مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: شفافية الموازنة العامة في القانون العراقي
اسم الكاتب: أ.م.د. أحمد فارس عبد العزاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/863
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 13:39 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

(شفافية الموازنة العامة في القانون العراقي)

"Transparency of the General Budget in Iraqi Law"

ا.م.د. احمد فارس عبد العزاوي

جامعة تكريت /كلية الحقوق

Assistant Professor Dr. Ahmed Faris Abdel-Azzawi

Tikrit University College of Law

Ahmedfares@tu.edu.iq

07705146635

الملخص

ان قانون الموازنة العامة هو من اهم القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية سنوياً ، وتأتي هذه الاهمية من توقف مؤسسات الدولة ومشاريعها الخدمية عن الحياة الا اذا اقر هذا القانون ، لان تمويل هذه المشاريع مرتبط بقانون الموازنة العامة ، ومن هذه الاهمية نستنتج ان الموازنة العامة فلسفة الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية ، ونظراً لهذه الاهمية ينبغي ان تكون هناك دقة في مراحل تكوين هذا القانون وان تخضع هذه المراحل لمبدأ شفافية الموازنة وان يطلع الجمهور على اموال الدولة كيف يتم انفاقها وما هي الفوائد المتحققة من عملية الانفاق وكذلك الايرادات التي يتم تحصيلها لتغطية الانفاق العام ، وان تضع السلطات المختصة بوضع قانون الموازنة العامة مبدأ شفافيتها في جميع مراحلها ابتداءً باعداد قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية مروراً باعتمادها واقرارها من السلطة التشريعية ومصادقتها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية ،

وكذلك ينبغي ان تتوافر شفافية الموازنة العامة في اهم مرحلتين من مراحل الموازنة العامة ، مرحلة تنفيذها والرقابة على تنفيذ احكامها .

الكلمات المفتاحية : شفافية، الموازنة العامة، القانون العراقي

Abstract

That the general budget law is one of the most important laws issued by the legislature annually, and this importance comes from the suspension of state institutions and service projects from life unless this law is adopted, because the financing of these projects is linked to the general budget law, and it is important to conclude that the public budget is the philosophy of the state economic, social, political and financial, and in view of this importance there should be accuracy in the stages of the formation of this law and that these stages be subject to the principle of transparency and the public to be informed of the finances of the public. The state how it is spent and what are the benefits of the expenditure process as well as the revenues collected to cover public spending, and that the competent authorities put the principle of transparency in all stages of the budget, starting with the preparation of the general budget law by the executive branch through its adoption and approval by

the legislature and its approval by the President of the Republic and its publication in the official gazette, as well as should be available the transparency of the budget in the most important stages of the general budget, the stage of its implementation and control over the implementation of its provisions

. Key words: transparency, the general budget, Iraqi law

المقدمة

ان الموازنة العامة للدولة اصبحت تحتل اهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية ، لما لها من دور تتعاظم اهميته يومياً ، كما انها تمثل اداة من ادوات السياسة المالية التي تتحدد بموجبها موارد الدولة واستعمالاتها ، والتي تؤثر تأثيراً مباشراً على جوانب الحياة الاقتصادية من خلال ما تحققه من توازن او فائض او عجز ، إذاً الموازنة العامة فلسفة تحقق بموجبها الدولة جملةً من الاهداف يقع الهدف المالي في مقدمتها الى جانب الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ونظراً للاهمية الكبيرة للموازنة العامة والدور الاساس الذي تقوم به فيما يتعلق بالنظام المالي للدولة ؛ فقد اهتمت مختلف الدول الغنية والفقيرة على حد سواء بعملية صنع الموازنة العامة ومدى تمتعها بالشفافية والرقابة على تنفيذ بنود الموازنة العامة ، وان الهدف من اعتماد الشفافية هو رفع كفاءة وفاعلية وعدالة الانفاق العام وتحصيل الايرادات العامة ، وان اغفال الشفافية يعرض العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع الى الانهيار .

ونظراً للمشاكل المالية التي اصابت العراق في الفترة الاخيرة والمبالغ المالية الضخمة التي تضمنتها قوانين الموازنة العامة في العقد الاخير ، وعدم معرفة الجمهور بانفاق هذه المبالغ النقدية والمشاريع التي صرفت عليها ، أذ تقدر المبالغ النقدية التي تضمنتها قوانين الموازنة العامة من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٩ بأكثر من تريليون دولار امريكي ، ولكن التساؤل الذي يثار هنا ، هل ان المبالغ التي انفقت بهذا الحد ام اقل من ذلك ، وهل تم استيفاء ايرادات بهذا الحجم الكبير ، وخصوصاً ان الحساب الختامي لهذه الموازنات الضخمة لم يرى النور في اغلب قوانين الموازنة العامة ، لذلك فأن تطبيق مبدأ الشفافية هنا يمكن ان يكشف مصير هذه المبالغ النقدية الطائلة ، وهل صرفت في اماكنها القانونية ام لا .

أولا : أهمية الموضوع .

تأتي أهمية البحث، لما للموازنة العامة للدولة، من تأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد كونها تقتطع جزء من دخل بعضهم لتعيد توزيعه على البعض الاخر تحقيقا للعدالة في توزيع الدخل القومي، فضلا عن ضرورة ان التزام الحكومة بمعايير الشفافية المالية بوصفه تعبير عن المبادئ الديمقراطية ، والالتزام بروح القوانين التي تهدف الى مراقبة تنفيذها والالتزام ببنودها الموثقة ، والكشف عن مصير المبالغ النقدية التي تضمنها قانون الموازنة العامة واطلاع الجمهور عليها .

ثانيا : مشكلة البحث

لا شك ان هناك غموض يكتنف المراحل التي تمر بها الموازنة العامة من اعداد وتنفيذ وعدم الإفصاح عن كثير من الأرقام في بنود الموازنة العامة والحساب الختامي، فضلا عن مدى التزام السلطة التنفيذية بالنصوص القانونية الواردة في

قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، والتي تتعلق بالشفافية في جمع وانفاق الأموال العامة المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة .

ثالثا : منهجية البحث .

تعتمد الدراسة على تحليل النصوص القانونية لقانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، والنصوص القانونية في القوانين العراقية المختلفة المتعلقة بموضوع دراستنا ، لبيان معايير الشفافية ومضمونها ولمعرفة نطاق التزام السلطة التنفيذية بما توفره من بيانات والية نشرها بغية جعلها في متناول الجهات الرقابية.

رابعا : خطة البحث .

بغية الإحاطة بكل ما يتعلق بالموضوع محل الدراسة سنعتمد التقسيم الثنائي وفق الاتي :

المبحث الأول : مفهوم الشفافية

المطلب الأول : تعريف الشافية .

المطلب الثاني : أهمية الشفافية .

المبحث الثاني : اليات تحقيق الشفافية في قانون الإدارة المالية العراقي .

المطلب الأول : الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلتي اعداد الموازنة العامة واقرارها.

المطلب الثاني : الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلتي التنفيذ والرقابة .

I.المبحث الاول

مفهوم الشفافية

تعد شفافية الموازنة العامة عاملا أساسيا في تعزيز فعالية السلطة التنفيذية مع الاخذ بنظر الاعتبار ارتباط المعلومات الخاصة بالموازنة بفهم وتقييم عمل الحكومة العراقية ، واولوياتها وسياستها وبرامجها بحيث لا يمكن الحديث عن الشفافية دون التطرق الى حق الوصول الى المعلومات، ولذلك تعد الشفافية من المباديء التي تقوم عليها الموازنة العامة لأهميتها في الإفصاح والاعراب عن كل ما يتعلق بالموازنة العامة وجعله متاحاً لكل الأطراف ذات العلاقة ، والتي لها الحق في بسط رقابتها على الأداء الحكومي المالي وسنبين مفهوم الشفافية، واهميتها التي دفعت بالمشرع بأن جعلها من مباديء الموازنة العامة ، لذلك سنناقش هذا المبحث في مطلبين نستعرض في الاول تعريف الشفافية ونبين في الثاني اهمية الشفافية .

I.أ.المطلب الاول

تعريف الشفافية

تعرف الشفافية في اللغة تعني الشيء الشفاف الذي لا يحجب ما وراءه فمعنى شف أي رقيق حتى يرى ما خلفه أي تعنى الوضوح وهي عكس التعتيم والسرية [١] .

أما اصطلاحاً فقد تعددت تعريفات الشفافية تبعاً لوجهات النظر المستعملة من اجلها [٢] ، " فمن الناحية السياسية " تعني الشفافية منظومة من الاجراءات التي تمكن الجمهور من ملاحظة تصرفات السياسيين ، ومن الناحية المحاسبية ، تعني تلك

---

(١) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، ط٤ ،(بيروت: المكتبة العصرية ، ١٩٩٨) ، ص١٦٦ .

(٢) د. علي الصاوي ،" ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعرير التنمية الانسانية "، بحث مقدم للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية ، مسقط ، ٢٠٠٩ ، ص٥ .

الكشوف التي نستعمل ونستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة ، ومن الناحية المالية تعني اطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند اليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة .

ونرى ان الشفافية بمفاهيمها الثلاث تنطبق على شفافية الموازنة العامة فالمفهوم السياسي يرتبط ارتباط وثيق بها لان الموازنة العامة من اعداداها الى الرقابة عليها ترتبط بالجانب السياسي وكذلك المفهومين المحاسبي والمالي تندرج ضمن الموضوع المحاسبي والمالي للموازنة العامة .

وتعني الشفافية أن المعلومات المتعلقة بالسياسة المالية العامة للدولة تكون معلومة واضحة ومنظورة ومفهومة من قبل الشعب ، وعلى الحكومة أن تتبني سياسة الابتعاد عن الحكم الشمولي وتوسيع الديمقراطية ولزوم خضوعها للمراقبة والمسائلة من خلال مشاركة كل الأطراف ذوي العلاقة في العملية السياسية وتحميلهم مسؤولة الإخفاق المالي [٣] .

وتعرف شفافية الموازنة العامة بانها تمتد لتشمل قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة متاحة ومفصح عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول اليه في زمن مناسب ، ويقصد بالمعلومات هنا كافة انواع المعلومات المتعلقة بالانشطة والقواعد والخطط والعمليات المالية [٤] .

([٣]) عصام احمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري،(الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٤) ص١٥.

([4]) Alta folscher , Budget transparency , Newfrontiers in transparency and accountability, transparency&accountability , open , society foundation , 2010 , p 12

وعرفت بانها ، توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة المتعلقة بالنشاطات والاجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب ، وضمان الوصول اليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة [٥] .

وعرفها صندوق النقد الدولي (IMF) ، " التزام الصراحة مع الجمهور بشأن انشطة المالية العامة التي تقوم بها الحكومة سواء كانت انشطة سابقة او راهنة او مستقبلية ، وكذلك بشأن هيكل الحكومة ووظائفها اللذين يحددان سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها وتشجع هذه الشفافية اجراء نقاش عام يقوم على معلومات افضل وزيادة مسائلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها " [٦] .

ومن خلال ما تقدم ذكره من تعريفات لشفافية الموازنة العامة نجد انها متشابهة من حيث المضمون وان اختلفت بعض العبارات من حيث الشكل ، اذ ان بعضها قد وسع من مفهوم الشفافية لتشمل المالية العامة للدولة وبضمنها الموازنة العامة ومنها من حدد مفهومها فقط بالموازنة العامة ، ولذلك سنجمع هذه التعريفات في تعريف نضعه لشفافية الموازنة العامة اذ تعني بانها الانفتاح على المواطنين والتزام الصراحة معهم في كل ما يتعلق بنفقات الدولة وايراداتها ، وتوفير كافة المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة وضمان الوصول اليها بسهولة ويسر من خلال شبكة الانترنت بما يكفل مسائلة الحكومة اذا ما خرجت عن الحدود القانونية المرسومة ، وأن الشفافية مبدأ تنموي استثماري واقتصادي مهم يعني ضرورة الإعلان والإعلام عن الأنشطة والبرامج التي تنفذها المنظمة ، وفي ضوء ذلك ينبغي ان تكون تصرفات الحكومة المالية تتصف بالشفافية، بمعنى أن مصادر الدخل

---

(٥) غادة شهير الشمراني ، متطلبات اصلاح وتطوير الموازنة العامة ، (جامعة الملك سعود ، بدون سنة طبع ،) ص ١١ .

(6) IMF (International Monetary Found) , Fiscal Transparency, accountability , The statistics, August,7,2012 ,p5.

واضحة وأوجه الإنفاق واضحة، فميزانية الدولة متاح معرفتها للجميع ومشاريع الدولة وقيمتها الحقيقية متاحة أيضاً حتى يمكن محاسبة المسئولين بعد ذلك عن أي خسائر أو تغيير يحدث فيما هو مخطط له وما تم فعلا ، ولهذا فلا عجب أن نجد مثلاً في بعض الدول الديمقراطية أن يتهم رئيس أو وزير بالرشوة أو الفساد وذلك عن مرأى ومسمع من الناس لأن الرقابة أمانه وضعها الشعب في أعناقهم ومن حق الشعب أن يراقب ممثليه السياسيين ووفق ذلك فأن الشفافية تعد وسيلة لمحاربة الفساد فغياب هذا المبدأ قد يفتح الباب على مصراعيه لعقد صفقات الفساد وفي ظل وجوده يصعب حينها إساءة استخدام السلطة لصالح فئة تعمل في الخفاء[٧].

وشفافية الموازنة تحظى باهتمام كبير في الآونة الأخيرة نتيجة تزايد الوعي والمعرفة بأهمية متابعة التطورات المالية للدول في ظل الأزمات المالية التي تعاني منها العديد من الدول ومنها العراق ، إذ تعدّ الموازنة وثيقة سياسية وقانونية واجتماعية مهمة تضمن بشكل، اساسي المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع، وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية والشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة العامة، من أجل تعزيز أدوات المسائلة الاجتماعية أمام المجتمع ومنظمات المجتمع المدني ، ويمكن القول ايضا بان شفافية الموازنة العامة هي اطلاع الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعمل على زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقاً لاحتياجات الأفراد الفعلية[٨]، ويتعلق مفهوم الشفافية في الموازنة العامة للدولة، في كافة مراحلها والتي تشمل الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراجعة، بحيث يكون هناك وثائق واضحة ومكتوبة ومتاحة بشكل ميسر في كل مرحلة من المراحل فيكون

---

(٧) نادية إسماعيل الحيالي،" الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة،" (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، ٢٠٠٨)، ص٢ .

(٨) غادة الشمراني، متطلبات اصلاح وتطوير الموازية العامة ،(الرياض: جامعة الملك سعود ، معهد الربيع العربي،)، ص١١

مشروع الموازنة واضحاً كما تكون كافة الأسس الإدارية والمؤسسية والاقتصادية التي انبني عليها المشروع واضحة، وبعد الاقرار يكون قانون الموازنة الاتحادية يجب ان يكون متاحاً وسهل القراءة بحيث يتاح في مرحلة التنفيذ تقارير شهرية للمتابعة خلال السنة، ونصف السنة كذلك، وإتاحة تقارير المراقب الحسابي وتقارير اللجان التشريعية المختصة، ولذلك فأن إتاحة المعلومات عن مخصصات الموازنة تمكن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني من تتبع المخصصات المالية لمستحقيها والنفقات اللاحقة، وغالبا ما يتم استخدام معلومات الموازنة من قبل منظمات المجتمع المدني لفضح قضايا التزوير والفساد، وفي ضوء ذلك يمكن اعتبار شفافية الموازنة، اجراءً من بين الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الحكومات لزيادة ثقة المواطنين بان الضرائب المستحقة عليهم يجري إنفاقها بحكمة، بحيث يتم تقليل الفساد وبالتالي يمكن للمواطنين الضغط على الحكومة لاتخاذ القرارات المالية السليمة .

I.ب.المطلب الثاني

اهمية الشفافية

مبدأ شفافية الموازنة العامة يحظى باهتمام كبير نتيجة لتزايد الوعي والمعرفة بضرورة واهمية متابعة التطورات المالية في ظل التقلبات الاقتصادية والأزمات المالية التي تعاني منها العديد من الدول وهذا الاهتمام متأتي من طبيعة الموازنة العامة حيث تعتبر وثيقة سياسية وقانونية واجتماعية تضمن المشاركة الفعالة من قبل كافة فئات المجتمع مما يقتضي المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية والشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة العامة ووثائقها من اجل تعزيز وتكريس وظيفة المسائلة

الاجتماعية[٩] ، امام المجتمع ومنظمات المتجمع المدني في الرقابة على المال العام ومكافحة الفساد المالي .

ان شفافية الموازنة العامة للدولة أصبحت مطلبا دوليا ويرجع ذلك الى كونها احد الدعائم الأساسية في الحكم الرشيد وترصين الاقتصاد الوطني ومكافحة الفساد الاداري والمالي ، وتعدّ شفافية الموازنة العامة الوسيلة الناجعة لتحقيق اهداف الموازنة العامة للدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بما يسهم في تطوير وتنمية المجتمع على كافة الاصعدة ، ان لشفافية الموازنة العامة اهمية من نواحي مختلفة :

الاهمية الاقتصادية للشفافية ، اذ ان شفافية الموازنة العامة ضرورة اقتصادية لما لها من دور في اعداد الموازنة العامة للدولة والتي تعدّ حقاً ترتبه الضرورة الاقتصادية وركن هام من اركان العمل الجدي في رفع كفاءة وفعالية وعدالة الانفاق العام وتحصيل الايرادات العامة ، وايضاً تسهم الشفافية في تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الانفاق العام ، أي ان الدولة عندما تقوم بالانفاق العام فهي ليست مطلقة الصلاحية في اجراء هذا الانفاق وانما هناك حدود وضوابط حاكمة لسلوك الدولة في ميدان الانفاق العام .

اما عن الاهمية السياسية والقانونية لشفافية الموازنة العامة ، وبما ان هناك علاقة قويه بين المحاسبة والشفافية لذلك فهي تسهم في تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات المالية وذلك بعدّها من العوامل الضرورية التي تمكن المجتمع، من مراقبة اعمال الحكومة القانونية ومسائلتها، ويلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف

---

(٩) تعتبر المسائلة الاجتماعية احدى صور الرقابة الناتجة عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني التي تهدف الى مساءلة الحكومة واستجابة الأخيرة بشكل فعلي لمساندة هذا النوع من الرقابة فتعطي المسائلة الاجتماعية او الشعبية الفرصة الفاعلة في مكافحة الفساد المالي سواء كان عن قصد او جاء نتيجة أخطاء غير قصدية قد تقع بها الحكومة نتيجة ضغط العمل التنفيذي، الامر الذي يضمن للمواطنين النتائج الإيجابية لمبدأ الشفافية في مجال الموازنة العامة كونها احدى مؤشرات نجاح السياسة المالية . تنظر : عبير حكمت الكفارنة، "المساءلة الاجتماعية واثرها على شفافية الموازنة العامة،" (رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية ، كلية التجارة ، غزة ، ٢٠١٦)، ص٢٧ .

الموازنة العامة وتوفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة العامة، وضرورة اعلان المعلومات والإفصاح عنها وإتاحتها للمواطنين في وقتها، لذا يتوجب نشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع حلقة المشاركة، والمساءلة واستجابة ومتابعة المواطنين ، ان اعتماد مبدا الشفافية يقودنا الى فوائد مهمة ، بحيث تتيح لجميع افراد المجتمع ومنظماته المدنية الدراية الكاملة بكل ما يجري من اجل مساءلة الحكومة وكيفه استخدام الموارد ، وتعمل على تحسين علاقة الحكومة بالمجتمع فالشفافية والافصاح عن كل التفاصيل عبر تقارير زمنية منظمة يمنح الحكومة ثقة مجتمعه ، كما انها تؤدي دورا هاما بتعريف المجتمع بدوره ، لاسيما عندما يكون هناك عجز في الموازنة ، وتنظيم العمل المالي وتحقيق الفائدة للمستثمرين من افراد وشركات ، كما ان لها اثر كبير في تطوير اليات الحكم الصالح والوصول للأهداف التي تسعى اليها الحكومة [١٠] .

وان غاية ما تحققه الشفافية في الموازنة العامة انها تعزز المسائلة الاجتماعية وهي أسلوب إدارة يقوم باشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الاعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية في محاسبة الحكومة عن قراراتها وافعالها سيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة وادارتها ولذلك فأن وجودها يدفع الحكومة لبذل الجهد والعمل بمزيد من القدرة والكفاءة من اجل القيام بمهامها بشكل يؤدي الى إرضاء مواطنيها والابتعاد عن اعتراضهم ونقمتهم عنها، فالعلاقة بين المحاسبة والشفافية طردية ، بحيث لو ارادات الحكومة ان تتبع سياسة تقشفية للتقليل من المصروفات العامة كتقليص الدعم واتخاذ إجراءات تمس المواطنين في حاجاتهم العامة، فأن رد فعل الجمهور وتقبلهم لهذا المنهج المالي يتوقف على مدى توافر

(١٠) د. نزيه عبد المقصود ، شفافية الموازنة العامة ، (طنطا: جامعة الازهر، كلية القانون والشريعة، ٢٠١٥) ص٧٦١ .

شفافية الموازنة العامة، فأن كانت قد راعت هذا المبدأ فان الجمهور سيتقبل ابعاد هذه السياسة، والعكس صحيح[١١] .

وقد يكون للشفافية دور في تكريس الرقابة البرلمانية وغيرها على الموازنة العامة ، اذ لا شك ان السلطة التشريعية تعد من اهم سلطات الدولة بوصفها ممثلة لإرادة الشعب ولذلك فأن لها ان تحاسب الحكومة على جميع تصرفاتها ومراقبة كافة اعمالها خلال تنفيذ الموازنة، فضلا عن كل ما تقدم فأن الشفافية تسهم في القضاء على الفساد المالي[١٢] ، ولضمان ان تكون الموازنة العامة شفافة يجب ان تكون هناك هناك مكاشفة مع المجتمع والمنظمات ذات العلاقة بحيث يكون هناك أمور لابد من توضيحها لكونها مهمة لأجل تعزيز مصداقية الحكومة، كالتصريح المسبق، الوحدة، الشمولية، الدورية، النوعية، العلنية، الوسائل والغايات، الشرعية، فضلا عن ذلك فان الشفافية في الموازنة العامة تحقق الانضباط المالي والسيطرة على الانفاق العام، اذ ان النفقات العامة تستهدف تحقيق المنافع العامة واشباع حاجات الافراد في مختلف المجالات وهذا يقتضي توزيع حجم الانفاق الكلي على الأوجه المتعددة طبقا لمدى حاجة الافراد او مدى تحقيق المنافع العامة التي تترتب على الانفاق في أي وجه من الأوجه المتعددة ولا شك ان الدولة عند قيامها بالإنفاق العام ليست مطلقة الحق في اجراء هذا الانفاق دون ضوابط او حدود وقيود، بل لا بد من وجود قواعد منظمه وضوابط حاكمه لسلوك الدولة وهي بصدد اجراء نفقاتها العامة[١٣] .

يبدو مما تقدم ان ابسط المظاهر لأهمية الشفافية، انها تعمل على إزالة الغموض عن الموازنة العامة، لأن العمل المظلم أو المعتم يضعف روح الانتماء لدى العاملين ،

(١١) د. احمد فتحي أبو كريم ، الشفافية والقيادة في الإدارة ،(القاهرة: دار حامد، ٢٠٠٩)، ص٦٥.
(١٢) د سرمد كوكب الجميل ، الموازنة العامة للدولة ،(الموصل: دار ابن الاثير، ٢٠٠٨) ،ص٢٠٨.
(١٣) د. عبد الحكيم، مصطفى الشرقاوي، مبادئ علم المالية العامة، في ضوء القانون البحريني، (القاهرة :دار النهضة، ١٩٨٣)، ص٨٤ .

فالمصارحة والمكاشفة وإيضاح المعلومات تزيد من ولاء المواطن للحكومة، إذ أن ذلك يجعله يشعر بأنه جزء مهم من الإدارة كونه على معرفة بما يجري ويحصل فيها

II.المبحث الثاني

اليات تحقيق الشفافية في الموازنة العامة وفق قانون الإدارة المالية العراقي[١٤]

تمر الموازنة العامة من حيث مراحلها التكوينية بجملة من الخطوات المتعاقبة ويطلق عليها بمراحل الموازنة العامة او دورة الموازنة العامة ، وهذه المراحل هي

([١٤]) تجدر الإشارة ان قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٤) لسنة ٢٠٠٤ لم يفرد مبحثا مستقلا لمبدأ الشفافية كما فعل القانون النافذ انما تناول ذلك في القسم (١) وذكر بأن تكون مبادئ الشفافية والشمولية والانسجام ذات أهمية جوهرية عند تهيئة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق، ويستلزم ذلك ان تنشر معلومات الموازنة وفق المعايير المقبولة دوليا وتقدم بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة . ومن المعايير الدولية المقرة من قبل صندوق النقد الدولي بوصفه المؤسسة المالية الاقتصادية الأولى التي اهتمت بموضوع شفافية الموازنة العامة، وذلك عن طريق اصدار ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة لسنة ١٩٩٨ وقد تضمن مجموعة من المبادئ والممارسات التي تساعد على ضمان تقديم الحكومات صورة واضحة على هيكليتها ومواردها المالية ومن ثم فأن تطبيق هذه المعايير يتيح ضمانات للجمهور تكفل اجراء تقييم موثوق لسلامة سياسة المالية العامة وتمثلت المبادئ التي تضمنها دليل شفافية المالية العامة لسنة ٢٠٠٧ ما يلي :

أولا : وضوح الأدوار والمسؤوليات . ويتم ذلك وفق الاتي :

١. يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي ان تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنه للجمهور .
٢. يجب وضع اطار قانوني وتنظيمي واداري واضح لإدارة المالية العامة .

ثانيا : علانية عمليات الموازنة العامة . ويتم ذلك وفق الاتي :

١. ان تتقيد عملية اعداد الموازنة العامة بجدول زمني ثابت وان تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة .
٢. توفير إجراءات واضحه لتنفيذ الموازنة العامة ومتابعتها والابلاغ بنتائجها .

ثالثا : اتاحة المعلومات للاطلاع العام . ويتم ذك وفق الاتي :

١. تزويد الجمهور بمعلومات شامله عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة وعن اهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة .
٢. توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة .
٣. التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب .

رابعا : ضمانات الموضوعية . ويتم ذلك وفق الاتي :

١. يجب ان تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها .
٢. اخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وان تتوفر لها الضمانات الوقائية .
٣. اخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي بمعنى ان يتم تدقيق وتمحيص السياسات المالية بوساطة هيئة مستقله عن السلطة التنفيذية وقيام خبراء مستقلين لتقييم التنبؤات المالية العامة والتنبؤات الاقتصادية التي تستند اليها، وافتراضاتها الأساسية .

مرحلة اعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية واجهزتها المتخصصة ، ومرحلة اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية ، ومرحلة تنفيذ الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية ، ومرحلة الرقابة من قبل جهات متعددة قد تكون اجهزة الرقابة من رحم السلطة التنفيذية ويطلق عليها الرقابة الادارية الداخلية ورقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية ورقابة مستقلة تمارسها اجهزة رقابية مستقلة ، ورقابة قضائية يمارسها القضاء ، وفي كل مرحلة من هذه المراحل ينبغي ان تتوافر مجموعة من الممارسات السليمة والمباديء التي تعزز مبدأ الشفافية الذي بدوره يرصن المسائلة والرقابة والانضباط المالي للمالية العامة للدولة ، ولا شك ان اغلب القوانين تسعى لتعزيز شفافية الموازنة العامة بشتى الوسائل التي من خلالها يتم توفير البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة سواء ما تعلق في مرحلة اعدادها واعتمادها وتنفيذها و الرقابة عليها، وترتيباً على ذلك فان الاساس الدستوري والأصل التشريعي لشفافية الموازنة العامة لأنها تتعلق بالأموال العامة يجد أساسه في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ إذ نص على انه (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن) [١٥] ، وذلك لتتمكن الأطراف ذات الصلة ومن بينها المواطن من مراقبة المال العام وحمايته عن طريق اتاحة البيانات المتعلقة في مراحل تكوين الموازنة من قبل السلطات المختصة ، لذلك سنناقش في هذا المبحث موقف المشرع العراقي في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل[١٦] ، من اعتماد الشفافية في جميع المراحل التكوينية للموازنة العامة ولضرورات الجانب الشكلي للبحث العلمي سنناقش الشفافية في مرحلتي الاعداد والاعتماد في المطلب الأول والشفافية في مرحلتي التنفيذ والرقابة في المطلب الثاني وعلى النحو الآتي :

([١٥]) المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، منشور بالوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

([١٦]) منشور بالوقائع العراقية ، العدد (٤٥٥٠) في ٢٠١٩/٨/٥ .

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

II.أ.المطلب الأول

الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلتي الاعداد والاعتماد

ان شفافية الموازنة العامة لها اهمية كبيرة في جميع مراحل الموازنة العامة ، وسنناقش هذا المطلب في نقطتين نكرس الاولى لبيان الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلة الاعداد ونبين في الثانية الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلة الاعتماد.

II.أ.١.الفرع الاول

الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلة الاعداد

ان اعداد الموازنة العامة المرحلة الاولى من مراحل دورة الموازنة إذ يمر مشروع قانون الموازنة العامة بعدد من المراحل قبل يتخذ صيغته النهائية التي يعرض فيها على السلطة التشريعية لغرض التصويت عليه واعتماده ، ويتم اعداد الموازنة العامة بقيام السلطة التنفيذية بوضع التقديرات الدقيقة للنفقات العامة وما يلزمها من ايرادات عامة لتغطيتها ، ملتزمة بذلك بالمباديء العامة اللازمة لاعداد الموازنة العامة والتي تتمثل بسنوية الموازنة العامة ووحدتها وعمومية الموازنة العامة وتوازنها ، واذا كانت السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن اعداد الموازنة فأن شفافية الموازنة في هذه المرحلة تثير العديد من الجوانب الفنية والاجرائية والتشريعية التي ينبغي على السلطة التنفيذية الالتزام بها ، ومن هذه الجوانب ضرورة توافر جدول زمني ثابت تتقيد به عملية اعداد الموازنة العامة ، واتاحة الوقت الكافي للسلطة التشريعية للنظر في مشروع قانون الموازنة العامة ، وهذا ما ذهب اليه المشرع العراقي في قانون

الادارة المالية الاتحادية في المادة (١١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل [١٧] .

كذلك ينبغي ان تكون الموازنة العامة واقعية وان يكون اعدادها وعرضها ضمن اطار شامل متوسط الاجل لسياسات الاقتصاد الكلي وكذلك الحرص على توخي الوضوح في تحديد وتفسير الاهداف المالية وحماية الاموال العامة ، ولتتمكن الأطراف ذات الصلة من مراقبة المال العام وحمايته عن طريق اتاحة البيانات المتعلقة في مرحلة اعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية والتي يفترض في الإجراءات المتبعة من قبلها ان تتصف بالثقة والوضوح وسهولة فهمها وممارسة إجراءات اعدادها في التوقيتات التي ينص عليها قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ إذ نص على انه " تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداءً من شهر اذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفيا وقطاعيا فضلا عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (٣) ثلاث سنوات او اكثر ويقدمه الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها ويتضمن التقرير ما يأتي :

أ. تنبؤات اقتصادية كلية لمدة (٣) سنوات تالية او اكثر وفرضياتها ، بما في ذلك اسعار النفط وكميات انتاجه .

ب. تنبؤات في شأن الايرادات والنفقات لمدة (٣) سنوات تالية او اكثر في قطاع الحكومة الذي تمول نفقاته الجارية والاستثمارية مركزيا.

([١٧])اذ نص على انه (يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية واقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة).

جـ . التوقعات المالية لمدة (٣) سنوات تالية او اكثر للشركة العامة .

د . تحليل قطاع التجارة الخارجية .

هـ . العجز المستهدف ان وجد في الموازنة الاتحادية والمؤشرات المالية الاخرى لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر .

و . سقوف اجمالي النفقات في الموازنة الاتحادية لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر .

ز . سقوف النفقات الجارية والاستثمارية لكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر " [١٨] .

ومن هذا النص يتبين لنا ان المشرع العراقي قد اعتمد مبدأ الشفافية في اعداد الموازنة عندما الزم السلطة التنفيذية باتباع اجراءات واضحة وصريحة في ما يتعلق بالمدد التي تتلتزم السلطة التنفيذية ممثلة بالجهات ذات العلاقة بالموازنة العامة بوضع التوقعات بشأن الوضع الاقتصادي في البلد لمدة ثلاث سنوات مستقبلية متتالية ، وفسح المجال امام جميع الأطراف المعنية لمعرفة مضمون الموازنة العامة ومناقشتها والتعبير عن رأيهم بخصوص القرارات المتعلقة بالأداء الحكومي كتخصيص الأموال العامة في الموازنة العامة واستخدامها والاطلاع التام على التنبؤات المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتوقعات المالية والدين ان توفر في الموازنة العامة والأثار المالية الأخرى .

ومن مباديء الشفافية في الموازنة العامة ينبغي ان تكون هناك تحديد بمدة معلومة لقانون الموازنة العامة عند اعدادها لسنة مالية مستقبلية وهذا ما اكد عليه المشرع العراقي في قانون الادارة المالية اذ حدد بداية السنة المالية (١/ ١) في

[١٨] المادة (٣ / أولا) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

بداية السنة الميلادية وتنتهي (٣١ / ١٢) نهاية السنة الميلادية فضلا عن ذلك فقد تناولت الأسس التي تعد في ضوئها الموازنة العامة والمبادئ التوجيهية التي تمثل اهداف السياسة المالية وملامح خطة التنمية الوطنية والمؤشرات الحقيقية للاقتصاد الوطني العراقي والإجراءات المفترضة والجدول الزمني لإعداد موازنات الحدود العليا للنفقات الجارية والاستثمارية[١٩] ، لا شك ان كل ذلك سيسهم بشكل او بأخر في تعزيز اليات ضمان شفافية إجراءات اعداد الموازنة العامة وحماية الأموال العامة من سوء التقديرات والخطأ الفادح في التخمينات ذلك ان مرحلة التخطيط والاعداد تعد من اهم مراحل التي تمر بها الموازنة العامة لأنها الأساس الذي يبنى عليه المراحل الأخرى من مراحل الموازنة العامة ذلك ان الوثائق التي يتم اعدادها خلال مرحلة التخطيط تعد من اهم الوثائق كونها تعبر عن رؤية الحكومة وتوجهاتها المستقبلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة وعلى أساسها تبنى الموازنة العامة ، كما ان نجاح الموازنة مرهون على مدى دقة وسلامة إجراءات وبيانات وتقديرات وتخمينات التي تتضمنها مرحلة الاعداد ولذلك فقد الزم قانون الإدارة المالية بنشر كل ما يتعلق بذلك على البوابات الالكترونية تحقيقا لمبدأ مهم من مبادئ الموازنة العامة[٢٠].

وهذا ما أكد عليه المشرع العراقي في قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ إذ نص على انه " تلتزم وحدات الانفاق كافة بالمبادئ والمعايير الأساسية لشفافية الموازنة العامة والافصاح عن اليات جمع وانفاق الأموال العامة وقيامها بتوفير ما يكفي من بيانات ومعلومات ووثائق وتقارير عن نشاطاتها المالية والإدارية السابقة

---

(١٩) تنظر : المادة (٤ / أولا ، ثانيا) من قانون الإدارة المالية العراقي المعدل .
(٢٠) تنص المادة (١٥ / أولا) من قانون الإدارة المالية النافذ على (الالتزام بمبادئ الموازنة شفافية الموازنة، شمولية الموازنة، وحدة الموازنة، سنوية الموازنة) .

والحالية والمستقبلية بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب ونشرها على مواقعها الإلكترونية"[٢١] .

وكذلك الزم المشرع العراقي في قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ وحدات الانفاق كافة بنشر المعلومات والمواضيع المتعلقة باعداد الموازنة على الموقع الإلكتروني لوزارة الماليةِ وغيرها من المواقع الحكومية ، كالتقرير الذي تم اقراره من قبل مجلس الوزراء بموجب احكام المادة (٣) من هذا القانون ، وايضاً البيانات المالية والموازنة المقترحة التي اقرت من مجلس الوزراء [٢٢] .

II.أ.٢ .الفرع الثاني

الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلة الاعتماد

اما بالنسبة لمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلة الاعتماد ، اذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة باعداد الموازنة العامة بعدّها تعبر عن الخطة التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة ، فان اعتماد الموازنة العامة تنفرد به السلطة التشريعية بعدّها صاحبة الاختصاص الاصيل التي تتولى مراجعة جميع اعمال الحكومة ، وتلعب السلطة التشريعية الدور الاساسي في مرحلة اقرار الموازنة ، لانها تمثل الشعب وتنوب عنه في تحديد اهدافه الاقتصادية والاجتماعية، ولكون الشعب هو الذي يتحمل الاعباء المالية اللازمة لتمويل الموازنة ، وان اشتراط موافقته عليها يمكنه من مراقبة سياسة الحكومة ، ومن ثم فان قيام السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة من شأنه ان يعزز خدمة الرقابة المالية للشعب كمصدر للسلطات

([٢١]) المادة (٥٠/ أولا) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .
([٢٢]) تنظر المادة (٥٠ / ثانياً / أ ، ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

وبعد اكتمال الإجراءات المتعلقة بإعداد الموازنة العامة وتخطيطها وتحضيرها يتم احالتها بصورة مشروع قانون الى مجلس النواب[٢٣] ، ابتغاء استيفاء الإجراءات الدستورية الواجبة لصدور تشريع به [٢٤] ، وقبل قراءته ومناقشته والتصويت عليه من قبل مجلس النواب فأن اللجنة المالية [٢٥] ، تتولى دراسة مشروع الموازنة العامة من كافة جوانبه الاقتصادية ومدى ارتباطه بالسياسة المالية للدولة للسنة القادمة، ومن مظاهر الشفافية في مجال إقرار الموازنة العامة فأن للجنه المذكورة ان تدعو أي عضو من أعضاء المجلس للاستئناس برأيه في الموضوع محل الدراسة والتحليل والتمحيص ، وايضاً ما يعزز مبدأ شفافية الموازنة العامة توافر لجنة فنية متخصصة لدراسة مشروع قانون الموازنة العامة لذلك اجاز القانون للبرلمان دعوة أي موظف حكومي بعلم مرجعه او أي خبير او مختص من غير أعضاء المجلس للاستئناس

---

(٢٣) ان السند التشريعي لاختصاص مجلس النواب العراقي بتشريع قانون الموازنة العامة يتمثل بالنصوص القانونية الاتية :

١. المادة (٦١) من الدستور العراقي والتي تنص على : يختص مجلس النواب بما يأتي : أولا – تشريع القوانين الاتحادية
٢. المادة (٦٢) من الدستور العراقي والتي تنص على : أولا – يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره . ثانيا – لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات .
٣. المادة (١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والتي تنص على : يمارس مجلس النواب وفقا للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الاتية : ثالثا – دراسة ومناقشة مشروعات القوانين الاتحادية المقترحة من رئاسة الجمهورية او مجلس الوزراء والبت فيها بما في ذلك مشروعي قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضا بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات .
٤. المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ ، منشور بالوقائع العراقية ، العدد ٤٠٣٢ ، التاريخ ٢٠٠٧/٢/٥ ، والتي تنص على : يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الاتية : - ثالثا – النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء بما في ذلك مشروعي قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضا بأجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضا عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقا للمادة (٦٢) من الدستور .

(٢٤) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج١، مطبعة الآداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢، ص٢٥٣ .

(٢٥) تنظر : المادة (٩٣ / أولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

برايهم[٢٦]، فضلا عن ذلك فأن للجنه المعنية الاستعانة بالخبراء عند الحاجة اليهم وتحدد اجورهم بعد الاتفاق مع هيئة الرئاسة، كما أجاز لها النظام الداخلي دعوة وزير المالية او من هو بدرجته، او ذوي الدرجات الخاصة للاستيضاح منهم حول بعض الأمور المتعلقة بمشروع الموازنة العامة، وذلك بموافقة اغلبية أعضائها مع اعلام رئيسي مجلس النواب ومجلس الوزراء بذلك[٢٧]، كما يجوز للجنه ان تطلب من دوائر الدولة وكذلك منظمات المجتمع المدني بوصفها الممثل غير الرسمي للراي العام تزويدها بالوثائق والمعلومات التي تحتاج اليها وهي في طور دراسة وتدقيق مشروع الموازنة العامة[٢٨] .

وبما ان اللجنة المالية تقدم توصياتها بعد دراستها مشروع قانون الموازنة لرئاسة مجلس النواب[٢٩]، لذلك فـأن لها ان تجري تعديلا لأي ماده في متن مشروع القانون سواء كان متعلق بتخمينات الإيرادات او متعلق بتقديرات النفقات ولكن التعديل منوط بموافقة مجلس الوزراء[٣٠]، ويلازم مبدأ الشفافية إقرار الموازنة العامة عند مباشرة مجلس النواب اختصاصه التشريعي وذلك عن طريق المناقشة العلنية [٣١] ، لمشروع قانون الموازنة العامة وذلك ضمن مجموعة من الإجراءات التشريعية التي نص عليها الفصل السادس عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب[٣٢] والتي تنتهي

---

(٢٦) تنظر : المادة (٧٦ / أولا، ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
(٢٧) تنظر : المادة (٧٧ / او لا، ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
(٢٨) تنظر : المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
(٢٩) تنظر : المادة (١١٢ / ثانيا، ثالثا) والمادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
(٣٠) تنظر : المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
(٣١) تجدر الإشارة هنا ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ التزم بمبدأ الشفافية والاعلان فيما يتعلق بإجراءات تشريع القوانين حيث جعل الأصل في جلسات مجلس النواب لمناقشة مشروعات ومقترحات القوانين ان تكون علنيه الا اذا رأى المجلس ان تكون سريه وذلك لضرورة تقتضي ذلك وهذا بدلالة نص المادة (٥٣ / أولا) من الدستور العراقي والتي تنص على (تكون جلسات مجلس النواب علنيه الا اذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك) ، الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب لم يلتزم بهذا التوجه التشريعي الدستوري حيث جعلت المادة (١١٤) من النظام جلسات اللجان غير علنيه بما في ذلك اللجنة المالية ومنعت حضور وسائل الاعلام اجتماعات اللجنة المالية الا بأذن من رئيسها وهذا امر يتعارض مع مبدأ الإفصاح والشفافية فضلا عن كونه يتعارض مع الدستور ومع مبدأ تدرج القواعد القانونية .
(٣٢) تناولت هذه الإجراءات التشريعية المواد (١٢٨ – ١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

بالتصويت على مشروع قانون الموازنة وارساله الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه ثم يصدر بواسطة نشره بجريدة الوقائع العراقية فضلا عن نشره في المواقع الإلكترونية كموقع مجلس النواب وموقع وزارة المالية .

وقد ذهب المشرع العراقي في قانون الادارة المالية الاتحادية على الزام وحدات الانفاق كافة بنشر المواضيع على المواقع الالكترونية ، الموازنة التي اقرت من مجلس النواب [٣٣].

II.ب.المطلب الثاني

الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلتي التنفيذ والرقابة

ان شفافية الموازنة العامة لها اهمية كبيرة في تنفيذ الموازنة العامة لان هذه المرحلة يتم بموجبها تطبيق احكام قانون الموازنة العامة النظرية على ارض الواقع، وكذلك بعد التنفيذ يبرز دور الرقابة القائمة على اساس التأكد من تطبيق النصوص القانونية في القانون بصورة صحيحة وسليمة ، وسنناقش هذا المطلب في نقطتين نكرس الاولى لبيان الالتزام بمبدأ شفافية الموازنة العامة في مرحلة التنفيذ ونبين في الثانية الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلة الرقابة .

II.ب.١ .الفرع الاول

الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلة التنفيذ

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة تلك العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الايرادات ، وانفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات ، فبعد اقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية تصبح نهائية بعد مصادقتها من رئيس الجمهورية

[٣٣]تنظر المادة (٥٠ / ثانياً / أ ، ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

ونشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) ، وبعدها تدخل حيز التنفيذ إذ تقوم الحكومة بانفاق المبالغ المدرجة فيها وتحصيل المبالغ الواردة في ايراداتها ، وتعد هذه المرحلة من ادق مراحل الموازنة واكثرها اهمية ، لذلك وتأكيداً على مبدأ الشفافية لا بد من وجود جهاز اداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبيها ، تحصيل الايرادات وصرف النفقات ،ولا تثير عمليات التنفيذ أي اشكالية طالما كان تقدير النفقات والايرادات دقيقاً ومطابقاً للواقع ، اما اذا تبين خلال التنفيذ ان تقدير النفقات والايرادات كان بعيداً عن الواقع ، فأنه يلزم في هذه الحالة مواجهة المشاكل التي تنجمعن ارتباك العمل الحكومي نتيجة لذلك ، وان تطبيق الموازنة العامة كما تمت الموافقة عليها بالضبط يعدّ امراً نادر الحدوث،إذ يحدث بعض التباين بين المصاريف المخططة وتلك الحقيقية التي تمت بالفعل ، وقد يرجع التباين لاسباب عديدة ومن ضمنها الظروف الاقتصادية المتغيرة ، الفساد الاداري والمالي، ضعف الادارة المالية وغيرها من الاسباب .

تبرز أهمية الالتزام بمبدأ الشفافية في الموازنة العامة للدولة من كونها تعبر عن الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبواسطتها يبرز دور الدولة في التأثير على تلك الانشطة، فأن هذه الوثيقة لم تعد مجرد جداول، تتضمن ارقام صماء بل ارقام ناطقة في تحقيق اهداف معينة خلال مدة محددة ، وبما ان وزارة المالية مسؤولة عن تنظيم وتنفيذ الموازنة العامة[٣٤] لذلك فأن الوزارة ملزمة بالإفصاح عن الية اطلاق التخصيصات المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية الى وحدات الانفاق[٣٥] ، كونها هي الجهة الرئيسة المخولة بالتصديق على اطلاق المبالغ النقدية

([٣٤]) تنظر : المادة (٣٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

([٣٥]) تنص المادة (١٤ / أولا / أ) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ على (تنفذ الموازنة العامة الاتحادية من خلال دفعات تمويل وحسب تقدير وزارة المالية من حساب الخزينة العامة الموحد استنادا للتخصيصات المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية ووفق الالية التي تحددها وزارة المالية) .

الخاصة بالنفقات الجارية والرأسمالية لوحدات الانفاق العام[٣٦] ، وتطبيقا لمبدأ الشفافية في تنفيذ الموازنة العامة فأن وزارة المالية تلتزم بإصدار تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة في كل سنة يصدر فيها قانون موازنة[٣٧] ، والتي تتضمن الصلاحيات المالية الواجب الالتزام بها عند تنفيذ الموازنة العامة ويتم تعميمها على جميع وحدات الانفاق الحكومية المكلفة بتنفيذ الموازنة العامة بشقيها النفقات والإيرادات، فضلا عن ذلك فقد الزمت المادة (٥٠/ أولا / هـ) بنشر التقديرات المفصلة للإيرادات النقدية والعينية والنفقات الجارية والاستثمارية لكل وحدة انفاق على الموقع الالكتروني لوزارة المالية او غيره من المواقع الإلكترونية الحكومية.

فضلا عن ذلك فأن تنفيذ قانون الموازنة العامة يتضمن صدور التقارير المالية الشهرية المرسلة من قبل الوحدات الحكومية المنفذة للموازنة العامة كالتقرير

---

(٣٦) تنظر : المادة (١٦ / ثالثا) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ المعدل .

(٣٧) وللتدليل على ذلك فأن قوانين الموازنة التي تصدر سنويا غالبا ما تتضمن مادة قانونية تلزم وزير المالية بإصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة ومن امثلة ذلك ما يأتي :

١. نصت المادة (٦٩) من قانون الموازنة الاتحادية العراقي لسنة ٢٠١٩ على (على وزير المالية التنسيق مع وزير التخطيط الاتحادي اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون حال اقراره دون نشرها بالجريدة الرسمية استثناءً من احكام المادة (٢) من قانون النشر بالجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧) .

٢. نصت المادة (٥٩) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ بأنه (على وزير المالية وبالتنسيق بينه ووزير التخطيط الاتحادي اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون حال إقراره، دون نشرها في الجريدة الرسمية استثناءً من احكام المادة (٢) من قانون النشر بالجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧) . ويلاحظ على النص الوارد في قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ و٢٠١٨ أورد عبارة (دون نشرها بالجريدة الرسمية استثناءً من احكام المادة (٢) من قانون النشر بالجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧) وهذا الاستثناء ينافي مبدأ الشفافية في الموازنة العامة ذلك ان الأسلوب الذي يُمكن الجمهور من الاطلاع على الموازنة العامة يتمثل بالنشر في جريدة الوقائع العراقية وان حجبها يعد نوعا من إضفاء السرية على وثيقه رسميه مهمه لأنها تتعلق بالمال العام، فضلا عن ذلك ان المادة الـ (٢) من قانون النشر اجازت نشر التعليمات في جريدة الوقائع العراقية حيث تنص على :

أولا – ينشر في الوقائع العراقية ما يأتي :

أ- القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة

ب- نصوص المعاهدات أو الاتفاقيات وما يلحق بها ويعتبر متمما لها، مع قوانين تصديقها

ج- الأنظمة

د- المراسيم الجمهورية

ه- التعليمات

و- كل ما نصت القوانين أو قرارات مجلس قيادة الثورة أو الأنظمة، على نشره فيها

الشهري عن إيرادات النفط والغاز خلال (٣) ثلاثة أسابيع قبل نهاية كل شهر ويجب ان يكون اعداد هذا التقرير وفقا للمعايير الدولية والوطنية[٣٨] ، وكذلك " الدليل المحاسبي الحكومي " [٣٩] ، " والتقارير الشهرية عن تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية والبيانات المالية الأولية لكل (٤) أربعة اشهر والمتضمنة المعلومات الدورية المتعلقة بمقدار الإيرادات العامة المتحصلة والنفقات العامة المدفوعة وتحيدها من قبل وزارة المالية على مستوى الدولة وجعلها متاحة لجميع الأطراف ذات الصلة من خلال نشرها في الجريدة الرسمية " [٤٠] .

وبما ان غياب الإفصاح في مرحلة تنفيذ الموازنة يعد من المسائل التي تخل بالتزامات السلطة التنفيذية على المستويين الدستوري[٤١] ، والقانوني[٤٢] ، لذلك فنجد ان المشرع العراقي يحرص كثيرا على الالتزام بمبدأ الشفافية في عموم احكام قانون الإدارة المالية النافذ لغرض تنظيم الإجراءات التي تحكم الإدارة المالية الاتحادية في مجال الاعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق للموازنة العامة ومن ملامح ذلك ان الرئيس

---

(٣٨) تنظر : المواد (٣٧ / خامسا / سادسا ، ٣٨ / أولا / أ ، ٥٠ / أولا / ج) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٣٩) تنظر : المادة (٥٠/ ثانيا / م) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤٠) تنظر : المادة (٣٤ / أولا / أ / ب / ثانيا / أ / ج) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤١) تجدر الإشارة ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينص بشكل صريح على حق المواطن في الحصول على المعلومة وفق الوسائل المتاحة ليتمكن كل فرد من معرفة كل ما يتعلق بالموازنة العامة من إحصاءات وأرقام تمثل الإيرادات والنفقات والتخصيصات المالية لغرض جعلها في متناول الجمهور كتعبير عن الالتزام بمبدأ الشفافية، سيما ان هذا الحق قد نصت عليه بعض الدساتير المعاصرة كالدستور المصري بنسخته الحالية وفي مادته رقم (٦٨) والتي تنص على (ان المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب والافصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن وتلتزم الدولة بتوفيرها واتاحتها للمواطنين بشفافية) .

(٤٢) لا يوجد في العراق قانون ينظم حق الحصول والوصول الى المعلومة، انما يوجد مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر والاجتماع السلمي ولم تكتمل إجراءات تشريعه بعد حيث عبرت عنه المادة (١ / ثانيا) من هذا المشروع بحق المعرفة وبأنه حق المواطن في الحصول على المعلومات التي يبتغيها من الجهات الرسمية وفق القانون وخاصة المعلومات المتعلقة بأعمالها ومضمون أي قرار او سياسة تخص الجمهور .

الأعلى[٤٣] ، اذا منح مكافأة نقدية او عينية او قام بشراء مواد معين لغرض اهدائها فلابد ان تؤيد بالمستندات وتعزز بإيصالات تؤخذ من ذوي العلاقة[٤٤] .

وقد اكد المشرع العراقي على مبدأ شفافية الموازنة العامة في قانون الادارة المالية الاتحادية إذ الزم وحدات الانفاق كافة بالعديد من المباديء التي تأكد مبدأ الشفافية ومنها التقارير الشهرية المفصلة عن حساب ايراد النفط والغاز [٤٥].

II.ب.٢ .الفرع الثاني

الالتزام بمبدأ الشفافية في مرحلة الرقابة

اما عن آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة الرقابة ، إذ تعدّ مرحلة الرقابة على الموازنة العامة المرحلة الاخيرة والمهمة في دورة الموازنة العامة ، وفيها يتم تقييم ما اذا كانت الموارد العامة قد تم استخدامها بفاعلية وطريقة مناسبة ام لا ، وتساعد عملية الرقابة الجمهور في الحصول على معلومات مهمة تمكنهم من المطالبة بانظمة اكثر فاعلية ، وتمكنهم كذلك من المطالبة بمعاقبة المسؤولين عن التصرفات الفاسدة .

ولكي تتحقق الشفافية في مرحلة الرقابة يلزم ان تقوم بهذه المهمة هيئة عليا مستقلة عن السلطة التنفيذية ، ويتعين على هذه الهيئة ان تبلغ تقرير تدقيق الموازنة العامة الى السلطة التشريعية والجمهور ، أي انه يتعين على الهيئة العليا بعد ان تقوم بمراجعة تقرير نهاية السنة وفقاً لممارسات المراجعة المقبولة ان تقوم باصدار هذا

---

(٤٣) الرئيس الأعلى وفق المادة (١ / أولا) من قانون الإدارة المالية قد يكون رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة الاتحادية، رئيس جهاز الادعاء العام، الوزير رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، رئيس الإقليم، رئيس برلمان الإقليم، رئيس حكومة الإقليم، رئيس مجلس المحافظة والمحافظ فيما يتعلق بوحدات الانفاق التابعة لكل منهم

(٤٤) تنظر : المادتين (٤٧ / أولا) و (٤٨ / ثانيا) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤٥) تنظر المادة (٥٠ / ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

التقرير ونشره وتبليغ السلطة التشريعية به ، ويجب على البرلمان ان يفحص هذا التقرير ، ويمكن للجمهور ان يستفيد من المعلومات الواردة بهذا التقرير للوقوف على سلامة تنفيذ الموازنة العامة ، وهذا ما اكد عليه قانون الادارة المالية الاتحادية إذ نص على انه " يقدم وزير المالية البيانات المالية الاتحادية في موعد اقصاه نهاية اذار من السنة اللاحقة الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي في ضوء المتطلبات التي يحددها الديوان لتدقيقها " [٤٦] .

كما ان السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الرقابي في مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، فضلا عن ذلك فأن لها ان تراقب مدى شفافية الأداء الحكومي بخصوص تنفيذ الموازنة العامة، ولمجلس النواب محاسبة السلطة التنفيذية على جميع تصرفاتها ومراقبة كافة اعمالها خلال تنفيذ الموازنة العامة وعن طريق هذه الرقابة فأن مجلس النواب له يتعرف على طريق سير الأداء الحكومي في تنفيذ الموازنة وله ان يظهر الأخطاء والانحرافات التي ارتكبها القائمون بأعمال السلطة التنفيذية ، من خلال الوسائل الرقابية الدستورية[٤٧]، واعمالا للدور الرقابي لمجلس النواب ولغرض ابراز معالم الإفصاح عن التنفيذ الشفاف للموازنة العامة، تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة او الأقاليم او المحافظة غير المنتظمة في إقليم او مجلس المحافظة بأعداد تقرير شهري موحد يتناول الأنشطة التنفيذية للأعمال والخدمات والمهام المكلفة بإنجازها ونسب الإنجاز[٤٨]، ويشترط في التقرير

---

(٤٦) المادة (٣٤ / ثالثاً / أ) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤٧) ان الغر ض من رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية بخصوص الأداء الحكومي في تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى التزام الجهات التنفيذية ببنود قانون الإدارة المالية وقانون الموازنة العامة والتعليمات التي تصدر تنفيذا له، ليتمكن من منعها اذا ضلت وذلك من خلال مجموعه من الأدوات الرقابية : -

١. السؤال البرلماني .
٢. الاستجواب البرلماني .
٣. التحقيق البرلماني .
٤. سحب الثقة .

(٤٨) تجدر الإشارة هنا ان من مظاهر اتساع الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في تنفيذ الموازنة العامة لا يشترط فيها ان تكون التنفيذ منجز ونهائي وذلك تلك الرقابة قد تكون معاصره بحيث تمتد للأعمال التحضيرية

ان يكون بينا وواضحا لا غموض فيه بحيث يعكس واقع الحال الفعلي لتلك الأنشطة والاعمال والخدمات بعيدا عن الغلو والتصورات لغرض الوقوف على حقيقية اعمال الوزرات ودوائر الدولة، والمحافظات ومجالس المحافظات ومراقبة الموازنة والخزينة ومعرفة أوجه الانفاق الفعلية للأموال العامة واغراض الصرف[٤٩]، وقد يلجأ مجلس النواب الى ربط إقرار الموازنة العامة بتقديم الحساب الختامي والموافقة عليه لغرض التأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ قانون الموازنة للسنة الماضية، وفق القانون ولمعرفة المعوقات والأزمات التي واجهت إجراءات التنفيذ وهذا التوجه يعد ضمانه جوهرية من ضمانات مبدأ الشفافية، وتعليل ذلك يكمن في ان لا فائدة ترجى من الشروع بإجراءات تشريع قانون الموازنة العامة السنوية دون التأكد من صحة وسلامة تنفيذ بنود قانون الموازنة العامة للسنة المنصرمة .

فضلا عن ذلك فأن القصور الرقابي المالي لمجلس النواب انما يفرغ مبدأ الشفافية المالية من محتواه ومضمونه، حيث لا قيمة لهذا الدور فيما اذا تمت الموافقة على الحساب الختامي[٥٠] ، لسنوات مالية ماضيه كما هو الحال عند موافقة مجلس النواب العراقي سنة ٢٠١٥ على الحساب الختامي لعامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ ودون توضيح لطبيعة الشروط التي وضعها المجلس على وزارة المالية للتحقق من صحة وسلامة ونزاهة التنفيذ وكيف تمت معالجة التحفظات والمؤاخذات والمعالجات

التي تتخذها الوزارات والجهات الأخرى لغرض تنفيذ الموازنة وما تنوي الحكومة القيام به بل وحتى التصريحات كالوعود التي قد تصدر من قبل وزير معين بأطلاق أموال خارج نطاق الموازنة العامة او اذا كانت تلمح الى اجراء عمل معين قد يتسبب بهدر للمال حيث ان كل ذلك يمثل مساسا بمبدأ الشفافية في تنفيذ الموازنة العامة . ينظر : د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، ١٩٨٣، ص١٠ .

(٤٩) ينظر : القسم الأول، الفقرة (٤) من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .

(٥٠) تنص المادة (٦٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (أولا : يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) كما نصت (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على : يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الاتية : - ثالثا : طلب المعلومات والوثائق من اية جهة رسمية، بشأن موضوع يتعلق بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين او تنفيذ القوانين او تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية .

الواردة في تقارير ديوان الرقابة المالية[٥١] ، وقد تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بواسطة هيئات مستقله كديوان الرقابة المالية[٥٢] إذ تقوم تلك المؤسسة الرقابية تدقيق البيانات المالية الاتحادية التي يقدمها وزير المالية في نهاية الشهر الثالث (اذار) من السنة اللاحقة، كما ويتولى ديوان الرقابة المالية في ضوء المتطلبات التي يضعها تدقيق البيانات المالية والبيان الختامي لوحدات الانفاق الاتحادية وكذلك البيانات المالية والبيان الختامي في إقليم كردستان، وبعد التدقيق يعد تقريرا عن تلك البيانات المالية الاتحادية ليرسله الى وزير المالية بغية احالته الى لجنة الشؤن الاقتصادية لرفعه الى مجلس الوزراء بغية عرضه على مجلس النواب لمناقشته واقراره[٥٣] ، ويتولى ديوان الرقابة المالية فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الاموال العامة في الاغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها، وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية [٥٤] ، ولا يمكن ان تصدر الحسابات الختامية الا اذا دققت من قبل ديوان الرقابة المالية وذلك لغرض الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه ولذلك فأن وحدات الانفاق العام ملزمه بتقديم الحسابات الختامية الى ديوان الرقابة المالية في موعد أقصاه ٣١ / ١ / ٢٠٢٠ لغرض اجراء اعمال الرقابة والتدقيق عليها[٥٥] ، وعلى مجلس النواب بعد قراءة ومناقشة التقرير المقدم من ديوان الرقابة المالية المتعلق بالحسابات الختامية اقراره

---

(٥١) سناء احمد، شفافية الأداء الحكومي في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد (١٠١) المجلد (٢٣)، السنة (٢٠١٧)، ص٦٠٦ .

(٥٢) يعد ديوان الرقابة المالية اقدم واعرق جهة رقابية، إذ أُسِسَ بموجب القانون رقم (١٧) لسنة١٩٢٧ بصفة مؤسسة تتمتع بشخصية معنوية ومستقلة مالياً وإداريا .

(٥٣) تنظر : المادة (٣٤ / ثانيا / أ / ب) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(٥٤) تنظر : المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

(٥٥) ينظر : القسم الأول، الفقرة (٥) من تعليمات قانون الموازنة لسنة ٢٠١٩ .

ونشره في الجريدة الرسمية وعلى المواقع الإلكترونية الرسمية لوزارة المالية ومجلس الوزراء[٥٦] ، وذلك تطبيقا لمبدأ شفافية الموازنة العامة ، فضلا عن ذلك فأن قانون ديوان الرقابة المالية الزم الديوان بنشر التقارير التدقيقية والرقابية المنجزة، ويوفر لوسائل الاعلام ولاية جهة مختصة نسخا من تلك التقارير فيما طلبت ذلك باستثناء التقارير المتعلقة بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها الا بموافقة مجلس النواب[٥٧] .

الخاتمة

بعد ان يسر الله سبحانه وتعالى لي سبيل بحثي الموسوم بـ (شفافية الموازنة العامة في القانون العراقي) ، الخص اهم النتائج والتوصيات التي توصلت اليها وعلى النحو الآتي :

أولا : النتائج :

١. لشفافية الموازنة العامة في العراق اهميتها الاقتصادية والسياسية والقانونية والاجتماعية، فمن الناحية الاقتصادية تساهم الشفافية في تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الانفاق العام ومعالجة الازمات المالية المتعاقبة التي ضربت العراق منذ سنة ٢٠١٤ الى سنة ٢٠٢٠ ، ومن الناحية السياسية والقانونية تسهم شفافية الموازنة العامة في العراق تسهم في تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات المالية ، وذلك بعدّها من العوامل الضرورية التي تمكن المجتمع من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وتوفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة العامة ، وضرورة نشر المعلومات والإفصاح عنها

(٥٦) تنظر : المادة (٣٤ / ثالثاً / ج) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .
(٥٧) تنظر : المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

وإتاحتها للمواطنين في وقتها ، لذا يتوجب نشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع حلقة المشاركة والمساءلة القانونية ، أما من الناحية الاجتماعية تسهم الشفافية في مكافحة الفساد المالي المستشري والذي أثر سلباً على الاقتصاد الوطني العراقي ، وتسهم الشفافية ايضاً في تدعيم العدالة الاجتماعية بين افراد المجتمع من خلال الاستفادة من الخدمات العامة التي تقدم للجمهور من المؤسسات العامة .

٢. قد تؤدي الشفافية الى تكريس الوعي واحترام المال العام وتعميق إحساس المواطنين بضرورة متابعة تنفيذ الموازنة العامة حرصا منهم في الحفاظ على المال العام من الهدر والفساد لذلك فلهم ان يمارسوا دورهم الرقابي من خلال الاطلاع على مختلف الوثائق المالية سيما قانون الموازنة العامة وتعليمات تنفيذها للوقوف على مدى التزام الحكومة ببنود الموازنة العامة .

٣. ان ديوان الرقابة المالية يمارس رقابه فاعلة على مجمل عمليات تنفيذ الموازنة العامة وذلك عن طريق رصد التقارير الشهرية والسنوية والتي ترسل اليه من وزارة المالية ووحدات الانفاق الأخرى وان كانت تلك الرقابة لا تخلو من التأثير السياسي والقصور التشريعي ذلك ان تلك الرقابة والتدقيق لا يمكن ان تتم الا اذا قام مجلس النواب بدوره التشريعي بإقرار قانون الموازنة .

ثانيا : التوصيات .

١. نوصي وزارة المالية ضرورة ان لا تمنع نشر تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية في الجريدة الرسمية بغية الاطلاع عليها ومعرفة مقدار الإيرادات والنفقات وابواب الصرف والإجراءات المتبعة في ذلك حيث ان التعليمات

التي تصدر منها في السنوات الأخيرة تتضمن مادة تقضي بمنع نشرها وفق قانون النشر العراقي النافذ .

٢. ضرورة ان يتسم مشروع قانون الموازنة الاتحادية المعد من قبل السلطة التنفيذية بالوضوح والافصاح عن الإيرادات والنفقات وكيفية توزيع الموارد الحكومية بين المواطنين والديون ومقدار التكلفة الحكومية الذي يعد التزاما تتحمله الأجيال المستقبلية، وإتاحة الفرصة لإجراء مناقشات تشريعية عامة مبنية على اطلاع الأطراف ذوي العلاقة، فضلا عن ذلك ان تتضمن تلك المقترحات عملية تقييم التقدم الفعلي للمشاريع الرأسمالية قيد التنفيذ، في ضوء الأهداف المخططة حتى يتمكن المجلس النيابي من اتخاذ القرارات الملائمة .

٣. نوصي ان تطرح الموازنة العام للجمهور وللرأي العام وبالوسائل المتاحة او ان تنشر بأي وسيلة من وسائل النشر ، كنشرها في الجريدة الرسمية وعلى شبكات التواصل الاجتماعي ، وان تكون موازنة تتمتع بالبساطة، بحيث تلخص السياسات المالية وتوجهات الحكومة للسنة القادمة، وبذلك يستطيع متابعة ومراقبة الأداء الحكومي والاطلاع على عجز الموازنة العامة ومستوى الدين العام والسبب في ذلك ان الموازنات تتضمن ارقام معقدة التي يصعب على المواطنين والقراء العاديين فهمها فمن الضروري اشراك المواطن غير المتخصص في فهم واستيعاب الموازنة العامة من خلال بيان مبسط تتضمن كافة جوانب الموازنة ويمكن ان تتخذ صورة الملاحق الصحفية او البرامج التلفزيونية وتصدر متزامنه مع صدورا لموازنه المقره والمعتمدة.

المصادر

أولا : الكتب .

١. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي . مختار الصحاح . ط٤ .بيروت: المكتبة العصرية . ١٩٩٨.

٢. د. إيهاب زكي سلام. الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. عالم الكتب. ١٩٨٣ .

٣. احمد فتحي أبو كريم. الشفافية والقيادة في الإدارة. القاهرة: دار حامد. القاهرة ٢٠٠٩.

٤. عبد الباقي البكري. المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية. ج١.النجف الاشرف: مطبعة الآداب .١٩٧٢.

٥. د. عبد الحكيم. مصطفى الشرقاوي. مباديء علم المالية العامه، في ضوء القانون البحريني.القاهرة: دار النهضة. ١٩٨٣.

٦. عصام احمد البهجي. الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري.الاسكندرية: دار الفكر الجامعي. ٢٠١٤ .

٧. د. سرمد كوكب الجميل. الموازنة العامة للدولة.الموصل: دار ابن الاثير.٢٠٠٨ .

٨. عبيد حكمت الكفارنة. المسائلة الاجتماعية على شفافية الموازنة .غزة: الجامعة الاسلامية. كلية التجارة سنة ٢٠١٦ .

٩. غادة الشمراني، متطلبات اصلاح وتطوير الموازية العامة . الرياض: جامعة الملك سعود . معهد الربيع العربي.

١٠. د. نزيه عبد المقصود. شفافية الموازنة العامة.طنطا: جامعة الازهر. كلية القانون والشريعة. ٢٠١٥ .

ثانيا : المجلات االعلمية .

١. حسن عبد الكريم سلوم." الموازنة العام بين الاعداد والتنفيذ والرقابة." مجلة الادارة والاقتصاد، العدد (٦٤)، ٢٠٠٧ .

٢. سناء احمد." شفافية الأداء الحكومي في العراق." مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد (١٠١) المجلد (٢٣)، السنة (٢٠١٧) .

ثالثا: الرسائل العلمية

١. نادية إسماعيل الحيالي." الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة." رسالة ماجستير. كلية الحقوق جامعة عدن. ٢٠٠٨ .

رابعا : القوانين .

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

٢. قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ المعدل .

٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

٤. قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٤٣) لسنة ٢٠١٨ .

٥. قانون النشر العراقي رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ .

٦. قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

٧. قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .

٨. قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ .

٩. تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

١٠. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦

خامسا : المصادر الاجنبية :

1-Alta folscher . Budget transparency . Newfrontiers in transparency and accountability. transparency&accountability . .open . society foundation . 2010 .

2-IMF (International Monetary Found) . Fiscal Transparency. accountability . The statistics. August,7,2012 .