

رجحان الميزان في توازن الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها

Doi:10.23918/ilic8.38

أ. د. سعد العطية

جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

dr.saadalatyia@gmail.com

Tipping the balance for the rule of general state budget and its oversight

Prof. Dr. Saad Atiya

Kirkuk University/ College of Law and Political Sciences

المخلص

دأبت الدول وهي في سبيل اعداد موازنتها العامة الى العمل بشكل حثيث في الوصول الى بر آمن تتمكن من خلاله تحقيق اهدافها الاستراتيجية على اعلى تقدير وتسعى الى الوصول لاهداف محددة على سبيل الصمود في الحالات التي يكون فيها الوضع مضطربا سواء بقوة قاهرة او ظروف طارئة, وبما ان لتينك الطرفين من قوة قاهرة وظروف طارئة حصة في عدم تطبيق الاهداف المرسومة او تحقيق بعضها ولو بصورة متواضعة كما ان لهذه الطوارئ حفا في خروج الاهداف التي رسمتها الموازنة العامة للدولة والتي ترجو من خلالها تحقيق التنمية المستدامة, وبما أن لهذه الظروف قوة وسدا منيعا يحول بين تحقيق الاهداف المستقبلية والتي تعد غاية الحكومات ومنتهى الأمنيات في علاج المعضلات التي ألفها عالم اليوم, ولأجل ذلك كله فقد أرتأينا الخوض في غمار هذا البحث والذي يعد صمام أمان الشعوب ومعيار نجاح الحكومات في سبيل تحقيق حكومة الخدمات والتي اضحت خير دليل على مؤسساتية الدولة ونجاتها من بوليسية التنفيذ الى ديموقراطية الحياة .

ولأجل ذلك سيتم تقسيم هذا البحث الى مطالب ثلاثة يكون الأول في الموازنة العامة للدولة ويخصص الثاني في معالجة المشاكل التي تحتاج تنفيذ هذه الموازنة ونختم في الثالث في جدوى الرقابة على تنفيذها وفاعلية نجاحها.
الكلمات المفتاحية : نجاح، توازن، الموازنة، العامة، الدولة، الرقابة.

Abstract

Countries, while preparing their general budgets, have been working diligently to reach a state through which they can achieve their strategic goals at the highest estimate and seek to reach specific goals as a way of steadfastness in cases where the situation is turbulent, whether by force majeure or emergency circumstances, and since these two circumstances of force majeure and emergency circumstances have effect in the non-implementation of the set goals or achieving some of them, even if in a modest way. The future goals, which are the goal of governments and the ultimate wish in dealing with the dilemmas that the world is familiar with today, and for all of this, we have decided to delve into the midst of this research, which is the safety valve of peoples and the criterion for the success of governments in order to achieve the government of services, which has become the best evidence of the state's institutionalization and its survival from the implementation police to democratic life.

For this reason, this research will be divided into three subsections, the first being in the state's general budget, and the second is devoted to addressing the problems that plague the implementation of this budget, and we conclude in the third the feasibility of monitoring its implementation and effectiveness of its success.

Keywords: success, balance of the public budget, the state, oversight.

المقدمة

ثبت لنا وبشكل قاطع دور الموازنة العامة للدولة بعدها الضمانة التي تلزم الحكومة بتحمل المسؤولية امام المواطنين والمؤسسات على وجه سواء بقطع النظر عن اختلاف مواقعهم واهمية دور تلك المؤسسات اذ امسى تعريف الدولة كونه ذلك الملاذ الذي ما عنه محيص في اشباع الحاجات العامة وتسيير مرافق الدولة كافة. وعلى هذا الاساس سنبحث في موضوع حيوي يمس الدولة وصلب مسؤوليتها وهو موضوع الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها وذلك تحت عنوان رجحان الميزان في توازن الموازنة العامة للدولة والرقابة عليه.

اولا: اهمية البحث

تحتل الموازنة العامة للدولة المكان المرموق الذي هيا لها ان تكون عصب نجاح الحكومات التي تفقد تلك الدول وعلى هذا الاساس فان هذا الموضوع انصب على البحث في توازن الموازنة العامة للدولة كون هذه القاعدة تعد الحلم الذي تصبو اليه الدول التي لم تبلغ الشأو الذي بلغته الدول المتقدمة ولذلك سنبحث ونتقصى الموازنة العامة للدولة وما يصيبها من امراض تحتاجها اثناء تطبيقها وقد تكون تلك العقبات ارادية بفعل البشر كما هي في التغييرات التي تحصل بين الفينة والاخرى وكذلك قد تكون تلك العقبة خارج عن ارادة الانسان كما في حالة التغييرات التي تصيب العالم بشكل عام او دولة من الدول بشكل خاص.

ثانياً: اشكالية البحث

لا شك ان لهذه الدراسة اشكاليات عدة وهي تتمثل في القصور والابهام والغموض الذي يصيب الموازنة العامة للدولة والذي ينعكس بصورة سلبية على اصول تطبيقها بمختلف مجالاتها وبالتالي فان ما يعتري تطبيقها له تأثير مباشر على الوضع العام للدولة بمؤسساتها ومواطنيها وبما اننا امام مشاكل وظروف قد تخرج عن سيطرة الدولة فان ذلك كان مدعاة للبحث عن معالجات حقيقية ترصد تلك الاخفاقات لتأتي بثمار تجني منه الدولة على الاقل الوصول الى توازن الموازنة بعدها قاعدة من قواعد الموازنة العامة للدولة.

ثالثاً: منهجية البحث

سنعمد في تفصيل هذه الدراسة في بيان رجحان الميزان في توازن الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها في مبحثين اثنين نتناول في المبحث الاول توازن الموازنة من حيث الوقت والموضوع ونعرج في المبحث الثاني لدراسة توازن الموازنة من حيث صلاحية الجهة التي تمارسها وفاعلية نتائجها.

المبحث الاول

توازن الموازنة من حيث الوقت والموضوع

من خلال استعراض وقائع تطبيق الموازنة العامة للدولة افصح لنا الواقع العملي بجلاء الاهمية التي تحوط اليوم بهذا الموضوع وجدارته في اشباع الحاجات العامة وتسيير مرافق الدولة كافة وكان من ثمار تلك الاهمية ان بلغت الدول الهدف الذي تسمو الوصول اليه والذي يمكن من خلاله وصف الدولة بدولة الخدمات وعلى اثر ذلك فقد اختلفت وتعددت انواع الرقابة التي ترافق تطبيق تلك الموازنة وحسب الزاوية التي ينظر اليها منها ومهما يكن من امر هذا التمايز اذا ما سلمنا بامكان وجود اشكال وانواع مختلفة للرقابة وسلطات ممارستها او صفتها وابعادها وامكانية التعارض مع واقع مفهومها نظرياً كان ام عملياً فان ذلك كله سيعكس بطبيعة الحال على وظيفة الحكومة واسلوب تأدية مهامها بشكل صحيح وعلى هذا الاساس سيتم تفصيل الحديث في هذا المبحث في مطلبين اثنين نتناول في المطلب الاول تأقيت تطبيق الموازنة ونبحث في المطلب الثاني الرقابة على تأقيت تنفيذها وكما يأتي

المطلب الاول

تأقيت تطبيق الموازنة العامة للدولة

كلنا يعلم ان تطبيق الموازنة العامة للدولة يكون بعد نشرها في الجريدة الرسمية وهذا التأقيت يضيف عليها خصائص ومميزات تميزه عن بقية القوانين واثارها وبما ان قانون الموازنة العامة للدولة له ذاتيته واستقلالته فاننا سنبحث في بيان تلك الخصوصية في فرعين اثنين نخصص الفرع الاول في بيان خصائص الموازنة العامة ونعرج في الفرع الثاني في البحث في العيوب التي تجتاحها.

الفرع الاول

خصائص الموازنة العامة للدولة

تتميز الموازنة العامة للدولة بعدها وثيقة مالية يمكن من خلاله بيان البرنامج الذي تسيير عليه الدولة في تنفيذ التزاماتها امام برنامج حكومي تلزم به نفسها لتنفيذ اهداف رسمت مسبقاً لتعمد في تنفيذها خلال مدة زمنية معينة وقد يتم وضع بعض التشريعات والاهداف التي تكون معالجات انية تضطر اليها الدولة من خلال توقعات مسبقة لتتلافى فيه ظروف طارئة او قوة قاهرة وهي في معظم الاحوال تكون لمدة سنة تتمكن من خلاله الدولة الوقوف على متطلبات نجاحها من خلال الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها الا ان هناك بعض الدول تعمد الى وضع موازات خمسية وعشرية وهذا يعتمد على مدى استقرار الدولة ومدى ما تتوافر لديها من احتياطي من البنى التحتية والعملات الصعبة وغير ذلك من محددات نجاح الاقتصاد ومثاقته وقد الفينا قيام الحكومة العراقية بتسريع موازنة ثلاثية للاعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥^(١) وهذا ما استند اليه واضعوا هذا التشريع بغية وضع حد لتأخر تشريع الموازنة العامة للدولة على مر الحكومات الماضية وقد استند فيه واضعوا هذا التشريع على قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩^(٢) والذي اجاز تشريع موازنة ثلاثية مع امكانية اعادة النظر في بعض التفاصيل بعد سنة من تنفيذها وبما ان الموازنة العامة لا تتعدى التقديرات والبيانات والتوقعات فان ذلك كله يستلزم الثبات على قاعدتين اثنتين تتمثلان في قاعدة تخصيص الاعتمادات وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات وفحوى القاعدة الاولى هو عدم جواز صرف اي مبلغ الا مع وجود اعتماد مالي قد تم اقراره من قبل السلطة المختصة وبالتالي تعد مخالفة صريحة اذا ما تجاوز الامر بالصرف تلك القاعدة وقام بعملية انفاق دونما اعتماد مسبق اما ما يتعلق بفحوى القاعدة الثانية فهي دليل قاطع بعدم جواز تخصيص ايراد معين لفئة معينة او لقطاع معين اذ ان ذلك يعد خرقاً للمبادئ الدستورية وبالتالي لا يمكن ان تتحجج جهة معينة بان هذا الايراد يعود لها ولا يمكن ان يشاركها فيه احد لانه من ضمن حدود معينة او قاطع معين فالكل سواء امام القانون ولا تمييز بين هذا وذاك وبما ان الموازنة العامة عبارة عن بيانات تقديرية وبالتالي يصعب المطابقة بين تلك التوقعات والبيانات وما يضيف اليه واقع الحال نهاية السنة المالية لينبني موضوع الحساب الختامي بعده المفصل الذي يتم من خلاله المطابقة بين ما كان واقعا وبين ما كان متوقعا لنخلص بنتيجة تبين لنا موقف الدولة المالي وهل هو في حالة عجز ام فائض ام في حالة توازن بين الواقع والتوقع وعلى اية حال فان قواعد الموازنة العامة تعد امرة وبالتالي فهي عنوان يلزم المخاطبين به بالاحترام وعلى اية حال فان الموازنة العامة للدولة تعد بمثابة بيان تفصيلي لكل نشاط سنقوم به الدولة سواء كانت موازنة قطاع حكومي والذي يتم تمويله مركزياً والذي يشتمل على وحدات الانفاق كافة بشقيها الجاري والاستثماري والتي فرضتها نصوص الموازنة العامة للدولة فضلاً عن نفقات المشاريع الاستثمارية والتي تمثل التمويل الذاتي لتلك الادارات كذلك فيما يخص نفقات وايرادات الاقليم والمحافظات وهي بذلك تمثل الموازنة التشغيلية والتي تمثل ثلاث ارباع الموازنة العامة للدولة في العراق والموازنة الاستثمارية والتي لم تتجاوز الربع في افضل حالاتها وهي تمثل مشاريع الدولة الخدمية والعقود التي نظمتها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤^(٣) وهناك ايضاً ما يسمى بموازنة وحدات التمويل الذاتي وموازنة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(١) تم تشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥ رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ وقد صدرت تعليمات تنفيذها بالرقم ١ لسنة ٢٠٢٣ وقد نشرت بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦ بتاريخ ٢٦/٦/٢٠٢٣.

(٢) للمزيد ينظر قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠.

(٣) للمزيد ينظر أ.د. سعد العطيبة: الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦ ص ٣٤٢.

الفرع الثاني عيوب الموازنة العامة للدولة

ان القوانين هي من صنع البشر وصفوة ذلك هو ان اي تشريع يعتره النقص والابهام والعيوب الذي يرافق تطبيق ذلك القانون وبما ان قانون الموازنة العامة للدولة يعد من بين التشريعات الاكثر تماسا بحياة الناس من جهة ونجاح الحكومات من جهة اخرى فيستلزم منا الحديث عن العيب الذي يصيب هذا التشريع والذي ما عنه محيص في كل موازنة يتم تشريعها وهذا العيب لا يقتصر على الموازنة العامة للدولة في العراق فحسب بل يصيب كل موازنات دول العالم ولا يخفى على احد ان هذه العيوب تعد العقبة الكأداء امام تنفيذ الاهداف المرسومة ومن العيوب التي تغطي على الموازنة العامة للدولة هي العيوب الشكلية وهي ما يعترى النص في مضمونه وضياع المراد منه وهذا العيب يعد مخالفة صريحة لاجراءات بناء قاعدة قانونية صريحة تنسم بالوضوح والدقة وقد الفينا ان مجلس الدولة في العراق وبموجب القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي تم تعديله لاحقا بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧^(١) انه يعد الجهة الرسمية المختصة في اعداد وصياغة التشريعات العادية اذ ان مجلس الدولة يعد الجهة التي تقوم باعداد مشروعات القوانين وصياغتها وتدقيقها وان الوزارات المختصة والجهات غير المرتبطة بوزارة تلزم بارسال مشروعات القوانين اليه لبيان رأيه قبل ان يعرض للتشريع وبالتالي فان مجلس الدولة يقوم بتدقيق مشاريع القوانين مستخدماً الاداة التشريعية المناسبة ومن ثمة التأكد من وجود تطابق بين مشروع القانون واستراتيجية الدولة ومن ثمة يذهب الى مدى ملاءمة فكرة المشروع مع ما يعيشه البلد من ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية وبالتالي فان سلامة الالفاظ وترتيب النصوص والفقرات تعد من المهام الفنية التي يرجع فيها الفضل لمجلس الدولة وان اي تكرار او خطأ ينعكس على تطبيق الموازنة بشكل دقيق سليم ومن العيوب المرتبطة بالتكرار في قوانين الموازنة العامة هو ما وجدناه في نصوص المواد ١٣ ثانياً والمادة ٢٤ / ٢٠^(٢) والتي ذكرت مسألة مهمة جداً وهي ايقاف التعيينات في دوائر الدولة كذلك ما ورد من تكرار في المواد ٢٢ ثالثاً والمادة ٢٤ / اولاً خامساً فيما يخص اساس الاستحقاق والذي يعد القاعدة المعتمدة في مسألة الانفاق وقيد المبالغ التي استحققت فعلاً خلال السنة المالية والذي الفينا في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ والتي تعد ذلك الركن الذي يستند اليه في تشريع الموازنة العامة للدولة فضلاً عن ذلك فان الاخطاء المادية هي الاخرى تعد العيب الذي يجتاح تضاعيف نصوص الموازنة مثال ذلك حينما صدر بيان تصحيحي عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية والذي جاء فيه ورد في المادة ٢ / اولاً النفقات من قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١ يخصص مبلغ (١٢٩٩٩٣٠٠٩٢٩١) الف دينار للسنة ٢٠٢١ منها نفقات تشغيلية (٩٠٥٥٩١٣٦٤٨٢) الف دينار توزع استناداً الى الحقل (١، ٢، ٣) من الجدول ب النفقات بحسب الوزارات والصحيح هو وفق اجمالي الحقل (١) وحقل تشغيلية اضافية جديدة الواردة في الجدول ب النفقات بحسب الوزارات الملحق في هذا القانون وبذلك الفينا عيوب مادية صريحة فضلاً عن ذلك فان العيوب الموضوعية التي تعترى صياغة تشريعات الموازنة العامة هي الاخرى تؤثر في مضمون النص والغاية المراد منها^(٣).

ومثال ذلك ما جاءت به المادة (١٨ / اولاً) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩^(٤) والتي حددت اختصاص وزارة المالية في ابداء الرأي في مشروعات القوانين التي تتضمن احكام مالية وعليه يستلزم عرض مشروعات القوانين هذه على وزارة المالية لابداء رأيا هذا وان هذه الاخطاء وغيرها قد نجم عنها غموض اساء الى تطبيق الموازنة بشكل سليم ومن تلك الصور التي احاطت بهالة الغموض هو ما جاء في المادة (٤٨) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٢١^(٥) والتي اخضعت الدخل غير الاصولي للمركبات للرسوم وذلك لاضفاء شرعية لدخول المركبات الى البلد بطرق غير شرعية وغير سليمة فضلاً عن ذلك فقد الفينا ما جاء في المادة (٥٣ / اولاً) من الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩^(٦) والتي الزمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بسلسلة من الشروط كيما يتم شمول المستحقين بمنح الشبكة الاجتماعية ومن هذه الشروط ضرورة مراعاة عدد السكان ومستوى خط الفقر والما اثار اشكالية في ذلك هل تشمل هذه المنح جميع المستحقين بالمطابقة مع ما جاء في المادة (١٨ / ثانياً) من قانون الموازنة رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠^(٧) والذي تضمن الزام الحكومة باجراء احصاء سكاني في جميع انحاء البلد وخلال مدة لا تتجاوز ٢٠١٠/١٢/٣١ فضلاً عن ذلك فان هناك عدم تطابق في كثير من نصوص قانون الموازنة وهو بذلك قد يصطدم مع نص اخر ويتعارض معه في المعنى وينصبا على واقعة واحدة مثال ذلك ما جاء في المادة ٢٥ من قانون الموازنة لسنة ٢٠١٦ والتي نصت على (للوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم او اجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم واجور الخدمات المالية باستثناء الرسوم السيادية وفق تعليمات يصدرها الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة لغرض تغطية النفقات ومستحقات سنوات السابقة لنفس الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة والدرجة تخصيصاتها ضمن الموازنة العامة لعام ٢٠١٦). وهذا النص يتعارض تماماً مع نص المادة (٢٨ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ذلك ان المادة نصت بشكل صريح على ان لا يجوز فرض اي عيب ضريبي ولا يمكن جباية اي حصيله ضريبية ولا يمكن اعفاء اي احد منها ولا يجوز قطعاً تعديل احكامها الا بقانون ومثل ذلك فيما يخص الرسم وهذا النص الذي جاء في الموازنة قد ثار بشأنه نزاع بين مجلس الدولة بعده جهة تفسير القوانين وبين المحكمة الاتحادية العليا ممثلة السلطة القضائية الاعلى فقالت الجهة الاولى بعدم جواز ذلك استناداً للدستور وفي حكم للثانية اجازت ذلك مما اثار حفيظة الكثير من الفقهاء وفي كل حال فقد استقر الامر على عدم جواز ذلك رغم رأينا بخطورة هذا النص ودقة التعامل معه كونه يمس الانسان في شخصه وماله واننا نرى بان جباية الحصيله المالية وفي حدود معينة يستلزم منحها لهذه الجهات ونعني بمجالس المحافظات والاقليم كونها جهات لها مكنة التشريع وهي الاقرب لادارة امورها وهذا ما ورد في موازنات الدولة للسنوات المالية (٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢١).

(١) صدر قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ٢٧/١١/١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ في ٧ آب ٢٠١٧ ميلادية وبمسمى قانون مجلس الدولة.

(٢) ينظر نص المواد ١٣ ثانياً والمادة ٢٠ / أ والمادة ٢٢ ثالثاً والمادة ٢٤ / اولاً خامساً من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ المعدل.

(٣) ينظر المادة ٢ / اولاً من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٢٥ في ٢٠٢١/٤/١٢.

(٤) ينظر المادة ١٨ / اولاً من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(٥) ينظر المادة ٤٨ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١.

(٦) ينظر المادة ٥٣ / اولاً من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٩ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ١١ شباط ٢٠١٩.

(٧) ينظر المادة ١٨ / ثانياً من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٥ في ٢٢ شباط ٢٠١٠.

المطلب الثاني

الرقابة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

ولغرض التحقق والتأكد من سلامة عمليات الانفاق ومطابقتها للانظمة المحاسبية والقانونية فان التقسيم المنطقي يحتم علينا البحث في هذا النوع من الرقابة في فروع ثلاث نتناول في الفرع الاول الرقابة السابقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة ونبحث في الفرع الثاني في الرقابة المرافقة لتأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة ونختتم في الفرع الثالث في الرقابة اللاحقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

الفرع الاول

الرقابة السابقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

وتتمثل هذه الرقابة في القيام بعمليات المراجعة قبل الصرف وهنا يتحتم الحصول على موافقة الجهة التي تتولى امر الرقابة على عمليات الانفاق قبل اجراء اي عمل من عملياتها ويطلق على هذا النوع من الرقابة بالوقائية وهذا النوع يمكن تلافي الوقوع في الاخطاء والانحرافات التي يقع فيها المنفذ ويسعى القائمون على هذه الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه وبناء على ذلك لا يجوز لاي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام ودفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة المرجع المختص اما بخصوص الكيفية التي يتم من خلالها تنفيذ هذه الرقابة فقد استقر العمل فيها على حالات معينة وهي كالآتي

اولاً: الاقرار المبني بصحة عمليات الانفاق من الناحية القانونية من عدمه

ثانياً: الاقرار المسبق بان العملية المالية تقع في حدود ما هو معتمد في الموازنة

ثالثاً: الاقرار النهائي عند صرف النفقة تنفيذاً للالتزام مرتبط بها

وهذه الرقابة اضفى عليها الفقه المالي تحت مسمى الرقابة المانعة او الرقابة الواقية^(١) ولا ينكر ما للفائدة المرجوة من الاخذ بهذا النوع من الرقابة وفي كونه الاساس في توجيه العمل الاداري توجيهاً صحيحاً وكونها المعين في ضبط العمليات المالية هذا ولقد كشف التطبيق العملي مزايا عدة للرقابة السابقة ويمكن تلخيصها في المحاور الآتية:

المحور الاول: ان الرقابة السابقة تحول دون اصدار او تنفيذ الإدارة لتصرفات غير مشروعة وتطالبها بتصحيحها قبل تنفيذها مما يجعلها تسهم مساهمة فعالة في ارساء فكرة خضوع الإدارة للقانون وما تتمتع به هذه الفكرة من مزية قانونية نالت صفة الشرعية مثل تأكيد مبدأ سيادة السلطة التشريعية والمحافظة على مبدأ تدرج القواعد القانونية ونفاد مبدأ المشروعية فضلاً عن رفعها لمستوى العمل في الجهاز الاداري وترسيخ احترام حكم القانون حتى الوصول الى الغاية المرجوة والتمثلة في بناء دولة المؤسسات.

حري بالإشارة ان الرقابة السابقة على مشروعية تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة تعد اهم انواع الرقابة شدة واعمق اثرأ في تلافي المخالفات الناجمة على الخروج على حكم القانون او عن سوء استعمال الاموال او عن تجاوز الاعتمادات قبل وقوعها وعلى هذا الاساس لا يجوز ترتيب اي اعباء مالية على الدولة دون وجود اعتماد مسبق وهذا ما تحققه الرقابة السابقة.

المحور الثاني: ان الرقابة السابقة تسعى الى تسهيل عملية الرقابة اللاحقة التي تجري على عملية تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتمثلة (بالصرف).

المحور الثالث: لقد افصحت الرقابة السابقة عن تمسكها بقاعدة التصالح والتعاون في مسالك العمل المالي والاداري والمحاسبي مما جعلها منيراً لا يمكن المساس به او النيل منه لما تتمتع به من صفة وقائية مانعة تترك لدى رجل الإدارة ورجل المحاسبة شعوراً خاصاً من الحذر والحرص ويجعل القائم به يفكر طويلاً قبل ان يقدم على التصريح بالنفقة العامة المخالفة للقانون والمشكوك في صحتها

المحور الرابع: ان الرقابة السابقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة تنماز بالسرعة والفورية وذلك بعدها منصبة على التصرف فور صدوره فضلاً عن ان الملاحظات التي تبديها هذه الرقابة بشأن التصرف خير علاج لمواطن الزلل التي تنتاب عمليات الانفاق

المحور الخامس: ان الرقابة السابقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة ترفض النفقات غير المشروعة وبذلك تكون قد حققت وقرأ غير مباشر من الاعتمادات العامة وحالت دون التبذير اذ ان النفقة تدور وجوداً وعدمأ مع الواقعة المنشئة للالتزام بها وحيث ما انتفت تلك الواقعة زال الالتزام المرتبط بذمة الدولة من جراء ذلك التصرف.

الفرع الثاني

الرقابة المرافقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

نظراً لاتساع نطاق اعمال الإدارة وتشعبها فقد جاءت هذه الرقابة لتحقيق المراجعة المباشرة للخطوات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهي تعمل على مطابقة الخطوات التي تقوم بها السلطة التنفيذية واجهزتها مع ما جاء في الموازنة العامة من اعتمادات وضعت سلفاً لاجل ذلك نجدتها تعول كثيراً على توافر المعلومات الدقيقة حول اداء الوحدة الادارية للعمليات المالية وهي تغوص في تفاصيل الانفاق بشكل دقيق سعياً لتلافي اي خرق يتجاوز ما جاءت به تضاعيف نصوص الموازنة العامة للدولة.

هذا وان الرقابة المرافقة تعمل على تطوير بيئة الموازنة العامة للدولة وبعد دورها في ذلك مهماً لا خلاف فيه ذلك انها تسعى حثيثاً الى الحفاظ على تطبيق الموازنة العامة باذن تفصيليها، وقد وجدنا ان معظم الدول اليوم تميل الى التقرير باهمية هذا النوع من الرقابة بل وذهبت من خلال الاجهزة الرقابية المالية المختصة بالعمل على توفير وسائل اتصال وبرامج متخصصة متقدمة في خدمة وتفعيل مثل هذه الرقابة وقد الفينا ان هذه البرامج كتب لها النجاح من خلال ايجاد الية مرنة للتعامل مع تلك التقارير والمعلومات المتعلقة بسير العمليات المالية التي تنفذها الوحدات المالية وهذا ما ساعد الى حد كبير اجهزة الرقابة المالية العليا والاجهزة المختصة في تلافي الاخطاء المتعلقة بتنفيذ الرقابة العامة للدولة وبشكل اتسم بالفاعلية والسرعة^(٢).

(١) ينظر فهمي محمود شكري: الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها بين النظرية والتطبيق، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٠، ص٢٥.

(٢) ينظر محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٣٣.

الفرع الثالث

الرقابة اللاحقة على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

وتهدف هذه الرقابة الى مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي والنشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة كافة وذلك كله في الفترة اللاحقة لاتمام عملية تنفيذ هذه المعاملات وبعد ان تكون العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت لتقف هذه الرقابة على المخالفات المالية التي وقعت.

هذا وتتخذ الرقابة اللاحقة اشكالا عدة فهي اما ان تقتصر على اجراء المراجعة المستندية للعمليات المالية او فحص السجلات الخاصة بالاعمال المالية للكشف عن الانحرافات والاطفاء والجرائم المالية المرتكبة فضلاً عن مراجعة مدى مطابقة التصرفات المالية لوجه التخصيص الواردة في الموازنة العامة للدولة وفيما اذا توافقت النفقات وتطابقت مع القواعد القانونية وضوابط الاصول المحاسبية في عمليات الصرف.

وتأسيساً على ذلك فانها تنماز بشمولها المطلق للتصرفات المالية كافة الا ان بعض الفقهاء يرى ان جدوى هذه الرقابة يتضاءل ذلك انها تتم بعد نفاذ التصرف المالي وبعد وقوع المخالفة المالية ولهذا وصفها هؤلاء بالرقابة الغيبية، وهناك من رأى فيها انها لا تخرج عن كونها مهمة تاريخية ذلك انها تفتح المجال للمحاورة بين الجهات الرقابية والاجهزة الادارية فوسدوا اليها ما يسمى بمحاورات الصم.

هذا ولا ينكر ان هناك جدلاً مالياً ومحاسبياً قد احتدم في خلاف حول الرقابة اللاحقة وقد تبلورت على صعيد ذلك الخلاف وجهة نظر متعارضة وقد اقتضت بعمل قد تنجو منه هذه الرقابة من سهام النقد والعيوب وتمخضت وجهة النظر تلك بالاتي:

١. جعل الرقابة اللاحقة قاصرة على الاعمال والمقررات ذات النتائج التطبيقية لما سبق تقريره ومراقبته، وهي بذلك تستلزم ان يكون هناك علاقة تكاملية بين نوعي الرقابة السابقة واللاحقة.
٢. الموازنة بين حرية الادارة في التقرير والتنفيذ من جهة وبين اعمال التشدد في الملاحقة وتوقيع الجزاء بالنسبة للامور المهمة التي تستدعيها العجلة.
٣. زيادة عدد الموظفين المختصين بالرقابة زيادة متناسب وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم مع ضرورة تحديد مهامهم وصلاحيات الجهة القائمة على التنفيذ^(١).

المبحث الثاني

توازن الموازنة من حيث جدوى الجهة التي تمارسها وفاعلية نتائجها

كان من ثمار مقارعة السلطان المطلق المستند الى القوة ارساء دعائم مبدأ الفصل بين السلطات، ذاك المبدأ الذي اضحى معلماً من معالم الدولة القانونية والذي يقتضي بالزامية وجود رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حين يراقب القضاء عمل تلك السلطتين وبما ان تنفيذ الانفاق وعملياته التي تم رصدتها في قانون الموازنة العامة للدولة يعد من اهم اعمال السلطة التنفيذية فانها ولذا يستلزم ان تتم مراقبتها من ذيك السلطتين التشريعية والتنفيذية ووفقاً لهذا التقسيم يتم تحديد نوع الرقابة بالاستناد الى الجهة التي تقوم بها ومنبع سلطتها، وقد افينا ان الفقه المالي قد استعرت جذوة خلاف فيما بينهم حول تصنيف الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها وجدوى نجاحها ففي الوقت الذي يعتمد فيه بعض الكتاب على تقسيم الرقابة بالاستناد الى السلطات الرئيسية في الدولة (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) فان ممارسة تلك الرقابة عندهم اما ان تتخذ رقابة داخلية تمارس من السلطة التنفيذية على اجهزتها او خارجية تمارس من السلطة التشريعية بشكل مباشر او غير مباشر او قد تكون رقابة ذاتية وهي التي تمارس من الجهة الادارية ذاتها على اعمالها في نطاق العملية الادارية وتسلسلها وعلى هذا الاساس سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين اثنين نتناول في المطلب الاول الرقابة من حيث جهة ممارستها وجدواها ونعرج في المطلب الثاني في بيان الرقابة من حيث سلسلة مرورها وكما يأتي:

المطلب الاول

الرقابة من حيث جهة ممارستها وجدواها

ان الحديث في الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها وجدوى وفاعلية نجاح تلك الرقابة يستلزم البحث في تلك الجهات والصلاحيات الممنوحة لها في مراقبة الموازنة العامة للدولة سعياً للوصول الى توازن الموازنة على اقل تقدير وعلى هذا الاساس سيكون محور الحديث في هذا المطلب مقسماً على فروع ثلاث نتناول في الفرع الاول الرقابة الداخلية ونعرج في الفرع الثاني في الحديث عن الرقابة الخارجية ونختم المطلب في بيان الرقابة الذاتية وكما يأتي:

الفرع الاول

الرقابة الداخلية على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

وتتمثل هذه الرقابة في المراجعة الداخلية وهي وظيفة تقييم مستقلة تنشأ وتؤسس داخل التنظيم الاداري لغرض فحص وتقييم الانشطة التي تقوم بها هذه الادارة، وعلى الرغم من ان الرقابة الداخلية تمارس كوظيفة داخل التنظيمات المختلفة منذ زمن بعيد الا ان الاعتراف بها كمهنة حديثة قد بدأ بالانتشار خلال القرن الماضي وكان من نتائج ذلك الاعتراف ارساء دعائم معهد المراجعين الداخليين في الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٤١ وقد وضع هذا المعهد معايير مهمة لمهنة الرقابة الداخلية ونظراً لما تقدمه هذه الرقابة من فحص وتقييم موضوعي لانشطة الجهة القائمة بالانفاق فقد كانت قد حازت على رضى واحترام وثقة الجهات الحكومية والتنظيمات كافة، هذا وتمارس الرقابة الداخلية من خلال السلطة التنفيذية على اجهزتها الادارية المختلفة اذ ترمي الى التوكيد من ان جميع الاعمال المنامة بالسلطة التنفيذية تسير وفق منهج سليم واستناداً لما خططته السلطة التنفيذية لنفسها واقرت به السلطة التشريعية واتساقاً مع هذا الهدف فقد عرفها البعض على انها تلك الخطط والاجراءات المختلفة التي يتبناها النظام لحماية موارده ولتحقق من دقة ومدى مطابقة الاعتماد للبيانات المحاسبية ولزيادة كفاءة الاداء بالوحدة الادارية وتشجيع موظفي تلك الوحدة على الالتزام بتلك التشريعات.

وبذلك يمكن القول ان الرقابة الداخلية خطة وبرنامج يتضمن الاجراءات والوسائل التي تتبناها الجهة المسؤولة من اجل التوثيق لغرض رقيتها على الانشطة الداخلية وتقديم مدى كفاءة الجهة القائمة بالرقابة، اما بخصوص اسلوب ممارسة الرقابة الداخلية فلا يتعدى طريقتين اساسيتين وهما:

(١) ينظر د. عبدالسلام بدوي: الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، بلا مكان طبع، ١٩٦٥، ٩٨.

أولاً: أسلوب الرقابة التسلسلية أو ما تسمى بالرقابة الرئاسية. وهذه تعد من حقوق الرئاسة المقررة لبعض الأجهزة على بعضها الآخر والتي يتولى بمقتضاها الرؤساء الإشراف على أعمال مرؤوسيهم وتوجيههم وتصحيح وتقويم عملهم وقد تمارس أيضاً من قبل وزارة المالية وهي قد تكون في مقر الجهة التي تتولى تنفيذ الإنفاق العام عن طريق تعيين مندوبين للوزارة في جميع الوزارات والوحدات الحكومية من أجل الوقوف بوجه الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية إذا ما حاولوا الإفتتات على الاعتمادات المقررة في الموازنة أو في مخالفة اللوائح والتعليمات وقد تكون الرقابة هذه في ديوان الوزارة عن طريق وكالة الوزارة لشؤون الموازنة والتي تقوم بمراقبة اعتمادات المصروفات عن طريق كشف الحسابات المرسله من الوحدات الحكومية والتأكد من مطابقتها لتعليمات تنفيذ الموازنة العامة للدولة ودراسة الحسابات الختامية وفحصها للوحدات كافة^(١).

ثانياً: أسلوب الرقابة الوصائية: وتتمثل هذه الرقابة في أسلوب من اساليب الرقابة التي تقوم به السلطة التنفيذية على المؤسسات العامة في الدولة والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتم من خلال مناقشة مشروع موازنة هذه المؤسسات وحساباتها الختامية والمصادقة عليها وفحص التقارير المالية واجراء التفتيش المالي.

الفرع الثاني

الرقابة الخارجية على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

ويعرف هذا النوع من الرقابة بأنه تلك العملية التي تتم ممارستها من خارج التنظيم الإداري وهي لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية باي شكل من الأشكال وتتولى هذه الرقابة جهة مستقلة وقد تطورت من حيث الأسلوب والهدف والممارسة حتى التقت خواطر الفكر لدى المهتمين بالشأن الرقابي والذي تمخض عنه انشاء أجهزة رقابية خاصة غير تابعة للادارات موضوع الرقابة وهذه الأجهزة تستقل بشكل تام عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

هذا وتختلف مهام كل جهاز من أجهزة الرقابة الخارجية طبقاً للقوانين المنظمة له في الدولة فقد يعهد الى ذلك الجهاز مسؤولية البحث والتقصي عن الأخطاء والانحرافات المالية أو محاكمة المسؤولين أو كتابة تقارير يتم رفعها الى السلطة الأعلى لاتخاذ قرار بشأنها، وهذه الأجهزة تتولى صلاحيات واسعة في محاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات التي يرتكبها ومن أمثلتها محكمة المحاسبات الفرنسية، محكمة المحاسبات البلجيكية، ديوان المحاسبات اللبناني في حين يفتر دور بعض الأجهزة على اكتشاف الخطأ وتضمينه بتقرير مثال ذلك المراقب العام البريطاني والمراقب العام في الولايات المتحدة الأمريكية وديوان المحاسبة الأردني وكذلك ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة عندنا في العراق استناداً لنص المادة ١٠٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ومن الثابت الذي لا شك فيه ان الرقابة الخارجية تعد المعيار الذي يقاس من خلاله درجة ديمقراطية نظام الحكم فبمقدار ما تملكه الأجهزة الرقابية من سلطات وقدرات على مساءلة الجهاز الحكومي واخضاعه للرقابة بمقدار ما تعبر هذه الأجهزة عن تيارات الرأي العام والإرادة الشعبية حتى يمكن القول بديمقراطية نظام الحكم الذي يعبر عن طموحات الشعوب لنصل الى امكانية اضعاف صفة الدولة القانونية على تلك الانظمة واتساقاً مع هذا السياق فإن الأجهزة المختصة بالرقابة تسعى الى الوصول الى الاهداف التي تنشدها الموازنة العامة للدولة في تفاصيلها كافة من حيث عدم تجاوز الاعتمادات والالتزام بالإنفاق الذي تم تحديده مسبقاً والبحث في قانونية الصرف وتحقيق الغاية الموضوعية التي تهدف اليها الموازنة العامة للدولة والتي تتمثل في تنفيذ البرنامج الحكومي المقرر خلال السنة المالية وفقاً لما تم الاتفاق عليه مسبقاً.

ان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة والسعي للوصول لموازنة سليمة تتساوى فيها نفقات الدولة مع إيراداتها كانت ولما نزل من اهتمامات السلطات الرئيسية في الدولة فالبرلمان يعد صاحب الاختصاص الاصيل في المصادقة على بنودها واعتماداتها كما له الحق في التوكد من ان تنفيذها تم وفقاً للترخيص الذي تم اعتماده وهذا حق يكاد يجمع عليه في دساتير العالم ومنها الدستور العراقي اذ يتم مساءلة الحكومة امام السلطة التشريعية استناداً للمادة ٦١ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

ونظراً فالتلك الاهمية التي تنماز بها الرقابة الخارجية فقد اولت لها التشريعات مكانة مرموقة اعلت من شأنها وهذا ما يفسر لنا التقاء لواقح الفكر لدى المعنيين بها فاضحت لذلك ثمرة من ثمار الصراع من أجل احقاق حقوق الطبقة الكادحة.

الفرع الثالث

الرقابة الذاتية على تأقيت تنفيذ الموازنة العامة للدولة

ويمارس هذا النوع من الرقابة من الادارة ذاتها لذلك يوصف بالذاتية فالادارة هي من تمارسه وتراقب تنفيذ الإنفاق العام محاولة في تفادي الأخطاء المرتكبة ولضمان حسن سير المرافق العامة واضطراد وفيما يخص ممارسة هذا النوع من الرقابة فهي تكون بطريقتين اثنتين فالطريقة الاولى تتمثل في قيام موظف تابع لوزارة المالية بمهمة مراقبة اما الطريقة الثانية فتتمثل في قيام الادارة نفسها بممارسة عملية التدقيق من خلال رئيسها للتحقق من مدى موافقة ومطابقة الاعتمادات المالية مع الخطة المرسومة.

جدير بالذكر ان صرامة الرقابة ودرجة تنظيمها بعد ذا اثر بالغ في خلق شعور بالمسؤولية لدى الموظفين فالوحدة الادارية تحاول دوماً الوصول الى النجاح والابتعاد عن الفشل والمساءلة فنراها تبحث في اعمالها بشكل دقيق سعياً منها في الوصول الى الاهداف المرسومة اذ ان الرقابة الذاتية للادارة هي جزء اساس من عمل الوحدة الادارية وهي ترتبط ايضاً ارتباطاً عضوياً بالتخطيط الاستراتيجي بتلك الادارة فالتخطيط والرقابة عمليتين اساسيتين من وظائف الادارة فضلاً عن الاعمال الأخرى. ولاجل تحقيق ذلك النجاح يستلزم اتباع الطرق الآتية:

أولاً: الزامية تمتع الرقابة الذاتية بالصفة الواقعية وذلك يعني ان تشتمل هذه الرقابة على وقائع العمل من أجل كشف الأخطاء والانحرافات ثانياً: الزامية قيام الرئيس الأعلى بمتابعة العمل الرقابي من خلال الاطلاع على ما توصلت اليه اللجان المختصة بفحص المستندات والتقارير والتي يتم رفعها من المرؤوس الى الرئيس

ثالثاً: ضرورة قيام وزارة المالية بعدها الرقيب على الوزارات كافة فيما يتعلق بالشؤون المالية بشكل عام وتنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص باصدار تعليمات ومنشورات ملزمة تبين كيفية العمل المحاسبي والمالي او ان تقوم بحصر سلطات الموافقة على صرف النفقات

(١) د. ابراهيم علي عبدالله و د. انور العجارمة: مبادئ المالية العامة، دار صنعا للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٧، ١٩٥٠.

العامة من خلال الارتباط بالنفقة في المرحلة الادارية وتنفيذها في المرحلة الحسابية وان تبقى في يد وزارة المالية من خلال الفصل بين الموظف الاداري والمحاسب المالي

رابعا: ضرورة قيام القسم المالي في كل وزارة بتعيين مراقب مالي مستقل عن الوزير يختص بمراقبة اوامر الصرف التي تصدر عن الوزراء والمدراء العامين ومدى التزامهم بالاعتمادات المخصصة اذ يعد المراقب المالي بمثابة العقبة الكأداء التي تقف ضد اي انحراف او مخالفة في تنفيذ بنود الموازنة العامة للدولة وهو بذلك يعد خارج التدرج الوظيفي لوزارة المالية

خامسا: ايكال مهمة الرقابة الذاتية الى جهة مختصة تحت مسمى رقابة التفيتش المالي بعدها هيئة تابعة الى وزارة المالية وتتخلص مهمتها في التحقق من صحة الصرف والجبابة التي يقوم بها المحاسبون عن طريق فحص سجلاتهم وهي بذلك اي الرقابة الذاتية لا تمارس من سلطة مختصة كما مر بنا في الرقابة الداخلية والخارجية وانما تمارس من خلال الادارة المناط بها العمل وهي بذلك لا تقتصر على المعاملات المالية ورقابة مشروعيتها فقط وانما تمتد الى الملاءمة وحسن الاداء^(١).

المطلب الثاني

توازن الموازنة ووسائل معالجتها

ولغرض الوصول الى نقطة التوازن التي تتمثل في موازنة لا تخلو من ارهاق وعبء من جهة ولا يمكن للدولة ان تحصل فيها على فائض مالي على افتراض وجود وضع اقتصادي غير سليم ومتقلب وضعيف امام التقلبات الدولية والاقليمية وما يحيط بالبلد من ارهاصات تؤثر على مجمل الحياة الاقتصادية لهذا البلد او ذلك، ويقطع النظر عما يقال في توازن الموازنة العامة للدولة بعدها قاعدة قديمة لا يمكن الاعتداد بها والتعويل عليها على اعتبار انها لا يمكن من خلالها الوصول الى النجاح المنشود من خلال وجود فائض مالي تتمكن من خلاله الدولة بناء مؤسسات وبنى تحتية من هذا الفائض وعلى اعتبار ان الوضع العالمي الحالي والتطورات الاقتصادية والتقلبات التي طرأت على صعيد العالم كلها تعد ادوات مهمة في البحث عن نقطة توازن الموازنة فلا فائض فيها ولا عجز.

ولاجل ذلك ولغرض الوصول الى هذه القاعدة يستلزم ايجاد حلول لضعف الموازنة العامة للدولة وابهام نصوصها وضعف صياغتها وهذا ما سنتوافر عليه في فرعين اثنين نتناول في الفرع الاول المعالجات التشريعية للموازنة العامة للدولة ونبحث في الفرع الثاني في دور القضاء في ارساء دعائم رفع النقص والغموض عن الموازنة العامة للدولة وكما يأتي:

الفرع الاول

المعالجات التشريعية للموازنة العامة للدولة

لا ينكر ان الموازنة العامة للدولة هي قانون من وضع البشر وان واضعي هذا التشريع يغشاهم العلم الكافي بوقائع المستقبل والظروف التي ستطرأ اثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة ولاجل ذلك نرى ان الدستور بعده القانون الاسمي في الدولة يضع من القيود والضوابط التي يستلزم احترامها من واضعي التشريعات الادنى وبما ان السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة فهي من يوكل اليها مهمة ضبط ايقاع نصوص الموازنة العامة للدولة وايجاد النصوص التي تكفل اشباع الحاجات العامة وقد انبرت المادة ٤٧ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٢) لتمنع حصول مخالفات او قصور في بنود الموازنة العامة للدولة في ادنى تقدير ولاجل ذلك فان السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان تقوم احيانا بتعديل قانون الموازنة العامة للدولة من خلال اجراء تعديلات على بعض نصوص الموازنة العامة للدولة كيما تتطابق مع الخطة المرسومة وان اجراء التعديل الذي يطراً على بنود الموازنة هي عينها تلك التي تيسير عليها السلطة التشريعية اثناء اجراءات مناقشة بنودها ولذلك نرى ان هناك تدخلا تشريعياً من خلال قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ والذي حكم بجواز تقديم مشروع قانون لتعديل قانون الموازنة العامة عند الضرورة فضلاً عن ذلك فان الموازنة التكميلية هي الاخرى قد تكون بحاجة الى تعديل حينما يكتنفها الابهام والغموض وهذا ما اشارت اليه المادة ٢١ من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل^(٣) والذي منحت مجلس الوزراء حق تقديم مشروع قانون لتعديل قانون الموازنة العامة للدولة لمجلس الوزراء وذلك لسد الثغرات والابهام والقصور الذي يجتاح الموازنة العامة للدولة.

الفرع الثاني

المعالجات الادارية للموازنة العامة للدولة

لا ينكر دور الادارة في معالجة القصور والابهام والغموض والهفات التي تجتاح الموازنة العامة للدولة فتنبري الانظمة والتعليمات والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء ووزارة المالية ممثلة بمؤسساتها في اصدار لوائح وتنظيمات تعمل على سد الثغرات التي يعاني منها الضعف الذي يعتري تنفيذ الموازنة العامة للدولة فضلاً عن دور وزارة التخطيط في اصدار التعليمات الخاصة بتسهيل تنفيذها وبذلك نجد ان هناك انظمة وتعليمات تصدر من مجلس الوزراء او الوزير المختص او من يخوله او ما يسمى برئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فتأتي تعليمات ملزمة يتطلب احترامها من القائمين على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فقد وجدنا ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد اعتراه غموض فيما يخص التوقيع على الانظمة التي تصدر من مجلس الوزراء ومن هي الجهة التي تمتلك صلاحية التوقيع ومن امثلة التعليمات الصادرة لتوضيح معالم تنفيذ الموازنة العامة للدولة ما جاءت به المادة ٦١ من قانون الموازنة العامة للدولة لسنة ٢٠٠٨^(٤) والتي اشارت الى عدم نشر التعليمات في الجريدة الرسمية استثناءً من احكام المادة ٢ من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧ النافذ المعدل فضلاً عن ان القرارات التي تصدر من مجلس الوزراء هي الاخرى تسهم في توضيح ما ابهم من نصوص قانونية تعترى الموازنة العامة للدولة وقد عالج مجلس الوزراء في قرار صدر عام ٢٠١٩ والذي مثل تطوراً مهماً وكان قراراً موقراً نظم الية عمل موظفي العقود في دوائر الدولة والذي عرف بقرار ٣١٥ وهذا ما لم يتم توضيحه في قوانين الموازنة العامة وفي الموازنات السابقة كما ان وزارة المالية هي الاخرى واستناداً الى المادة ٣٣ من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل^(٥) والتي منحت وزارة المالية الصلاحية في تنظيم وادارة وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة والاشراف على الخزينة.

(١) د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود الكداوي: اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب، الموصل، ١٩٨٩، ص ٣٣٥.

(٢) ينظر المادة ٤٧ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) ينظر المادة ٢١ من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(٤) ينظر المادة ٦١ من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٧ في ١٣/٣/٢٠٠٨.

(٥) ينظر المادة ٣٣ من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

جدير بالإشارة ان هناك كثير من الاعامات التي تصدر عن وزارة المالية والتي تصدر عن دائرة الموازنة والتي تعد هي الاخرى علامة فارقة في توضيح ما يحيط بالموازنة العامة من قصور وابهام، ولا ينكر ما للدائرة القانونية في وزارة المالية من دور مهم وحساس في اصدار توضيحات للتشريعات المالية.

الفرع الثالث

المعالجات القضائية والفقهية لعجز الموازنة العامة للدولة

كما سلف القول ان الموازنة العامة للدولة هي توقع لنفقات الدولة وايراداتها لسنة قادمة فان هذه التوقعات لا توتي ثمارها وذلك لما يحيط البلد من ظروف اقليمية ودولية واقتصادية تعد عفة امام نجاعة تلك التوقعات ولاجل ذلك نجد انبثاق دور قضائي وفقهي ليضع لمسات ليعالج تلك الهنات التي تجتاح نصوص وقواعد الموازنة العامة للدولة ولاجل ذلك سنبحث في دور المحكمة الاتحادية العليا من جهة ودور مجلس شوري الدولة من جهة وذلك في نقطتين اثنتين وكما يأتي:

اولاً: رصانة احكام المحكمة الاتحادية العليا في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة

تم تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقد تم منح هذه المحكمة سلطة الرقابة على دستورية القوانين والانظمة والتعليمات وهي بذلك تراقب عن كثب تضاعيف النصوص التي تصدر وتنتظر في مدى مطابقتها للقواعد الدستورية وبذلك نجد ان المحكمة الاتحادية العليا قد تصدر احكاماً قضائية بعدم دستورية قانون معين او نصوص ذلك القانون وبذلك يمكن القول ان هناك قضاءً دستورياً عراقياً قد اكتمل على سوقه وقد منح بذلك المؤسسات والافراد بالطعن امامه وقد جاء في المادة ٢١/ اولاً من الدستور العراقي بالنص على منح الاقليم حق ممارسة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وفقاً لاحكام هذا الدستور^(١) فضلاً عن ذلك فان المحكمة الاتحادية العليا تقوم باصدار احكام تفسيرية تضيف وتكمل النقص الذي يحيط بنصوص القوانين وبذلك نجدها تفسر الغامض وتكمل الناقص وتذهب الغشاوة عن النصوص المبهمة وقد الفينا تفسير للمحكمة الاتحادية العليا تم تقديمه من خلال طلب رفع من مجلس النواب العراقي يطلب فيها من المحكمة بيان رأي حول عبارة الموازنة العامة التي وردت في المادة ٥٧ من دستور عام ٢٠٠٥^(٢) وهل عنت بذلك الموازنة التكميلية وبذلك لا يجوز انهاء الفصل التشريعي الذي تناقش فيه احكام الموازنة التكميلية الا بعد المصادقة عليها من عدمه وقد كان جواب المحكمة الاتحادية صريحاً واضحاً في هذه المسألة حينما قالت بان الموازنة التكميلية هي جزء من الموازنة العامة للدولة وهي بذلك جزء لا يتجزأ منها وبذلك فان الموافقة عليها - التكميلية - امر ما عنه محيص لجواز انهاء فصل الانعقاد الذي تعرض فيه بنود الموازنة العامة للدولة^(٣) فضلاً عن ذلك فقد كان للمحكمة الاتحادية العليا دور في اصدار احكام قضائية كاشفة واحكام قضائية امرة من جهة اخرى ومن الاحكام التي نظرتها المحكمة الاتحادية العليا الطعن الذي تقدم به مجلس الوزراء فيما يخص المادة ٢/ ثانياً/ ١٩ من قانون الموازنة العامة لسنة المالية ٢٠١٨^(٤) والتي جاء فيها: تكون جميع الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب وقد لفتت المحكمة الانتباه الى ان مجلس النواب قد اضاف فقرة وجوب مصادقة مجلس النواب دون الرجوع الى مجلس الوزراء وبذلك تعد هذه الاضافة خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وقيداً على سلطان السلطة التنفيذية في صرف اي مبلغ لاي مشروع استثماري بعبارة ادق خرقاً للمادة ٤٧ والمادة ٦١/ اولاً من الدستور^(٥).

هذا وقد وجدنا حكماً صريحاً للمحكمة الاتحادية العليا حينما قالت بتعارض قانون الموازنة العامة للدولة وقبيل الطعن بعدم الدستورية للمادة ٣٣/ أ من قانون الموازنة لسنة ٢٠١٥ والتي تضمنت فرض ضريبة تقدر ب ٣٠٠٪ على السكان والمشروبات الكحولية وهذه كانت اضافة من مجلس النواب ايضاً دون العودة الى مجلس الوزراء خلافاً للمادة ١١٠/ ثالثاً من دستور عام ٢٠٠٥ ذلك ان اختصاص سلطة رسم السياسات المالية والكمركية هي من حصة مجلس الوزراء فضلاً عن ذلك فان المحكمة الاتحادية العليا قد عالجت وقائع اي تصرف يقوم به مجلس النواب لا يراعي فيه احكام الدستور ومثال ذلك ايضاً الاضافات التي قام بها مجلس النواب دون العودة لمجلس الوزراء في اضافة وتعديل المواد ٥٧/ اولاً و ٥٧/ ثانياً المتعلقة بتخفيض رواتب اصحاب الدرجات الخاصة فضلاً عن المادة ٥٧/ خامساً من الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ وبذلك قد ترتب على عاتق الخزينة العامة للدولة فرض اعباء مالية وان استحصل موافقة اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء على التعديل والاضافة لا يستلزم موافقة مجلس الوزراء وهو ايضاً يعد خرق لمبدأ الفصل بين السلطات^(٦).

ثانياً: رجاحة رأي مجلس الدولة في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة

لاينكر قطعاً الدور المهم الذي مارسه مجلس الدولة في تفسير النصوص القانونية الغامضة وتوضيح ما ابهم منها وبذلك انبرت مهمة التفسير الذي قام به مجلس الدولة في رفع التناقض وازالة التعارض وقد مارس وظيفة استشارية بعدها احدى ركائز الوظيفة التي يختص بها وقد منح المشرع بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لمجلس الدولة وظيفة قضائية جدير بالإشارة ان تفسير اي نص قانوني يختص به مجلس الدولة لم يتم النص عليه في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الا اننا الفينا ان مجلس الدولة يقوم بعملية تفسير بطريقة غير مباشرة في حالة تقديم طلب له من مؤسسات الدولة الرسمية وبذلك فان ما يصدر عن المجلس من رأي ومشورة يعد ملزماً للإدارة في كل رأي يبديه المجلس وذلك بموجب المادة ٦/ ثالثاً/ من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وبذلك يعد الرأي الاستشاري ملزماً للجهات الادارية ولمؤسسات الدولة التي تطلب ذلك فضلاً عن ذلك فان مجلس الدولة له دور في اعداد مشروعات القوانين وصياغتها وهو المختص بصياغة التشريعات^(٧).

هذا وقد الفينا طلباً لمجلس الوزراء يطلب فيه رأي مجلس الدولة بشأن استحقاق ضريبة المبيعات عن الفنادق والمطاعم التي سبق وان حصلت على اجازة استثمارية بأثر رجعي عن السنوات السابقة واللاحقة لموازنة العام ٢٠١٨ و ٢٠١٩ وبما ان الدستور العراقي لعام

(١) ينظر المادة ٢١ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر المادة ٥٧ من الدستور اعلاه ذاته.

(٣) ينظر القرار رقم ٢٩/ الاتحادية/ ٢٠٠٨ الصادر في ٢٠٠٨/٧/٣١ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq/krarat>

(٤) ينظر المادة ٢/ ثانياً/ ١٩ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢.

(٥) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٣/ اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٧/١٠ والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا

<http://www.iraqfsc.iq/krarat>

(٦) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/١٩/ موحدة/ اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

<http://www.iraqfsc.iq/krarat>

(٧) للمزيد ينظر المادة ٦/ ثالثاً/ رابعاً من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢٠٠٥ قد اشار الى عدم رجعية القوانين ما لم ينص على خلاف ذلك وقد اشار الى استثناء القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم هذا وان قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ و ٢٠١٩ هو قانون مؤقت وبذلك فان فرض اي عبئ ضريبي يعد موقفاً على وجود نص قانوني وان اثر رجعية هذا القانون ونفاذه لا يمضي بحق النصوص التي تتعلق بالضرائب والرسوم وبذلك قرر مجلس الدولة ان يكون فرض ضريبة المبيعات على الفنادق والمطاعم اعتباراً من تاريخ نشر قانوني الموازنة اعلاه وعلى هذا الاساس لا يسري على الوقائع اللاحقة لموازنة عام ٢٠١٦.

وبذلك نرى بان لمجلس الدولة سلطان واسع في مسألة تفسير القوانين ورفع الغموض والابهام عنها من خلال ارائها السديدة بهذا الخصوص.

الخاتمة

يقول بورتاليس في بيان مشروعه الافتتاحي للقانون المدني الفرنسي الجديد "ان القوانين تنمو وتشب مع المجتمع بعبارة ادق هي لا تصنع وحيث ما كان هناك نقص تشريعي قابله بالضد عادة مستقرة قديمة" ولجل ذلك كله سنذكر اهم النتائج والمقترحات التي نراها تدعم ما درسناه في بحثنا هذا من تفصيل يتعلق برجحان توازن الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها وكما يأتي:

اولاً: الاستنتاجات

١. ان القوانين المالية وتلك المتعلقة بالموازنة العامة للدولة تعد من اهم القوانين التي لا مناص من تشريعها والاهتمام بها كونها تعد عصب الحياة للشعوب اذ لا انفاق ولا اشباع للحاجات العامة دون موازنة مالية سليمة.
٢. ان اي تصرف حكومي لا يكتب له النجاح دون وجود اعتماد مسبق والذي من خلاله يعد ذلك العمل قد حاز على رضا المشرع من جهة ورضا الشعب من جهة اخرى.
٣. ان قوانين الموازنة العامة للدولة يشوبها الكثير من الغموض والابهام والنقص وقد اتضح لنا ذلك من خلال استعراض نصوص الموازنة التي حادت عن الدستور اذ ان قوانين الموازنة هي الاولى باحترام الدستور وتقديس نصوصه.
٤. لا يحق للسلطة التشريعية ان تمتنع عن تنظيم واقرار قوانين الموازنة العامة للدولة وان عدم قيام مجلس النواب باقرار قانون الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٤ و ٢٠٢٠ و ٢٠٢٢ كان له اضرار كبيرة على مجمل الوضع العام وقد رافق ذلك تراجع كثير من التزامات الدولة تجاه مواطنيها وان مبدأ الامن القانوني يستلزم ان يجد الاحترام من السلطات والمؤسسات كافة.
٥. انبرى للاجهزة الرقابية دور كبير في الوقوف على المخالفات التي وردت في قوانين الموازنة العامة للدولة وكان للمحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة فضل كبير في ارساء دعائم حماية النظام العام المرتبط بالموازنة العامة للدولة.

ثانياً: التوصيات

١. استناداً الى المادة ٥ و ٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل استلزم عدم تشريع اي قانون والنظر فيه دون ان يكون لمجلس الدولة دور في اعداد وتدقيق اي تشريع قانوني خصوصاً فيما يتعلق بالقوانين المالية.
٢. ضرورة التحول من الاسلوب التقليدي في اعداد مشاريع قوانين الموازنة العامة للدولة وان القول بموازنة صفرية او الموازنة الخاصة بالبرامج وموازنة الاداء لها الدور الكبير في الوقوف على الخلل الذي يعتري القوانين الخاصة بالموازنة العامة للدولة.
٣. استلزم قيام مجلس النواب بتشريع قانون الموازنة العامة للدولة خلال مدة اقصاها ٦٠ يوم لما لذلك من دور في ارساء دعائم الامن الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والذي ينعكس بصورة ايجابية على قوة الدولة ومكنتها وبذلك نحن بحاجة الى تعديل نص المادة ١١ من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٦ ليكون الزاماً ما عنه محيص في استكمال اقرار الموازنة العامة للدولة.

المصادر والمراجع

اولاً: المصادر

١. د. ابراهيم علي عبدالله و د. انور العجامة: مبادئ المالية العامة، دار صنعاء للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٧.
٢. أ. د. سعد العطية: الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦.
٣. د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود الكداوي: اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب، الموصل، ١٩٨٩.
٤. د. عبدالسلام بدوي: الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة، بلا مكان طبع، ١٩٦٥.
٥. د. عبدالغني بسيوني عبدالله: اصول علم الادارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٤.
٦. فهمي محمود شكري: الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها بين النظرية والتطبيق، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٠.
٧. د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٨. د. يوسف شباط: المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة دمشق، ١٩٩٤.

ثانياً: القوانين

١. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
٢. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠.
٣. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٧ في ٢٠٠٨/٣/١٣
٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٥ في ٢٢ شباط ٢٠١٠
٥. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٣٠ في ٩ كانون الثاني ٢٠١٧.
٦. قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١ والمعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ في ٧ آب ٢٠١٧ ميلادية

رجحان الميزان في توازن الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها

٧. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢.
٨. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٩ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ١١ شباط ٢٠١٩.
٩. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٢٣ لسنة المالية ٢٠٢١ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٢٥ في ٢٠٢١/٤/١٢.
١٠. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥ رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ وقد صدرت تعليمات تنفيذها بالرقم ١ لسنة ٢٠٢٣ وقد نشرت بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦ بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٦

ثالثاً: التعليمات

- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٢٥ في ٢٠١٤/٦/١٦

رابعاً: القرارات

١. القرار رقم ٢٩/الاتحادية/٢٠٠٨ الصادر في ٢٠٠٨/٧/٣١ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq/krarat>
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq/krarat>
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٣/اتحادية/اعلام/٢٠١٨ في ٢٠١٨/٧/١٠ والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq/krarat>