مقال بعنوان

الموازنة المتأخرة في العراق (الأسباب والحلول)

م.د. مروان محمود رؤوف البرزنجي

جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية

The delayed budget in Iraq (causes and solutions)

Doctor teacher. Marwan Mahmood Raoof AL- Barzanji

University Of Kirkuk – College Of Law and political Science

المستخلص: : من المعروف أن الموازنة العامة تُعدّ خطة سنوية تتضمن تقديراً لنفقات وايرادات الدولة، ولهُ ارتباط وثيق باقتصادها، وبهذا لا تُعدّ الموازنة أداة محاسبية لحساب (النفقات والايرادات) فقط، وانما تُعدّ أحد وسائل تحقيق أهداف الدولة في جميع المجالات.

وعليه فأن تأخر إقرار الموازنة العامة يؤثر علىٰ حقوق الموظف بصورة سلبية ويؤدي إلىٰ تعليقها ومنها (العلاوة، الترفيع، المستحقات المالية الأخرىٰ) وفي حالة تأخير صرفها فأنه يؤثر علىٰ دخلهم مما يرتب ارباك اداري في احتساب هذه الحقوق، فضلاً عن تعطيل المشاريع الاستثمارية، وكل ذلك الأسباب يدفع مجلس النواب والموظفين كافة بأن يطلبوا إقرار الموازنة سنوياً لتجنب المشاكل وتفاقم الازمات.

الكلمات المفتاحية: الموازنة، الأسباب، التنفيذية، التشريعية، الحلول.

Abstract: It is well known that the general budget is an annual plan that includes an estimate of the state's expenditures and revenues, and it is closely linked to its economy. Thus, the budget is not merely an accounting tool for calculating expenditures and revenues, but rather a means of achieving the state's objectives in all areas.

Therefore, delaying the approval of the general budget negatively impacts employee rights and leads to their suspension, including bonuses, promotions, and other financial entitlements. If these payments are delayed, it affects their income, causing administrative confusion in calculating these entitlements, in addition to hindering investment projects. All these reasons compel the parliament and all employees to request the annual approval of the budget to avoid problems and the exacerbation of crises.

Keywords: The budget, the reasons, the executive, the legislative, the solutions.

المقدمة

تُعدّ الموازنة العامة أحد أدوات الدولة التي من خلالها يعالج الازمات الاقتصادية وتحقق الرفاهية العامة، فأن بتأخيرها ينتهك الاستقرار القانوني ويزعزع الثقة والطمأنينة بين الأشخاص القانونية، لأن الموازنة هي الوثيقة الأساسية للنفقات والايرادات الخاصة بالدولة، وعليه فأن جميع الدول تحرص على تشريع (قانون الموازنة) في أقرب وقت وقبل البدا بالسنة المالية وبدون تأخر.

وإن تأخر إقرار الموازنة يؤدي إلى إيقاف العديد من الإجراءات ومنها (التعينات، التنقلات، العلاوات، الترفيعات، احتساب الشهادات، احتساب الخدمة)، والذي يشكل عبئاً يثقل كاهل الفرد العراقي لأن الموازنة يخصص الجزء الأعظم منها للنفقات التشغيلية.

هذا وغير أن عدم إقرار الموازنة يبث رسالة غير اطمئنانيه للمستثمرين مما يجعلهم عدم استثمار أموالهم في المشاريع التي هي متعلقة في الأصل، والذي يجعل دخول الدولة في ركود

اقتصادي في جميع المجالات بسبب عدم إيجاد التمويل الاستثماري المخصص في بنود الموازنة العامة.

وعليه يتطلب تقسيم الدراسة إلىٰ (3) محاور نخصص الأول لآلية إقرار الموازنة العامة، ونبحث في الثاني أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة، ونتناول في الثالث الحلول المقترحة لتأخر إقرار الموازنة العامة، وكالآتي:

المحور الأول: آلية إقرار الموازنة العامة

إن الدستور العراقي النافذ لسنة (2005) منح الصلاحية لمجلس النواب حق التعديل في مشروع الموازنة العامة بإجراء المناقلة بين أبواب وفصولها، وتتضمن تخفيض مجمل مبالغها [1]، ولهُ الحق عند الضرورة ومما طلب اقتصاد الدولة أن يقترح مجلس النواب علىٰ مجلس الوزراء بأن يزيد من أجمالي مبالغ النفقات [2].

هذا ولم يلزم السلطة التشريعية بتاريخ محدد للمصادقة علىٰ مشروع قانون الموازنة، وفي حالة تأخر إقرار الموازنة الاتحادية حتى (31/ 12) فيحق لوزير المالية اصدار اعماماً يتضمن الصرف الشهري بنسبة ($^{١}/_{١٢}$) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة ولحين المصادقة علىٰ مشروع الموازنة الاتحادية، وقد يمكن استخدام هذا الأموال لسد الالتزامات وعلى المشاريع التشغيلية المستمرة وتأمين رواتب الموظفين وحقوق المتقاعدين فضلاً عن استخدامها لخدمات الدين العام [3].

وقد الزم قانون الإدارة المالية العراقي مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة الاتحادية وإقراره وتقديمه إلىٰ مجلس النواب في تاريخ أقصاها (10/15) من كل سنة [4].

---

[1] د. محمد صالح صابر، الرقابة البرلمانية علىٰ قانون الموازنة متوسطة الاجل، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، ع54، مج14، 2025، ص178 وما بعدها.

[2] المادة (62/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[3] المادة (13) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ.

[4] المادة (11) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ.

وعليه فأن مجلس الوزراء يقوم بإحالة مشروع قانون الموازنة بعد التصويت عليه إلى مجلس النواب لتشريعها والموافقة عليه خلال المدة المحددة في قانون الإدارة المالية، ومن ثم يقوم رئاسة مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى (اللجنة المالية) لدراسته ومناقشة بنودها فيما يخص تخصيصات الوزارات والهيئات، وإلى (لجنة الاقتصاد والاستثمار والاعمار) لدراسته ومناقشة الموازنة الاستثمارية للدولة.

وإذا واجه مشروع قانون الموازنة اعتراضاً من الكتل السياسية تحت قبة البرلمان فأن تتم إعادة المشروع إلى مجلس الوزراء للبت في الاعتراض وتعديلها وفق ما تقتضيه الأمر، ومن ثم ارسالها مرة أخرى إلى مجلس النواب، فيقوم الأخير بقراءة مشروع الموازنة قراءة أولى والذي يُعدّ ذلك بمثابة إعلان للمهتمين بالشؤون المالية وللرأي العام بقيام مجلس النواب بشروع في مناقشة بنود الموازنة وإقرارها [1]. هذا وبعد التصويت والاتفاق على بنود الموازنة العامة من قبل الأعضاء يصادق مجلس النواب عليه ومن ثم يرسل إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه ولا تصبح نافذة إلا بعد نشرة في جريدة الوقائع العراقية.

المحور الثاني: أسباب تأخر إقرار الموازنة العامة

لبيان الجهة المسؤولة عن أسباب تأخر الموازنة يتطلب تقسيم المحور إلى فقرتين، نخصص الأول لتأخر السلطة التنفيذية من اعداد الموازنة، في حين نعرض في الثاني تأخر السلطة التشريعية من إقرار الموازنة العامة وكالآتي:

أولاً: تأخر السلطة التنفيذية من اعداد الموازنة العامة: يمكن حصر تلك الأسباب في النقاط التالية:

[1] محمد عبيد جدوع، حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة نهرين، 2004، ص77 وما بعدها.

1. عدم تقدير الإيرادات والنفقات بشكلها الصحيح لافتقار السلطة التنفيذية إلى نظام ضريبي موحد قادر على تحصيل الإيرادات من المكلفين بالنسب الحقيقية والحد من التهرب من أدائها [1]، فضلاً عن عدم وجود معيار ثابت لتوزيع التخصيصات المالية بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة [2].

2. هذا ولا يخفى على الجميع بأن الخلافات السياسية في الدولة تُعدّ اهم أسباب تأخر السلطة التنفيذية في اعداد الموازنة مثال ذلك الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان حول قيام الأخير بتصدير النفط إلى الدول دون علم الحكومة الاتحادية، او مطالبة الإقليم بزيادة حصته من النفقات.

3. ولا شك في أن التناقض الحاصل حول تحديد موعد ارسال الموازنة إلى مجلس النوب يُعدّ السبب الاخر في تأخر السلطة التنفيذية من اعداد مشروع الموازنة وارسالها إلى مجلس النواب، وأن الموعد المحدد يفسح المجال امام مجلس النواب لدراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الذي يحقق المصلحة المالية للدولة، فقد ذهب دستور جمهورية العراق إلى عدم الزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية، بينما الزم قانون الإدارة المالية الاتحادية السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع الموازنة إلى مجلس النواب قبل (15) تشرين الأول من كل سنة.

4. وإن من الأسباب الأخرى في تأخر اعداد الموازنة هو الموازنة الشهرية والذي أسهم في أن الحكومة تتماطل في اعداد الموازنة وجعلها حلاً سريعاً تلجأ اليها الحكومة كلما أخيب مجلس النواب من التصويت على الموازنة العامة وإقرارها.

---

[1] د. غادة حياوي لازم، الموازنة متعددة السنوات ورقابة المحكمة الاتحادية العليا عليها قانون رقم (13) لسنة 2023 الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (2023، 2024، 2025) انموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ع51، مج13، 2024، ص126.

[2] د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2008، ص104.

ثانياً: تأخر السلطة التشريعية من إقرار الموازنة العامة: يمكن بيان الأسباب في النقاط التالية:

1. تأخر السلطة التنفيذية في تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية أو تقديمها في الأيام الأخيرة من السنة المالية إلى مجلس النواب وبالتالي لا يفسح المجال امام الأخير في دراسة مشروع قانون الموازنة دراسة عميقة وبتمعن قبل التصويت عليها وإقرارها.

2. إن السلطة التشريعية حالها حال السلطة التنفيذية لم يلزمها دستور جمهورية العراق بأن يصادق على مشروع الموازنة خلال مدة محددة قبل البدء بالسنة المالية الجديدة، هذا وقد نص الدستور على أنه: ((لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها)) [1]، ويتضح من النص أن الدستور لم يحدد فترة زمنية للتصويت على مشروع الموازنة من قبل أعضاء مجلس النواب مما أتاحه لهم الكسل لأنهم لم يكونوا ملزمين.

3. هذا وقد غاب الدستور عن الإجراءات الملزم تطبيقها في حال تأخر اقر الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية في نهاية السنة المالية المحددة بـ(12/31) إلا أن قانون الإدارة المالية الاتحادية قد عالج هذا التأخر بشكل مؤقت لحين إقرار الموازنة والذي اعطى الحق لوزير المالية اصدار التعليمات الخاصة بصرف المستحقات المالية في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة حتى (12/31) من السنة المالية السابقة وقد تخول الوزارات والجهات بصرف نسبة (١/١٢) من المخصصات الفعلية إلى حين المصادقة على الموازنة [2].

[1] المادة (57) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
[2] المادة (13/ أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (16) لسنة 2019 المعدل النافذ.

4. ومن أسباب الأخرىٰ الذي يجعل تأخر مجلس النواب من تمرير الموازنة وإقرارها الخلافات السياسية بين الكتل المتنوعة تحت قبة البرلمان، هذا ويقوم بعض الكتل بتعليق عملية التصويت علىٰ مشروع الموازنة بتمرير قوانين أخرىٰ لا علاقة لهُ بأعمال الحكومة المالية ومنها تمرير السلة الواحدة والتي ضمن ثلاث قوانين متفرقة ومعقدة كل من (قانون العفو العام، قانون الأحوال الشخصية، وقانون إعادة العقارات) وكذلك موضوع انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي، فضلاً عن الخلافات السياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان حول حصة الاخير من الموازنة العامة، مما يجعل عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب [1]، سبباً من اسباب تأخير وتأجيل التصويت علىٰ مشروع الموازنة.

5. اجراء انتخابات جديدة وانتهاء ولاية مجلس النواب ايضاً يُعدّ أحد أسباب تأخر إقرار الموازنة ومنها انتخابات تشرين الثاني لسنة 2025، وكذلك عدم ارسال الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية من السلطة التنفيذية إلىٰ مجلس النواب قد يسهب في مناقشة ودراسة مشروع الموازنة في مجلس النواب.

المحور الثالث: الحلول المقترحة عند تأخر إقرار الموازنة العامة

1. تطوير القوانين الخاصة بالموازنة العامة ومنها تعديل قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي بإضافة نص تلزم إقرار مشروع الموازنة تحت سقف زمني محدد، وتقييدها بإجراءات قطعية في مواجهة التأخر والمماطلة في إقرارها.

2. إقرار موازنة متوسطة الاجل والذي بموجبه يمنح السلطة التنفيذية نفسها اتباع إجراءات الصرف بنفس النسبة المقررة في السنة المالية المنتهية، وبهذا يعطي الغطاء القانوني بأن لم يعلق المستحقات المالية وانما ينفق على سير المرافق العامة وما يتطلبه الدولة من الانفاق علىٰ الرغم من تأخر الموازنة العامة.

[1] المادة (59) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

3. تطبيق قاعدة الصرف بنسبة (١/١٢) من اجمال المصروفات الفعلية في السنة المالية المنتهية والذي نص على ذلك قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي وأعطى الحق للسلطة التنفيذية بتمويل الوزارات والاستمرار في الانفاق التشغيلي كـ(الرواتب والأجور) حتى يتم اعداد الموازنة والتصويت عليها وإقرارها.

4. الاعتماد على الإيرادات غير الريعية في تمويل الموازنة العامة ووضع قانون ضريبي موحد لتحصيل الضرائب والحد من التهرب من أدائها هذا من تارة، ومن تارةً أخرى أن أسعار النفط متذبذبة وغير ثابتة والمؤشرات ترمز إلى انخفاض أسعارها مما يجعل تمرير الموازنة امراً في غاية الصعوبة ولا ننسى أن العراق يعتمد في تمويل الموازنة على الإيرادات الريعية بنسبة (90%) ويُعدّها من الإيرادات الأساسية والعكس ذلك بالنسبة للإيرادات غير الريعية.

5. الابتعاد عن الانفاق غير الضرورية وتقليصها إلى الحد الأدنى وعلى أن يتم فقط الانفاق في الأمور الأساسية والتشغيلية الذي يتطلبها الدولة وبدونها يتوقف سير المرافق العامة، ولتفادي إشكالية تأخر إقرار الموازنة.

6. الإسراع في إقرار الموازنة من خلال تحديد مدة زمنية محددة لإقرارها وأن يحل المشاكل السياسية بين الكتل النيابية وفي الأحرى ابعادها عن السلطة التشريعية لأن بلا شك مجلس النواب يضم ممثلي الشعب ويجب تغلب المصالح العامة على المصالح الشخصية لضمان عدم تأخر إقرار الموازنة العامة.

قائمة المصادر

المؤلفات القانونية:

د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2008.

الرسائل والأطاريح:

1. محمد عبيد جدوع، حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة نهرين، 2004.

البحوث المنشورة:

1. د. غادة حياوي لازم، الموازنة متعددة السنوات ورقابة المحكمة الاتحادية العليا عليها قانون رقم (13) لسنة 2023 الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (2023، 2024، 2025) انموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ع51، مج13، 2024.

2. د. محمد صالح صابر، الرقابة البرلمانية علىٰ قانون الموازنة متوسطة الاجل، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، ع54، مج14، 2025.

الدساتير والقوانين:

- **الدساتير:**
  - ✓ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
- **القوانين:**
  - ✓ قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ.