

(٣) د. إبراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، البصرة، مطبعة الأعظمي، ١٩٧٠، هامش رقم ٥، ص ١٣.

(٤) طارق حرب، الموازنة العامة من الوجه القانوني، مقال منشور في جريدة الصباح ،ينظر الموقع على شبكة الانترنت الدولية ، أشار إليه، د. حيدر وهاب ،دراسة في مشكلة تأخر المصادقة على الموازنة العامة، المصدر السابق، هامش رقم (١٢). www.alsbaah.com

لحظة معينة^(١) . وغالبا ما تنظم بصورة عشوائية تتعارض مع الواقع والتغيرات في الإجراءات المحاسبية. وهذا يعني أن الميزانية العامة، ما هي إلا برنامج مالي لأشخاص القانون الخاص.

أما الموازنة العامة فتتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام المقبل ، ومن ثم فإن استعارة مصطلح الميزانية من القانون الخاص إلى القانون العام نجدها غير موفقة^(٢) .

(٢)- إن مصطلح الميزانية (balance) ينسجم مع ما كان سائدا في الاتجاهات التقليدية التي تقدر فكرة أو مبدأ التعادل ، والمساواة بين كفتي النفقات والإيرادات العامة بصرف النظر عن الظروف و الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة. حيث كان الاقتصاديون الكلاسيكيون يحرصون على المساواة والتعادل بين كفتي الإيرادات والنفقات العامة بغض النظر عن الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة.

إلا أن هذه الأفكار لم تثبت نجاحها بل تأكد خطأها في مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي عانت منها المجتمعات المعاصرة ، مما أدى إلى تخلي الاقتصاديون المحدثون عن هذه الفكرة وتبني بدلا عنها أفكارا أخرى لا تحبذ كثيرا إقامة ميزانية تتعادل فيها كفتا الإيرادات والنفقات العامة، لان الهدف لم يعد يتمثل بإقامة توازن أو تعادل حسابي بل توازن اقتصادي واجتماعي^(٣) .

(٣)- أما من حيث المحتوى فإن مضمون مشروع الموازنة العامة أوسع وأشمل لاحتوائه ليس على جدولي النفقات والإيرادات فحسب، بل وعلى نصوص قانونية إلى جانب المذكرة الإيضاحية التي تبرر تقدير النفقات والإيرادات بالشكل الذي يقدم به مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية. وهذا الأمر مغاير بالنسبة للميزانية العامة التي تحتوي على جدولي النفقات والإيرادات المتعلقة بالمؤسسات الخاصة.

أما من حيث الأهداف . فنجد أن ما تسعى إليه الموازنة العامة يتسع ليشمل أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية . على العكس من الميزانية العامة التي تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية فقط^(٤).

(١) المصدر السابق، ص ٤ .

(٢) المصدر السابق، ص ٤-٥ .

(٣) د. حيدر وهاب ، المصدر السابق ، ص ٤ .

(٤) زينب كريم سوادي، المصدر السابق ، ص ٤٨ .

(٤)- أما من حيث الإعداد فإن الميزانية العامة يتم إعدادها لصالح المؤسسات والشركات الخاصة ويوافق عليها الرئيس الأعلى للمؤسسة، في حين أن الموازنة العامة تعدها وزارة المالية لصالح الدولة ومرافقها العامة ،ويجب تصديقها من قبل السلطة التشريعية قبل تنفيذها^(١) .

(٥)- يفضل المشرع العراقي استخدام اصطلاح الموازنة، بدليل تكرار استعمال اللفظ الأول في دستور ٢٠٠٥^(٢) والقوانين المالية النافذة^(٣) .

أما خصائص الموازنة العامة فهي يمكن ان أجمالها بخصيصتين.الأولى أنها توقع أو تقدير.و الخصيصة الثانية، أنها إجازة من السلطة التشريعية.

أولاً :- الموازنة العامة توقع أو تقدير : إذ أن الموازنة العامة عبارة عن خطة مستقبلية تتضمن تقديرات احتمالية للنفقات والإيرادات . فهي تقدير احتمالي للنفقات والإيرادات العامة للدولة، أي أن الأرقام المقدرة قابلة للزيادة والنقصان لأنها خمنت للمستقبل ولا يمكن الجزم بصحة الأرقام التي فيها إذ قد تتحقق أو لا^(٤) .

لذلك نجد أن موازنة الدولة تتركز بالدرجة الأولى على تقديرات لنفقاتها العامة التي تتخذ شكل التزامات مالية على الحكومة ، مثل رواتب الموظفين العاملين في دوائر الدولة و أقساط الدين العام ، وتكاليف المشروعات العامة الجديدة . وكذلك على توقعات إيراداتها الضريبية وغير الضريبية التي تتأثر بالقوانين الضريبية النافذة والجديدة ومستوى النشاط الاقتصادي والظروف العامة التي تمر بها الدولة للسنة القادمة^(٥) .

(١) محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٩ .

(٢) تنص المادة (٥٩) من دستور ٢٠٠٥ بأن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة) لكن المشرع العراقي لم يستقر على هذه التسمية نهائياً بدليل انه استخدم مصطلح الميزانية العامة مرة واحدة في الفقرة (٣) من المادة ١٠٧ من الدستور ، ونرى أن تعدد المصطلحات يعد عيباً صياغياً" ينبغي على المشرع معالجته: ينظر ، د. حيدر وهاب ، صياغة الموازنة العامة ، المصدر السابق، ص ٥ .

(٣) نشير على سبيل المثال، إلى القانون الذي صادق بموجبه مجلس النواب العراقي على موازنة/٢٠١١، تحت عنوان(قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/٢٠١١، في العدد ٤١٨٠ الصادر في ١٤/آذار/٢٠١١ .

(٤) هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية والسياسة المالية،بغداد، بدون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٨، ص ٣٠٨

(٥) نصت المادة(١) من القسم السادس ،من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٥٩) لسنة ٢٠٠٤ النافذ على دور الموازنة العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية بقولها(يقوم إعداد الموازنة الفدرالية على خطط

وهي بذلك تختلف عن الحساب الختامي للموازنة ، ذلك لان الحساب الختامي عبارة عن بيان للنفقات والإيرادات التي أنفقت وحصلت فعلا خلال السنة وقيدت وأدرجت في دفاتر الحسابات^(١). وبعبارة أخرى فإن الموازنة هي توقع لمدة قادمة، بينما الحساب الختامي هو تسجيل عن مدة ماضية.

كما أن الموازنة تختلف عن الخطة الاقتصادية. لان الخطة الاقتصادية وثيقة تقدير وأمر بالتنفيذ فهي فوق أنها تقدير لكميات مستقبلية، فهي خطة تتضمن عنصر الإلزام وتنفيذ ما جاء فيها على سبيل التحديد في عدة سنوات.

في حين أن الموازنة العامة هي تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة واحدة دون أن يترتب على ذلك إلزام بإنفاق جميع المبالغ المرصده فيها^(٢) .

ثانياً:- الموازنة العامة إجازة: يقصد بالإجازة موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية .

وتعد هذه الإجازة شرطاً أساسياً لنفاذها حيث يصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز لمرافق الدولة، إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات.

وفي الحقيقة إذا كان تحصيل الإيرادات في بعض الدول، متوقفاً على إجازة السلطة التشريعية للموازنة، فإن الوضع في العراق يختلف في ذلك ، لان بإمكان وزارة المالية على سبيل المثال ، تحصيل الإيرادات وإن لم تصدر الإجازة البرلمانية للموازنة العامة، وذلك بالاستناد إلى القوانين التي تجيز تحصيل الإيرادات مثل قانون ضريبة الدخل المعدل النافذ رقم(١١٣) لسنة ١٩٨٢ وقانون ضريبة العقار المعدل النافذ رقم(١٦٢) لسنة ١٩٥٩ وغيرها من القوانين الأخرى.

ويعد حق الإجازة الذي تتمتع به السلطة التشريعية أو المخولة دستورياً بالإجازة من أقوى الحقوق إذ عن طريق هذه الإجازة يمكن للجهات المخولة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية^(٣).

التنمية الاقتصادية والسعي وراء استقرار الاقتصاد الكلي وتقليل التذبذب في نفقات الحكومة ، وإنجاز تراكم الدخل الإجمالي).

(١) كاظم السعيد ، ميزانية الدولة، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق ، بغداد ، مطبعة الزهراء ، ١٩٦٩ ، ص ١١.

(٢) عبد العال الصكبان ، المصدر السابق ، ص ١١-١٢.

(٣) زينب كريم سوادي ، المصدر السابق ، ص ٥٦.

ومن المعلوم لدينا أن الأصل في هذه الإجازة أن تكون من قبل ممثلي الشعب، وفي حالات استثنائية. تخول بعض الجهات مؤقتاً سلطات تشريعية ومن ضمنها إقرار الموازنة. والإجازة تعد من أهم خصائص الموازنة العامة. إذ أن مجرد إعداد وثيقة الموازنة من أجل تحصيل الإيرادات وصرف النفقات لا يجعلها ملزمة . لا لوزارة المالية ولا لمرافق الدولة الأخرى، ما لم تكتسب هذه الوثيقة صفة المشروعية التي لا تأتي إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها وإلا ستبقى مجرد مقترحات غير قابلة للتنفيذ على أرض الواقع^(١) .

إن هذه الإجازة يمكن أن توصف بأنها إجازة مسبقة. أي أن مرافق الدولة من بينها وزارة المالية لا يمكنها مبدئياً أن تتفق المال قبل أستحصلها على إذن من البرلمان بالإنفاق . وكذلك تتصف بأنها محدودة الأجل، أي أنها تصبح عديمة المفعول عند انقضاء هذا الأجل وهو السنة في أغلب الأحيان. وأخيراً أنها إجازة محدودة من حيث مداها وشمولها، أي أنها تحتم على الحكومة، أن لا تحصل سوى الواردات التي جرى بيانها في الموازنة وأن لا تتجاوز إنفاق الاعتمادات المحددة فيها^(٢) .

ويلاحظ أن إجازة السلطة التشريعية تنصرف إلى كل من الإيرادات والنفقات التي تحويها وثيقة الموازنة غير أن مضمون الإجازة يختلف في كل منهما فالإجازة بالنسبة إلى النفقات تعطي للحكومة الحق للقيام بإنفاق المبالغ ذاتها أو بأقل منها أو عدم القيام بها . أما الإجازة بالنسبة للإيرادات فلا تمنح للحكومة، أي خيار في تحصيلها أو عدم تحصيلها فهي واجبة التحصيل وفقاً لنصوص القوانين المقررة^(٣) .

وخلاصة القول أن إجازة الإنفاق تختلف عن إجازة الإيرادات بما يلي :

١ - إن إجازة الإنفاق تعني إمكانية استعمال الاعتماد المدرج في الموازنة العامة دون أن يتحتم إنفاقه.

٢ - إن إجازة الإنفاق لا يمكن أن تتعدى قيمة الاعتمادات المرصودة والمصدقة من السلطة التشريعية في حين أن إجازة الإيراد تسمح بإمكانية تجاوز أرقام الواردات المقدرة في الموازنة العامة.

(١) محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة والتشريع المالي ، عمان ، الدار العلمية الدولية للطباعة، ٢٠٠٨، ص ٢٦٦.

(٢) عصام بشور ، المالية العامة والتشريع المالي ، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦، ص ٤١٥.

(٣) محمد جمال ذنبيات، المصدر السابق، ٢٥٦.

٣- إن مصطلح (الإجازة) ينطبق تماما على النفقات لان مرافق الدولة ومؤسساتها في الأصل حرة في أنفاقها أو من عدمه، ضمن حدود المصلحة العامة، ولكنه لا ينطبق على الواردات كل الانطباق، لان مرافق الدولة مجبرة على جبايتها تحت طائلة العقوبات بالنسبة للموظفين الموكلين بذلك. مما يتجاوز مفهوم الإجازة^(١) .

إن معظم الدساتير وقوانين الدول نصت على حق السلطة التشريعية بأجازة مشروع الموازنة، فمن ذلك على سبيل المثال الدستور الأردني النافذ لسنة ١٩٥٢ الذي ورد فيه بأن (يقدم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور)^(٢) .

أما الدستور السوري النافذ لسنة ١٩٧٢ فقد نص بأن (يقدم الرئيس أقسام الموازنة على مجلس الشعب لمناقشتها قسما قسما والاقتراع على أبوابها بابا)^(٣) .

والأمر كذلك بالنسبة للدستور اللبناني النافذ لسنة ١٩٢٧ فقد نص بأن (لمجلس النواب أن يقترح على الموازنة بندا " بندا ")^(٤) .

والحال مشابه بالنسبة للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد أشار في إحدى مواده، إلى أن يرسل مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب للموافقة عليه^(٥) .

من خلال النصوص المتقدمة نجد أن الموازنة العامة هي تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها المعتمدة من السلطة التشريعية فهي إجازة للحكومة في القيام بوظائفها المختلفة وتنفيذ خططها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(١) عصام بشور، المصدر السابق، ص٤١٦ .

(٢) الفقرة (١) المادة (١١٢) من الدستور الاردني الصادر في سنة ١٩٥٢ .

(٣) المادة (٣٠) من الدستور السوري الصادر في ١٩٧٢/٣/٣ .

(٤) المادة (٨٣) من الدستور اللبناني الصادر في ١٩٢٧/١٢/٣٠ .

(٥) ينظر على سبيل المثال ، الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ الحالي التي نصت بأن (يعد مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للموازنة العامة

تمهيد وتقسيم :

لم تعد الموازنة العامة مجرد تقدير حسابي تقوم به وزارات الدولة والدوائر التابعة لها فحسب، بل أصبح لها شأن قانوني. إذ تصدر على شكل وثيقة قانونية معتمدة من السلطة التشريعية. كما أنها تتضمن قواعد قانونية تتعلق بجباية الضرائب ودفع المصروفات^(١) ، ولمعرفة طبيعة الموازنة من الناحية القانونية يمكن طرح التساؤلات التالية :

أولاً: هل الموازنة العامة عمل قانوني نتيجة إقرارها ومصادقتها من السلطة التشريعية؟
ثانياً: هل الموازنة العامة عمل إداري نتيجة إعدادها وتحضيرها من السلطة التنفيذية؟
ثالثاً: هل الموازنة العامة عمل قانوني من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية؟

تقتضي الإجابة عن هذه التساؤلات توزيع هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة وبالشكل التالي.

المطلب الأول: الموازنة العامة قانون.

المطلب الثاني: الموازنة العامة عمل إداري.

المطلب الثالث: الموازنة العامة قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية.

المطلب الأول

الموازنة العامة قانون

يرى أنصار هذا الاتجاه، أن الموازنة العامة تعتبر قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية. فمن الناحية الشكلية يرى أصحاب هذا الرأي أن الموازنة قانون لاتخاذها الصفة الشكلية للقانون وذلك لان قراءتها قراءة أولى وثانية مناقشتها وتصديقها وصدورها من البرلمان على شكل قانون، يعني أن الموازنة العامة تمر بالمراحل نفسها التي يمر بها أي قانون آخر.

(١) سيروان عدنان الزهاوي ، المصدر السابق ، ص ٣٢

أما من الناحية الموضوعية فإن الموازنة العامة تشتمل على أحكام قانونية سواء أعلق الأمر بالضرائب أم بباقي الإيرادات أو بالنفقات العامة، فالموازنة تحتوي على أحكام منظمة لنشاط الدولة خلال السنة المالية، فضلا عن ذلك أن الموازنة في مجموعها تمثل برنامجا لأوجه نشاط الدولة في السنة القادمة.

وكذلك فإنها تملي على الإدارات والمؤسسات الحكومية أن تستعمل الإنفاق المأذون لها به في الوجه المخصص له.

ولا يجوز للحكومة أن تستخدم الاعتمادات المقررة في الموازنة لأكثر من سنة مالية واحدة ذلك لان الأصل أن هذه الاعتمادات تسقط إذا لم تستخدم في السنة التي خصصت لها. علاوة على ذلك ، لا يجوز للحكومة الارتباط بنفقة لا يوجد اعتماد مقرر لها في الموازنة^(١)، أو خصص للنفقة اعتماد إلا انه نفذ بسبب استعماله (ويكفي هذا لعددها قانونا بمعنى الكلمة)^(٢) .

إن هذا الاتجاه يؤيده الفقه المصري معللا تأييده بالقول "..... إن وظيفة البرلمان هي مالية في الأصل، بل أن الوظيفة المالية هي اسبق من الاختصاص التشريعي....."^(٣) .

وقد وجهت لهذا الرأي انتقادات عدة منها :

١ - إنه يركز على صفة الهيئة التي تصادق على الموازنة من دون النظر إلى مضمونها. فالقانون لا ينفصل شكله عن مضمونه، إذ أن كل ما يصدر عن السلطة التشريعية لا يشكل بالضرورة عملا تشريعيا لأنها تمارس إلى جانب القوانين أعمالا إدارية بطبيعتها فتصديق الموازنة من أعلى سلطة يعود لأهميتها وطبيعتها الخاصة المتعلقة ببرامج الدولة وسياستها المالية.

٢ - إن هذا الاتجاه منتقد لما يرمي من فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية فصلا مطلقا في حين أن هذا الفصل المطلق قد تم التخلي عنه في اغلب الأنظمة السياسية بفعل تداخل اختصاص السلطتين و وظائفهما^(٤) .

(١) د.حيدر وهاب ،المصدر السابق ،ص ٧.

(٢) كاظم السعيد ،المصدر السابق ،ص ٢٩.

(٣) رأي د.السيد صبري ،أشار إليه د.سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، القاهرة، دار الفكر العربي، بدون ذكر سنة النشر، ص ٤٩٤.

(٤) أعاد علي حمود ، موجز في المالية والتشريع المالي ،بغداد، مطبعة بيت الحكمة ، ١٩٨٩، ص ١٠٣ .

المطلب الثاني

الموازنة العامة عمل إداري

قال بهذا الرأي الفقيه (جيز) إذ يرى أن الموازنة العامة، عمل إداري بحت يعرض على البرلمان لأهميته الخاصة . وحجته في ذلك هو أن القانون بالمعنى الفني الدقيق يجب أن يشتمل على قواعد عامة منظمة وملزمة ، في حين أن الموازنة ليست سوى تقديرات احتمالية للإيرادات والنفقات التي تطلبها المرافق العامة وفقا للقوانين السارية. فالموازنة في حقيقتها لا تخرج عن كونها عملا إداريا اشترط الدستور عرضه على البرلمان نظرا لأهميته الخاصة ، وعرضه على البرلمان لا يكسبه من صفات القانون شيئا .

ويضيف (جيز) إلى أن الجانب الإيرادي من الموازنة هو مجرد تقدير لإيرادات يتوقع الحصول عليها أما كيفية حصول الدولة عليها وعلى ما تستند تلك الإيرادات فتكون موضع تنظيم قوانين أخرى ، لا علاقة لها بوثيقة الموازنة ، وحتى لو كان في تشريع الدولة ما يلزم موظفيها بضرورة الحصول على الإجازة السنوية من البرلمان قبل مباشرة اختصاصاتهم التي يتلقونها من القوانين التي تنظم الإيرادات العامة المباشرة فإن إجازة البرلمان لا تعدو أن تكون وفاء بالشرط ، أي انه عمل شرطي يدخل في فصيلة الأعمال الإدارية وليس في نطاق مفهوم القانون الذي يشترط فيه أن يحتوي على قواعد عامة مجردة^(١) .

أما بخصوص النفقات العامة فيفرق جيز بين فرضين : الأول أن يجعل المشرع من الموازنة العامة شرطا أساسيا لا يستطيع الموظفون الإداريون استعمال اختصاصاتهم في ترتيب الديون في ذمة الدولة إلا بعد تحققه . وفي هذه الحالة تكون الموازنة عملا شرطيا والثاني : أن لا يجعل المشرع من الموازنة شرطا أساسيا لا يملك الموظفون سلطة الالتزام بالنفقة بدونه ، وفي هذه الحالة تكون الموازنة مجرد عمل إداري ينصب على تقديرات حسابية لما يتوقع أنفاقه في السنة المقبلة^(٢) .

لقد سائر الفقيه جيز جانب من الفقه في مصر بقوله "إن الميزانية ليست قانونا من الناحية الموضوعية ، غير أن التقاليد الدستورية قد استقرت على أن تظهر في شكل قانون"^(٣) .

(١) كاظم السعيد، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٢) عبد العال الصكبان، المصدر السابق، ص ١٠٧.

(٣) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في العقود الإدارية، القاهرة ، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٨٤، ص ٣٨٢.

المطلب الثالث

الموازنة العامة قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري

من الناحية الموضوعية

نادى بهذا الرأي العميد (ديجي) . إذ يرى أن الموازنة هي عمل إداري من جانب وعمل قانوني من جانب آخر^(١) . إذ برأيه يأخذ جدول النفقات والإيرادات الصفة التشريعية من القانون الذي يجيزه. غير أنه يفرق بين قانون الموازنة والموازنة نفسها ، فتتولى وزارة المالية، تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها وعند موافقتها على بنودها يصدر بها قانون يعرف بقانون، تشريع أو اعتماد الموازنة .

إن قانون اعتماد الموازنة يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، نظراً لصدوره من السلطة التشريعية ، أما من حيث الموضوع فلا يعدو أن يكون عملاً إدارياً لأنه مجرد من القواعد العامة ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية المفعول . ذلك لأن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قواعد سابقة ومن أجل ممارسة الحكومة هذه السلطات لا بد لها من الحصول على إجازة من البرلمان لتنفيذ التقديرات الواردة في جدول الموازنة السابقة^(٢) .

وقد تستغل وزارة المالية، فرصة تقديم مشروع الموازنة للسلطة التشريعية لاعتماده ، فتضيف له تشريعات حقيقية كقوانين فرض ضرائب جديدة وفي هذه الحالة فإن قانون الموازنة هو قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية ، أما القوانين الملحقه فهي قوانين شكلاً وموضوعاً^(٣) .

وقد سبق للقضاء الإداري في مصر أن ذهب هذا المذهب في تكييفه للموازنة العامة ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري قررت فيه (أما الأعمال الإدارية التي يصدرها البرلمان في صورة قوانين ومنها قانون ربط الميزانية ، فترى المحكمة الأخذ بالرأي الذي يأخذ بالمعيار

(١) كاظم السعيد، المصدر السابق، ص ٢٩ .

(٢) سيروان عدنان الزهاوي، المصدر السابق، ص ٣٥ .

(٣) أعاد علي حمود، المصدر السابق، ص ١٢١ .

الشكلي ، وبمقتضى ذلك أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القوانين العادية ، ومن ثم لا يقبل الطعن فيها (١) .

وهذا الاتجاه لا يخلو من الانتقاد حيث يرى البعض أن هذا الاتجاه يجزئ محتويات الموازنة العامة بجعلها قانونا تارة وعملا إداريا تارة أخرى مع أن الموازنة العامة هي وحدة لا تتجزأ فإقرارها من البرلمان يتم على جانبي الإيرادات والنفقات معا طبقا لمبدأ ثابت في الموازنة العامة وهو مبدأ وحدة الموازنة العامة (٢) .

ومن جانبنا يمكن القول أن الرأي الذي يجد في الموازنة العامة قانونا كغيره من القوانين قد اعتمد المعيار الشكلي بصورة مجردة في إضافته الصفة القانونية عليها. أما الرأي الذي جردها من تلك الصفة جاعلا منها عمل إداري كسائر ما تقوم به الإدارة من أعمال فإنه قد اعتمد المعيار الموضوعي بصورة مجردة أيضا (٣) . لذلك اعتمد أكثرية الكتاب والتشريع المالي الرأي الثالث . وذلك بأن الموازنة العامة عمل إداري موضوعا وهي بمثابة القانون من الناحية الشكلية ، خاصة وإن تصديقها من المجالس النيابية يأخذ تصديق القوانين العادية أي أن أوضاع الشكل وإجراءات التصديق واحدة في كلا الحالتين (٤) .

ونحن نؤيد هذا الرأي فالموازنة العامة تعد قانونا" من حيث الشكل فقط . لأنها تمر بمراحل صياغة القانون العادي نفسها ، فضلا عن أن اغلب الدساتير تعطي اختصاص إقرارها للسلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع. فهي لا تحتوي على قواعد عامة مجردة فهي في الواقع أعمالا إدارية . تهتم بتحصيل الإيرادات وإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة وغايتها الأساسية إدارة المصالح العامة طبقا للقوانين المعمول بها .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ٢٧ إبريل سنة ١٩٥٢. أشار إليه د. احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، بدون ذكر مكان النشر، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٥٨٦. أشار إليه د. حيدر وهاب، المصدر السابق، هامش رقم (٣٣).

(٢) أعاد علي حمود ، المصدر السابق ، ص ١٢٢.

(٣) لاشك في أن كل قانون يصدر من السلطة التشريعية يكون عادة مسبقا بأعمال تحضيرية كالمناقشات والدراسات حول الموضوع الذي سيصدر القانون بشأنه، لذلك يمكن تشبيه مرحلة إعداد الموازنة بالأعمال التحضيرية التي تسبق صدور قانون الموازنة، أشارت إليه ، زينب كريم سوادي ، المصدر السابق، ص ٧٢.

(٤) كاظم السعيد ، المصدر السابق ، ص ٣٠.

الفصل الثاني

دور وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة

سوف نعكف هي هذا الفصل على البحث في مراحل إعداد الموازنة العامة ونحاول بيان دور وزارة المالية في كل مرحلة من هذه المراحل إذ تقوم وزارة المالية الاتحادية بإجراء دراسة مستقيضة للأوضاع المالية والاقتصادية للدولة قبل إصدار تعليماتها لوزارات الدولة كافة، وتشاركها في هذه الدراسة وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي^(١)، إذ يتم إعداد تقرير عما يتوقع الحصول عليه من إيرادات، وما يتوقع صرفه من نفقات خلال السنة القادمة. وتقدم هذه الدراسة إلى مجلس الوزراء لتحديد الإطار العام والخطوط العريضة للموازنة العامة، عندها تقوم وزارة المالية بإصدار إعمام إلى الوزارات كافة، إذ يسمى هذا الإعمام (المنشور السنوي). الذي يمكن أن يعرف بأنه الإعمام الذي تصدره وزارة المالية سنوياً، وتوجهه إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة للبدء في إعداد موازنتها للعام المقبل، فهو يعد بهذا المعنى إشارة البدء في تحضير الموازنة بالنسبة للحكومة. وإشعار من الحكومة للوزارات للبدء في إعداد مقترحات موازنتها التقديرية من نفقات وإيرادات للعام المقبل^(٢). لذلك سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين وكما التقسيم الآتي:-

المبحث الأول : مرحلة إعداد الموازنة العامة في وزارات الدولة.

المبحث الثاني :مرحلة تحضير الموازنة في وزارة المالية.

(١) نصت المادة (٢) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ بأن (...ولوزير المالية ان يتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي حول الأولويات وتخمينات إجمالي التمويل وإجراءات إعداد خطة رأس المال وتضمينات الموازنة الجارية...).

(٢) على سبيل المثال يطلق في العراق مصطلح (إعمام)، على إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية للدولة لسنة/٢٠١٢.

المبحث الاول

مرحلة إعداد الموازنة العامة في وزارات الدولة

إن إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية في وزارات الدولة يكون على مستويين^(١) .
المستوى الأول:- إعداد التقديرات على مستوى دائرة. إذ يتم تشكيل لجنة على مستوى كل دائرة ضمن الوزارة. أو الدائرة غير المرتبطة بوزارة. برئاسة رئيس الدائرة، وعضوية مدير الحسابات ،ومدير التدقيق، ومدير الأفراد ومسؤولي الوحدات الإدارية، تتولى إعداد تقديرات الموازنة على مستوى دائرة. على أن يقوم مدير التدقيق. بتدقيق الموازنات لضمان سلامتها. عندها ترسل التقديرات إلى الوزارة المعنية.

أما المستوى الثاني :- فيتمثل في إعداد التقديرات على مستوى وزارة. حيث تقوم الوزارة بتشكيل لجنة عليا في مركز الوزارة. برئاسة وكيل الوزارة، أو رئيس الدائرة بأشراف الوزير المختص، تتولى دراسة تقديرات الموازنة المقترحة التي تعدها الدوائر والتشكيلات التابعة للوزارة وفق ضوابط وأسس إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية وإعداد موازنة على مستوى كل دائرة(قسم) إضافة إلى موازنة إجمالية على مستوى وزارة (باب) وتكون مسؤولة عن مناقشة تقديرات الموازنة الاتحادية.

إن إعداد الموازنة في وزارات الدولة يخضع إلى مبدئين رئيسيين هما^(٢) .
المبدأ الأول:- أن كل وحدة إدارية أدرى من غيرها، في تقدير نفقاتها للسنة المالية المقبلة. ويظهر ذلك في اشتراك عدد كبير من الموظفين، يمثلون عدداً من الوحدات الإدارية. إذ تقوم كل وحدة إدارية بتقدير نفقاتها. وذلك لكي يكون التقدير قريباً من الواقع ويعكس احتياجات الوحدة الإدارية الحقيقية.

المبدأ الثاني:- يشير إلى ضرورة التنسيق بين مشاريع موازنات الوحدات الإدارية المختلفة ليتم التوصل إلى مشروع موازنة موحد لكل وزارة. وتظهر ضرورة التنسيق عندما تغالي بعض الوحدات الإدارية في طلب الاعتمادات لبرامجها ومشاريعها المختلفة مما يستدعي التنسيق للقضاء على الازدواجية والمبالغة في الطلبات^(٣) .

(١) أخذت المعلومة بطريق الاستفسار من مدير عام دائرة الموازنة في وزارة المالية الاتحادية ، جمهورية

العراق بتاريخ ٢٠١٢/٧/٥

(٢) يوسف شباط ،المصدر السابق، ص ١٣٩.

(٣) فوزي عطوي ، المصدر السابق، ص ٣٩٢.

ونستطيع القول بأن تقدير النفقات العامة تشترك فيه جميع وزارات الدولة ودوائرها التابعة لها أما تقدير الإيرادات فهو مرتبط بشكل أساسي بوزارات محددة وإدارات نشأت بشكل خاص لهذا الغرض كالهيئة العامة للضرائب و وزارة النفط و وزارة التجارة ، أما وزارات الدولة الخدمية فتتفرد وزارة المالية بتقدير إيراداتها كوزارة الصحة و وزارة التربية وغيرها من الوزارات الخدمية^(١) .

وبعد أن تنتهي كل وحدة إدارية في وزارات الدولة من تقدير احتياجاتها تقوم وحدة المحاسبة (قسم أو دائرة أو مصلحة أو مديرية) بتوحيد تلك التقديرات، على هيئة مشروع واحد، فترفعه إلى وزارة المالية مرفقة معه المستندات والإيضاحات اللازمة^(٢) .

لقد عالجت قوانين عدة مرحلة اعداد الموازنات في وزارات الدولة. فمثلا قانون المحاسبة العمومية اللبناني اوجب (كل وزير أن يضع قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعا بنفقات وزارته ويرسله إلى وزارة المالية.....)^(٣) .

أما قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي النافذ رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ فبين انه (في شهر تموز من كل عام تقوم وحدات الإنفاق بتقديم طلبات إلى وزارة المالية لغرض تخصيص الأموال.و تقدم أيضا نسخا من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الميزانية إلى وزير التخطيط والتعاون الإنمائي)^(٤) .

إننا نجد ثمة تناقض بين المدة المحددة في قانون الإدارة المالية العراقي والمنشور السنوي الصادر من وزارة المالية إذ أن المنشور السنوي يحدد بأن مشاريع الموازنات للوزارات تقدم لوزارة المالية في شهر حزيران، أما قانون الإدارة المالية والدين العام يحدد بأن تقدم الوزارات مشاريع موازناتها في شهر تموز وهذا تناقض ينبغي علاجه لأزالته .

وبعد ذلك ترسل الوزارة المعنية مشروع موازنتها إلى وزارة المالية مرفقه معه وتقريراً يشرح فيه الوزير الفروقات الحاصلة بين التقديرات الحالية والموازنة السابقة والأسباب الموجبة لها لتبدأ بعد ذلك مرحلة تحضير الموازنة في وزارة المالية.

(١) أخذت المعلومة بطريق الاستفسار من مدير عام دائرة الموازنة في وزارة المالية الاتحادية، جمهورية العراق بتاريخ ٢٠١٢/٧/٥ .

(٢) عبد اللطيف قطيش، المصدر السابق، ص ١٤٢ .

(٣) المادة (٣) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر ١٩٦٣/١٢/٣ .

(٤) المادة (٤) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ .

والجدير بالذكر أن وزارة المالية في هذا المجال كأية وزارة أخرى تعمل على إعداد مشروع موازنتها وتحيله إلى دائرة الموازنة . التي بدورها تقوم بتجميع مشروع الموازنة الخاص بوزارة المالية مع باقي مشاريع موازنات الوزارات الأخرى، وبالتالي تجري توحيدها في صيغة مشروع موازنة واحدة^(١) .

المبحث الثاني

مرحلة تحضير الموازنة في وزارة المالية

إن وزارة المالية تقوم أسوة بباقي الوزارات بإعداد مشروع موازنتها لتقدمها بعد ذلك إلى دائرة الموازنة وحسب المدة المحدد في المنشور السنوي. وبعد أن تقوم الوزارات المعنية ومؤسساتها بإرسال طلباتها إلى الدائرة المذكورة ، تبدأ وزارة المالية بالمرحلة الثانية وهي مرحلة تحضير مشروع الموازنة العامة .

ومن أجل الإحاطة أكثر بدور وزارة المالية في تحضير الموازنة العامة. فإننا سنتناول مبررات اختصاص الوزارة المذكورة في تحضير مشروع الموازنة والإجراءات التي تتبعها في التحضير والمشاكل التي تواجهها عند قيامها بهذه المهمة وهذا ما سنتقف عليه في البيان التالي:

أولاً: مبررات اختصاص وزارة المالية في تحضير مشروع الموازنة.

يذهب الفقه المالي إلى إعطاء مهمة تحضير الموازنة إلى وزارة المالية نتيجة مبررات عدة أهمها:-

١- إن وزارة المالية هي الوزارة الوحيدة عن باقي وزارات الدولة ليس لديها مصلحة في زيادة النفقات العامة ، كما أنها مسؤولة عن جباية موارد الدولة وبالتالي يصبح من الضروري إن تعهد إليها مسؤولية تحضير الموازنة كي تتمكن من تحقيق التوازن الأمثل بين إيرادات للدولة ونفقاتها .

٢- إن انفراد وزارة المالية بتحضير الموازنة، لا يعني لها الأفضلية عن غيرها من الوزارات، وإنما يعني أن الناحية التنظيمية تتطلب أن يعهد إلى جهة واحدة مسؤولية تحضير الموازنة حتى يأتي هذا العمل منسجماً موحداً بلا تضارب على خلاف الحال لو أن الأمر قد عهد إلى أكثر من جهة.

(١) سيروان عدنان الزهاوي ، المصدر السابق، ص ٥٦

٣- إن الوزارة المذكورة هي الجهة المختصة بتنفيذ الموازنة. وهي المسؤولة عن نتائج التنفيذ وعلى هذا الأساس فإن من المنطوق أن يترك لها تحضير الموازنة الذي يضمن تحقيق التناظر بين أجزاء الموازنة، وتوجيه النفقات والإيرادات لغرض واحد هو تحقيق التوازن بينهما، على خلاف لو أعطي تحضير الموازنة إلى عدة وزارات، وذلك لاختلاف الآراء وقلة الخبرات الفنية اللازمة لتحضير الموازنة^(١).

ثانياً: إجراءات تحضير الموازنة العامة في وزارة المالية .

بعد أن تتسلم وزارة المالية في أغلب الدول ومنها العراق، مشاريع موازنات الوزارات. تقوم دائرة الموازنة في الوزارة المذكورة، باتخاذ بعض الإجراءات الشكلية والموضوعية قبل توليها مناقشة تلك المشروعات^(٢) إذ تقوم بتحديد تاريخ مناقشة لكل وزارة أو دائرة غير مرتبطة بوزارة وفق جدول زمني محدد من أجل إحضار أوليات هذه المشروعات، بعد ذلك تقوم دائرة الموازنة، بتبليغ الوزارات بتاريخ مناقشة مشروع موازنتها. فضلاً عن قيامها بتحديد مسؤوليات تدقيق ومراجعة المشروعات المقدمة وذلك بتشكيل لجان من الموظفين من حاملي الشهادة الأولية في الإدارة والاقتصاد، ومن المختصين بشؤون الموازنة توزع عليهم الأعمال المتعلقة بدراسة تقديرات مشروع موازنات الوزارات ويكون التوزيع على أساس مشروعات موازنة وزارة والدائرة التابعة لها أو وزارة وهيئة عامة^(٣). كما ويعتبر وزير المالية هو صاحب الاختصاص الأصيل في مناقشة مشروعات الموازنة المقدمة من الوزارات، وقد يقوم الوزير بتفويض اختصاصه هذا إلى كبار المسؤولين في وزارته (كأن يكون وكيل الوزير) أو مدير دائرة الموازنة^(٤).

(١) د. عادل فليح العلي، المصدر السابق، ص ٣٥٦ .

(٢) آليات إعداد الموازنة العامة وإقرارها وتنفيذها ومراقبته تنفيذها، أوراق عمل الندوة البرلمانية التي أعدت من قبل المعهد الديمقراطي الوطني الدولي، بيروت، كانون الأول، ٢٠٠٣، ص ٢٨-٢٩. أشار إليه، سيروان عدنان الزهاوي، المصدر السابق، ص ٥٥.

(٣) أخذت المعلومة عن طريق الاستفسار من مدير عام دائرة الموازنة، وزارة المالية، جمهورية العراق، بتاريخ ٢٠١٢/٨/٥ ..

(٤) تنص المادة (٣) من قانون وزارة المالية الاتحادي رقم (٩٢) في ١٣/٨/١٩٨١ بأن (وزير المالية هو الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن أعمالها وتصدر باسمه القرارات والأوامر والتعليمات... وله أن يخول ما يراه من الصلاحيات إلى وكيل الوزارة أو أي من موظفيها).

إن دائرة الموازنة تناقش مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات ، مع ممثلي تلك الوزارات فإذا حققت دائرة الموازنة أثناء المناقشة التوازن بين جانبي الموازنة فإنها ترفع تقريراً إلى وزير المالية تمهيداً لعرضه على مجلس الوزراء، أما إذا لم تحقق التوازن بين أجزاء الموازنة أو عدم تحقيق التقايم بين الوزارات، عندها يتولى وزير المالية بنفسه عقد اجتماعات مع زملائه الوزراء للوصول إلى الحل الذي يؤمن تخفيض بعض الاعتمادات التي يطلبونها. أو إلغاء بعضها الآخر^(١) .

فإذا لم ينجح وزير المالية في هذه المهمة. فإنه يضطر إلى عرض الخلاف على مجلس الوزراء، ليتخذ قراراً نهائياً في شأن التخفيض أو الإلغاء .

ففي فرنسا مثلاً ليس لوزارة المالية أي حق قانوني بإلزام الوزارات الأخرى بإجراء تخفيض في النفقات التي تقدمها، ففي حال حصول اختلاف في وجهات النظر بين الوزارات و وزارة المالية فإنه يحال إلى مجلس الوزراء للفصل فيه، إذ أن النظام المعمول في فرنسا مبني على مبدأ المسؤولية التضامنية .

بينما في انكلترا نجد أن وزارة المالية تمتلك صلاحيات واسعة في تعديل تقديرات النفقات العامة المقدمة من الوزارات. فهي مسؤولة فعلاً عن الشؤون المالية الصرفة، فلها حق قبول أو رفض التقديرات المقدمة من الوزارات المختلفة. باستثناء اعتمادات الحربية والبحرية فهي لا تستطيع قبولها أو رفضها إلا بموافقة مجلس الوزراء .

أما المشرع العراقي. فإنه فضل الأخذ بالاتجاه الفرنسي عندما منح لوزارة المالية صلاحية تعديل الاقتراحات المقدمة من قبل الوزارات حول النفقات العامة ولكن، هذه التعديلات لا تكون نهائية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء على مشروع الموازنة^(٢) .

(١) تنص المادة (٤) القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٥ بأن (خلال شهر تموز تقوم وحدات الإنفاق بتقديم تقديرات الموازنة لوزير المالية لغرض تخصيص الأموال ولوزير المالية أن يحدد النفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الإنفاق المتعلقة بالميزانية، إضافة إلى أي مبلغ يدخل في احتياط الطوارئ).

(٢) نصت المادة (٦) القسم السادس من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على (الوزير المالية إعداد مقترح يقدم إلى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال مناقشات مشروع الموازنة الفدرالية بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الإنفاق، على وزير المالية أن يأخذ بعين الاعتبار تلك الخلافات وعليه أن يقترح حلاً بشأن مشروع الموازنة الفدرالية السنوية ويجوز لمجلس الوزراء وفي حدود الإجمالي المتفق أن يعدل التخصيصات حسب

وبالنتيجة يكون مجلس الوزراء المرجع الرئيس في البت في نقاط الخلاف بين وزارة المالية والوزارات الأخرى بالتفاهم وإلا بالتصويت ويعدل ما يلزم تعديله، ثم يناقش المشروع ككل وتتم الموافقة عليه قبل أن يقدم إلى السلطة التشريعية. و في كل الأحوال يجب على وزارة المالية تحضير مشروع الموازنة الاتحادية وتقديمه إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول، من كل عام لغرض الموافقة عليه ومن ثم إحالته إلى مجلس النواب العراقي في العاشر من تشرين الأول لغرض إقراره^(١).

ثالثاً: المشاكل التي تواجه وزارة المالية عند تحضير مشروع الموازنة العامة.

إن إعداد الموازنات العامة في الدول جميعاً ومنها العراق، يشمل ثلاثة نشاطات وهي تقدير النفقات وتقدير الإيرادات ثم محاولة خلق التوازن بينهما، وهذا العمل يتخلله الكثير من المشكلات ويمكن أن نلخصها فيما يأتي:

١ - حادثة بعض الموظفين المختصين بإعداد الموازنة وعدم تمتعهم بالخبرة والدراية الكافية ففي ظل التغيرات التي حصلت في العراق^(٢) بعد عام ٢٠٠٣ وخروج أعداد من الموظفين القدامى ودخول آخرين في مجال الوظيفة العامة كان من نتائجه أن يتولى عملية وضع تقديرات الموازنة موظفو ذوو خبرة متواضعة في هذا المجال، فما كان منهم إلا أن يبالغوا في التقديرات العامة للحصول على اعتمادات تكفي للنهوض بمهام الوظيفة^(٣).

٢ - عدم ثقة موظفي دائرة الموازنة في وزارة المالية، في تقديرات الوزارات والدوائر التابعة لها لاحتياجاتها بسبب وجود اعتقاد لديهم بأن بعض الوزارات تميل إلى المبالغة في تقديراتها وعدم المبالاة عند إعداد مشاريع موازنتها.

٣ - إلى جانب كل ما ذكر نجد أن عدم كفاءة الجهاز الضريبي وعدم قدرته على تحصيل الإيرادات العامة بالمقايير والنسب الحقيقية وعدم القدرة على تنمية الموارد لتغطية

أولوياتهم الجماعية وأي زيادة على الحد الإجمالي للأنفاء لا بد أن يستند إلى اقتراح مقدم من وزير المالية ومصادق من مجلس الوزراء).

(١) نصت المادة (٧) من القانون المذكور بأن (في شهر أيلول من كل سنة يقوم وزير المالية بأعداد مشروع الموازنة الفدرالية ويقدمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ثم يقدم الموازنة في ١٠ / تشرين الأول إلى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة)

(٢) زينب كريم سوادي ، المصدر السابق، ص ٣١٩.

(٣) أخذت المعلومة عن طريق الاستفسار من مدير عام دائرة الموازنة العامة ، وزارة المالية الاتحادية، جمهورية العراق، بتاريخ، ١٤/٧/٢٠١٢.

الاحتياجات المتزايدة إضافة إلى عدم حيادية مخمني الضرائب والفساد الإداري تجعل من عملية إعداد الموازنة غاية في الصعوبة^(١) .

٤- عدم كفاية المدة المخصصة لدراسة موازنات الوزارات المختلفة، إذ لا يتيح قصر مدة الدراسة الفرصة الكافية لوزارة المالية للاطلاع بشكل تفصيلي على ما تقدمه الوزارات من وثائق لمشاريع الموازنات للسنة القادمة.

٥- عدم التزام الوزارات بمدد تقديم مشروعات الموازنات وتأخرها في إرسالها إلى دائرة الموازنة في وزارة المالية لدراستها في الموعد المحدد.

٦- قدم نماذج الاستثمارات المعدة لتقدير النفقات والإيرادات، فضلاً عن عدم استخدام وسائل اتصال حديثة بين الوزارات والاعتماد على الأسلوب اليدوي في ملئ الاستثمارات وإرسالها إلى وزارة المالية.

(١) أخذت المعلومة عن طريق الاستفسار من مدير عام دائرة الموازنة العامة، وزارة المالية الاتحادية، جمهورية العراق، بتاريخ ٢٠٠١٢/٨/٥.

الخاتمة

بعد ان بحثنا سابقا في موضوع دور وزارة المالية في مر احل الموازنة العامة للدولة لمجموعة من الدول العربية والأجنبية . فقد توصلنا في بحثنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات نقف عليها في البيان الآتي :

الاستنتاجات :

اولا- توصلنا في بحثنا .أن للموازنة العامة للدولة تعريفات عدة وذلك حسب وجهة نظرة الكتاب . ففي الحين ركز البعض على الجانب المالي .ركز البعض الآخر على الجانب القانوني . ونرى أن البعض الآخر جمع بين الجانبين (المالي و القانوني) .فالموازنة ما هي إلا تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها في مدة محددة تقدر عادة بسنة واحدة. فهي أرقام تقديرية تعبر عما تعترزم الدولة إنفاقه عن أهدافها وما تتوقع تحصيلها في مختلف مواردها خلال المدة المنوه عنها وبعبارة أدق تعتبر الموازنة العامة خطة عمل الدولة المستقبلية يعبر عنها بالأرقام

ثانيا- إن تفصيل مصطلح الموازنة بدلا عن الميزانية يرجع الى ان المصطلح الأخير يدخل في نطاق القانون الخاص فهو يعبر عن مقدار الإيرادات التي حصلت عليها فعلا الأشخاص الخاصة والنفقات التي صرفتها في السنة المالية المنصرمة.فهي كشف المركز المالي للشركة والأشخاص القانونية الخاصة الأخرى . أما مصطلح الموازنة فإنه يتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام المقبل ، بالإضافة إلى إن المشرع العراقي قد فضل استخدام اصطلاح الموازنة بدليل تكرار اصطلاح الموازنة في دستور ٢٠٠٥ عدت مرات.

ثالثا - توصلنا من خلال بحثنا إلى أن الموازنة العامة للدول هي عمل قانوني من حيث الشكل فقط بخلاف الكتاب الذين يرون إلى أن الموازنة عمل إداري . وبخلاف اغلب الكتاب الذين يرون بأن الموازنة عمل قانوني - إداري وقد قدمنا لدعم رأينا أسانيد و أدلة وذلك لمروورها بنفس إجراءات صياغة القانون العادي فهي بالواقع أعمال إدارية تشترك الوزارات في إعدادها وتصدر في صيغة قرارات بالتحصيل والإنفاق.

رابعا- استنتجنا من خلال البحث بأن السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية هي الأقدر والأجدر من السلطة التشريعية.على تقدير النفقات اللازمة للوزارات وتقدير الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها وذلك لعدم خضوعها إلى تيارات المصالح الخاصة. وهي الجهة الوحيدة من بين السلطة التنفيذية التي تقوم بالدور الأساس في إعداد الموازنة العامة .فهي الأجدر على

تقديره أوجه الإنفاق التي يحتاجها أي مرفق عام فضلا على أن العاملين في تحضير الموازنة في وزارة المالية يتمتعون بدرجة خبرة يفترق إليها أعضاء السلطة التشريعية.

خامسا- توصلنا في بحثنا إلى أن مرحلة إعداد الموازنة في الوزارات تمر على مرحلتين ففي المرحلة الأولى تكون في الدائرة أو المؤسسة التي تتبع الوزارة وذلك بتشكيل لجنة من المختصين في الشؤون المالية والقانونية والمحاسبية. لتقوم بدورها على إعداد موازنتها لترسلها الى الوزارة المختصة لتقوم بدراسة وإعداد تقديرات موازنتها. علما أن مرحلة إعداد الموازنة في وزارات الدولة لا يمكن الشروع فيها إلا بعد تلقيها المنشور السنوي الصادر من وزارة المالية. عندها تجمع مشاريع تقديرات الموازونات للوزارات لترسل إلى دائرة الموازنة في وزارة المالية. إذ هي المختصة بدراسة تلك المشاريع وتحضيرها.

سادسا- من خلال البحث توصلنا إلى أن وزارة المالية في جميع الدول هي كأي وزارة تقوم بتحضير موازنتها. وان الأفضلية بأن يعهد أمر تحضير الموازنة العامة إلى وزارة المالية دون غيرها من الوزارات إنما يعني، أن من الناحية التنظيمية تتطلب أن يعهد إلى جهة واحدة مسؤولة في تحضير الموازنة حتى يأتي هذا العمل موحدًا ومنسجمًا بلا تضاري على خلاف لو أن الأمر عهد إلى أكثر من جهة، هذا من جهة. وان تنفيذ الموازنة تضطلع به وزارة المالية وحدها فهي التي تصدر تعليماتها إلى الوزارات كافة لتنفيذها للموازنة. من جهة أخرى. وان إقرار الموازنة من السلطة التشريعية قبل تنفيذ الموازنة نجده منذ الوهلة الأولى انه ليس للوزارة المالية أي دور فيه كما يعتقد اغلب الكتاب، بيد ان هذا الاعتقاد في رأينا غير دقيق ذلك لان وزارة المالية تسهم في مشروع الموازنة وأن كان هذا الإسهام محددًا مقارنة في دورها الأصيل في تحضير الموازنة العامة.

سابعا- نستنتج بوجود مشاكل تواجه وزارة المالية مشاكل عند تنفيذ الموازنة تتمثل، في تعيين موظفين جدد في وزارة المالية، وعدم كفاية المدة المحددة والمختصة لدراسة تقديرات الموازنة العامة، بالإضافة عدم التزام الوزارات بالمدد المحددة بتقديم مشروعات الموازنة العامة، وكذلك قدم نماذج الاستثمارات المعدة من وزارة المالية لتقدير النفقات والإيرادات العامة وعدم استخدام الوسائل الحديثة في المخاطبات بين الوزارات ووزارة المالية.

ثامنا- نستنتج بوجود مشاكل تواجه وزارة المالية مشاكل عند تنفيذ الموازنة تتمثل، في تعيين موظفين جدد في وزارة المالية، وعدم كفاية المدة المحددة والمختصة لدراسة تقديرات الموازنة العامة، بالإضافة عدم التزام الوزارات بالمدد المحددة بتقديم مشروعات الموازنة العامة،

وكذلك قدم نماذج الاستثمارات المعدة من وزارة المالية لتقدير النفقات والإيرادات العامة . وعدم استخدام الوسائل الحديثة في المخاطبات بين الوزارات ووزارة المالية.

الاقتراحات.

اولا- نقترح تعديل بعض البنود في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ كون أن بنود القانون جاءت مبهمه وغير واضحة إضافة إلى توحيد مصطلح الموازنة العامة في جميع بنود وأقسام القانون اذ ليس هناك ضرورة من تضمين القانون إلى اصطلاح الميزانية العامة والموازنة العامة.

ثانيا- اقترح موظفين كفؤون ذو دراية وخبرة بالأوضاع الاقتصادية والمالية للدولة . وإخضاعهم إلى اختبارات ودورات مكثفة لاختبار مدى قدرتهم على الأمور المالية وذلك لكي تكون تقديرات الموازنة اقرب للواقع فكلما كانت تلك التقديرات اقرب للواقع كلما كانت التخصيصات المحددة للموازنة كافية دون اللجوء إلى استخدام احتياطي الموازنة أو طلب المؤسسات الى تخصيصات جديدة.

ثالثا - نقترح بوضع مدة كافية لدراسة الموازنات وضرورة التزام الوزارات بالمدد المحددة في تعميم تقديرات الموازنة العامة ليتسنى لدائرة الموازنة دراستها دراسة مستفيضة .

رابعا - وأخيرا نقترح بإصدار نماذج جديدة لاستثمارات تقدير الإيرادات والنفقات العامة واستخدام الحاسوب في المخاطبات بين الوزارات و وزارة المالية.

المصادر

اولا - القرآن الكريم

ثانيا - الحديث الشريف

ثالثا:- المصادر باللغة العربية.

١- إبراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، البصرة، مطبعة الاعظمي، ١٩٧٠.

٢- ابو عبد الرحمن الخليل احمد الفراهيدي، كتاب العين، بغداد، دار الرشيد للطباعة، ١٩٨٢.

٣- احمد توفيق ، الادارة المالية، الاسكندرية ،مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٩.

٤- احمد رسلان ،وسيط القضاء الاداري ، بدون ذكر مكان النشر ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩.

٥- احمد صقر ، الادارة العامة ، بيروت ، دار النهضة العربية للطباعة ، ١٩٧٩.

٦- اسامة عبد الرحمن و يونس احمد البطريق ، ميزانية الدولة للمملكة العربية السعودية ، القاهرة ، مكتب المصري للطباعة ، ١٣٩٧ هـ .

٧- اعاد علي حمود، موجز في المالية العامة والتشريع المالي ، بغداد ، مطبعة بيت الحكمة ، ١٩٨٩.

٨- حسن عواظة ، المالية العامة ،بيروت ، دار الطليعة للنشر ، ١٩٦٧.

٩- خالد شحادة الخطيب و احمد زهير شامية ، اسس المالية العامة ،عمان ،الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٣.

١٠- جبران مسعود ، الرائد ، بيروت ، دار العلم ، الطبعة الاولى ، ١٩٨١.

١١- د. عبد السلام بروي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، القاهرة ، المكتبة الانكلومصرية ، بدون ذكر سنة الطبع.

١٢- د. مجيد عبد جعفر الكرخي ، الموازنة العامة للدولة ، بغداد ، دار الكتاب للطباعة، ١٩٩٩.

١٣- سامي الاتروشي ، دورة الموازنة في العراق ، بيروت ، ٢٠٠٨.

١٤- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الادارية ،مصر ، ١٩٦٧.

- ١٥- سليمان اللوزي ، ادارة الموازنات العامة للدولة بين النظرية والتطبيق ، بغداد ، دار المسيرة للنشر، ١٩٩٧.
- ١٦- سوزي عدلي ناشد ، اساسيات المالية العامة ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ١٩٩٨.
- ١٧- صلاح الدين مصطفى ، الرقابة المالية العامة و ديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، بغداد ، ١٩٧٩.
- ١٨- طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، الجامعة المستنصرية ، ١٩٩٠.
- ١٩- عادل فليح العلي و طلال محمود كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، جامعة الموصل ، ١٩٨٩.
- ٢٠- عادل فليح العلي ، المالية العامة والقانون الضريبي ، عمان ، جامعة الاسراء ، مطبعة الشارقة ، ٢٠٠٨.
- ٢١- عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٢.
- ٢٢- عبد القادر محمد عبد الله ، الموازنة العامة وتطبيقاتها في دولة قطر ، الطبعة الاولى ، الدوحة ، دار الثقافة ، ٢٠٠١ .
- ٢٣- عبد العال الصكبان ، ميزانية الدولة والضرائب المباشرة في العراق (دراسة في التشريع المالي في العراق) ، الطبعة الاولى ، مطبعة العاني ، ١٩٦٧.
- ٢٤- عبد الكريم صادق بركات وحامد دراز ، المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة للنشر ، بدون ذكر سنة النشر
- ٢٥- عبد الكريم الرفاعي ، علم المالية العامة ، بغداد ، مطبعة النقيض ، ١٩٤٤.
- ٢٦- عبد الكريم صادق بركات و يونس احمد البطريق وعبد المنعم فوزي ، المالية العامة ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، ١٩٦٨.
- ٢٧- عبد الله العودان و عبد العزيز الامام ، الرقابة على تنفيذ الموازنة ، الرياض ، ٢٠٠٦.