



دور المجلس النيابي في اقرار الشؤون المالية للدولة (قانون الموازنة العراقي – الثلاثية- للأعوام 2023- 2025 أنموذجاً)

أ.م.د. زينة صاحب كوزان السيلوي¹، د. سلمان كامل سلمان الجبوري²

¹ استاذ مساعد دكتور في القانون الدستوري – العراق

² دكتوراه في القانون الخاص – العراق

Salbankj1991@gmail.com

ملخص. ان الادوات المستخدمة في المالية العامة للدولة هي الموازنة اذ يتم اعدادها وتنفيذها للوصول الى أهداف وغايات عديدة منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي ومالي، إضافة إلى ذلك كونها من الادوات الهدف منها تحقيق الصالح العام كونها الوثيقة التشريعية التي تحدد الوضع المالي للدولة خلال السنة المالية وتعتبر عن توجهات الحكومة وسياستها خلال تلك الفترة وأهداف الحكومة من خلال الموازنة العامة. كما ان الموازنة لا بد من الشمول بين طياتها الإيرادات والنفقات العامة والتي يتم اعتمادها من قبل البرلمان خلال السنة المالية، لذ يتبين لنا أن الموازنة العامة عملاً إدارياً، كونها تضم مجموع ما سيتم انفاقه ضمن السنة المالية، وما سوف تحصل عليه من إيرادات، وكما إن الموازنة العامة يجب أن تشريعها من قبل السلطة التشريعية، لإضفاء عليها الشكل القانوني باعتباره عملاً قانونياً صادراً من السلطة التشريعية وفق الإجراءات المحددة في دستور الدولة . لذا فللمجلس النيابية دور كبير في الشؤون المالية للدولة، تبعاً لأهمية المال العام في توفير حياة أفضل للمواطنين وتحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع، ومن الموضوعات المالية ذات الاهمية على الإطلاق هي الموازنة العامة، اذ تعتبر الوجه المالي للدولة والتي يتم من خلالها يتم اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات العامة. لذا حدد الدستور والقوانين ذات العلاقة بالموازنة العامة موعداً محدداً تقدم فيه الحكومة في كل عام مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس



النواب، ليدققه في كل جوانبه ويتخذ قراره فيه، أما بإقراره بالإيجاب كما تم تقديمه من قبل السلطة التنفيذية أو بعد إجراء بعض التعديلات عليه، وقد يأتي قرار المجلس النيابي بالسلب من رفض المصادقة على التخصيصات المالية للبرامج والمشاريع الحكومية الواردة في المشروع، فعملية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة تثير مسألة في غاية الأهمية، تتعلق بحق المجلس في تعديل المشروع ورفضه بعد أن تكون الحكومة قد وضعت استناداً إلى إجراءات ودراسات فنية طويلة. اما اهم ما انصب عليه البحث هو قانون الموازنة العراقي (الموازنة الثلاثية) للاعوام 2023-2025 من خلال التصويت عليها و التوقف على مدى قانونية الموازنة لكون هذه الحالة حديثة في نوعها في العراق من خلال متابعة سير اجراءاتها و وما آلت عليه، ومدى مواثمتها لقانون الادارة المالية للدولة.

الكلمات المفتاحية: المالية العامة، الموازنة العامة، السلطة التشريعية، القانون المالي.

Abstract. The tools used in public finance for the state are the budget, as it is prepared and executed to achieve various objectives and goals, including political, economic, social, and financial ones. In addition, it serves the public interest as the legislative document that determines the state's financial situation during the fiscal year and reflects the government's directions and policies during that period and its goals through the general budget. The budget must encompass both general revenues and expenditures, which are approved by parliament during the fiscal year. Therefore, the general budget is an administrative act, as it includes the total amount to be spent within the fiscal year and the revenues to be obtained. The general budget must be legislated by the legislative authority to give it a legal form as a legislative act issued by the legislative authority according to the procedures specified in the state's constitution. Thus, parliamentary councils play a significant role in state financial affairs, given the importance of public funds in providing a better life for citizens and achieving the society's goals. One of the most important financial matters is the general budget, as it represents the state's financial face through which decisions regarding general revenues and expenditures are made. Therefore, the constitution and related laws specify a specific date for the government to submit the draft law of the general budget to the House of Representatives each year for scrutiny and decision-making. The House may approve it as presented by the executive authority or



after making some amendments. The House's decision may also be negative by rejecting the financial allocations for government programs and projects included in the draft. The process of approving the draft law of the general budget raises a matter of utmost importance concerning the House's right to amend and reject the draft after the government has prepared it based on lengthy technical procedures and studies. The focus of the research is on the Iraqi Budget Law (the Triennial Budget) for the years 2023-2025 through voting on it and examining the legality of the budget, as this case is a new type in Iraq by following its procedures and outcomes and its compatibility with the State Financial Management Law.

Keywords: Public finance, General budget, Legislative authority, Financial law.

المقدمة

أولاً: المقصود بموضوع البحث:

الموازنة العامة الاتحادية : خطة مالية تعبر عما تعترزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية. تعتبر الموازنة الثلاثية موازنة متوسطة الأجل لمدة (3) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنة الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب. لذا فموضوع الدراسة يتضمن دور مجلس النواب في اعداد الموازنة وبيان مدى قانونية الموازنة الثلاثية.

ثانياً: مرتكزات البحث

- المرتکز الاول: ما المقصود بموضوع الموازنة السنوية؟
- المرتکز الثاني: مدى قانونية الموازنة الثلاثية (2023-2025)؟
- المرتکز الثالث: هل وجود تجارب سابقة للموازنة الثلاثية؟
- المرتکز الرابع: الاسباب التي دعت الى اقرار الموازنة الثلاثية؟



المرتکز الخامس: هل تعتبر الموازنة الثلاثية لثلاث سنوات ثابتة ام متغيرة؟

لذا فمن خلال البحث حاول الباحث ازالة بعض الغموض على اللبس الموجود في الرأي العام حول

مدى سلامة الموقف القانوني للموازنة الثلاثية للأعوام 2023-2024-2025.

ثالثاً: نطاق البحث

يتضمن البحث دراسة في دور المجلس النيابي في اقرار الشؤون المالية للدولة و يرتکز بالخصوص على قانون الموازنة الثلاثية للأعوام 2023-2024-2025، من حيث مدى قانونيتها وانطباقها لقانون الادارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019، مع الاشارة بالقدر الضروري للمقارنة مع قوانين بعض الدول و اراء الفقه بذلك.

رابعاً: هيكلية البحث

ينقسم موضوع البحث الى ثلاث مباحث اساسية، يدرس المبحث الأول مفهوم الموازنة العامة من خلال مطلبين هما المطلب الأول تعريف الموازنة العامة في حين المطلب الثاني الطبيعة القانونية للموازنة العامة، اما المبحث الثاني فيتناول اجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من خلال مطلبين، المطلب الاول يتعلق اجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في حين المطلب الثاني سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه. اما المطلب الثالث اجراءات مجلس النواب في رقابة تنفيذ الموازنة العامة. اما المبحث الثالث فيدرس مدى قانونية الاجراءات المتخذة في الموازنة الثلاثية من خلال المطلب الاول سنوية الموازنة و الاعتراضات عليها واما المطلب الثاني اقرار الموازنة لمدة اكثر من سنة واخيراً المطلب الثالث مدى موثمة الموازنة لقانون الادارة المالية.

1. المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة

ان الادوات المستخدمة في المالية العامة للدولة هي الموازنة اذ يتم اعدادها وتنفيذها للوصول الى أهداف وغايات عديدة منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي ومالي، إضافة إلى ذلك كونها من الادوات الهدف منها تحقيق الصالح العام كونها الوثيقة التشريعية التي تحدد الوضع المالي للدولة خلال السنة المالية وتعتبر عن توجهات الحكومة وسياستها خلال تلك الفترة وأهداف الحكومة من خلال الموازنة العامة، ولأهمية ما ذكر سوف نقسم دراسة هذا المبحث وفق الترتيب التالي:

المطلب الأول / تعريف الموازنة العامة .



المطلب الثاني / الطبيعة القانونية للموازنة العامة .

1.1. المطلب الأول: تعريف الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة وثيقة تشريعية تحدد النطاق المالي، والأهداف المرجوة منها خلال السنة المالية، وعمل الحكومة بهذه الخطة أو البرنامج المالي خلال تلك الفترة تجعل من المتعذر حصر تعريفها من خلال جانب من جوانب المعرفة، لذا فإن الموازنة العامة مفهومها وقواعدها برزت بدايتها في إنجلترا وتم استخدامها في اقطار العالم الا انه لا توجد وثيقة رسمية في إنجلترا يشير الى الموازنة العامة وبيان تعريف لها في حين وجدت قوانين منفصلة بالإمكان ان تشكل قانون للموازنة العامة ولعل أهمها "قانون الإيرادات العامة وقانون الواردات وقانون الصندوق الموحد" (شفيق، 1980، صفحة 24). وفي العراق عرفت المادة (1/ ثانيا) من قانون الادارة المالية العراقي على ان: "الموازنة العامة الاتحادية : خطة مالية تعبر عما تعترزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية".

1.2. المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة

كما ان الموازنة لا بد من الشمول بين طياتها الإيرادات والنفقات العامة والتي يتم اعتمادها من قبل البرلمان خلال السنة المالية، لذ يتبين لنا أن الموازنة العامة عملاً إدارياً، كونها تضم مجموع ما سيتم انفاقه ضمن السنة المالية، وما سوف تحصل عليه من إيرادات، وكما إن الموازنة العامة يجب أن تشريعها من قبل السلطة التشريعية، لإضفاء عليها الشكل القانوني باعتباره عملاً قانونياً صادراً من السلطة التشريعية وفق الإجراءات المحددة في دستور الدولة .

وطبقاً ذلك تعتبر الموازنة العامة صورة لوضع الدولة المالي والقانوني فقد اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للموازنة العامة وأهميتها في مختلف جوانب الحياة المتنوعة سواء كانت اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية أو مالية وأثرها على الدولة ونظامها.

ولذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب وفق الاتي :-

الفرع الأول / الموازنة العامة عمل اداري .

الفرع الثاني / الموازنة العامة عمل قانوني واختلاطه .



1.1.2.1. الفرع الأول: الموازنة العامة عمل إداري

يرى بعض الفقه أن الموازنة لا يمكن أن يكون عمل تشريعي على الإطلاق إنما إداري له أهمية وهي عرض مشروع الموازنة على البرلمان لإقراره (الطماوي، 1996، صفحة 328).

أما السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد مشروع الموازنة وينبغي الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية لكي تكون جاهزة للتنفيذ، و أن هذه الإجراءات الشكلية إذا تم استيفائه بذلك نكون قد حافظنا على التقاليد الدستورية التي تعتمدها الكثير من الدول (محمد، 2001، صفحة 23).

أما نفقات الدولة فأن الإنفاق العام يعتبر عملاً إدارياً لوحده، أما الإيرادات فتختلف طبيعتها باختلاف مصدرها فمثلاً تحصيل الضرائب والرسوم عملاً تشريعي لاستناده الى مبدأ موافقة السلطة التشريعية، أما تحصيل الإيرادات من المرافق التي تديرها الدولة وأملاك الدولة الخاصة فيعتبر عملاً إدارياً ولكن هذا الرأي قد انتقد لأن تحصيل الضرائب والرسوم هو عمل يهدف إلى تنفيذ القانون كما أن السلطة التشريعية هي التي تجيز الأنفاق وتحدده فلها الحق في إجازة تحصيل الإيرادات من أملاك الدولة في نفس الوقت الذي تجيز فيه تحصيل الإيرادات من الضرائب والرسوم. ونجد أن بعض الفقهاء يؤيدون بأن الموازنة عمل إداري وحتجهم في ذلك أن الدولة التي لا تتبع سنوياً الأذن بالجباية (الإيرادات الضريبية خصوصاً) فنجد أن القانون الذي يصدر في فرض الضريبة يبقى نافذاً ما لم يُلغ بقانون آخر لذا فالموازنة من هذا النوع تعتبر عمل إدارياً أو تقديراً حسابياً للحصيلة القريبة المنتظرة من ضريبة مقرر بقانون سابق .

1.1.2.2. الفرع الثاني: الموازنة العامة عمل قانوني واختلاطه

تعتبر الموازنة العامة منهاج وسط بين الرأيين السابقين ففرقوا بين الموازنة التي هي عمل إداري لكونها عملاً يصدر من السلطة التنفيذية وبين قانون الموازنة الذي هو عمل تشريعي من الناحية الشكلية لأن دراسة وإقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية، أما من الناحية الموضوعية فهو عمل إداري لأنها تتضمن تخميناً أو تقديراً احتمالياً للنفقات والإيرادات التي تتطلبها المرافق العامة ولا تتضمن قواعد عامة مجردة.

لذا لا بد من الوقوف عند تلك الآراء إذ يمكن القول أن الرأي الذي يجد في الموازنة العامة قانوناً كغيره من القوانين فإنه اعتمد المعيار الشكلي بصورة مجردة في إضفاء الصفة القانونية عليها، أما الرأي الذي جردها من تلك الصفة جاعلاً منها مجرد عمل إداري كسائر ما تقوم به الإدارة من أعمال كان قد اعتمد المعيار الموضوعي بصورة مجردة أيضاً.



ان هذا الرأي قد خلط بين اعتماد الموازنة العامة وعمليات التنفيذ التي تتطلبها، فالموازنة لا يمكن أن تكون عملاً إدارياً من حيث محتواها، لأنها مجرد تخمين وتقدير للنفقات والإيرادات وإنما هي مجموعة أعمال إدارية بكل جوانبها سواء عند القيام بالإنفاق أو عند تحصيل الإيرادات مهما كان مصدرها أم عند وضعها قيد التنفيذ لأن تنفيذها يوكل إلى موظفين إداريين كل حسب اختصاصه الوظيفي فبعضهم يوكل لهم أمر الصرف وتوجيه الإنفاق، وبعضهم يمارس اختصاص تحصيل حقوق الدولة وإيراداتها، وهذا وذاك عمل إداري، ولذلك فإن القول بأن الموازنة العامة من الناحية الموضوعية عمل إداري لأنها تتضمن تقديراً للنفقات والإيرادات فيه مجانية للصواب لأن في ذلك خطأً بين عملية التنفيذ ومحتوى الموازنة ذاتها (ابراهيم، 1957، صفحة 12).

2. المبحث الثاني: اجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

دور البرلمان كبير في المالية العامة للدولة ويعود ذلك إلى مدى أهمية المال العام لتوفير الافضل لحياة المواطنين وتحقيق الهدف الذي يسعى إليه المجتمع، و تعتبر الموازنة العامة أهم الموضوعات المالية لأنها تمثل الوجه المالي للدولة والتي يتم من خلالها اتخاذ القرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة.

وان اختصاص البرلمان في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ينطلق من حق ممثلي الشعب في الموافقة على الضرائب، ويمتد حق مجلس النواب ايضاً إلى مناقشة الإيرادات جميعها، ويترتب على ذلك الاعتراف بالحقوق المقابل له وهو الموافقة على النفقات العامة، لذا لا قيمة لموافقة ممثلي الشعب على الإيرادات إذا كانوا لا يعرفون الاستعمال الذي أعدت له، اذ قد ينتج عنه حتمية تجدد الموافقة على النفقات والإيرادات كل سنة بصورة دورية (السويس، 2005، صفحة 32).

وللوقوف على سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، إذ نبين في المطلب الأول اجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، أما المطلب الثاني فسوف نتعرض فيه إلى سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه.

2.1. المطلب الاول: اجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

تعتبر عمليات التحضير والإعداد لمشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء، لا يعني وضع الموازنة موضع التنفيذ، بل ينبغي أن يتم تنويع التقديرات والخطط للبرلمان لإقراره، ويعد ذلك



الإقرار المرحلة الأخيرة لكي يخرج مشروع الموازنة العامة الى التنفيذ وتحويله من التقدير إلى التنفيذ، لذا إهتمت دساتير الدول والقوانين المالية بوضع الإجراءات والضوابط الواجبة.

2.1.1. الفرع الاول: سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

ان مبدأ ضرورة اخذ الموافقة بالنفقات وتحصيل الضرائب في إنجلترا كانت في البداية بطريقة غير رسمية، ولكن اصبح بصورة رسمية وتم تطبيقه في إنجلترا منذ القرن السابع عشر إذ ظهرت وثيقة الحقوق عام 1688م تتضمن هذا المبدأ، ولقد بدأ منذ هذا التاريخ تعميم مبدأ الإذن وتدعيم سلطة البرلمان وتغليبها على سلطة الملك عند عرض مشروع الموازنة (الرفاعي، 1944-1945، صفحة 200).

2.1.2. الفرع الثاني: اجراءات اللجنة المالية في اقرار مشروع قانون الموازنة العامة

تمارس اللجان النيابية الدور الرئيس في أداء العديد من المهام التي تضطلع بها المجالس النيابية، إذ يصعب على هذه المجالس نظراً لكثرة عدد أعضائها أن تجري المناقشات للموضوعات المعروضة عليها في الجلسات العامة من دون أن يسبق ذلك تدقيق ودراسة كافية وتحضير في لجان مختصة ومحددة العدد من بين أعضاء المجلس (جاسم، 2012، صفحة 2).

نتيجة للأسباب التي اشرنا لها فإن المجالس النيابية تلجأ إلى توزيع أعضائها على لجان عمل مصغرة منها ما تكون دائمة يستمر عملها طيلة عمل المجلس، ومنها ما تكون مؤقتة لبحث أمر معين وتتفرض بمجرد تقديمها لتقريرها النهائي لإنهاء عملها (الربيعي، 2014، صفحة 83).

ومثل هذه اللجان تعد من الآليات المهمة والرئيسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في العمل النيابي، ومن ضمنها اللجنة المالية، إذ يتم توجيهها من خلال الموازنة العامة السياسة المالية للدولة، فتدرس وتدقق جميع التقديرات المعدة من قبل الحكومة وأبواب صرفها قبل عرضها في الجلسة العامة للمجلس لغرض المناقشة والإقرار .

2.2. المطلب الثاني: سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه

ان القوانين المنظمة للموازنة العامة حددت المواعيد التي يتم تقديمها للحكومة في كل عام مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس النواب، لكي يتم تدقيقه من جميع جوانبه واتخاذ القرار فيه، أما بالاقرار كما تم تقديمه من قبل الحكومة أو من خلال إجراء بعض التعديلات عليه.



وقد يأتي قرار المجلس النيابي بعدم المصادقة على التخصيصات المالية للبرامج والمشاريع الحكومية الواردة في المشروع، أما إقرار مشروع الموازنة العامة تثير مسألة في مهمة جداً، تتعلق بحق المجلس في تعديل المشروع ورفضه بعد أن تكون الحكومة قد وضعت استناداً إلى إجراءات ودراسات فنية طويلة في ضوء ما تقدم سنبحث هذا الموضوع في فرعين، نكرس الفرع الأول لعرض سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة، في حين نسلط الضوء في الثاني على سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة .

2.2.1. الفرع الأول: سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة

يتجلى الدور الفعال للمجالس النيابية عند إقرارها لمشروع قانون الموازنة العامة بعقدتها لمناقشات عامة وإجراء دراسات معمقة حول تقدير الحاجات والأهداف العامة وترتيبها حسب الأولويات، إلى جانب الإحاطة بمختلف مكونات الموازنة العامة، وفي هذا الصدد غالباً ما تلجأ المجالس النيابية إلى تعديل مشروع قانون الموازنة العامة انطلاقاً من دراسته للإيرادات المتاحة، باعتماده على اللجنة المالية التي توفر له تقريراً مفصلاً بذلك، وحق مجلس النواب في إبداء الملاحظات على كافة بنود المشروع من إيرادات ونفقات وإجراء التعديلات المطلوبة عليه، يعد أمراً طبيعياً، وإلا كانت سلطة مجلس النواب في إقراره غير ذات معنى (شلغوم، العدد 5 لسنة 2015، الصفحات 115-116).

2.2.2. الفرع الثاني: سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة

ان الرفض الوارد على مشروع قانون الموازنة العامة من المجلس النيابي يعد أحد الخيارات الثلاثة التي تتاح للمجلس بالإضافة إلى سلطة المصادقة و التعديل على المشروع، فمن صلاحيات المجلس الرفض للمشروع بأكمله في حال إذا وجد أن ذلك لا يلي أهداف الدولة ولا يهدف الى حماية المصالح العامة للشعب، وقد يترتب على ذلك نتائج تتسم بالخطورة على اقتصاد الدولة وأداء الخدمات العامة في حال عدم معالجته بالصورة التي تتناسب مع تلك الخطورة.

و ترجع اسباب الرفض إلى أحد أمرين هما :

الاول: الأسباب الفنية: ان رؤية المجلس النيابي من الجانب الفني يختلف رأي الحكومة في اعداد مشروع قانون الموازنة العامة، لأنه يعتمد على أسس جديدة في وضعه، أو قد يجد ضرورة تعديل جزء من الاعتمادات الواردة فيه من خلال تفضيل بعض أوجه الأنفاق على غيرها، أو توزيع الاعتمادات



على مختلف الوزارات والمرافق العامة بطريقة تختلف عما نظمته الحكومة في المشروع الذي سبق وان تم ارساله المجلس النيابي (شبلي، 1994).

ثانيا : الأسباب السياسية: ان السبب السياسي يكون في حالة رفض مشروع قانون الموازنة العامة يتمثل بعدم رضا المجلس عن السلطة التنفيذية، متخذاً بذلك من خلال عرض هذا المشروع عليه لغرض إقراره واعتباره كورقة ضغط تستخدم لحمل الحكومة المتمسكة بالسلطة على الاستقالة. (نصرالله، 2015، صفحة 115)

كما يعتبر رفض المجلس ما هو إلا وسيلة لإجبار الوزارة على الاستقالة، إذ إن البرلمان قد يوافق على مشروع قانون الموازنة ذاته من جديد، في حال تم تقديمه من قبل وزارة أخرى (بسيسو، 1950، صفحة 93).

يمكن معالجة الجوانب الفنية من خلال إجراء الحوار و التفاهم بين المجلس و السلطة التنفيذية لغرض إجراء بعض التعديلات لتصحيح من الخلل بدلاً من الرفض (نصرالله، 2015، صفحة 115).
عليه فإن الموازنة العامة في هذا الجانب تكون بعيدة عن النقاشات الفنية لتدخل في ذلك مجال التجاذبات السياسية التي لربما تسهم في تعزيز الأداء الرقابي للمجالس النيابية، وتتظم إلى مصفوفة أدوات الرقابة السياسية على أعمال الحكومة.

من جانب اخر تكون فعالية استخدام الموازنة العامة السياسي في العلاقة مع الحكومة، لا يقتصر على استخدام الفعلي لهذا حق من خلال رفض المشروع قانون الموازنة، بل يشمل التلويح والتهديد باستخدامه، والذي قد يكون فعالا على المستوى السياسي أكثر من استخدامه.

2.2.3. المطلب الثالث: اجراءات مجلس النواب في رقابة تنفيذ الموازنة العامة

تمتاز رقابه مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة بانها اكثر عموميه من الرقابة الإدارية والرقابة المستقلة وذلك لما لمجلس النواب من سلطه واسعه في الرقابة اذ بإمكانه اجراء هذه الرقابة اثناء السنه الماليه لتتبيه الحكومة عن المخالفات الماليه في عملها وقد يصل ذلك الى طرح الثقة بها او بأحد اعضائها كذلك يكون له سلطه مراقبه على تنفيذ قانون الموازنة في نهاية السنه الماليه لذلك بواسطه تدقيق اقرار الحساب الختامي الذي يعد اهم وسائل المجلس الرقابيه في التحقق من الايرادات التي تم تحصيلها والانفاق الفعلي خلال السنه الماليه مع مقارنه كل هذا بما سبق لمجلس النواب اقراره في قانون الموازنة العامة.

الفرع الاول: رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة



تمثل المهمة الرقابية للمجالس النيابية الجانب الأهم من نشاطها، والضمانة الأساسية لعدم انحراف الحكومة في أداء مهامها؛ إخضاع الحكومة للرقابة يرغبها على تبرير تصرفاتها أمام مجلس النواب والرأي العام.

ومن أهم الأعمال الرقابية التي يقوم بها أعضاء مجلس النواب هي الرقابة على المال العام، بل أن مجلس النواب ذاته لم ينشأ لمهمة أخرى غير مراقبة الحكومة في تصرفاتها في أموال الدولة، ويتطور الحياة السياسية في الدولة صار لمجلس النواب وظائف أخرى غير الرقابة على مالية الدولة، ومن هنا فإن أهم ما تتصب عليه رقابة مجلس النواب هو آلية صرف الاعتمادات المالية وتحصيل الإيرادات المحددة في قانون الموازنة العامة (الله، 2008، صفحة 44).

على وفق ذلك يعد مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة من المفاهيم الأساسية والمهمة في الحياة النيابية، فرقابة مجلس النواب هي حق يمنحه الدستور للمجلس في مطالبة الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة، وتقصي الحقائق لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم لقانون الموازنة العامة، ووضع مسؤوليتها موضع البحث والمناقشة من خلال بيان مسوغات ومعوقات تنفيذ الموازنة العامة (الحاج، 2016، صفحة 45).

أولاً: مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ومعوقاتهما: تتبع أهمية الرقابة على أعمال الحكومة بخصوص تنفيذ قانون الموازنة العامة من أهمية الموازنة ذاتها، ذلك أنها الوسيلة العملية في إدارة دفة الحكم وتنفيذ السياسات المالية في مختلف المرافق العامة وهي أيضاً الوسيلة التي يمكن بواسطتها تحقيق التنمية في مجالات الحياة المختلفة، بل أنها أداة لنشاط الدولة (الغرة، 2016، صفحة 123).

بما أن مجلس النواب هو ممثل الشعب والمسؤول عن حماية مصالحه فكان لا بد من تصديه لعملية الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة للحد من محاولات الانحراف بصرف الاعتمادات المالية وتحصيل الإيرادات بصورة مغايرة للحدود المرسومة في قانون الموازنة، وبالنتيجة المحافظة على مبدأ المشروعية، ومع ذلك فإن التطبيق العملي لهذه الرقابة يؤثر جملة من المعوقات التي تحد من فاعليتها في حماية المال العام وضمان التنفيذ السليم لقانون الموازنة.

مما تعارفت عليه الأنظمة النيابية وهي ترسي تقاليدها، أن الرقابة على أعمال الحكومة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة النيابية مع الجهاز الحكومي، كما أنها ليست أداة دعائية يستخدمها النائب



لكسب تأييد الناخبين، أو إظهار براعته أمام الرأي العام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، ولا هي سبيل يستهدف بها تحقيق مصالح ذاتية أو حزبية، وإنما هي وسيلة لحسن أداء دوره النيابي ورعاية الصالح العام بأكمل وجه، عبر مراقبة الحكومة وتشخيص مواطن الخلل في أعمالها، فهي تماثل الحصانة الممنوحة للنواب من حيث عدم عدائها امتيازاً شخصياً لهم، إلا أنه على صعيد الواقع العملي قد يسعى بعض أعضاء مجلس النواب إلى استخدام الوظيفة الرقابية للمجلس لتصفية الحسابات الشخصية، أو لأجل الدعاية لتحقيق مصالح انتخابية لجهة معينة (المركسي، 1998، الصفحات 12-13).

ان وجود عدة مسوغات قيلت للأخذ برقابة مجلس النواب على تنفيذ مسوغات قانون الموازنة العامة، ولعل أبرز تلك المسوغات التي دفعت العديد من الأنظمة السياسية للأخذ بها هي الآتي: رقابة مجلس النواب تمثل أداة شعبية لضمان عدم انحراف الحكومة في إجراءاتها وقراراتها، ومن ثم حملها على الالتزام بمبدأ المشروعية وعدم الخروج عن مقتضاه، فهي وسيلة لحماية مصالح الشعب ومنع الانحراف عن الأهداف المرسومة للسياسة التنموية وقانون الموازنة العامة، حفاظاً على المال العام من الهدر والتجاوز عليه، وهنا يكون مجلس النواب سلطة رقابية يراقب ويحاسب الحكومة عبر التحقق من مشروعيتها أعمالها وإعادةتها إلى الطريق الصحيح إذا ما انحرقت عنه (الإمارة، 2012، صفحة 98).

كما وإن مجلس النواب يضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، ويمثلون قطاعاً عريضاً من الأمة، ويتمتعون بسلطات وحصانات واسعة، وبذلك تحظى هذه السلطة بوزن سياسي كبير وتلعب دوراً مؤثراً في مجال رقابتها على الجهاز التنفيذي، لضبطه وجعله خاضعاً لأحكام الدستور والقانون (البخيتي، 2009، صفحة 123).

1. رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة: أمر لا غنى عنه للتحقق من أن قانون الموازنة يسير في حدود الإجازة التي منحها مجلس النواب، والتأكد من أن التنفيذ قد تم وفق الشكل المطلوب، وعدم تجاوز الحكومة للتخصيصات المحددة، وتجنب التبذير، وإنفاق التخصيصات وفقاً للأصول وفي حدود الغايات التي منحت من أجلها، والتثبت من سلامة تحصيل الإيرادات المقررة (الكفارنة، 2016، الصفحات 67-68).

كما ان التحقق من مدى تحويل الأهداف المرسومة لقانون الموازنة العامة إلى نتائج ملموسة، ومن ثم تحقيق الدقة في تنفيذ قانون الموازنة العامة، وعدم التأخر في التنفيذ أو تبذير الأموال العامة، لتحقيق إيديولوجية النظام السياسي (ناصر، 1971، صفحة 385).



2. تبقى رقابة مجلس النواب كنوع من التعويض الضروري عما لحق دور المجلس في تشريع قانون الموازنة العامة من ضعف (اللطيف، 2007، صفحة 229)، إذ قيدت مبادرته في تشريع قانون الموازنة العامة، فليس له حق اقتراح مشروع قانون بشأنه (الربيعي ص.، 2017، صفحة 157 و168)، كما أن سلطته في إدخال التعديلات التي يراها ضرورية أيضاً تكون مقيدة، بل أن الحكومة باتت هي التي تعد مشروعات القوانين على الصعيد التشريعي بصورة عامة على الأعم الأغلب من الحالات، لذا تبقى رقابة مجلس النواب الوسيلة الأهم المتاحة له للتأثير في صنع القرار ومتابعة عمليات التنفيذ، لتبقى سلاحاً يشهر في وجه الحكومة، فإذا هي لم تمنع انحراف العمل في الجهاز التنفيذي فإنها تزعج على الأقل .

3. رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة تبقى حاجة إدارية، فالإدارة بحاجة لأن تخضع لرقابة غير ذاتية (غير مرتبطة بها، والرقابة غير قضائية لكثرة إجراءاتها وما تستغرقه من وقت، فتبقى رقابة مجلس النواب المتحررة من تلك القيود والموجه إلى أعمال الحكومة أمراً ضرورياً لطرح المسائل التي قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية ذات انعكاسات سياسية واجتماعية واقتصادية غير محمودة العواقب بحرية واستقلالية وشجاعة كافية (قطيش، 2013، صفحة 416).

4. الرقابة التي يجريها مجلس النواب، تتميز في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج التي يمكن أن تترتب عليها والتي قد تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الحكومة أو إقالة الوزير المسؤول .

ثانياً : معوقات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة: على الرغم من أن الوظيفة الرقابية تعد أهم أعمال المجالس النيابية التي تتمتع بها في مواجهة الحكومة، من أجل الكشف عن الحقائق وإزالة أي التباس قد يضر بأي ظاهرة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وتحريك المسؤولية السياسية بحق الحكومة أو أحد أعضائها في حالة تقصيرها أو تجاوزها للقوانين، إلا أنه هناك معوقات متعددة أظهرها الواقع العملي ويتناولها الكتاب تسهم وبصورة متفاوتة من دولة إلى أخرى، في الحيلولة من دون تحريك هذه الرقابة على وفق ما هو مخطط لها دستورياً، ولعل من أبرز تلك المعوقات الآتي:

1. تضخم وظائف مجلس النواب: يقوم عضو مجلس النواب بوظائف متعددة، فهو يقترح ويناقش ويعدل ويصيغ القواعد التشريعية، ويطالب بإلغاء القواعد المالية وينود الموازنة العامة، ومراقبة أعمال الحكومة بالأسئلة والاستجابات والاشتراك في لجان التحقيق، وكذلك مناقشة الوزير أو



الحكومة عند اقتراح الثقة : بهم، لذلك وظائف مجلس النواب متعددة المجالات يحتاج من يمارسها إلى نشاط كبير، فهي عبء ضخم ينوء به عضو المجلس النيابي، وعليه يجد صعوبة في ممارسة الوظائف المسندة إليه (سلام، 1983، صفحة 200).

2. انحسار دور مجلس النواب بشأن الموازنة العامة: الحكومة هي من تضطلع بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة بصورة أساسية، فهو برنامج عملها السنوي، وليس لمجلس النواب تقديم مشروع قانون بشأنه، كما قد تراجع دور المجلس في هذا المجال وتقيدت مبادرته على هذا الصعيد، فلا يجوز له أثناء إجراء المناقشة لمشروع قانون الموازنة العامة في اللجنة المالية وفي الجلسات العامة أن يزيد من التخصيصات المالية المقترحة عليه إلا بعد اخذ موافقة الحكومة بذلك، حتى غدت مساهمته في هذا الخصوص نوع من الاستعراضات الخطابية، وهذا الانحسار في دور المجلس في تشريع قانون الموازنة العامة أثر على رغبة أعضاء مجلس النواب في إجراء الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وبما أن عضو مجلس النواب هو من يحرك الوسائل الرقابية تجاه الحكومة، فإن ذلك يكون عائقاً أمام المجلس في القيام بدوره الرقابي المفترض في هذا المجال .

3. غياب الإرادة اللازمة لإجراء الرقابة: لا تتوافر لدى بعض أعضاء مجلس النواب الإرادة الكافية لمتابعة الجهاز الحكومي في تنفيذ قانون الموازنة العامة، وما يرافقه من مخالفات مالية وأخطاء فنية وإخفاقات في عدم تحقيق الأهداف المرسومة فيه، بل أن بعض الأعضاء يخشون من مضايقة الحكومة وهم يتطلعون إلى إقامة علاقات حسنة معها، ذلك لما لهم من خدمات لناخبيهم يؤدونها لهم بوساطتها (قطيش، 2013، صفحة 415).

الفرع الثاني: آليات رقابة مجلس النواب على تنفيذ اقرار مشروع الموازنة العامة

يملك مجلس النواب أكثر من آلية لممارسة اختصاصاته الرقابية على وحدات الصرف، فله الحق في إجراء الرقابة المرافقة لعمليات الصرف والتي تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي يجريها المجلس على ما تقوم به الحكومة من نشاطات مالية تتعلق بالإيرادات العامة والنفقات العامة، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول ؛ إذ يبدأ مع بدأ تنفيذ الأعمال ويسايره ويتابع خطوات التنفيذ وكذلك يملك مجلس النواب رقابة لاحقة تبدأ بعد اكتمال إجراءات تنفيذ قانون الموازنة العامة وانتهاء السنة المالية وإعداد مشروع الحساب الختامي، بغية التأكد من أن الحكومة قامت بالصرف على وفق



ما هو مخصص لها، وبتحصيل الإيرادات العامة، والتأكد من ورود هذه الأموال التي تم تحصيلها إلى الخزينة العامة للدولة (جبران، 2018، صفحة 166).

أولاً: رقابة مجلس النواب السابقة لعمليات الصرف: يركز حق مجلس النواب في الرقابة على التصرفات المالية أثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة، على حق إجراء الرقابة الشاملة الذي توليه أحكام الدستور لمجلس النواب على الحكومة، فيكون له الحق في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة مثلما له الحق في الرقابة على جميع نشاطات الجهاز الحكومي .

هذه الرقابة تتميز بتعدد وسائلها، ويكون لكل وسيلة منها هدف معين، فلا يمكن لعضو مجلس النواب أن يحقق هذا الهدف إلا بإتباع هذه الوسيلة بالذات، فمنها ما يرمي إلى الاستفسار عن شيء غامض أو العلم بمجهول كالسؤال، ومنها ما يهدف إلى إجراء مناقشات عامة للوصول إلى أنجع الحلول كطرح موضوع عام للمناقشة، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة والمساءلة كالاستجواب، ومنها ما يرمي إلى إظهار الحقيقة حول قضية ما كالتحقيق .

ثانياً : رقابة مجلس النواب اللاحقة لعمليات الصرف: يركز حق مجلس النواب في الرقابة على التصرفات المالية أثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة، على حق إجراء الرقابة الشاملة الذي توليه أحكام الدستور لمجلس النواب على الحكومة، فيكون له الحق في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة مثلما له الحق في الرقابة على جميع نشاطات الجهاز الحكومي

هذه الرقابة تتميز بتعدد وسائلها، ويكون لكل وسيلة منها هدف معين، فلا يمكن لعضو مجلس النواب أن يحقق هذا الهدف إلا بإتباع هذه الوسيلة بالذات، فمنها ما يرمي إلى الاستفسار عن شيء غامض أو العلم بمجهول كالسؤال، ومنها ما يهدف إلى إجراء مناقشات عامة للوصول إلى أنجع الحلول كطرح موضوع عام للمناقشة، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة والمساءلة كالاستجواب، ومنها ما يرمي إلى إظهار الحقيقة حول قضية ما كالتحقيق (الدين، 1998، صفحة 211).

3. المبحث الثالث: مدى قانونية الإجراءات المتخذة في الموازنة الثلاثية

3.1. المطلب الأول: سنوية الموازنة و الاعتراضات عليها

ان الدستور العراقي النافذ لعام 2005 جاء خالياً من النص على مبدأ سنوية الموازنة، بيد ان قانون الادارة المالية النافذ في الفقرة الاولى من القسم الرابع من قانون الادارة المالية و الدين العام المعدل



النافذ رقم 94 لسنة 2004, الذي اكد على المبدأ المذكور بأن: "تقر الموازنة لسنة مالية ويسري مفعولها خلال السنة التي اقرت لها".

3.1.1. الفرع الاول: السنة المالية للموازنة

ان بدء السنة المالية بطبيعتها تكون حسب ظروف البلاد لذا فقد كانت السنة المالية للموازنة تبدأ 4/1 وتنتهي في نهاية آذار السنة التالية وذلك تبعاً لقانون الموازنة لسنة 1924 الذي جاء فيها: "تبدأ السنة المالية الحالية من اول نيسان سنة 1924 وتنتهي في 31/آذار سنة 1925" (نايف، 1967، صفحة 194).

وقد اختير هذا التاريخ في العشرينات كي يتلائم مع ظروف البلاد كبلد زراعي تشكل المحاصيل الشتوية فيه نسبة مهمة من الدخل القومي ولم يكن للنفط انذاك وللصناعة دور مهم في ترتيب الإيرادات المالية العامة.

وبعد ان تناقصت مساهمة القطاع الزراعي في الدخل القومي والإيرادات العامة بشكل جوهري لصالح القطاعين النفطي و الصناعي.

صدر القرار رقم 104 لسنة 1974 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 2320 بتاريخ 17/2/1974 الذي يقضي بتغيير موعد السنة المالية وذلك بجعل بدايتها في الاول من شهر كانون الثاني بدلاً من الاول من شهر نيسان واعتباراً من السنة المالية 1976/1/1 (السامرائي، صفحة 293).

وفي السابع من تموز من عام 2003 اعلن الحاكم المدني(بول بريمر) عن موازنة انتقالية للمدة الباقية من عام 2003 وتعد هذه الموازنة خطوة هامة للعراق بوصفه دولة خرجت لتوها من الحرب ويشهد سلطة احتلال وغياب معلومات موثقة عن موازنات سابقة (الزبيدي، 2014، الصفحات 66-67).

كما نصت على ذلك الفقرة 16 من القسم 2 من قانون الادارة المالية و الدين العام الناخذ رقم 94 لسنة 2004 التي جاء فيها: "السنة المالية: فترة الحسابات الحكومية العامة و التي تبدأ في 1 كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الاول"

3.1.2. الفرع الثاني: الاعتراضات على مبدأ سنوية الموازنة



ان تطور وظائف الدولة وتدخلها بالحياة الاقتصادية والاجتماعية دفع بعض الكتاب الى المطالبة بإلغاء مبدأ سنوية الموازنة لذلك كانت هناك جملة من الاعتراضات التي وجهت الى مبدأ سنوية الموازنة نذكر اهمها:

أولاً: اسباب تقنية: ان مبدأ سنوية الموازنة لا يساعد على تحقيق البرامج الاقتصادية والمالية الكبيرة في الدولة، حيث ان صمة مشروعات استثمارية لا يمكن تحقيقها الا لمدة اطول من السنة، كتلك التي تستهدف زيادة الطلب الكلي الفعال بقصد انتشال الاقتصاد القومي من الازمة مثلاً، او المشروعات التي تستهدف زيادة الطاقة الانتاجية بقصد تحقيق معدل اعلى للتطور الاقتصادي، كذلك الامر بالنسبة الى للإشغال و المشتريات التي تتجاوز الاعتمادات المرصدة لها حدود السنة (عطوي، 2003، صفحة 365).

ثانياً: اسباب اقتصادية: ان الاوضاع الاقتصادية تتبدل بصورة دائمة فيما يقال له (الدورة الاقتصادية) التي قد تمتد بضع سنوات، فلا بد من الاخذ هذه الدورة بعين الاعتبار عند تنظيم الموازنات، كما علينا ان نأخذ بعين الاعتبار قضية تطور الموازنة الحديثة وانطباعها بالطابع الاقتصادي والاجتماعي، وارتباط توازنها بالتوازن الاقتصادي العام (عواضه، صفحة 99).

ان الحالة الاقتصادية للبلاد تزدهر بضع سنوات لتخبو سنوات اخرى، ففي حالة التي تزدهر فيها الحالة الاقتصادية تزداد ارباح المكلفين فتنمو بالتالي موارد الخزينة نمواً ملموساً بينما تزيد نفقاتها بنسبة اقل باعتبار ان اكثر النفقات التي تتعرض للزيادة هي نفقات الموظفين التي لا تزيدها الحكومة الا في وقت متأخر وبنسبة اقل بكثير من نسبة ارتفاع الاسعار، ونتيجة ذلك يجتمع لدى الحكومة وفر يشجعها عادة على الاسراف حتى اذا زالت موجة الازدهار الاقتصادي، و تقلصت موارد الدولة لم تستطع الحكومة الرجوع بسهولة عن نفقاتها الكثيرة التي اصطنعتها ايام الرخاء فتقع في عجز تلجأ لتغطيه من الاموال الاحتياطية ان وجدت (شباط، 1994-1995، صفحة 84).

تعاود بعد ذلك لتخفيف النفقات مبتدئة بالموظفين فتسرح بعضهم وتخفيض رواتب الباقين وبعدئذ تقتصد في وجوه الانفاق الاخرى لا سيما في المشاريع العامة، لكن هذا لا يعالج الازمة الواقعة بل يزيدها سوءاً فتخفيض رواتب الموظفين ينقص من قدرتهم الشرائية وتخفيض اعتمادات المشاريع العامة، وتسريح الموظفين ينشران البطالة في البلاد ويؤولان الى انقاص الدخل القومي، و بالتالي موارد الدولة، وهكذا تضطر الحكومة الى الاقتراض و القيام بالمشاريع العمرانية لإنعاش الحالة الاقتصادية المتدهورة (القدر، 1955، صفحة 64).



ويرى الناقدون ان كل هذا ينجم عن التقيد بمبدأ سنوية الموازنة و الاكتفاء بتوازنها في كل سنة من دون النظر الى السنوات الاخرى، لذلك يقترحون ان يعدل عن هذا المبدأ الى مبدأ اخر يكفل تعادل الموازنة، وهذا بنظرهم يتحقق في الموازنات الدورية التي انتشرت في بعد الحرب العالمية الاولى انتشاراً واسعاً (الدقر، 1955، صفحة 64).

ثالثاً: اسباب سياسية: ربط بعض الكتاب نفاذ الموازنة بمدة انتخاب المجالس التشريعية اذ البرلمان عادة ما ينتخب لمدة زمنية تعتمد سنوياً (4-5) سنوات في الوقت التي تعمل فيه الحكومة لعدة سنوات فمن الافضل منطقياً تطابق فترة الموازنة مع فترة الانتخاب و لا يجوز فصلها عن بعضهما وجعل مناقشة الموازنة سارية مع فترة السلطة التشريعية (البرلمان) و التي تتراوح بين (4-5) سنوات، وذلك تكون موازنة حكومة و برلمان للفترة الزمنية نفسها (القيسي، صفحة 135).

ان طبيعة العراق الاقتصادية و الاوضاع السياسية خلال فترة الاحتلال الامريكي على العراق و الامنية التي تمثلت بسيطرة داعش على العراق عام 2014 و التي امتدت لسنوات و الاوضاع الصحية الصحية وما صاحبها من انتشار الوبئة و غيرها في العقدين الماضيين شهد توتراً ألفت بضلالها على الموازنة السنوية من حيث تأخرها لأكثر من سنة ادى الى تراكم المشاريع و تأخر في التنفيذ كل هذه الاسباب ادت الى عدم وجود موازنات خلال تلك الفترات.

لذلك استدعت الضرورة الى اللجوء الى عمل موازنة تمتد لأكثر من سنة اذ قام مجلس النواب العراقي عام 2023 الى تشريع موازنة ثلاثية اي ثلاثة اعوام وهي 2023-2024-2025 و التي وسيتم تفصيلها في المطلب الثاني وبيان مدى موافقتها لقانون الادارة المالية.

3.2. المطلب الثاني: اقرار الموازنة لمدة اكثر من سنة

يقوم نظام الموازنة لمدة اكثر من سنة على سبيل الاستثناء على سنوية الموازنة العامة على اعداد موازنة تتضمن تخمين الإيرادات و النفقات العامة لأكثر من سنة حسب الاعوام التي تحددها الدولة، و يصوت عليها البرلمان مرة واحدة، وتبدو هذه الطريقة ذات فائدة في اعداد الموازنة في توفيرها لعنصر الوقت الذي تتطلبه مرحلتي التحضير و الاقرار، خصوصاً التجارب التي مر بها العراق من عدم اقرار الموازنة لمدد تتجاوز السنوات.

تغطي الموازنة طويلة الأجل، فترة زمنية تزيد عن فترة سنة واحدة، أي يتم اعدادها لعدة سنوات مقبلة، تراوح بين خمس وعشر سنوات، تكون الغاية منها أساساً تخطيطياً وليس رقابياً، إذ تهدف إلى التنسيق بين الأهداف والإمكانات، في المستقبل، في ضوء الأهداف والإمكانات في الحاضر، وعلى



أساس الخبرة المكتسبة في الماضي، ويمكن تقسيم الموازنات طويلة الأجل إلى موازنات سنوية، بحيث تصبح الموازنة قصيرة الأجل جزءاً من الموازنة طويلة الأجل (القاضي، 2014، صفحة 91).

ويمكن بناء هيكل الموازنة بأنواعها إما على أساس مستمر، أو على أساس نهائية، فالموازنة السنوية (قصيرة الأجل) يتم بناؤها على أساس مستمرة، يعني انها تكون شاملة لسنة بصفة مستمرة، وبذلك، يقتضي الأمر الامتداد بتاريخ نهاية الموازنة في المستقبل، بما يعادل الزمن الذي تم إنجازه منها. فإذا بدأ إعداد الموازنة من يناير إلى ديسمبر، ففي أول فبراير تصبح الموازنة من فبراير إلى يناير، ... وهكذا، ويؤدي استمرار الموازنة إلى ضرورة الاستمرار في عملية التخطيط في المستقبل، وتعديل التقديرات الخاصة بها، وفق الخبرات، التي يتم اكتسابها أولاً بأول، ومن ثم تزداد فعالية الموازنة، كأداة للتخطيط، ووسيلة للرقابة.

ان الموازنة الثلاثية بالإمكان ان تكون مستمرة، كذلك من طريق الامتداد بها في المستقبل بالطريقة نفسها، فكلما تنتهي سنة منها، اصبح مداها إلى سنة أخرى في المستقبل، أما الموازنة التي تعد على أساس نهائي، فهي تغطي فترة زمنية محددة، تتقضي بانقضائها، ويحل محلها موازنة أخرى للمدة نفسها.

أن الموازنة الثلاثية من أفضل الموازنات النهائية، لأغراض التخطيط والرقابة، بالرغم من تطلبها نفقات أكثر في إعدادها، ونظراً لضرورة الاستمرار في عملية التخطيط، الا ان الفائدة التي تعود منها تسد في كثير من الأحيان، لتبرير ما يتطلب إعدادها من نفقات زائدة (القاضي، 2014، صفحة 92).

ولكن ما يعاب على هذه الطريقة كثيرة اهم تلك العيوب ان تقدير النفقات و الإيرادات العامة للاعوام القادمة سيؤدي الى الوقوع في اخطاء كثيرة اكثر مما لو كان هذا التقدير لعام واحد، يضاف الى ذلك ان الموازنة الثلاثية التي قد تؤدي الى ضعف الرقابة البرلمانية على سياسة الحكومة المالية، لان الرقابة لا تمارس الا مرة واحدة في كل سنتين (الذقر، 1955، صفحة 68).

اما التجارب السابقة لمثل هذه الموازنات كانت جمهورية بنما اذ تعتبر الدولة الوحيدة التي تأخذ بنظام موازنة السنتين اذ طبقت هذا النظام من عام 1935 (قطيش، 2013، صفحة 71)

وقد سبق بنما الى هذا الاجراء رئيس وزراء فرنسا (غاستون نورغ) الذي حاول عام 1934، اعتماد هذا النظام في فرنسا، في محاولة منه لتعزيز دور السلطة التنفيذية، اثر الاضطرابات التي اجتاحت فرنسا في شباط من العام نفسه، و استدعت تكليفه لتشكيل الحكومة، غير ان المحاولة لقيت اعتراضات سياسية للابقاء على صلاحيات الجمعية الوطنية في الرقابة كما هي، واعتراضات اقتصادية انصبت



على صعوبة التقدير لمدة سنتين لا سيما في فترة عدم الاستقرار الاقتصادي و النفدي فسقطت المحاولة (قطيش، 2013، صفحة 72).

اما في العراق فلا يوجد تطبيق هذا النوع من الموازنات المتعددة الا ان تأخر الموازنات و المشاريع و مرحلة التشفيف الاقتصادي استدعى الوضع الى اعتماد موازنة ثلاثية لتدارك الوضع و اعداد موازنة ثلاثية تبدأ من عام 2023-2024-2025.

ومن جانبنا نؤيد الموازنا المتعددة لكن وفق شروط و ضوابط وهي تفعيل الجانب الرقابي ومنحه الاستقلالية و تفعيل دور القضاء في محاسبة المقصرين قد يؤدي ذلك الى نجاح مثل هكذا موازنات و يفضل من وجهة نظرنا اعتماد موازنة ثنائية لتلافي حالات تغير الاسعار بالامكان السيطرة فيما لو كانت موازنة ثنائية اما الثلاثية قد تكون المخاطر اكبر، كما هو معلوم ان الموازنة تحتوي على الإيرادات و النفقات وان تقدير كلما كانت الاعوام اقل يكون ملائماً من جميع النواحي السياسية و الادارية و المالية و الفنية، في حين اذا كانت المدد اكبر من ذلك فان التقدير يتضمن مخاطر وصعوبات و اخطاء في التقدير خصوصاً في الاوضاع المضطربة اقتصادياً لذلك نجد ان غالبية الدولة تلجأ الى تنظيم موازنتها لمدة سنة واحدة.

3.3. المطلب الثالث: مدى موانمة الموازنة لقانون الادارة المالية

يعتبر قانون الادارة المالية هو المنظم الاساس لإعداد الموازنات، اذ سنسرد نصوص قانون الادارة المالية الاتحادي بالقدر الذي يبين مدى شرعية الموازنة و موائمتها لقانون الموازنة الاتحادي النافذ، لذا نجد ان المادة الاولى منه نصت على تعريف الموازنة.

المادة (1/ ثانياً): "الموازنة العامة الاتحادية : خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية".

ان النص قد اشار الى "سنة مالية واحدة" بعكس ما تم اقراره في الموازنة اذ انها لثلاثة اعوام، لذا نجد ان الضرورة قد تقتضي الى تعديل النص لكي يساير بقية نصوص القانون.

كما ان القانون المذكور قد اشار الى الموازنة الثلاثية في المادة (3/أولاً): "تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداء من شهر اذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً فضلاً عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (3)



ثلاث سنوات او أكثر ويقدمه الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها ويتضمن التقرير ما يأتي: -

أ. "تنبؤات اقتصادية كلية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او أكثر وفرضياتها بما في ذلك أسعار النفط وكميات إنتاجه".

ب. "تنبؤات في شان الإيرادات والنفقات لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر في قطاع الحكومة الذي تمول نفقاته الجارية والاستثمارية مركزيا".

ج. "التوقعات المالية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر للشركات العامة".

د. "تحليل قطاع التجارة الخارجية".

هـ. "العجز المستهدف ان وجد في الموازنة العامة الاتحادية والمؤشرات المالية الأخرى لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".

و. "سقف إجمالي النفقات في الموازنة الاتحادية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".

ز. "سقف النفقات الجارية والاستثمارية لكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".

ثانيا : "تتولى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء وبالإستعانة بعدد من الخبراء من الوزارات والقطاع الخاص مناقشة التقرير المنصوص عليه في البند (أولا) من هذه المادة وترفعه الى مجلس الوزراء نهاية شهر نيسان لاقراءه ويكون أساسا لإعداد الموازنات للسنوات اللاحقة".

المادة (4/اولا) : "تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى".

ثانيا : "تبدا الموازنة السنوية من (1 / 1) وتنتهي في (12/31) من السنة ذاتها ولوزارة المالية الاتحادية إعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة (3) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنة الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب".



ثالثاً: "تعد وزارتا التخطيط والمالية الاتحاديتان خلال شهر ايار من كل سنة المبادئ التوجيهية في ضوء أهداف السياسة المالية المحددة في التقرير المعتمد طبقاً لإحكام المادة (3) من هذا القانون مع توضيح المعالم الاقتصادية الرئيسية المستندة الى خطة التنمية الوطنية والمؤشرات الواقعية للاقتصاد الكلي والإجراءات اللازمة والجدول الزمني لاعداد موازنات الحدود القصوى للنفقات الجارية والاستثمارية لكل وحدة من وحدات الإنفاق بما يتسق مع التقرير المعتمد طبقاً للمادة (3) من هذا القانون واستمارة اعداد تقديرات النفقات الجارية والمشاريع الاستثمارية المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون".

المادة (8/ اولاب): "يقدم وزير التخطيط والمالية الاتحاديان الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر اب من كل سنة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لدراسته وتقديم التوصيات الى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول من كل سنة مرفق معه ما ياتي":

اولاً: "وثيقة السياسة المالية وتتضمن ما ياتي":

ب - "تنبؤات اقتصادية كلية محدثة ومؤشرات المالية العامة والافتراضات الرئيسة للموازنة التي تغطي سنة الموازنة ضمن خطة متوسطة المدى ل (3) لثلاث سنوات او اكثر فيما يتعلق بتقديرات اسعار النفط والإنتاج وموارد تمويل الموازنة الأخرى وللمدى الملائم للأوضاع الاقتصادية والمالية السائدة في العراق".

لذا من خلال النصوص القانونية اعلاه نستنتج ان الموازنة الثلاثية هي:

أولاً: موازنة وجوبية: نصت المادة الرابعة الفقرة ثانياً من قانون الادارة المالية بأن : "... تكون السنة الاولى - من الموازنة - وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب، لذا تعتبر السنة الاولى للموازنة الثلاثية واجبة وأما بقية السنوات فهية قابلة للتعديل وفق مستجدات الوضع المالي و الاقتصادي".

ثانياً: موازنة استرشادية: موازنة استرشادية وتعتبر السنتين القادمتين هي رؤية قابلة للتطبيق او للتعديل، اي بمعنى خارطة للسنوات القادمة (صالح، 2023، صفحة يوتيوب).

اذ نصت بذلك المادة (4/ثانياً) على انه: "لمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها - الموازنة - للسنتين الثانية والثالثة... فهي قابلة للتعديل وفق مستجدات الوضع المالي و الاقتصادي".

ثالثاً: تنبؤات وتوقعات: تنبؤات بالامكان اللجوء الى الوسائل الاقتصادية البديلة لتلافي الخلل الذي يصيبها، اذ تكمن التنبؤات و الاقتراحات اقتصادية منها و متعلقة بالايادات و الشؤون المالية و العجز



و النفقات بأنواعها، وكل هذه التوقعات و التنبؤات فهي لثلاث سنوات قادمة الاولى منها واجبة التطبيق اما السنوات اللاحقة فهي معرضة للتغيير و التعديل وفقاً لمتطلبات الوضع الاقتصادي و التنمية. اذ نصت المادة (3/أولاً) : "تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداء من شهر اذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً فضلاً عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (3) ثلاث سنوات او أكثر ويقدمه الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها ويتضمن التقرير ما يأتي :-

- أ. "تنبؤات اقتصادية كلية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او أكثر وفرضياتها بما في ذلك أسعار النفط وكميات إنتاجه".
- ب. "تنبؤات في شأن الإيرادات والنفقات لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر في قطاع الحكومة الذي تمول نفقاته الجارية والاستثمارية مركزياً".
- ج. "التوقعات المالية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر للشركات العامة".
- د. "العجز المستهدف ان وجد في الموازنة العامة الاتحادية والمؤشرات المالية الأخرى لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".
- هـ. "سقف إجمالي النفقات في الموازنة الاتحادية لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".
- و. "سقف النفقات الجارية والاستثمارية لكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر".

رابعاً: موازنة متغيرة وغير ثابتة: تعتبر هذه الموازنة هي اطار عام ويحتوي على جوانب خاصة وهي السنة الاولى في حال تم اتباعها بالطرق المرسومة لها بالامكان الانتقال الى الخطوة القادمة الا وهي السنوات اللاحقة للموازنة من خلال تعديل و اضافة بعض الامور التي تتطلبها المرحلة. ان التصويت و اقرار الموازنة لا يعني ان هذا نهاية المطاف و الجمود بل تصويت على سنة مع التخطيط للسنوات القادمة، كما ان السنوات اللاحقة بحاجة الى موافقة البرلمان و التصويت عليها. المادة الرابعة الفقرة الثانية: "تكون السنة الاولى - للموازنة- وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب".



خامساً: موازنة متابعة التنفيذ: الموازنة الثلاثية تتابعية التنفيذ تبدأ وجوبية لسنة واحدة والرقابة على تنفيذها وبعد انتهاء السنة تبدأ المرحلة الثانية بتنفيذ السنة الثانية بعد القيام بالإجراءات المتعلقة بتعديل الموازنة للسنة الثانية ورفعها للتصويت عليها وقرارها من قبل البرلمان و المصادقة عليها وهكذا للسنة اللاحقة.

سادساً: موازنة لمدة اكثر من ثلاث سنوات: من خلال نصوص قانون الادارة المالية الاتحادي نجد ان هذه الموازنة ثلاثية الا انها ليست على سبيل الحصر اذ ذكر في اكثر من موضع ان يمكن ان تكون اكثر من ثلاث سنوات من خلال تردد عبارة (لمدة (3) ثلاث سنوات تالية او اكثر) وبذلك نجد ان المشرع جعل المجال اوسع امام السلطة التنفيذية من خلال التخطيط و الاعداد لسنوات قادمة على نفس الطريقة المعتمدة في الموازنة الثلاثية.

واخيراً نجد ان هذه الموانة تعتبر من افضل الموازونات بالرغم من وجود بعض الملاحظات الا انها تعتبر خطوة مهمة في العمل على النهوض بالواقع الاقتصادي و الاجتماعي وغيره، لكونه وضع اساس للمرحلة القادمة، كما ان هذه الخطوة وضعت الحكومة امام اختبار حقيقي لإثبات وجودها لكون تمت و نفذت ضمن دور انتخابية واحدة ولكي تثبت جدارتها ودورها تكون مسؤولة مسؤولية جماعية اتجاه الشعب فنجاح الموازنة نجاحهم و فشلها يعتبر فشلهم، ويرى الباحث ان هذه الموازنة سوف لا تكون الاولى بل ستسير على ذلك الموازونات القادمة على نفس التنسيق و الترتيب في اعوام قادمة ان شاء الله.

الخاتمة

ان العادة تقتضي في اعداد الخاتمة لابد من التوصل الى نتائج و اقتراحات، لذا سنقسم الخاتمة الى:

اولاً: النتائج:

1- تعتبر الموازنة الثلاثية للاعوام (2023-2024-2025) هي اول موازنة متوسطة الامد يتم اعتمادها في العراق تبعاً للظروف الاقتصادية و السياسية التي اقتضت فيه الضرورة الى اللجوء الى هذه الطريقة لغرض معالجة الاخطاء السابقة و الاحداث السياسية و الامنية التي ساهمت في عدم تنظيم و اقرار بعض الموازونات السابقة.



2- تعتبر هذه الموازنة سليمة من حيث موقفها القانوني سوى بعض المواد تقتضي الضرورة الى تعديلها لكي تلائم بقية النصوص القانونية الاخرى من قانون الادارة المالية الاتحادية لسنة 2019.

3- تعتبر الموازنة الثلاثية هي موازنة سنوية لسنة و احدة و خطة استراتيجية للاعوام اللاحقة لها بالامكان تعديل و اضافة و تغيير تبعاً للخطة المعد لها.

4- ان الموازنة الحالية لا تختلف عن سابقتها من حيث الاجراء القانوني من حيث اعدادها الا ان اعدادها لسنتين لاحقة وفق النظام الاقتصادي و المالي، و كذلك لا تختلف من حيث الاجراء الحكومي و النيابي من حيث التصويت عليها، اذ سيتم التصويت عليها في كل عام و اقرارها في كل عام.

5- تعد هذه الموازنة موازنة تتابعية التنفيذ اذ سيتم تنفيذها على مراحل عديدة منها تقتضي الضرورة الى تفعيل البرنامج الحكومي و تكثيف الرقابة الحكومية للانتقال الى المرحلة الثانية من تنفيذ الموازنة وبذلك الترابط فيما بينها يساعد على النهوض بالوضع المالي و الاقتصادي.

6- تعتبر هذه الموازنة واجبة للسنة الاولى في التطبيق و ارشادية للسنوات اللاحقة لها وتتفاوت اقتراحات للوضع الاقتصادي للسنوات المحددة لها ومرنة غير ثابتة تبعاً للوضع الاقتصادي و المالي للبلد.

7- ان اعداد الموازنة الحالية لثلاث اعوام وموعدها مع تنفيذ البرنامج الحكومي و الدورة الانتخابية من بدايتها و انتهائها يجعل السلطة التنفيذية امام اختبار اثبات وجودها و حسن ادارتها للسلطة و فشل تنفيذ الموازنة ينعكس سلباً امام جماهيرهم و مؤيديهم سواء على السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية.

8- ان هذه الموازنة لا تكون الاولى بل ستسير على ذلك الموازنات القادمة على نفس التنسيق و الترتيب في الاعوام القادمة ان شاء الله.

ثانياً: الاقتراحات:

1- تعديل نص المادة (1/ثانياً) الذي عرف الموازنة العامة و الذي اشار الى "سنة مالية واحدة" بعكس ما تم اقراره في الموازنة الثلاثية لذا نجد ان الضرورة قد اقتضت الى تعديل النص لكي يساير بقية نصوص القانون.



- 2- "الموازنة العامة الاتحادية : خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية".
- 3- اعادة النظر في القوانين الاقتصادية و المالية ذات الصلة بالموازنة من حيث سنوية الموازنة و الموازنات متوسطة و طويلة الامد وفق النظريات الاقتصادية.
- 4- اعدادات دراسات و ابحاث قانونية اقتصادية حول آلية اعداد الموازنة لأكثر من سنة و الوسائل اللجوء الى هذه الطريقة.
- 5- لنجاح هذه الموازنة الثلاثية ضرورة تكثيف الجانب الرقابي على التنفيذ من قبل الرقابة التشريعية و الرقابة التنفيذية واعداد الحسابات الختامية في مواعيدها المقررة للانتقال للمراحل الاخرى من تنفيذ الموازنة.

المصادر

- [1] ادهم عبد القادر الحاج. (2016). الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة (دراسة مقارنة). الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- [2] اسامه محمد جاسم. (2012). دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية (دراسة مقارنة). كربلاء: كلية القانون، جامعة كربلاء.
- [3] اعاد علي حمد القيسي. (بلا تاريخ). المالية العامة و التشريع المالي.
- [4] ايهاب زكي سلام. (1983). الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. عالم الكتب.
- [5] بتول حسن رداد الزبيدي. (2014). تقييم اداء الموازنة العامة في العراق للمدة (2003-2012). كلية الادارة و الاقتصاد. جامعة واسط.
- [6] بشار محيسن حسن الامارة. (2012). دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي (دراسة مقارنة). بغداد: كلية الحقوق - جامعة النهرين.
- [7] حسن عواضه. (بلا تاريخ). المالية العامة. دار الخلود.
- [8] حسن محمد القاضي. (2014). الادارة المالية العامة (المجلد 1). عمان، الاردن: الاكاديميون للنشر و التوزيع.
- [9] خطار شبلي. (1994). علوم مالية و تشريع مالي. دار المنشورات الحقوقية.



- [10] رشيد الدقر. (1955). علم المالية (المجلد 2). دمشق: المطبعة الجامعة السورية.
- [11] زكريا المرسي. (1998). مدى الرقابة القضائية على اجراءات الانتخابات للسلطات الادارية و السياسية. القاهرة: كلية الحقوق - جامعة القاهرة.
- [12] زين العابدين ناصر. (1971). علم المالية و التشريع المالي. القاهرة: دار النهضة العربية.
- [13] زينب حسن عوض الله. (2008). مبادئ المالية العامة. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- [14] سعدي ابراهيم. (1957). مبادئ الاقتصاد السياس، ميزانية الدولة.
- [15] سعدي بسيسو. (1950). موجز علم المالية العامة و التشريع المالي. العراق: مطبعة التقيض
- [16] سعيد عبود السامرائي. (بلا تاريخ). السياسة المالية في العراق. ساعدت وزارة المالية على نشره.
- [17] سليمان محمد الطماوي. (1996). القضاء الاداري. القاهرة: دار الفجر العربي.
- [18] شميم مزهر راضي الربيعي. (2014). السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة). بغداد: كلية القانون - الجامعة المستنصرية.
- [19] صفاء بلاسم ثويني الربيعي. (2017). الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان و السلطة التنفيذية. الاسكندرية: كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية.
- [20] عباس محمد نصرالله. (2015). مالية عامة و الموازنة العامة. بيروت: المنشورات زين الحقوقية الادبية.
- [21] عبد الجواد نايف. (1967). اقتصاديات المالية العامة و السياسات المالية. بغداد، العراق: مطابع التعليم.
- [22] عبد الحكيم الرفاعي. (1944-1945). علم المالية العامة. بغداد: مطبعة التفويض الاهلية.
- [23] عبد اللطيف قطيش. (2013). الادارة العامة من النظرية الى التطبيق (دراسة مقارنة).
- [24] عبير حكمت الكفارنة. (2016). المسائلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين. غزة: كلية التجارة - الجامعة الاسلامية.
- [25] فارس عبدالكريم الغرة. (2016). التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني. القدس: جامعة غزة.
- [26] فاطمة السويس. (2005). المالية العامة - موازنة - ضرائب. بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب.



- [27] فوزي عطوي. (2003). المالية العام (النظم الضريبية و موازنة الدولة). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- [28] محمد علوم محمد. (2001). الطبيعة القانونية لدين الضريبة (دراسة مقارنة). اطروحة في كلية الحقوق - جامعة النهدين.
- [29] محمد علي صالح جبران. (2018). الشفافية والافصاح في الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي دراسة تحليلية لمعرفة التزام الجمهورية اليمنية بمبادئ الشفافية المالية. مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الاقتصادية و الادارية(2).
- [30] محمد محمد عبد اللطيف. (2007). الاسس الدستورية و القوانين الميزانية. الكويت: مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.
- [31] محمد مقبل حسن البخيتي. (2009). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني(دراسة مقارنة). القاهرة: كلية الحقوق - جامعة عين شمس.
- [32] محمود سامي جمال الدين. (1998). الرقابة على اعمال الادارة في دولة الكويت (المجلد الاولي). القاهرة، مصر : دار الكتب.
- [33] مظهر محمد صالح. (2023). قانون الادارة المالية يتيح للحكومة تقديم موازنة لثلاث سنوات. يوتيوب. قناة العراقية الفضائية.
- [34] نعيم شلغوم. (العدد5 لسنة 2015). دور البرلمان في إدارة الدولة الحديثة - مقارنة نظرية لفهم واقع العمل البرلماني . الجزائر: مجلة المجلس الدستوري .
- [35] يوسف شباط. (1994-1995). المالية العامة (المجلد 2). دمشق: جامعة دمشق.