



دور قانون الموازنة العراقية في النهوض بالواقع الاقتصادي-دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء قانون الموازنة العراقي لسنة 2023

م.م وسن حميد زاطي نايف¹

¹ جامعة ساوة الأهلية – العراق

hwasan767@gmail.com

ملخص. تعتبر الموازنة العامة تقرير لبيان تتوقع السلطة التنفيذية لما تنفقه وما تحصله من مبالغ خلال فترة مالية مستقلة غالبا ما تكون سنة، وتسمى السنة المالية، وفي العراق هناك العديد من العوامل التي تؤدي الى وجود خلل في تطبيق الموازنة، ومنها حداثة النظام الاقتصادي العراقي، وكذلك معاناة العراق من الحروب التي تراكمت واستمرت اثارها لسنوات مما اثر على اقتصاد البلد بشكل كبير، وكذلك ضعف دعم القطاع الخاص والتركيز على القطاع العام في الموازنة، الامر الذي ادى الى تراجع مستويات الخدمة، كما ان اعتماد الموازنة العامة العراقية على ايرادات النفط بنسبة فوق الـ 80% يؤدي الى تشكيل عامل خطر على الاقتصاد العراقي وعلى مستوى النمو. وتساهم المنافذ الحدودية بنسبة ضئيلة في ايرادات الدولة، الامر الذي يؤدي الى تحويل البلد الى بلد مستهلك، مما يؤدي الى تباطؤ معدلات النمو.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، الاقتصاد، النهوض، السنة المالية.

Abstract. The General Budget is a statement report that the Executive expects to spend or collect from amounts during a separate financial period, often a year. and called the fiscal year, there are many factors that lead to imbalance in the application of the budget including the



modernization of the Iraqi economic system, as well as Iraq's suffering from the wars that have accumulated and continued to affect the country's economy for years. as well as weak private sector support and public sector budgetary focus, This has led to a decline in service levels, and the adoption of the Iraqi general budget on oil revenues by over 80% is a risk factor for Iraq's economy and growth. Border crossings contribute a small proportion to the State's revenues, transforming the country into a consumer country, thus slowing growth rates.

Keywords: general budget, economy, advancement, fiscal year.

المقدمة

يعتبر الميزانية العامة للدولة الأداة الرئيسية لتنفيذ سياستها الاقتصادية والمالية. فهي تحدد كيفية توليد الإيرادات وكيفية استخدامها لضمان تنظيم الإنفاق الحكومي والاستفادة الأمثل من الموارد المالية. يعتمد نظام الميزانية التقليدية (ميزانية البند) على الإنفاق دون النظر إلى النواتج الفعلية (السلع والخدمات) وتأثيراتها الناتجة، مما يؤدي إلى ضعف المساءلة عن الفعالية في التنفيذ وعدم منح المديرين المرونة والسلطة الكافية للاستفادة من قدراتهم وإمكانياتهم في التطوير والتحديث. وهذا يجعلها تستخدم كأداة إنفاق بدلاً من أداة إدارة. ومواجهة هذه التحديات، لم يعد الأسلوب التقليدي لإعداد الميزانية متوافقاً مع وظائف الميزانية الحديثة أو أهداف التخطيط، مما أدى إلى تحول العديد من الدول من هذا الأسلوب من ميزانية البند إلى ميزانية مستندة إلى الأداء، مع الولايات المتحدة في المقدمة.

والميزانية هي سجل لما تتوقع السلطة التنفيذية إنفاقه وتحصيله في غضون فترة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة وتعكس برنامج عمل الحكومة في المستقبل على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فإذا ما قررت الحكومة في دولة ما مثلاً زيادة الاعتمادات المخصصة للدفاع في الميزانية، فإن ذلك يعكس سياسة حكومية إزاء ما قد تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية. وإذا ما تقلصت النفقات التي ترصدها الحكومة في الميزانية لصالح المشروعات القومية التي تقوم بها، فإن ذلك يعكس سياسة اقتصادية معينة تنتوي الحكومة إتباعها في الفترة المستقبلية، وهي الانسحاب تدريجياً من النشاط الاقتصادي وتركه لمجال المبادرات الخاصة وزيادة الاعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية.



وتقوم التشريعات العراقية الخاصة بتنظيم الموازنة المالية السنوية استنادا الى الصلاحية الدستورية التي منحها الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 الى البرلمان العراقي، والذي يقوم بدوره بالموافقة على قانون الموازنة المقدم بناءا تخطيط من وزارة المالية، وجدير بالذكر أنه الموازنة العامة بالعراق تعتمد في إيراداتها على نسبة أكثر من 88% على النفط، وفي الوقت الذي حدثت فيه الأزمات المالية بدء سعر النفط في التراجع مما ولد عجز في الموازنة العامة للدولة، رافق ذلك الوضع الذي يمر به العراق من ظروف استثنائية غير طبيعية تمثلت بمرحلة غزو العراق عام 2003، والفترة التي تلتها من عمليات الحرب على الارهاب، مما تطلب اموالاً كبيرة للإنفاق على هذه الحرب من جهة، والدمار الذي لحق أثناء وبعد الحرب من تدمير للبنى التحتية لأغلب مناطق العراق من جهة اخرى، كل تلك الأمور تحتاج إلى اموالاً كثيرة، بالإضافة إلى التأخير في اقرار الموازنة إلى الأشهر الاولى للسنة الجديدة مما يسبب تأخر في انجاز المشاريع من جانب، ومن جانب اخر معالجة المشاكل التي تواجه النظام المحاسبي الحكومي الذي يعتمد على الأساس النقدي من خلال استخدام أساس الاستحقاق معه، ويرجع في ذلك كله إلى اوجه القصور التي تعاني منها الموازنة الحالية للدولة المتمثلة في موازنة البنود، وتأتي هذه الدراسة لبيان دور الموازنة العراقية في النهوض بالواقع الاقتصادي فيه، ولا سيما بعد الانفتاح الاقتصادي الذي شهده العراق.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في اهمية الموضوع بحد ذاته، ولا سيما وان العراق يشهد انفتاحا اقتصاديا على جميع الدول، في ظل وجود نظام سياسي ديمقراطي، واقتصاد قوي يدعم القطاع العام، مع وجود دعم ضعيف للقطاع الخاص، الامر الذي يؤدي الى ضرورة وجود توازن بين دعم هذين القطاعين من اجل النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي وتقليل نسبة العاطلين عن العمل، وزيادة تشغيل الأيدي العاملة وفي نفس الوقت تقليل العمالة الاجانب الى مستوى اقل مما هو عليه الان، لذا لا بد من نظام قانوني محكم يحكم تنظيم الموازنة بما يلائم متطلبات الواقع الاقتصادي في العراق.

مشكلة البحث: تكمن اشكالية البحث في إن قانون الموازنة النافذ لسنة 2023 يشهد انخفاض الدعم الحكومي للقطاع الخاص، الناتج عن انخفاض المخصصات المالية السنوية له في قانون الموازنة العراقي، مما ينتج عنه تردي الواقع الاقتصادي بسبب زيادة العاطلين عن العمل، ولجوء الشركات الاستثمارية الى التعاقد مع العمال الاجانب، الامر الذي يؤدي الى تاطى النمو الاقتصادي في العراق،



لذا فإن حل هذه الاشكالية تكمن في معرفة الاجابة عن سؤال البحث الذي يمكن صياغته بالشكل الاتي:
ما دور الموازنة العراقية في النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي؟

أهداف البحث: يهدف هذا البحث الى دراسة ماهية الموازنة العامة من حيث بيان تعريفها وأهميتها وطبيعتها القانونية، ومن ثم دراسة كيفية اعتماد الموازنة العامة للدولة، وكذلك يهدف هذا البحث تسليط الضوء على تحليل واقع الاقتصاد العراقي من اجل معرفة متطلباته، ومن ثم تطبيق قانون الموازنة العامة النافذ على هذا الواقع لدراسة مدى كفاية هذا القانون في تلبية احتياجات الواقع الاقتصادية من اجل المساهمة في زيادة معدل نموه.

منهجية البحث: من اجل الاحاطة بموضوع البحث وتحقيق غاياتها، تم اتباع المنهج التحليلي، لتحليل النصوص القانونية الخاصة بقانون الموازنة والدستور العراقي النافذ لسنة 2005، والتشريعات الاخرى ذات الصلة، وكذلك تم اتباع المنهج التطبيقي، لتطبيق قانون الموازنة على واقع العراق مع دراسة نماذج لذلك.

هيكلية البحث: لغرض دراسة دور قانون الموازنة العراقية في النهوض بالواقع الاقتصادي-دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء قانون الموازنة العراقي لسنة 2023 تم تقسيمه الى بحثين، نتناول في المحث الاول مفهوم الموازنة، وذلك في مطلبين نبين في المطلب الاول تعريفها وأهميتها، وفي المطلب الثاني نبين الطبيعة القانونية له، اما المبحث الثاني فننتاول فيه كيفية اعتماد الموازنة ودورها في النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي، وذلك في مطلبين ايضا، اذ نخصص المطلب الاول لدراسة كيفية اعتماد الموازنة العامة، اما المطلب الثاني فنبين فيه دور قانون الموازنة العراقية العامة في الارتقاء بالواقع الاقتصادي، ثم نختم الدراسة بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي نتوصل اليها من خلال هذه الدراسة. وتم تقسيمه على النحو التالي:-

المبحث الاول: مفهوم الموازنة العامة للدولة وطبيعتها

المطلب الاول: مفهوم الموازنة العامة العامة

الفرع الاول: مفهوم الموازنة العامة

الفرع الثاني: طبيعة الموازنة العامة

المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة



المبحث الثاني: إعتامد الموازنة العامة في العراق ودورها في النهوض بالواقع الاقتصادي
المطلب الاول: إعتامد الموازنة العامة في العراق
المطلب الثاني: دور الموازنة في الارتقاء بالاقتصاد العراقي
الخاتمة
النتائج
التوصيات

1. المبحث الاول: مفهوم الموازنة العامة للدولة وطبيعتها

لكي تضطلع الدولة بدورها المالي تجاه المجتمع فإنها تقوم بعمل نوعين من التقديرات المالية المتوقعة يتعلق أولها بالنفقات المتوقعة للدولة، ويختص ثانيهما بالإيرادات المتوقع تحصيلها، وذلك كله عن سنة قادمة وهذين النوعين من التقديرات المتوقعة عن سنة مقبلة يتم إفراغهما في صورة جداول تظهر التقابل بين جانبي النفقات والإيرادات، ثم تقوم الحكومة بعرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها واعتمادها، وإذا تم ذلك فإننا نكون أمام يسمى بالموازنة العامة للدولة، ولاشك أن الإدارة الرشيدة للموازنة هي تلك الإدارة التي تترجم الموارد المالية إلى أهداف أو أغراض إنسانية، وللوقوف على ماهية الموازنة العامة للدولة، نعرض في هذا المبحث مفهوم الموازنة العامة وطبيعته القانونية وذلك في مطلبين وكما يلي:-

1.1. المطلب الاول: مفهوم الموازنة العامة العامة

لقد ارتبط انبثاق الموازنة بمفهومها العلمي المعاصر بظهور بلدان قامت فيها دولة موحدة، وفي المقدمة إنجلترا التي كانت أول دولة تحقق فيها فصل السلطات بمفهومها المعاصر. ثم انتقلت بعد ذلك إلى فرنسا التي بنت عليها أسس علمية واضحة، ومنذ ذلك الحين انتقلت الفكرة من إنجلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى، وهذا لا يعني أن الحضارات القديمة لم تعرف نوعاً من تنظيم النفقات والإيرادات. ولكن مبدأ الموازنة، كوسيلة للتوازن بين الإيرادات والنفقات العامة وكأداة للرقابة على إقرار وتنفيذ هذين الجانبين من الموازنة لم يظهر للوجود ويتوطد على أسس علمية واضحة إلا منذ زمن حديث نسبياً، لذا لا بد من إيراد تعريفه وطبيعته القانونية، وذلك في فرعين وكما يلي:-

1.1.1. الفرع الاول: تعريف الموازنة العامة



تعددت التعريفات التي وضعها الكتاب للموازنة العامة للدولة، فمنهم من عرفها بأنها تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة. (لطفي، 1986: 254)

ومنهم من عرفها بأنه برنامج عمل مالي يتخذ شكل وثيقة توافق عليها الهيئة التشريعية ويتضمن تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة للسنة المقبلة. وهي الوسيلة الأساسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية (القاضي، 1980: 261).

بينما يعرفه البعض الآخر ذلك كوثيقة مالية وقانونية وسياسية تمثل الإنفاق العام والإيرادات لفترة مستقبلية، وتمثل بشكل رقمي الأنشطة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. (عبد الواحد، 1996: 12)

ومن هذه التعاريف يمكن القول بأن التعريف القانوني للموازنة كاد أن يكون متقارباً لدى كافة الفقهاء، ولم يواجه المشرع عناء كبيراً في وضع تعريف للموازنة، حيث كان يكفي أن يتضمن التعريف الذي يتبناه الصفات الثلاث الرئيسية التي كانت تطبع الموازنة طوال ذلك العصر من الناحيتين النظرية والواقعية (الصفة الرقابية والصفة التقديرية والصفة الدورية). (الطنطاوي الباز و عبد السلام، 2009: 258)

كما ورد لها تعريفات اخرى ومنها ان الموازنة هي الصيغة القانونية التي بموجبها تقدر وتجاز الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، وأن هذا التعريف لا يختلف كثيراً عما هو موجود في القوانين المالية في معظم الدول، فعلى سبيل المثال، القانون الأمريكي يحدد الميزانية كوثيقة قانونية تقدر جميع النفقات والإيرادات للسنة التالية وفقاً للقوانين ومبادئ الضرائب القائمة. ويحدد القانون البلجيكي الميزانية كسجل مفصل لإجمالي الإيرادات والنفقات العامة للسنة المالية. ويحدد القانون العراقي الميزانية كخطة مالية تحدد البرامج والمشاريع المقصودة للدولة للسنة، بما في ذلك الجداول المفصلة لتخصيص الإيرادات وتقديرات النفقات لكل من الجوانب الحالية ورأس المال لسنة مالية واحدة كما هو محدد في قانون الميزانية العامة الاتحادية. (الوقائع العراقية، 2019)

نستنتج مما سبق، ان الموازنة العامة هو تقرير يعد لبيان بما تتوقع السلطة التنفيذية ان تنفقه او ان تحصله من مبالغ خلال فترة مالية مستقلة غالباً ما تكون سنة، وتسمى السنة المالية.

1.1.1. الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة



ظهرت عدة آراء حول الطبيعة القانونية للموازنة ومنها :-

أولاً: الموازنة عمل إداري

إذا أردنا أن نقف على طبيعة التكييف القانوني للموازنة العامة للدونة فعلينا أن نفرق بين الموازنة نفسها وبين القانون الذي يصدر بعد مناقشتها في البرلمان وإجازتها، ويسمى هذا القانون قانون ربط الموازنة، فإذا نظرنا إلى الموازنة العامة في ذاتها فهي عمل إداري أعدته السلطة الإدارية بما لها من اختصاصات وصلاحيات، وأما قانون ربط الموازنة فموضوعه ليس بقانون حيث لا ينطوي على قاعدة عامة جديدة، حيث لا يمنح الحكومة أى سلطة أو حق لم يكن مكفولاً لها من قبل، وكل ما هنالك هو أن المشرع اشترط عليها - لممارسة حقوقها المكفولة بقوانين سابقة على قانون ربط الموازنة، أن تحصل على إجازة دورية سنوية، ومسألة الإجازة هذه هي نتاج أسباب سياسية ودستورية. (العربي، بلا ت.: 13)

إن هذه الإجازة هي أيضاً عمل إداري وليس تشريعي بدليل أن هذه الإجازة مقيدة بعدة قيود لعل من أهمها: (عبد الحميد، 2010: 69)

أ- أن تصدر الإجازة في حدود القوانين السارية، فإذا انطوى مشروع الموازنة على بند للإيرادات أو المصروفات دون أن يكون له سند من قانون سابق فلا تجوز الموافقة على هذا البند داخل البرلمان. وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب.

ب- أن البرلمان لا يملك التعديل في مشروع الموازنة، وكل ما عليه هو قبول المشروع أو رفضه. وأما إذا نظرنا إلى قانون ربط الموازنة من حيث الشكل فهو قانون شكلي، ويترتب على ذلك أن عدم إدراج أى دين على الدولة في الموازنة لا يسلب الدائن حقه، وهي نتيجة لا تستقيم إلا إذا كنا بصدد عمل إداري وليس قانون، ونخلص مما سبق إلى أن الموازنة العامة في ذاتها عمل إداري شكلا وموضوعا، وأما قانون ربط الموازنة فهو قانون شكلا لا موضوعاً.

ثانياً: الموازنة هو القانون

هناك رأي قائل بأن الموازنة هو قانون، وهو ما ذهب إليه الفقيه الإيطالي (فيتا جليانو) والأستاذ الفرنسي (كاريه دى مابرج)، حيث يرى هايل أن صدور الموازنة في شكل قانون كاف لتحويل طبيعتها أيضاً إلى قانون، وأما (فيتا جليانو) فيرى أن قانون الموازنة ينشئ لأفراد الحكومة حقا في أن يريدوا وأن يعملوا باسم الدولة ولحسابها ويرد البعض على هذا الرأي بأن أفراد الحكومة يستمدون حقهم هنا بموجب قوانين الاختصاص الأساسية السابقة على الموازنة وليس من قانون الموازنة ذاته، وأما (كاريه



دى مابرج) فهو يرى أن الموازنة بشقيها هي قانون بكل ما تحمله الكلمة من معنى، وأن التمييز بين القانون من حيث الموضوع والقانون من حيث الشكل تفرقة باطلة، لأن القانون كما ينصرف إلى تنظيم الشؤون العامة فإنه ينصرف أيضاً إلى تنظيم مسألة فردية خاصة، ومن هنا يصبح اشتراط القانون على قاعدة عامة مجردة اشتراطاً بإطلا. (الحجازي، 2021: 221)

ثالثاً: أن الموازنة في أحد جوانبها عمل إداري وفي جانب آخرى قانون

يتزعم هذا الرأي الفقيه (نجيه)، وهو يرى أن موازنة النفقات عمل إداري، وأن موازنة الإيرادات قد تكون عملاً إدارياً كما هو الشأن في الضرائب التي لا تحتاج إلى اعتماد سنوي وإنما تصدر بها قوانين خاصة بها وتظل سارية المفعول. (بشور، 1988: 269)

رابعاً: أن الموازنة ليست بقانون

يتزعم هذا الرأي الفقيه (جيز) وجمهور الفقهاء في فرنسا وألمانيا وإيطاليا، وهم يرون أن الموازنة العامة ليست قانوناً لا في نفقاتها ولا في إيراداتها، غير أنه لاهميتها حرص المشرع على إصدارها بقانون. (بدير وآخرون، 2012: 111)

ونحن نتفق مع الرأي الأول الذي يقر بأن الموازنة هو عمل إداري لكن نظراً لاهميتها فقد تم تنظيمها بقانون.

وبتطبيق ماسبق على قانون الموازنة العامة في العراق، فإن الخوض في غمار قوانين الموازنة الاتحادية لا سيما في السنوات الأخيرة يجد أنها تتطوي على مجموعتين من النصوص والقواعد هي:

أ- النصوص القانونية المتعلقة بالمفهوم الفني والموضوعي للموازنة ويقع تحت ظل هذه النصوص المواد المتعلقة بتقديرات النفقة العامة والإيرادات العامة ومقدار العجز أو الفائض والمناقلة بين النفقات وصلاحيات رئيس الحكومة الوزراء والمحافظين وغيرهم من مسؤولي هيئات الدولة المختلفة في مجال الصرف واليه توزيع النفقات والإيرادات بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان والمحافظات وغير ذلك من أحكام لا تخرج عن المفهوم الموضوعي والفني للموازنة العامة (الحجازي، 2021: 224).

ب- النصوص التي لا تتعلق بالقواعد الموضوعية للموازنة العامة ومن بينها النصوص المتعلقة بالضرائب والرسوم أو ما هو في حكمها وهي تكون على صيغتين في غالب الأحيان أما نصوص معدلة لقوانين مالية سارية المفعول مثال ذلك ما تضمنته موازنة ٢٠٠٨ و ٢٠١٢ و ٢٠١٣ و ٢٠١٦ من أحكام تتعلق بزيادة السماحات الضريبية المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل



النافذ لسنة ١٩٨٢ او ما تضمنته قوانين الموازنة المتعاقبة من نص يفيد باعفاء البضائع والسلع الممنوحة للدولة والقطاع العام من الضرائب والرسوم أو قد تكون تلك النصوص منطوية على فرض ضرائب أو رسوم جديدة مثلما تضمنه قانون موازنة ٢٠١٦ من فرض ضريبة المبيعات على كارتات الموبايل والانترنت وتذاكر السفر وبيع السكاكر والمشروبات الكحولية والسيارات أو فرض استقطاع مالي لما يعرف بالحشد الشعبي والنازحين على رواتب الموظفين والمتقاعدين والتي هي ضريبة دخل وان لم يسمها المشرع بذلك الاسم. (المعارك و شفيق، 2003: 15)

ان ذلك سترك اثرا على صعيد تطبيق التشريعات الضريبية والمالية بشكل عام وهو ما تحقق فعلا عندما نص قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٢٠) منه على مضاعفة السماحات الضريبية التي انطوى عليها قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة ١٩٨٢ النافذ، اذ ادى ذلك الى اختلاط الامور على الادارة الضريبية في العراق بحيث استمرت بتطبيق احكام النصوص الواردة في قانون الموازنة المذكور في السنوات من ٢٠١١-٢٠٠٩ وبالتاكيد ان الاستمرار بمضاعفة السماحات الضريبية يؤدي الى تقليل حجم الدخل الخاضع للضريبة وهو ما يعني انخفاض حجم الديون الضريبية المستحقة للدولة. وصار الخلاف هل ان ما سارت عليه الادارة، فهذه المجموعة من النصوص لا تتعلق بالمفهوم الفني والموضوعي للموازنة العامة ولكن تلجا الحكومة الى ادراجها في قانون الموازنة العامة هو لاستغلال سرعة حسمها بدون ان تواجه بمناقشات مستفيضة من اعضاء البرلمان، كما انه لا يتم التركيز عليها من قبل الراي العام فلا يواجهها بردات فعل ضاغطة تحول دون تشريعها. (ناجي، 2017: 127)

1.2. المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة

تهدف هذه المبادئ العامة، التي ظهرت مع ظهور الفكر التقليدي للمالية العامة، إلى تسهيل مهمة السلطات العامة في التعرف بوضوح ودقة على مختلف أوجه الإنفاق العام، ومصادر الإيرادات العامة. كما أنها توفر للهيئات الرقابية، الوسائل الفعالة في الرقابة على تنفيذ الموازنة، وبالرغم من التطورات التي حصلت في الموازنة خلال السنين الماضية فإن أهمية هذه المبادئ ما زالت واضحة وكبيرة، وأغلب الدول ما زالت تنقيد بعناصرها الأساسية (عبد الحميد، 2010: 14). وهذا يستدعي منا دراسة هذه المبادئ مراعين بالطبع التطورات التي حصلت بشأن الكثير من مفاهيمها وتطبيقاتها، وسنبين في هذا المطلب مبادئ الموازنة العامة وذلك في اربع فروع وكما يلي:-

1.2.1. الفرع الأول: مبدأ وحدة الموازنة



إن مبدأ وحدة الموازنة ينطوي على مدلولين : مدلول مادي ، ويتطلب أن تحتوي الموازنة على جميع العمليات المالية للدولة، أي مجموع الإيرادات والنفقات، ومدلول شكلي، وبموجبه يجب أن تجمع الإيرادات والنفقات كافة في وثيقة واحدة شاملة. (بشور، 1988: 99)

فمن الناحية المادية، يمكن أن تظهر موازنة الدولة في عدة وثائق، ولكن المهم أن تعرض جميعها على السلطة التشريعية، حتى ولو قدمت في جداول متعددة . بل إن البعض، لا يجد في تقديم هذه الوثائق أو الجداول إلى السلطة التشريعية على عدة دفعات لإقرارها خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة . فالمهم هو استخدام هذه السلطة حقها في مراقبة النفقات والإيرادات، أما من الناحية الشكلية، فإن تطبيق مبدأ وحدة الميزانية يتطلب أن تدرج كل إيرادات الدولة ومصروفاتها في وثيقة واحدة شاملة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها ، والغرض من ذلك هو عرض الموازنة في أبسط وأوضح صورة حتى يمكن أن تعكس بدقة الوضع المالي للدولة، ويسهل عملية الرقابة (لطفي، 1986: 107).

والجدير بالذكر ان قانون الادارة المالية رقم(6) لسنة 2019 في العراق قد تناول مضمون قاعدة العمومية في الفقرة (5) من القسم (4) التي اكدت على انه ينبغي ان تحدد كل مصادر الايرادات بدقة في الموازنة العامة كما يجب ان تبين كل نفقات السنة المالية(قانون الادارة المالية رقم(6)، 2019: 4/4).

1.2.2. الفرع الثاني: مبدأ السنوية

إن هذا المبدأ يتطلب ان يتم وضع يقضي الموازنة لمدة سنة واحدة . والسنوية تعني أن تصديق ممثلي الأمة ينتهي مفعوله على الأقل بالنسبة للنفقات، بانتهاء السنة، ويكون على السلطة التنفيذية عندئذ أن تعود إلى السلطة التنظيمية من جديد لتطلب إقرار موازنة السنة التالية، وهكذا (الكرخي، 2015: 118).

وقد حددت أغلب الدول فترة المصادقة بسنة نظراً إلى أن غالبية الحسابات العامة والخاصة تتحدد بسنة ، ومنها حسابات الدخل الوطني ونظراً للأثر المتبادل بين موازنة الدولة وكافة أوجه النشاط الاقتصادي في البلاد وخارجها ، ثم يصعب من الناحية المالية، إعداد موازنة لمدة تتجاوز السنة، لأن ذلك يجعل التقديرات بعيدة عن الواقع، كما أن هذا المبدأ يسهل عملية الرقابة الفعالة، ويحقق فكرة الرقابة الدورية على الأموال العامة من قبل السلطات العليا وممثلي الأمة. (جمال، 2001: 216)

والجدير بالإشارة إليه ان التشريع المالي في العراق يأخذ بهذه الطريقة وهذا ما يمكن الاستدلال عليه من خلال قوانين الموازنات العامة المتعاقبة التي تشير ثانياً نصوصها الى هذا الأمر ومنها مثلاً



قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2010 والذي نص في المادة (7) منه على (تستخدم الاعتمادات المصادق عليها في هذا القانون لغاية 31 / كانون الأول من السنة المالية 2010 وتقيّد الإيرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية / 2010 إيرادا للموازنة العامة الاتحادية للسنة التالية لها). (قانون الموازنة العامة الاتحادية، 2010: 7)

1.2.3. الفرع الثالث: مبدأ عمومية الموازنة

يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات كما أن كثيرا من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة ولهذا توجد طريقتان لإدراج الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة: الطريقة الأولى وتسمى بطريقة الناتج الصافي، ومؤداها إجراء مقاصة بين إيرادات كـ وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات، والطريقة الثانية، وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة، وفحواها أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء أي مقاصة بينهما. والطريقة الثانية، وهي المتبعة كمبدأ، أي مبدأ العمومية والشمول، وذلك لاعتبارات معينة بعضها سياسي والآخر مالي أما الاعتبارات السياسية، فتهتم في منح الوقت الكافي أو الفرصة للسلطة المختصة بتشريع القوانين (السلطة التشريعية) أو البرلمان أو مجلس النواب، لفرض الرقابة على كيفية تنظيم الإدارة الحكومية فيما يتعلق بالتفاقيات الخاصة لتسييره. لأن إتباع طريقة الناتج الصافي يحجب عن السلطة المذكورة كل ما يتعلق بتفاصيل نفقات الهيئات والمؤسسات العامة ولا يظهر سوى رصيد هذه المؤسسات والهيئات في الميزانية دائنا كان هذا الرصيد أو مدينا أما الاعتبارات المالية، فتتمثل في محاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي، حيث إن إتباع طريقة الناتج الصافي أو الميزانية الصافية من شأنها أن تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تربو على نفقاته أن يسرف في هذه النفقات بدون مقتضى، اعتماداً على أنه لن يظهر في ميزانيته إلا فائض الإيرادات (الكرخي، 2015: 74).

ويراد بها ألا يخصص إيراد معين من وجوه الأيراء للانفاق على وجه معين من وقد نظم قانون الإدارة المالية في العراق هذه القاعدة في القسم (1) منه بقوله يستلزم مبدأ الوحدة ان تكون كل الموارد الحكومية موجهة الى وعاء مشترك التخصيص وتستعمل للانفاق العام وفقاً لأولويات الحكومة (قانون الإدارة المالية رقم (6)، 2019). ومن الناحية السياسية فان هذه القاعدة لا تمكن الحكومة من الحصول على موافقة يسيرة من البرلمان على فرض بعض الضرائب على اساس تخصيص حصيلتها لوجوه معينة



من الانفاق . اما من الناحية المالية فان تخصيص حصيلة وجه معين من الإيرادات لنفقات مرفق بذاته يجعله يميل الى الاسراف اذا كانت هذه الحصيلة تزيد عن حاجاته.

1.2.4. الفرع الرابع: مبدأ توازن الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة متوازنة إذا تساوت كفة الإيرادات مع كفة النفقات، أما إذا زادت الإيرادات على النفقات فحققت الموازنة عائداً، أو زادت النفقات على الإيرادات فحققت الموازنة عجزاً، فعندئذ نكون أمام حالة عدم توازن في الموازنة العامة للدولة. وإن كان العرف المالي قد جرى على قصر حالة عدم التوازن على حالة العجز فقط، فهي الحالة التي تعبر عن وجود اضطراب اقتصادي ومالي، حيث ينتج العجز عن وجود هبوط اقتصادي أو زيادة في أعباء الدولة. (لطفي، 1986: 109)

وقد ذكرت عدة مبررات نظرية لهذا المبدأ، فقيل بالأخص أن التخصيص مصدر للتبذير، حيث تسعى المصالح الحكومية التي يخصص لها إيرادات ضريبية معينة إلى إنفاق هذا المصدر بكامله، إذا وجدت بأن الضريبة أكثر من النفقات المتوقعة، الأصول العلمية للموازنة وتكيفها مع الواقع حتى وإن لم تكن حاجتها الحقيقية تستوجب ذلك. كما ذكر بأن التخصيص يمس حدود التضامن الوطني الذي تعبر عنه الموازنة، لأنه إذا ما خصصت إيرادات ضريبية معينة لنفقات معينة، فإن كل مواطن سوف لا يرغب في أن يدفع إلا الضرائب المخصصة للنفقات التي يستفيد هو منها . فعلى سبيل المثال، سوف نلاحظ بأن أصحاب وسائل النقل ربما يتحملون دفع الضرائب المخصصة لفتح وتوسيع الطرق البرية، بينما سوف يمتعضون من دفع الضرائب التي تخصص لتحسين النقل بالسكك الحديدية (عطية، 2012: 98).

2. المبحث الثاني: اعتماد الموازنة العامة في العراق ودورها في النهوض بالواقع الاقتصادي

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة ميزانية عامة تلتزم الحكومة بتنفيذها ما لم توافق عليها السلطة المختصة وفقاً للنظام السياسي لكل دولة. والسبب الرئيسي لذلك هو أن الميزانية العامة تمثل التدفقات المالية التي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الفئات والجماعات والأفراد. أي السند التشريعي لمشروع الميزانية إلى حين نفاذه، والسلطة المختصة لاعتماد الميزانية هي المجلس التشريعي أو البرلمان، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو التالي:-

2.1. المطلب الأول: اعتماد الموازنة العامة في العراق



إن السلطة المختصة باعتماد وإجازة الميزانية هي السلطة التشريعية فهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقاً للقاعدة المشهورة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ)، وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب، وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. إذ من الواضح أن هذا الحق، أي الحق في فرض الضرائب، يغدو قليل القيمة إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات. وهذا أمر بدهي إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستتأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

وتمر اعتماد الموازنة عدة مراحل وهي:-(المهاني، 2008: 99)

أ. مرحلة المناقشة العامة: يقدم مقترح او مشروع قانون الميزانية للمناقشة العامة في البرلمان.

غالبًا ما يركز هذا النقاش على عموميات الميزانية العامة وغاياتها وارتباطاتها وسعيها لتحقيق الاهداف الوطنية حسب وجهة النظر القانونية لأعضاء البرلمان.

ب. مرحلة المناقشة التفصيلية: تقوم بمرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة لجنة متخصصة من مجلس النواب تسمى «المستشارين خارج المجلس». وتناقش اللجنة مشروع الميزانية بجوانبه التفصيلية ثم تقدم تقريرها إلى المجلس.

ج. مرحلة المناقشة الختامية: يناقش البرلمان في هذه المرحلة تقرير اللجنة بصورة مشتركة ثم يصوت على الميزانية العامة من جانب أبوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين النافذة.

وبطبيعة الحال، تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في دراستها لمشروع الميزانية العامة على مجموعة متنوعة من الاعتبارات: المعرفة الكافية بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة، فضلا عن توافر المعلومات المالية والاقتصادية وتوافرها للمجلس في الوقت المناسب ومدى نضج المؤسسات السياسية والاقتصادية والنقابية. إذ كلما كانت هذه المؤسسات متقدمة فانها تتوافر للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد وإقرار البرامج الاقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة، وكان تأثير السلطة التنفيذية أقوى (الداودي، 2006: 65).

ومن الجدير بالإشارة ان العراق سار على ذات القاعدة باسناد مهمة اعداد الموازنة العامة الى السلطة التنفيذية وهذا ما بينه قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ الذي فصل في آلية هذا الاعداد ومراحله والتي تتمثل بقيام وزير المالية في شهر ايار من كل عام باعداد تقرير يبين فيه اولويات السياسة المالية



للحكومة في السنة القادمة ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ويرفق بهذا التقرير الحساب الختامي للسنة السابقة والمستجدات التي تمثلت في ميزانية السنة الجارية. وبعد ذلك يقوم وزير المالية في شهر حزيران وبالتشاور مع وزير التخطيط بتعميم لوائح داخلية على جميع الدوائر والمؤسسات الحكومية والتي تتولى عمليات الانفاق سواء في المركز ام الاقاليم ام المحافظات تتضمن اشعارها باعداد موازنتها الخاصة منظمته تقدير نفقاتها واحتياجها والايادات التي تتوقع الحصول عليها وعلى وفق اولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء وتقدمها الى وزير المالية لتجري عملية مناقشة مفرداتها وببندها ثم بعد ذلك يقوم الاخير بعملية جمع هذه الموازنات وتنظيمها و تنسيقها بشكل مواد وجداول في مشروع موازنة موحد ليرفعه الى مجلس الوزراء في شهر ايلول بغية مناقشته والموافقة عليه (ناجي، 2017: 232).

وفي العراق كحال بقية الدول انيطت المصادقة على مشروع قانون الموازنة بالسلطة التشريعية وهذا ما نص عليه الدستور النافذ لسنة 2005 وقانون الادارة المالية لسنة 2004 حيث نص الدستور في المادة (62) الفقرة (أولاً) على (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقراءه اما قانون الادارة المالية فانه بين في أكثر من موضع على قيام وزير المالية بعرض مشروع الموازنة العامة الموافق عليه من قبل مجلس الوزراء على السلطة التشريعية للمصادقة عليه وان كان هذ القانون قد اورد تواريخ مختلفة لاوقات هذا العرض ففي حين بين في القسم (4) الفقرة (2) بانه يقر مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ويقدم من قبل وزير المالية الى السلطة التشريعية في (10 / تشرين الثاني للموافقة عليه عاد في القسم (6) الفقرة (7) ليؤكد على قيام وزير المالية بتقديمه للسلطة المذكورة في (10/ تشرين الأول). (المهاني و سلوم، 2008: 12)

ويقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي بتعميم لوائح داخلية واهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لغرض اعداد ميزانيتها أستناداً الى أولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء، وهذا يعني أن وحدات الانفاق يجب ان لا تتجاوز الحدود العامة التي يضعها وزير المالية في لوائح تعمم على تلك الوحدات . وان تقدير النفقات والايادات وسبل الانفاق والتحصيل التي تضعها دوائر الدولة يجب ان تكون متفقة مع اهداف السياسة المالية التي تضعها الحكومة وتنص عليها تعليمات وزارة المالية ولوزير المالية صلاحية حصرية (غير مخولة لغيره) في تخصيص الاموال لكل وزارة أو هيئة غير مرتبطة بوزارة بالنسبة لبند الانفاق غير التحديدية، كما ان لوزير المالية صلاحية تحديد فقرات الانفاق ايضاً وليس المبالغ التقديرية، وهذا يعني أن بإمكان وزير المالية تقليص بنود



الانفاق، خاصة تلك التي تتمتع الادارة ازاءها بسلطة تقديرية، أو التي يمكن احتسابها على أكثر من نوع أو مادة من المواد التي يبوب الانفاق بموجبها . فلو ان وزارة أو هيئة قد وضعت في موازنتها التقديرية بنداً بقصد تخصيص مبلغ لتعيين موظفين مؤقتين عن طريق التعاقد معهم ، فلوزير المالية ان لايقر ذلك البند بكامله، وعند اعتراض وزارة أو هيئة على ما خصصه لها وزير المالية من أموال أو ما وضعه لبنود انفاقها من حدود. (الحويش و لعمار، 2012: 18)

ونستنتج مما سبق ان عملية مناقشة الموازنة العامة تبدأ اولاً بمناقشة بنود النفقات العامة المقدمة من وزارة المالية، ثم بعد ذلك تناقش بنود الإيرادات العامة المقدمة من وزارة المالية أيضاً، لكي لا يتحدد اعضاء مجلس النواب بما متاح للدولة من إيرادات على حساب الحاجات العامة التي تغذيها النفقات العامة ولهذا ربما اضحى من الطبيعي ان تتطوي الموازنة على عجز مالي طالما ان الامر تحتمه الضرورة.

2.2. المطلب الثاني: دور الموازنة في الارتقاء بالاقتصاد العراقي

قبل الخوض في تحليل واقع الموازنة العامة في العراق من خلال المؤشرات والدلائل الرقمية، لابد ابتداءً من مدخل يتعلق بطبيعة الاقتصاد العراقي وسيروته، إذ من غير المنطقي عزل مسار الموازنة العامة عن حركة الاقتصاد ككل. فالنفت الذي يمثل عصب الاقتصاد العراقي، بعد ثروة وطنية سيادية، وتمثل عملية استخراجها وتصديره تسييلاً لهذه الثروة، أي تحويل جزء منها إلى عملة أجنبية. وإذا ما تم تعريف التنمية بوصفها مقياساً لنمو الثروة الوطنية بمجموعها سوف يواجه المجتمع بعامة ونخبته السياسية بخاصة تحدياً كبيراً لأن ذلك يعني ببساطة يعني وجوب تكوين ثروة مادية إضافية على سطح الأرض تعادل في أقل تقدير قيمة الجزء المسيل من الثروة النفطية، لكن النظرة السائدة في العراق وكذلك في العديد من البلدان النفطية، لا تسير على خطى هذا المبدأ، إذ أن المحاسبة الاقتصادية في العراق تنتظر إلى المورد المالي من النفط الخام بوصفه قيمة مضافة من عمليات استخراجها في حسابات الناتج المحلي. (العلي، 2014: 252)

انطلاقاً من هذه النظرة، يلاحظ أن واقع حال الاقتصاد العراقي وكما هو معلوم يتسم بالصفة الربعية، إذ أنه يعتمد على عوائد الربع النفطي في تسيير نشاطاته الاقتصادية، وفي تمويل الموازنة العامة بالموارد المالية، وهذا ما جعل الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية كبيرة، فهو اقتصاد أحادي الجانب تأتي الحصة الأكبر لإيرادات الدولة من مصدر واحد وهو الاعتماد على تصدير النفط، وعليه فإن إيرادات الدولة الرئيسية مرتبطة بطبيعة هذا المورد الربعي وتقلبات السوق النفطية بل وأصبح



القطاع الربعي النفطي يمتلك النسبة الأكبر في توليد الناتج المحلي الإجمالي في ظل تراجع واضح للقطاعات الاقتصادية الأخرى. إنَّ هذا الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي انعكس بشكل جلي على الموازنة العامة وهيكلتها، فأصبحت الموازنة العامة بإيراداتها ونفقاتها امتدادا يعمق من هذا الخلل وينصاع لتداعياته.

ان تحليل واقع نظام المالية العامة في العراق يظهر قصورا واضحا في مسألة التصدي للأثار السلبية للمورد النفطي والتعامل المنهجي مع خصائصه الفريدة. ولقد تعاضمت الأضرار خلال السنوات الأخيرة بعد أن تحولت الدولة نحو اقتصاد السوق دون تهيئة الأرضية المناسبة لذلك وبخاصة عدم وجود قطاع خاص قادر على التنمية والنهوض بالاقتصاد العراقي، فالمعضلة الاقتصادية تتمثل هنا بانسحاب الدولة تغيير من ميادين الإنتاج والاستثمار الإنتاجي والذي كان يحظى بجزء من العملة الأجنبية دون أن يعوض من قبل القطاع الخاص الذي بات يستأثر فعليا بالجزء الأكبر من موارد النفط. وان الموازنة العامة في وضعها الحالي تخفي مورد النفط ولا تتابع آثاره التنموية والاقتصادية والنقدية. فبعملية حسابية بسيطة متمثلة بضرب العملة الأجنبية من مورد النفط بسعر الصرف والانتقال بعد ذلك مباشرة إلى دنانير، دون إيضاح العمليات النقدية للتحويل ومضامينها الاقتصادية، فالسلطة المالية في العراق تكتفي باقتطاع جزء من عوائد النفط لا يتجاوز ٢٥% لتغطية استيرادات الحكومة، وتحويل الباقي إلى البنك المركزي لقاء عملة محلية تستخدمها السلطة المالية في تسديد التزامات الموازنة من رواتب ونفقات أخرى. ويقوم البنك المركزي بدوره أيضا ببيع الجزء الأكبر من العملة الأجنبية إلى القطاع الخاص بسعر صرف منخفض نسبيا ويحتفظ بالباقي. (الحويش و لعمار، 2012: 21)

وهذا يعني ببساطة ان الأهداف المعلنة للموازنة العامة كالنمو وتوفير فرص العمل والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة وبناء قاعدة إنتاجية زراعية وصناعية وغيرها تصبح في معظمها غير مرتبطة بالجهات المسؤولة لأنها لا تدير المورد النفطي تماما، بل هي مرتبطة، إلى حد كبير، بتصرف الحائز الأخير للعملة الأجنبية من المورد النفطي، أي القطاع الخاص وهو قطاع أقل ما يقال عنه أنه يعيد نسبيا عن الأنشطة الإنتاجية الصناعية والزراعية ويسعى نحو الأنشطة ذات الربح السريع والمضمون، ولعل غياب البيئة الاستثمارية الجاذبة يشكل عاملا رئيسيا في تكريس هذا التوجه (الزيارة، بلا ت.: 18).

وعند دراسة اسس وقواعد الموازنة ومراحل اعدادها، لاحظنا انه في الموازنة يتم إلزام رئيس المؤسسة الحكومية بالإنفاق في حدود الاعتمادات المقررة داخل المؤسسة وفي الأغراض المخصصة لها، والتأكد



من أن الإنفاق تم وفقا للوائح والقواعد والأنظمة المالية السائدة. ويساعد ذلك على اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية بسهولة ويسر نسبيا، بل ويحدد الجهات المسؤولة عن ارتكاب تلك المخالفات، وبما قد يحد من الهدر المالي. تقوم موازنة البنود والاعتمادات على أساس تحديد الصلاحيات لكل مسؤول إداري للقيام بعملية الصرف، وتساعد على تحديد المسؤوليات لكل جهاز من أجهزة الدولة الإدارية في مسألة تنفيذ الموازنة العامة، بموجب تسلسل هرمي يبدأ من أدنى مستوى إداري وصولا إلى أعلى مستوى متمثلا بالوزارة. وفي إطار المسؤولية الملقاة على عاتق كل وزارة يتم تحديد مراكز المسؤولية للوحدات الحكومية المختلفة وهذا ما يمثل القاعدة الأساسية في الرقابة المالية على تنفيذ هذه الموازنة، بغض النظر عن الغايات والمساعي التي يتم من أجلها وضع هذه النفقات. (ال علي، 2002: 345)

وهذا فأن السير على الخطى نفسها لنظام المالية العامة في العراق ولاسيما تطبيق موازنة البنود والاعتمادات يعني الاستمرار في دوامة الحلقة المفرغة بحيث تسيّر الموازنة العامة في ركاب الاقتصاد الريعي وتشكل امتدادا له بل ومكرسة للظاهرة الربعية ولا يمكن كسر هذه الحلقة المفرغة إلا بإيجاد فن مالي جديد يقوم على أسس مختلفة. وبطبيعة الحال فإن الباحث يدرك أن الاقتصاد العراقي يعاني من مشاكل بعضها يحتاج إلى معالجات سريعة وأنية وعلى المدى القصير، ومنها على صعيد السياسة المالية، في حين أن الإصلاحات الهيكلية قد تحتاج إلى مدة زمنية تمتد للأجل المتوسط أو البعيد، لكنه يدرك أيضا أن الضرورة باتت ملحة للبدء بالخطوات الأولى نحو استراتيجية جديدة لموازنة الدولة تقوم على أسس اقتصادية بالدرجة الأساس من خلال اعتمادها برامج معينة للوصول إلى أهداف وغايات محددة، وأن تكون هناك معايير لتقييم الأداء في هذه البرامج، الأمر الذي ينقل الاهتمام ليس فقط بالمدخلات التي تمثلها الاعتمادات في موازنة البنود، إنما التركيز أيضا على المخرجات من خلال قياس فاعلية الإيرادات العامة وإنتاجيتها ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة. (مشكور والحلو، 2016: 98)

إنّ مضمون ميزانية البرامج والأداء، التي تميزها عن موازنة البنود والاعتمادات، تتلخص في إعادة تقسيم جانب النفقات العامة في الموازنة بحيث يتم التركيز على ما تجزئه الدولة من أعمال، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات. وعليه فإن الاهتمام في تقسيم موازنة البرامج والأداء لا يوجه بالدرجة الأساس نحو تحديد عناصر الإنتاج المستخدمة في كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام، إنما إلى الناتج النهائي نفسه. بمعنى ان عناصر الإنتاج ينظر إليها بوصفها متغيرات وسيطة أو مدخلات لا تشتري لذاتها، بل لإنجاز برنامج معين أو تحقيق هدف محدد. إذن فالجديد هنا هو ما تقعله الدولة وليس ما



تشتريه في سبيل أغراضها. ومن ثم فإن موازنة الأداء تنقل الاهتمام من وسائل الأداء إلى المنجزات المؤداة فعلا. (الزيارة، بلا ت.: 18)

وعند تحليل قانون الموازنة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 فإن الموازنة مثقلة بالقروض، سواء كانت قروض مستمرة او قروض اتفاقية، ومن امثلة القروض المستمرة هي القروض مع بنوك عالمية كبنك التنمية الانمائي العالمي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي ووكالة التعاون الامريكي والبنك الدولي ووكالة تمويل الصادرات البريطانية والبنوك الاجنبية بضمانة وغيرها الكثير حيث يقترض العراق من (21) جهة بشكل مستمر وفقا لهذا القانون، أما القروض الاتفاقية فهي القروض التي تؤخذ من خلال الاتفاقيات الاطارية بين وزارة المالية ومؤسسة ضمان الصادرات الصينية(سينويوشور) بمبلغ (10510) مليون دولار، وهذه القروض بنوعها سوف تظهر تأثيرها لاحقا ويسبب ضعف في الاقتصاد العراقي بل ويؤثر على الحقوق الاقتصادية للاجيال اللاحقة، لان ذلك سوف يؤثر سلبا على واقعهم الاقتصاد بسبب العجز الكبير الذي سوف يحدث في الميزانية مستقبلا، اما تأثيرها على المستقبل فإن استمرار القروض يحول دون تشغيل القطاع الخاص وادارة الاموال واسترجاع الفائض.

نستنتج من كل ما سبق ان التخطيط السليم لوارادات ونفقات الدولة وتخطيط تقدير الضرائب السنوية، واورادات الجمارك يساهم في تعزيز تطوير الموازنة الذي بدوره يؤدي الى النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي من خلال تخصيص اليرادات لدعم القطاع الخاص وتشغيل الايدي العاملة وتقليل نسبة البطالة. وان تقليل القروض من الجهات الخارجية يساهم في تشغيل القطاع الخاص في العراق، ويقلل من الاضرار التي تلحق بالحقوق الاقتصادية للاجيال القادمة، وان هذا يحتاج الى وضع وضع قواعد وأسس رصينة بعيدة عن المبادئ الكلاسيكية للموازنة العامة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة تم التوصل الى النتائج والتوصيات الاتية:-

اولا: النتائج

1. ان الموازنة العامة هو تقرير يعد لبيان بما تتوقع السلطة التنفيذية ان تنفقه او ان تجمعه من اموال في سنة مالية منفصلة محددة، وتسمى السنة المالية.
2. هناك العديد من العوامل التي تؤدي الى وجود خلل في تطبيق الموازنة، ومنها حداثة النظام الاقتصادي العراقي، وكذلك معاناة العراق من الحروب التي تراكمت واستمرت اثارها لسنوات



- مما ثر على اقتصاد البلد بشكل كبير، وكذلك ضعف دعم القطاع الخاص والتركيز على القطاع العام في الموازنة، الامر الذي ادى الى تراجع مستويات الخدمة.
3. كما ان اعتماد الموازنة العامة العراقية على ايرادات النفط بنسبة فوق الـ 80% يؤدي الى تشكيل عامل خطر على الاقتصاد العراقي وعلى مستوى النمو. لانه يؤدي الى زيادة العجز وتراجع نسبة الايرادات الاخرى.
4. ان الموازنة العامة لم تعتمد بنسبة كبيرة على نسبة الضرائب العامة كما في الدول المتقدمة، الامر الذي يؤدي الى انخفاض هذه النسبة، وسببه هو استثناء الفساد في دوائر الدولة، التي تشجع الموظفين على اخذ الرشاوى.
5. تساهم المنافذ الحدودية بنسبة ضئيلة في ايرادات الدولة، الامر الذي يؤدي الى تحويل البلد الى بلد مستهلك، مما يؤدي الى تباطؤ معدلات النمو.

ثانيا: التوصيات

1. ضرورة تنوع مصادر الإيرادات العامة للدولة وعدم الاعتماد على النفط، انما توجه الى ايرادات الضرائب وايرادات المنافذ الحدودية والتصدير لتمويل ميزانية الدولة.
2. لضمان تحسين اداء النظام الضريبي والنظام الجمركي، نوصي باستخدام تطبيقات الذكاء الاصطناعي او الوسائل الالكترونية الذكية في جباية عائدات كل من الضرائب والجمارك الحدودية لمنع اساءة الفساد واخذ الرشاوى من قبل القائمين عليها.
3. نوصي بزيادة تخصيص الدعم المالي للقطاع الخاص، لضمان المساهمة بالنهوض بالواقع الاقتصادي العراقي ودون الاكتفاء على القطاع العام، لان ذلك يؤدي الى زيادة نسبة البطالة والعاطلين عن العمل.
4. من اجل الارتقاء بالاقتصاد العراقي نوصي بوضع قواعد واسس قانونية تساهم في تشغيل الايدي العاملة ووضع حد قانوني لنسبة العمالة الاجانب .

المصادر

- [1] الباز، محمود الطنطاوي، & عبد السلام، طارق محمود. (2009). المالية العامة والتشريع الضريبي. بدون دار نشر.
- [2] بدير، علي محمد، وآخرون. (2012). مبادئ وأحكام القانون الإداري. طبعة منقحة، العاتك



لصناعة الكتاب، القاهرة.

- [3] بشور، عصام. (1988). المالية العامة والتشريع المالي. مطبعة جامعة دمشق، دمشق.
- [4] جمال، لعمارة. (2001). تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة. مجلة العلوم الإنسانية، المجلد (1)، العدد (1).
- [5] الحجازي، عبدعلي أحمد. (2021). أصول علم المالية العام والتشريع المالي. مطبعة جامعة حلوان.
- [6] الحويش، لؤي طه ملا، & لعمار، علي كريم. (2012). الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية: بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق. مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (29).
- [7] الداودي، زينب كريم سوادى. (2006). دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها وتطبيقاتها في العراق. أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهدين.
- [8] رضا، صاحب أبو أحمد ال علي. (2002). المالية العامة. الدار الجامعية للنشر والطباعة، البصرة.
- [9] زيارة، كمال عبد حامد. تغيير استراتيجية الموازنة العامة وأهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي. مجلة جامعة أهل البيت، كلية القانون، العدد (29).
- [10] عبد الحميد، عبد المطلب. (2010). اقتصاديات المالية العامة. الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة.
- [11] عبد الواحد، السيد عطية. (1996). الموازنة العامة للدولة. دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- [12] العربي، محمد عبدالله. (بلا سنة). مبادئ علم المالية العام. دار النهضة العربية، مصر.
- [13] عطية، علي هادي. (2012). الاتجاهات الحديثة في الضرائب المباشرة. بلا دار نشر.
- [14] العلي، أحمد بريهي. (2014). الاستثمار الأجنبي والنمو وسياسات الاستقرار الاقتصادي. دار الكتب، كربلاء.
- [15] القاضي، عبد الحميد محمد. (1980). اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام. دار الجامعات المصرية، الإسكندرية.
- [16] الكرخي، مجيد. (2015). موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة. دار



المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

- [17] لطفي، علي. (1985-1986). اقتصاديات المالية العامة. مكتبة عين شمس، القاهرة.
- [18] مشكور، سعود جابد، & الحلو، عقيل حميد جابر. (2016). المالية العامة والتشريع المالي في العراق. مطبعة العالمية، الطبعة الأولى.
- [19] المعارك، محمد عبدالعزيز، & شفيق، علي. (2003). أصول الموازنة العامة. جامعة الملك سعود للنشر العلمي والتوزيع.
- [20] المهائني، خالد، و سلوم، حسن عبدالكريم. (2008). الموازنة العامة في العراق بين الإعداد والرقابة: دراسة مقارنة. مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد (64).
- [21] المهائني، محمد خالد، & سلوم، حسن عبدالكريم. (2008). الموازنة الفيدرالية في العراق: الاتجاهات ومعدلات النمو للإنفاق والإيرادات. مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد (68).
- [22] ناجي، رائد. (2017). علم المالية العام والتشريعات العراقية. بلا دار طبع، العراق.

