

الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في تطبيق الموازنة وفقاً لقانون الإدارة المالية
رقم (6) لعام 2019

**The financial competencies of the executive authority in
implementing the budget in accordance with the financial
management law No. (6) of 2019**

المخلص

يعد موضوع الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية وفق قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل من المواضيع الحديثة النابعة من حداثه القانون ، إذ أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بالقيام بأعداد الموازنة العامة وتطبيقها ، فقد منحها المشرع هذه الصلاحية، وكان لكل ذلك أن يؤدي الى أن تسعى الإدارة المالية في مؤسسات الدولة والقطاع العام إلى استغلال كل إيراد من موارد الدولة المالية لتغطية احتياجاتها المتزايدة إلى الإنفاق ، فأهمية الإدارة المالية تكمن في آلية استخدام الأموال لغرض تحقيق الوفرة المالية بصورة مستقرة ولزيادة العوائد المالية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان الإدارة المالية تسعى إلى تحقيق درجة مناسبة من السيولة لتكون الدولة دائماً على استعداد لتسديد ومواجهة التزاماتها المستحقة وكل ذلك يتطلب منها تطوير وظيفة التخطيط وتعزيز دور الرقابة المالية لحماية أموال الخزينة العامة من الضياع والتبذير، وان أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها هذه الدراسة هي تحقق الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية النافذ للتنمية الاقتصادية ، فتعد السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتحضير الموازنة في جميع دول العالم ومنها العراق، وهذا يعني انه ليس للسلطة التشريعية دور في هذا التحضير حيث يبدأ دورها بعد الانتهاء من هذه الخطوة والبدء بالخطوة التالية وهي إقرار الموازنة ، واهتمام المشرع القانوني بعملية تنفيذ الموازنة العامة.

فقد وضح آليات تنفيذها بصورة مفصلة في (16) مادة منه لكونها أهم مرحلة من مراحل الموازنة العامة ، نظراً لأن جرائم الفساد المالي يمكن أن تتحقق في هذه المرحلة أكثر من باقي مراحل إعداد

الموازنة من خلال سوء تنفيذها ، ولكنه اغفل وضع نص قانوني يضمن من خلاله إقرار وإصدار قانون الموازنة ضمن الوقت المحدد لإصداره ، فضلا عن قصور الدور الرقابي للسلطة التنفيذية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بشكل يحمي حقوق الدولة المالية وحقوق المواطن فيها.

Abstract

The subject of the financial competencies of the executive authority in accordance with the Federal Financial Management Law No. (6) of 2019 “amended” is one of the modern topics stemming from the novelty of the law, since the executive authority is the competent authority to prepare and implement the general budget, as the legislator granted it this authority.

And all of this was to lead the financial management in the state institutions and public sector to seek to exploit every revenue from the state’s financial resources to cover its increasing needs for spending. The significance of financial management lies in the mechanism of using funds for the purpose of achieving financial abundance in a stable manner and to increase financial returns on this one hand. On the other hand, the financial administration seeks to achieve an appropriate degree of liquidity to keep the state always ready to pay and meet its owed obligations. All of these requires it to develop the planning function and to enhance the role of financial control to protect the public treasury funds from loss and waste. The most important conclusions reached by this study are the powers granted to the executive authority in the effective financial management law for economic development are achieved, since the executive authority is the responsible body for preparing the budget in countries all over the world, including Iraq. This means that the legislative authority has no role in this preparation, as its role begins after the completion of this step and starting with the next step i.e. approving the budget, and legal legislator’s interest in the process of implementing the general budget. He explained the mechanisms for its implementation in detail in (16) articles of it, as it is the most important stage of the general budget stages, given that financial corruption crimes can be achieved at this stage more than the rest of the stages of budget preparation through poor implementation. However,

neglected to develop a legal text that guarantees the approval and issuance of the budget law within the time specified for its issuance, as well as the shortcomings of the supervisory role of the executive authority in oversight To implement the general budget in a way that protects the financial rights of the state and the rights of its citizens.

الكلمات المفتاحية : (الادارة المالية ، السلطة التنفيذية ، الاختصاصات الرقابية)

Keywords, financial management, executive authority, supervisory competencies

مقدمة:

بعد ان يقر قانون الموازنة العامة من قبل البرلمان وتتم المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية ثم نشره في الجريدة الرسمية , تصبح السلطة التنفيذية ملزمة بتنفيذ قانون الموازنة , لذا يستوجب الامر وجود ادارة مالية منظمة تتولى تنفيذها بجانبها تحصيل الموارد برمتها وصرف النفقات برمتها بدون اسراف وتبذير وبما يضمن حماية حقوق الخزانة العامة من جهة وحماية حقوق المواطن من جهة اخرى.

هذا وان الادارة المكلفة بتطبيق قانون الموازنة العامة تتمثل بالسلطة التنفيذية بما تتضمنه من الوزارات والهيئات المرتبطة بها او المستقلة عنها , حيث تتولى تلك الجهات تنفيذ البرامج والمشروعات التي اعتمدت من قبل البرلمان ويتم العمل بتطبيق الموازنة العامة من تاريخ تبليغ جهات التنفيذ بموازنتها التي تمت المصادقة عليها وتنتهي في اليوم الاخير من السنة المالية واعداد الحساب الختامي، والتطبيق الامثل للموازنة العامة يرتبط بشكل كبير بضرورة ايجاد رقابة فاعلة على تطبيق الموازنة , اذ ان لموضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة اهمية بالغة لما له من اثر بالغ ومساهمة فاعلة ورئيسة لمكافحة الفساد المالي في الدولة ولاسيما الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة فيها .

ومن هنا تتأتى اهمية البحث في هذا الموضوع ، هذا وان البحث فيه يتطلب منا تقسيمه الى محورين اساسيين يتناول المحور الاول البحث في موضوع

اختصاصات السلطة التنفيذية في تطبيق الموازنة العامة ، ويتناول المحور الثاني اختصاص السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة ، لذا تم بتقسيم موضوع البحث الى مبحثين خصصنا الاول منه الى اختصاص السلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة اما الثاني فقد خصص لبيان اختصاص السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة للدولة .

المشكلة :

تتمثل مشكلة البحث التي سوف يتم معالجتها فيه هي كون الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الادارة المالية تتصل بحماية الموارد المالية والسيطرة على الانفاق من التبذير والفساد , ومن هنا تبرز الاشكالية القانونية التي تطرح :

ماهي اختصاصات السلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة العامة ؟

ماهي اختصاصات السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة

أهمية البحث:

بالنسبة الى اهمية موضوع البحث فإنها تبرز من الاهمية الكبرى في الحفاظ على ايرادات الدولة التي يتم تحصيلها من كل جهات التي تتولى تحصيل الايرادات والتي تساهم في عملية التنمية للدولة من خلال صلاحيتها المالية بالإنفاق من تلك الايرادات .

منهج البحث:

اما بالنسبة الى منهجية البحث فسيتم اتباع المنهج التحليلي لنصوص قانون الادارة المالية الاتحادي ، لنعالج من خلاله موضوع الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الادارة المالية العراقي رقم 6 لسنة 2019 والتي سيتم عرضها من خلال المبحثين التاليين .

المبحث الاول - اختصاصات السلطة التنفيذية بتطبيق الموازنة العامة.

المبحث الثاني - اختصاصات السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة.

الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية بتطبيق الموازنة وفقا لقانون الادارة المالية رقم (6) لعام 2019 المعدل

تعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من ادق مراحل الموازنة وأكثرها أهمية ، لذلك لا بد من جهاز اداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبها تحصيل الايرادات وصرف النفقات ، فضلا عن ضبط القيود الحسابية للجباية والصرف بشكل يضمن حقوق كلا من الخزينة العامة والمواطن ، لذا فان مهمة التنفيذ بصورة عامة قد اوكلت على عاتق الجهاز الحكومي اذ تقوم الوزارات والهيئات بتنفيذ البرامج والمشروعات التي اعتمدها البرلمان في قانون الموازنة العامة ، وتبدأ هذه المرحلة بتبليغ الجهات التنفيذية بموازنتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحساباتها في اليوم الاخير من السنة المالية واعداد الحساب الختامي لها ، ولا شك أن لموضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة اهمية بالغة لما له من اثر بالغ ومساهمة فاعلة في مكافحة الفساد المالي في جانب الموازنة العامة ، اذ ان علاقة الرقابة المالية بالفساد المالي علاقة عكسية لازمة ، اذ كلما زادت فاعلية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة كلما قل الفساد المالي فيها ، ومن هنا تتأني اهمية هذا البحث الذي يحاول التركيز على رقابة الاجهزة المختلفة في الدولة على تنفيذ الموازنة العامة فيها ، ومما لا شك فيه ان الاقتصاد المتطور هو الدعامة الاساسية الاولى لرقى الدولة وتقدمها في بناء دولة قوية آمنة مستقرة ، واننا كدولة نعاني من فسادا ماليا ادى الى نخر اقتصادها الوطني ، لذا ستكون الرقابة الفاعلة هي الضمانة الأساسية للحفاظ على المال العام ومنع استباحته ، لاسيما الرقابة التي تمارس على تنفيذ الموازنة العامة للحد من الفساد المالي فيها، مما يصب

لتسخير اقتصاد الدولة في تحقيق النفع العام ، وللوقوف على هذا الموضوع بشكل اكثر تفصيلا فقد قسمنا هذا البحث على مبحثين ، تناولنا في المبحث الاول منه اختصاص السلطة التنفيذية بتطبيق الموازنة العامة ، وتطرقنا في الثاني لاختصاص السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة.

المبحث الاول

اختصاص السلطة التنفيذية بتطبيق الموازنة العامة

تتمثل مرحلة تطبيق الموازنة العامة للدولة بوضع التخمينات الواردة فيها موضع التنفيذ وفقا للحدود الواردة فيها وللصلاحيات القانونية المحددة لتنفيذها ، فهي فاتحة لمرحلة جديدة تدخل فيها الموازنة طور التطبيق العملي بعملية تحصيل الايرادات وصرف النفقات التي ادرجت فيها بعد اعتمادها من قبل السلطات المختصة ، والتي ينبغي عند تنفيذها مراعاة الكفاءة الفنية فيها وانخفاض تكاليف تطبيقها ، اذ ان عملية تطبيق الموازنة العامة لا تقتصر على تحصيل الايرادات ودفع المصروفات وانما تتعداها لمتابعة آثار تلك العمليات على الاقتصاد القومي مع مراقبة مراعاة اتجاهها نحو تحقيق الاهداف الاقتصادية المرجوة ، لتمكن الدولة من تعديل سياستها الاتفاقيه والأيرادية بما يخدم تلك الاهداف.

ويستدعي تنفيذ الموازنة العامة للدولة ان تمارس الجهة التخطيطية نوعين من التقدير والتوقع، الاول يتعلق بالإيرادات التي يجب تحصيلها لتغطية النفقات ويتعلق الثاني بسبل الحصول عليها، وعندئذ تستطيع الدولة مقابلة تقديرات النفقات العامة مع تقديرات الإيرادات العامة لكل سنة مالية قادمة، ويتمثل ذلك من خلال وضع الموازنة التي تعبر بالضرورة عن خيارات السلطة العامة بجميع ابعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية لإشباع الحاجات العامة في اطار ما تقرره الدولة بهذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة وضبط الاموال العامة عند جبايتها وانفقاها ومراقبتها بصورة فعالة دون العبث بها فضلا عن إعداد الحساب الختامي لجميع قطاعات الدولة ، وتدخل هذه الاجراءات في باب ما يسمى بالإدارة المالية العامة لتوفير الاموال العامة اللازمة لسير المرافق العامة وتأمين استخدام هذه الاموال بأقصى كفاءة ممكنة ، ويتعين علينا ونحن في اطار هذا البحث النظر في مسألة مراعاة ما استجد على فكرة الموازنة العامة من تطورات تتناول تخصيص الموارد وتوزيعها بين الحاجات والاعراض العامة وبما يحدد نطاقها في النشاط الاقتصادي في مجالات الإنتاج والتوزيع ، وهذا يتطلب منا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الاول تنفيذ الموازنة العامة بشكلها التقليدي، وفي الثاني تنفيذ الموازنة العامة في إطار قانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم 6 لسنة 2019 المعدل.

المطلب الأول

تطبيق الموازنة العامة وفقا للشكل التقليدي

إن الآلية التي يتم من خلالها تنفيذ الموازنة العامة للدولة قد بينها قانون الادارة المالية رقم (6) لعام 2019 في الفصل الرابع منه لكونها من اختصاص السلطة التنفيذية ، ويتم تنفيذ الموازنة الاتحادية من خلال دفعات تمويل تقدرها وزارة المالية من حساب الخزينة العامة الموحد استنادا للتخصيصات المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية ووفق الآلية التي تحددها وزارة المالية ، وللوقوف على هذا الموضوع ارتأينا ان نقسم هذا المطلب لفرعين ، تناولنا في الفرع الاول بيان كيفية تطبيق النفقات العامة ، وتناولنا في الثاني كيفية تطبيق الايرادات العامة .

الفرع الاول

تطبيق النفقات العام

أن عملية تطبيق الموازنة العامة لا تقتصر على المحددات التي تضعها السلطة التشريعية في قانون الموازنة⁽¹⁾ ، بل تتعداها لتشمل المعايير والقواعد والاجراءات التي تحددها القوانين المالية الاخرى السارية في الدولة ، مما يعني بان الحكومة تخضع لقواعد ومعايير اخرى فضلا عن خضوعها لقواعد ومعايير قانون الموازنة ، مما يكسبها جانبا من مميزات السلطة التقديرية في عدم انفاق كل المبالغ او بعضها اذا لم يكن هناك ما يستوجب ذلك ، والذي ينبغي ان يستهدف منع أية إساءة في استعمال الدولة لا موالها، ويتحقق هذا الهدف بتعدد الخطوات التي يتوجب القيام بها لصرف مبلغ معين من خزانة الدولة من جهة ، وأن يقوم بهذا الاجراء موظفون مختصون من جهات متعددة من جهة اخرى⁽²⁾ ، اذ ان في تعدد خطوات الانفاق ما يحقق الوضوح ويحدد اللحظة التي تصبح فيها ذمة الدولة مشغولة بدين ما والوقت الذي ينبغي فيه على الدولة قضاء هذا الدين ، وفيما يلي بيان للمراحل التي تمر بها عملية الصرف والتي يتحقق من خلالها الحفاظ على اموال الدولة ومنع سوء استخدامها والتي سنتطرق لها في اربعة نقاط وكما يأتي⁽³⁾ :

أولاً - الارتباط بالنفقة : قد ينشأ هذا الارتباط بشكل ارادي بعد ان تتخذ السلطة التنفيذية قراراً يتضمن إنفاقا بتنفيذ بعض الاعمال المتعلقة بالمنفعة العامة كإنشاء مدرسة أو مستشفى وما شابهه من اعمال ، أو بشكل غير ارادي نتيجة حدوث واقعة ما يترتب بموجبها التزام الحكومة بإنفاق مبلغ معين من المال، كالتزام الدولة بدفع تعويض عن خطأ تكون الدولة مسؤولة عنه كأن يسقط جسرا مسببا أضرارا لمن فوقه او تحته ، وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة تلك الواقعة المادية⁽⁴⁾.

ثانياً - تحديد النفقة : بعد التأكد من وجود وثبوت الارتباط بالنفقة فانه يصار الى اصدار قرار بتحديد مبلغ ذلك الارتباط الذي يقع عبء الوفاء به على الدولة ، فضلاً عن التأكد من عدم دفع

(1) . انظر د. البدراني قيس حسن عواد : المالية العامة والتشريع المالي ، العراق ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ص 168 - 170 .

(2) انظر د. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط3 ، العراق ، دار السنهوري للطباعة والنشر ، 2018 ، ص 150 .

(3) انظر د. العلي عادل فليح ، مالية الدولة ، دار الزهران للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، بلا سنة طبع ، ص 509 .

(4) .انظر د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص 150 .

المبلغ مسبقاً ، ويحدد مبلغ النفقة اما بقرار اداري صادر من قبل الجهة الادارية المخولة بالصرف او يصدر بقرار قضائي اذ ما حصل نزاع حول وجود مصدر الارتباط أو مقداره (1) ثالثاً - الأمر بدفع النفقة : ويكون بقرار صادر من الجهة الادارية المختصة ، ويتضمن امرا بدفع النفقة التي ارتبطت بها الادارة وحددتها ، وغالباً ما يصدر امر تحديد النفقة والامر بدفعها بقرار واحد من رئيس الجهة الادارية القائمة بالنفقة (2) .

رابعاً - عملية صرف النفقة : ويراد بها الدفع الفعلي للمبلغ الذي صدر به أمر الدفع الى صاحب الحق (دائن الدولة) ، والذي غالباً ما يأخذ صورة شيك مسحوب على البنك المركزي الذي تحفظ حسابات الدولة فيه بعد التأكد من عدم صرف المبلغ مسبقاً وتوافر الاعتماد المالي له في قانون الموازنة (3)، ويستنتج مما سبق بان مصادقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة لا تعني التزام السلطة التنفيذية بتنفيذها بالكامل بل يبقى هناك حيزاً من الحرية يمنحها المشرع للسلطة التنفيذية لغرض تحديد الأولويات وفق سياستها المالية المعتمدة ومتطلبات التنفيذ .

الفرع الثاني

تطبيق الإيرادات العامة

يراد بتطبيق الإيرادات العامة الزام السلطة التنفيذية بتحصيل وجباية الإيرادات العامة الواردة في قانون الموازنة العامة ومن ثم توريدها الى الخزينة العامة للدولة (4) ، وبالرغم من اختلاف أساليب التحصيل لكل جهة ادارية باختلاف نظمها واجراءاتها، الا ان هناك امرين رئيسيين ينبغي مراعاتهما عند تحصيل الإيرادات العامة للدولة يتمثل اولاهما بوجود التأكد من حق الدولة في تحصيل جميع انواع تلك الإيرادات العامة سواء كانت ناتجة من أملاك الدولة (الدومين العام او الخاص) أم الضرائب أم الرسوم أم غيرها ، وثانيهما ضرورة تحصيل المبالغ المتحققة لصالح الدولة، ففيما يتعلق بوجود التأكد من حق الدولة بتحصيل الإيرادات كافة، فانه ينبغي ان يتم وفقاً لما يورده قانون الموازنة العامة من نصوص تحدد نوع الإيراد وتقديره (5)، واذا علما بان اجازة السلطة التشريعية للنفقات العامة ينشئ التزاماً على عاتق الحكومة بتحصيل جميع الإيرادات التي اجازتها الموازنة ، فإن عدم التزام الحكومة بتنفيذه سيجعلها مرتكبة لخطأ يعرضها لمسائلة ومحاسبة السلطة التشريعية (6) ، ومن الجدير بالذكر ان نوضح بان تنفيذ الإيرادات العامة يعتمد على نصوص قانون الموازنة العامة والقوانين الاخرى التي اقرت الإيرادات العامة المقرر جبايتها والآليات

(1) انظر د. الدخيل احمد خلف حسين ، المالية العامة من منظور قانوني ، العراق ، مطبعة جامعة تكريت ، 2013، ص 217 .

(2) انظر د. الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي، العراق ، دار السنهوري للطباعة والنشر ، 2011، ص 121.

(3) انظر - د. رائد ناجي أحمد، مصدر سابق، ص 150-151،

- ولتفصيل اكثر ينظر د، احمد جامع ، علم المالية ، ج1 ، ط2 ، مصر ، دار النهضة العربية ، ص 381 - 384

(4) انظر د. محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الاردن ، الناشر دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص 292.

(5) انظر د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص 151 .

(6) انظر د. طاهر الجنابي، مصدر سابق ، ص 122 .

والاجراءات التي تحدد زمان ومكان سدادها للخزينة العامة ، وان للسلطة المختصة الاستعانة بقانوني التنفيذ العراقي رقم (45) لسنة 1980 وتحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (6) لسنة 1977 في حال حصل تأخير في سداد تلك الايرادات، اما فيما يتعلق بأمر تحصيل المبالغ المتحققة لصالح الدولة فانه يستوجب فيه الفصل بين عمليتي التحقيق والتحصيل من خلال الفصل في اعمال الموظفين الذين يتولون مهمة تنفيذ تلك الايرادات ، فيتم تركيز مهمة موظفي التحقيق في تحديد مبلغ الايراد المستحق للدولة بذمة المكلفين ، في حين يتم تركيز مهمة موظفي التحصيل على تحصيل مبلغها ، ويؤدي الاخذ بمبدأ تقسيم العمل هذا الى السرعة في تطبيق الجباية فضلا عن انه يسمح بتعزيز الرقابة على عملياتها لأنه سيجعل من كل صنف من الموظفين رقيباً على الصنف الاخر، مما يوفر الحماية اللازمة لمالية الدولة (1) ، هذا وتضع كل وزارة من الوزارات من النظم والاجراءات ما يضمن تحقيق هذا المبدأ لضمان حماية تلك الاموال ويمنع أي عبث

بها يمكن ان يتم خلال المراحل التي تمر بها عملية تنفيذ ايرادات الدولة سواء في التحصيل ام التوريد أم التسوية (2) ومن الجدير بالذكر ان نوضح بان حق الحكومة في تحصيل الايرادات يستند إلى العديد من القوانين والقواعد التشريعية ، كالقواعد التي تفرض الضرائب والرسوم والقوانين الخاصة بتنظيم القطاع العام وغيرها من القوانين المتعلقة بهذا الشأن (3) ، وتبين القيمة التقريبية للإيرادات ما يتوقع تحصيله خلال السنة المالية المقبلة ، وبهذا فأن الايرادات العامة التي ينبغي على السلطة التنفيذية القيام بجبايتها عن طريق اجهزتها المختلفة وفقا لما محدد لها في قانون الموازنة العامة يفترض به ان لا يقل عن المبالغ التقديرية المحددة في قانون الموازنة العامة .

المطلب الثاني

تطبيق الموازنة العامة وفقا لقانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل
تناول الفصل الرابع من قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، الآليات الخاصة بتطبيق الموازنة العامة في المواد (14- 29) منه ، ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع فإننا سنتولى دراسته في فرعين، نتناول في الاول منه تنفيذ النفقات العامة في إطار هذا القانون ، ونخصص الثاني لتنفيذ الايرادات العامة فيه .

الفرع الاول

تطبيق النفقات العامة وفقا لقانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل

(1) انظر - د. عوض فاضل اسماعيل ، محاضرات في المالية العامة ، مجموعة محاضرات القيت في كلية الحقوق جامعة النهرين ، العام الدراسي 1996 - 1997 ، غير منشورة ،

- وللتفصيل اكثر ينظر د. رائد ناجي احمد، مصدر سابق، ص151.

(2) انظر د. المولى السيد عبد ، المالية العامة ، مصر ، دار الفكر الجامعي مطبعة جامعة القاهرة ، 1977 ، ص 478 .

(3) انظر د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص 122 .

تضمن قانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل أحكاماً عدة تتعلق بهذا الشق من الموازنة العامة فنجده تارة يفرض على السلطة التنفيذية واجبات وتارة أخرى يحظر عليها القيام بأمور وإجراءات معينة ، وفي أحوال أخرى يعطيها صلاحيات تنفرد بها بحسب تقديراتها للموقف المالي للدولة ، وفيما يلي ايجاز لما تقدم :

وفقا لما جاء في قانون الادارة المالية رقم (6) لعام 2019 المعدل فإن وزارة المالية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة الاتحادية وان دورها بالتنفيذ يتحقق بدفعات تمويل تقدرها وتصرفها وزارة المالية وفقا لآلياتها من حساب الخزينة العامة وحسب التخصيصات المقررة في الموازنة ، وقد منع القانون وحدات الانفاق من استثمار الفائض النقدي بالإقراض او شراء الاوراق المالية او الايداع او باي شكل من اشكال الاستثمار الاخرى ، الا اذا وجد نص قانوني يجيز ذلك،⁽¹⁾ ، ومن جانبنا نؤيد هذا النهج وذلك حفاظاً على اموال الموازنة العامة من التبيد والضياع والمخاطرة بها ولضمان حسن توزيع الاموال بصورة صحيحة موافقة للقانون .

ولأجل ضمان وضع التخصيص المناسب لنفقات وحدات الانفاق في كل سنة ، فقد ألزم القانون ان تقوم كل وحدة انفاق بتقديم موازنة نقدية متجددة كل ثلاث اشهر ، يتم تقديمها الى وزارة المالية في نهاية شهر شباط من كل سنة تبين مقدار حاجتها من الاموال المطلوب توفرها ليتسنى لوزارة المالية توفيرها لغرض تغطية متطلبات النفقات الجارية والاستثمارية⁽²⁾ ، الا انه مما يؤخذ على المشرع في قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، انه اجاز في المادة (13) منه لوحدة الانفاق بان تقوم بتقديم موازنات شهرية وهذا مما يؤثر بشكل سلبي على مالية الدولة ، وعليه كان ينبغي على السلطة التنفيذية الاسراع بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة الى السلطة التشريعية لتقوم الأخيرة بدورها باعتماد مشروع قانون الموازنة العامة.

وبالمقابل فان القانون قد أجاز لوزير المالية تحديد سقف الإنفاق في ضوء الاموال المتاحة شرط ان يتم الاحتفاظ بنسبة لا تقل عن 20% من الرصيد المالي في اول المدة⁽³⁾ ، وكان المشرع العراقي موفقا في الاجازة لوزير المالية بتحديد سقف الانفاق في ضوء الاموال المتاحة واشترطه بالاحتفاظ بنسبة لا تقل عن 20% من اعتمادات الانفاق وذلك تحسبا لظهور اي ظرف مستقبلي يستوجب انفاق اكثر مما متاح في اعتمادات الموازنة العامة ، فضلا عن ضبط الانفاق وتنظيمه

(1) انظر المادة (14 / الفقرة اولا / أ ، ب) من قانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4550 ، بتاريخ 2019/8/5 ، ص11 ، وقد عرفت المادة (1/البند الخامس عشر) من القانون المذكور عرفت وحدات الانفاق بأنها : (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للحكومة الاتحادية والجهات الادارية التابعة للحكومة الاتحادية والمحلية والجهات التي تخصص لها اموال ضمن الموازنة العامة الاتحادية المخولة صلاحية صرفها وجباية الإيرادات المكلفة بتحصيلها وفقا للقانون) ، المصدر السابق ، ص 3

(2) . انظر المادة (14 / الفقرة ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، مصدر سابق ، ص11

(3) انظر المادة (14 / الفقرة ثالثا) من قانون الادارة المالية الاتحادي العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص11

بحدود المتوفر من الاموال، مما يساعد على استقرار الوضع المالي للموازنة ويضمن انسيابية عملية الانفاق العام .

ولم يجز المشرع في هذا القانون لأي وحدة إنفاقية ان تتجاوز في مصروفاتها التخصيصات التي ارسدت لها فيه على اي وجه من اوجه الصرف ولأي سبب كان ، كما لم يجز لها الدخول باي التزامات قد تؤدي الى تجاوز التخصيصات المرصدة لها فيه (1) ، وتتجلى حكمة هذا النص بمنع ائثال ذمة الدولة المالية بالتزامات تكون عاجزة عن الوفاء بها لعدم وجود تخصيصات مالية مخصصة للوفاء بها وهو موقف محمود للمشرع العراقي وفقا لما نرى .

كما ذهب المشرع في هذا القانون لمنع وحدات الانفاق من الدخول بأية التزامات قبل التأكد من توفر التخصيص المالي للوفاء بهذا الالتزام ، ونرى بأن هذا النص جاء تزييدا لا مبرر له (2)، اذ ان النص في المادة (15 / ثانيا) منه جاء واضحا وصريحا بهذا الخصوص .

اما اذا دخلت وحدات الانفاق بالتزامات مع الغير في حدود تخصيصات مخصصة لها وذلك في حال تحقق توفر التخصيص المالي لها ، فانه يتعين عليها تسديد كامل المبالغ المستحقة عليها في الوقت المحدد للوفاء بها ، ولا يجوز لها تأجيل السداد الى السنة المالية اللاحقة ، فان كانت الالتزامات التي دخلت بها بالتزامات متعددة السنوات وتطلب ذلك دفع مبالغ من الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية لاحقة فينبغي عليها قبل الدخول بمثل هذا الالتزام ان تستحصل موافقة وزارتي التخطيط والمالية ، علما بأن قانون الادارة المالية الاتحادي جعل وزارة المالية هي السلطة المختصة بالموافقة على اطلاق المبالغ النقدية الخاصة بالنفقات الجارية والرأسمالية لوحدات الانفاق وعدها الجهة الوحيدة المخولة بذلك (1)

ولم يجز القانون لوحدات الانفاق اللجوء لنظام السلف (الدفعات المسبقة) والذي تلجا له تلك الوحدات لتغطية نفقاتها عند عدم توفر المستندات الاصولية المعززة للصرف النهائي للصرف على أي غرض من الاغراض، الا اذا توفر التخصيص المالي اللازم لها في الموازنة الذي يغطي حالة الصرف ، ويتوجب على وحدات الانفاق عند تحقق تلك الحالة القيام بتسوية السلف خلال السنة المالية ذاتها التي تم الاستلاف فيها ، وبخلاف ذلك الامر فان تسوية تلك الدفعات سوف يتطلب توفر تخصيصات في موازنة السنة اللاحقة لغرض اجراء التسوية وفق ما أشار القانون (3) ، ولا نعرف ما هو وجه الوجوب في تسوية السلف في ذات السنة ، ان كان القانون قد سمح بتسوية دفعات تلك السلف عن طريق توفير تخصيصات لها في موازنة السنة اللاحقة والذي يؤدي لإئثال كاهل الدولة بحسابات مالية متعلقة بموازنة السنة المالية اللاحقة .

(1) . انظر المادة (15 / الفقرة اولا وثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر سابق ، ص 11

(2) انظر المادة (16 / الفقرة اولا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص 11

(3) انظر المادة (17 / البندين اولا وثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص 12

ومن الجدير بالذكر ان نبين بان دور وزارة المالية لم يقتصر على التنفيذ الفعلي لقانون الموازنة العامة وانما منحها القانون صلاحيات استشارية فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تتضمن احكاما مالية ، اذ جعل لها دورا في ابداء الرأي في مشروعات القوانين التي تتضمن احكاماً يتم بموجبها صرف مبالغ على الموازنة وينبغي أن يكون تطبيق مثل تلك الاحكام اعتبارا من السنة اللاحقة على التشريع لأجل وضع التخصيص اللازم لها في الموازنة (1) ، وقد كان المشرع موفقا في حكمه هذا لأنه افسح المجال لوزارة المالية في تقديم استشاراتها المالية والفنية للمشرع نظرا لما تمتلكه تلك الوزارة من خبرات فنية واسعة في المجال المالي تؤهلها لتقديم مثل تلك الاستشارات ، كما كان موفقا في جعل تطبيق الاحكام المتضمنة بترتيب التزام بالصرف على الموازنة العامة مطبقا في موازنة السنة اللاحقة ليمنح وزارة المالية الوقت اللازم لتنظيم وإدراج هذا الالتزام ضمن الباب المناسب له في الموازنة .

ومن القيود الاخرى التي فرضها هذا القانون على وحدات الانفاق ، ما يطلق عليه محاسبيا ب(الامر بالصرف) الذي اورده في المادة (19) منه والذي يوجب على وحدات الانفاق الامتناع عن صرف أي مبلغ ما لم تحصل على أمر صادر من الرئيس الاداري الأعلى أو من رئيس وحدات الانفاق او ممن يخوله رئيسها، وكان هذا توجهها صائبا من المشرع ، اذ من المفترض ان يكون الرئيس الاعلى هو المطلع على جميع احتياجات الوحدات الاتفاقية وهو الاكثر دراية وتقدير لمدى الحاجة الفعلية للصرف من عدمه ، فان تجاوزت الايرادات التي تم تحصيلها فعليا لتلك السنة المالية التقديرات المقدرة في قانون الموازنة ، فانه يتوجب حينذاك وفقا لما جاء في حكم المادة (19) القيام بتغطية العجز المالي الفعلي ان وجد لتلك السنة المالية ، ليتم بعدها توفير الفائض في ما اطلق عليه قانونا ب (الصندوق السيادي) لغرض استخدامه في الموازنات المالية للسنوات التالية(2)، ولعل مما يؤخذ على هذا النص القانوني انه لم يحدد لنا فيه نوع هذا الصندوق السيادي، فهل هو صندوق استقرار أم استثمار أم صندوق أجيال ، وهل تم من الأساس تفعيل هذا النص القانوني فعليا ؟ (3).

نحن من جانبنا لم نجد في التطبيقات العملية على ارض الواقع ما يشير الى وجود مثل هذا الصندوق يكون مخصصا لحفظ الفائض من اموال الايرادات العامة للاستفادة منها في موازنات السنوات اللاحقة، لذا فالدعوة موجهة للمشرع بتعديل النص القانوني بما يضمن ايجاد الصندوق السيادي عن طريق وضع اجراءات تؤدي حتما لتأسيسه فضلا عن ربطه برئيس جهة تنفيذية مالية

(1) . انظر المادة (18) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص12

(2) انظر المادة (19) الفترتين / اولا و ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص12

(3) . يعرف الصندوق السيادي بانه : (آلية او إدارة ينشأها بلد لديه فائض مالي محقق نتيجة فائض الميزان التجاري او بسبب ارتفاع الايرادات العامة للدولة بهدف ادخار او استثمار هذا الفائض داخليا وخارجيا في الاسواق المالية العالمية او البنوك او المؤسسات المالية الدولية) ، ينظر : بو فليح نبيل: دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الازمة المالية والاقتصادية العالمية ، مجلة البحوث الاقتصادية العربية ، العدد 48 - 49 ، القاهرة ، 2010 ، ص 99 .

عليا كان يكون وزير المالية يتولى القيام بالمهام المخصصة للصندوق قانونا لتجنيب العراق الآثار السلبية التي يتعرض لها نتيجة اعتماده على واردات النفط وتكون هذه الجهة مسؤولة امام الجهات الرقابية المالية في الدولة ويفضل ان تكون تلك الجهة هي ديوان الرقابة المالية لإجراء الرقابة المالية المحاسبية والفنية على اعمال الصندوق لضمان اداء مهامه على الوجه الامثل.

وبالمقابل فان المشرع في هذا القانون قد منح مجلس الوزراء بعد إعلان حالة الطوارئ ان يطرح على مجلس النواب مسودة مشروع قانون لزيادة الانفاق العام وذلك لمواجهة الاخطار التي قد تحدث في حالة الطوارئ⁽¹⁾ ، فضلا عن استخدام تخصيصات الطوارئ تلك لتغطية النفقات المستعجلة وغير المتوقعة حتى ولو حدثت بعد اصدار قانون الموازنة⁽²⁾ ، وبالنظر لاعتبار وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ وانفاق تلك التخصيصات فإنها تكون ملزمة بتقديم تقرير الى مجلس النواب ومجلس الوزراء حول استعمال تخصيصات احتياطي الطوارئ⁽³⁾ . ولعل من أبرز الامثلة على حالة الطوارئ التي تدعو الى القيام بهذا الاجراء ما يمر به العراق والعالم اليوم من انتشار لفايروس كورونا (COVID – 19) وما نتج عنه من حاجة الحكومة لتمويل نفقاتها الطارئة على المستلزمات العلاجية والوقائية لمواجهة .

ولتفعيل الدور الرقابي على الانفاق الذي تم تخصيصه من احتياطي الطوارئ لتغطية النفقات العاجلة والتي تترتب بعد اقرار قانون الموازنة ، فقد الزم هذا القانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي بتقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب يتضمن أوجه الانفاق تلك مع بيان لراي الديوان الفني فيها فيما اذا كانت تلك النفقات طارئة أم لا⁽⁴⁾، وهذا منحى ايجابي يحسب للمشرع القانوني لغرض فرض الرقابة والتدقيق على إنفاق تلك المبالغ خاصة وانه الزم الديوان ببيان رايه الفني في هذا الانفاق لبيان مدى ضرورته الفعلية .

وقد الزم المشرع وحدات الانفاق في هذا القانون بأن تستخدم تخصيصاتها المالية خلال تاريخ محدد يبدأ من الاول من كانون الثاني وينتهي لغاية الواحد والثلاثون من كانون الاول من السنة المالية⁽⁵⁾ ، إلا أنه جاءنا بتعديل على قانون الادارة المالية النافذ تضمن استثناء على هذا الحكم في نص المادة الثالثة منه ؛ تضمن التعديل نقل جميع المبالغ الممولة من الخزينة العامة للعديد من المشاريع الى حساب اطلق عليه (حساب الامانات) لغرض تسهيل استكمال انجازها للسنة المالية التي تليها⁽⁶⁾ ، وقد جاء التعديل تلبية للحاجة الملحة في معالجة مشكلة التأخر في اقرار الموازنة

(1) انظر المادة (19 ثالثا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، مصدر سابق ، ص 12

(2) انظر المادة (20/اولا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص 12

(3) انظر المادة (20 / الفقرة اولا و ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص 12

(4) انظر المادة (20 / اولاً / ثالثا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 13

(5) انظر المادة (22) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر السابق ، ص 13

(6) تنص (المادة 3) من القانون على ((تنقل جميع المبالغ الممولة من قبل الخزينة العامة للدولة للمشاريع الاستثمارية ومشاريع تنمية الاقاليم ومشاريع البترو دولار ومشاريع المنافذ الحدودية ومشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر ومشاريع استقرار المناطق المحررة ومشاريع مستحقات المقاولين بما فيها المبالغ الممولة

وما يخص استحقاقات المحافظات من الموازنة العامة ، فقد انتهت السنة المالية دون ان يتم إطلاق تلك الاستحقاقات ، وبسبب عدم جواز مداورة المبالغ للسنة المقبلة لان الآلية المتبعة تقضي بان تذهب تلك المبالغ الى الخزينة العامة ومن ثم يعاد تخصيصها مجدداً وفقاً لآليات جديدة ، لهذا فقد عالج هذا التعديل تلك المشكلة بجعله المبالغ التي لم يتم صرفها تذهب الى حساب يسمى ب (حساب الامانات) ، لغرض استكمال انجاز المشاريع في السنة اللاحقة ، وبهذا تمت معالجة مشكلة تأخر إطلاق موازنات المحافظات ، ولكن مما يؤخذ على هذا التعديل عدم وضعه جزاء لمن يعتمد تأخير إرسال مشروع قانون الموازنة او يعتمد تأخير اقراره ، فلا أهمية للإلزام لا يتبعه جزاء لمن يخالفه ، سواء كان المخالف عضواً من اعضاء السلطة التنفيذية ام من اعضاء السلطة التشريعية .

وعند الاطلاع الاولي على الاسباب الموجبة لقانون التعديل فإننا نتوصل الى أن المشرع في قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 ، كان قد جانبه الصواب عندما لم يجعل حكم المادة (3) من قانون التعديل مستوعبة للمادة (23/أ-ب)⁽¹⁾، وقصر الاستثناء الوارد فيها على المادة (22 / اولاً / أ) من القانون ، بالرغم من أن الحكم متشابه في كلتي المادتين والمتضمن عدم جواز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة في غير السنة المخصصة لها فان التخصيصات غير المصروفة تعاد الى الخزينة العامة ويعاد صرفها وفقاً لآليات جديدة في السنة اللاحقة ، وهي من أهم الاشكالات التي عالجها قانون التعديل بأن يصار الى وضع هذه المبالغ في حساب الامانات لغرض انجاز المشاريع المستمرة في المحافظات كونها تمتلك حق مكتسب بهذه التخصيصات ، لذلك كان على المشرع جعل حكم المادة (3) من قانون التعديل مستوعباً لكل من المادتين (22 / اولاً / أ) و (23 / أ - ب) من قانون الادارة المالية النافذ المعدل على حد سواء .

ولا يفوتنا ان نبين بان قانون الادارة المالية الاتحادي قد اجاز اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية التي تمت المصادقة عليها، ولكنه منح تلك الاجازة عند تحقق شروط معينة اوردها في نصوصه ، فقد منح لوزير المالية صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة

للفقاعات الجارية للمنافذ الحدودية والنفقات الممولة لتشغيل العاطلين والمبالغ الممولة للنفقات الجارية للبترو دولار الى حساب الامانات لاستكمال انجازها للسنة التي تليها دون ان يؤثر على المبالغ الممولة التي سيتم تمويلها للسنة اللاحقة وفقاً للبيد ثانياً من المادة (ثانياً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لعام 2019 المعدل (...) قانون رقم (4) لسنة 2020 قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لعام 2019 ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4575) في 3 / 2 / 2020 ، ص 1-2

(1) تنص المادة (23 / أ - ب) على ((لا يجوز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة الاتحادية في غير السنة المالية التي خصصت لها وتسقط بانتهاء تلك السنة التخصيصات التي لم تصرف كلاً أو جزءاً خلال السنة المالية المخصصة لها ، ب- على وزير المالية الاتحادي إعادة تخصيص المبالغ غير المصروفة لمشاريع الاستثمارية المستمرة في المحافظات الى موازنة السنة المالية اللاحقة)) قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، مصدر سابق ، ص 14

وتنص الاسباب الموجبة لقانون التعديل الاول على ((لغرض تمكن وزارة المالية من تطبيق القانون وفقاً للمصارف الفعلية للسنة السابقة بعد استبعاد النفقات غير المكررة بالإضافة الى تمكين الوزارات من الاستمرار بصرف المبالغ الممولة وتمكين المحافظات من الاستمرار بصرف المبالغ المخصصة والموولة لإنجاز الخدمات المطلوبة منها والمشاريع المستمرة لكونها حق مكتسب للمحافظة ودوائر المحافظة لدى الوزارات)) ، المصدر السابق ، ص 2

على مستوى الابواب واشترط ان يتم هذا الامر بناء على طلب مقدم من قبل وحدات الانفاق ، كما منح للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او رئيس مجلس المحافظة ، صلاحية إجراء المناقلة ضمن موازنتهم السنوية المصادق عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية من وحدة صرف إلى وحدة صرف اخرى تابعة له ولكن اشترط القانون ان لا تتجاوز نسبة المناقلة عن (10%) من تخصيصات وحدة الانفاق المرصودة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية والتي تم تخفيض تخصيصاتها على مستوى الاقسام والفصول والمواد والانواع وتسلسل النوع ولكل حالة على حدة ، ووجب القانون على الجهة القائمة بالمناقلة ان تقوم بتزويد وزارة المالية بأوامر المناقلات التي تجري شهرياً ، استناداً للصلاحية المخولة لهم⁽¹⁾، الا أن المشرع قد منع اجراء المناقلة بشكل قطعي بين بعض أوجه الانفاق والمتمثلة بما يلي⁽²⁾ :

1- المناقلة من تخصيصات تعويضات الموظفين الى باقي النفقات الجارية .

2- المناقلة من النفقات الجارية الى النفقات الاستثمارية .

3- المناقلة من تخصيصات المشاريع الاستثمارية الى تخصيصات النفقات الجارية .

4- المناقلة من تخصيصات مشاريع تنمية الاقاليم بين المحافظات .

ومن جانبنا فنحن مع ما ذهب اليه المشرع باشتراط اعطاء وزير المالية اجازة المناقلة بين الابواب بناء على طلب وحدات الانفاق ، لأنها الجهة الاكثر دراية بالإنفاق وكيفية تنفيذه، كما كان المشرع موفقاً بإعطاء الوزراء المختصين ورؤساء الجهات غير المرتبطين بوزارة والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات صلاحية اجراء المناقلة بين وحدات الصرف ضمن موازنتهم السنوية المصادق عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية من وحدة صرف إلى وحدة صرف اخرى تابعة له وبما لا يتجاوز نسبة 10% ، لانهم الاعرف بوحدة الصرف الاولى بزيادة الإنفاق عليها من غيرها من وحدات الصرف ، كما ان تحديدها بنسبة مناقلة لا تتجاوز الـ 10% يحد من احتمالية تماديها في الانفاق على وحدة صرف معينة بما قد يؤدي الى الاضرار بغيرها من وحدات الصرف الاخرى ، واخيراً فان المشرع كان موفقاً للغاية في منعه المطلق لأي من الجهات التي سبق وان منحها الاجازة بالمناقلة ، القيام بالمناقلة بين بعض اوجه الانفاق التي لا ينفق المناقلة بينها لأسباب عدة ، منها ما يتعلق بأسباب العدالة الاجتماعية والانسانية لا سيما اجراء المناقلة من تخصيصات تعويضات الموظفين الى الانفاق الجاري ، ومنها ما لا ينفق اجراء المناقلة بينها لأسباب استراتيجية وسياسة الدولة ومنهجها في الانفاق ، بحيث ان السماح بإجراء المناقلة بينها يهدم هيكلية الموازنة ويهدمها من اساسها ، لا سيما السماح بإجراء المناقلة من النفقات الاستثمارية الى النفقات الجارية وبالعكس ، او المناقلة من تخصيصات مشاريع تنمية الاقاليم بين المحافظات.

(1) انظر المادة (25 / الفقرة اولا وثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر سابق ، ص 15

(2) انظر المادة (25 / الفقرة ثالثا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 15 - 16

الفرع الثاني

تطبيق الإيرادات العامة وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لعام 2019 المعدل

تناول القانون تنفيذ الإيرادات العامة في عدة مواد وبشيء من التفصيل ، ومثلما فعل بالنسبة للنفقات العامة فإنه فعل الشيء نفسه بالنسبة لتنفيذ الإيرادات العامة ، إذ فرض واجبات معينة على السلطة التنفيذية وأجاز لها القيام بإجراءات أخرى ، فضلاً عن تحديده للمحظورات التي يجب أن تمتنع عن القيام بها وهي بصدد تنفيذ الإيرادات العامة، وبهذا سنحاول تحليل النصوص القانونية التي أوردت تنفيذ الإيرادات العامة في قانون الإدارة المالية النافذ رقم (6) لعام 2019 المعدل.

لقد أوضح المشرع في قانون الإدارة المالية كيفية تقييد الإيرادات للإدارات الممولة مركزياً، فأوجب على الإدارات الممولة مركزياً أن تقوم بتقيد إيرادات الإدارات الممولة مركزياً المقبوضة لغاية (31) من شهر كانون الأول من السنة المالية إيرادات نهائياً لحساب الخزينة العامة للدولة للسنة ذاتها ، أما إيرادات الإدارات الممولة مركزياً التي يتم قبضها بعد نهاية السنة المالية فإنها تقيد إيراداتاً للسنة المالية التي تم قبضها فيها، وهذه ميزه تحسب للمشرع لكي لا تبقى متعلقات مالية للسنة التي نجم فيها الإيراد والسنوات اللاحقة، لكنه استثنى من هذا الحكم الإيرادات المستحقة ولم تقبض خلال السنة المالية التي استحققت فيها لقيدها في حساب المصدر بعد تسجيلها بذمة المدين أو حساب الإيرادات المستحقة وغير المقبوضة في حالات معينة حددها المشرع⁽¹⁾ ، ولا نجد المشرع موقفاً في هذا الاستثناء إذ كان الأجدر به تقييد الإيرادات الغير مقبوضة في حساب السنة المالية التي نجم فيها الإيراد إذ ستكون مجدية أكثر لغرض تخصيصها في نفقات تلك السنة وفقاً لآلياتها المقررة فيها .

أما المبالغ التي استحققت فعلاً خلال السنة المالية فإن القانون قد فرض تقييدها في حسابات تلك السنة ، فإذا تعذر تقييدها في السنة نفسها ، فالجاري أن يتم إضافة تسويتها في الحسابات التي تتم خلال فترة الحسابات الختامية⁽²⁾ ، وكان المشرع موفقاً في حكمه المتضمن تقييد الحسابات المتعذر تقييدها في السنة ذاتها، بإلزامه بإضافة تسويتها ضمن فترة الحسابات الختامية لكي لا تبقى هناك حسابات متعلقة من سنة إلى أخرى ، هذا وإن الإيرادات الخاصة بالإدارات الممولة مركزياً من مختلف مصادرها تكون عائدتها بصورة كاملة للخزينة العامة ، إذ تدخل إلى الموازنة العامة ولا يجوز استقطاع أي جزء منها لأي غرض ، أو تخصيص أي مبلغ على أوجه صرف محددة ودقيقة إلا من خلال الموازنة العامة⁽³⁾ .

(1) انظر (المادة 22 / بند ثانياً) والتي استثنت الحالات المبينة في ادناه من هذا الحكم -أ- حصة الخزينة من ارباح القطاع العام ب- إيرادات النفط غير المقبوضة عن المبيعات خلال السنة ج- إيرادات بيع العقارات د- أي إيرادات أخرى يرى وزير المالية أهمية شمولها بهذا الحكم ، قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر سابق ، ص 13

(2) انظر المادة (22 / ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر سابق ، ص 14

(3) انظر المادة (22 / بند رابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المصدر سابق ، ص 14

هذا وتفيد الديون والامانات التي بذمة الدولة لمصلحة الغير بجميع انواعها والتي لم يراجع أصحابها لقبضها خلال خمسة سنوات من تاريخ انتهاء السنة المالية التي انتفت الحاجة لها ، ايرادا نهائيا للخزينة العامة ، وان أجاز المشرع لوزير المالية اعادتها اذا ثبت لديه بان عدم مراجعة المدين كان لعذر مشروع لكنه لم يجز اعادتها بعد مرور عشر سنوات ، غير أنه استثنى من هذا الحكم تلك الديون التي بذمة الحكومة والتي تم توثيقها بسندات او اتفاقيات او معاهدات وجعلها تتبع الفترة القانونية الخاصة بكل بها (1)، وكان الاخرى بالمشرع ان يجعل الاستثناء مستوعبا لكلتا الفقرتين من خلال السماح بإثبات الدين ايضا باي دليل اخر يمكن ان يثبت بواسطته حماية لحقوق المدين المالية.

اما بشأن الايرادات الناجمة من الضرائب والرسوم ، فأنها تفيد ايرادا نهائيا للخزينة العامة للدولة ، فالنهائية تعد سمة ثابتة من سمات وخصائص الضرائب والرسوم (2) ، ويطبق الحكم ذاته بالنسبة لبقية الواردات بما فيها التبرعات والهبات اذ أنها تفيد ايرادا نهائيا في حسابات خزينة الدولة ، في حين تفيد مصاريف التحصيل والادارة وجميع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفا نهائيا في الحسابات ، ويقيد الصافي ايرادا ، اما الواردات التي تجبى بالأمانة فتتبع التعليمات الخاصة بها(3).

وقد جاء المشرع بحكم في قانون الادارة المالية النافذ لضمان تحصيل ايرادات الدولة من عائدات النفط والغاز وغيرها من الايرادات العامة التي تكون بذمة الوزارات او الاقليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم لئيفادى التسويف والمماطلة الذي قد تقوم به تلك الجهات ، بامتناعها عن تحويل ما بذمتها من عائدات النفط والغاز وغيرها لصالح الحكومة المركزية ، اذ حكم لوزارة المالية بتتزييل المبالغ المترتبة عليها من تمويلها السنوي(4)، وقد كان المشرع موفقا بإيراده لهذ الحكم وذلك لمنع تلك الجهات من وضع الحكومة المركزية امام الامر الواقع والاحتفاظ بإيرادات ليست من ضمن استحقاقها القانوني بوضعه حدا للتسويف والمماطلة الذي قد تمارسه تلك الجهات وتقادياً لتكبيد الخزينة العامة خسائر مالية كبيرة تنعكس اثارها السلبية على تمويل النفقات العامة بالشكل الامثل والوفاء بالتزامات الدولة المالية .

ومن الجدير بالذكر ان نشير الى ان المشرع في قانون الادارة المالية النافذ قد حدد في المادة (29) منه الايرادات المالية التي تؤول لحساب المحافظات بما فيها محافظات اقليم كردستان(5) ، وقد

(1) انظر المادة (26) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 14
(2) انظر- المادة (27/اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم 6 لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 16
- وللتفصيل اكثر ينظر د. عبد الكريم صادق بركات ، النظم الضريبية (النظرية والتطبيق) ، لبنان ، الدار الجامعية ، 1976 ، ص 18 - 19.
(3) انظر المادة (27/ رابعاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، مصدر السابق ، ص 16
(4) انظر المادة (27 / الفقرة خامسا) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 16
(5) تنص المادة (29) على ((تؤول لحساب المحافظات بما فيها اقليم كردستان الايرادات المالية الاتية : 1-50% من الضرائب والرسوم الاتحادية التي يكون استيفائها من الدوائر الممولة مركزيا في المحافظة ويستثنى منها المبالغ المتحصلة من ايرادات الرسوم الجمركية والضرائب 2- حصة المحافظة من ايرادات المنافذ الحدودية والبترو دولار 3- الايرادات المحلية المتحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة 4- الايرادات الخاصة بالدوائر البلدية كالماء والمجاري

خالف المشرع من خلال الاستثناءات الواردة في تلك المادة قاعدة عمومية الموازنة كما خالف مبدأ عدم تخصيص الإيرادات اذ قام بتحديد حصة المحافظات والاقليم من الواردات واستخلصها بأربع نقاط بما فيها الضرائب والرسوم وحددها ب(50%) واستثنى من ذلك إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية في حين اغفل تحديد حصة المحافظات والاقليم من واردات المنافذ الحدودية والبترو دولار والإيرادات المحلية المتحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة والإيرادات الخاصة بدوائر البلدية بما فيها الماء والمجاري والبلديات والتخطيط العمراني .

واخيراً فقد حدد المشرع العراقي في نهاية الفصل الرابع من قانون الادارة المالية الخاص بتطبيق الموازنة العامة تاريخ غلق الحساب الختامي بتاريخ (1/31) من السنة اللاحقة وكان الاجدر به ان يحدد غلق الحساب الختامي بتاريخ (12/31) من السنة المنتهية كي يتجنب حدوث اي ارباك في حسابات السنة اللاحقة، كما حدد تاريخ تقديم الحسابات الختامية الى ديوان الرقابة المالية من قبل الادارات الممولة ذاتياً في شهر اذار من السنة اللاحقة وتاريخ تقديم الديوان للتقرير في شهر حزيران من السنة اللاحقة⁽¹⁾، وكان الاخرى به ان يجعل تاريخ تقديم الحسابات هو شهر شباط من السنة اللاحقة لغرض التبكير في اعداد الحسابات الختامية وان يصدر ديوان الرقابة المالية الاتحادي تقريره بشهر اذار منها بدلاً من شهر حزيران لغرض تسهيل عملية الرقابة والتدقيق ، وتجنب حصول تداخل في الحسابات المالية بين السنة المنتهية والسنة اللاحقة .

المبحث الثاني

اختصاص السلطة التنفيذية بالرقابة على الموازنة العامة

تلعب الرقابة في المجتمعات كافة دوراً هاماً في بناء ركائز نموها وتطورها وذلك من خلال المتابعة والإشراف على المشروعات العامة والعمليات المالية التي تقوم بها الدولة والتأكد من كفاءة التنفيذ وتحقيق النتائج المطلوبة ، إذ نجد جميع الدول تأخذ بمبدأ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والغاية من ذلك هو ضمان حسن استخدام الاموال العامة والتثبت من احترام الادارات الحكومية للقواعد المالية السائدة وعدم خروجها كما هو مرسوم ومصادق عليه من قبل السلطة التشريعية ، إذ تعدّ الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة المرحلة الأخيرة من المراحل التي تمر بها الموازنة العامة ويطلق عليها بعض الفقه المالي تسمية (مرحلة متابعة تنفيذ الموازنة)⁽²⁾.

وقد أصبحت الرقابة على الموازنة العامة من الأمور المسلم بها في عصرنا الراهن ، بصرف النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي للدولة ، لما له من اثر بالغ ومساهمة فاعلة ورئيسية لمكافحة الفساد المالي ، ومن هنا تأتي أهمية دراسة هذا المطلب الذي نحاول التركيز فيه على رقابة

والبلديات والتخطيط العمراني والتخطيط الى حساب المحافظة ، ويعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها ، قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة

2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 17

(1) انظر المادة (28/أولاً/ثانياً/ثالثاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 17

(1) انظر د. سوزي عدلي ناشد: أساسيات المالية العامة ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2009 ، ص 387.

الاجهزة المختلفة في العراق على تنفيذ الموازنة العامة ، وتوظيف نتائج الدراسة من اجل التفعيل القانوني والعملي للرقابة ، للحيلولة من دون استباحة المال العام ، لذلك تعدُّ الرقابة على الموازنة العامة للدولة أحد الفروع المهمة للرقابة نظراً لأهميتها كأداة تسهم في تحقيق دقة تنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية واحترام حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية عند تنفيذ الموازنة العامة من ناحية أخرى ، لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الاول رقابة مجلس الوزراء على تنفيذ الموازنة العامة، وفي الثاني رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة العامة.

المطلب الاول

رقابة مجلس الوزراء على تنفيذ الموازنة العامة

تمارس الاجهزة الوزارية المركزية رقابة متعددة الصور فتراقب الملائمة للتأكد من حسن أداء المجالس المحلية لإعمالها وملاءمتها للمصلحة العامة وتمارس رقابة المشروعية للتأكد من احترام الهيئات المحلية للقانون في إعمالها (1) ، اذ تتولى السلطة التنفيذية هذه الرقابة وتمارس بمقتضاها الرقابة على اعمال الجهة التي اضطلعت بمهمة اعداد وتحضير الموازنة العامة وهي الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة ، وتسمى هذه الرقابة بالذاتية أو الحكومية ، والغاية من هذه الرقابة هي التأكد من ان الاعمال المنوطة بها تسير طبقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي وضعتها السلطة العليا ، تقاديا للمساءلة من جانب السلطة التشريعية والرأي العام ، وتهدف هذه الرقابة الى التنبيه لجميع المخالفات للقواعد المالية واكتشاف الاخطاء قبل وقوعها (2) ، وتمارسها الادارة على نفسها لتقادي كثرة الاخطاء وضمان سير المرفق العام ، (3) اذ يمارس مجلس الوزراء تجاه جميع المؤسسات التي تقع تحت إشرافه اختصاصا رقابيا كونه يعد وبمقتضى أحكام الدستور مسؤولاً مسؤولية تضامنية عن العمل الذي تقوم به كافة الوزارات أمام السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب ، لذلك فان مجلس الوزراء والوزراء والمسؤولين في الاجهزة الادارية المختلفة يقومون بمهمة الرقابة الادارية الذاتية على الموازنة العامة ونجد سند ذلك في دستور 2005 النافذ ، اذ نصت المادة (80 / أولاً) منه على (يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة) ، وتبين من نص المادة (80) ان المشرع الدستوري منح السلطة التنفيذية صلاحية مراقبة جميع اعمال المؤسسات التابعة لها، وتتحقق هذه الرقابة ايضا في نطاق كل وزارة عن طريق الفصل بين الجهة

(1) انظر علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2012، ص 71.

(2) انظر د. رائد أحمد ناجي ، مصدر سابق ، ص 152 .

(3) وهناك من يعرف هذا النوع من الرقابة بأنها : ((الاشراف والمراجعة من بعض الجهات الادارية المختصة بقصد معرفة كيفية سير الاعمال ومراجعتها وفقاً للأهداف والخطط الموضوعة من قبلها والتي تم اقرارها من السلطة التشريعية وذلك تقاديا للمساءلة والرقابة التي تفرضها عليها السلطة التشريعية والرأي العام))، خالد محمد صالح ، قاعدة سنوية قانون الموازنة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، بحث دبلوم عالي في القانون الانساني وخدمة المجتمع ، مقدم الى كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، 2019 ، ص 61 .

الإدارية والجهة الحسابية وما يترتب على ذلك من القاء مسؤولية تدقيق أوامر الصرف من الموظفين المحاسبين وبالأخص عند الارتباط بالنفقة والتأكد من صحتها واستيفائها للشروط القانونية والموضوعية والشكلية قبل تنفيذها ، وتعد هذه الرقابة سابقة على التنفيذ لأنها تستهدف التأكد من توفر الاعتماد وعدم تجاوزه وصحة نسبة النفقة (1) .

وقد كان قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 النافذ في المادة (19 / اولا) حريصاً على عدم السماح بصرف أي مبلغ دون صدور أمر بذلك من الرئيس الأعلى في وحدة الإنفاق أو من يخوله ، وذلك لضمان مطابقة أمر بالصرف مع ما هو محدد في قانون الموازنة العامة ، كما حرص القانون في المادة (32) منه إعطاء رئيس الدائرة دوراً فاعلاً في فرض رقابته ومتابعته الإدارية والتحقق من صحة أعمال الصرف المهيأة من قبل الأقسام والشعب المالية التي هي تحت أمره (2) . ، كما أن لمجلس الوزراء سلطة رقابية واسعة (سابقة ولاحقة ومرافقة) على جميع المؤسسات والدوائر التابعة والخاضعة له ، وله في الوقت نفسه سلطة الرقابة الرئاسية (التسلسلية) باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء وفقاً لنظامنا النيابي يمثل الرئيس التنفيذي الأعلى في البلاد فإن له ولاية تامة على جميع من هم من دونه من الموظفين العاملين ابتداءً من أصغر موظف وانتهاءً بالوزير أو نائب رئيس الوزراء ويمارس مجلس الوزراء رقابة لاحقة في مجال الرقابة المالية عن طريقين هما (3) :

1-التقارير التي يقدمها رئيس ديوان الرقابة المالية اليه .

2-النظر في الاعتراضات التي يثيرها الوزير المختص على تقارير ديوان الرقابة المالية ، ويكون قرار مجلس الوزراء نهائي بالنسبة للوزير وللمؤسسات العامة بالتبعية .

المطلب الثاني

رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة العامة

تعد وزارة المالية من الوزارات السيادية لما لها من دور كبير في وضع أسس واتجاهات التخطيط المالي للدولة وإدارة وتنظيم أموالها ومراقبة التصرف بها فضلاً عن تحديدها لصلاحيات الصرف

(1) البياتي منذر خليل اسماعيل ، اصلاح النظام المالي في العراق دراسة قانونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2018، ص 146.

(2) تنص كل من المادتين(19/اولا-32) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019 المعدل على ، المادة 19/اولا من القانون (لا يجري صرف أي مبلغ ما لم يستند إلى أمر بالصرف يصدر من الرئيس الأعلى أو من رئيس وحدة الإنفاق أو من يخوله)، مصدر سابق، ص12 ، في حين نصت المادة (32) على : (أولاً - يحتوي كل مستند صرف على تصديق الأمر بالصرف وتوقيع الموظف المسؤول عن الصرف والمدقق ولا يجوز لأي من الجهات الثلاثة الاحلال محل الآخر والقيام بصفته . ثانياً - لا يجوز لأمر الصرف من المصادقة على مستندات الصرف الخاصة به الا اذا كان هو الرئيس الأعلى للدائرة) ، مصدر سابق ، ص18،

ولتقصيل أكثر ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة في النظام السياسي المصري) ، مصر ، منشأة المعارف في الاسكندرية ، 1990 ، ص 256

(3) انظر د. الهنداوي جواد ، النظام السياسي على ضوء دستور الاتحاد العراقي (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط1 ، بيروت ، 2006 ، ص77 .

الخاصة بـ(احتياطي الطوارئ) بما في ذلك تحقيق الاستخدام الأمثل للمال العام ضمن إطار السياسة العامة للدولة وخطط التنمية (1) .

وتسعى هذه الوزارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف إلى تهيئة السبل الكفيلة لإدارة الخزنة العامة وتعزيز مصادر تغذيتها وإدارة وتنظيم وتطوير النظام الضريبي وتطوير التشريعات المتعلقة بالخدمة الوظيفية والتقاعد ضمن إطار السياسة العامة للدولة في مجال الخدمة الوظيفية والضمان الاجتماعي فضلا عن تقديم الاستشارات إلى كافة دوائر الدولة والقطاع العام في المسائل المالية والنقدية والتأمينية والمصرفية و الخدمية (2) . لذلك تعد وزارة المالية الجهة المسؤولة عن نفقات الدولة وإيراداتها ، لذا فإن المهمة الأساسية لها هي الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، وتمارسها من خلال وحدات الرقابة المالية التابعة لها في كل دائرة من دوائر الدولة ، وعن طريق أجهزتها المركزية في الوزارة والدوائر الرسمية التابعة لها ، كما تمارس وزارة المالية الرقابة من خلال مراقبة الصرف على الاعتمادات والتقييد بالمبالغ المخصصة في الموازنة العامة ، ومراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والمتعلقة بالضرائب والجمارك في سبيل خدمة اغراض الدولة التجارية والمالية (3)، كما ان السند القانوني لهذه الرقابة ورد في المواد (30،33، 34) الواردة تحت الفصل الخامس من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، تحت عنوان الرقابة والتدقيق ، فقد نظمت المادة (30) من هذا القانون مهام ومسؤوليات وزير المالية في مراقبة الحسابات العائدة الى الموازنة العامة الاتحادية المتعلقة بالمعاملات المالية والمحاسبية لجميع المقبوضات والمدفوعات المتعلقة بجميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (4) ، وعاد لمشروع ليؤكد في المادة (33) من هذا القانون على الزام وزارة المالية بمسؤولية القيام بأعمال الادارة والرقابة والتنفيذ والاشراف على الخزينة العامة في الامور المحاسبية والمالية (5) ،

(1) . المواد (3) و (4) و (5) و (12/ولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم 23 لسنة 2021، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4625، في 12 / 4 / 2021.

(2) . تنظر المادة (1) من قانون وزارة المالية رقم (92) لسنة 1981م، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد2847، في 31/8/1981.

(3) . الدليل التنظيمي، ج1، إعداد المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري، وزارة المالية، بغداد، (1973م)، ص 15،

تعب وزارة المالية في معظم الدول إن لم يكن اجمعها دورا كبيرا في الرقابة على الموازنة العامة فعلى سبيل المثال جاءت المادة (66) من الدستور اللبناني لتنص على تولي وزير المالية سلطة التصديق المسبق على القرارات التي أخضعها القانون لتصديقه كما وأجازت المادة (29) من النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان لسنة (1960م) لوزير المالية انتداب مراقب مالي لكل مؤسسة يتولى التدقيق في كل من المقررات الخاضعة لتصديق وزارة المالية فيتحقق من صحتها وانطباقها على الأحكام القانونية والتنظيمية الراعية لها ويعمل على استكمال النواقص فيها عند الحاجة ثم يضع تقريرا مفصلا بالموضوع يضمنه كل ملاحظاته وما يراه بنتيجة التدقيق هذا فضلا عن الدور الكبير الذي تؤديه دائرة الحسابات المركزية والموازنة العامة في الوزارة من دور رقابي كبير ، ينظر الخوري يوسف سعد الله ، دور السلطة القضائية في دعم عمل أجهزة الرقابة المالية ، بحث مقدم في الندوة العربية لمكافحة الفساد ، مشار إليه في مؤلف الرقابة المالية في الأقطار العربية ، الصادر عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، (2010م) ، ص 185-186.

كما تمارس وزارة المالية في موريتانيا ومن خلال مديرية الموازنة والحسابات وإدارة المعلوماتية دورا كبيرا في الرقابة الإدارية من خلال قيام الأولى بإعداد مشروع قانون المالية السنوي فضلا عن فحص ومتابعة الوسائل التي لها تأثير مالي في موازنة الدولة وإعداد الدراسات الخاصة بتقنيات تسيير الأموال العمومية وطرائق تنفيذ الموازنة في حين تقوم إدارة المعلوماتية بمهمة جمع وتدوين وحفظ جميع المعلومات والأنظمة المالية المعمول بها في وزارة المالية ينظر بهذا د. محمد مالكي، تحسين أداء الرقابة المالية في الأقطار العربية ، بحث مقدم في الندوة العربية لمكافحة الفساد ، مشار إليه في مؤلف الرقابة المالية في الأقطار العربية ، الصادر عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، (2010م) ، ص 655.

(4) انظر المادة (30) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، مصدر سابق ، ص 17

(5) انظر المادة (33) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 19

ويعد حصر هذه الصلاحيات بوزير المالية ميزة تحسب للمشرع ، هذا وقد الزم المشرع وحدات الانفاق في (البند اولا - أ من المادة 34) من هذا القانون على القيام بتقديم بياناتها المالية الشهرية لوزارة المالية خلال الايام العشرة الاولى من الشهر اللاحق لغرض تدقيقها وتوحيدها مع بقية حسابات الدولة ، في حين بين (البند اولا - ب من المادة 34) منه بان تتولي وزارة المالية اعداد بيانات مالية اولية كل اربعة اشهر تقدم الى كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب (1) .

الا أننا نتساءل ما هو الاثر المترتب في حالة عدم تقديم وحدات الانفاق لتلك البيانات لوزارة المالية في الموعد المحدد لها ، والتساؤل ذاته ينطبق على حالة تأخر وزارة المالية في تقديم بياناتها لمجلس الوزراء ؟ هذا ما سكت المشرع العراقي في قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 النافذ عن تنظيمه ، لذلك فالدعوة موجة للمشرع العراقي لإضافة نص قانوني ينظم تلك المسألة لتلافي هذه الثغرة التشريعية التي تؤدي الى تأخير وارباك العمل الرقابي والتدقيقي على بيانات الوحدات الانفاق كما تؤثر على جدية قيام وزارة المالية بعملها الرقابي مما يؤثر بالتالي على حماية تطبيق الموازنة العامة ومكافحة جرائم الفساد المالي المتعلقة بتنفيذها .

هذا وتمارس وزارة المالية نوعين من الرقابة ، أولهما الرقابة الرئاسية : وتعرف بأنها السلطات التي يباشرها الرئيس الاداري الاعلى على الموظفين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم بإلغاء او تعديل اعمالهم لحماية المصالح العامة (2) ، ومع ان الرئيس الاداري الاعلى يكون رقبيا على اعمال الموظفين الادنى ، فقد يجري ايكال وظيفة القيام بهذا النوع من الرقابة الى وحدة متخصصة ترتبط بالجهة الادارية العليا ويكون ممارسة الرقابة من خلال التسلسل الرئاسي بين الرئيس الاعلى والمرؤوس ، (3) ، ويهدف هذا النوع من الرقابة الى ضمان عدم مخالفة القانون واحترامه من جانب المرؤوسين وما يتعلق بأعمالهم ، وذلك على اساس مسؤولية الرئيس المباشرة على اعمال مرؤوسيه ، كما تهدف إلى الحفاظ على اموال الدولة وتجنب الاسراف والتبذير فضلا عن التأكد من التنفيذ السليم لنفقات الدولة وايراداتها .

وثانيهما : رقابة تمارسها على جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية داخل السلطة التنفيذية

اذ تمارس وزارة المالية دوراً كبيراً في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، والذي يتجسد من خلال القسم المالي في كل وزارة ودائرة حكومية ، ويقوم به موظفون حسابيون (المراقب المالي ، مدير الحسابات) اذ يقوم هؤلاء بمهام مراقبة حسن سير الامور المالية وتنفيذ القوانين المالية والالتزام بالتعليمات والاورامر التي تحدد كيفية العمل بقانون الموازنة العامة والامتناع عن تنفيذ أي أمر ينطوي على مخالفة لقانون الموازنة او التعليمات المالية ، كتجاوز حدود الاعتمادات المقررة في قانون الموازنة أو عدم توفر اعتماد مالي أصلاً ، وقد تمارس هذه الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة العامة أو تكون لاحقة على التنفيذ أو قد تجمع بين الاثنين (4) .

(1) انظر المادة (34/ اولاً أ - ب) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المصدر السابق ، ص 19

(2) انظر د. القباني بكر ، الرقابة الادارية ، مصر ، دار النهضة العربية في القاهرة ، 1985 ، ص 96 .

(3) انظر د. الجنابي علي غني عباس ، الرقابة على الموازنة العامة ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية في بيروت ، بدون سنة نشر ، ص 78 .

(4) انظر د. راند ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص 152 .

وفي واقع الامر أن الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة ذاتية داخلية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها وفقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ذاتها (1) ، لذا فلا يمكن عدّها رقابة فاعلة او كافية ، فقد كشفت معظم التطبيقات المالية أن ترك الادارة لمراقبة نفسها امر غير مقبول لأنه يحتوي على كثير من مظاهر التسبب والانحراف الذي يكمن أساساً في انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الموازنة العامة ، الامر الذي يستوجب ضرورة ايجاد جهة رقابية مستقلة غير خاضعة لأي سلطة اخرى (2) .

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث تم التوصل لعدد من الاستنتاجات ، كما تم وضع بعض التوصيات التي قد يكون لها جدوى في مجال ترسيخ التطبيق الامثل في تنفيذ الموازنة والرقابة على تنفيذها ، وسيتم فيما يلي عرضها تباعاً :

اولاً - الاستنتاجات

- 1- تعد السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتحضير الموازنة العامة في جميع دول العالم ، اما دور السلطة التشريعية المتمثل باعتماد الموازنة العامة فيبدأ بعد الانتهاء من هذه الخطوة ، وقد الزم قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل وزارة المالية والتخطيط والبنك المركزي بأدراج جملة من المؤشرات الاقتصادية والاطلاع عليها قبل اقرار الموازنة .
- 2- تساعد مسالة تعدد خطوات الانفاق المتمثلة بارتباط النفقة ، تحديدها ، الامر بدفعها ، وصرفها وضرورة اقرار الجهات المختصة لها ، احد الاجراءات التي تحد من ضياع اموال الموازنة وتساعد على حماية اموال الخزينة العامة .
- 3- ان عدم التزام السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات بعد اجازة السلطة التشريعية للنفقات العامة ، سوف يجعل السلطة التنفيذية مرتكبة للخطأ ومن ثم يعرضها هذا الامر للمساءلة والمحاسبة من السلطة التشريعية في حال تقصيرها بتحصيل كامل الإيرادات العامة
- 4- فضلاً عن الدور التنفيذي الذي تتمتع به وزارة المالية في تطبيق الموازنة العامة وجعلها الجهة الوحيدة المخولة بالموافقة على اطلاق المبالغ النقدية الخاصة بالنفقات الجارية والرسماية لوحدات

(1) انظر د. شاكور جميل ساجت ، الموازنة العامة دراسة في ظل السياسة المالية الحديثة ، ط1 ، العراق ، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع في بغداد ، ص 227 .

(2) انظر د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص 127 .

الانفاق ، فقد منحها قانون الادارة المالية الاتحادي النافذ صلاحيات استشارية فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تتضمن احكاما مالية .

5- تلجا السلطة التنفيذية في حالة تأخر اقرار الموازنة العامة الى العمل بالموازنات الشهرية وهذا يؤثر بشكل سلبي على تنفيذ الموازنة العامة وعلى مالية الدولة العامة .

6- تناول قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل ، ليات تنفيذ الموازنة بصورة مفصلة في (16) مادة تضمنها الفصل الرابع من هذا القانون في المواد (من 14 الى 29) وقد تضمنت واجبات السلطة التنفيذية والمحظورات عليها مما يستنتج منها اهتمام المشرع القانوني بعملية تنفيذ الموازنة العامة والتي تعد اهم مرحلة من مراحل الموازنة العامة ، باعتبار ان جرائم الفساد المالي يمكن ان تتبع في هذه المرحلة من خلال سوء تطبيق الموازنة العامة اكثر من باقي مراحل اعداد الموازنة العامة .

7- اوجب قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل ولغرض تفعيل الدور الرقابي على الانفاق ، ان يقوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي بتقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب يتضمن اوجه الانفاق الذي تم تخصيصه من احتياطي الطوارئ لتغطية النفقات العاجلة التي ترتبت بعد اصدار قانون الموازنة العامة وقرارها ، كما الزم وزير المالية بتقديم تقرير فصلي الى كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء حول استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ .

8- لغرض ضمان تحصيل ايرادات الدولة من عائدات النفط والغاز وغيرها من الايرادات التي تكون بذمة الوزارات او الاقليم او المحافظات غير المرتبطة بإقليم والممتنعة عن تحويلها للحكومة المركزية ، جاء قانون الادارة المالية بحكم هام اجاز فيه لوزير المالية بتنزيل المبالغ المترتبة عليها من تمويلها السنوي

9- جاء قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية رقم (4) لعام 2020 لمعالجة مشكلة تأخر اطلاق موازنات المحافظات واستكمال انجاز مشاريعها في السنة اللاحقة

ثانيا - التوصيات

1- تحديد سقف زمني لإقرار الموازنة العامة من قبل مجلس النواب بعد تقديمها له من قبل مجلس الوزراء ، وجعل الموازنة مقرة بحكم القانون في حالة تأخر مجلس النواب عن اقرارها ضمن السقف الزمني المحدد لها ، وذلك لتجنب حالة الاربك والفوضى الناجمة عن تأخر اقرارها ، وبالرغم من تأييدنا لما جاء به قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية ، الا اننا نرى بضرورة وضع حل جذري لمشكلة تأخر اقرار الموازنة العامة بدلا من الحلول الترقيعية ، ونتمنى على المشرع القانوني بان يضع جزاءات قانونية محددة تفرض على الجهة المتسببة بتأخير ارسال قانون الموازنة او الجهة المسؤولة عن التأخر بإقراره .

2- اعتماد الطرق الحديثة لإعداد الموازنات ، كالموازنة الصفرية بدلا من الطرق التقليدية ولا سيما موازنات البرامج بدلا من موازنات البنود ، وذلك لتحقيق الاهداف التنموية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة .

3- وضع النص القانوني الذي يتضمن ايجاد صندوق سيادي موضع التطبيق الفعلي ، عن طريق ايجاد اليات لتفعيل عمل هذا الصندوق بما يخدم الاهداف التي شرع من اجله هذا النص القانوني والمتمثلة باستخدام الفائض من الموازنات واستثمارها في موازنات السنة اللاحقة وربطه بوزارة المالية باعتبارها الجهة المسؤولة عن تطبيق الموازنات العامة بالدولة .

4- التوصية بتعديل حكم المادة (3) من قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية الاتحادي بما يجعله مستوعبا في حكمه للمادة (23/أ-ب) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 فضلا عن المادة (22/اولا / أ) لاتحاد المادتين في علة حكم المادة الثالثة والتي تعالج حالة عدم جواز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة في غير السنة المخصصة لها .

5- التوصية بتعديل الحكم القانوني في المادة (28) الخاص بمواعيد غلق الحساب الختامي للموازنة العامة ، ومواعيد تقديم الحسابات الختامية للدوائر الممولة ذاتيا ، ومواعيد تقديم ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتقريره ، عن طريق التذكير بتلك المواعيد عما منصوص عليه في القانون ، وذلك بجعل موعد غلق الحسابات بتاريخ (12/31) من السنة المالية ذاتها بدلا من (1/31) من السنة اللاحقة ، وجعل موعد تقديم البيانات المالية للدوائر الممولة ذاتيا في نهاية كانون الاول بدلا من شهر اذار ، وجعل موعد تقديم ديوان الرقابة المالية لتقريره في شهر نهاية شهر اذار بدلا من نهاية شهر حزيران ، وذلك لتجنب تداخل حسابات السنة المالية المنتهية مع السنة المالية اللاحقة لها ، فضلا عن تحقيق الاستقرار المالي والتنظيمي للموازنة وتسهيل قيام وحدات الانفاق بممارستها مهامها دون ارباك .

6- تلافي النقص التشريعي في المادة (34/اولا / ا) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لعام 2019 المعدل والذي اغفل تنظيم مسالة تأخر وحدات الانفاق بتقديم بياناتها المالية لوزارة المالية ، فضلا عن النقص التشريعي في المادة (34/ثالثا / ا) الذي اغفل تنظيم موضوع تأخر وزارة المالية بإعداد البيانات المالية وتقديمها لكلا من مجلس النواب ومجلس الوزراء ، لذلك فالدعوة موجة للمشرع العراقي لإضافة نص قانوني ينظم تلك المسالة لتلافي هذه الثغرة التشريعية التي تؤدي الى تأخير وارباك العمل الرقابي والتدقيقي على بيانات الوحدات الانفاق كما تؤثر على جدية قيام وزارة المالية بعملها الرقابي مما يؤثر بالتالي على حماية تطبيق الموازنة العامة ومكافحة جرائم الفساد المالي المتعلقة بتنفيذها .

المصادر والمراجع

اولا - المراجع باللغة العربية

- 1- البدراني قبس حسن عواد ، المالية العامة والتشريع المالي ، العراق ، ابن الاثير للطباعة والنشر ، 2010 .
- 2- الدخيل احمد خلف ، المالية العامة من منظور قانوني ، ط1، العراق ، مطبعة جامعة تكريت ، 2013.
- 3- احمد جامع ، علم المالية ، ط2 ، القاهرة مصر ، دار النهضة العربية ، 1970.
- 4- السيد عبد المولى ، المالية العامة ، ط1 ، مصر ، دار الفكر الجامعي ، 1997.
- 5- القباني بكر ، الرقابة الادارية ، ط1 ، مصر ، دار النهضة العربية ، 1985 .
- 6- الهنداوي جواد ، النظام السياسي على ضوء دستور الاتحاد العراقي ، (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط1 ، لبنان ، 2006 .
- 7- الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، بلا طبعة ، العراق ، دار السنهوري ، 2011 .
- 8- الجنابي علي غني عباس ، الرقابة على الموازنة العامة ، بلا طبعة ، بيروت لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بلا سنة طبع .
- 9- العلي عادل فليح ، مالية الدولة ، بلا طبعة ، عمان الاردن ، دار الزهران للنشر والتوزيع ، بلا سنة

- 10- رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط3 ، العراق ، دار السنهوري للطباعة والنشر ، 2018
- 11- سوزي عدلي ناشد ، اساسيات المالية العامة ، بلا طبعة ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2009 .
- 12- شاكر جميل ساجت ، الموازنة العامة دراسة في ظل السياسة المالية الحديثة ، ط1، العراق ، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع ، 2020.
- 13- عبد الكريم صادق بركات ، النظم الضريبية (النظرية والتطبيق) ، بلا طبعة ، بيروت لبنان ، الدار الجامعية ، 1976.
- 14- محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة والتشريع المالي ، ط1، عمان الاردن ، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2003.
- 15- محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة في النظام السياسي المصري) ، الاسكندرية مصر ، منشأة المعارف ، 1990 .

ثانيا - رسائل الماجستير واطارح الدكتوراه

أ - الاطارح الجامعية

- 1- الجنابي علي غني عباس ، الرقابة على الموازنة العامة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية كلية الحقوق جامعة تكريت ، 2012
- ب- الرسائل الجامعية
- 1- خالد محمد صالح ، قاعدة سنوية قانون الموازنة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، بحث دبلوم عالي في القانون الانساني وخدمة المجتمع ، مقدم لكلية الحقوق جامعة تكريت ، 2019.
- 2- منذر خليل اسماعيل ، اصلاح النظام المالي في العراق دراسة قانونية ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة تكريت ، 2018 .

ثالثا - البحوث والمقالات

- 1- الخوري يوسف سعد ، دور السلطة القضائية في دعم عمل اجهزة الرقابة المالية ، بحث منشور في مؤلف الرقابة المالية في الاقطار العربية الصادر عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 48-49 ، 2010 .
- 2- عوض فاضل اسماعيل ، محاضرات في المالية العامة ، القيت على طلبة الدراسات العليا ، كلية الحقوق / جامعة النهرين ، للعام الدراسي 1996-1997 ، غير منشورة
- 3- محمد مالكي ، تحسين اداء الرقابة المالية في الاقطار العربية ، بحث منشور في مؤلف الرقابة المالية في الاقطار العربية الصادر عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 2010م

4- نبيل بو فليح ، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الازمة المالية والاقتصادية العالمية ، بحث منشور في مجلة البحوث الاقتصادية العربية ، العدد 48-49 ، القاهرة ، 2010 .

رابعاً - القوانين والانظمة

1- قانون وزارة المالية رقم (92) لعام 1981 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 2847 ، بتاريخ 31 /8 /1981

2- قانون الادارة المالية رقم (6) لعام 2019 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4550 ، بتاريخ 5 /8 /2019

3- قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية رقم (6) لعام 2019 المرقم (4) لعام 2020 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4575 ، بتاريخ 3 /2 /2020

4- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم 23 لعام 2021 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4625 ، بتاريخ 12 /4 /2021 .

5- الدليل التنظيمي ، ج1، اعداد المركز لقومي للاستشارات والتطوير الاداري ، وزارة المالية ، بغداد، 1973م.