



الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق

م. د محمد عبد الرضا حسين السيلوي

الجامعة الإسلامية/ كلية القانون

Hassn.alogbi@gmail.com

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٣/٦ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٤/١١ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٦/٣٠

يُعدّ إعداد الموازنة من أبرز اهتمامات الدول، نظراً لما تحتله الموازنة من مكانة مهمة من الخطة الإنمائية للدولة، من أجل تحقيق الإنماء، وتحقيق الخدمات التي يحتاج إليها المواطنين جميعهم. لذلك فإن الرقابة البرلمانية هي الأساس في مراقبة المال العام، وعليه، فالموازنة العامة للدولة أهمية بالغة لكونها إحدى أدوات السياسة المالية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، هي أداة للكشف عن وضع الدولة المالي واتجاهات سياسة الحكومة بشأن الإنتاج والتوزيع وترشيد الاستهلاك، إذ إنّ الموازنة العامة ليست هي أرقام وبيانات حسابية فقط، وإنما هي أداة مالية بيد الدولة تتمخض عنها أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية، كما ان تنفيذ الموازنة العامة والآلية التي تتم بها لها دور كبير في حسن التنفيذ وعدم المساءلة البرلمانية أثناء التنفيذ أو المساءلة اللاحقة، بالرغم من إنّ الواقع العملي يبين أن الحكومة تنهرب في كثير من الأحيان من الرقابة عبر هيئتها الفعلية على ادوات الرقابة وخاصة عبر اللجان، التي تعين في معظم الأحيان بحسب المحاصصات الحزبية، وعليه، فإن هذه الأهمية لموضوع الرقابة لزدادات بشكل تدريجي على مرّ العصور بسبب إزداد عدد السكان وازدياد حاجات الدولة والمواطنين بسبب تعدد الحاجات وندرة الموارد الاقتصادية بالمقارنة معها، كلّ ذلك جعل من الميزانية محط إهتمام الباحثين الماليين نظراً لزيادة أهميتها.

The preparation of the budget is considered one of the most important concerns of the states, given the important place the budget occupies in the development plan of the state, in order to achieve development and achieve the services that all citizens need. Therefore, parliamentary oversight is the basis for monitoring public money, and accordingly, the state's general budget is of great importance because it is one of the tools of fiscal policy on the one hand, and on the other hand, it is a tool for revealing the state's financial situation and the directions of the government's policy regarding production, distribution and rationalization of consumption, as the budget The general budget is not only numbers and arithmetic data, but rather a financial tool in the hands of the state that results in political, economic and social importance. The implementation of the general budget and the mechanism by which it is carried out have a major role in good implementation and lack of parliamentary accountability during implementation or subsequent accountability, although the practical reality shows The government often evades oversight through its actual domination of oversight tools, especially through committees, which are often appointed according to partisan quotas. Therefore, this importance to the subject of oversight has gradually increased over the ages due to the increase in the population and the increasing needs of the state and citizens due to the multiplicity of Needs and the scarcity of economic resources compared to them, all of this made the budget the focus of attention of financial researchers due to its increasing importance .

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الموازنة، تنفيذ الموازنة، البرنامج الحكومي.



المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

بدأ دور الدولة في التطور منذ النصف الأول من القرن الماضي، إذ بدأت تمارس أثرها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن السياسية والإدارية؛ إذ إن الدولة لم تعد تلك الحارسة التي تهتم في شؤون الحماية فقط، بل أخذت دور الدولة الراعية، إذ انتقلت من الدولة الحارسة إلى المتدخلة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وبذلك لم تعد وارداتها من أملاكها تكفي لتغطية نفقاتها، بل أصبحت تغطيها من موارد أخرى، كالضرائب، والرسوم والقروض.

وبما أنّ المال العام كان جاء من أموال الشعب، عن طريق مجلس النواب، بإقراره للموازنة والضرائب والرسوم، فكان من المفروض أن تكون الرقابة السياسية (البرلمانية) هي الأساس في مراقبة المال العام، فكما نعلم، فإنّ إعداد الموازنة يُعدّ من أبرز اهتمامات الدول، نظراً لما تحتله الموازنة من مكانة مهمة من الخطة الإنمائية للدولة، من أجل تحقيق الإنماء، وتحقيق الخدمات التي يحتاج إليها المواطنين جميعهم. "ولكن، ما نفع الإعداد الجيد المدرّس، الذي يعتمد على الطرائق العلمية الحديثة، من إحصاءات وبحوث علمية إذا لم يقترن بتنفيذ دقيق مطابق للأهداف؛ بحيث تؤدي الموازنة الغاية التي وضعت لأجلها فيتم تحقيق الأهداف المنشودة".

أهداف البحث:

نسعى عن طريق البحث دراسة عدّة نقاط أولها بيان مفهوم الموازنة العامة وطبيعتها القانونية، بيان الموازنة العامة في العراق، البحث في وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة وخاصة وسيلتي السؤال والاستجواب، بيان مظاهر وصور الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة.

أهمية البحث:

للموازنة العامة للدولة أهمية بالغة لكونها إحدى أدوات السياسة المالية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، هي أداة للكشف عن وضع الدولة المالي واتجاهات سياسة الحكومة بشأن الإنتاج والتوزيع وترشيد الاستهلاك، إذ إنّ الموازنة العامة ليست هي أرقام وبيانات حسابية فقط، وإنما هي أداة مالية بيد الدولة تتمخض عنها أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية، وهذه الأهمية ازدادات بشكل تدريجي على مّ العصور





بسبب إزدياد عدد السكان وازدياد حاجات الدولة والمواطنين بسبب تعدد الحاجات وندرة الموارد الاقتصادية بالمقارنة معها، كل ذلك جعل من الميزانية محط إهتمام الباحثين الماليين نظراً لزيادة أهميتها.

إشكالية البحث:

مما سبق يتبادر لنا السؤال الآتي: كيف يمارس البرلمان رقابته على تنفيذ الموازنة العامة؟ وما هي أدواتها في تحقيق رقابة جيدة وفعالة؟ وطبعاً تتفرع بعض الاسئلة عن هذا التساؤل تتعلق بالموازنة العامة كمفهوم نظري ووضعها في العراق وطبيعتها القانونية.

نطاق البحث:

سيتم بحث موضوع الرقابة على الموازنة العامة في العراق وان كنا سنتطرق في بعض النقاط لبعض التشريعات الأخرى ليس على سبيل المقارنة ولكن على سبيل الاسترشاد وذلك في بعض التعاريف والنقاط النظرية.

منهج البحث:

اعتمدنا خلال الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج القانوني بطبيعة الحال على اعتبار ان الدراسة قانونية وسيتم الاعتماد على نصوص تشريعية قانونية، فضلاً عن المنهج التاريخي وذلك لبيان التأصيل التاريخي لموضوع الموازنة العامة في العراق.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة

تعد الموازنة بمثابة خطة مالية للدولة تسعى إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجتمع معيّن، وهي بمثابة المرآة العاكسة لمجمل النشاط الاقتصادي على وصف أنّ السلطة لا يمكنها ممارسة نشاطها من دون إنفاق، ولا يمكن أن تنفق من دون الحصول على الموارد اللازمة، وبالتالي فهذه الموازنة تقرر لبيان صرف الأموال العامة، ولكن الموازنة نفسها تختلف عن القانون الذي يقرها، من حيث طبيعتها القانونية، وهذا ما سنحاول معرفته تالياً. وعليه، ولبيان مفهوم الموازنة العامة ووضعها في العراق وطبيعتها القانونية سنقوم بتقسيم المبحث الى الفرعين التاليين:



الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة في القوانين المقارنة

وسنبحث في تعريف الموازنة العامة تشريعياً وفقهياً كالتالي:

أولاً: التعريف التشريعي:

القاعدة العامة تتمثل في أحجام التشريعات عن إيراد تعريف محدد للموازنة وبالرغم من ذلك نجد أن هناك بعض الاستثناءات الواردة، إذ يعرف التشريع الأمريكي الموازنة بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها. أما التشريع البلجيكي فقد عرف الموازنة العامة بأنها بيان الإيرادات والنفقات العامة أثناء الدورة المالية. أما قانون المحاسبة العمومية في لبنان فقد عرف الموازنة بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣ بأنها صك تشريعي مقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجب الجباية والانفاق. فيما يعرف قانون ضريبة الدخل العراقي الموازنة بأنها الجداول المتضمنة تخمين الإيرادات والنفقات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة^(١).

وهكذا نجد إن تعريف الموازنة العامة متقارب في التشريعات للدول المختلفة، وإنها جميعها تعد الموازنة العامة صك" أو وثيقة أو برنامج" تضم طرفين هما: الإيرادات والنفقات العامة ويتعلق بثلاث مراحل متتالية هي التحضير والمصادقة والتنفيذ، أما عن الطبيعة المالية للموازنة نلاحظ أن الموازنة العامة هي تقدير للنفقات والإيرادات أثناء المدة القادمة، نقطة الانطلاق هي تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الحكومة القيام بها أثناء المدة (سنة الموازنة العامة)، وبعد ذلك يتوجب أن يتم تحديد النفقات العامة التي تتكلف بها الخدمات، الأمر الذي يتطلب بيان الإيرادات العامة التي تغطيها الموازنة، وهذا الأمر يتطلب عمل تحليلي لكل من النفقات العامة، والإيرادات العامة، وبيان عناصرها كافة، ثم اختيار الأفضل، والأكثر ملاءمة فيما بينها على شكل جدول يبين المضمون المالي للموازنة، فالموازنة العامة تعكس الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها والتي تتبناها الحكومة من أجل تحقيق التنمية.

ثانياً: التعريف الفقهي

اختلفت آراء الكتاب والباحثين في وضع تعريف محدد للموازنة، وجاءت اختلاف وجهات النظر وتعددتها نتيجة لاختلاف الزاوية التي ينظرون إليها للموازنة، فالموازنة العام تعد الأداة الرئيسة في تحقيق إنجازات



الأداء العام والوسيلة التي تستعملها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التشريعية أم التنفيذية والرقابية عن طريق النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد اكتسبت أهميتها من حاجة الحكومات بانظمتها السياسية المختلفة إلى عكس فلسفتها بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في المجالات الاقتصادية كافة في هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقام صماء بل أرقام ناطقة في تحقيق أغراض معينة يخطط لها مسبقاً ويحدد لها مدّة زمنية معينة.

وبناء على ما تقدم عرفت الموازنة العامة بعدة تعاريف منها: (عبارة عن بيان تقديري لما يجوز للحكومة انفاقه وما ينتظر أن تجنيه من المال أثناء مدة معينة من الزمن). ومما يلاحظ^(٢) على هذا التعريف إنه قد ابقى تعريف الموازنة العامة من ضمن إطار الاهداف المالية فقط من دون أن يبين لنا الدور الذي تقوم به الموازنة لحظة مالية ذات أغراض اقتصادية واجتماعية.

لهذا ذهب آخرون إلى تعريفها بأنها (خطة مالية للحكومة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية^(٣) قبل تنفيذها وتعكس الاهداف الاقتصادية والاجتماعية^(٤) التي تتبناها الحكومة).

بعد بيان التعريفات السابقة، وقصور بعضها عن جوانب الموازنة الاجتماعية والاقتصادية توصلنا لتعريف مقارب نعرف به الموازنة العامة على إنها (برنامج سنوي وخطة الحكومة المالية، المجازة من قبل البرلمان، التي تتضمن توقعاتها المالية لسنة مقبلة من الإيرادات المنتظر تحصيلها والنفقات المقدرة والمرخص لها صرفها ضمن هذه السنة بما يعكس تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة

تطرقنا سابقاً لتعريف الموازنة من حيث الفقه والتشريع وسنبين تالياً الطبيعة القانونية لمفهوم الموازنة وأهدافها فضلاً عن بيان التأصيل التاريخي للموازنة العامة في العراق:

أولاً: الطبيعة القانونية للموازنة العامة وأهدافها

١- الطبيعة القانونية للموازنة العامة:

فيما يخص الطبيعة القانونية للموازنة العامة، يتوجب علينا التمييز ما بين الموازنة وما بين القانون الذي يشرع الموازنة ذاتها، فمن المعلوم بأن الموازنة العامة يتولى أمر تنظيمها السلطة التنفيذية، أيّ الحكومة،



وبعدئذ يتم إدراج الموازنة من ضمن برنامج يعرض على البرلمان، إذ يتولى دراستها ودراسة موادها، ليتم بعدئذ المصادقة عليها وذلك بتشريع جديد يسمى قانون الموازنة العامة.

فأولاً، بالنسبة للموازنة ذاتها، فإنها تعتبر كموضوع، عمل إداري بحت، لأنه من اختصاص الحكومة، التي تصدر أعمالها على شكل قرارات إدارية، وذلك من الناحيتين الشكلية والموضوعية، أما ثانياً، بالنسبة لقانون تصديق الموازنة العامة، فهو من الناحية الشكلية يعد تشريعاً، لأن كل عمل يصدر عن البرلمان يُعدّ قانوناً، أما من الناحية الموضوعية، وكونه لا يحمل قواعد جديدة، كما لا يمنح السلطة التنفيذية أية صلاحيات جديدة، فالسلطة التنفيذية تتحصل على الإيرادات وتقوم بصرف نفقات، بناء على تشريعات سابقة، ولكن كل ما في الأمر إنها تحصل على إجازة من البرلمان ليكون عملها جائزاً، أي إنها لا تنشئ قواعد جديدة إنما أثرها كاشف فقط، أما التشريعات الإعتيادية فإنها قوانين شكلاً وموضوعاً؛ إنّ وضع أيّ نظام من النظم لا بد وأن يوضع لتحقيق أغراض معينة. تأسست فكرة وضع هذا النظام بناءً عليها⁽⁵⁾.

٢- أهداف الموازنة العامة:

الموازنة مثل أيّ نظام وضعت لإدارة الأموال العامة بشكلٍ يؤدي إلى تحقيق الأغراض المرجوة من إدارة هذا المال بل إنها أصبحت إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تستهدف أهداف تسعى الحكومة لتحقيقها ويمكن تلخيص أهم الأغراض التي يتوجب على الموازنة تحقيقها بما يأتي:

أ- تنظيم وضبط وتحصيل وصرف المال العام بطريقة منظمة تمثلها مخصصات مدروسة ومبررة وليست مجرد أرقام متناثرة ومتفرقة، تستهلك المال العام من دون أن تفيد غرضاً معيناً ومحددًا وكذلك وضع الخطط والبرامج للإفادة من المال العام في تنفيذ المشروعات التنموية والاجتماعية بواسطة أجهزة فنية متخصصة في تلك المجالات

ب- إدارة المال العام إذ لاتطغي أوجه الإنفاق الإدارية المستهلكة على غيرها من تلك التي تحقق النفع العام وتعود بالفائدة على السكان وتعمل على تقليص التفاوت في توزيع الدخل والتدخل للحد من تأثير الدورات والتقلبات الاقتصادية والعمل على الإستقرار المالي

ج- متابعة تنفيذ البرامج الحكومية والعمل على ترشيد النفقات وضغطها التقليل الحجز الفعلي ومراقبة الأداء الوظيفي بالقطاعات الحكومية كافة ووضع الخطط الإرشادية لتطوير سلوكياته وخاصة تلك التي تقوم بتنفيذ الموازنة.





د- محاربة التسبب الإداري والمالي في القطاعات الحكومية كافة التابعة ووضع القواعد والضوابط التي تحد منه والمتابعة المستمرة لما سيصرف من الأموال العامة والتأكيد من صرفها وفقاً لما خصصت من أجله هالتأكيد على ضرورة اتباع القواعد والقوانين المالية والتعليمات الإدارية والإجراءات الحكومية المتعلقة بتنفيذ عمليات الصرف والعمل على تشجيع القطاع الخاص لإنشاء صناعات وطنية ومشروعات تنمية تساعد على رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي في البلاد.^(٦)

ثانياً: التأصيل التاريخي للموازنة العامة في العراق

تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لمالية الدولة إذ تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والمالي، فهي خطة الدولة ونشاطاتها عن سنة مالية قادمة، تحتوي على النفقات والإيرادات العامة للدولة، ولهذا تعرف بأنه "برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"^(٧).

وقد صدرت أول موازنة عامة في العراق سنة ١٩٢١، واعتمدت على أحكام قانون أصول المحاسبات العثماني الصادر سنة ١٩١١ وعلى التعليمات المالية التي أصدرتها سلطات الاحتلال الانكليزي آنذاك، وبعد صدور القانون الاساسي العراقي سنة ١٩٢٥ اخذت الموازنة العامة تصدر وفق أحكام هذا الدستور فضلاً عن قانون اصول المحاسبات العثماني.

وفي سنة ١٩٤٠ صدر قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨، والذي حل محل قانون اصول المحاسبات العثماني لسنة ١٩١١، واخذت الموازنة العامة تصدر بموجبه بدءاً من العام ١٩٤١، وعرفت المادة الثانية منه الموازنة العامة بأنها "الجدول المتضمنة تخمين إيرادات ومصروفات الدولة لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة"^(٨).

وما يميز هذا القانون إنّ أكثر أحكامه تتوافق مع طبيعة قواعد إعداد الموازنة التقليدية، أي لا تتضمن أية قواعد تخطيطية علمية أو اقتصادية وإنما أحكاماً تتوافق مع طبيعة قواعد إعداد الموازنة التقليدية فقط، وفي عام ١٩٨٥ صدر قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ الذي حدد أسلوب إعداد التقديرات ومراحلها، والتوقيت لزمني لها، فأخذت الموازنة تصدر بموجبه وبصورة تدريجية سنة ١٩٨٦، وذلك بالاعتماد على التعليمات والأحكام المالية الواردة في قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠، وما يميز هذا القانون إنه



مال للأخذ بقواعد تخطيطية أكثر حداثة مما ورد في قوانين أصول المحاسبات العام السابقة الذكر، إذ ورد في المادة الثانية منه الفقرة أولاً انه " ان موازنة القطاع الحكومي الممولة مركزياً هي موازنة تخصصية وتخطيطية"^(٩). كما حددت المادة سابعاً منه أن تكون وزارة المالية مسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية لمجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز تشرين الأول من كل سنة^(١٠).

أما الموازونات الاستثمارية فتكون الجهة المسؤولة عن إعدادها هي وزارة التخطيط، وهذا ما أكدته المادة الثامنة من قانون الموازنة العامة الموحدة رقم ٤٨ لسنة ١٩٩٠ المعدل فتكون الوزارة مسؤولة عن الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة الاستثمارية (الخطة الاستثمارية) ومناقشتها مع الوزارات^(١١).

أما في سنة ٢٠٠٤ فقد صدر قانون الادارة المالية والدين العام بالأمر الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة ذات الرقم ٩٤، الذي تضمن بخصوص الموازنة العامة وكيفية تنظيمها، كما عرف الموازنة العامة بأنها "برنامج مالي يستند الى التخمينات السنوية للمقبوضات والمدفوعات والتحويلات النقدية والمعاملات العينية للحكومة"، والذي تم بموجبه اعداد الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٥ والسنوات اللاحقة بشكل تدريجي عن طريق استعانة وزارة المالية بالمؤسسات والشركات الدولية، وإيقاف سريان القوانين السابقة المتعلقة بإعداد الموازنة العامة في العراق، إذ حدد هذا القانون أربعة مبادئ رئيسية للموازنة العامة العراقية وهي: الشفافية، الشمولية، الوحدة، السنوية^(١٢).

المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة

تعد الموازنة ذات أهمية خاصة فهي وسيله لضبط السياسة المالية لدولة وتحقيق أغراضها وتنفيذ سياستها الاقتصادية بوصفها ذات صلة باقتصاد الدولة. فقد اوكلت الدساتير المعاصرة للبرلمان سلطة اعتماد مشروع الموازنة العامة واقرارها^(١٣). لأنها تتطلب اجازة من قبل السلطة التشريعية. ورغم ان اعداد مشروع الموازنة العامة يكون من قبل السلطة التنفيذية^(١٤). إلا إن اقرارها لا يكون إلا من قبل البرلمان ولا بد أن يناقش البرنامج المالي للدولة والنظر فيما إذا كان مبالغاً فيه أم لا؛ وللسلطة التشريعية (البرلمان) أن تعدل أو تلغي ما تراه لا يتماشى مع أغراض المجتمع. وتقوم اللجنة المختصة داخل البرلمان بدراستها وإعداد تقرير بشأنها وبعدها تقدم إلى رئاسة البرلمان ليقوم بدوره بعرضها على نوابه لكي تتم مناقشة أبوابها وما تضمنته من بنود^(١٥). وعند إجراء المناقشة من قبل الأعضاء يمكن إجراء التعديلات بين فصولها وأبوابها وبعد ذلك تعرض للتصويت النهائي لكي



تصبح قانونية^(١٦). وعليه، سنقوم أولاً ببيان مفهوم الرقابة البرلمانية، وخاصة في العراق، ثم سنبين مظاهرها وأدواتها في العراق وفق الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية في العراق

تتمثل الرقابة البرلمانية في مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة المالية ومتابعتها، فرقابة السلطة التشريعية تكون جامعة للرقابة السابقة والمرافقة (الآنية) واللاحقة مع التصرفات المالية للحكومة، وسنبين ذلك وفق الآتي:

أولاً: تعريف الرقابة البرلمانية

عرّف البعض الرقابة البرلمانية بكونها " عملية يتم خلالها التحقق من القيام بالاهداف المبتغاة والمقابل الكشف عن صعوبات تحقيق هذه الاهداف وتذليلها باقصر زمن ممكن"^(١٧). وكذلك عرّفها البعض الآخر بكونها: " الاشراف على مراقبة الأعمال التي تقوم بها الادارات ومؤسسات الدولة التي تسعى عن طريقه تنفيذ سياسات الدولة العامة، والموضوعة من قبل السلطة التشريعية، والقيام على إصلاح ما تتعرف له هذه السياسات من معوقات وذلك لتحقيق الاهداف المبتغاة"^(١٨).

وعُرّفت كذلك بأنّها: "هي عملية مراقبة أو إشراف أو تدقيق وذلك من الأجهزة العليا، للإطلاع والإشراف على حسن سير العمل للأجهزة التابعة لها، أو الأقل منها في المستوى الإداري، وذلك بغرض التحقق من الأنشطة المالية للإدارة الخاضعة للإشراف والتحقق من عملها في تحقيق الغايات المالية للإدارة على وفق ما تحدده الموازنة العامة التي تقرها السلطة التشريعية، والتحقق من إنّ تنفيذ هذه الموازنة قد تم باتم انجاز من دون أية إسراف أو تبذير وذلك لحسن سير عمل الإدارات الحكومية من الناحية المالية"^(١٩).

لا يقل تنفيذ الموازنة العامة، وكذلك المشاريع التي تمول من خارج الموازنة، وعمليات الخزينة المؤقتة، أهمية عن رقابة تنفيذها؛ إذ يتوقف نجاح النمو والتطور المالي والاقتصادي على ما يُمكن أن يُرافق تنفيذها من نزاهة وإخلاص.

ومن هنا، تظهر أهمية الرقابة، كونها تُسهم في تحقيق الأهداف السياسية والإدارية والاقتصادية، التي تسعى إليها الدولة، عن طريقها حُسن تنفيذها على الوجه المحدد في التشريعات الوضعية. وتُعَدّ الرقابة البرلمانية هي الرقابة السياسية في الدولة، ويُضاف إلى الرقابة البرلمانية، الرقابة الإعلامية، التي تتمثل في الصحف والتلفاز، وتكون هذه الرقابة ممثلة للشعب. فالرقابة السياسية في الدولة تتكوّن من نوعين هما: البرلمانية، والشعبية.



هذه الرقابة البرلمانية اقرتها معظم الدساتير في أنحاء العالم، فالحق في رقابة الموازنة العامة ينطلق من الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وذلك في ثلاثة أدوار، قبل إقرار الموازنة، واثناء تنفيذها ثم الرقابة اللاحقة بعد التنفيذ، على ان يتم بحسب ما يقره البرلمان.

بالتالي فإن الرقابة البرلمانية تنطلق من وجوب رقابة البرلمان على المال العام، وذلك لضمان التزام الحكومة بالجباية والإنفاق وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية بموجب الموازنة^(٢٠). أما عن الرقابة الشعبية، فهي التي تُمارس عبر المواقف التي تصدر عن الأحزاب والنقابات، التي تُناقش فيها الموازنة، سواء في مرحلة إقرارها من قبل الحكومة، أو المجلس، أو خلال السنة عبر الأعمال التنفيذية للموازنة، ولا سيما في ما يخص النفقات.

إذاً، تزداد أهمية هذه الرقابة في الدول التي تُمارس فيها الأحزاب والنقابات دوراً بارزاً على الصعيد الوطني، إذ المعارضة لديها حكومة ظل تبقى تتابع أعمال الحكومة، وتراقبها، وتتقدمها، وتوجه الرأي العام ضدها في خياراتها للأسس التي تبني عليها الموازنة، أو في تنفيذها للنفقات المحددة فيها. والرقابة الشعبية تُمارس عبر وسائل الإعلام ولا سيما الصحافة، التي سُميت بالسلطة الرابعة إلى جانب السلطات التقليدية في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك نظراً لدورها المهم في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وكشف الانحرافات التي ترتكبها وإبرازها^(٢١). ولهذا، فقد تمّ إطلاق الرقابة السياسية على الرقابة التي تتمثل في السلطة التشريعية (البرلمان)، والرقابة الشعبية، لما لهما من أثر سياسي في المراقبة والمتابعة لأعمال الحكومة المالية.

ثانياً: الرقابة البرلمانية في التشريع العراقي

في التشريع العراقي كانت البداية الأولى له منذ تأسيس الدولة العراقية وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ إذ نصت المادة (٥٤) منه على: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها على الوجه الذي يبينه النظام الداخلي، .. الخ)، ثم تعاقبت بعد ذلك الدساتير العراقية على النص على هذا الحق^(٢٢).

و منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمجلس النواب صلاحية إقرار الموازنة العامة للدولة ويقوم ممثل مجلس الوزراء الذي يتمثل بوزير المالية بتقديم الموازنة العامة بصيغة مشروع إلى رئاسة مجلس النواب الذي يحيله بدوره إلى لجنة المالية المختصة لدراسته وكتابة تقرير بشأنه لتعرضه على المجلس كاملاً^(٢٣). وبهذا فإن مجلس الوزراء هو الذي يقدم مشروع الموازنة العامة لإقراره من قبل مجلس النواب، ومجلس النواب سلطات واسعة فيحق له إجراء المناقلة بين النواب وفصول الموازنة وتخفيف مبالغها^(٢٤). وقد نصت المادة (٦٢/ثانياً)



من دستور ٢٠٠٥ إنه يحق لمجلس النواب عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجماليه مبالغ النفقات^(٢٥). وأن مجلس النواب لا يختص فقط بالإقرار بمعنى لا يركز دوره على ذلك فقط وإنما يشترك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة وكيفية توزيعها كما له إضافة نصوص أو تعديلها على مشروع قانون الموازنة^(٢٦).

وإن مجلس النواب يشترك مع الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة والتي هي في الأصل من اختصاص مجلس الوزراء وتعد النفقات المالية الواردة في الموازنة من السياسة العامة للحكومة^(٢٧). وبهذا يبرز أثر مجلس النواب في إقرار الموازنة، والدول التي تأخذ بالديمقراطية تجعل للسلطة التشريعية أهمية في هذا المجال ولا يمكن للسلطة التنفيذية وضع الموازنة العامة موضع التنفيذ مالم تأذن بها السلطة التشريعية. وقد تتداخل الاعتبارات السياسية عند إقرار الموازنة فقد يسعى الأعضاء لتقديم المقترحات لأسباب سياسية أو أغراضها انتخابية^(٢٨).

وتحاول السلطة التشريعية استئصال فرصة إقرار الموازنة والاستفادة منها بتمرير بعض القوانين التي تحتاج إلى الإجراءات التشريعية الطويلة وحضور مستمر من الوزراء لذا فإن السلطة التشريعية تخرج السلطة التنفيذية على قبول التشريعات التي يخشى عدم الموافقة عليها لو نظر إليها على حده وبهذا تُعدّ الموازنة وسيلة ضغط تستعملها السلطة التشريعية (البرلمان) على السلطة لتنفيذية ويستطيع البرلمان أن يعطل إقرار الموازنة وبهذا يتعطل عمل السلطة التنفيذية^(٢٩).

وفي العراق يمارس البرلمان رقابة مسبقة كذلك، إذ سلطاته في الرقابة على الموازنة العامة قبل أن يباشر في تنفيذها عن طريق النص الدستوري، المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص: " مجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمال النفقات، وبهذا الحق كفل الدستور ضمان تنفيذ الموازنة العامة على وفق اجازة مجلس النواب".

الفرع الثاني: صور الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة ووسائلها

إن حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة هو من أهم صور الرقابة المالية المسبقة للبرلمان، في حين إن السلطة التنفيذية (الحكومة) لها حق إقرار الموازنة مع إنها ليست طليقة من القيود، في هذا الخصوص



فهي تخضع في ذلك للرقابة البرلمانية التي لها الحق في مناقشة بنود هذه الموازنة أو تقديرات الاعتمادات المالية، ومن ثم يملك البرلمان إجازتها أو عدم إجازتها وله سلطة في إدخال ما يراه مناسباً من تعديلات عليها، فعن طريق مناقشة الموازنة والاعتمادات المالية، يراقب البرلمان أعمال السلطة التنفيذية وبمعنى أدق يراقب أوجه الإنفاق جميعها التي تقوم به السلطة التنفيذية، هذا ما يجبرها على الالتزام والحرص والحذر في سياستها المالية حتى لا تعرض نفسها للمسؤولية أمام البرلمان أو تقع فريسة لهجوم أعضائه^(٣٠)، أي إن حق السلطة التشريعية إقرار الموازنة العامة هو نوع من أنواع الرقابة البرلمانية. ووفقاً لما سبق فإننا سنبحث في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ومتابعتها إذ تستمر الرقابة إلى مرحلة لاحقة، كما سنبين أدوات هذه الرقابة المتمثلة بالسؤال والاستجواب على وفق الآتي:

أولاً: الرقابة أثناء تنفيذ عملية الموازنة والرقابة اللاحقة عليها

أن دور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد التحضير والاعتماد والتنفيذ بل لابد من المرور في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة على ما تحقق من ها فعلاً^(٣١)، وهنا سنبحث على الرقابة أثناء التنفيذ، والرقابة بعد التنفيذ:

١- الرقابة أثناء التنفيذ:

تعد الرقابة البرلمانية الأصل في عملية رقابة تنفيذ الموازنة، فمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية هي الحجر الأساس في معظم أنظمة الدول، وعليه فإن مراقبة عملية تنفيذ الموازنة تأتي لتعطي الإشارات الواضحة عن مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق المعطاة من السلطة التشريعية الحكومة، وما الرقابتان الادارية والقضائية الا وسيلة من الوسائل الهادفة إلى تسهيل أمر الرقابة البرلمانية، خصوصاً وإن البرلمان لا يملك عادة الوسائل الفنية، والإدارية التي تخوله القيام برقابة عملية تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الموازنة في حقلّي الواردات من دون أن تكون له قيمة حسابية مهمة.

تمثل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية من جهة الرقابة على تصديق الموازنة العامة، ومن جهة ثانية رقابة قانون قطع الحساب، ولا يقف الأمر عند ذلك، بل يمارس البرلمان رقابة على التصرفات الادارية للحكومة كلها، وخاصة المالية منها، ومنها التصرفات المالية وذلك أثناء سنة مالية يتم عن طريقها تنفيذ الموازنة





العامة^(٣٢)، وتمثل هذه الأعمال عن طريق أعمال المتابعة التي تقوم بها اللجان والجهات المختصة في الدولة لمراقبة أنشطة الحكومة، وخاصة ما تعلق منها بالنفقات والإيرادات العامة.

وفي العراق تستطيع السلطة التشريعية أن تمارس تنفيذ الموازنة سلطة الرقابة وبأكثر من وسيلة، منها إن للمجلس النيابي سلطة الاشراف على أعمال الحكومة ولها أن تطلب معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والإيرادات وهذا ما أشار إليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالمادة ٦١/سابعاً:

أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء اسئلة في أيّ موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن اسئلة الأعضاء وللوسائل وحده حق التعقيب.

ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب عرض موضوع عام للمناقشة لأستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويجدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعد للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة.

ج- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه.

ثامناً/ أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز عرض موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبة أو طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام من تقديمه.

ب- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والمجلس النواب بناءً على طلب من خمس (٥/١) من أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام على الأقل من تقديم الطلب بقرار المجلس سحب الثقة بالأغلبية المطلقة وتعد الوزارة مستقيلة وتتحول إلى تصريف الأعمال اليومية.



٢- الرقابة اللاحقة لتشريع الموازنة العامة:

تقوم الرقابة البرلمانية اللاحقة في تدقيق ومراجعة الحسابات الاجمالية العامة عن الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وتقوم السلطة التشريعية بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عند عرض الحسابات الختامية، الحسابات الإجمالية عليها، وذلك لمناقشته واعتماده. وبما إن هذا الحساب يتضمن نتائج فعلية لتنفيذ الموازنة هذا يسهل على السلطة التشريعية مناقشة ما وصل إليه تنفيذ الموازنة العامة، وتعرض المقترحات الإيجابية وإقرار المناسب فيما يتعلق بالمستقبل^(٣٣).

وعن طريق الرقابة اللاحقة للسلطة التشريعية على الحسابات الختامية العامة للموازنة وتدقيقها ومقارنتها مع التقديرات الأصلية والنفقات كما تضمنها الموازنة العامة التي أقرتها السلطة التشريعية، يتم لهذه السلطة التحقق من مدى التقيد بما يمنح السلطة التنفيذية سلطات ومدى تطابقها مع الموازنة التي أقرتها السلطة التشريعية.

وقد ضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هذه الرقابة بالمادة ٦٢/أولاً التي نصت على: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقراه"، وحددت المادة (٢) من قانون المحاسبات العامة ذي الرقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل المدة التي من المقرر تقديم الحساب الختامي فيها الى مجلس النواب تبدأ من ١/١ وتنتهي في ٦/٣٠ من السنة الجديدة.

لمجلس النواب العراقي كذلك صلاحية إقرار الموازنة العامة الاتحادية بموجب المادة (٨٠) من الدستور، والحسابات الختامية المقدمة من قبل مجلس الوزراء، حيث يقدم مجلس الوزراء المبالغ المطلوب انفاقها لكل وزارة ويشكل تخميني في الموازنة العامة لسنة كاملة يمكن أن تحتوي على موازنة تكميلية بعد ستة أشهر من إقرار الموازنة السنوية.

ثانياً: وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة

تستعمل السلطة التشريعية وسائل عديدة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومنها: السؤال والاستجواب وإجراء المناقشات والتحقق وعرض الثقة وغيرها. إذ تستعملها السلطة التشريعية في لفت نظر الحكومة إلى المخالفات التي تنطوي على أعمالها في الشؤون المالية، وتعد هذه الوسائل من أهم الوسائل التي تستعملها السلطة التشريعية للرقابة المالية المرافقة لأعمال السلطة التنفيذية^(٣٤). إذا للبرلمان عدة وسائل لتنفيذ



رقابته على الموازنة العامة وعلى الحكومة بشكل عام، لكن ما يهمننا في دراستنا هو الادوات الخاصة بالرقابة على تنفيذ الموازنة وتمثل بالسؤال والاستجواب:

١- السؤال:

عرفت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ السؤال إذ نصت على إن (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة، أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعه وصل عملها إليه أو للوقوف على ما تعترزه الحكومة في أمر من الأمور)^(٣٥).

ويشمل ذلك أيضاً رؤساء الهيئات المستقلة ورأي مسؤول حكومي، ويتم ذلك من خلال أسئلة خطية توجه عن طريق رئاسة مجلس النواب التي تقوم بإبلاغ المسؤول المعني وتتم استضافته في المجلس للإجابة عن تلك الأسئلة شفهيّاً، وحق لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح أو يعقب على إجابة المسؤول، و يحق لرئيس المجلس أن يسمح لعضو بخر ابداء تعليق موجز أو ملاحظات معينة على اجابة المسؤول^(٣٦).

٢- الإجابة:

وقد نص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) النافذ على الإستجواب كوسيلة رقابية يمارس بواسطتها مجلس النواب رقابته على السلطة التنفيذية، لكنه لم يتطرق إلى تعريفه وما هو المقصود به. إذ نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور على إنه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام على الأقل من تقديمه)^(٣٧) ونصت المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور ذاته على إنه (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفائهم بالأغلبية المطلقة)^(٣٨).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٦) فقد خصص المواد (٥٦-٦١) لبيان الإستجواب وشروطه وتحديد وقت وآلية مناقشته والنتائج المترتبة عليه، لكنه أيضاً لم يورد تعريفاً له^(٣٩). وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على وجوب توافر الشروط الشكلية في الإستجواب حتى يمكن عده صحيحاً



منتجاً لأهدافه الدستورية، وكان ذلك بمناسبة نظرها الطعن المقدم ضد الإستجواب الموجه إلى وزير الكهرباء، إذ أكدت إن قرار مجلس النواب بإستجواب وزير الكهرباء كان صحيحاً لتوفر الجوانب الشكلية في الإستجواب، أما الجوانب الموضوعية فمناطها المجلس وأعضائه، وقد بينت المحكمة في قرارها هذا مجمل الشروط الشكلية المطلوبة لصحة للإستجواب التي أشار إليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ ذكرت المحكمة إن سحب النائب لطلب إستجواب سابق لا يسقط حقه في تقديم طلب إستجواب جديد إذا توافرت أسبابه القانونية إلا في حالتين وهما زوال صفة من تقدم به وزوال صفة من وجه الإستجواب إليه إستناداً إلى أحكام المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، أما بشأن ضرورة أن يتوافر في طلب الإستجواب وقائع محددة من شأنها إحداث آثار مادية أو معنوية تمس المصلحة العامة أوضحت المحكمة إن الطلب يجب أن يتضمن النقاط الرئيسية المنوي إستجواب المسؤول عنها، أما بشأن الرقابة على حقيقة الدوافع لطلب الإستجواب فقد قالت المحكمة إن هذه الدوافع إن كانت شخصية أو تتعلق بالمصلحة العامة مسألة موضوعية يختص مجلس النواب بالتحقيق فيها وفقاً لصلاحياته الدستورية وعن طريق النقاشات التي ستدور في مجلس النواب أثناء جلسات الإستجواب ولا تدخل في إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا^(٤٠).

وأخيراً، يرى البعض^(٤١) بأن هذه الرقابة توقفت عن العمل وجرى تعطيلها، بقصد أم بغير قصد، إذ لم يُقدم إلى مجلس النواب العراقي، على سبيل المثال، أثناء دورته المنتهية للفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، أيُّ حسابٍ ختامي عن السنوات الماضية، إذ عجزت الحكومة عن إكمال هذا الحاب لأي من السنين المالية المنتهية.

الخاتمة

ختاماً، وبعد ان انهيينا البحث حول الموازنة العامة وتعريفها وبيان طبيعتها القانونية واهدافها، كما بينا الرقابة البرلمانية عليها ووسائل البرلمان في أعمال هذه الرقابة فغننا خرجنا ببعض الاستنتاجات، كما نضيف اليها بعض التوصيات كما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- تعد الموازنة أداة مهمة لمعالجة بعض الأمراض الاجتماعية، وذلك بفرض ضرائب مرتفعة على المشروبات الروحية والسجائر.





- ٢- يمكن أن تكون الموازنة العامة أداة للتكشف في الأزمات الاقتصادية، وذلك بوسائل مختلفة منها زيادة نسبة الضرائب على المواد الكيماوية والخدمات الترفيهية. أو قد يكون القصد من الضرائب العالية تحقيق أهداف بيئية، كالضرائب على المحروقات الخاصة بمحركات السيارات والمولدات بغية التقليل من استخدامها والتوجه إلى استخدام النقل العام للتقليل من الاضرار البيئية.
- ٣- كما يمكن أن تكون الموازنة أداة مهمة لرفع المستوى الثقافي العلمي والتربوي والصحي الذي تعود فائدته في النهاية على جميع أفراد المجتمع، ويكون ذلك بعدة وسائل منها: تقليل الضرائب أو إلغائها نهائياً على الأدوية والمستلزمات الطبية والمدرسية والكتب والبحوث وغيرها.
- ٤- لهذه الأهمية فإن البرلمان يقوم بفرض رقابته على تنفيذها (اقصد الموازنة العامة)، في الأوجه التي يراها تحقق أهداف الدولة المرسومة في حقول السياسة والاقتصاد والحقل الاجتماعي والتنموي.
- ٥- يمارس البرلمان هذه الرقابة عبر ادواته واهمها السؤال والإستجواب.

ثانياً: التوصيات

- ١- بالرغم من إن موضوع دراستنا لا يتعرض لفعالية هذه الرقابة، فإننا نقترح بأن تكون ادوات البرلمان أكثر فعالية، فالواقع العملي يبين بان الحكومة تنهرب كثيراً من هذه الرقابة عبر هيمنتها الفعلية على ادوات الرقابة، عبر معظم اللجان البرلمانية التي تمارس هذا العمل (اقصد الرقابة) ويكون معظمها موضوعها أو مرتبطا بالحكومة، ولا ننسى وضع البلد السياسي والتوزيع المكوناتي للعديد من الوظائف والقطاعات التي تخرج عن نطاق الرقابة بفعل هيمنة الحكومة على العديد من القرارات والتنهرب بحجج عديدة اهمها ان رقابة البرلمان قد تعيق عمل الحكومة بتسيير بعض المرافق الحيوية والهامة.
- ٢- كذلك وفي سبيل تعزيز المقترح الأول ندعو المشرع باقامة نظام متوازن يضمن استمرارية المرافق الهامة بالعمل ويضمن رقابة فعالة تضمن تنفيذ الموازنة على الشكل الأمثل بما يحقق الاهداف المتوخاة من إقرار الموازنة.



المصادر والمراجع:

- (١) عدنان عاجل عبيد، شيماء نعمة عبود، "الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان"، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ١، بغداد، (٣١ مارس/آذار ٢٠١٧)، ص ٤٢١ وما بعدها.
- (٢) عادل مليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، فرع الموصل، ٢٠٠٢، ص ٥٦٧.
- (٣) محمود شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣.
- (٤) عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣١.
- (٥) رمزي زكي، الديون والتنمية_القروض الخارجية_وآثارها على البلاد العربية، طبعة أولى، ص ٣٢-٣٣.
- (٦) رمزي زكي، مرجع سابق، ص ٣٦-٣٧.
- (٧) اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص ٨٩.
- (٨) قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل، المادة ٢.
- (٩) قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥؛ مجلة المالية، العدد ١، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٦٤.
- (١٠) القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ الموازنة العامة الموحدة للدولة، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠٨٣، تاريخ ١٩٨٦/٢/٣.
- (١١) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٩٠ المعدل تصحيح قانون الموازنة العامة الموحد العراقي، جريدة الوقائع العراقية، رقم ٣٣٢٠، تاريخ ١٩٩٠/٨/١٣.
- (١٢) ماهر موسى العبيدي، نظام التخطيط، البرمجة، الموازنة العامة، نظام فعال لتحديد قواعد تخطيط موازنة الدولة في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٠٧.
- (١٣) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ط ١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٨، ص ٨١.
- (١٤) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٣٧١.
- (١٥) سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٥٠.
- (١٦) محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٨٤.
- (١٧) عبدالله طلبة، الإدارة العامة، مطبوعات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٨٣، ص ٢٥٤.
- (١٨) عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٨.
- (١٩) محمد فائق السراجي وتوفيق إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة للمطبوعات والكتب المدرسية، دمشق، ١٩٨٦، ص ٣٥٣.
- (٢٠) عدنان الضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف، طرابلس - لبنان، ١٩٩٢، ص ٣٢٨.





- (٢١) أحمد سامي منقارة، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٧ - ٣٩٨.
- (٢٢) المادة (٣٤) من دستور العراق لسنة ١٩٥٨، المادة (١٦/أولاً) من دستور العراق لسنة ١٩٦٣، المادة (١/٥٥) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠، ينظر الوقائع العراقية.
- (٢٣) المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠.
- (٢٤) سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ١١٠.
- (٢٥) نصت المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زياده اجمالي مبلغ النفقات.
- (٢٦) اشارت المادة (٣١) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠ يمارس المجلس الاختصاصات الاتية: ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء، .. ويختص بأجراء المناقلة بين الابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها كما وله ايضا عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور.
- (٢٧) هذا ما نصت عليه المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق "يتمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية اولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة".
- (٢٨) محمد مطلب عزوز، مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة- كلية القانون، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٣٤.
- (٢٩) اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص ١٣.
- (٣٠) حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨١، ص ١٠٤.
- (٣١) عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٢، العدد ٤٦، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٧٣.
- (٣٢) عبد الله ابراهيم علي، وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء، عمان، ١٩٩٧، ص ١٢٨.
- (٣٣) منير الحمش، دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة، مؤسسة الوحدة، دمشق، ١٩٨٦، ص ٢٣٧.
- (٣٤) تغريد الشوابكة، الرقابة المالية لمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، عمان، ٢٠١٨، ص ٢٦.
- (٣٥) نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٣٦) المواد (٥١-٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (٢٠٠٦) نشر في جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٠٣٢) في ٢٠٠٧/٢/٥.
- (٣٧) نص المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣٨) نص المادة (٦١/ثامناً/هـ)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.



- (٣٩) ينظر المواد (٥٦-٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٤٠) انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨ لسنة ٢٠١٣ تاريخ ١٢/١١/٢٠١٣، منشور في: مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد ٦، اصدارات مجلة التشريع والقضاء، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢١٨.
- (٤١) شامل سامي عواد المحمدي، الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٤١٧.