



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق

بحث تخرج مقدم من الطالب ((حسن ناظم محمود)) إلى عمادة
كلية القانون والعلوم السياسية – قسم القانون وهو جزء من
متطلبات لنيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف
م.م عمار ياسين كاظم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى
خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي
حَفِيظٌ عَلِيمٌ

سورة يوسف

الاية ٥٥

الأهداء

إلى من أضاء بعلمه عقل غيره
أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائله

فأظهر بسماحته تواضع العلماء وبرحابته سماحة العارفين .
أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل علي يوماً بشيء

والى أمي التي زودتني بالمحبة والحنان

والى أستاذي الفاضل (عمار ياسين كاظم)
الذي ساندني في مشواري العلمي بكل حرف كتب
وأقول لهم : أنتم وهبتموني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة .
والى لأخوتي وأسرتي جميعاً
ثم إلى كل من علمني حرفاً أصبح برقه يضيء الطريق إمامي

الشكر والتقدير

كلمة شكر

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد.....

وقبل أن نمضي تقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل

كن عالما .. فإن لم تستطع فكن متعلما ، فإن لم تستطع فأحب العلماء ،فإن لم تستطع فلا "تبغضهم"

وأخص بالتقدير والشكر:

الاستاذ((عمار ياسين كاظم))

الفهرسة

ت	محتويات البحث	رقم الصفحة
٢	الاية القرآنية	أ
٣	الأهداء	ب
٤	الشكر والتقدير	ج
٥	الفهرسة	د
٦	المقدمة	٣ - ١
٧	المبحث الأول : ماهية الموازنة العامة	٤
٨	المطلب الأول : مفهوم الموازنة العامة وقواعدها	٨ - ٤
٩	الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة	٤
١٠	الفرع الثاني : قواعد الموازنة العامة	٥
١١	المطلب الثاني : الرقابة على الموازنة العامة وانواعها	٧
١٢	الفرع الأول : الرقابة من حيث الزمن	٨-٧
١٣	الفرع الثاني : الرقابة من حيث النوع	٨
١٤	المبحث الثاني : الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة	٩
١٥	المطلب الأول : الرقابة في التشريع العراقي	١٥-١٠
١٦	المطلب الثاني : الرقابة التشريعية اثناء تنفيذ الموازنة	١٨-١٦
١٧	الخاتمة	٢٠-١٩
	التوصيات	٢١
١٨	المصادر	٢٥-٢٢

المقدمة

لقد أصبحت الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية، التي تستند

على مبدأ الأولويات وتأخذ في حسابها العوامل المختلفة من إقتصادية وسياسية واجتماعية، وبالتالي فإن الموازنة العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط، وإنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة.

لذلك فقد أولي هذا التنظيم المالي أهمية كبيرة من طرف علماء المالية المعاصرين، وتوالى الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب الموازنة العامة القانونية أو المالية أو الاجتماعية... الخ.

غير أن هذا الاهتمام لم يكن وليد هذا العصر بل هو امتداد لدراسات قام بها عدة مفكرين كان لهم آراء متعددة حول الموازنة العامة للدولة، وجوانبها المختلفة، بما في ذلك حالتها المالية، أي ما إذا كانت الموازنة في حالة توازن أو في حالة عجز أو فائض، ومدى أهمية هذا الحالة على الإقتصاد الوطني.

كما كان لعلماء مساهمات فكرية جادة في هذا الإطار، فقد قامت الدراسات الإقتصادية المعاصرة على التراث العلمي الزاخر ، كما حدد الاقتصاديون المعاصرون الطبيعة الخاصة للمفاهيم والمبادئ الأساسية للمالية العامة ، ومنها ما تعلق بمختلف جوانب الموازنة العامة للدولة.

ومع التغيرات الدستورية الجديدة في العراق وفي ظل التغيرات الاقتصادية والانفتاح على العالم الخارجي والتطور التكنولوجي للعلوم المختلفة وتعدد المجالات التي تستوجب أن تتدخل بها الدولة لضرورة ديمومة الحياة والذي يتطلب استخدام الموارد المتاحة في مجالات اعادة الاعمار والتي تخدم المجتمع وتحقق رفاهيته، ولا بد اذن في هذه المرحلة الحرجة ان توجه تلك الموارد في المكان الصحيح للغرض الاكثر اهمية والذي يفترض أن يكون باقل كلفة للحصول على اكبر منفعة اسوة بالبلدان التي تعاني من ندرة الموارد وعليها التزامات كبيرة والتي تعتبر الأقل تطورا والاكثر حاجة للاموال.

أولاً : أهمية البحث

تأتي أهمية البحث بصفة أن الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة لها دور كبير في تحقيق النتائج المرجوة مع ما جاء في وثيقة الموازنة فضلاً عن أن الرقابة ضرورة لازمة لكي تتم عمليات التنفيذ طبقاً للقواعد القانونية والمالية السائدة ووفقاً للخطة العامة للدولة وتحقق الأهداف العامة التي تتضمنها الموازنة العامة بكفاية عالية وحماية المال العام وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد القومي والاستقرار الاقتصادي .

ثانياً : مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في الإشكالات التي يثيرها قانون الموازنة العامة للدولة ولاسيما في الوقت الحاضر وخاصة وان هناك صرف مبالغ طائلة وقلة في الخدمات أي إنفاق كبير لا يتناسب مع مستوى الخدمات أي وجود هدر في المال العام قياساً إلى تعدد الأجهزة الرقابية في البلد مما أدى إلى حصول فجوة كبيرة يتطلب الأمر معالجتها من خلال وضع جهاز رقابي كفوء.

ثالثاً : فرضية البحث

يستلزم البحث في موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الإجابة على السؤال الآتي : ما هو السبب في قلة الخدمات المقدمة من قبل الدولة قياساً إلى الإنفاق الكبير الذي يفترض أن يكون هناك تناسب طردي بين الإنفاق والخدمات ، حيث أن زاد الإنفاق زادت معه الخدمات والعكس صحيح ، فهل يكون السبب في ضعف الجهاز الرقابي بصوره المختلفة الذي بدوره يؤدي إلى ضعف عمل السلطة التنفيذية وبالتالي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي .

رابعاً : هدف البحث

يهدف البحث إلى دراسة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة مع الإشارة للأساس التاريخي المعتمد لهذه التشريعات للوقوف على ما تضمنته هذه التشريعات من أحكام سواء أكان ذلك في المجال النظري أم العملي التطبيقي والوصول لمعرفة مدى اتفاق هذه التشريعات من عدمه من أجل تفعيل دور الرقابة وتطويره .

خامساً : هيكلية البحث

تم تقسيم البحث إلى مبحثين :

المبحث الأول ماهية الموازنة العامة ويتضمن مطلبين:

المطلب الأول مفهوم وقواعد الموازنة العامة.

المطلب الثاني الرقابة على الموازنة العامة وأهم أنواعها .

المبحث الثاني الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة ويتضمن من :

المطلب الأول : الرقابة التشريعية في التشريع العراقي .

المطلب الثاني : الرقابة التشريعية أثناء تنفيذ الموازنة .

المطلب الأول

مفهوم وقواعد الموازنة العامة للدولة

الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة للدولة.

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية في تحقيق انجازات الأداء العام والوسيلة التي تستخدمها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة اجهزتها سواء التشريعية او التنفيذية والرقابية من خلال النظر الى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد اكتسبت اهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية على عكس فلسفتها بادرارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية في هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن ارقام صماء بل ارقام ناطقة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة

هناك عدة تعاريف للموازنة العامة للدولة تناولتها عدة دراسات في المالية العامة في العصر الحديث، ومنها أنها : - وثيقة تقرر نفقات الدولة وايراداتها خلال سنة مدنية^(١)

- تلخيص لمختلف النفقات العامة لتنفيذ البرامج الحكومية، والإيرادات العامة المتوقع تحصيلها، خلال سنة محددة

- توقع وإجازة لنفقات وايرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة؛ سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية^(٢)

- وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال بها، من أجل تسيير المرافق^(٣).

- تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة، معتمد من السلطة التشريعية

المختصة، يمثل تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها^(٤).

- وعرفها قانون اصول المحاسبات العامة العراقي بالمعدل بالفقرة (١) من المادة (٢) بأنها : (الجداول المتظمنة تخمين الواردات والمصروفات السنة المالية واحدة تعين في قانون الموازنة)^(٥)

1- Jean Longatte, Pascal Vanhove, Chritophe Viprey, Economie Générale. 3 édition, Paris: DUNOD, 2002, p90.

2- Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economie. sezieme edition, Paris: ECONOMICA, p 645.

٣- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام- مدخل لدراسة السياسات المالية العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠١، ص ٢٣٥

٤- د جمال العمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر. القاهرة: دار الفجر للنشر، ٢٠٠٤، ص ٣٤. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر. الإسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٣، ص ٥٥٥

٥- قانون اصول المحاسبات العامة العراقي - رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل - منشورات وزارة المالية .

الفرع الثاني : قواعد الموازنة العامة للدولة

تخضع الموازنة العامة للدولة بصفة عامة إلى أربعة قواعد أساسية هي:

أولاً: قاعدة السنوية:

يقصد بقاعدة السنوية أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة المفتوحة في الموازنة تحدد بسنة واحدة، قد يختلف تاريخ بدئها وانتهائها من بلد لآخر.

" أي أن الميزانيات العامة المتعاقبة مستقلة الواحدة عن الأخرى، حيث تجدد سنوياً تراخيص النفقات والإيرادات العامة التي تتضمنها هذه الموازنات من طرف السلطة التشريعية لإجازتها والعمل بها".^(١)

غير أن هذه القاعدة لا تخلو من بعض الاستثناءات، حيث يتم الخروج على مبدأ سنوية الموازنة في عدد من الحالات من بينها^(٢)

- الموازنات الشهرية (الموازنات الإثني عشرية).

- موازنة الدورة الاقتصادية.

- الإعتمادات الإضافية الدائمة المنتقلة.

ثانياً: قاعدة الشمولية العمومية^(٣):

يقصد بها إظهار تقديرات كافة نفقات وإيرادات دولة دون إنقاص أي جزء منها، وبدون أية مقاصة بين بنود الإيرادات والنفقات، وهي تتضمن مبدئين أساسيين:

مبدأ عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة.

مبدأ تخصيص النفقات ونعني بها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق الحكومي. وكغيرها من قواعد الموازنة العامة؛ يصعب تطبيق هذه القاعدة في حالات خاصة، من بينها :

- موازنات الدول الاتحادية.

- الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة^(٤).

١-جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ٨٧.

٢-سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص ٥٧٢ وما بعدها.

3-Piere Lalumiere, Finances publiques. Paris : Ed Armand colin, 1973, p68.

٤-أنظر في ذلك إلى: سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص ص ٥٩١- ٥٩٢ .

ثالثا :قاعدة وحدة الموازنة:^(١)

يقصد بها أن يتضمن مشروع الموازنة العامة كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدرة تفصيليا في وثيقة واحدة، الأمر الذي يسهل أكثر التعرف على المركز المالي للدولة، ويسمح للسلطة التشريعية بالقيام برقابة فعالة على الموازنة العامة للدولة وسياساتها المالية.

غير أن حتمية مواكبة التغير الجوهري الذي تحقق في مهام ووظائف الدولة الحديثة، والذي استلزم ضرورة الإعتماد على اللامركزية في إدارة العديد من الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة، جعل الخروج عن هذه القاعدة في بعض الحالات ضرورة الحتمية؛ وأهم هذه الحالات هي:^(٢)

- الموازنات الملحقه.
- الموازنات المستقلة.
- الحسابات الخاصة على الخزانه.

رابعا: قاعدة توازن الموازنة :

يقصد بها أن تتعادل النفقات العامة للدولة مع إيراداتها خلال السنة المالية دون زيادة أو نقصان، ولقد كانت هذه القاعدة في ظل الفكر التقليدي تعني التوازن الكمي أو الحسابي، بمعنى أن تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادية، ورفض حدوث أي عجز أو فائض في الموازنة العامة للدولة.

غير أن الفكر المالي الحديث، ابتعد عن التوازن الحسابي للموازنة العامة، واستبدله بالتوازن العام، الذي يمكن أن يتحقق في ظل وجود عجز أو فائض في الموازنة العامة للدولة، حسب الأوضاع الاقتصادية.

1-P. Lalumiere .Op - cit, p56.

٢ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص ٥٨٢

المطلب الثاني

الرقابة على الموازنة العامة وأهم انواعها

الفرع الأول // الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن :- وتأخذ اشكال متعددة باختلاف توقيتها .

١- الرقابة السابقة على التنفيذ :- وتسمى بالوقائية وتتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف حيث لا يجوز وفقاً لهذا الأسلوب الارتباط بالالتزام بدفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة من الجهة التي تتولى الرقابة على الانفاق في الدولة وتجري عمليات المراجعة والرقابة على النفقات فقط ولا يتصور شمول الإيرادات .

وقد تكون هذه الرقابة داخلية تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها او تتولاها جهة خارجية كما هو الحال في بعض الدول كالمملكة المتحدة وإيطاليا وبلجيكا ولهذه الرقابة صور متعددة اذ قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي تمت الموافقة على صرفها تحت تصرف الامرين بالصرف لدى وحدات الاقتصاد العام ليتم انفاقها وقد تتضمن ضرورة اقرار من الجهة المسؤولة عن سلامة كل عملية على حدة من وجهة النظر القانونية وقد تمتد الى ابعاد من ذلك بحيث تشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من صحتها كوجود اعتماد لها وان عملية الارتباط قد جرت وفقاً للقانون والانظمة وتعليمات الخزنة واخيراً مطابقة مستندات الصرف للنظم المالية السارية المفعول^(١).

فان كان تنفيذ هذه الرقابة صحيحاً فانها تحول دون وقوع المخالفات المالية ولذلك اطلق عليها بالوقائية كما الاخذ بها يخفف من مسؤولية وحدات الصرف اي الدوائر التي تقع على عاتقها انفاق الاموال الا ان هذا الأسلوب لا يخلو من العيوب :

أ- حيث يصعب مراجعة العمليات المالية باكملها وبخاصة الارتباط بالمشاريع الكبيرة .
ب- يجب ان تتم بوقت قصير والا فقدت قيمتها وادت الى بطء الاجراءات وعطلت سير العمل في الوحدات الاقتصادية العامة ما يسبب ضرراً اجتماعياً .

٢- الرقابة اللاحقة :- تبدأ عند انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة ولا تقتصر على رقابة النفقات وانما تشمل الإيرادات للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الإيرادات العامة وانها جميعاً قيدت بقيد الخزنة العامة وللرقابة اللاحقة صور متعددة اهمها:

أ- فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية^(٢).
ب- وقد تمتد لتبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الاموال العامة ومن اجل ذلك ينبغي ان تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وان تمنح ضمانات كافية لحمايتها من تعسف الحكومة كما ان اسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه ان ييسر المراجعة لجميع اجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة...

١- فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط٢ ، عمان ١٩٨٥ ، ص ١١ .

٢- عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، مطابع الهيئة المصرية العامة ، ١٩٦٥ ، ص ٨٨ .
ويساعد على كشف الانحرافات والاختفاء الفعلية يضاف الى ذلك انها لا تؤدي الى تدخل الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية وانما هي تشكل دافع للسلطة التنفيذية لتوخي الدقة في تنفيذ الموازنة والحرص على تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية ما يقلص المخالفات .
يأخذ البعض عليها انها لا تمكن من الكشف عن المخالفات المالية الا بعد ان يتم انفاق الاموال العامة فعلاً اي انها تقلل المخالفات لا تمنعها وان اكتشافها بعد وقت طويل من وقوعها وربما يكون الموظف المسؤول قد تغير ما يقلل من اهميتها ويمكن تجنب هذا النقد ان منحت هذه الرقابة بعض السلطات القضائية كتلك المتمتعة بها محكمة المحاسبة في فرنسا او بتشكيل هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة الرقابية كالنيابة الادارية في مصر حيث يبقى الموظف مسؤول عن المخالفة اينما وجد وكذلك هيئة النزاهة في العراق .

٣- **الرقابة اثناء التنفيذ :-** تتمثل في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات والايادات العامة الواردة في الموازنة وتمارس البرلمان عادة هذه الرقابة للتأكيد من احترام الحكومة لقانون الموازنة .

الفرع الثاني// الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها :- وهي تقع على انواع منها

١- **الرقابة الذاتية :-** وتتمثل في رقابة الرؤساء على مرؤوسيه و رقابة موظفي وزارة المالية من خلال مدير الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء او من ينوب عنهم وهي على نوعين موضوعية وعلى اساس المستندات .

أ- **الرقابة الموضوعية :-** انتقال الرئيس الى مواقع عمل مرؤوسيه ويدقق اعمالهم وينتقل رئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب الموظفين (رقابة الطبيعة او الواقع).

ب- **رقابة المستندات :-** وتتم على اساس فحص الرئيس اعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرفعها اليه هؤلاء من امثلتها تولى وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة وبخاصة النفقات وهي سابقة على الصرف وتأخذ فرنسا بهذا النوع من الرقابة من خلال مكاتب الارتباط التي تعد اساس الرقابة الادارية السابقة فيها والواقع ان الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة ذاتية داخلية تسير وفقاً لقواعد تضعها السلطة التنفيذية لهذا فهي غير كافية لان الواقع يقول ان رقابة الادارة لنفسها تشوبها انحرافات كثيرة .

٢- **الرقابة المستقلة او القضائية :-** حيث يعهد الى جهة قضائية مستقلة وتمارس الرقابة وفقاً للقوانين السارية المفعول في الدولة وتأخذ شكل المراجعة ومحاسبة المسؤولين عن الانحرافات المالية واصدار العقوبات المناسبة او تقف عند اكتشاف المخالفات واحالة المسؤولين الى المحاكم الجزائية المختصة وقد تقوم برفع تقارير الى البرلمان او رئيس الدولة لتبني المخالفات المكتشفة والاقتراحات للتقليل منها مستقبلاً ومن امثلتها محكمة المحاسبات الفرنسية .

المبحث الثاني

الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

يقصد بالرقابة التشريعية هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة في الدول الديمقراطية وهي رقابة سابقة لتنفيذ الموازنة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي ولاحقة لتنفيذها^(١) ، وتعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابات لكونها تمارس من جهة مستقلة عن الجهة التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة وتباشر السلطة التشريعية هذه الرقابة بطرائق مختلفة منها(٢) :

- ١- تتم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق السلطة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية عند طلب نقل الاعتمادات من باب إلى آخر أو عند طلب إدراج اعتمادات إضافية.
- ٢- منحت دساتير الدول الحق لأعضاء السلطة التشريعية في توجيه الأسئلة واستجواب الوزراء المختصين وقد يعرض تلك الوزارة إلى حجب الثقة وإسقاطها إذا لم تحصل على الأغلبية اللازمة دستوريا لاستمرارها وقد تتجاوز مسؤولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسؤولية السياسية لتصل في بعض الدول مثل فرنسا إلى المسؤولية المدنية والجزائية .
- ٣- حق السلطة التشريعية بعد انتهاء السنة المالية من تدقيق ومراجعة ومناقشة الحساب الختامي ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة .

(١) صلاح الدين مصطفى أمين (الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله) ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٢٨-٢٩.

المطلب الأول

الرقابة التشريعية في التشريع العراقي

الرقابة التشريعية في التشريع العراقي يمارس البرلمان العراقي الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ويستمد حقه في هذه الرقابة من نصوص دستور ٢٠٠٠ التي تقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكما يأتي :

❖ رقابة مجلس النواب العراقي أثناء تنفيذ الموازنة العامة يمارس (مجلس النواب) سلطاته في الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة وفي أكثر من صورة وكما يأتي :

أولاً : جاء في الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب، إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات ، وبهذا الحق كفل الدستور ضمان تنفيذ الموازنة العامة على وفق إجازة مجلس النواب لها^(١).

ثانياً : وجاء في الدستور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية^(٢) ، وهذه هي النتيجة المنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات إلا وهي مراقبة السلطة التشريعية للتنفيذية من أجل القيام بعملها بشكل صحيح وتجنب الانحراف بالسلطة وتلافي الخطأ قبل وقوعه .

ثالثاً : قرر الدستور لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة^(٣) ، وان حق عضو البرلمان في السؤال لا يقتصر عند رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإنما يشمل أعضاء مجلس الرئاسة ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير مرتبطة بوزارة^(٤). هذا وان أهم ما يميز حق السؤال البرلماني عن غيره من الحقوق البرلمانية هي :

(١) المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٦١/ثانياً) من الدستور نفسه .

(٣) المادة (٦١/سابعاً - أ) من دستور ٢٠٠٠ .

(٤) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي . (٥) المادة (٥٤) من النظام نفسه .

١- **حق السؤال حق شخصي :** أي انه مقصور على العضو السائل ولا يمتد إلى غيره من الأعضاء ويجوز للسائل التنازل عنه ، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه .

٢- **حق السؤال وسيلة فعالة وأداة فنية :** ويأتي ذلك من خلال أهميته في الكشف عن أعمال وتصرفات الإدارات العامة ضمن الحكومة خلال عمليات تنفيذ الموازنة العامة ومن خلال طرح الأسئلة التي تدفع الوزارة دائماً إلى التفكير مسبقاً بأن أعمالها سوف تكون محل سؤال فلتلتزم بالقيام بالمهام واخلاص لكي تجنب نفسها المسألة^(١).

٣- **السهولة واليسر في تقديم السؤال :** لا يترتب على السؤال مناقشات واسعة وإنما يطرح السؤال من قبل العضو ويجيب الوزير المختص أو من ينوب عنه وللعضو فقط حق التعقيب عليه^(٢).

٤- **لا يؤدي السؤال إلى المساس بالحكومة أو طرح الثقة فيها بصورة مباشرة :** إلا انه له أهمية كبيرة لأنه يستخدم من قبل الأغلبية الحكومية في الغالب وأعضاء المعارضة على حد سواء اذ يعد وسيلة للكشف عن الكثير من الأمور فيما يخص تنفيذ الموازنة العامة ولفت نظر البرلمان إليها والتنبيه إليها بالنسبة للمعارضة وهي تمارسه ان كان الهدف يختلف عن بقية الاعضاء^(٣) . اما عن شروط واجراءات توجيه حق السؤال البرلماني فتتمثل فيما يأتي :

٥- **يوجه السؤال من عضو واحد :** يستفاد من لفظ (لكل عضو) إن حق السؤال لا يجوز أن يقدم إلا من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان ويحق له ان يوجه السؤال إلى أكثر من وزير اذا كان السؤال يتعلق تو يدخل ضمن اختصاص وزارتين^(٤).

(١) مصطفى سالم مصطفى النجيفي (الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر / دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ ، ص ٩٨.

(٢) د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٨٩١.

(٣) مصطفى النجيفي ، المصدر السابق ، ص ٩٨.

(٤) ينظر : نص المادة (٥٤) من القانون الأساس العراقي سنة ١٩٢٠ والمادة (٣٤) من دستور ١٩٠٨ والمادة (١) من دستور ١٩٦٣ والمادة (٥٥) من دستور ١٩٧٠ والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

٦- يجب أن يكون السؤال واضحا ومقصورا على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها : لقد جاء هذا الشرط في النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ولم نجد له مثيل في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي^(١) .

٧- ألا يمس السؤال الأفراد والهيئات أو مختلف الجهات من خلال عبارات غير لائقة : لأن ذلك سوف يؤدي إلى تغير الغرض من السؤال وانحرافه عن هدفه وإن الهدف من السؤال في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هو التأكد من صحة الإجراءات ومطابقتها للقوانين^(٢) .

٨- أن يكون السؤال مكتوبا : وهذا ما نصت عليه المادة (٥٠) من النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي الحالي بأن يكون السؤال خطيا أما الإجابة فقد تكون شفوية أو مكتوبة وكذلك يمكن أن يكون السؤال مكتوبا أو شفاهة حسب ما يقرره الدستور أو النظام الداخلي للمجالس النيابية^(٣) .

أما عن إجراءات مباشرة هذا الحق فهي بسيطة وغير معقدة وأيا كانت طريقة السؤال سواء أكانت مكتوبة أم شفوية فهي تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة من إجراء المناقشات بين الأبواب وبنودها وأبوابها وما يتعلق بتحصيل الإيرادات العامة أي أن تكون محصورة ضمن الاختصاص الرقابي لأعمال الحكومة ولا تمس أشخاص الحكومة ويشترط أن لا يكون السؤال قد عرض على القضاء وكذلك أن لا يكون موضوعه قد عرض على اللجان التحقيقية^(٤) .

وأجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي أن تكون الإجابة على السؤال شفاهة وإن يدرج في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوعين من التبليغ^(٥) .

(١) المادة (٩٤/ثانية من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق الذي نص على (يجب أن يكون السؤال موجزا ومنصبا على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها خالية من التعليق والجدل والمساس بالشؤون الخاصة بالأشخاص).

(٢) مصطفى النجيفي ، مصدر سابق ، ص ص ٧٣-٧٤.

(٣) د. محمد كامل ليلة ، مصدر سابق ، ص ٨٦١.

(٤) المادة (٥٧/ثانيا) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٥ والمادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

(٥) المادة (٥١) من النظام نفسه .

وإذا كان الموضوع يتعلق بأمور عامة فيحق لأي عضو من غير العضو السائل إبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة^(١).

رابعاً : وجاء في الدستور بأنه يجوز ل(٢٥) عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته^(٢).

خامساً : وجاء في الدستور أيضاً إن لكل عضو من مجلس النواب ، وبموافقة (25) عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه^(٣) أما عن شروط وإجراءات الاستجواب فتتمثل بالآتي :

١- يعد وسيلة مباشرة لتحريك المسؤولية الوزارية لما يتضمنه من معنى الاتهام والمحاسبة في الوقت ذاته

٢- يؤدي إلى إثارة مناقشة عامة لا تقتصر على العضو السائل والوزير الذي وجه إليه الاستجواب ، ونظراً لخطورة النتائج المترتبة على الاستجواب فإنه محاط بضمانات منها اشتراط عدد محدد من النواب في توجيهه وكذلك لا يحق للوزير المستجوب الإجابة إلا بعد مضي فترة معينة يحددها الدستور).

(١) المادة (٥١) من النظام نفسه .

(٢) المادة (٥٣) من النظام نفسه .

(٣) المادة (٦١) سابقاً - ب) من دستور ٢٠٠٠ وكذلك المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي

- . لا يعد حق شخصي للعضو المستجوب فالأصل أنه لا ينتهي الأمر بتنازله عنه
أو زوال صفة العضو أو من وجه إليه فيجوز لغيره من الأعضاء تبنيه^(١) .
- الاستجواب يتناول جميع أعمال الحكومة لذلك تجد عضو البرلمان غالباً ما يلجأ إليه بشرط أن يكون في حدود الدستور^(٢) .

أما عن إجراءات الاستجواب فتبدأ بتوجيه الاستجواب ويكون تحريراً (مكتوباً) وهذا شرط نجده غالباً في أغلب الأنظمة البرلمانية دون تمييز لأهمية الاستجواب وخطورته وخطورة الآثار المترتبة عليه ، وان يوجه الاستجواب بموافقة عدد معين من الأعضاء في البرلمان وقد اشترط الدستور العراقي (٢٠ عضواً) حسب ما ينص الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان .

ويوجه الاستجواب إلى وزير واحد ويكون على درجة من الأهمية والخطورة، وان لا يمس شخص الوزير أي ما يدخل في أعمال الوزارة وتصرفاتها واختصاصاتها فقط أي في حدود المصلحة العامة والدستور ، وأجازت معظم الأنظمة البرلمانية للوزير المستجوب حق عدم الإجابة في الجلسة نفسها وإنما تأجيل ذلك إلى الجلسة التي تليها أو خلال فترة محددة ضمن الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان .

ومن أهم الأمثلة التطبيقية على إجراء الاستجواب في النظام العراقي ما حصل من استجواب الدكتور صادق علوش) وزير الصناعة عام ١٩٨٨ والاستجواب الثاني عام ١٩٩٨ لوزير الصحة ضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي السابق والتي أدت إلى إعفاء وزير الصحة من منصبه وإجراء التصويت على إعفاء وزير الصناعة والمعادن من منصبه إلا أنه لم يحصل التصويت لعدم اكتمال النصاب اللازم (الثلاثين) فلم يعفي من منصبه^(٣) .

ومن الأمثلة الحديثة على الاستجواب ما حصل لوزير الكهرباء في الجلسة الاعتيادية السابعة بتاريخ ٤ تشرين الأول ٢٠٠٩ (كريم وحيد) والتي لم تثمر إلى نتيجة بسبب استقالة الوزير من منصبه ، واستجواب وزير التجارة(عبد الفلاح السوداني) .

(١) د. محمد كامل ليلة ، مصدر سابق ، ص ٨٦٢-٨٦٣.

(٢) المادة (٦١/سابعة - ج) من دستور ٢٠٠٠؛ المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

(٣) المادة (٩٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادة (٥٨) من النظام الداخلي

المجلس النواب العراقي الحالي .

والتي لم تثمر هي الأخرى عن نتيجة واضحة بسبب تقديم الوزير استقالته وقبلت وتم إحالته إلى القضاء وتم إطلاق سراحه بكفالة وأصبح مجهول المصير فلا توجد أي تصريحات أو نتائج تعلن عن نتيجة الاستجواب أو التحقيق مع هذا الوزير^(١).

وكذلك استجواب المفوضية العليا للانتخابات في الجلسة الاعتيادية الثامنة للمجلس في ٥ تشرين الأول ٢٠٠٩ والتي لم تعرف لها نهاية ولا نتيجة.

كل هذه الأمثلة تدل على ضعف هذه الوسيلة من الرقابة أي ضعف الرقابة التشريعية (مجلس النواب العراقي بسبب هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة التي تقوم بترشيح الوزراء من قبلها فالوزير الذي ينتمي إلى كتلة برلمانية كبيرة يكون في مأمن من هذه الطريقة ولا سيما عند إجراء التصويت فيكون لصالحه. لذا نحن نرى من أجل تفعيل هذا النوع من الرقابة لابد من اختيار الوزراء من المستقلين أي الذين لا ينتمون إلى الأحزاب من أجل خضوعهم لهذه الطريقة ومحاسبتهم وسحب الثقة إذا التزم الأمر ذلك وعدم الدفاع عنهم بالبرلمان أو الجهات الرقابية الأخرى.

(١) المادة (٦١/ثانيا-ها) من دستور ٢٠٠٥

المطلب الثاني

الرقابة التشريعية اثناء تنفيذ الموازنة

وهي تمارس من قبل البرلمان وهي ذات اثر فعال بالنظر لتمتع البرلمان بسلطة واسعة في الرقابة والواقع ان هذه الرقابة هي الاصل ومن صلب اختصاص البرلمان يؤيد ذلك حجتان الاولى / البرلمان هو الرقيب الحقيقي على ما تقوم به السلطة التنفيذية من اعمال والثانية/ التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لقانون الموازنة العامة .
وتقع المحاسبة البرلمانية على اساس الارقام الفعلية لكل من الايرادات والنفقات ومدى تطابقها مع قانون الموازنة لذا هي رقابة شاملة لانها تتناول نتائج التنفيذ كما يمكن ان يمارس البرلمان دوره اثناء التنفيذ^(١).

الفرع الأول : الرقابة التشريعية خلال فترة التنفيذ :-

تستطيع السلطة التشريعية ان تمارس تنفيذ الموازنة سلطة الرقابة وبأكثر من وسيلة منها ان للمجلس النيابي سلطة الاشراف على اعمال الحكومة ولها ان تطلب معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والايرادات وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالمادة ٦١/سابعاً/

أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللوسائل وحده حق التعقيب .

ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لأستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعد للحضور امام مجلس النواب للمناقشة .

ج- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه .

ثامناً/

أ- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبة او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام من تقديمه^(٢).

١- د عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ ، ص ٦٣٧ .
٢- د -عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، دار حامد للطباعة ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٦٣ .

ب- لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولمجلس النواب بناءً على طلب من خمس (٥/١) من اعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب يوجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب بقرار المجلس سحب الثقة بالاغلبية المطلقة وتعد الوزارة مستقبلة وتتحول الى تصريف الاعمال اليومية .
كما ان الحكومة احياناً تعود للبرلمان لتأخذ موافقته على موازنة استثنائية او تكميلية عند حصول وفرة في الايرادات مما يتيح الفرصة امام البرلمان ليقوم بعملية الرقابة .

الفرع الثاني : الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة :-

هنالك اسلوبان للرقابة اما قانون قطع الحساب او حساب الدورة المالية فبعض النظم القانونية اخذت باسلوب حساب الدورة المالية وتكون الرقابة في ظلّه غير فعّالة لصدوره بعد فترة طويلة من تنفيذ الموازنة قد تمتد لعدة سنوات والسبب صعوبة قفل حساب السنة المالية قبل انتهاء مدة متممة تستكمل فيها جميع الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات تعقبها فترة اخرى لتتمكن السلطة التنفيذية من اعداد مشروع القانون واخرى للسلطة التشريعية للتصديق عليه .
الا ان معظم الدول بالوقت الراهن تأخذ بقاعدة قطع الحساب او حساب الادارة فيقفل الحساب المالي في نهاية السنة المالية واعداد مشروع قانون القطع واحالته للبرلمان خلال فترة من انتهاء السنة المالية مما اكسب قانون قطع الحساب اهمية كبيرة سواء فيما يتعلق بمقارنة التقديرات بالارقام الفعلية او الاستفادة من النتائج عند التقدير في الاعتمادات الجديدة وينبغي ان يراعى في تقديم مشروع قانون قطع الحساب ان يأخذ الصورة التي يقوم بها قانون الموازنة بوجه عام متضمناً بعض البيانات المتعاقبة بموازنة الدولة .

١- د خليل هيكّل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، دار المعارف ، ط٢ ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٣٩ .

٢- د - هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣٩١

الفرع الثالث : عنصري الموازنة العامة :-

الميزانية العامة هي نظرة توقعية لإيرادات ونفقات الدولة لمدة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة تخضع لإجازة من السلطة المختصة ، إن الميزانية تتضمن عنصريين أساسيين هما :

١-توقع الميزانية العامة:

تتضمن الموازنة العامة تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها أي ما ينتظر أن تنفقه السلطة التنفيذية وما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة. ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة من قبل والسلطة التشريعية، فهناك نفقات يسهل تقديرها بدقة على افتراض استمراريتها مثل رواتب الموظفين، كما هناك أنواع أخرى يصعب تقديرها حيث يعتمد تقدير على عوامل يصعب السيطرة عليها مثل النفقات الاستثمارية أما تقديرات الإيرادات العامة فإنها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة. لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة.

٢-إجازة الميزانية العامة:

- تعد الموازنة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان، أي أن الموازنة العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها.
- يقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو الموافقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة كما تتضمن خاصية الاعتماد أيضا منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإتفاق وتحصيل الإيرادات، وبالتالي الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية(الحكومة) مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإتفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع.

الخاتمة

سعت الدراسة إلى محاولة تعميق فهم الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة بالتوازي مع التسليم بالأهمية الفني والمالية لها. وما لم تستطع الدراسة بحثه هو تحديد أي الأنواع من الموازنة العامة أفضل من حيث أثرها على المؤسسات التشريعية. وهو الأمر الذي يحتاج لدراسات قادمة، تهدف لكشف العلاقة الارتباطية بين نوع الموازنة العامة للدولة وأداء المؤسسات التشريعية وأثره بالضرورة على الفعالية السياسية لها في العلاقة مع السلطة التنفيذية. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

النتائج :

١- يمكن القول أن ثمة فكرتين أساسيتين يمكن استخلاصهما من الدراسة وهما؛ الأولى تتعلق بوجود أبعاد سياسية متعددة للموازنة العامة تتضمن الموازنة في إطار علم السياسة، والدور الرقابي للمؤسسات التشريعية، والبعد الديمقراطي، والسياسات العامة للدولة، ودرجة الاستجابة للمطالب العامة، ودرجة إعلام الرأي العام، والثانية تتعلق بضرورة التمييز الدقيق بين الجانب الفني- التشريعي والجانب السياسي الأعمق لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة .

٢- توصلت الدراسة إلى نتيجة سياسية هامة تمحورت حول تعديل الفكرة السائدة والقائلة بأن المجالس المنتخبة في الأنظمة البرلمانية تملك حق طرح الثقة بالحكومة في الحالات التالية: أثناء مناقشة طلب الثقة واستعراض برنامج عمل من أعضاء البرلمان لحكومة، أو طلب عدد محدد دستوريا ل طرح الثقة وكذلك الحكومة، أو تحويل الاستجواب إلى طرح ثقة بالحكومة أو أثناء جلسة المناقشة العامة، وتبين بتعميق التحليل في هذه الدراسة أن مسألة مناقشة الموازنة العامة يمكن تناولها والتعامل معها من منظور الرقابة البرلمانية، وأنها لا تقل عن سلاح طرح الثقة بالحكومة، ومن ثم فإن سياسية أهمية سلاح إقرار الموازنة من عدمها سلاح سياسي هام لا يقل أهمية التحقيق، وطرح الثقة)، وتصبح معها جلسات مناقشة الموازنة لها من الوزن والأهمية التي تحظى بها جلسات طلب/ طرح الثقة في الحكومات.

٣- الموازنة العامة مرآة تعكس ميزان القوى السياسي بين الجهازين التشريعي والتنفيذي في ضوء قيام المؤسسات التشريعية وبدرجات متفاوتة، وحسب طبيعة النظام السياسي القائم برقابة سياسية عند إعداد الموازنة وتعديلها أو رفضها ورقابة سياسية لاحقة في ضوء الإنفاق الفعلي الوارد في تقارير الأجهزة الفني . المحاسبية المساندة .

٤-يختلف دور المؤسسة التشريعية في كل من النظامين البرلماني والرئاسي في مجال الموازنة العامة؛ فبينما يتمتع الكونجرس الأمريكي بدور كبير في المجال المالي بهدف موازنة سلطات الرئيس الأمريكي، ومن ثم تكون الموازنة العامة لتمكين الكونجرس من التوازن مع الجهاز سياسيا سلاحا التنفيذي، فإن المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني يتحدد على مدى تمتع إلى حد كبير بناءً وانخفاضا دورها ارتفاعا الحكومة بوجود أغلبية برلمانية مستقرة داخلها داعمة ومؤيدة لها. رقابي على الأداء الحكومي ومع ذلك يظل للبرلمان دوراً والتقي .د بتنفيذ الموازنة العامة ماليا .

٦-إن الموازنة العامة للدولة كاشفة عن إحدى أبعاد أداء النظام السياسي المتمثلة في قياس القدرة الاستجابية للمطالب العامة، ومعبرة عن حقيقة الوزن السياسي للقوى المختلفة في ضوء المطالب التي تم تلبيتها. 6. تشكل الموازنة العامة مساحة سياسية خصبة لقيام المؤسسات التشريعية بمراقبة الأداء الحكومي من حيث جودة عملية صناعة وتنفيذ السياسات العامة للدولة. ٧-وجدت الدراسة أن هناك علاقة ارتباطية ايجابية عميقة بين الموازنة العامة والديمقراطية، تتمثل في إرساء مبادئ الحوكمة الرشيدة والحكم الصالح وحقوق الانسان، وتجذير الرقابة الشعبية بواسطة المؤسسات التشريعية على المال العام نفاقه وصيانتة والتحقق من حسن إدارته .

التوصيات :

في ضوء النتائج التي تمخضت عنها الدراسة، يوصي الباحثان بالتالي :

١- على مستوى المؤسسة التشريعية: ضرورة زيادة منسوب معارف أعضاء المؤسسات التشريعية حول الموازنة العامة على المستويين الفني والسياسي بالتوازي مع أهمية التشريعية التفريق بين الموازنة العامة للدولة من الناحية الفني والسياسية، بالإضافة إلى العمل على تزويدها بالدعم الفني المناسب لخدمة العاملين والأعضاء.

٢- على مستوى المؤسسة الحكومية: التعاون التام مع أعضاء المؤسسة التشريعية في خضم إجراءات إعداد الموازنة، بتقديم معلومات كاملة ودقيقة وتوفيرها بالوقت المناسب، مع تقديم توضيحات غير رقمية جنباً إلى جنب مع البيانات الكمية وآليات حسابها، إذ ترتدي الوثائق والمعلومات الكيفية التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى في تنوير أعضاء المؤسسة التشريعية لواقع الحال، وصولاً لإخراج موازنة عامة تتسجم تماماً مع إمكانيات الدولة وتحدياتها، وتتماشى مع طلبات الشعب قدر الإمكان .

المصادر

المصادر العربية

- ١- أحمد الجعويني (اقتصاديات المالية العامة) ، ١٩٩٧ .
- ٢- احمد حافظ الجعويني : اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الثانية ، ١٩٧٤ ، دار القاهرة للطباعة .
- ٣- احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب (المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٧ .
- ٤- جمال العمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر. القاهرة: دار الفجر للنشر، ٢٠٠٤، ص ٣٤. الدار الجامعية، ٢٠٠٣ .
- ٥- خطار شبلي (العلوم المالية / الموازنة) ، دار الكتب اللبناني ، بيروت ، ١٩٦٥ .
- ٦- خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، دار المعارف ، ط ٢ ، القاهرة ، ١٩٧١ .
- ٧- الربيعي، فلاح خلف علي، "الموازنة العامة في العراق – الأهداف والتحديات" جريدة الصباح ٢٠٠٤/٦/١
- ٨- الصائغ، حنا رزوقي، "المحاسبة الحكومية" الجزء الأول، الطبعة الرابعة، بغداد ١٩٧٦ م.
- ٩- صلاح الدين مصطفى أمين (الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله) ، بغداد ، ١٩٧٩ .
- ١٠- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام- مدخل لدراسة السياسات المالية العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠١ .
- ١١- عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ .
- ١٢- عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، دار حامد للطباعة ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٣ .
- ١٣- عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، مطابع الهيئة المصرية العامة ، ١٩٦٥ .
- ١٤- غازي عبد الرزاق النقاش : المالية العامة ، دار وائل للتوزيع والنشر ، عمان ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠١ ، ص ٩٦- ٩٧ .
- ١٥- فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط ٢ ، عمان ١٩٨٥ .
- ١٦- محمد كامل ليلة (النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٨٩١ .

١٦- المرسي، السيد المتولي . "التطوير المحاسبي للموازنة العامة، قطاع الخدمات باستخدام مفهوم تحليل النظم" ، المجلة العربية للإدارة، عمان، ١٩٨٧م.

١٨- مصطفى سالم مصطفى النجيفي (الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر / دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ .

٢٠- المهائني، محمد خالد وآخرون " المحاسبة الحكومية" منشورات جامعة دمشق – كلية الاقتصاد ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦م

٢١-موسى عماد الدين محجوب ، الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية، جامعة عين شمس ، ١٩٧١ .

٢٢- هشام محمد صفوت : الموازنة العامة والسياسات المالية ، جامعة بغداد ، ١٩٨٨ ، دار الحرية للطباعة -

٢٣- هشام محمد صفوت العمري ، أقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، بغداد ، ١٩٨٦ .

المصادر الأجنبية

1-Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economie. sezieme edition, Paris: ECONOMICA, p 645.

2-Piere Lalumiere, Finances publiques. Paris : Ed Armand colin, 1973, p1-P. Lalumiere .0p - cit, p56.

القرارات

١- المادة (٣٤) من دستور عام ١٩٠٨؛ المادة (١٦/أولا) من دستور ١٩٦٣؛ المادة (٥٥/أ) من دستور ١٩٧٠؛ المادة (٦١ / ٧) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ .

٢- المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ .

٣- المادة (٦١/ثانيا) من الدستور نفسه .

٤- المادة (٦١/سابعاً - أ) من دستور ٢٠٠٠ .

٥- المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي . (٥) المادة (٥٤) من النظام نفسه .

٦- المادة (٥٤) من القانون الأساس العراقي سنة ١٩٢٠ والمادة (٣٤) من دستور ١٩٠٨ والمادة (١) من دستور ١٩٦٣ والمادة (٥٥) من دستور ١٩٧٠ والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

٧- المادة (٩٤/ثانية) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق الذي نص على (يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها خالية من التعليق والجدل والمساس بالشؤون الخاصة بالأشخاص).

٨- المادة (٥٧/ثانيا) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٥ والمادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

٩- المادة (٥١) من النظام نفسه .

١٠- المادة (٥١) من النظام نفسه .

١١- المادة (٥٣) من النظام نفسه .

١٢- المادة (٦١/سابعاً - ب) من دستور ٢٠٠٠ وكذلك المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي

١٣- المادة (٦١) سابعة - ج) من دستور ٢٠٠٠ ، أما عن آلية الاستجواب فيمكن الرجوع إلى المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

١٤- المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ؛ المادة (٦١) سابعاً - ج) من دستور ٢٠٠٠؛ المادة (٥٧) من قانون المجلس الوطني السابق ذو الرقم (٢٩) لسنة ١٩٩٥؛ المادة (٥٤) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

١٥- المادة (٦١/سابعة - ج) من دستور ٢٠٠٠؛ المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

١٦- المادة (٩٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادة (٥٨) من النظام الداخلي

المجلس النواب العراقي الحالي .

١٧-المادة (٦١/ثانيا-ها) من دستور ٢٠٠٥

١٨-المادة (٥١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادتان (٨٣٨٢)
من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي

١٩-لمادة (٥٥) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادة (٨٤) من النظام
الداخلي لمجلس النواب الحالي

٢٠-المادة (٨٧/ثالثا من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي / الفصل الثالث عشر ، اختصاص اللجان
الدائمة

٢١-المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

٢٢-المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي . (٦) المادة
(٦١/ ثامن - أ) من دستور ٢٠٠٠.

٢٣-المادة (٦١/ ثامنا ب-١) من دستور ٢٠٠٠ .

٢٤ المادة (٦١/ ثامنا ب-٢) من الدستور نفسه .

٢٥-المادة (٦١/ ثامنا/ب -٣) من الدستور نفسه.

القوانين

١-قانون أصول المحاسبات العامة العراقي – رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل –
منشورات وزارة المالية

٢-القانون المالي الاساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٢) لعام
١٩٦٧ وتعديلاته وأنظمة الهيئات العامة ذات الطابع الاداري ، منشورات وزارة
المالية – ١