



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم الاقتصاد والمالية العامة

## دور السلطة التشريعية في مرحلة إعداد الموازنة العامة

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

**عدنان إبراهيم شهاب الطائي**

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

**إبراهيم عبد الله عبد الرؤوف**

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية

ومدير مركز الدراسات السياسية الدولية

كلية الحقوق - جامعة المنصورة

٢٠٢١م

## المقدمة

### موضوع البحث:

لا شك في أن أهمية الموازنة العامة للدولة كأداة مالية تستخدمها الدول في رسم وتحديد وتطبيق سياستها المالية وإدارة مواردها المالية لتمويل مشاريعها وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية ونظراً لهذه الأهمية فقد أولت دساتير الدول مسألة الموازنة العامة أهمية خاصة واشترطت إقرارها من السلطة التشريعية بصفتها ممثلة الشعب والرقيب على أداء الحكومة بحيث يكون اعتماد السلطة التشريعية لهذه الموازنة هو بمثابة إقرار للأولويات والبرامج والمشاريع و اللتزامات المالية التعاقدية الواردة فيها وسند الرقابة على أداء الحكومة في نهاية تنفيذ فترة الموازنة غير ان السلطة التشريعية في ممارسة هذا الدور ليست طليقة من كل قيمة وإنما يحددها عدد من الأطر التشريعية والفنية وال إجرائية تحكم موضوع الموازنة العامة للدولة منذ مرحلة إعدادها من الحكومة مروراً بإقرارها من السلطة التنفيذية تم إحالتها ومناقشتها لدى السلطة التشريعية وصولاً الى صدور قانون اعتمادها.

ان مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة من أهم المراحل وهي المرحلة الأولى من مراحل دورة الموازنة وان الفقه المالي والاقتصادي قد جعل أهمية كبيرة لموضوع إعداد الموازنة، وذلك لأنه يبرز تطوراً ملحوظاً وواضحاً عن مقدار تأثير الجهة التي تخصص بإعداد الموازنة على مكونات الموازنة والاتجاهات التي تحتويها على الرغم من وجود الاطار العام للسياسة المالية والاقتصادية الذي يحكم هذه المكونات والاتجاهات/ وان موضوع أو مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة يبين مدى الاهتمام الذي توليه الجهات المعنية في السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمنهج الاقتصادي والاجتماعي ومدى التطابق بين مشروع الموازنة العامة ومتطلبات سياسة الحكومة وفلسفتها العامة<sup>(١)</sup>

### أهمية البحث:

تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع الذي تعالجه ويظهر ذلك من خلال النقاط الآتية :

١- إن الموازنة العامة أصبحت في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دول العالم بغض النظر عن النظام السياسي المطبق بها او شكل الدولة الموجودة فيها فبدون الموازنة العامة يصعب أن تسير الوزارات والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بوظائفها الموكلة إليها.

٢- تمثل الموازنة العامة عصب الحياة بالنسبة لكيوننة الدولة

٣- لم تعد الموازنة العامة مجرد جداول تُبين الإيرادات والنفقات العامة وانما أصبحت أداة تتخذها

(١) محمد فؤاد طلب المختار، دورة الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٣، ص٣٦.

الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية.

٤- تمثل الموازنة العامة أداة ووسيلة رقابية تستطيع السلطة التشريعية من خلال إقرارها مراقبة أعمال الحكومة .

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في مدى صلاحية السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة. وما هو الدور الذي يمكن أن تقوم به في هذا الجانب. منهجية الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج المقارن القائم على دراسة دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنة على العراق ومقارنتها بدول أخرى محل الدراسة من خلال دراسة التشريعات المتعلقة بالسلطة التشريعية والموازنة العامة وتأثيرها على التنمية الاقتصادية. خطة البحث:

ولتوضيح دور السلطة التشريعية في إعداد الموازنة العامة للدولة سنقسم بحثنا هذا إلى ثلاثة مطالب رئيسية، وذلك على النحو الآتي:

### **المطلب الأول: السلطة التي تتولى إعداد الموازنة**

الفرع الأول: إعداد مشروع الموازنة العامة في فرنسا

الفرع الثاني: إعداد الموازنة العامة في العراق

### **المطلب الثاني: قواعد ومبادئ الموازنة العامة**

الفرع الأول: قاعدة شمولية الموازنة

الفرع الثاني: قاعدة سنوية الموازنة

الفرع الثالث: قاعدة وحدة الموازنة

الفرع الرابع: قاعدة توازن الموازنة

الفرع الخامس: قاعدة وضوح وشفافية ومرونة الموازنة

### **المطلب الثالث: تشريع قانون الموازنة العامة**

الفرع الأول: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية العراق

الفرع الثاني: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية مصر

العربية

الفرع الثالث: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في الأردن ولبنان.

## المطلب الأول

### السلطة التي تتولى إعداد الموازنة

هناك اختلاف كبير بين الدول من ناحية السلطة او الجهة التي تتولى إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة وقد تم التنازع بين السلطات فيما يخص مرحلة إعداد الموازنة العامة وتكونت ثلاثة رئيسية في هذا الجانب<sup>(٢)</sup>. تمثل الاتجاه الأول في السلطة التشريعية، والتي ترى أنها الأحق والأولى بإعداد الموازنة العامة للدولة من غيرها لأنها هي الجهة التي تقوم بتصديق الموازنة وأن التنازل عن هذا الحق لجهة اخرى يؤدي إلى اضعاف مركزها وسلطتها أمام السلطة التنفيذية، وتعمل السلطة التشريعية على تعزيز قوتها ونفوذها وتشبع رغباتها، فمن باب أولى أن تتولى السلطة التشريعية بنفسها وضع الموازنة وتعهد إلى الحكومة بعدها بتنفيذها.

ولقد برز هذا الاتجاه بعد قيام الثورة الفرنسية وأخذت به عدة دول ومنها الولايات المتحدة الأمريكية حتى سنة ١٩٢١، وكان في وقتها يطلق على الموازنة العامة الموازنة التشريعية، وكان يرسل وزير الخارجية إلى الكونجرس تقريراً يحدد فيه السياسة المالية والاقتصادية للدولة ومتطلبات الوزارات بمختلف تخصصاتها، وبهذه المهمة ينتهي دور السلطة التشريعية بموضع إعداد وتحضير الموازنة إذ يتولى الكونجرس تأليف لجننتين رئيسيتين إحداهما لدراسة النفقات واخرى لدراسة الإيرادات، وتتفرع عن كل لجنة لجان فرعية تأخذ على عاتقها إعداد تقديرات أنواع معينة من الإيرادات أو النفقات، ولم يحقق هذا السلوب قدراً كبيراً من النجاح لأسباب تتمثل في عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب) في التعرف على متطلبات الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية ولا في تقدير الإيرادات والنفقات العامة<sup>(٣)</sup>. بالإضافة إلى التخوف من طغيان مصالح السلطة التشريعية (المنتخبة) على المصلحة العامة، إذ من المحتمل يتنافس أعضاء السلطة التشريعية (النواب) فيما بينهم على رصد الأموال في الموازنة العامة للمناطق التي يمثلونها أو لصالح الكتل السياسية التي ينتمون إليها، ومن ثم يؤدي سوء توزيع الأموال العامة بين المناطق مما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة.

أما الاتجاه الثاني يتمثل في لجنة مشتركة من السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يتم إعداد الموازنة العامة للدولة بموجب التعاون بين لجنة مشتركة من ممثلين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية فيجتمع أعضاء هذه اللجنة ويتدارسون متطلبات وحاجات الوزارات والأجهزة الحكومية كافة، وعلى

(٢) B.N. Gupta, Government Budgeting with Special Reference to India (London, Asia Publishing House, 1964) p p. 105-106.

(٣) اسماعيل خليل اسماعيل، مجالات التطوير في المحاسبة الحكومية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٢٧١.

ضوء ذلك يتم تقدير النفقات العامة وال الإيرادات العامة، ولم يحقق هذا التعاون نجاحاً كبيراً، إذ كان يحدث أحياناً خلافاً بين أعضاء اللجنة لاختلاف وجهات النظر والمصالح بينهم<sup>(٤)</sup>.

ويتمثل الاتجاه الثالث في السلطة التنفيذية، حيث تقوم السلطة التنفيذية بمهمة تحضير الموازنة، ثم عرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها، وتقوم (السلطة التنفيذية) بعد اعتماد الموازنة العامة بتنفيذ ما جاء فيها، وان هذا السلوب أكثر الأساليب تطبيقاً في دول العالم ويطبق هذا السلوب في العراق، إذ تتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) مهمة إعداد الموازنة العامة للدولة وتحضيرها<sup>(٥)</sup>.<sup>(١)</sup>.

أما عن السلطة المختصة التي تتولى إعداد الموازنة في التشريع العراقي فإنه يمكن القول بأن العراق سار على قاعدة انفراد السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة، فمنذ أول دستور للعراق وهو القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ والدساتير التي عقت هذا الدستور تنص على هذا الاختصاص، إذ نص صراحة دستور ١٩٦٤ السابق في مادته (٦٩) على اختصاص التنفيذية (الحكومة) في إعداد الموازنة العامة ثم جاء دستور ١٩٦٨ السابق بنص مماثل في المادة (٦٤) لما جاء به نص المادة (٦٩) من دستور ١٩٦٤ السابق، من أن الحكومة تقوم بإعداد الموازنة العامة للدولة وتحضيرها والموازنة الملحقة بها، أما دستور ١٩٧٠ السابق فقد نص على أن الموازنة العامة والموازنات الملحقة بها يتولى مجلس الوزراء (الحكومة) إعدادها بحسب ما جاء به نص المادة (٦٢) وقد نصت المادة (٧) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ على آلية إعداد الأسس التفصيلية لتحضير وإعداد الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء (الحكومة) في موعد لا يتجاوز شهر تشرين الأول من كل سنة<sup>(٧)</sup>.

(٤) د. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٨٢، ص ٩٠.

(٥) د. فليح حسن خلف، المالية العامة، ط ١، عالم الكتب الحديث، الاردن، ٢٠٠٨، ص ٢٠٤.

(٦) وهناك أسباب دعت إلى تولى السلطة التنفيذية مهمة إعداد الموازنة العامة:

أ- تعد الموازنة عن برامج أعمال الحكومة طوال السنة المالية الموضوعة من أجلها ومعنى إعداد هذا البرنامج إعداد سياسة الدولة الحقول مختلفة.

ب- من يتولى إعداد هذا البرنامج يتولى أيضاً إعداده ليكون مسؤولاً عنه بصورة كاملة، إذ لا يجوز سؤال السلطة التنفيذية عن سياسة لم تصنعها بنفسها بل فرضت عليها فرضاً.

ج- أصبح إعداد الموازنة بالنظر لارتباطها بالاقتصاد القومي في مجموعة، والخطة الانمائية أمراً معقداً لا يستطيع كثير من ممثلي الشعب (البرلمان) السلطة التشريعية الاطاعة به وفهمه على حقيقته.

فضلاً عن هذه العبارات هناك محاذير تتعرض لها الموازنة في حالة إعدادها من قبل النواب الذين لهم سياستهم الانتخابية التي قد تؤدي دوراً في تخصيص الاعتمادات لكسب تأييد الكتل السياسية التي ينتمون إليها على حساب المصلحة العامة. محمد فؤاد طلب المختار، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٧) المادة (٦٩) من دستور ١٩٦٤، والمادة (٦٢) من دستور ١٩٧٠.

أما الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ فنص على أن مهمة إعداد الموازنة العامة وتحضيرها توكل إلى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) كما جاء في نص الفقرة (رابعاً) من المادة (٨٠) إذ جاء فيها (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية..)، إذ يتم وضع مشروع الموازنة من حيث الإيرادات العامة والنفقات العامة من قبل الحكومة (مجلس الوزراء)، أي تقوم كل وزارة بوساطة الدوائر والمديريات التابعة لها بالمهام الموكلة اليها لإعداد موازنة عامة لإيراداتها ونفقاتها في السنة المالية المقبلة، ويوضع مشروع موازنة كاملاً يُقدم إلى مجلس النواب لكي يُعتمد، إذ تعتبر مهمة الحكومة (مجلس الوزراء) في العراق كبيرة وواسعة من حيث الصلاحيات مقارنةً بعمليات التحضير والإعداد وذلك لأن مشروع الموازنة يقدم متكاملًا إلى مجلس النواب (السلطة التشريعية) كي يقره أو يعدله أو يناقش بين البنود أو يقترح على مجلس الوزراء زيادة في بعض أوجه الإنفاق<sup>(٨)</sup>.

وقد نص قانون الإدارة المالية النافذ في القسم السادس منه على آلية إعداد الموازنة العامة للدولة منها موعد تقديم التقرير الخاص بأولويات السياسة المالية للسنة التالية، إذ أوجب القانون نفسه على قيام وزير المالية في شهر أيار من كل عام القيام بإصدار هذا التقرير<sup>(٩)</sup>. سنتناول في هذا المطلب كيفية إعداد مشروع الموازنة العامة في فرنسا، وكيفية إعداد الموازنة في العراق، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: إعداد مشروع الموازنة العامة في فرنسا

### الفرع الثاني: إعداد الموازنة العامة في العراق

(٨) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.

(٩) القسم السادس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤.

## الفرع الأول

### إعداد مشروع الموازنة العامة في فرنسا

تتطرق دراسة إعداد وتحضير مشروع الموازنة العامة في فرنسا لأمرين:

أولاهما: السلطة المكلفة بالإعداد والخطوات الاجرائية للإعداد.

ثانيهما: قواعد إعداد الوثيقة الموازنية التي تؤهلها للعرض على البرلمان، وهي التي تقوم بتحديد أجزاء الموازنة، وبالوثائق اللزوم ارفاقها بها وما إلى ذلك من قواعد، وهو ما جرى الفقه الفرنسي تسميته "قواعد تقديم الموازنة"<sup>(١٠)</sup>.

أولاً: السلطة المكلفة بإعداد مشروع الموازنة

سارت التقاليد البرلمانية على تولي السلطة التنفيذية (الحكومة) بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وهو ما أخذت به الدساتير الفرنسية، حيث أنيطت إلى الحكومة (السلطة التنفيذية) مسؤولية إعدادها وتقديمها إلى السلطة التشريعية (البرلمان)<sup>(١١)</sup>.

ومن هنا فإن دستور ١٩٥٨ الفرنسي جعل حق الاقتراح فيما يخص مجال الموازنة على الحكومة (السلطة التنفيذية) حيث منحت احتكار إعداد الموازنة لوحدها<sup>(١٢)</sup> فالسلطة التنفيذية هي التي تقوم بعملية الاقتراح دائماً، ويقع على عاتق وزير المالية إعداد المشروع، بينما تقع مهمة تلقي تلك المشاريع وتناولها بالمناقشة على السلطة التشريعية (البرلمان) ومحاولة جعلها محلاً للتعديل وفقاً لتوجيهاته، ووفقاً لما تسمح به التنظيمات الدستورية لحقه في التعديل<sup>(١٣)</sup>.

ويتبين لنا هيمنة السلطة التنفيذية (الحكومة) بشكل مطلق في مجال إعداد الموازنة العامة للدولة من حيث إجراءاتها، ويبرر الفقه<sup>(١٤)</sup> هذه الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية استناداً إلى معطيات ذات طبيعة سياسة اجتماعية، وإلى معطيات ذات طبيعة فنية، وفي الواقع أن الموازنة أداة السياسة العليا، فهي آلية هائلة لإعادة توزيع الدخل القومي Redistribution du revenue national محددة بذلك وبطريقة شديدة إلى الحساسية فهي تعتبر الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع والدولة ويعبر ذلك في أرقام عن برامج العمل الحكومي ومن المتوقع أن تحوز الحكومة على الحرية في انشاء وتحديد الازواضع المالية والاقتصادية، على أن تتحدد تلك الحرية بالحد الأدنى الممكن، وان هذه الاعتبارات المذكورة تنفع وبصفة خاصة للدول التي تندمج فيها الموازنة في اطار خطة طويلة الامل in plan a

(١٠) قانون الموازنة La loi de finances وفقاً لدستور ١٩٥٨ مرسوم ٢ يناير ١٩٥٩.

(١١) د. عادل احمد حشيش، مرجع سابق، ص ٥٤٤.

(١٢) PHILIP: finances publiques, op. cit, p.727.

(١٣) هشام محمد البدرى، الدور التشريعي للبرلمان في المجال لمالي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى مجلس كلية الحقوق/ جامعة المنوفية، مصر، ١٩٩٧، ص ٢١٩.

(١٤) PARLEMENTS , op. cit, p.265 ; DUVERGER, pub, op. cit, p. 303 ets.

plus long terme

ومن ناحية أخرى يفسر هيمنة وتسيد السلطة التنفيذية (الحكومة) للمجالى المالى وبصفة خاصة الموازنة باعتبارات تقنية techniques فالحكومة تعتبر السلطة الوحيدة التي تلم الماماً واقعياً بحاجات الدارات العامة والحجم المتوقع لليرادات، فالأكثر دراية بتلك المسائل هم الوزراء وحدهم مما يجعلهم أدق من غيرهم على التقييم الصحيح للنفقات اللازمة لسير المرافق العامة، وان مكاتب الوزراء هي وحدها المؤهلة للتقدير الحقيقي لمجمل هذه النفقات، ومقابلتها باجمالى اليرادات، للحصول على المؤشرات التي تؤدي إلى نوع من التوازن بين كل من النفقات من جهة واليرادات من جهة أخرى، وان عقد الموازنة يتطلب جماعة محددة من الأشخاص المطلعين والمختصين، لأن مثل تلك الجماعة هي الوحيدة القادرة على تولى مسؤولية إعدادها، إذ أن ترابط الموازنة وتجانسها L'homogeniete budget الذي يجب أن يكون خصيصتها الأساسية لا يتلائم مع تدخل السلطة التشريعية (المجلس النيابي) في مرحلة الاقتراح والإعداد الخاصة بالموازنة العامة للدولة<sup>(١)</sup>.

وفيما يخص هذا الصدد كانت التجربة الأمريكية ذات دلالة مهمة، حيث تولى الكونجرس وحيداً ومنفرداً بشأن اقتراح وإعداد الموازنة الاتحادية، مما أدى إلى صعوبات كثيرة، بسبب عدم دقة التوقعات سواء للنفقات أو لليرادات، اضافة لذلك الخلافات مع السلطة التنفيذية المتمثلة في الرئيس، وقد أدى ذلك بعد سلسلة من التطورات الى استقلال رئيس الدولة الاتحادية في نهاية الامر بأمر إعداد الموازنة<sup>(٢)</sup> وتقديمها إلى الكونكرس في وثيقة واحدة في سنة ١٩٣٩ هذا الحدث كان سبباً للصراع بين كل من الرئيس والكونجرس، والذي انتهى بخسارة الكونجرس واعطاء سلطاته لرئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

اضافة لتلك الاعتبارات السابقة فان التجارب أثبتت ميل المجالس النيابية إلى التوسع في الإنفاق لارضاء الناخبين<sup>(٤)</sup> (٤) والذي كان يمثل عبئاً ثقيلاً على الخزنة العامة، خاصة في حالة عدم تناسب اليرادات مع النفقات المقررة<sup>(٥)</sup>.

#### أولاً: تقدير اليرادات

في النظام الفرنسي يكون دور وزير المالية محورياً، بل انه يمكن القول بأنه يعد الموازنة العامة

(١) هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٢) هشام محمد البديري، مرجع نفسه، ص ٢٢١.

(٣) منار الشوربجي، أزمة الميزانية وإعادة تعريف المجتمع الأمريكي، جريدة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٦/٣/١، ص ٤

(٤) DUGUIT: Traite, T. II, op. cit., p. 389; LALUMIERE: Fin. Pub., op. cit., p. 265.//DUVERGER: ELEMENTS, op. cit., p. 419.

(٥) د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٩، ص ٤٥٨.

للدولة بالكامل<sup>(١)</sup>، وان فرنسا كانت تتبع طريقة قاعدة الزيادات Tantieme de majoration التي تلخص في افتراض نسبة لزيادة الإيرادات من عام لآخر بناءً على استقرار الواقع، ثم اضافتها إلى موازنة الإيرادات للعام السابق على العام محل التنفيذ، لكي يتم تحديد رقم الموارد في موازنة العام اللاحق<sup>(٢)</sup> ولقد كانت تلك القاعدة تستهدف تفادي التفاؤل الكبير من قبل وزير المالية، وهو الذي كان يدفعه إلى المبالغة في تقدير الموارد المحتملة<sup>(٣)</sup> وان هذه الطريقة قد هجرت إلى اتباع قاعدة العام قبل الأخير annee le penulteme التي كانت تستند إلى تبني رقم الموارد المحدد بفعالية في الموازنة الأخيرة المنفذة كأساس لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة.

وان هذا النظام يفترض استقراراً مالياً واقتصادياً كبيراً، وفي حقيقة الأمر فهو لا يتناسب مع الجوانب الاقتصادية والمالية الحديثة، فقد عدل عنه منذ ما قبل الحرب العالمية الثانية، وتحت تأثير من معطيات الكساد الكبير<sup>(٤)</sup>، حيث يتم الآن في جمهورية فرنسا تقييم الموارد استناداً إلى نظام للتقييم المباشر إضافة لذلك من خلال وسائل توقع على مستوى عالٍ من الدقة مع الأخذ بنظر الاعتبار التحصيلات الموازنية الأخيرة في اللحظة التي تنشأ فيها ميزانية السنة التالية<sup>(٥)</sup>. وبعد ذلك يمتلك وزير المالية حرية كبيرة من أجل التقييم.

#### ثانياً: موازنة النفقات

يتضح هنا دور وزير المالية في مواجهة زملائه في الحكومة، فلو أن رغبات النفقات تنشأ في الأصل داخل كل مرفق، فإنها يتم تجميعها لدى الوزير التابع لتلك المرافق لكي يقوم بصفته الشخصية بالتنسيق فيما بينها وإعداد النفقات التي تتطلبه وزارته، وذلك استناداً للارشادات العامة المعطاة بدءاً من شهر فبراير شباط في فرنسا وبتاريخ شهر يونيو في مصر من قبل وزير المالية<sup>(٦)</sup> وبعد ذلك تتحول طلبات النفقات إلى وزير المالية.

وان تحديد المشكلة تعتمد في معرفة مدى قوة الطلبات المقدمة من زملائه:

- ١- إمكانية حصر دور وزير المالية في تسجيل تلك الطلبات وإدراجها في موازنة الدولة العامة، حيث تختص الوزارة (مجلس الوزراء ككل) يقوم بتعديلها قبل أن ترفع للسلطة التشريعية (البرلمان).
- ٢- ان وزير المالية في الغالب يستطيع وباقتراحه الخاص أن يقوم بدعوة الوزراء المعنيين إلى اجراء

(١) PARLEMENTS: op. cit., p. 266; DUVERGER: fin. Pub., op. cit., p. 303.

(٢) د. محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص ٤٦٣-٤٦٤.

(٣) د. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.

(٤) د. زكريا بيومي، المرجع نفسه، ص ٦٢٣-٦٢٤.

(٥) د. زكريا بيومي، المرجع نفسه، ص ٥٢٦.

(٦) د. قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، ط١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤، ص ١٩ وما بعدها.

تعديلات على طلباتهم للاعتمادات، وإذا لم يحصل توافق بينهم أيبين وزير المالية وزملائه من الوزراء فإن النزاع والصراع سينتقل إلى رئيس الحكومة، وبالتالي فإن النزاع يُعرض على الوزارة ككل التي تدعى لفصل النزاع بشكل نهائي وهذا ما تبناه النظام الفرنسي والنظام المصري<sup>(١)</sup>.

وعند انتهاء وزير المالية من مناقشة الوزراء المعنيين في مصر فإنه يقوم بعرض الموازنة العامة على اللجنة الوزارية المختصة ثم مجلس الوزراء، حيث يناقش مجلس الوزراء أحوال الموازنة بحضور الوزراء المعنيين أو المختصين بهذا الشأن، وان وزارة المالية تراعي ما يرى المجلس ادخاله على المشروع من تعديلات تمهيداً لحالته إلى مجلس الشعب<sup>(٢)</sup> ولولا السلطة التي يتمتع بها وزير المالية فإن إعداد الموازنة يضمن له تسيداً واقعياً تحت إشراف الوزير الأول، والتسيد الذي يتمتع به وزير المالية سواء كان واقعياً أو قانونياً ليس بمنأى عن التعرض لبعض أوجه النقد، فكلما تشكل الموازنة العمل الأساسي للسياسة الحكومية فإن السؤال يثور حول ما إذا كانت المسؤولة عن إعدادها يجب أن تشمل بشك مباشر من رئيس الحكومة (السلطة التنفيذية)<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### إعداد الموازنة العامة في العراق

مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة تبدأ بقيام السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بوضع التوجيهات العامة بغد دراستها لمتطلبات إشباع الحاجات العامة وفق الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة، وتحدد هذه التوجيهات السياسة العامة للدولة بجوانبها المتعددة مع مراعاة الأحوال الاقتصادية والاجتماعية، ويتم التركيز على جانب معين من جوانب الإنفاق أو التركيز على إيراد معين أو تعطي الأولوية للجانب العسكري أو الاستثماري وهذه التوجيهات تعتبر الخطوط الأساسية للسياسة المالية والاقتصادية<sup>(٤)</sup>.

بعد ذلك يقع على عاتق وزارة المالية القيام باصدار التعليمات إلى الوزارات الاخرى مسترشدة بالسياسة العامة للدولة، إذ توضح لها ضرورة تأكيد الدقة في تقدير الإيرادات والنفقات، وتحدد موعد تقديم هذه الإيرادات، ويبدأ تقدير الإيرادات والنفقات من بداية السلم الإداري صعوداً إلى الوزارة<sup>(٥)</sup>. ووفقاً لهذه التعليمات تقوم كل وزارة بإعداد مشروع موازنتها للسنة المقبلة، وعلى كل وزارة أن

(١) د. أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة، ط٩، ٢٠٠٤، ٤٣ وما بعدها.

(٢) د. عبدالهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، الكويت، جامعة الكويت، ١٩٨٢، ص٣٦٣.

(٣) PARLEMENTS: op. cit., p. 267; DUVERGER: fin. Pub., op. cit., p. 305 ets.

(٤) د. عبدالعال العكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧، ص٢٠٠.

(٥) د. حسن عوضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، ط٦، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣، ص١٤٢.

تراعي في وضع مشروع موازنتها الأمور الآتية:

١- الخطة الاقتصادية أو الانمائية للدولة إذا وجدت ونصيب كل وزارة من المشاريع المقررة بموجب هذه الخطة.

٢- حالة الخزينة، إذ تضطر الحكومة أحياناً بسبب عدم كفاية الإيرادات إلى الاقتصار على النفقات الضرورية فكل وزير يختار عندئذ ما لا يمكن الاستغناء عنه في سلم الأولويات الخاصة بحاجات كل وزارة ومشاريعها المختلفة.

لذا يجب على كل وزير أن يدرس موازنة وزارته وفق ما تقدم ويمكنه أن يعيد النظر فيها أو تقديم مشروع على آخر ثم يرسلها ضمن الفترة المحددة قانوناً إلى وزارة المالية، مع المستندات والبيانات جميعها التي تسوغها الاعتمادات المطلوبة، وفي ضوء ذلك تقوم الوزارات كافة بتقديم مشاريع موازنتها إلى وزارة المالية في تاريخ معين لتقوم بدورها من خلال التحليل والدراسة، ويقوم وزير المالية في الدول جميعها بدور أساسي في إعداد الموازنة على الصعيدين العلمي والقانوني، فمن ناحية الصعيد القانوني فإنه يقوم بالمهام الآتية:

أ- يقوم بجمع مشاريع موازانات النفقات الواردة من الوزارات جميعها ويضيف عليها مشروع نفقات وزارته.

ب- ينفرد بإعداد موازنة الإيرادات بأشكالها ومصادرها المختلفة على أساس أن بقية الوزراء هم وزراء إنفاق ولا علاقة لهم بجباية الضرائب والرسوم وغيرها من الإيرادات.

ج- إن مسؤولية التوازن بين إيرادات الموازنة ونفقاتها تقع على عاتق وزير المالية، لذا يسمى بعضهم وزير المالية وزير الموازنة أو وزير تعادل الموازنة أو وزير الخزانة.

وبموجب هذه المهام التي يقوم بها وزير المالية جعل بعض الكتاب يحددون المميزات الشخصية والعلمية التي يجب أن يتحلى بها وزير المالية ليستطيع القيام بمهمته، ومن هذه المميزات<sup>(١)</sup>:

١- التعمق بالشؤون الاقتصادية والمالية والادارية ومعرفة أوضاع الدولة من هذه النواحي معرفة دقيقة.

٢- قوة الشخصية والحجة وبراعة الاقتناع.

٣- الحزم والصلابة.

ولما كان من الصعب أن تتوفر هذه الميزات في شخص واحد مهما كانت ثقافته وقوته وصلابته، فإن الكثير من الدول تقوم بتوزيع أعباء هذه الأعمال بين عدد من الأشخاص أصحاب الاختصاص، ومن بين الدول التي فعلت هذا السلوب هي الولايات المتحدة الأمريكية إذ أنطت هذه المهمة لمكتب خاص يسمى بـ (مكتب الموازنة) وهذا المكتب يرتبط برئيس الدولة مباشرة ويعمل وفق التعليمات

(١) اسماعيل خليل اسماعيل، مرجع سابق، ص ٣١٢.

والتوجيهات التي تصدر منه، وإضافة لذلك يكون لهذا المكتب مندوب في كل وزارة، وتعد وزارة المالية بعد ذلك سلسلة من المناقشات والحوار مع كل وزارة من أجل تكييف موازنتها وإجراء التعديلات اللازمة عليها وصولاً إلى إعداد مشروع الموازنة العامة<sup>(١)</sup>.

أما عن كيفية إعداد الموازنة في التشريع العراقي، فإن عملية إعداد الموازنة تحظى بأهمية كبيرة، لأنها تعتبر المرحلة الأولى من المراحل التي تمر بها الموازنة وإذا ما أحكمت هذه المرحلة من الدقة والتناسق والفعالية فإنها تؤثر إيجابياً على المراحل المقبلة والعكس صحيح، لأن مجمل القوانين والتشريعات والقرارات الاقتصادية والاجتماعية التي تصدر خلال فترة تنفيذ الموازنة، ما هي إلا إجراءات تطبيقية للأهداف التي صيغت ووضعت على حديها الموازنة، وتتناسب حجم هذه الإجراءات وآثارها مع حجم ومقدار الاعتمادات المرصدة والأسس والمعايير التي وردت في السياسة المالية للبلاد. وعلى الرغم من أن أساليب إعداد الموازنة وإجراءاتها تتباين بين دولة وأخرى إلا أنها تلتقي جميعاً في اللطار العام وفي الخطوط العريضة إذ تعتمد الدول معظمها الموازنة التقليدية أي موازنة البنود، لذا فإن الحديث عن إعداد الموازنة سينحصر على كيفية إعداد الموازنة التقليدية<sup>(٢)</sup>.

أما عن مراحل الإعداد بحسب الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ فإنها تبدأ بقيام وزارة المالية مسترشدة بالسياسة العامة للدولة بإصدار التعليمات والتوجيهات إلى الوزارات الأخرى وتوضح لها ضرورة تأكيد الدقة في تقدير الإيرادات والنفقات، وتحدد موعد معين لتقديم هذه الإيرادات ويبدأ تقدير الإيرادات والنفقات من بداية السلم الإداري إلى الوزارة، إذ تنسق كل وزارة تقديرات الدوائر التابعة لها وترفعها موحدة إلى وزارة المالية والتي بدورها تقوم بتجميع تقديرات الوزارات كافة والدوائر الأخرى وإعادة صياغتها بوثيقة واحدة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لمناقشتها بشكل تفصيلي تمهيداً لعرضها على السلطة التشريعية (البرلمان) ومن ثم إقرارها<sup>(٣)</sup>، وعليه فإن إعداد الموازنة العامة للدولة يكون من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء<sup>(٤)</sup>.

### أولاً: إعداد موازنة الدولة العراقية

إن الموازنة العامة للدولة العراقية ليست مجرد وثيقة حسابية تتضمن النفقات والإيرادات لسنة مالية معينة، بل أصبحت لها آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية في نفس الوقت وهدفها تحقيق التنمية الاقتصادية حتى لو تطلب الأمر عدم توازن الموازنة، إذ تقوم أجهزة الدولة منذ بداية الأمر بعملية تقدير

(١) اسماعيل خليل اسماعيل، المرجع نفسه، ص ٣١٢.

(٢) د. مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩، ص ٢٨٦.

(٣) المادة (٨٠/ ف ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٤، ص ١٣٥.

حجم الاستخدامات والاستثمارات المنتظر الإنفاق عليها في السنة المالية المقبلة وتعمل هذه الأجهزة على تقدير الموارد المزمع الحصول عليها خلال نفس الفترة الزمنية لتغطية تلك النفقات، ومن هذا المنطلق جاءت فكرة الموازنة العامة للدولة (Budget) والتي يعرفها القانون في جمهورية العراق بأنها ملخص المعاملات المالية والاقتصادية المنفردة التي تقوم الحكومة (مجلس الوزراء) بواسطتها بتحصيل أو بإنفاق أموال وتنظيم هذه المعاملات من أجل التحليل والرقابة والتخطيط ووضع السياسة المالية للدولة<sup>(١)</sup>.

وجرت أول موازنة عامة للدولة العراقية في سنة ١٩٢٠، حيث نظمت هذه الموازنة باللجوء إلى قانون أحكام أصول المحاسبات العثمانية الصادرة سنة ١٩١١، فضلاً عن التعليمات المالية التي أصدرت من سلطات الاحتلال البريطاني والحكومة العراقية المؤقتة، إذ أصدر نظام السلطة في الشؤون المالية والاقتصادية سنة ١٩٢٤ المرقم (١٧٥) أصبحت الشؤون المتعلقة بتنظيم ورقابة الموازنة العامة مستمدة من هذا النظام وإضافة لذلك من قانون أصول المحاسبات، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٢٥ أصبح البرلمان (السلطة التشريعية) هو من يصادق على تقديرات الموازنة العامة، وبعد صدور قانون أصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل أصبح الاعتماد في تحضير ومصادقة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وفقاً للقانون المذكور، الذي بدوره ألغى كافة القوانين والتعليمات السابقة كما جاء في نص المادة (٣) منه في الفصل الأول والتي توضح أحقية السلطة التنفيذية بإعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة العراقية، حيث تقوم وزارة المالية بتوزيع التعليمات سنوياً لإعداد الموازنة للسنة القادمة على كافة إدارات وبيدأ التحضير استناداً لتلك التقديرات، حيث تقدم إلى وزارة المالية لمناقشتها وتعديلها وفق السياسة المالية للحكومة التي توحيها وتقدمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها، واستمر العمل وفق هذا القانون حتى ١٩٨٥، حيث تم تحضير الموازنة العامة للدولة العراقية استناداً إلى قانون رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ والتي جاء بنص المادتين (٧-٨) منه على توزيع المهام الآتية<sup>(٢)</sup>:

- ١- وزارة المالية مسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة.
  - ٢- تكون هيئة التخطيط مسؤولة عن الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الاستثمارية.
- وكذلك المادة (١) من القانون المذكور نصت على أن الموازنة العامة الموحدة للدولة تتكون من أمرين:

الأمر الأول: موازنات القطاع الحكومي الممولة مركزياً وتضم جزأين:-

(١) د. سعود جايد مشكور العامري، د. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط٢، دار المناهج للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠، ص ١٦٢.

(٢) د. أبو أحمد رضا صاحب، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، البصرة، العراق، ٢٠٠٢، ص ٣٥٩-٣٦٠.

- الجزء الأول: الموازنة الجارية.
  - الجزء الثاني: الموازنة العامة الاستثمارية (الخطة الاستثمارية السنوية).
- الأمر الثاني: الموازنة الموحدة لوحدات القطاع العام ذات النشاط الاقتصادي الانتاجي الممول ذاتياً.

ويتضح من هذه التقسيمات للموازنة العامة للدولة العراقية على أنها تأخذ بمبدأ تعدد الموازنات، لأن هناك أكثر من نوع من الموازنات هذا ان دل على شيء انما يدل على أن النظام المالي في العراق لا يأخذ بمبدأ وحدة الموازنة.

سنوضح كل من (أ) و (ب)

(أ) موازنات القطاع الحكومي الذي يمول مركزياً من الخزينة العامة للدولة وتعتبر موازنات تخصيصية وتخطيطية والتي تشمل الإنفاق الحكومي والاستهلاك الجاري، ويشمل كافة الوزارات والدوائر والهيئات العامة التابعة لها، وان ما تقدمه هذه الوزارات والهيئات العامة يتمثل في الخطة العامة للمجتمع، وان كل ما تقوم به من أنشطة لا تهدف إلى الربح بل تهدف إلى تقديم الخدمات بدون مقابل أو بمقابل رسوم واجور لا تتناسب مع قيمة الخدمة المقدمة، ويكون اختصاص هذا الجانب من النشاط الحكومي بخدمات الدفاع والداخلية والقضاء والتربية والتعليم والصحة والخدمات الثقافية والاجتماعية والترفيهية الاخرى، وحصيلة هذه الخدمات المقدمة تعتبر جزء من خدمات الإنفاق الكلي في الاقتصاد الذي يمثل جزءاً مهماً وحيوياً من الطلب الكلي، وحسب قانون جمهورية العراق للموازنة العامة فان كل الموارد المالية المتوقعة تحصيلها من مصادر التمويل التي تقع مسؤولية جبايتها على الوزارات والهيئات والدوائر العامة التابعة وغير المرتبطة بوزارة تدخل ضمن الإيرادات الحكومية والتي تعتبر من الموارد المالية للخزينة العامة، والشؤون المالية للحكومة المركزية تخضع جميعها إلى أحكام اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ وقانون الموازنة السنوي، وان تقديرات الموازنة الجارية تعد من قبل الوزارة المالية/ دائرة الموازنة<sup>(١)</sup>.

أما الجزء الثاني من الإنفاق الحكومي المركزي فهو الإنفاق الحكومي على الاستثمار او الخطة الاستثمارية السنوية، والتي تتمثل بمشاريع الخطة السنوية التي يتم تمويلها من الخزينة العامة، وان تقديرات تلك الخطة تنظم من قبل وزارة التخطيط حالياً، وأنها تخصص في تمويل المشاريع الانتاجية في الدولة سواء كانت هذه المشاريع تنتج سلعاً مادية حقيقية او خدمية.

(ب) الموازنة الموحدة لوحدات القطاع العام ذات النشاط المالي او الاقتصادي الانتاجي السلعي والخدمي التي يكون تمويله ذاتياً وليس مركزياً، إذ أن موازاناتها تمول من نشاطها المالي السنوي

(١) د. سعود جايد مشكور العامري، د. عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص ١٦٣.

ومن أرباحها السنوية المتحققة والتي تسمى بالوحدات الاقتصادية الممولة ذاتياً، وليس للخزينة دوراً في إدارة إنفاقها وتمويله إلا أمور محددة كمبالغ الدعم المخصصة في الموازنة تبعاً لتجاهات السياسة المالية والاقتصادية العامة للدولة، ويعتبر هذا القطاع من الناحية الاقتصادية والمالية المنتج فعلاً حيث يشارك في دعم العرض الداخلي من السلع والخدمات لمواجهة الطلب الداخلي، وأيضاً يساهم في تقوية القدرة التصديرية للبلد.

وان المؤسسات الحكومية مسؤولة بشكل مباشر في إعداد تقديرات موازنتها السنوية استناداً لاستمارة وتعليمات تعدها وزارة المالية (دائرة الموازنة) والمناقشة التي تكون من قبل وزارة المالية لتقديرات تلك المؤسسات تكون في حدود ضيقة ووفق التعليمات والتوجيهات التي تأتي إلى وزارة المالية من الجهات العليا ذات العلاقة، لأن تلك المؤسسات يتم تمويل إنفاقها من إيراداتها الذاتية وليس من الخزينة العامة<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: مرحلة إعداد الموازنة في العراق

تعتبر عملية إعداد مشروع الموازنة العامة من أبرز وأهم المراحل التي تمر بها الموازنة، وذلك لان الأعداد والتحضير وفاعليته تؤثر في المراحل اللاحقة للموازنة العامة، ونصت دساتير العراق المتعاقبة على أن السلطة التنفيذية (الحكومة) هي الجهة التي يقع على عاتقها إعداد الموازنة العامة للدولة، وذلك للأسباب الآتية<sup>(٢)</sup>:

١- ان عملية إعداد الموازنة العامة تتطلب معلومات وبيانات وكشوفات مالية وخبرات وكفاءات والتي تتوفر غالباً لدى السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة عن الإيرادات والوزارات والموظفين بصورة مباشرة وبصفة عامة.

٢- ان السلطة التنفيذية هي الأجدر والأوفر حظاً على تقدير إيراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية مقارنة بغيرها، ولكونها مسؤولة عن المرافق العامة والخدمات والادارات بصورة عامة، تجدر الإشارة إلى أن قانون الادارة المالية في العراق قد تناول مضمون قاعدة العمومية في الفقرة (٥) من القسم (٤) التي أظدت على أنه ضرورة تحديد كل مصادر الإيرادات بكامل الدقة والموضوعية في الموازنة العامة للدولة كما ينبغي أن تبين كل نفقات السنة المالية.

٣- السلطة التنفيذية تعتبر الأقدر والأكفأ والأولى بالأعداد والتحضير، وذلك لأن التنفيذ جاء نتيجة للإعداد، وبذلك يسمح لهذه السلطة التصرف على موقع القوة والضعف فيها أكثر من أي سلطة أخرى.

(١) د. طاقة محمد، العزاوي هدى، اقتصاديات المالية العامة، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٨٩-١٩٠.

(٢) د. سعود جايد مشكور العامري، د. عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص١٦٥.

٤- ان الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فالأجدر أن تترك للحكومة مهمة إعداد الموازنة العامة حتى تصبح مكتملة ومعبرة عن هذه البرامج، وبعد ذلك يتم محاسبة الحكومة من قبل البرلمان في حالة عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها التي قطعتها على نفسها.

وان العراق اتخذ قاعدة اسناد مهمة إعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية، وهو ما يبينه قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ الذي قضى في مسألة الإعداد ومراحلها التي تشمل قيام وزير المالية في شهر أيار من كل عام بإعداد تقرير يبين فيه أولويات السياسة المالية والاقتصادية للحكومة في السنة المقبلة، ويقدم إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه واطافة لذلك يرفق بنفس التقرير الحساب الختامي للسنة المقبلة والمستجدات التي تكون في ميزانية السنة الجارية.

وبعد هذه المرحلة على وزير المالية القيام في شهر حزيران بالتشاور مع وزير التخطيط بتعميم لوائح داخلية على كل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، والتي يقع عليها عمليات الإنفاق سواء في المركز او الاقليم او المحافظات تتضمن إشعارها بإعداد موازنتها الخاصة تحتوي على تقدير نفقاتها وإيراداتها استناداً لأولويات السياسة المالية المطبقة من قبل مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) وتقدمها إلى وزير المالية ليتم مناقشة مفرداتها وبنودها، ثم قيام الوزير المذكور بعد ذلك بعملية جمع هذه الموازونات وتنظيمها وتنسيقها وفق مواد وجداول في مشروع موازنة موحد، ويرفع إلى الحكومة المتمثلة بـ (مجلس الوزراء) في شهر ايلول بخصوص مناقشته والموافقة عليه<sup>(١)</sup>.

وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للمدة الزمنية المقبلة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة، بسبب ما تتضمنه من التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة، ووفق الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة الدولة، وهناك اختلاف بين الدول في مسألة إعداد التقديرات، فبعض الدول تعطي هذه المهمة للسلطة التشريعية، وتكون أغلب دول العالم ومنها العراق تتولى هذه المهمة السلطة التنفيذية التي تعمل وفق التوجيهات المركزية<sup>(٢)</sup>.

ان إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة يتم من قبل الحكومة (السلطة التنفيذية) وتعتبر الوزارات والوحدات الاخرى هي الجهة التي تكون مسؤولة عن تنفيذ الموازنة، ومن المتعارف عليه ان البيانات التي تتطلبها عملية التحضير والإعداد تكون أقرب لها تلك الجهات، إذ تكون مسؤولية السلطة التشريعية (البرلمان) هي إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة وله كامل الصلاحية في شأن تخفيض ما يراه مناسباً استناداً لامكانيات الدولة وامكانياتها.

وتصبح وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن إعداد وتحضير الأسس التفصيلية للموازنة العامة

(١) قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤، القسم (٤) الفقرة (٢) والقسم (٦) الفقرات (٣-٦).

(٢) د. سعود جايد العامري و د. عقيل حميد الحلو، مرجع سابق، ١٦٥.

للدولة، ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة ويتم تقديمها بصيغة نهائية إلى الحكومة (مجلس الوزراء) مرفقة بمذكرة إيضاحية لمناقشتها وإقرارها.

وتتمثل مراحل تحضير وإعداد الموازنة العامة في العراق بالآتي<sup>(١)</sup>:

أ- قيام وزير المالية خلال شهر أيار من كل عام بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة القادمة، لاسيما الحد الاجمالي المقترح للإنفاق، ويتم تقديم هذا التقرير إلى الحكومة المتمثلة بمجلس الوزراء للمصادقة عليه، بالإضافة إلى ذلك يرفق معه مشروع الحسابات الختامية للموازنة الاتحادية للسنة التي انقضت، ودائماً ما يكون ذلك بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الانمائي.

ب- يقوم وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط خلال شهر حزيران من كل عام والتعاون الانمائي باعتماد لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية على الوزارات والادارات من أجل إعداد موازنتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية التي يتم تحديدها من قبل الحكومة (مجلس الوزراء) ويتضمن الاعمال هذا المقاييس الرئيسية المستندة إلى اطار الاقتصاد الكلي والاجراءات والجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة، فضلاً عن اجمالي مستويات كل وحدة إنفاقية.

ج- بعد وصول إعمال وزارة المالية إلى الوزارات، يقوم كل وزير بأبلاغ هذا الإعمال إلى كافة الدوائر التابعة لوزارته، ويطلب فيها التقيد بمضمون هذا الإعمال وتنظيمها جداولاً بنفقات كل دائرة خلال مدة معينة، ويتم تنظيم هذه الجداول وتودع مع مستنداتها ووثائقها لدى ديوان الوزارة او غرفة الحسابات في الوزارة، بعد ذلك يتم توحيدها وايداعها لدى الوزير المختص، ويقوم هذا الوزير بدراسة موازنة وزارته ويعدل فيها بالزيادة أو النقصان أو تبقى الاعتمادات كما هي، بعد هذه المرحلة يتم ارسال هذه الموازنة إلى مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية، ووزارة المالية حالها يكون حال أي وزارة اخرى تعمل على إعداد وتحضير مشروع موازنتها وتودعها لدى مديرية الموازنة العامة، والتي بدورها يضمونها مع باقي مشاريع موازونات الوزارات الاخرى، ومن ثم يتم توحيدها بصيغة مشروع موازنة عامة للدولة.

د- في الشهر السابع تموز من كل عام يضع كل وزير مختص مشروعاً لنفقات وزارته للسنة القادمة، ويتم ارساله إلى وزارة المالية مرفوقاً بالمستندات والاحصاءات والايضاحات اللازمة لتوضيح كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، استناداً للأصول والضوابط التي يتم تحديدها من قبل وزارة المالية والقوانين النافذة ذات العلاقة.

هـ- تناقش جميع مشاريع موازونات الوزارات في وزارة المالية، إذ تقوم مديرية الموازنة العامة للدولة في وزارة المالية بعملية التدقيق لطلبات الاعتمادات والمستندات المرفقة، وحال الانتهاء من

(١) د. عماد الحرش، المالية العامة، ط١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، كلية مدينة العلم الجامعة، العراق،

دراستها يتم التهيؤ إلى اعلان تاريخ البدء بالمناقشة مع الادارات المختصة بحسب جدول المواعيد، وبعد ذلك يتم البد بعملية المناقشة ويتم تعديل الاعتمادات المطلوبة او يتم الابقاء على تلك الاعتمادات أو أحياناً يتم الغاؤها من اجل تحقيق التعادل بين الايرادات والنفقات، وكل هذه المراحل من عملية المناقشة تتم في وزارة المالية، وبعد انتهاء مهمة مديرية الموازنة من مرحلة الدراسة لمشروع الموازنة العامة وتوحيده، يرفع إلى وزارة المالية، مرفوقاً بتقرير عن جميع أرقام الايرادات والنفقات مع جدول مقارن عن الموازنة الجارية مع مشروع الموازنة للسنة القادمة.

و- اذا كانت الايرادات متعادلة مع النفقات فلا يوجد خلل في التحضير والإعداد، اذا لم يتواجد هذا التعادل ففي هذه الحالة يضطر وزير المالية إلى معالجة الأمور مع الوزير المختص قبل مرحلة رفع الموازنة إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد ذلك يتم رفع الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء والذي يقوم بدوره بمناقشة وجهات النظر لكل وزير مختص، وعلى وفق هذا يتم تعديل ما يتطلب تعديله بالأرقام الواردة بالموازنة العامة، ثم يتم مناقشة مشروع الموازنة العامة ككل وتتم الموافقة عليه قبل أن يرفع إلى البرلمان.

ز- يقع على عاتق وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة الاتحادية وتقديمه إلى الحكومة (مجلس الوزراء) في شهر أيلول من كل عام من أجل حصول الموافقة عليه، ومن ثم تتم إحالته إلى السلطة التشريعية (البرلمان) العراقي في ١٠ تشرين الاول من أجل اقراره.

## المطلب الثاني

### قواعد ومبادئ الموازنة العامة

ان علماء وخبراء علم المالية العامة وضعوا عدداً من القواعد لموازنة الدولة كما هو مبين في الشكل رقم (١) وذلك لغرض تنظيم شؤونها، وقد أكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية عند إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة، وان هذه القواعد وضعت من اجل تسهيل معرفة المركز المالي للدولة، ووضوحه، وتيسير الرقابة على الموازنة العامة للدولة بواسطة البرلمان (السلطة التشريعية) عند اجازة الايرادات والنفقات، ويكون تحضير وإعداد الموازنة العامة بأسلوب علمي واقتصادي مقبول، بعيداً عن التبذير والاسراف بقدر الامكان، لاسيما أن السلطة التنفيذية تقوم بتحصيل الأموال وانفاقها، ليس لحسابها الخاص، كما هو الأمر في الموازنات الخاصة التي يكون حسابها للغير، وهو ما شجع على الاسراف والتبذير<sup>(١)</sup>.



لقد وضعت أغلب قواعد الموازنة العامة في القرن التاسع عشر للميلاد، عندما كانت مالية الدولة موحدة، ومحايمة وتتجنب التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلا في حدود نطاق ضيق، وعندما كانت وظائف الدولة تقتصر على وظائف الدولة الحارسة وهي (الدفاع، الأمن، القضاء). وقد تلت هذه القواعد فور وضعها تأييداً ودعمًا واحتراماً من علماء وخبراء المالية العامة، لدرجة أن الخروج عليها، وعدم التقيد بها، كان يعتبر بمثابة تقصيراً من الحكومة، تلام عليه، ويدعو لانتقادها، إلا أن الأمور والأحوال تغيرت منذ الحرب العالمية الأولى، بسبب زيادة وظائف الدولة مقارنةً عما كانت عليه سابقاً، واتسع نشاطها، وكثر تدخلها، فأصبحت (الدولة) تتدخل من أجل التأثير على سير عمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك معالجة آثار الأزمات الاقتصادية، والحروب، ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية.

مما تطلب الأمر إلى إعادة النظر في القواعد التي وضعت لدولة ذات موازنة صغيرة، وليس لها دور كبير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى ذلك إلى الاختلاف في وجهات النظر بخصوص قواعد الموازنة العامة، فهناك فريق من المختصين بهذا الشأن يرى ضرورة التخلص من هذه القواعد، وعدم الاستعانة بها والاستغناء عنها، وعدم التقيد بها، بعد وضوح دور الدولة في الحياة الاقتصادية، واتساع نطاق وظائفها<sup>(١)</sup>.

أما الفريق الآخر من المفكرين والمختصين ومنهم الدكتور خطار شلبي، فيرى أن هذه القواعد لا تخلو من المنافع والفوائد والأمور الايجابية، والأفضل يتم تطويرها، وتحديد الاستثناءات التي أدخلت عليها، ويعتبر هذا الرأي هو السائد في الوقت الحالي في أغلب دول العالم، في حين تخضع الموازنة العامة إلى قواعد يجب مراعاتها عند الإعداد وهذه القواعد هي:

أولاً: قاعدة مبدأ شمولية الموازنة.

ثانياً: قاعدة مبدأ سنوية الموازنة.

(١) د. خطار شلبي، مرجع سابق، ص ٢٧.

ثالثاً: قاعدة مبدأ وحدة الموازنة.

رابعاً: قاعدة مبدأ توازن الموازنة.

خامساً: قاعدة مبدأ وضوح وشفافية ومرونة الموازنة.

وسنوضح هذه القواعد مع بيان التطورات التي جرت عليها والاستثناءات التي وردت على كل قاعدة منها:

**الفرع الأول: قاعدة شمولية الموازنة**

**الفرع الثاني قاعدة سنوية الموازنة**

**الفرع الثالث: قاعدة وحدة الموازنة**

**الفرع الرابع: قاعدة توازن الموازنة**

**الفرع الخامس: قاعدة وضوح وشفافية ومرونة الموازنة**

## الفرع الأول قاعدة شمولية الموازنة

يقصد بهذه القاعدة أن تدرج في الموازنة إيرادات الدولة كاملة، أيًا كان مصدرها، ونفقاتها، ومهما كانت أنواعها<sup>(١)</sup> وتتولى هذه القاعدة مراعاة تنظيم الموازنة، لكي تأتي اجارة الجباية والإنفاق مساوية ومطابقة للواقع ويقصد بها أيضاً هو ان تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة دون مقاصة بين الإيرادات والنفقات، وترتبط نفقات الموازنة مع إيراداتها ارتباطاً وثيقاً، فيوجد نفقات كثيرة تبذل في سبيل الجباية، مثل رواتب الموظفين، وثمان المطبوعات، واجور النقل... الخ. وفي المقابل يوجد نفقات تقابلها أحياناً إيرادات كالتي تجلبها مصانع الدولة من بيع منتجاتها... الخ<sup>(٢)</sup>.

ويظهر لدينا أسلوبان لتدوين الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة هما:

**الأسلوب الأول:** جميع الإيرادات مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها تقيد في الموازنة، والأموال التي تنفق من حساب الخزينة مهما كان مقدارها ونوعها والهدف من انفاقها، من دون اجراء أية مقاصة بين الإيرادات والنفقات وهذا ما يسمى بالموازنة الشاملة.

ومثال على ذلك إذا كانت رسوم السيارات تدرّ على الموازنة مبلغاً مليون دينار في السنة، وإن جباية هذا المبلغ يكلف، بين رواتب موظفين ونفقات عامة مبلغاً قيمته ١٠٠ ألف دينار فمن الضروري أن يتم تقيد هذه الرسوم في خانة الإيرادات من الموازنة العامة بمبلغ مليون دينار وان يصدر لمصلحة السيارات حقل النفقات اعتماد قدره ١٠٠ ألف دينار، وإذا كان يتوفر لدى احدى الوزارات اعتماد مبلغ

(١) United Nations "A manual for Government at accounting" (ISGA/I/L3), New York, 1969, p.15.

(٢) د. حسن عوضة، مرجع سابق، ص ٥٣.

قيمته ١٠٠ ألف دينار لشراء آليات، وكانت هذه الوزارة بحاجة إلى تسعة آلاف دينار اخرى لسد حاجتها، فلا يحق لها أن تبيع بعض الآليات والسيارات القديمة التي تمتلكها، لتساوي قيمة المبلغ المذكور، لكن على هذه الوزارة اتباع ما يأتي:

- ١- أن تدفع ثمن المباع إلى الخزينة فيقيد في قسم الإيراد.
- ٢- أن تقوم هذه الوزارة بطلب إلى مجلس النواب بفتح اعتماد اضافي بمبلغ تسعة آلاف دينار لتغطية ما تحتاج اليه.

وفي الحقيقة هناك قاعدتان إلى جانب قاعدة مبدأ عمومية أو شمولية الموازنة تستهدف ذات المضمون في أحكام السلطة التشريعية على النشاط المالي للدولة وهما:

#### أولاً: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

ويقصد بهذه القاعدة إيا يخصص إيراد معين من وجوه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات، وقد نظمت الإدارة المالية في جمهورية العراق هذه القاعدة في القسم واحد منه بالنص الآتي (يستلزم مبدأ الوحدة أن تكون كل الموارد الحكومية موجه إلى وعاء مشترك التخصص ويستعمل للإنفاق العام استناداً لأولويات الحكومة)، ومن الناحية السياسية فإن هذه القاعدة لا تمكن الحكومة من الحصول على موافقة من السلطة التشريعية (البرلمان) على فرض بعض الضرائب على أساس تخصيص حصيلتها لوجوه معينة من الإنفاق أما من الناحية المالية، فإن تخصيص حصيلة وجه معين من الإيرادات لنفقات مرفق بذاته يجعله يميل إلى الإسراف إذا كانت هذه الحصيلة تزيد عن حاجاته<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً: قاعدة تخصيص الاعتمادات

وتعني هذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية (البرلمان) للنفقات لا يمكن أن يكون اجمالياً، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق، وأن هذه القاعدة تسهل للبرلمان الرقابة على الإنفاق الحكومي في تفاصيله مما يجعل السلطة التنفيذية (الحكومة) مقيدة بالإنفاق على الوجوه المختلفة عليها، دون تجاوزها، اللهم إلا أن يتم الحصول على إذن الأخير بتجاوز الاعتماد المقرر<sup>(٢)</sup>.  
مما يتضح لنا من هذه الأمثلة العملية أن قاعدة الشمولية تؤكد على<sup>(٣)</sup>:

أ- أن تقيد جميع الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة للدولة، مهما كانت أنواعها ومصادرها المختلفة.

(١) د. سعود جايد مشكور العامري و د. عقيل حميد جابر الحلو، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٢) د. جامع أحمد، علم المالية العامة، ج ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣٥٠-٣٥٢.

(٣) د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، مرجع سابق، ص ١٧٤.

- ب- أن تقيد الإيرادات جميعها في الموازنة العامة التي من الممكن قد تنجم من بعض النفقات.  
ج- أن تقيد جميع النفقات في الموازنة العامة التي يتطلبها تحصيل بعض الإيرادات.  
د- ألا تجري أية مقاصة بين الإيرادات والنفقات.

الاسلوب الثاني: اجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات كلاً على حدة، فإذا كانت الإيرادات أكثر من النفقات في الموازنة العامة، فإن صافي الإيراد يظهر في حقل الإيرادات، أما إذا حصل العكس النفقات هي الأكثر فإن صافي النفقات يظهر في حقل النفقات أي تقيد الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة صافية، بعد ما تحسم من الإيرادات ما بذل في سبيلها من مصاريف، وان يحسم من النفقات ما تكون قد أدخلت الإدارة المختصة من ريع إلى الخزينة، ويسمى هذا الاسلوب بالناتج الصافي<sup>(١)</sup>.

وكانت هذه القاعدة تتبع قديماً عند العرب، وهي أيضاً كانت متبعة في فرنسا حتى سنة ١٨٢٢ وفي انكلترا حتى سنة ١٨٥٣ وعادت لاستخدامها في سنة ١٩٢٨ في أيام وزير المالية آنذاك تشرشل إذ لجأ إلى اظهار صافي بعض الموازنات من أجل تخفيض أرقام الموازنة الظاهرية، وابتعت جمهورية مصر العربية ذلك حتى سنة ١٩٠٤ وأيضاً تركيا حتى الحرب العالمية الأولى<sup>(٢)</sup>.

ويستخدم في العراق قيد صافي العمليات للقطاع الاقتصادي الذي يضم المؤسسات الاقتصادية الممولة ذاتياً في موازنة القطاع الحكومي المركزي، وذلك عبر طريق استخراج صافي الأرباح أو الخسائر المخططة وثم تحديد حصة الخزينة العامة من الأرباح وقيدتها في الإيرادات المذكورة، ويتم وضع موازنة المؤسسات ضمن المجلد الخاص بها الذي يتم تقديمه إلى البرلمان (السلطة التشريعية) مع الموازنات الممولة من الخزينة المركزية مثل الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية استناداً لقاعدة شمولية الموازنة<sup>(٣)</sup>.

ان لقاعدة مبدأ شمولية الموازنة مزايا وعيوب سنبينها كالتالي<sup>(٤)</sup>:

#### - المزايا:

- ١- الوضوح والصدق، إذ تقيد جميع الإيرادات والنفقات في الموازنة على حقيقتها من دون اغفال او استثناء، ذلك يضمن بيان حقيقة الشؤون المالية والاقتصادية في الدولة، مما يكفل ويتيح بذلك ثقة مراقبة البرلمان (السلطة التشريعية).
- ٢- تساعد على التقليل من التبذير والاسراف، في أموال الدولة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة، ولا يمكن تجاوزها عند الصرف.

(١) د. محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص ٤٥٨.

(٢) د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، المرجع نفسه، ص ١٧٣.

(٣) تطبيقاً لنص المادة (٢٢) من قانون المحاسبات العامة العراقي لسنة ١٩٤٠.

(٤) د. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب، المالية العامة، دار وهران للنشر، عمان، ١٩٩٧، ص ٣٠.

- ٣- المحافظة على حق السلطة التشريعية (البرلمان) في الاذن بالجباية والائفاق، بمعنى لا يجوز جباية أو إئفاق أي مبلغ من الأموال دون موافقة البرلمان.
- ٤- اتباع قاعدة مبدأ شمولية الموازنة يعني ذلك عدم التخصيص في استعمال الإيرادات، كان تخصص إيرادات البرق والبريد مثلاً لتغطية نفقاتها، أو كأن تخصص رسوم المطارات لمديرية الطيران المدني.
- أما عيوب هذه القاعدة<sup>(١)</sup>:

- ١- أنها تلزم كل وزارة ومصلحة حكومية بأن تقيد في جداول الإيرادات، وفي جداول النفقات أيضاً، وكل تفاصيل الإيرادات والنفقات والتي لا تكون لها أهمية كبيرة في بعض الأحيان.
- ٢- هذه القاعدة لا تشجع المرافق والمصالح على بذل العمل والجهد من أجل زيادة الإيرادات، وذلك لأن تلك المصالح والمرافق تعرف مسبقاً بأنها لن تستفيد كثيراً من هذه الإيرادات لتحسين الأوضاع والأداء فيها، لأن الإيرادات مباشرة يتم تحويلها إلى خزينة الدولة ومثال على ذلك قيام المكاتب العامة بتنظيم المعارض من أجل الحصول على تحقيق زيادة في إيراداتها.
- اضافة إلى تأكيد الرقابة التشريعية على النفقات العامة وعدم السماح للحكومة بإخفاء أي نوع منها كما ان القاعدة تؤدي إلى اتباع قاعدة ترشيد الإئفاق الحكومي وذلك لأن ادراج النفقات والإيرادات لأي مصلحة أو مرفق عام، يعد بمثابة رقابة داخلية على هذه المصلحة أو المرفق العام في مرحلة تنفيذ الموازنة عند عرضها للحساب الختامي، حيث لا توجد أي وسيلة لإخفاء الإيرادات أو النفقات العامة<sup>(٢)</sup>.
- وقد تم العمل والاستناد لهذه القاعدة في الدول العربية ومنها الأردن في قانون الموازنة العامة حيث ورد النص الآتي (لا يجوز استعمال المخصصات المالية الواردة في الحوالات المالية لغير الاغراض المحددة ولا يمكن تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحوالات)<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### قاعدة سنوية الموازنة

وتقتضي هذه القاعدة بأن تعد الحكومة كل عام موازنة العام القادم، وتعرضها على البرلمان

(١) د. عبدالكريم بركات و د. حامد دراز، علم المالية العامة، مطبعة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، ١٩٧١، ص٥٩.

(٢) د. محمد عبدالله العربي، المالية العامة والتشريع المالي، ج٣، ميزانية الدولة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٣٨، ص١١٤.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون الموازنة العامة لسنة ١٩٩٢، ينظر: د. محمد احمد الحجازي، المحاسبة الحكومية والادارة المالية، ط١، دائرة المطبوعات والنشر، عما، ١٩٩٢، ص١٠٦.

(السلطة التشريعية) للحصول على موافقتها، ولا تعطى هذه الموافقة إلا لسنة واحدة<sup>(١)</sup> ويستند مبدأ سنوية الموازنة على عدد من الأسباب أو الاعتبارات وأخرى مالية وغيرها.

فالسبب السياسية تكمن في أن يعرض مشروع قانون الموازنة في كل عام على السلطة التشريعية (البرلمان)، ليكفل رقابة فعالة لممثلي الشعب على السياسة المالية الحكومية، وأيضاً أصرار الشعب على أن يوافق ممثلوه على فرض الضرائب التي ترغب السلطة التنفيذية جبايتها، وأن يعطوا الإذن لهذه السلطة بالإنفاق ضمن حدود معينة ولأهداف محددة، ليتم تسهيل عملية الرقابة والتنفيذ والمتابعة، وفي حالة إذ ما طالت هذه الفترة فإن يصعب التنبؤ بتقديراتها لاعتبارات مالية، منها أن فترة السنة تتوافق مع النظام الذي يسير عليه الأفراد والمؤسسات في اجراء حساباتهم، ومن جهة اخرى تتوافق فترة السنة الواحدة مع التسلسل الطبيعي لفصول السنة الأربعة التي تتفاوت في مواسمها وظروفها المناخية وطبيعة النشاط المالي والاقتصادي والخدمي، وبما أن نفقات الدولة وإيراداتها تتفاوت هي الأخرى مع تفاوت تلك الفصول، لذا اعتمدت السنة الواحدة فترة دورية للموازنة<sup>(٢)</sup>.

هناك نتائج تترتب على قاعدة مبدأ سنوية الموازنة فهي<sup>(٣)</sup>:

١- يكون تقدير النفقات والإيرادات عن سنة.

٢- يجب أن تجدد الإجازة بالجباية والإنفاق كل سنة.

٣- يجب أن تتوقف الجباية مبدئياً في اليوم الأخير من السنة، إلى أن تحدد الإجازة.

٤- يتم التوقف من العمل بالاعتمادات التي تبقى دون استعمال في اليوم الأخير من السنة.

أما بخصوص التاريخ الذي تبدأ به السنة المالية فقد أخذت معظم دول العالم بقاعدة مبدأ سنوية الموازنة، لكن اختلفت في تحديد التاريخ الذي تبدأ فيه، فهناك بعض الدول التي تبدأ سنتها بابتداء السنة الميلادية في تاريخ (١/١) من كل عام وتنتهي بتاريخ (٣١/١٢) من العام نفسه ومن هذه الدول فرنسا وبلجيكا ورومانيا ودول أمريكا اللاتينية وسوريا والعراق، وفي المقابل هناك دول تبدأ سنتها المالية من أول نيسان (٤/١) وتنتهي بتاريخ (٣١/٣) من السنة اللاحقة مثل انكلترا واليونان وألمانيا وهناك دول أخرى تبدأ السنة المالية في يوليو وتنتهي بنهاية يونيو من السنة اللاحقة كالولايات المتحدة ودولة مصر العربية، إذ تختار الدول التاريخ الذي يتناسب مع وجهتها المالية والاقتصادية والسياسية<sup>(٤)</sup>.

وهناك سؤال يطرح حول حديثنا عن قاعدة مبدأ سنوية الموازنة هل هناك استثناء على هذا المبدأ

(١) د. عادل فليح العلي، المالية والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الموصل، العراق، ٢٠٠٢، ص ٤٨٥.

(٢) السيد عيد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٠٠.

(٣) محمد فؤاد طلب المختار، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٤) د. محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والادارة المالية العامة، ط١، دائرة المطبوعات والنشر، عمان، ١٩٩٢،

أم لا؟ فالجواب هناك بعض الاستثناءات التي ترد على مبدأ سنوية الموازنة على المبدأ العام وهي<sup>(١)</sup>:  
أ- في حال انتهاء السنة المالية وعدم تمكن الحكومة من الحصول على موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على الموازنة بعد انتهائها، هنا قد يتم اعتماد ما يطلق عليه الموازنة الشهرية على أساس اعتمادات السنة المنتهية.

ب- في حالة الاعتماد الإضافي، وتحدث هذه الحالة عندما يحدث سوء تقدير أو يحدث خطأ في تقدير بعض البنود، في هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى اعتماد مالي إضافي لتعزيز البند الذي وقع عليه خطأ.

ج- هناك ما يطلق عليه موازنات البرامج، وهي تلك التي تستغرق تنفيذها فترات تزيد أو تقل عن فترة السنة المالية.

### الفرع الثالث قاعدة وحدة الموازنة

تقوم هذه القاعدة على أساس أن توضع جميع إيرادات ونفقات الدولة في وثيقة واحدة، وتقدم إلى البرلمان (السلطة التشريعية) للمصادقة عليها، وهناك العديد من الفوائد في حالة اعتماد هذه القاعدة منها جعل الموازنة أكثر وضوحاً والبساطة عند ادراجها في وثيقة واحدة، مما يجعل للبرلمان (السلطة التشريعية) الوقوف على المركز المالي للدولة بسهولة وتحديد نسبة الإيرادات والنفقات وحالتها من حيث وجود عجزاً أو فائضاً<sup>(٢)</sup>.

كما تتيح هذه القاعدة تسهيل مهمة البرلمان (السلطة التشريعية) من معرفة محتويات الموازنة والاطلاع على البرامج المالية والاقتصادية للحكومة، مما يسهل عليها عملية الرقابة على الأنشطة المالية للدولة، كما نجد أيضاً نظام محاسبي موحد للحكومة وإداراتها المختلفة هذا من جهة، ومن جهة ثانية نجد أن هذه القاعدة تشجع وتدعم التخطيط المالي والاقتصادي، وذلك عن طريق اعتبار الموازنة العامة هي بمثابة الجهة المالية للخطط المالية والاقتصادية التي تعتمدها وتقوم بها الدولة<sup>(٣)</sup>، ويتفق مبدأ وحدة الموازنة مع حقيقة أن هناك حكومة مركزية واحدة في كل دولة، مما يتطلب ذلك من وجود موازنة

(١) د. رضا عبدالسلام، مبادئ المالية العامة والموازنة العامة للدولة، بدون سنة نشر، ص ٢٨.

(٢) د. محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص ٤٤١.

(٣) د. أعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٣، مركز عديم للتصميم والطباعة، عمان، ٢٠٠٠،

تعكس طموحات وسياسات وبرامج تلك الحكومة، التي تحاول من خلالها اقناع البرلمان المتمثل بالسلطة التشريعية لاعتمادها، كما أن وجود وثيقة واحدة تشمل الإيرادات والنفقات المتوقعة مما يسهل ذلك من الرقابة على الأجهزة المعنية، وهي رقابة السلطة التشريعية على أداء وعمل السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

وهناك فائدة أخرى لقاعدة مبدأ وحدة الموازنة استناداً إلى تفويت الفرصة على الحكومة في حالة اللجوء إلى القروض بسهولة، ففي حالة تعدد الموازنات يسهل للسلطة التنفيذية أن تذهب وتلجأ إلى القروض لتسديد نفقاتها من موازنتها المستقلة أو الملحقة، التي لا يتم عرض بعضها على البرلمان، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ضعف الرقابة من جانب البرلمان نفسه لما تتمتع به هذه الموازنات من استقلالية عن القواعد المالية المعمول بها، فقد نصت القوانين على ذلك ومنها القانون المصري بقوله (تشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد المتعلقة والمتمثلة بنشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري وأيضاً وحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وصناديق التحويل الخاص وأية أجهزة أو وحدات عامة يصدر بها قرار من رئيس الوزراء)<sup>(٢)</sup>.

وان واقع إعداد الموازنة العامة في جمهورية العراق يستدل منها بأن الإدارة تأخذ بقاعدة مبدأ وحدة الموازن العامة في الإعداد من حيث أنها تعكس موازنات جميع الدوائر الحكومية في وثيقة واحدة تضم نفقات الدولة وإيراداتها كافة، وان صدور القوانين الفيدرالية للسنوات ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦ تشير بوضوح إلى تطبيق هذه القاعدة التقليدية للجهاز الحكومي<sup>(٣)</sup>.

ومن خلال الدراسة لموازنة جمهورية العراق الفيدرالية، تبين وجود استثناء من خلال نص قانون الإدارة المالية النافذ على هذا المبدأ بقوله (لا تدخل ميزانية المؤسسات العامة في ميزانية الحكومة الفيدرالية، ولا تدخل أيضاً مع أية جهة حكومية أخرى)<sup>(٤)</sup>.

الاستثناءات التي ترد على مبدأ وحدة الموازنة<sup>(٥)</sup> وعلى النحو التالي:

١- الموازنات المستقلة: على سبيل المثال هناك بعض الجهات أو الأشخاص الاعتبارية العامة ممن يمتلك ميزانيات أو موازنات مستقلة لخصوصية تلك المؤسسات هناك مثال على ذلك هيئة قناة السويس بدولة مصر العربية حيث أقر رئيس الجمهورية قانون موازنة هيئة قناة السويس رقم ٨٢

(١) د. رضا عبدالسلام، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) المادة (٣) من قانون الموازنة العامة المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٤.

(٣) انظر قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق الفيدرالية لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٧ وكذلك قانون الموازنة العراقي لسنة ٢٠٠٦ المنشور أيضاً في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٦).

(٤) المادة (١٢) من القسم (٨) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

(٥) د. رضا عبدالسلام، مرجع سابق، ص ٢٦.

لسنة ٢٠١٤ بربط قدره ٤٢٠٩٦١ مليار جنيه، منها ٢٥٠٧٤٧ مليار جنيه للمصروفات، تشمل ٢,٨ مليار جنيه للأجور، ١٧٠٩٤٢ مليار جنيه للنفقات الأخرى، فيما بلغت قيمة الإيرادات بنحو ٤٠٠٩٧١ مليار جنيه، بصافي ربح قدره ٢٠٠٢٣ مليار جنيه مصري.

٢- الموازنات الملحقة: وهذه الموازنات التي تخص أجهزة تابعة لوزارات معينة، وتكون ممولة بالكامل من الدولة لهيئات وجهات معينة، كأن تكون مؤسسات خدمية مثل الجامعات أو تكون إنتاجية وذلك عن طريق تجنبها الروتين الحكومي، وتكون متمتعة بشيء من المرونة يمكنها من أداء خدماتها بأعلى كفاءة ممكنة.

٣- الموازنات الاستثنائية: وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة وأيضاً تتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة، أو لمواجهة أحداث استثنائية قد تحدث كالحروب أو الكساد أو ما شابه ذلك من أحداث.

## الفرع الرابع قاعدة توازن الموازنة

يعني هذا المبدأ أن تتساوى نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية، كالضرائب، والرسوم، وإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة.

وتؤمن النظرية التقليدية في القرن التاسع عشر، خلال النصف الأول من القرن العشرين، بتوازن الموازنة، بحيث تكون النفقات مساوية الإيرادات، وهذه النظرية كانت سائدة حتى الحرب العالمية الأولى، لكن بعد حدوث الأزمة الاقتصادية المتمثلة بأزمة الكساد، أصبح من غير الممكن تحقيق التوازن بالطرائق الاعتيادية، ففي هذه الحالات تضطر الدولة إلى اللجوء للمصادر غير الاعتيادية لتقوم بتمويل العجز الذي يضرب الموازنة<sup>(١)</sup>.

أما بخصوص النظرية الحديثة فترتب على التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في مختلف دول العالم، إلى عدم تسليم كثير من الاقتصاديين بصحة المعطيات والفروض التي بنى التقليديون عليها نظريتهم في مبدأ توازن الموازنة العامة، نتيجة لتغير الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة سواء تحت واقع الأزمات الاقتصادية، وأهمها الكساد الذي حصل سنة ١٩٢٩، أو بتأثير الحروب التي حدثت، وأصبح من المقرر في الوقت الحالي أنه يتعين التضحية بمبدأ توازن الموازنة بالأخص إذا كان في هذا معالجة لحالة الركود التي يجتازها الاقتصاد القومي، وبعد تدخل الدولة في الموازنة

(١) Blinder, Alan, et at., The Economic of Public Finance the Brooking Institution, Washington, 1974, p. 40.

أصبحت الموازنة مجرد أداة من أدوات السياسة المالية في تحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ومن الممكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها، ورفع أسعار الضرائب أو تخفيضها، وعقد القروض وسدادها وفقاً لأوضاعها العامة، واستناداً لذلك فقدت قاعدة مبدأ توازن الموازنة صفتها، وأصبحت الموازنة تنظم بفائض أو عجز وفي حالات بتوازن وفقاً لما يحققه التوازن للاقتصاد القومي ككل<sup>(١)</sup>.

وخبراء علم المالية من الاقتصاديين يميزوا بين نوعين من التوازن<sup>(٢)</sup>:

أ- التوازن الحقيقي: وهو أن تكون الإيرادات التي تتوقع الحكومة تحصيلها من مصادرها المختلفة مثل الضرائب وعوائد الصادرات والمشروعات العامة مساوية مع النفقات المتوقعة انفاقها على القطاعات الخدمية والانتاجية المختلفة، ومثال على ذلك مثلاً تتوقع الحكومة تحصيل مبلغ مليار جنيه مصري من مصادرها المختلفة، بحيث يتم استخدام ذات المبلغ لتغطية النفقات التي تتطلبها الأجهزة والقطاعات الأخرى، في هذه الحالة تكون الموازنة في حالة توازن حقيقي بين كل من الإيرادات المتوقعة وبين النفقات المتوقعة، وهذا التوازن يعتبر حالة افتراضية، حيث آمن بها أصحاب الفكر الاقتصادي الرأسمالي، حيث أن موازنات الدول إما تكون في حالة عجز متوقعة، أو تكون في حالة تعايش فائضاً محتملاً.

ب- التوازن الحسابي: ويعني هذا التوازن أن تكون الموازنة ظاهرياً في حالة توازن، ولكنها في الحقيقة الأمر مختلف تعاني أو تعايش نوعاً من العجز، وتظهر في حالة توازن، وهذا التوازن لا يعد توازناً حقيقياً، ولكن عندما تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية (البرلمان) طامعاً بإقراره، وعلى الحكومة أن تقدم مشروع الموازنة متضمناً الإيرادات المتوقعة الموزعة وفقاً للمصادر المختلفة، والنفقات المتوقعة حسب الأبواب والقطاعات المختلفة، وفي أغلب الأحوال تكون النفقات المتوقعة أعلى من الإيرادات المتوقعة.

خلاصة القول هناك فارق بين التوازن الحقيقي والتوازن الحسابي، فالموازنة قد تكون متوازنة حسابياً وهو الغالب، ولكنها قد لا تكون متوازنة توازن حقيقي، حيث تلجأ الحكومة إلى الافتراض أو الصادر النقدي، التي تعتبر مصادر استثنائية لتغطية عجز الموازنة.

## الفرع الخامس

### قاعدة وضوح وشفافية ومرونة الموازنة

بموجب هذه القاعدة يجب ألا تكون الموازنة العامة عبارة عن وثيقة معقدة ومبهمه، مما يعرقل ذلك معرفة أو تقييم محتواها من قبل المختصين بهذا الشأن، كما يجب ألا تكون الموازنة العامة للدولة

(١) د. زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦، ص ٢٨٠.

(٢) د. رضا عبدالسلام، مرجع سابق، ص ٣٤.

جامدة، بمعنى أن تتمتع بمرونة، وذلك عن طريق السماح للحكومة أو للبرلمان أثناء وقت مناقشة مشروعها وتسمح بالتنقل من باب إلى باب أو من بند إلى بند، كما ينبغي أن تتمتع الموازنة بأرقامها المختلفة بالوضوح الكافي، بحيث لا يسمح بالتأويل أو التخمين أو إعطاء أية فرصة للالتفاف أو الفساد، وأيضاً تتمتعها بالشفافية والدقة والوضوح مما يسهل أعضاء السلطة التشريعية (البرلمان) من تحقيق الرقابة الحقيقية، وهو ما يتعذر تطبيقه في ظل النصوص أو الأرقام الاجمالية أو المبهمة، وكلما كانت الموازنة أكثر شفافية من خلال نشر أرقام وبيانات الموازنة يعزز من فرص التقويم والتقييم من قبل جميع المختصين، من باحثين ورقابيين<sup>(١)</sup>.

إذاً خلاصة العرض لهذا المبدأ أن من متطلبات ومستلزمات الموازنة العامة للدولة أن تتمتع بالشفافية والمرونة والوضوح، حتى تتمكن المؤسسات الرقابية من ممارسة مهامها من خلال رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، وأيضاً يمكن الباحثين والمختصين من ممارسة مهامهم، والأهم من ذلك هو أنه عندما تدرك الحكومة أنها تخضع للمراقبة من كافة المؤسسات المعنية، فإنها ستجتهد في أداء عملها، وتسعى إلى تحقيق أقصى وأفضل توظيف ممكن للإيرادات العامة.

### المطلب الثالث

#### تشريع قانون الموازنة العامة

بعد الانتهاء من مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة، بمعنى بعد أن تمت عملية تقدير الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة المالية، فإن كل هذه الإجراءات التي تم اتخاذها لا تفي بالغرض لتحول الموازنة العامة إلى تقديرات قابلة للتنفيذ، بل يتوجب أيضاً لكي تكتمل الموازنة إجازة من السلطة التشريعية (البرلمان)، إذ يتبين من تعريف الموازنة العامة بأنها تقدير واجازة فإذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة بتقدير الإيرادات والنفقات فالسلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان هي صاحب الاختصاص بالإجازة، وإذا اقترن شرط الموازنة بإجازة السلطة التشريعية أو اعتمادها تصبح قانوناً واجب التنفيذ، ويمكن النظر إلى عملية تشريع الموازنة العامة على أنها تعد من الناحية القانونية والفنية مسألة اجرائية، لا يلفها أي غموض ولا يحيط بها أي تعقيد، ويمكن تنفيذها خلال مدة وجيزة من الزمن إلا ما اتصل بهذا الأمر مسألة تتعلق بمسائل الایدولوجية والسلوكية الأخرى، مما يجعل هذه المرحلة من الناحية الواقعية والتطبيقية تبدو كأنها أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأن عملية التشريع تعد المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة خلالها قبل إخراجها إلى حيز التنفيذ، وفي الواقع أن ما يميز هذه المرحلة أنها تستهدف مراجعة الموازنة بطريقة تختلف في أهدافها وفتياتها عما حدث في المراحل السابقة.

(١) د. رضا عبدالسلام، مرجع سابق، ٣٦.

- سنتناول في هذا المطلب السلطة التي تتولى عملية التشريع وذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:
- الفرع الأول: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية العراق.
- الفرع الثاني: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية.
- الفرع الثالث: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في الأردن ولبنان.

### الفرع الأول

#### السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية العراق

من المتعارف عليه والثابت أن النظام السياسي والقواعد الدستورية بصفة خاصة هي التي تتولى تحديد تلك السلطة<sup>(١)</sup> فضلاً على أن من الحقوق الرئيسية للسلطة التشريعية هو حقها في اعتماد الموازنة، وبدأ هذا الحق بضرورة موافقة البرلمان (السلطة التشريعية) على فرض الضرائب بعد ذلك أتبعها ضرورة مراقبتها في انفاق حصيلتها وبعدها أصبح من الضروري اعتمادها للموازنة العامة، إذ يبدأ البرلمان المتمثل بمجلس النواب بمناقشة المصروفات المقترحة في مشروع الموازنة بعدها يقوم باعتمادها قبل النظر في جانب الإيرادات حتى يتمكن تقدير هذه المصروفات على أساس حاجات المجتمع العامة، بدون التقيد بقرار محدودية الإيرادات، بعد ذلك قيام البرلمان بمناقشة مقترحات الإيرادات المختلفة لكي يتم اجراء المفاضلة بين البدائل لتمويل النفقات المقدرة، وتعتبر موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على الموازنة العامة اجازة ينبغي الحصول عليها قبل البدء بتنفيذ الموازنة العامة، أي قبل بدء السنة المالية، لذا أغلب الدساتير نصت على ضرورة تقديم مشروع الموازنة قبل بداية السنة المالية بفترة مقدرة بين شهرين أو ثلاثة شهور على الأقل للسلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>.

هناك سؤال يُثار حول مدى حق البرلمان او السلطة التشريعية طلب تعديل بنود الموازنة العامة؟

(١) د. هشام محمد البدري، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

(٢) د. محمد حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الأردن، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع،

في الحقيقة ان أغلب دساتير دول العالم أعطت الحق للسلطة التشريعية أو البرلمان بإبداء الملاحظات على بنود الموازنة العامة، وازافة لذلك أعطتها حق طلب التعديل بالزيادة أو النقصان، ولكن بشرط موافقة الحكومة على تلك التعديلات التي تجري والسبب يعود إلى أن الموازنة هي كلا متجانساً يمثل تحقيق سياسة الحكومة في جميع النواحي منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(١)</sup>.

وبموجب نص المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراق فإن السلطة التشريعية مناطة بالملك مع مجلس الأمة الذي يتكون من مجلس الأعيان والنواب، وقد كان لمجلس النواب حق الأولوية في النظر بالقوانين المالية والاقتصادية ومن ضمنها الموازنة العامة للدولة<sup>(٢)</sup>.

وحق الأولوية الذي يتمتع به مجلس النواب أو السلطة التشريعية المراد به (مجرد أسبقية النظر) لأن النص الدستوري يقول "يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً، بمعنى أن يعاد عرضه على مجلس الأعيان"<sup>(٣)</sup>، وان المناقشات التفصيلية حول الموازنة العامة تحصل في مجلس النواب، أما مجلس الأعيان فإنها تجري بعد ذلك بإيجاز في الفصول التي لم تطلب تعديلها الحكومة أو لجنة الموازنة أو أربعة أعضاء على الأقل بتقرير خاص<sup>(٤)</sup>، مع العلم أن كلا المجلسين مجلس النواب ومجلس الأعيان لا يملكان زيادة الاعتمادات التي تطلبها الحكومة، إنما لهما حق التخفيض، وهذا التخفيض لا يشمل الاعتمادات الناشئة عن المعاهدات حيث انقاصها يتوقف على الحصول للموافقة الملكية<sup>(٥)</sup>.

أما دستور ١٩٦٤/٤/٢٩ فنص على أن مجلس الوزراء هو الذي يتولى ممارسة السلطة التشريعية، بحيث أصبح له الحق في إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة ومن ثم اعتمادها<sup>(٦)</sup>. وفي ظل دستور ١٩٦٨/٩/٢١ حيث أعطى لمجلس قيادة الثورة بوصفه السلطة التشريعية في العراق صلاحية إقرار الموازنة العامة للدولة، حيث نص على أن مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة في البلاد، وله حق ممارسة إقرار القوانين والأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية<sup>(٧)</sup>.

أما بخصوص دستور ١٩٧٠/٧/١٦ المعدل فالبرلمان يتكون من مجلسين المجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة، والأصل يناقش المجلس الوطني الموازنة العامة بالاضافة إلى إقرار مشروعها

(١) د. عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص ٣١٥.

(٢) المادة (١٠٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٣) د. عبدالعال الصكبان، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٤) المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان العراقي.

(٥) محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠١، ص ١١٩.

(٦) المادة (٦٣/ف/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤.

(٧) المادة (٤٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨.

وخطة التنمية، بعد إحالتها إليه من قبل ديوان الرئاسة، لكن هناك استثناء بشأن المناقشة وهو ما يتعلق بوزارة الدفاع والشؤون المنية، وما يراه رئيس الجمهورية يستثنى من المناقشة<sup>(١)</sup>.

ومما يشار إليه أن مجلس قيادة الثورة له الحق في إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة دون مشاركة المجلس الوطني<sup>(٢)</sup> إذ تتم عملية مناقشة مشروع الموازنة داخل مجلس الوزراء ثم يتم رفعه إلى مجلس قيادة الثورة لإقراره من دون مشاركة المجلس الوطني، وقد ظهر هذا الجراء بالظروف التي يمر بها البلد بسبب الحصار المفروض عليه والتي تتطلب إجراءات سريعة ومباشرة في العملية التشريعية، في حين عرض مشروع الموازنة على المجلس الوطني يتطلب وقتاً بالإضافة إلى إجراءات أكثر، حتى يتم صدور قانون الموازنة من مجلس قيادة الثورة مباشرة، ويتم توقيع رئيسه باعتباره رئيساً للمجلس<sup>(٣)</sup> وبالفعل ان آخر موازنة عرضت على المجلس الوطني وتم مناقشتها وإقرارها هي موازنة سنة ١٩٩١ وبعد هذه الموازنة لم يعرض أية موازنة للمجلس، بسبب الظروف التي مر بها القطر من ظروف غير اعتيادية بعد سنة ١٩٩٠ التي أدت إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والمالية وعدم الاستقرار الاقتصادي الأمر الذي اقتضى اتخاذ قرارات وإجراءات سريعة بخصوص التخصيصات المالية التي تتلائم مع تلك الظروف وتغييراتها السريعة، في حين أن عرضها على المجلس الوطني يتطلب وقتاً كبيراً للمناقشة والقرار، هذا وان مناقشة المجلس الوطني لموازنة ٢٠٠١ دليل واضح على استقرار استراتيجية الدولة تجاه هذه الظروف المنحرفة ونجاح الحلول التي انتهجتها لمعالجة الوضع المالي والاقتصادي وما يستجد من أوضاع مستقبلية خلال الأعوام المقبلة<sup>(٤)</sup> ومن الملاحظ أن اختصاصات المجلس الوطني ضيقة وغير واسعة بشأن مناقشة الموازنة العامة للدولة، حيث نصت المادة (٥٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ موازنة وزارة الدفاع والشؤون الأنية أخرجت من سلطة المجلس حصراً، كما أجازت لرئيس الجمهورية المطالبة من المجلس الوطني عدم مناقشة موازنة أية وزارة أو دائرة، حيث بررت هذه الاستثناءات بأنها من مقتضيات المصلحة العامة ووفقاً للظروف المالية والاقتصادية التي تمر بها البلاد.

فالقانون العراقي أعطى حق الإقرار والتشريع للسلطة التشريعية (البرلمان) وهذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ بالإضافة إلى قانون الإدارة المالية لسنة ٢٠٠٤، إذ نص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ في مادته (٦٢) الفقرة (أولاً) على (يقدم مجلس الوزراء مشروع

(١) المادة (٥٤) من قانون المجلس الوطني النافذ رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٥٩٧) الصادر بتاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٥.

(٢) المادة (٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠.

(٣) المادة (٤٤) الفقرة (٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠.

(٤) محمد يونس يحيى الصائغ، مرجع سابق، ص ١٢٠.

قانون الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي إلى مجلس النواب المتمثل بالسلطة التشريعية لإقراره). بعد هذه النصوص أصبح شبه اتفاق متعارف عليه أن تقوم السلطة التشريعية (البرلمان) بتشكيل لجنة برلمانية أو تسمى لجنة نيابية من أصحاب الخبرات لدراسة الموازنة العامة ويطلق عليها بـ (اللجنة المالية)، ويعود سبب تكوين هذه اللجنة هو أنه مهما كان أعضاء البرلمان (النواب) من ذوي اطلاع وأصحاب معرفة وواسعين اللحاظة لدقائق الأمور في كل اختصاص، فضلاً عن كثرة المشتركين في عملية المناقشة وتنوع اتجاهاتهم وتضارب مصالحهم للارباك وفقدان المسؤولية فيما بينهم، لهذا السبب والأمر تطلب انشاء هذه اللجنة من أجل تفادي كل ما تم طرحه وذكره<sup>(١)</sup>.

حيث تتكون هذه اللجنة التي تم ذكرها وهي اللجنة المالية في العراق من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد عن خمسة عشر عضواً، وتكون مهمتها متابعة الموازنة العامة للدولة، واقتراح القوانين المالية، بالإضافة إلى أنها تقوم بالإشراف على إعداد وتحضير موازنة المجلس، ومتابعة السياسة المالية لوزارات الدولة ككل<sup>(٢)</sup>.

وتقوم اللجنة المالية بمجلس النواب بإشعار لجنة الاقتصاد والاستثمار والاعمار في مجلس النواب العراقي على أن تقدم اقتراحاتهم وتوصياتهم فيما يخص الموازنة العامة للدولة، والحق للجنة المالية باتخاذ إجراء التعديلات على الاعتمادات الواردة في مشروع الموازنة العامة بأكمله، بعد أخذ رأي الحكومة المتمثل بمجلس الوزراء، لكن بالمقابل لا يحق للجنة المالية زيادة النفقات إلا بعد الرجوع لمجلس الوزراء لأخذ موافقته وإشعار وزارة المالية بذلك، لكن لها الحق في التنقل من باب إلى باب أو من فصل إلى فصل أو من بند إلى بند بشرط أن لا تؤدي تلك المناقشة زيادة في أرقام الموازنة العامة<sup>(٣)</sup>.

بعد ذلك قيام اللجنة المالية بوضع تقرير مفصل بخصوص مشروع الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن التعديلات والاقتراحات التي أدخلتها عليه لتحسين وترشيد الإنفاق، ويكون اتخاذ القرارات بالنسبة للجنة المالية بالأغلبية المطلقة، وتقوم بعد ذلك برفع قراراتها إلى هيئة رئاسة مجلس النواب (البرلمان) ويوقع عليها رئيس اللجنة المالية أو نائبه أو احد أعضاء اللجنة في حالة غيابهم<sup>(٤)</sup>.

(١) تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٣، ص ٨٦.

(٢) تنص المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨ بأن (تختص اللجنة المالية بمتابعة الموازنة العامة للدولة والمناقشة بين أبوابها واقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسوم ومتابعة البنوك والقروض والتأمين والإشراف على إعداد موازنة مجلس النواب ومتابعة السياسة المالية للدولة والديون التي تفرض على الشعب العراقي).

(٣) المادة (٣) القسم (٧) من قانون الادارة المالية رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٧٥) الفقرة ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨.

وبعد هذه المرحلة يتم تحديد يوم لمناقشة مشروع الموازنة، بعد أن قامت رئاسة البرلمان (مجلس النواب) بطباعته وتوزيعه على أعضاء مجلس النواب، إذ يبدأ المجلس مناقشة المشروع بناءً على تقرير اللجنة المالية، وغالباً ما تتم موافقة المجلس على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، كما هو مقدم من اللجنة المالية من دون إحداث عليه أي تعديلات<sup>(١)</sup>.

ويتولى البرلمان المتمثل بمجلس النواب العراقي صلاحية اعتماد الموازنة، بموجب الدستور العراقي الذي نص على أن (يقدم مجلس الوزراء (الحكومة) مشروع الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي إلى البرلمان لإقراره)<sup>(٢)</sup> وهذه المهمة الدستورية تجعل البرلمان يبسط من رقابته على الموازنة العامة للدولة، وتمنحه الإشراف على تنظيمها، ومن ثم المصادقة عليه. وأغلب برلمانات الدول تجد صعوبة في عملية رفض مشروع الموازنة المقدم إليها من قبل مجلس الوزراء، وتعتبر مهمة الرقابة على الموازنة العامة من أهم مؤشرات الحакمية في العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>.

وهناك ملاحظة على المناقشات التي أجريت من قبل مجلس النواب العراقي (البرلمان) على مشروع الموازنة العامة، في الدورة الانتخابية الأولى، بعد سنة ٢٠٠٥، أن أعضاء المجلس يوجهون انتقادات كثيرة إلى أعمال الحكومة، والأسس التي تم اتخاذها في عملية إعداد مشروع الموازنة، وعملية التحضير، ويتساءلون عن سبب النقص في الوثائق التي كان من المفروض أن ترفع بمشروع الموازنة العامة في وقت تقديمها، مثلاً اعتراض الأعضاء، لعدم إرفاق الموازنة العامة لسنة ٢٠١٢ بتقرير لجنة الخبراء الماليين، والتقرير عن المطالبات والمفاوضات للدين الخارجي، وأيضاً التقرير بما يخص تدقيق الديون الخارجية، ومتابعة وملاحقة تقرير البنك المركزي، إضافة لذلك يوجه الأعضاء أسئلة عديدة إلى الوزراء، وخاصةً لوزير المالية، ووزير الدولة لشؤون البرلمان (مجلس النواب) أثناء السير والعمل في مناقشات مشروع الموازنة العامة للدولة<sup>(٤)</sup>.

وهناك سؤال يطرح ماذا لو لم يتم المصادقة على الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية؟ للجواب على هذا التساؤل في العراق هناك قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، القسم السابع، النقطة الرابعة نصت على "إذا لم تتم عملية المصادقة من الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفيدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الأول، فلوزير المالية ان يصادق،

(١) تغريد مهدي خلف، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٢) المادة (٦٢) أولاً وثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) محمد جاسم حمادي الحلبوسي، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٨٧.

(٤) محاضر جلسات مناقشة قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٢، في موقع مجلس النواب العراقي

[www.parliamexnq](http://www.parliamexnq)، تاريخ اخر زيارة للموقع ٢٠٢١/٢/١٤.

وعلى أساس المصادقة الشهرية، على اموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١٢/١ من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الميزانية، وتلك الأموال يمكن ان تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتببات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون.

## الفرع الثاني السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية

أعطى الدستور المصري الحق للسلطة التشريعية في تشريع الموازنة العامة للدولة وذلك جاء النص في المادة (٨٦) منه على "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، على الوجه المبين في الدستور<sup>(١)</sup>.

ويتم إحالة مشروع الموازنة العامة من قبل رئيس الجمهورية، بعد أن تسلمه من مجلس الوزراء المصري إلى مجلس الشعب (لجنة الموازنة العامة)، حتى يتم دراسة المشروع وإعداد تقرير مفصل عنه بعد الوقوف على رأي رؤساء لجان مجلس الشعب، ويكون عددها ثماني عشرة لجنة، بعد ذلك يتم مناقشة المشروع ولا يحق لمجلس الشعب تعديل مشروع الموازنة العامة إلا بعد حصوله على موافقة السلطة التنفيذية، حيث نصت القوانين على ان السلطة التنفيذية تحيل مشروع الموازنة العامة قبل شهرين من تاريخ انتهاء السنة المالية، أي بمعنى أن المهلة القانونية للمناقشة والإقرار من قبل مجلس الشعب (البرلمان) هي شهرين<sup>(٢)</sup>.

وفي جمهورية مصر العربية تتكون اللجان النوعية أو الدائمة من رئيس لجنة التي يشرف على أعمالها وعلى العاملين ويتولى ادارة جلساتها، ويحافظ على النظام الداخلي، وفي حالة غيابه يحل محله

(١) د. السيد عطية عبدالواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠٧.

(٢) سالم عبدالحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع اشارة إلى العراق للفترة (٢٠٠٤-٢٠١١)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد (١٨)، العدد

(٦٦)، ص ٢٥٢.

أكبر الوكيلين<sup>(١)</sup> وبناءً على اقتراح رئيس اللجنة يضع مكتب اللجنة جدول أعمالها، وبناءً على دعوة من الرئيس تتعقد اللجنة، إضافة لذلك يتم مراعاة تحديد مواعيد انعقاد اللجان بالقرب من مواعيد انعقاد جلسات المجلس وعدم تعارضها معه، إلا في الأحوال والظروف التي تتطلب ذلك<sup>(٢)</sup>.

وان عمل هذه اللجان هو عمل تشريعي رقابي، وكما نصت المادة (١٤٤) من مشاريع قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية على رئيس المجلس أن يحيل إلى لجنة الخطة والموازنة ما يلي: أولاً: مشروع قانون الاطار العام لخطة التنمية الطويلة أو المتوسطة الأجل ومشروع قانون الخطة السنوية، وتقرير المتابعة السنوي.

ثانياً: مشروعات قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى بمراعاة الجهات والهيئات التي تدرج موازنتها رقماً واحداً<sup>(٣)</sup>.

إضافة لذلك للجنة الخطة والموازنة فحص مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، ويحق للجنة الخطة والموازنة ان تشكل وقت نظرها المشاريع المنصوص عليها في المادة (١٤٦) ثانياً، من هذه اللائحة، ويتم ذلك بموافقة رئيس المجلس، وتكون اللجان الفرعية من بين اعضائها لدراسة المسائل والموضوعات التي تعرض عليها، وقيام هذه اللجان بعملية إعداد تقارير عنها، حتى تستند به في تقريرها للمجلس، مع مراعاة أحكام ونص المادة (١٤٦) <sup>(٤)</sup>.

ومن المتعارف عليه أن عمل اللجان يكون دقيق، من خلال الطابع الفني والتشريعي والدور الرقابي فتحتاج إلى أصحاب الخبرة والمعرفة الاقتصادية، بالإضافة إلى بأن يكون لهم دوراً فعالاً ومؤثراً حتى يأخذ المجلس رأيهم ويعتمد عليهم لما يتمتع به هؤلاء من خبرة ومعرفة ودراية عبر السنين، وأن مشروع قانون الموازنة العامة للدولة يتبع نفس الاجراءات المتبعة في القوانين الأخرى، فيتم تقديمه إلى مجلس الشعب (البرلمان) وبعد ذلك يتم مناقشته، ويتم التصويت عليه، ولكن بالمقابل الموازنة تختلف عن القوانين الأخرى، لما تتمتع به من خاصية فالبرلمان بحاجة إلى وقت كافي لتحليلها وكشف الخلل فيها، فاللجان المختصة (لجنة الخطة والموازنة) هي أكثر مهنية في عملية فحص الموازنة العامة، وعرضها ودراستها<sup>(٥)</sup>.

وبالإضافة لما تقدم يحق لكل لجنة من اللجان الموجودة في المجلس أن تقدم اقتراحات تخص تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة، ماعدا تلك التي ترد تنفيذ الالتزام محدد على الدولة، ففي حالة ترتبت على الحكومة من جانب واللجنة من جانب آخر، فعلى اللجنة أن تضمن في تقريرها

(١) المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) المادة (١٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٥) محمد جاسم حمادي الحلبوسي، مرجع سابق، ص ٦٧.

وسائل مصادر لل إيرادات لمواجهة الزيادة الحاصلة في النفقات، مما يؤدي إلى تحقيق التوازن بين كل من النفقات من جهة وبين الإيرادات من جهة أخرى، وبحق أن يتضمن مشروع قانون اعتماد الموازنة العامة اقتراحاً بتعديل أي قانون قائم بالقدر اللازم، لاعادة عملية التوازن المطلوبة، وفي كل الأحوال لا يحق أن يتضمن ضمن مشروع قانون الموازنة العامة للدولة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة<sup>(١)</sup>.

وتعمل لجنة الخطة والموازنة تقرير عام عن مشروع الخطة، ومشروع الموازنة العامة للدولة، وهذه اللجنة تقوم أيضاً بتقديم مشاريع الموازنات الأخرى، وتقدمه في التاريخ الذي يحدده المجلس<sup>(٢)</sup> وان هذا التقرير هو عمل من أعمال اللجنة تحدده بالطريقة التي تراها سليمة وصحيحة، وبعد ذلك لا يحق لأي عضو من أعضاء المجلس أن يحاسب اللجنة عن عملها وطريقة إعدادها للتقدير مادام ذلك وفق أحكام ونصوص الدستور وأحكام اللائحة الداخلية للمجلس<sup>(٣)</sup> ويعتبر التقرير المقدم من قبل اللجنة ملك لها فالمجلس لا يملك التغيير أو التبديل في تقارير اللجان، ولكن له أن يبدي الملاحظات حول ما جاء به التقرير بالموافقة أو الرفض، وهذا لا يؤخذ على اطلاقه، ولا يصل الأمر إلى تجاهل أعضاء المجلس الأخطاء اللغوية في التقرير.

### الفرع الثالث

#### السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في الأردن ولبنان

في الأردن بعد أن تتم مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة في مجلس الوزراء، يُقدم المشروع إلى مجلس الأمة في تاريخ أقصاه ١١/٣٠ من كل عام<sup>(٤)</sup>، وأن السلطة التشريعية في المملكة الهاشمية الأردنية تناط بمجلس الأمة والملك، ومجلس الأمة مكون من مجلسي النواب والأعيان<sup>(٥)</sup> ويتألف مجلس الأعيان من الرئيس وعدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب<sup>(٦)</sup> وأن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم بعملية سرية ومباشرة وفقاً لقانون الانتخاب<sup>(٧)</sup> أي أن هذا المجلس هو المجلس المنتخب في السلطة التشريعية، لأن أعضاء مجلس الأعيان يتم تعيينهم من قبل الملك بموجب الشروط الواردة في

(١) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، رقم (١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) عمر أحمد حسيو، اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق - جامعة طنطا، العدد العاشر، ١٩٩٤، ص ١١٦.

(٤) د. طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩، ص ١٧٦.

(٥) المادة (٢٥) من دستور الأردن الصادر لسنة ١٩٥٢.

(٦) المادة (٦٣) من دستور الأردن الصادر لسنة ١٩٥٢.

(٧) المادة (٦٧) من دستور الأردن الصادر لسنة ١٩٥٢.

المادتين (٦٤) و (٧٥) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢<sup>(١)</sup>.

أما في لبنان تُعد السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب هو الجهة أو الهيئة الوحيدة في البلاد التي تتولى الاختصاص التشريعي<sup>(٢)</sup> ويتألف هذا المجلس من أعضاء منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم استناداً لقوانين الانتخابات المدعية للإجراء<sup>(٣)</sup>.

وحددت المادة الأولى من قانون الانتخاب مدة نيابة المجلس أو الفصل التشريعي بأربع سنوات، ويكون مدة البدء لسريان تاريخ انتهاء مدة المجلس التشريعي السابق للمجلس المنتخب، ومن الواجب يتم تحديد المجلس عن طريق الانتخاب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة النيابة<sup>(٤)</sup>.

ويكون من ضمن اختصاصات المجلس ووظائفه اختصاصين أساسيين، الاختصاص الأول سياسي والاختصاص الثاني تشريعي، ويختص الاختصاص السياسي للمجلس بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بينما يختص الاختصاص التشريعي باقتراح مشروعات القوانين العادية والمالية والاقتصادية، وحق مناقشة وإقرار قوانينها، ودستور جمهورية لبنان قصر حق اقتراح القوانين بالحكومة ومجلس النواب، استناداً لنص المادة (١٨) من الدستور اللبناني، وبموجب هذا النص لا يحق للأفراد حق التقدم لاقتراح مشروعات القوانين إلى مجلس النواب (السلطة التشريعية) وذلك لأن الدستور اللبناني لم يتطرق إلى أي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ومن ضمنها الاقتراح الشعبي<sup>(٥)</sup>.

وبالاضافة لذلك تم حظر رئيس الجمهورية بنشر أي قانون لم يتم الموافقة عليه ابتداءً من قبل مجلس النواب وجاء هذا الحظر استناداً للدستور<sup>(٦)</sup>، وتكون التشريعات المالية، مثل حق المجلس في فرض الضرائب والغائها، وكذلك منح الامتياز والتزام والاحتكار، وعقد القروض والتعهدات المالية والاقتصادية، وكذلك مسألة إقرار الموازنة العامة للدولة، وفتح الاعتمادات الاضافية<sup>(٧)</sup>.

ونص الدستور اللبناني بخصوص الموازنة العامة للدولة، تقديم مشروع الموازنة المقر في مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) إلى مجلس النواب (السلطة التشريعية) في الخامس عشر من شهر تشرين الأول من كل عام، وأوجب الدستور في أحكامه أن تكون الموازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن

(١) محمد يونس يحيى الصائغ، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٢) المادة (١٦) من دستور الجمهورية اللبنانية.

(٣) استقر عدد أعضاء مجلس النواب اللبناني على (٩٩) عضواً منذ سنة ١٩٦٠ حتى الآن بعد أن كان عددهم (٦٦) عضواً سنة ١٩٧٥ و (٤٤) عضواً سنة ١٩٥٣.

(٤) المادة (٤٢) من دستور الجمهورية اللبنانية.

(٥) د. عبدالغني بسبوني، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

(٦) المادة (٥١) من دستور الجمهورية اللبنانية.

(٧) المادة (٨١-٨٨) من دستور الجمهورية اللبنانية.

السنة القادمة، وأن يطلع المجلس عليها بنداً بنداً<sup>(١)</sup>.  
ووفقاً لأحكام الدستور أيضاً قضى بأن تخصص جلسات مجلس النواب بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر<sup>(٢)</sup>.  
وبناءً على ما تم ذكره يمكن القول ان السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، على اختلاف أشكالها وهيكلها ودورها في رسم سياسة الدولة وضع قراراتها، هي المخولة بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية لبنان.  
**ويرى الباحث:** ان السلطة التشريعية بمجلس النواب في كل من جمهورية العراق وجمهورية مصر العربية والمملكة الهاشمية الاردنية وجمهورية لبنان وبمختلف أشكالها وهيكلها هي التي تتولى مهمة تشريع الموازنة العامة للدولة، وفي تقديري أن التاريخ كلما كان مبكراً كانت مرونة السلطة التشريعية في إنجاز العمل أكبر، وهذا ما فعله المشرع العراقي عندما نص عبر المادة(٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة ذي الرقم(١٠٧) لسنة ١٩٨٥، على ان مشروع الموازنة العامة للدولة يتطلب تقديمه إلى السلطة التشريعية في موعد لا يتجاوز ٣٠/١٠ من كل عام.

(١) المادة (٨٣) من دستور الجمهورية اللبنانية.

(٢) المادة (٣٢) من دستور الجمهورية اللبنانية.

## الخاتمة

للموازنة العامة للدولة أهمية كبيرة، فهي تعد أداة مالية تستخدمها الدول في رسم وتحديد وتطبيق سياستها المالية وإدارة مواردها المالية، وذلك لتمويل مشاريعها وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية، ونتيجة لهذه الأهمية الكبيرة فقد أولت دساتير الدول مسألة الموازنة العامة أهمية خاصة واشترطت إقرارها من السلطة التشريعية بصفتها ممثلة الشعب والرقيب على أداء الحكومة بحيث يكون اعتماد السلطة التشريعية لهذه الموازنة هو بمثابة إقرار للأولويات والبرامج والمشاريع والالتزامات المالية التعاقدية الواردة فيها وسند الرقابة على أداء الحكومة في نهاية تنفيذ فترة الموازنة غير ان السلطة التشريعية في ممارسة هذا الدور ليست طليقة من كل قيمة وإنما يحددها عدد من الأطر التشريعية والفنية والإجرائية تحكم موضوع الموازنة العامة للدولة منذ مرحلة إعدادها من الحكومة مروراً بإقرارها من السلطة التنفيذية تم إحالتها ومناقشتها لدى السلطة التشريعية وصولاً الى صدور قانون اعتمادها.

وختام هذا البحث توصلت لبعض النتائج والتوصيات نذكرها على النحو الآتي:

### أولاً: النتائج:

١- لقد سارت التقاليد البرلمانية على تولي السلطة التنفيذية (الحكومة) إعداد الموازنة العامة للدولة.

٢- هيمنة السلطة التنفيذية (الحكومة) بشكل مطلق في مجال إعداد الموازنة العامة للدولة من حيث إجراءاتها.

٣- تحظي عملية إعداد الموازنة العامة بأهمية كبيرة في التشريع العراقي كونها المرحلة الأولى من المراحل التي تمر بها الموازنة.

٤- تعبر الموازنة العامة عن البرامج السياسية والاقتصادية للحكومة.

#### ثانياً: التوصيات:

١- تحقيق التوازن الفعلي بين السلطات من خلال الحد من السلطات الاستثنائية لأصحاب القرارات العليا بما يخدم المصلحة العامة.

٢- تفعيل دور السلطة التشريعية في مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة بصورة أكثر شمولية ودقة بما يحقق التنمية الاقتصادية المرجوة.

## المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر العامة:

١. أبو أحمد رضا صاحب، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، البصرة، العراق، ٢٠٠٢
٢. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب، المالية العامة، دار وهران للنشر، عمان، ١٩٩٧
٣. أعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٣، مركز عنيم للتصميم والطباعة، عمان، ٢٠٠٠
٤. جامع أحمد، علم المالية العامة، ج١، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠
٥. حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، ط٦، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣
٦. رضا عبدالسلام، مبادئ المالية العامة والموازنة العامة للدولة، بدون سنة نشر
٧. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨
٨. زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦
٩. سعود جايد مشكور العامري، د. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط٢، دار المناهج للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠
١٠. السيد عطية عبدالواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠
١١. السيد عيد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨
١٢. طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩
١٣. طاقة محمد، العزاوي هدى، اقتصاديات المالية العامة، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،

٢٠١٠

١٤. عادل فليح العلي، المالية والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الموصل، العراق،

٢٠٠٢

١٥. عبدالكريم بركات و د. حامد دراز، علم المالية العامة، مطبعة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر،

١٩٧١

١٦. عماد الحرش، المالية العامة، ط١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، كلية مدينة العلم الجامعة،

العراق، ٢٠١٤

١٧. فليح حسن خلف، المالية العامة، ط١، عالم الكتب الحديث، الاردن، ٢٠٠٨

١٨. مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩

١٩. محمد حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الأردن، ط٢، دار المسيرة

للنشر والتوزيع، ٢٠١٠

٢٠. محمد عبدالله العربي، المالية العامة والتشريع المالي، ج٣، ميزانية الدولة، مطبعة لجنة التأليف

والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٣٨

٢١. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٩

### ثانياً: المصادر المتخصصة:

١. أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة، ط٩، ٢٠٠٤

٢. خطار شلبي، العلوم المالية، الموازنة، ط٣، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨

٣. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية،

مصر، ١٩٨٢

٤. عبدالعال العكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧

٥. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨

٦. عبدالهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، الكويت، جامعة الكويت، ١٩٨٢

٧. قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، ط١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤

٨. محمد احمد الحجازي، المحاسبة الحكومية والادارة المالية، ط١، دائرة المطبوعات والنشر، عما،

١٩٩٢

### ثالثاً: الرسائل العلمية:

١. اسماعيل خليل اسماعيل، مجالات التطوير في المحاسبة الحكومية، رسالة ماجستير مقدمة إلى

١. مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
٢. تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٣.
٣. محمد جاسم حمادي الحلبوسي، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
٤. محمد فؤاد طلب المختار، دورة الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٣.
٥. محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٤.
٦. محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠١.
٧. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال لمالي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق/ جامعة المنوفية، مصر، ١٩٩٧.

#### رابعاً: الأبحاث القانونية:

١. سالم عبدالحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع اشارة إلى العراق للفترة (٢٠٠٤-٢٠١١)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد (١٨)، العدد (٦٦)، ص ٢٥٢.

#### خامساً: المراجع الأجنبية:

1. B.N. Gupta, Government Budgeting with Special Reference to India (London, Asia Publishing House, 1964) p p. 105-106.
2. Blinder, Alan, et at., The Economic of Public Finance the Brooking Institution, Washington, 1974, p. 40.
3. United Nations "A manual for Government at accounting" (ISGA/I/L3), New York, 1969, p.15.

## فهرس المحتويات

المقدمة.....	١
المطلب الأول: السلطة التي تتولى إعداد الموازنة.....	٤
الفرع الأول: إعداد مشروع الموازنة العامة في فرنسا.....	٧
الفرع الثاني: إعداد الموازنة العامة في العراق.....	١٠
المطلب الثاني: قواعد ومبادئ الموازنة العامة.....	١٨
الفرع الأول: قاعدة شمولية الموازنة.....	٢٠
الفرع الثاني: قاعدة سنوية الموازنة.....	٢٣
الفرع الثالث: قاعدة وحدة الموازنة.....	٢٥
الفرع الرابع: قاعدة توازن الموازنة.....	٢٧
الفرع الخامس: قاعدة وضوح وشفافية ومرونة الموازنة.....	٢٨
المطلب الثالث: تشريع قانون الموازنة العامة.....	٢٩
الفرع الأول: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية العراق.....	٣٠
الفرع الثاني: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية.....	٣٥
الفرع الثالث: السلطة التي تقوم بعملية تشريع الموازنة العامة في الأردن ولبنان.....	٣٧
المصادر والمراجع.....	٤١
فهرس المحتويات.....	٤٤

