مدى تطبيق المبادئ الحديثة للموازنة العامة للدولة في العراق

The Extent of Application of Modern Principles to the State's General Budget in Iraq

م.د. نور عدنان داخل
Inst. Dr. Noor Adnan Dakhel
الكلية التقنية الإدارية . بغداد / الجامعة التقنية الوسطى
Administrative Technical College / Central technical university
iq.edu.mtu@adnan.noor

الملخص

تمثل الموازنة العامة توقع للإيرادات وتقديرها المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع صرفها في مدة معينة غالباً ما تكون سنة. ومن ثم فإن موازنات الدول تحكمها مجموعة من المبادئ التقليدية التي تتقيد بها، وتتمثل بمبدأ السنوية والذي يراد به أن يكون أعداد الموازنة العامة لمدة سنة، ومبدأ الوحدة الذي يشترط أن تكون الموازنة العامة لدولة موحدة تتضمن جميع نفقاتها وإيراداتها العامة، ومبدأ التوازن الذي يسعى إلى تحقيق التوازن بين الايرادات التي يتم تحصيلها والنفقات التي يتم صرفها لكي يحافظ على الموازنة من العجز واثاره السلبية، وأخيراً مبدأ الشمولية الذي يوجب إدراج جميع الايرادات والنفقات العامة للدولة في الموازنة العامة.

وإلى جانب ذلك ظهرت مبادئ حديثة تتمثل بمبدأي المصداقية والشفافية والتي سعت غالبية دول العالم المتقدمة والنامية على حد السواء إلى تطبيقها والعمل بها من أجل تفعيل عمل الأجهزة الرقابية على العمليات كافة المتعلقة بالموازنة من أجل ضمان سلامة تحصيل الإيرادات وعدالة انفاقها وللحيلولة دون تفشي الفساد وإهدار المال العام بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الموازنة العامة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، المصداقية، الشفافية، الرقابة، الإيرادات العامة، النفقات العامة.

Abstract

The general budget represents an estimate of expected revenues and anticipated expenditures over a specific the budgets of ،In this regard .typically one year ،period ،escountries are governed by a set of traditional principl meaning that the ،which include the principle of annuality the ؛general budget should be prepared for one year s general'which requires that a country ،principle of unity budget be unified and encompass all its revenues and which aims ،nciple of balancethe pri ؛public expenditures to achieve equilibrium between collected revenues and spent expenditures to prevent budget deficits and their the principle of ،and finally ؛negative effects which mandates the inclusion of all ،comprehensiveness In .es and expenditures in the general budgetpublic revenu namely the ،new principles have emerged ،addition to that which the ،principles of credibility and transparency majority of both developed and developing countries have he effectivenesssought to implement in order to enhance t This .related processes-of oversight bodies over all budget is aimed at ensuring the proper collection of revenues and as well as preventing ،the fair allocation of expenditures the spread of corruption and the waste of public funds in a and political ،economic ،ay that achieves the socialw .objectives of the general budget

Keywords: Public Budget, Credibility, Transparency, Censorship, Public Revenues, Overhead Expenses.

مشكلة البحث

إن العمليات المرتبطة بالموازنة العامة للدولة في جميع مراحلها والتي تشمل التحضير والإعداد من جهة الحكومة والإقرار والمصادقة من جهة المجالس النيابية، كذلك كل ما يتعلق بالحساب الختامي للسنة المالية والذي يتضمن ما تم تحصيله وانفاقه فعلاً من إيرادات ونفقات عامة من أجل تحقيق أهداف الموازنة العامة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ورسم صورة واضحة عن السياسة المالية للحكومة وحقيقة المركز المالي للدولة، كل ذلك مرهوناً بتطبيق المبادئ الحديثة والتي تتمثل بالمصداقية والشفافية على تلك العمليات. ولكنَّنا عندما نعود إلى التطبيق العملي نلحظ أن قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ نص وبشكل صريح على تطبيق مبدأ الشفافية عند تهيئة وتنفيذ الموازنة العامة الاتحادية من أجل استقرار الاقتصاد وتحقيق الاستقرار المالي وتحسين كفاءة الانفاق وتحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة إلى مجلس النواب والجمهور. ولكن تطبيق مبدأ الشفافية لم يكن بتلك الصورة التي رسمها قانون الإدارة المالية، فلم تلتزم الحكومة بتطبيق ذلك المبدأ ولم تلتزم بالشفافية في ايصال البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة للجمهور. أم مبدأ المصداقية، فنلحظ أن قانون الإدارة المالية العراقي النافذ ذاته أغفل النص على تطبيق مبدأ المصداقية بشكل مباشر على غرار مبدأ الشفافية، واكتفى بالإشارة إلى مبدأ الشمولية على الرغم من أن مبدأ المصداقية لا يقل شأناً عن مبدأ الشفافية لأنَّهما وجهان لعملة واحدة.

في ضوء ما سبق سنحاول الاجابة عن التساؤلات الآتية:

أولاً: هل يتم تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة العراقية؟

ثانياً: ما هو مدى تأثر الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة بتطبيق المبادئ الحديثة للموازنة العامة؟

فرضية البحث:

نفترض بوساطة مشكلة البحث أن الجهات المختصة عن العمليات المالية المرتبطة بتحضير الموازنة العامة وإعدادها وصولاً إلى إقرارها والمصادقة عليها وإعداد تقارير الحسابات الختامية للسنة المالية تلتزم بتطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة والتي تتمثل بالمصداقية والشفافية، لما لتلك المبادئ من أهمية بالغة تنعكس على المركز المالي للدولة.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في دراسة مدى تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة العراقية،وتحليلها المتمثلة بالمصداقية والشفافية، لأنَّ الانحرافات في تطبيقها يؤثر تأثيراً سلبياً على المركز المالي للدولة وعلى تحقيق الأهداف المرجوة من الموازنة العامة، كما يؤدي عدم تطبيقها إلى تفاوت في النتائج الفعلية بشكل كبير عن النتائج المخطط تحقيقها من وراء تنفيذ الموازنة العامة.

المقدمة

إنَّ الموازنة العامة تمثل ترجمة رقمية لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة، فهي الاداة الرئيسة التي تتحقق بوساطتها أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والادارية، كما أنَّها تعد المرآة التي تعكس المستوى الاقتصادي للدولة فيما إذا كان في حالة توازن أو يعاني من عجز أو لديه فائض. فالموازنة تقدير مفصل للإيرادات المتوقع الحصول عليها والنفقات العامة المتوقع صرفها وانفاقها في مدة محددة غالباً ما تكون سنة. وبما أن الموازنة تمثل البرنامج المالي الذي تسعى الحكومة إلى تنفيذه وتحقيق الأهداف المرجوة منه، فلابد من أن يكون تنفيذ هذا البرنامج مقروناً بالرقابة للتأكد من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المحددة والمدرجة في الموازنة وفي الأغراض التي خصص لها.

إن الموازنة العامة تحكمها مجموعة من المبادئ التقليدية التي تتمثل في مبدأ السنوية والذي يشترط أن تعد تقديرات الإيرادات والنفقات في سنة واحدة، ومبدأ الوحدة الذي يتلخص بأنَّ تلك التقديرات تضمها موازنة عامة موحدة، ومبدأ التوازن والذي يتطلب أنَّ تكون تقديرات الموازنة في جانبيها الإيرادات والنفقات العامة متوازنة، أما المبدأ الأخير فهو الشمولية والذي يراد به إن الموازنة العامة للدولة يجب تدرج فيها جميع الإيرادات التي تم تحصيلها وجميع النفقات التي صرفها مهما كانت بسيطة.

إلى جانب المبادئ التقليدية المذكورة آنفاً، ظهرت مبادئ حديثة لها من الأهمية البالغة تتمثل بمبدأي المصداقية والشفافية والتي بوساطتها تتمكن الجهات الرقابية المختصة من الرقابة على سلامة التصرف بالإيرادات العامة وكيفية انفاقها في المجالات المحددة لها ومدى تحقيق الأهداف المرجوة منها. فالمصداقية تتمثل في عرض البيانات المتعلقة بالموازنة العامة للجمهور بجانبيها الإيرادات والنفقات بصورة واضحة وحقيقية ومؤكدة، أما الشفافية فتتمثل في الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالموازنة بشكل واضح وإيصالها إلى الجمهور بوساطة وسائل الاعلام المختلفة لكي يتمكنوا من معرفة السياسة المالية للحكومة.

لذلك اتجهت غالبية دول العالم نحو الأخذ بتلك المبادئ الحديثة في عملية تحضير الموازنة واعدادها وصولاً إلى اقرارها والمصادقة عليها من المجالس النيابية وكذلك تطبيق تلك المبادئ عند اعداد الحساب الختامي في نهاية السنة المالية والمصادقة عليه، وهذا الأمر يحول دون العبث بالمال العام أو اهداره والاسراف في الانفاق. كما أنَّ تطبيق مبدأي المصداقية والشفافية في الموازنة العامة يعد أحد حقوق المواطنين الذين لهم الحق في الاطلاع والتأكد من كيفية تحصيل الإيرادات ومدى تحقيق العدالة في الانفاق. لذلك أصبحت تلك المبادئ الحديثة مطلباً دولياً من أجل

تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسعى الحكومات بوساطة الموازنة العامة إلى تحقيقها.

في ضوء ما تقدّم ينقسم بحثنا على المطالب الآتية: الأول سنتناول فيه مفهوم مبدأ مصداقية الموازنة العامة، أما المطلب الثاني فسيكون محلاً للبحث في مفهوم مبدأ شفافية الموازنة العامة. وفي المطلب الثالث نبحث في معوقات تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة وفي المطلب الرابع سنتناول آليات تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة وذلك وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ مصدا قية الموازنة العامة

أن مبدأ مصداقية الموازنة العامة يعد من المبادئ الحديثة التي اتجهت غالبية دول العالم إلى تطبيقها في جميع مراحل الموازنة العامة، لما له من الأهمية الكبيرة في ضمان سلامة تنفيذها، لذا لابد لنا من البحث في هذا المبدأ، إذ سنتطرق الى تعريفه وتطوره والأساس الدستوري له وذلك في الفرع الاول، ونتناول تطبيق مبدأ مصداقية الموازنة بوصفه دعامة للمبادئ التقليدية للموازنة العامة في الفرع الثاني وفق التفصيل الاتي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ مصداقية الموازنة وتطوره وأساسه الدستوري

يقصد بمبدأ مصداقية الموازنة أن تكون البيانات الواردة في قانون الموازنة، والخاصة بتقديرات الإيرادات والنفقات مطابقة للحقيقة، وأنّ تكون التوقعات معقولة، حتى يمكن للبرلمان أنّ يمارس رقابة حقيقية عليها. ويشير بعضهم من الفقه إلى هذا المبدأ باسم دقة الموازنة. وقد ظهر اصطلاح المصداقية أول مرة في حكم للمجلس الدستوري الفرنسي في١٩٨٣، ثم في ١٩٨٤. غير أن هذا الاصطلاح لم يستعمل، فيما يبدو، بوصفه قاعدة مرجعية في رقابة الدستورية، ولكن فقط لمجرد التأكيد على مطابقة القانون للدستور. ثم استعمل المجلس الدستوري

الاصطلاح في ١٩٩٣ من أجل بحث ادعاء أصحاب الإحالة بشأن «مصداقية الأرقام الواردة في القانون(اللطيف، ٢٠٠٧، صفحة ١٩٣).

وهنا نشير إلى حكمين مهمين للمجلس الدستوري، ففي حكم صادر في عام ١٩٩٤، نقرأ عنواناً واضحاً هو حول مصداقية التقديم العام لقانون الموازنة والمخالفة المدعى بها لحقوق البرلمان، ولجأ المجلس إلى بحث مصداقية قانون الموازنة في مجموعه. وأما الحكم الثاني، وهو الأهم، فقد صدر في ١٩٩٥، حيث ظهر فيه لأول مرة تعبير مبدأ المصداقية، وقد استعمله المجلس لإعمال رقابته للدستور (الواحد، ١٩٩٦، صفحة ١٣٢).

ولم يشر المجلس الدستوري في أحكامه على نحو صريح إلى سند المبدأ الجديد من النصوص الدستورية. غير أن المجلس كان يشير بوجه عام إلى نصوص أمر ٢ يناير ١٩٥٩، والتي تحدد مضمون الموازنة أو قانون الموازنة. وبمعنى آخر، فإنَّه يستفاد من النص على أنَّه يجب أن يتضمن قانون الموازنة توقعات الأعباء والموارد وتفصيلاتها، أنَّ هذه التوقعات يجب بالضرورة ولو ضمنياً أن تكون صادقة (الواحد، ١٩٩٦، صفحة ١٣٣).

حين يطبق المجلس الدستوري مبدأ مصداقية الموازنة، فإنَّه يطبقه بمرونة كبير، ويتبنى موقفاً واقعياً، فيشترط لتقرير عدم الدستورية أن يكون عدم كفاية التقدير مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير لأنَّ التوقع عمل تحيط به المخاطر، وتحديد ما إذا كان هذا التوقع يعد حقيقياً أم لا يتجاوز قدرة المجلس الدستوري. ويمكن أن نستخلص الأفكار الأساسية التي وضعها المجلس الدستوري من أجل تطبيق مبدأ المصداقية على النحو الآتي:

١. إن التوقعات تقوم الحكومة بتقديرها على ضوء المعلومات المتاحة وقت تقديم مشروع قانون الموازنة إلى البرلمان واخذاً في الاعتبار المخاطر المرتبطة

بتقديرها، وأنَّه يقع على الحكومة أن تقوم بإعلام البرلمان في أثناء قيام المشرع بمناقشة المشروع إذا ما طرأت ظروف قانونية أو واقعية من شأنها أن تؤثر في هذه التقديرات، وأن تقوم بالتصحيح أو التعديل اللازم، وأنَّه يقع على حين يقر توقعات الإيرادات أن يأخذ في الاعتبار جميع البيانات التي يعلم بها، والتي يكون لها انعكاس على مادة التوازن (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٥٨).

٢. إنَّ تقدير الإيرادات لا يؤدي إلى مخالفة مبدأ المصداقية، إلاّ إذا كان هذا التقدير مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير. وهذا القيد يشكل حائلاً دون القضاء بعدم الدستورية. وعلى ذلك، فإنَّ المجلس يُقدر أن عدم مصداقية أحد العناصر لا يؤثر بالضرورة على مصداقية مادة التوازن في مجموعها (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٥٩).

كما يقرر أيضاً بأنَّه حتى ولو ارتكبت الحكومة خطأ في اختيار الحلول الاقتصادية، فإنَّ هذا الخطأ لا يؤدي إلى تقديرات مبالغ فيها للإيرادات الضريبية التي ليست ضخمة بالمقارنة بتخصيصات الموازنة، كما أن قيام الحكومة بتكوين احتياطي لجزء ضئيل من الاعتمادات المفتوحة من أجل الوقاية من تدهور محتمل لتوازن الموازنة لا يخالف مبدأ المصداقية، خصوصاً وأن إعلام البرلمان بهذا الإجراء ينفي أن يكون لدى الحكومة أي قصد للإخلال بالخطوط الكبرى للتوازن الوارد في الموازنة (انطونيو، الاستدامة المالية الحالة الاوربية غير السارة، ٢٠٠٤، صفحة ١٣).

وقد تضمن القانون الأساسي لقوانين الموازنة في ٢٠٠١ تكريساً للقضاء الخلاّق للمجلس الدستوري بشأن مبدأ مصداقية الموازنة. فالفصل الأول من الباب الثالث من القانون الأساس عنوانه: مبدأ المصداقية. وتنص المادة ٣٢ من القانون الأساس على أنَّه: تعرض قوانين الموازنة بطريقة صادقة مجموع موارد الدولة وأعباءها. وتقدر مصداقيتها أخذاً في الاعتبار المعلومات المتاحة والتوقعات التي يمكن أن تستمد منها بمعقولية. إنَّ ما تضمنته المادة ٣٢ على هذا النحو ليس سوى إقرار

صريح لقضاء المجلس الدستوري (عواضة و عبد الرؤوف قطيش، ٢٠١٣، صفحة ٦١).

وهكذا يمكن القول إنَّ مصداقية الموازنة أصبحت مبدأ دستورياً وليست فقط مجرد هدف دستوري.

إن تفسير المجلس الدستوري للمادة ٣٢ من القانون الأساس: أضفي المجلس الدستوري، بمناسبة رقابته للقانون الأساس لقوانين الموازنة، مفهوماً محدداً لمبدأ مصداقية الموازنة. ويميز في هذا الشأن بين قوانين الموازنة وبين قوانين الحساب الختامي. ففي مجال قوانين الموازنة، فإنّ المصداقية تعنى عدم وجود قصد التلاعب في الخطوط الكبرى للتوازن الوارد في قانون الموازنة. أما في مجال قوانين الحساب الختامي، فإنَّ المبدأ يفرض أن تكون الحسابات دقيقة، أي تفهم المصداقية هنا بمعنى محدد أو ضيق وهو الدقة. وهذا التمييز الذي أجراه المجلس لا يظهر صراحة في المادة ٣٢ من القانون الأساس (نصر، ٢٠١٥، صفحة ١١٢).

وبناء على ذلك، فإنَّه يتعين فهم مبدأ المصداقية في قانون الموازنة فهماً واسعاً أو متحرراً، ومؤدى هذا الفهم أن عدم دقة التوقعات لا تكفي حتى يكون القانون مخالفًا لمبدأ مصداقية الموازنة، وإنّما يجب إثبات قصد الإخلال بتوازن الموازنة، وأن يكون عدم التوازن كبيراً حتى يبرر عدم الدستورية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ عنصر القصد لا يمكن أن يظهر إلا يوم تقديم مشروع قانون الموازنة، فإذا ظهر عدم المصداقية من ظروف لاحقة، فإنَّه لا يمكن الادعاء أنَّها كانت راجعة إلى قصد واضعي مشروع القانون.

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ مصداقية الموازنة بوصفه دعامة للمبادئ التقليدية للموازنة العامة

إنَّ الهدف من تطبيق مبدأ المصداقية في جميع العمليات المالية المتعلقة بالموازنة العامة يتلخص في أن تكون البيانات الخاصة بها تطابق الحقيقة من أجل نقل صورة واضحة عن السياسة المالية للحكومة فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات وصولاً إلى الحسابات الختامية، بالشكل الذي يسمح لجمهور المواطنين من الاطلاع على ذلك، كما يتيح المجال أمام الجهات الرقابية ممارسة اعمالها في الرقابة والتأكد من سلامة العمليات المالية. وبهذا نجد أن مبدأ المصداقية يتشابه مع المبدأ التقليدي شمولية الموازنة.

فشمولية الموازنة يراد بها ادراج كل إيراد تحصل عليه الدولة وكل إنفاق تقوم بصرفه على أوجه الإنفاق المختلفة من دون اجراء مقاصة بينهما، من أجل ان تكون الموازنة العامة للدولة عبارة عن وثيقة شاملة مفصلة لجميع النفقات والإيرادات العامة. مما يحد من الاسراف والتبذير في الإنفاق العام لأنَّ ادراج المصروفات والنفقات مهما كانت صغيرة في الموازنة يمثل نوعاً من الرقابة الداخلية الفعَّالة عند التنفيذ (ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، ٢٠٠٣، صفحة ٢٧٨).

إن تطبيق مبدأ المصداقية يعد رديفاً لمبدأ الشمولية وكلاهما يتمخض عنهما تفعيل الدور الرقابي للجمهور وللجهات الرقابية على عمليات الانفاق والتحصيل، بحيث يكون هؤلاء على علم ودراية بطبيعة النفقات والإيرادات وحجمها لكل مرفق من مرافق الدولة، وعدم السماح للحكومة بإخفاء أي نوع من الإيراد والإنفاق، بل يظهر الموازنة العامة بحجمها الحقيقي.

كما يمنع المغالاة والاسراف في الإنفاق العام، وهذا ينعكس على حسن إدارة المال العام. حيث أنَّ إدراج جميع النفقات والإيرادات بشكل حقيقي وواقعي يعد

بمثابة رقابة داخلية على الوزارات والمرافق العامة بحيث لا تجد مرافق الدولة وسيلة لإخفاء الإيراد والإنفاق (القيسي، صفحة ١٠٨ ـ ١١٨).

إنَّ جميع الوثائق والبيانات الخاصة بالموازنة يجب أن تكون واضحة وصريحة ولا يتخللها الغموض، فضلاً عن اتاحة المجال للجمهور من الوصول إليها والتعرف على توجهات الحكومة كما يتطلب تطبيق مبدأ المصداقية تقديم معلومات الموازنة في شكل قابل للمقارنة قبل اعتماد الموازنة النهائية من أجل تعزيز اتخاذ القرار الفعَّال والمساءلة والرقابة. ويتم ذلك بوساطة عرضها ونشرها بحيث تكون متاحة على الإنترنت للجمهور وأصحاب العلاقة. الأمر الذي يفسح المجال للمناقشة حول خيارات الموازنة بصورة شاملة وتشاركية، مما يضفي إلتزاماً على الحكومة بضرورة تقديم موازنتها بطريقة صادقة ومؤكدة وواضحة وشاملة لجميع النفقات والإيرادات وعدم حذف أو إخفاء أي أرقام (النجم، ٢٠٢٣، صفحة ٨٣).

ولضمان تطبيق المصداقية في جميع المراحل التي تمر بها الموازنة العامة لأي دولة من تحضيرها واعدادها وصولاً إلى ختام السنة المالية ووضع تقارير الحساب الختامي، يظهر الجانب الرقابي الذي يلعب دوراً مهماً في ضمان الاستعمال الأمثل للإيرادات العامة المدرجة بوساطة تدقيق التقارير ذات الصلة بتنفيذ الموازنة، ذلك لأنَّ الموازنة العامة كسائر القوانين تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب أشخاص عامة مهمتهم إدارة المرافق العامة وتسييرها ومن ثم تحقيق النفع العام. كما تكون تلك القواعد ملزمة ويتجسد ذلك الإلزام بوساطة إلزام الحكومة بالاعتمادات المدرجة في الموازنة والتقيد بها وعدم تجاوزها، كما يحظر عليها استعمال تلك الاعتمادات في تحقيق أغراض أخرى لم ينص عليها (عبود ح، ٢٠١٩، صفحة ٣٢).

إن الموازنة العامة تؤثر بشكل كبير على حياة المواطنين وطريقة عيشهم بوساطة الخدمات المقدمة لهم من الدولة والتي تمول من الموازنة العامة بشكل دوري

ومستمر، وعلى الرغم من أهميتها البالغة تبقى وثيقة معقدة بالنسبة للشخص المتخصص وغير المتخصص أيضاً الأمر الذي تمخض عنه مطالبات دولية في أرساء مبادئ تنطوي على الوضوح والدقة والمصداقية التي تسعى إلى حسن استعمال الإيرادات وصرفها في مجالاتها المخصصة قانوناً وفقاً لخطة الموازنة (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٦١).

إن من أبرز الأسباب التي دعت إلى المطالبة بتطبيق المبادئ الحديثة على الموازنة العامة هي المصداقية والشفافية يتجلى ذلك في تفشي العجز وارتفاع مستوياته في الدول النامية على وجه الخصوص ويرجع ذلك إلى أسباب متعددة منها الاعتماد على الإيرادات النفطية التي تتميز بالتذبذب وتفشي الفساد المالي والإداري وسوء استعمال الايرادات العامة وزيادة الانفاق الحكومي على مجالات ضرورية وأخرى غير ضرورية، الأمر الذي لا ينعكس سلباً على الاستقرار المالي للدولة فحسب، بل يؤثر على الاقتصاد الوطني (محمد، اسراء عبد فرحان، و فاطمة مصحب، صفحة ٨٧).

إن قانون الإدارة المالية الإتحادي العراقي النافذ، لم ينص بشكل مباشر على تطبيق مبدأ المصداقية في الموازنة العامة، ولكنه أشار إلى رديفه والمتمثل بمبدأ الشمولية، إذ نص في المادة ٥١/ أولاً من الفصل الحادي عشر على أنَّ (الالتزام بمبادئ الموازنة شفافية الموازنة، شمولية الموازنة، وحدة الموازنة، سنوية الموازنة). ففي النص المتقدم وردت مفردة الشمولية والتي قصد منها المشرّع العراقي المصداقية. لذا كان الأجدر بالمشرّع الاشارة وبشكل صريح إلى مبدأ المصداقية على غرار المبادئ الأخرى، لأنَّ تطبيق الحكومة لتلك المبادئ يعمل على تقويض الفساد وتخفيض معدلاته بالطريقة التي تؤدي بالمحصلة النهائية من القضاء عليه بشكل نهائي، بوساطة عرض جميع عمليات الموازنة العامة مهما كانت بسيطة على الجمهور

والأجهزة الرقابية المختصة، مما ينعكس ايجاباً على الاستعمال الأمثل للإيرادات العامة وصرفها في المجالات المخصصة قانوناً، الأمر الذي يمكن الدولة من رسم سياسة مالية رشيدة قائمة على ترشيد الاستهلاك والحد من العجز في موازناتها للأعوام المقبلة.

أ. إن مصداقية الموازنة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، فيراد بالحساب الختامي (عرض تفصيلي يتضمن درج نفقات وإيرادات الدولة، مما يتيح للسلطة المالية دراسة وتتبع مدى التزام الادارات الحكومية بالتخصيصات التي حددتها لها الموازنة، ويؤمن للسلطة التشريعية عرضاً كاملاً ودقيقاً لنتائج تنفيذ الموازنة) (الجنابي، ٢٠١٢). وهذا ما تضمنه قانون الإدارة المالية العراقي الاتحادي النافذ، إذ نص في المادة (٣٤/ ثالثاً) منه على أنَّ (أ. يقدم وزير المالية البيانات المالية الإتحادية في موعد أقصاه نهاية شهر آذار من السنة اللاحقة إلى ديوان الرقابة المالية الإتحادي في ضوء المتطلبات التي يحددها الديوان لتدقيقها.

ب. يعد ديوان الرقابة المالية الإتحادي تقريراً عن البيانات المالية الإتحادية يقدمه إلى وزير المالية الإتحادي في الخامس عشر من شهر أيلول لإرساله إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها لدراسته ورفعه إلى مجلس الوزراء لعرضه على مجلس النواب قبل الثلاثين من شهر أيلول لمناقشته وإقراره.

جـ. ينشر التقرير المقر من مجلس النواب بالجريدة الرسمية وعلى المواقع الرسمية لوزارة المالية ومجلس الوزراء).

ولكننا عندما نعود إلى الواقع العملي نلحظ أن الحسابات الختامية للسنوات المالية لموازنات العراق تتميز بصفة غالبة تتمثل بالتأخر في تقديم تلك الحسابات واقرارها والمصادقة عليها، مما ينعكس سلباً على مصداقية بيانات الموازنة العامة في جانبيها الإيرادات والنفقات، مما يؤدي إلى ضعف مناقشة مشروع الموازنة للسنة

اللاحقة في ضوء الحساب الختامي للسنة المنصرمة، وعدم تمكن السلطة التشريعية من كشف المخالفات وأوجه الفساد والتبذير ومساءلة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عن تلك المخالفات، إذ يشترط لتحقق المصداقية في الموازنة أنّ ينجز الحساب الختامي ويقدّم من الجهات المعنية في المواعيد المقررة في قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي النافذ المشار أليه في اعلاه.

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإتحادية العليا في العراق إلى أن (لدى التدقيق والمداولة وجد أن المدعي (ر، ج، ف) أقام الدعوى مخاصماً المدعى عليهما رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفتهما، مدعياً أنَّهما قد خالفا أحكام الدستور والقانون عبر تجاهلهما لنص المادة (٢٧/ أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أنَّ (للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن)، ونص المادة (٦٢/ أولاً) من الدستور والتي تنص على أنَّ (يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره)، وكذلك المادة (٢٨/ أولاً وثانياً وثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، بوساطة عدم التزامهما بإعداد الحسابات الختامية للدولة وإقرارها، لذا طلب دعوتهما للمرافعة وإلزام المدعى عليه الثاني رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته بإنجاز الحسابات الختامية ضمن التوقيت المحدد في قانون الإدارة المالية الإتحادية وإلزام مجلس النواب بعدم تشريع قانون الموازنة العامة الإتحادية ما لم يتم تقديم الحسابات الختامية للدولة للسنة السابقة.....
قررت المحكمة إدخال وزير المالية إضافة لوظيفته شخصاً ثالثاً في الدعوى بناء على طلب المدعى عليه الثاني رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته باعتبار أن وزارة المالية هي المختصة والمسؤولة عن إعداد الحسابات الختامية وتقديمها إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بتقديمها إلى مجلس النواب لإقرارها. بناءً على ما تقدم قررت المحكمة الإتحادية العليا ما يأتي: (اولاً: إلزام المدعى عليه الثاني رئيس مجلس الوزراء والشخص الثالث وزير المالية إضافة لوظيفتيهما بتقديم الحسابات الختامية وفقاً لأحكام المادة (٦٢/ أولاً)

من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وأحكام قانون الإدارة المالية الإتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.....) (العليا، ٢٠٢٣، صفحة ١).

وفي ضوء ما تقدّم توصلت المحكمة الإتحادية العليا إلى عدم تطبيق مبدأ المصداقية في الموازنة العامة وتبين ذلك بوساطة تأخر وزارة المالية ومجلس الوزراء في إنجاز الحسابات الختامية وعدم تقديمها في المدد المقررة قانوناً إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليها بحيث تكون مرجعاً مهماً في إعداد موازنات السنوات اللاحقة، إذ أنَّ تلك الحسابات تمثل تعبيراً صريحاً عن الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم إنفاقها فعلاً في السنة المالية، وبوساطة تلك الحسابات يتم تقييم النتائج التي تترتب على الموازنة السنوية، كما يفسح المجال أمام الأجهزة الرقابية وكشف المخالفات المالية المتمثلة بالفساد والتبذير وعدم الالتزام بالاعتمادات المقررة لوحدات الانفاق، فالحسابات الختامية تظهر حقيقة المركز المالي للدولة بوساطة عرض جميع العمليات المالية للموازنة العامة بشكل واضح ودقيق.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ شفافية الموازنة العامة

يشير مبدأ شفافية الموازنة أو انفتاح الموازنة إلى مدى إتاحة البيانات المتعلقة بالموازنة والإيرادات والنفقات والأنشطة المالية الحكومية الأخرى مجانًا للجمهور والتي يمكن لمختلف أصحاب العلاقة بما في ذلك الأوساط الأكاديمية والباحثين ووسائل الإعلام والمواطنين بشكل عام الوصول إليها وفهمها وتحليلها، وعندما توجد الآليات المناسبة للتفاعل أيضً ا وتقديم التعليقات للتأثير على صياغة السياسات وتخصيص الموارد في المستقبل. في ضوء ما تقدَّم لابد لنا من التعرف على تعريف مبدأ شفافية الموازنة العامة وذلك في الفرع الأول، وسنعرض مبادرات دولية نحو المساءلة الاجتماعية من أجل شفافية الموازنة العامة في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث فسنتطرق فيه إلى مبررات مبدأ شفافية الموازنة العامة وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ شفافية الموازنة العامة

يراد بالشفافية أن تكون التشريعات واضحة بشكل يسهل فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بما يتناسب مع روح العصر. فضلاً عن تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والافصاح عنها وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع (عبود س.، ٢٠٠٩، صفحة ٦٠). كما أنَّ الشفافية يراد بها ايضاً حسب ما أوردته الأمم المتحدة بأنَّها (حرية تدفق المعلومات والعمل بطريقة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم وإنجاز القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء، وتكون للهيئات الشفافة إجراءات واضحة لصناعة القرار وقنوات مفتوحة للاتصال بين المسؤولين وأصحاب الشأن توفر قدراً واسعاً من المعلومات لهم) (جعيلو، ٢٠١٩، صفحة ٢٦١). كما أنَّ الشفافية يراد بها ايضاً حسب ما أوردته الأمم المتحدة بأنَّها (حرية تدفق المعلومات والعمل بطريقة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم وإنجاز القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء، وتكون للهيئات الشفافة إجراءات واضحة لصناعة القرار وقنوات مفتوحة للاتصال بين المسؤولين وأصحاب الشأن توفر قدراً واسعاً من المعلومات لهم) (جعيلو، ٢٠١٩، صفحة ٢٦١).

تعد الشفافية نقيضاً للغموض، إذ تتمحور حول توفير المعلومات كافة والتي تتعلق بالأنشطة واتاحتها لكل من يرغب بالاطلاع على أعمال الحكومة والسياسة المتبعة في ذلك، كما أنَّ الشفافية تتضمن شقين الأول يتمثل في وضوح المعلومات والبيانات من حيث التخطيط والتنفيذ وصولاً للأهداف المعلنة مسبقاً، والثاني يتمثل في حق أصحاب الشأن في الحصول على كافة المعلومات الصحيحة والواضحة (الشمراني، بلا سنة طبع، صفحة ١١). ومن ثم فإنَّ المواطنون لابد لهم

من الحصول على كل البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموازنة العامة للدولة، أي معرفة كيفية تخصيص الموارد العامة واستعمال الحكومة لها، ومن ثم يتمكنون من تقييم نشاطها في ادارة الموارد العامة ومحاسبة المسؤولين عن قراراتهم الخاصة بالموازنة العامة (مبروك ع.، ٢٠١٥، صفحة ٧٥٧).

إن شفافية الموازنة العامة تعتمد على ركائز مترابطة تتمثل بـ:

أولاً: المشاركة: يراد بالمشاركة في الموازنة العامة، بأنَّ يكون للناس دور في تقرير مصيرهم السياسي،بوساطة تحديد الأولويات في تخصيص موارد الدولة، ومن ثم فأنَّ المشاركة والشفافية في عمليات الموازنة صارت غاية تسعى إليها الحكومات بوساطة الجهود التي تبذلها لتسهيل وصول الأشخاص إلى معلومات الموازنة مع توفير آليات لتمكين الجمهور من المشاركة في عملية الموازنة من حيث التأثير على صياغتها بشكل سليم وفعّال (اللاه، ٢٠١٨، صفحة ٢)

كما تتحقق المشاركة في الموازنة العامة بوساطة وضع الموازنة العامة بالشكل الذي يراعى معه تحقيق الأهداف التي تراعي مصالح الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ومنها خدمات التعليم والصحة والقضاء.. إلخ. كما أنَّ المشاركة في عمليات الموازنة العامة تشكل حلقة وصل بين الشفافية التي توفر المعلومات اللازمة لمشاركتها مع الجمهور وبين المساءلة التي تعد حلقة مكملة لكل من الشفافية والمشاركة، ومن ثم فإنَّ المشاركة تعتمد على الوعي السياسي وديمقراطيته وطبيعة النظام الاقتصادي فضلاً عن دور الجمهور من المواطنين والاعلام (الجوزي، ٢٠١٢، صفحة ١٧٨).

إن المشاركة تعزز من الشفافية بوساطة فسح المجال أمام الجمهور من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وغيرهم من أصحاب العلاقة الذين يباشرون في الاطلاع على السياسة المالية للحكومة خاصة فيما يتعلق بإدارة الموارد العامة. فالمشاركة تجعل

الحكومة تبذل مجهوداً في تحقيق أهداف الموازنة العامة والعمل بكفاءة في تحقيقها (الجوزي، ٢٠١٢، صفحة ١٧٨).

ولقد أكد قانون الإدارة المالية العراقي الإتحادي النافذ لسنة ٢٠١٩ على ضرورة الالتزام بتطبيق مبدأ الشفافية في الموازنة العامة والحساب الختامي وجميع العمليات المرتبطة بهما، إذ نص في المادة (٥٠ / الفقرة أولاً وثانيا) من الفصل العاشر على أن (تلتزم وحدات الانفاق كافة بالمبادئ والمعايير الأساسية لشفافية الموازنة العامة والافصاح عن آليات جمع وإنفاق الأموال العامة وقيامها بتوفير ما يكفي من بيانات ومعلومات ووثائق وتقارير عن نشاطاتها المالية والإدارية السابقة والحالية والمستقبلية بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب ونشرها على مواقعها الإلكترونية). كما نص في الفقرة ثانياً / ن على أن (تشمل المواضيع التي تنشر على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية أو غيره من المواقع الإلكترونية الحكومية الآتي..... ن ـ قائمة محدثة لجميع الادارات الممولة ذاتياً والتقارير والبيانات المالية المعدّة في السنة والبيانات المالية الختامية ورأي ديوان الرقابة المالية الاتحادي فيها وموازنة المواطن.)

ولكن على الرغم أنَّ قانون الإدارة المالية العراقي النافذ نص وبشكل صريح على تطبيق الحكومة لمبدأ الشفافية في جميع المراحل التي تمرّ بها الموازنة العامة وصولاً إلى نهاية السنة المالية وتقديم الحساب الختامي، إلا أنّنا نرى غياب تطبيقها بشكل واضح وصريح، فنلحظ أنّ الموازنة العامة لم يتم مشاركتها بوساطة نشرها على الموقع الرسمي لوزارة المالية. إذ أنَّ منظمة الموازنة المفتوحة وبوساطة الإحصائيات توصلت إلى أنَّ العراق من الدول التي لا تفصح عن معلوماتها المالية في التوقيتات المحددة وتتأخر في مشاركتها مع الجمهور أو لا تشاركها أساساً. فنلحظ التذبذب في مشاركة بيانات الموازنة (من ٢٠١٠ ولغاية ٢٠٢٤) وهذا الأمر يظهر الموازنة

وكأنَّها وثيقة سرية لا يمكن الاطلاع عليها وهذا مخالف لما ورد في قانون الإدارة المالية النافذ الذي أوجب اتباع مبدأ الشفافية (الكريم، ٢٠١٣، صفحة ١٢٦١).

من جانبنا نرى أن عدم تطبيق الحكومة مبدأ الشفافية والتذبذب في مشاركة البيانات المتعلقة بالعمليات المالية الخاصة بالموازنة العامة للدولة يؤدي إلى تفشي الفساد المالي والإداري، إذ أن الفساد والشفافية لا يلتقيان فعند حضور الشفافية يغيب الفساد ويتلاشى والعكس مع غياب الشفافية ينهض الفساد لينهش مفاصل الدولة. ومن ثم فإنّ المحصلة النهائية لذلك التذبذب يؤدي إلى خلق آثاراً سلبية تلقي بظلالها على السياسة المالية للحكومة وعلى قدرة الأخيرة في تحقيق الأهداف المرجوة.

ثانياً: ـ الإشراف والمساءلة:

يراد بالمساءلة الرقابة على أداء المسؤولين والموظفين في الحكومة والتي يكون المواطن محورها الأساسي وكذلك المنظمات غير الحكومية والنقابات والاتحادات والإعلام، من أجل تحقيق الشفافية التي تدعم الحكومة وكفاءة موظفيها، وتكون مقدمة لبلوغ الحكم الرشيد والالتزام التام بأحكام القانون. ومن ثم فإنّ نظام الحكم الخاضع للمساءلة هو أحد دعائم دولة القانون ومطلب شرعي للجماهير في جميع دول العالم (علاء، ٢٠٢٣).

هناك ترابط بين الشفافية والمساءلة، ذلك أنَّ الشفافية تعد من أهم الوسائل التي تتم بوساطتها المساءلة، كما أن الاخيرة لا يكون لها تأثير دون توافر المعلومات الكافية والتي تتعلق بعمليات الموازنة العامة، مما يعزز الشفافية والمساءلة في آن واحد (الكريم، ٢٠١٣، صفحة ١٢٦٢). الأمر الذي سيتطلب أدوات لرصد وقنوات لتنفيذها (أي إنفاق الموارد على النحو المنشود والوصول إلى المستفيدين المستهدفين). ويتطلب هذا الأخير أيضاً رقابة رسمية قوية من السلطة التشريعية

وأجهزة الرقابة المتعددة، والتي تتطلب أيضً ا معلومات الموازنة والمعلومات المالية في الوقت المناسب لإداء مهام الفحص والتوازن والرقابة. ومن ثم فإنَّ شفافية الموازنة ليست هدفاً في حد ذاتها، ولكنَّها شرط أساسي للمشاركة العامة والمساءلة. ومن ثم لا يمكن تحليل الموازنة التي لا تتسم بالشفافية، ولا يمكن الوصول إليها، ولا بالدقة بشكل صحيح، ولا يمكن رصد تنفيذه بدقة ولا تقييم نتائجه. كما يتطلب أيضً ا نشر معلوماته في الوقت المناسب، مما يسمح لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة باستعمالها بفعالية لتقديم تعليقات يمكن أن تؤثر على صياغة السياسات وتخصيص الموارد (مبروك ع.، ٢٠١٥، صفحة ٧٦١). إنَّ نشر المعلومات المتعلقة بالموازنة سيسمح للمواطنين عمومًا بتزويد الحكومة بمعلومات مهمة حول احتياجاتهم وأولوياتهم، وبوساطة مراقبة كيفية تنفيذ الموازنة فعليًا وما إذا كانت الأموال العامة تصل إلى المستفيدين المستهدفين أم لا (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٦٢). إنَّ نشر المعلومات المتعلقة بالموازنة سيسمح للمواطنين عمومًا بتزويد الحكومة بمعلومات مهمة حول احتياجاتهم وأولوياتهم، وبوساطة مراقبة كيفية تنفيذ الموازنة فعليًا وما إذا كانت الأموال العامة تصل إلى المستفيدين المستهدفين أم لا (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٦٢).

يتضح من كل ما سبق أن من أبرز ركائز الشفافية في الموازنة العامة لأي دولة تتمثل في ضرورة الانفتاح على الجمهور، فالإفصاح عن البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة لا يكفي لتحقيق الشفافية، ولابد من أن يكون للجمهور دوراً في فهم دور كل الجهات المنوط بها تحصيل وإنفاق أي ايراد في الموازنة العامة بحيث يتمكنون من مساءلة أي جهة فيما يتعلق ببنود الانفاق، لذلك لابد أنّ يعيّ الجمهور مخططات الإنفاق والأهداف المرجوة والمراد تحقيقها بوساطة السياسة المالية للدولة، وهذا يتطلب أن تكون المعلومات متاحة وجاهزة في وقت مناسب وبسهولة،

ويسهل مقارنتها مع السياسة المالية الناجحة للدول (انطونيو، الاستدامة المالية الحالة الاوربية غير السارة، ٢٠٠٤) (مبروك ع.، ٢٠١٥، صفحة ٧٥٨).

الفرع الثاني: مبادرات دولية نحو المساءلة الاجتماعية من أجل شفافية الموازنة العامة

ستساعد جهود شفافية الموازنة أيضًا في التعامل مع الجهات الفاعلة الأخرى في نظام المساءلة، مثل الأكاديميين والباحثين ووسائل الإعلام. حيث لن يكونوا قادرين على ربط مشاركة أكثر فعالية مع الجمهور (التبسيط والنشر) فحسب، بل سيكونون قادرين على تعظيم الاستعمال الفعاّل لمعلومات الموازنة المتاحة بوساطة تسهيل تحليل الروابط بين سياسات الموازنة وكذلك فحصها من بين أمور أخرى، مثل الاستدامة المالية للحكومة الفورية والطويلة الأجل بوساطة دراسة قضايا مثل الديون وآثارها الاقتصادية، والعلاقة بين رأس المال والإنفاق الجاري، ومؤشرات الاقتصاد الكلي الأخرى. أذ لا يمكن إشراك هذه المجموعة الواسعة من الجهات الفاعلة حول قضايا الموازنة إلاّ عندما تتاح لهم المعلومات المالية والضريبية (مبروك ع.، ٢٠١٥، صفحة ٧٩٥).

ومع تقدم مبادرات شفافية الموازنة عبر البلدان، بدأ الأكاديميون ومعاهد البحوث و"مراكز الفكر" في إجراء أعمال الموازنة المستهدفة إلى (الدايم، ٢٠١٦، صفحة ٢٦٠).

١. تقديم المعلومات عن احتياجات الجمهور وأولوياته التي يمكن أن تؤدي إلى خيارات سياسية أقوى.

٢. تعزيز قدرة الحكومة على إعداد الموازنة بفعالية واستجابة لاحتياجات المواطنين.

٣. إبداء رأي مستقل حول مقترحات الموازنة وتنفيذها.

٤. محاسبة المسؤولين العموميين عن استعمال الموارد العامة بكفاءة وفعالية لتحقيق النتائج المتوخاة من برامج الموازنة العامة وفقراتها.

٥. تطوير حلفاء جدد معنيين في نظام المساءلة بما في ذلك التعامل مع المُلرّ عين والمدققين بوصفهم وسيلة لتعزيز الرقابة الخارجية.

إنّ مبادرات الدعوة لتطبيق مبدأ الشفافية لم يقتصر على الموازنة العامة للدولة فحسب، بل شمل أيضاً توجهات المُلرّ عين إلى تطبيقها في الموازنات المحلية، إذ أنّ المُلرّ ع العراقي في التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ المعدل قد خطى خطوة متقدمة نحو الديمقراطية التشاركية مع الأفراد، إذ نص في المادة (٤/ اولاً) على:

"أـ إعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الإعلام المقروءة والمرئية والمسموعة وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آراءهم.

ب ـ قراءة مشروع الموازنة قراءتين أولى وثانية في جلستين منفصلتين والمصادقة عليه واجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية".

في حين أنَّ المُلرّ ع المصري وعلى ذات الصعيد المحلي قد خطى خطوات متقدمة، إذ ورد بالتعديل الأخير لقانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٤١/ ثانياً)، إذ تم تفعيل المشاركة الشعبية بوساطة فسح المجال أمام المواطنين للمشاركة في متابعة المشروعات المحلية وتنفيذها.

الفرع الثالث: مبررات مبدأ شفافية الموازنة العامة

تشهد البلدان في جميع أنحاء العالم ظهور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة التي من شأنها أن تحدث تغييراً جذرياً في العلاقة بين المواطنين والحكومات، ويكتمل هذا الاتجاه برغبة متزايدة من جانب الحكومات في فتح البيانات وإنشاء قنوات مبتكرة للتواصل مع المواطنين.

ومع تزايد عدد البلدان التي تتطلع إلى الاقتصاد الرقمي من أجل الابتكار والنمو، فإنَّ إصدار البيانات له دور مهم يلعبه. إنَّ البيانات المنفتحة ولاسيّما البيانات المالية (الموازنات والإيرادات والنفقات والأنشطة المالية الأخرى) لديها القدرة على خلق قيمة اقتصادية واجتماعية هائلة بوساطة تحسين تقديم الخدمات، ودعم حكومات أكثر شفافية ومساءلة، وتعزيز النمو الاقتصادي. إذ تعد الموازنات إحدى أبرز أدوات السياسة المالية العامة التي بوساطتها تؤثر الحكومات على التنمية الاقتصادية والاجتماعية (كارليتز، بلا سنة).

فالشفافية في الموازنة العامة للدولة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية من أجل تحقيق العدالة في الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة، ومن ثم فإنَّ شفافية الموازنة لها أهمية في السياسات المالية والاقتصادية لأنَّ الخرق الذي يصيب الموازنة العامة في أي دولة سببه غياب الشفافية، ومن ثم تفشي الفساد والتأثير بشكل سلبي على الاقتصاد (العامة، ٢٠٢٣).

كما تؤثر قرارات الموازنة وتنفيذها على الحياة اليومية لكل مواطن في بلد ما، وقد يكون لها تأثير أكبر على الفئات الضعيفة مثل الفقراء، الذين يعتمدون على التخصيص الفعَّال للموارد للبرامج الاجتماعية ولتقديم الخدمات العامة الأساسية.

لذلك فأنَّ الشفافية تساعد على تحقيق الأهداف الاجتماعية للموازنة العامة والذي يتمثل في تحقيق العدالة الاجتماعية وتوزيع الدخل بين القومي بين طبقات

المجتمع ويتحقق ذلك بوساطة فسح الطريق أمام الجمهور من أجل الحصول على المعلومات المتعلقة بسياسة الدولة في جانب الإيرادات والنفقات العامة، والاطلاع على الدعم الحكومي المقدم لشرائح المختلفة في المجتمع، فضلاً عن التحقق من وصول الخدمات المختلفة للمواطنين من صحة وتعليم وغيرها والتي تكون مدرجة في الموازنة العامة، أضف الى ذلك أن شفافية الموازنة تضمن التوزيع العادل للنفقات العامة بين شرائح المجتمع كافة من ناحية وبين أقاليم الدولة من ناحية أخرى (الرقيمي، ٢٠٢٤، صفحة ٤٦).

ومن بين فوائدها الرئيسة، أن شفافية الموازنة لديها القدرة على أن تؤدي إلى قدر أكبر من المصداقية والأداء المالي، فضلاً عن انخفاض تكلفة الائتمان الدولي(الاقتراض)، وتحسين تخصيص الموارد، مما سيترجم إلى توفير أفضل للخدمات العامة، لا سيّما في القطاعات الاجتماعية (الصحة والتعليم وما إلى ذلك). مع الحد من الفساد والإنفاق المسرف الذي سيكون له أثر إيجابي على نتائج الحكم الرشيد بشكل عام.

وللأسباب نفسها، يصبح توفير معلومات شاملة ودقيقة عن الموازنة والمعلومات المالية في الوقت المناسب للعديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم وشرطًا مسبقًا ضروريًا للتمكن من تلبية احتياجات الناس الأكثر إلحاحًا.

المطلب الثالث: معوقات تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة للدولة

إنَّ عملية اعداد الموازنة العامة في العراق من حيث طريقة اعدادها وتباين الإيرادات والنفقات العامة فيها ومواعيد نشرها للجمهور تفتقر إلى تطبيق المبادئ الحديثة والتي تتمثل بالمصداقية والشفافية، على الرغم من أن وزارة المالية العراقية تعاونت مع البنك الدولي من أجل انشاء بوابة الموازنة المفتوحة بغية تيسير وصول كافة المعلومات التي تتعلق بالموازنة العامة للمواطنين (الهذال، ٢٠٢٢، صفحة ٣).

أضف إلى ذلك أن قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ لسنة ٢٠١٩ قد أشار في المادة (٥١/ أولاً) إلى مبدأ المصداقية ولكن بشكل غير مباشر، كما أشار في المادة (٥٠ / الفقرة اولاً وثانيا) من الفصل العاشر من القانون نفسه إلى مبدأ الشفافية بشكل صريح بوساطة التأكيد على نشر المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة بشكل علني من أجل اطلاع الجمهور عليها وألزام وزارة المالية بنشر كافة التفاصيل بشكل واضح بوساطة المواقع الإلكترونية الرسمية التي تتضمن السياسة المالية للدولة وتقديرات الموازنة العامة في جانبيها الإيرادات والنفقات، والتقارير الشهرية المفصلة والموازنة التي أقرها مجلس النواب.

لابد من الإشارة إلى أن هناك الكثير من الأسباب التي تمنع تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة العراقية منها : (جعيلو، ٢٠١٩، صفحة ٢٦٢).

١. إن الاقتصاد العراقي يعتمد بالدرجة الأساس على الايرادات النفطية التي تتميز بالتذبذب في أسعارها.

٢. إن الحساب الختامي للموازنة العامة لكل سنة مالية في تأخر دائم لا ينجز في المواعيد المحددة، مما ينعكس ذلك على عدم دقة البيانات الخاصة بالموازنة للسنة المالية المعنية.

٣. إن العراق في حالة اقتراض بشكل مستمر وعدم افصاح وزارة المالية عن ذلك بشكل مفصل.

٤. الوضع الأمني غير المستقر فضلاً عن الوضع السياسي المضطرب.

تشير احصائيات منظمة الموازنة المفتوحة إلى أن العراق من الدول التي لا تفصح عن البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة في التوقيتات التي حددتها الوثائق الثمانية وبوساطة الاعتماد على المعايير الدولية يستعمل مسح الموازنة

المفتوحة (١٠٩) مؤشر لقياس شفافية الموازنة، وتقوم هذه المؤشرات بتقييم ما إذا كانت الحكومة المركزية توفر ثمانية وثائق رئيسة تكون متاحة للجمهور عبر الإنترنت بطريقة واضحة وشاملة وتحصل كل دولة على درجة مركبة من (١٠٠)، وعندما أجرت شراكة الموازنة الدولية (واشنطن) تقريرها عن شفافية موازنات العراق كانت درجة العراق (٣) على مؤشر الموازنة المفتوحة في أغلب سنوات التقرير (الهذال، ٢٠٢٢، صفحة ٧).

إنَّ الواقع العملي يشير إلى أن العراق لم يطبق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة للدولة ولم يلتزم بما جاء في قانون الإدارة المالية والذي أوجب الالتزام بتطبيق تلك المبادئ في جميع مراحل إعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها، وهذا الأمر ينعكس سلباً ويؤدي إلى التأخر في إقرار الموازنة العامة والفساد والتعدي على المال العام. لذلك لابد من الافصاح عن تفاصيل الموازنة العامة ونشر وثيقتها بشكل متاح للجمهور، من أجل الاطلاع والتعرف على توجهات السياسة المالية للحكومة.

المطلب الرابع: آليات تطبيق المبادئ الحديثة في الموازنة العامة للدولة

بعد أن تعرفنا على مفهوم المبادئ الحديثة المتمثلة بمبدأي المصداقية والشفافية في الموازنة العامة، فلابد من وضع آليات لتحقيقها وتطبيقها على أرض الواقع وتتمثل تلك الآليات بالآتي (قرداغي، ٢٠١١، صفحة ٤):

١. ضرورة الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة والمتمثلة بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

٢. الالتزام بالوضوح وتجنب الغموض في القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالموازنة العامة واعلانها للجمهور.

٣. تمكين المواطنين من الاطلاع الدائم وبشكل مستمر على أهداف السياسة المالية للدولة وهي بصدد تحقيق أهداف الموازنة العامة في المجالات المختلفة.

٤. التزام الجهة المختصة بالتشريع في الدولة بتشريع قوانين خاصة تمكن المواطنين وهيئات المجتمع المدني من ممارسة أشكال الرقابة والمساءلة للمسؤول المعني، الأمر الذي يؤدي إلى مكافحة الفساد.

٥. تفعيل الديمقراطية في الدولة والتي يتم بوساطتها فسح المجال للتأكد من تطبيق المبادئ الحديثة الأمر الذي يفتح الطريق للمحاسبة والمساءلة في حال عدم تطبيقها.

٦. وجود شبكة للمعلومات خاصة بالدوائر والمؤسسات من شأنها تسهيل عملية تدفق المعلومات بشفافية ووضوح.

٧. وجود جهات رقابية مختصة تمارس اعمالها في الرقابة على مدى تطبيق المصداقية والشفافية ومكافحة الفساد بوساطة تقارير دورية تتعلق بسياسة الحكومة المالية فيما يتعلق بجميع مراحل الموازنة العامة، مع توفير امكانية الوصول إلى تلك التقارير.

٨. توفير الحرية لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين فيما يتعلق بموقفهم من سياسة الحكومة المالية وهي بصدد تحقيق أهداف المرجوة من الموازنة العامة.

ومن جانبنا نرى ومن أجل رفع مستويات الشفافية والمصداقية في الموازنة العامة العراقية، لابد من وضع الحلول والمعالجات ومنها:

١. عدم الاعتماد بشكل كلي على الإيرادات النفطية كونها إيرادات تتسم بالتذبذب في أسعارها.

٢. الابتعاد عن الاقتراض، لما يترتب عليه من التزامات ترهق كاهل الموازنة العامة،إذ يتطلب الاقتراض الالتزام بتسديد مبلغ القرض مع فوائده في أجل معين. كما أن تعسر الدولة في التسديد يرتب عليها آثاراً سلبية.

٣. القضاء على الفساد المالي والإداري، لكون أنّ الشفافية والمصداقية لا يتفقان مع الفساد. فعند انتشار الفساد نلحظ انخفاض مستويات الشفافية والمصداقية.

٤ـ ضرورة التزام الحكومة بتقديم الحساب الختامي في الموعد المحدد وتجنب التأخير.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من البحث في (مدى تطبيق المبادئ الحديثة للموازنة العامة للدولة في العراق) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات تتمثل بما يأتي: ــ

أولاً: الاستنتاجات

١ـ إنَّ الموازنة العامة تمثل تقديراً لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة في مدة محددة غالباً ما تكون سنة.

٢ـ تحكم الموازنة العامة في جميع مراحلها من الإعداد لحين إقرارها بمجموعة من المبادئ التقليدية التي تتمثل بمبدأ السنوية والتوازن والشمولية والوحدة.

٣ـ لقد اتجهت غالبية دول العالم سواء منها المتقدمة أم النامية إلى المطالبة بتطبيق المبادئ الحديثة والتي تتمثل بمبدأ المصداقية والشفافية على الموازنة العامة لتعمل جنباً الى جنب مع المبادئ التقليدية المذكورة انفاً.

٤ـ إن الموازنة العامة في العراق تطبق عليها المبادئ التقليدية، ومنذ وقت ليس ببعيد اتجه قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ لعام ٢٠١٩ إلى ضرورة تطبيق مبدأ

الشفافية في جميع العمليات المالية المتعلقة بالموازنة العامة من حيث إيراداتها ونفقاتها، لكنه أغفل النص وبشكل مباشر على تطبيق مبدأ المصداقية واكتفى بالإشارة إلى رديفه مبدأ الشمولية، على الرغم من أن المبدأ المذكور لا يقل شأناً عن مبدأ الشفافية.

٥ـ على الرغم من أن قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي النافذ لعام ٢٠١٩ نص وبشكل صريح على ضرورة تطبيق المبادئ الحديثة في جميع مراحل الموازنة العامة من أجل أن تصل إلى الجمهور بشكل واضح لكي يطلعوا على السياسة المالية للحكومة وتقييمها ومن أجل تفعيل دور الاجهزة الرقابية وتسهيل عملها في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة فيما يتعلق بالتصرف بالمال العام، لكن التطبيق العملي يشير إلى عدم تطبيق تلك المبادئ، فنلحظ عدم توفر البيانات المتعلقة كافة بالموازنة العامة وعدم أتاحتها للجمهور بشكل كامل.

ثانياً: التوصيات

١ـ ضرورة التفات المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية إلى النص وبشكل صريح على مبدأ المصداقية أسوة بمبدأ الشفافية الذي نص عليه صراحة كونهما وجهان لعملة واحدة، مما يلزم الحكومة تطبيق تلك المبادئ وهي بصدد مباشرة اعمالها فيما يتعلق بعمليات الموازنة العامة للدولة.

٢ـ التزام وزارة المالية بتطبيق مبدأي الشفافية والمصداقية على الموازنة العامة في جميع المراحل التي تمر بها بدءاً من تحضيرها واعدادها وصولاً إلى المصادقة عليها من السلطة التشريعية. كون أن تطبيق تلك المبادئ الحديثة يضفي على اعمال الوزارة الوضوح والمصداقية، كما يحد من الفساد وأثاره السلبية، فتطبيق تلك المبادئ تجعل الجمهور والجهات الرقابية على اطلاع دائم ومستمر على سياسة الحكومة المالية وكيفية التصرف بالإيرادات وتحديد مجالات الإنفاق المختلفة، مما ينعكس ايجاباً على

ترشيد الانفاق في الدولة وتحقيق الفائض والقضاء على العجز الذي يلاحق الموازنة العامة.

٣ـ إن وزارة المالية بعدَّها الجهة المسؤولة عن جميع العمليات المتعلقة بالموازنة العامة تلتزم بنشر كافة المعلومات والبيانات بوساطة المواقع الالكترونية الرسمية، لكي تتيح المجال للجمهور من الاطلاع عليها والتعرف على السياسة المالية للحكومة في إدارة مواردها.

٤ـ تطوير الدور الرقابي للجهات الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية بوساطة انشاء لجان مختصة ومستقلة تمارس أعمالها في التدقيق والمراجعة لجميع عمليات الموازنة ومتابعة تطبيق الشفافية والمصداقية بعيداً عن أي تأثير، مما يؤدي بالمحصلة النهائية إلى القضاء على الفساد والتلاعب بالموارد العامة وسوء استعمالها.

٥ـ تشديد الدور الرقابي للسلطة التشريعية على مدى تطبيق المبادئ الحديثة للموازنة العامة بوساطة الكشف عن الأسباب التي تؤدي إلى التأخر في إقرار الموازنة العامة في موعدها المحدد وذلك بوساطتها أدواتها الرقابية المتمثلة في توجيه الأسئلة للوزير المختص واجراء التحقيق والاستجواب وصولاً الى طرح الثقة به.

المراجع

١- احمد حامد الهذال. (٢٠٢٢). تاريخ الاسترداد ٣ ٨، ٢٠٢٤، من .gor.bayancenter.www / /:http

٢- احمد حمدي عبد الدايم. (٢٠١٦). الحوكمة في الموازنة وتطبيقاتها لتحقيق التنمية المستدامة في مصر (٢٠٠٠ـ ٢٠١٤). *المجلة العلمية للدراسات العلمية والبيئية، المجلد ٧* (العدد ٤).

٣- احمد عبد الصبور عبد الكريم. (٢٠١٣). آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة. *كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢* (العدد ٢٨).

٤- أسعد عبد الامير سعيد النجم. (٢٠٢٣). إعداد الموازنة العامة الاتحادية في ظل عدم التأكد وتأثيرها على الانفاق العام والقرارات الإستراتيجية. *اطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء.*

٥- اعاد حمود القيسي. (بلا تاريخ). *المالية العامة والتشريع الضريبي*. تاريخ الاسترداد ١ اكتوبر، ٢٠٢٤، من دار الثقافة للنشر والتوزيع : ٤٩=ItemId؟aspx.Item /com.daralthaqafa / /:https

٦- الحسيني علاء. (١٦ حزيران، ٢٠٢٣). *المساءلة الاجتماعية أداة فاعلة لحماية المال العام*. تاريخ الاسترداد ٢ ١١، ٢٠٢٤، من مركز ادم.

٧- السيد عطية عبد الواحد. (١٩٩٦). *الموازنة العامة للدولة*. القاهرة.

٨- الفونزو انطونيو. (٢٠٠٤). الاستدامة المالية الحالة الاوربية غير السارة. *مؤتمر مجموعة ابحاث المال الكلي والتمويل..*

٩- المحكمة الاتحادية العليا. (١٢ نوفمبر، ٢٠٢٣). *الوقائع العراقية*. تاريخ الاسترداد ٢ ١١، ٢٠٢٤، من جريدة الوقائع العراقية: pdf.٦٨٨_٤٧٥٨ /pdf /upload /iq.gov.moj.www / /:https

١٠- جمال محمد ذنيبات. (٢٠٠٣). *المالية العامة والتشريع المالي* (المجلد ط١). عمان، الأردن: الدار العلمية الدولية.

١١- حسن عواضة، و عبد الرؤوف قطيش. (٢٠١٣). *المالية العام (الموازنة العامة للدولة)*. منشورات الحلبي الحقوقية.

١٢- حيدر وهاب عبود. (٢٠١٩). ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية. العراق: دار المسلة.

١٣- روث كارليتز. (بلا سنة). *تحسين الشفافية والمساءلة في عملية الموازنة*. تاريخ الاسترداد ٢٥ اكتوبر، ٢٠٢٤، من com.onlinedoctranslator.www

١٤- سالم محمد عبود. (٢٠٠٩). *الازمة المالية العالمية بين مبدأ الافصاح والشفافية*. تم الاسترداد من المجلات الاكاديمية العلمية: net.isaj.www / /http

١٥- شيماء فاضل محمد، اسراء عبد فرحان، و فاطمة مصحب. (بلا تاريخ). عجز الموازنة العامة الإتحادية/ الاسباب والمعالجات للمدة (٢٠٠٤ ـ ٢٠١٩). *الكوت الجامعة للعلوم الإنسانية، المجلد ٢* (العدد ١).

١٦- طاهر الجنابي. (٢٠١٢). *علم المالية العامة والتشريع المالي* (المجلد ط١). بغداد: مكتبة السنهوري.

١٧- عباس محمد نصر. (٢٠١٥). *المالية العامة والموازنة العامة*. منشورات زين الحقوقية.

١٨- عبد المقصود مبروك. (يونيو، ٢٠١٥). *شفافية الموازنة العامة للدولة - أهميتها، وآليات تعزيزها*. تاريخ الاسترداد ٤ يناير، ٢٠٢٤، من جامعة الازهر: https://eg.ekb.journals.mksq/article_٧٨٠٧.html

١٩- غادة شهير الشمراني. (بلا سنة طبع). *متطلبات اصلاح وتطوير الموازنة العامة*. تاريخ الاسترداد ١٠٥، ٢٠٢٤، من www.iasj.net.

٢٠- فتحية الجوزي. (٢٠١٢). الآليات الحديثة لتدبير الموازنة العامة. *العلمية للبحوث والدراسات التجارية*(العدد ٢).

٢١- كاوه محمد فرج قرداغي. (٢٠١١). *أثر الشفافية والمساءلة على الاصلاح الإداري*. بلا دار نشر.

٢٢- كريمة عباس جعيلو. (٢٠١٩). مستوى الشفافية و أثرها في اعداد املوازنة العامة للدولة. *الإدارة والاقتصاد*(العدد ١١٨).

٢٣- محمد عبد اللطيف. (٢٠٠٧). *الأسس الدستورية لقوانين الميزانية*. جامعة تكريت : لجنة التأليف والتعريب والنشر.

٢٤- محمد علي ناجي الرقيمي. (٢٠٢٤). شفافية الموازنة في ضوء المعايير الدولية. *اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة البحرين*.

٢٥- هيئة النزاهة العامة. (٢٠٢٣). *منشور الشفافية*. تاريخ الاسترداد ٢ ٩، ٢٠٢٤، من هيئة النزاهة الاتحادية: http://www.nazaha.iq/