تنفيذ الموازنة العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

م. باسل حميد شهاب

جامعة بغداد / كلية العلوم الاسلامية

الخلاصة

تناول قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الآليات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة، وتعد مرحلة تنفيذ الموازنة من أدق مراحل الموازنة العامة وأكثرها أهمية، لذلك لا بد من جهاز إداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبيها: تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، فضلاً عن ضرورة وجود قواعد قانونية تحكم عمل هذا الجهاز الإداري وتحدد مسؤوليته لغرض تنظيم الإجراءات التي تحكم الإدارة المالية للدولة فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، وان ذلك يتطلب حتماً التخطيط المالي السليم والإدارة المالية السليمة وتقييد إدارات الدولة بحجم النفقات العامة في حدود أوجه الإنفاق للتخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة، مما يضمن صيانة الأموال العامة ومراقبة إنفاقها، فضلاً عن وجوب الاستمرار بالإنفاق وعدم التوقف عنه إلا بموجب القانون، وتحسين فاعلية الإنفاق وتعزيز تخصيص موارد الموازنة العامة بشكل يضمن تحقيق التوازن بين حقوق الخزينة العامة وحقوق المواطن. كذلك يتوجب تنفيذ الإيرادات العامة عن طريق القيام بعمليتين: الأولى تتمثل بالجانب الإداري وهي التثبت من نشوء الحق بإيراد معين لمصلحة الدولة وتحديد مقداره، والثانية تتمثل بالجانب المحاسبي وهي جباية وتحصيل المبلغ المتحقق. لتكتمل بذلك عملية الإدارة المالية للدولة وفقاً للمحددات المذكورة أعلاه.

Summary

The Iraqi Federal Financial Administration Law No. (6) Of 2019 amending the mechanisms dealing with the implementation of the general budget. The budget implementation stage is one of the most accurate and most important stages of the general budget. Therefore, an organized financial administrative apparatus is required to implement it on both sides: revenue collection and disbursement of expenses, as well On the necessity of having legal rules governing the work of this administrative apparatus and specifying its responsibility for the purpose of regulating the procedures governing the financial management of the state in relation to the implementation of the public budget and overseeing its implementation, And that inevitably requires proper financial planning, proper financial management, and the state's administration restricting the size of public expenditures within the limits of the spending aspects of the allocations approved in the public budget, which ensures the maintenance of public funds and monitoring their spending, as well as the need to continue spending and not stop it except according to the law, improve the effectiveness of spending and enhance Allocating the resources of the public budget in a way that ensures a balance between the rights of the public treasury and the rights of citizens . Likewise, public revenues must be implemented by performing two operations: the first is the administrative aspect, which is to verify the emergence of the right to specific revenue for the interest of the state and determine its amount, and the second is the accounting side, which is the collection and collection of the amount achieved. To complete this process of financial management of the country according to the above mentioned restrictions.

المقدمة

بعد إقرار الموازنة والمصادقة عليها وصدور قانون خاص بها ونشره في الجريدة الرسمية، تصبح السلطة التنفيذية ملزمة بتنفيذ قانون الموازنة العامة، وتعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة فاتحة لمرحلة جديدة تدخل بها الموازنة طور التطبيق العملي، فهي عملية إجراء تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي أدرجت في الموازنة بعد اعتمادها من قبل السلطات المختصة، وتراعى عند التنفيذ الكفاية الفنية وانخفاض التكاليف، فتنفيذ الموازنة لا يقتصر على تحصيل الإيرادات ودفع المصروفات وإنما تدخل فيها متابعة آثار هذه العمليات في الاقتصاد القومي مع مراقبة اتجاهها نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة، لتتمكن الدولة من تعديل سياستها الاتفاقية والإيرادات كلما دعت الحاجة إلى ذلك، لذلك فان مهمة التنفيذ بصورة عامة تقع على الحكومة، إذ تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بتنفيذ البرامج والمشروعات التي اعتمدها البرلمان، وتبدأ هذه المرحلة من تبليغ جهات التنفيذ بموازنتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخير من السنة المالية وإعداد الحساب الختامي لها.

وقد تناول قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الآليات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة في الفصل الرابع منه في المواد (من ١٤ إلى ٢٩) التي اشتملت على فرض واجبات معينة على السلطة التنفيذية وحظرت عليها القيام بأمور وإجراءات معينة، وفي أحوال أخرى أعطتها صلاحيات تنفرد بها بحسب تقديراتها للموقف المالي والاقتصادي للدولة. وقد عُد هذا القانون نافذاً اعتباراً من بداية السنة المالية(٢٠٢٠) استناداً إلى المادة (٥٦) منه.

أولا:أهمية البحث:

تتبدى أهمية البحث في ان مرحلة تنفيذ الموازنة تعد من أدق مراحل الموازنة العامة وأكثرها أهمية، لذلك لا بد من جهاز إداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبيها: تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، فضلاً عن ضرورة وجود قواعد قانونية تحكم عمل هذا الجهاز الإداري وتحدد مسؤوليته لغرض تنظيم الإجراءات التي تحكم الإدارة المالية للدولة فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها وتحسين فاعلية الإنفاق وتعزيز تخصيص موارد الموازنة العامة بشكل يضمن تحقيق التوازن بين حقوق الخزينة العامة وحقوق المواطن.

ثانياً: إشكالية البحث:

تتمثل مشكلة البحث في تحديد الأطر القانونية التي يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل وهي بصدد تنفيذ الموازنة العامة، بما فرضه عليها هذا القانون من واجبات، وما نهى عنه من محظورات، والتصرف وفقاً لما جاء به من صلاحيات، وتحديد ما على وزارة المالية في مرحلة التنفيذ من مسؤوليات، وهل وفق المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية النافذ في تنظيم عملية تنفيذ الموازنة العامة ؟. وبالتالي الكشف عن المثالب التي تعتري هذا القانون فيما يتعلق بعملية التنفيذ ووضع الحلول القانونية لها، بما يضمن التوجيه الأمثل للإيرادات العامة إلى خزينة الدولة لتغطية الإنفاق العام وتنفيذ السياسة المالية الحكومية وفقاً للوضع المالي والاقتصادي الذي يمر به البلد، بغية الوصول إلى حلول ناجعة نضعها أمام المشرع لبلوغ الغايات المنشودة في إدارة مالية الدولة إدارة رصينة .

ثالثاً: منهجية البحث:

سننتهج في هذا البحث أسلوب الدراسة التحليلية الاستقرائية الانتقادية لنصوص قانون الإدارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ لنستقريء نية المشرع في هذا القانون والوقوف على المحاسن التي جاء بها وتشخيص مواطن الضعف التي تعتريه، فضلاً عن بيان القواعد العامة التي تحكم عملية تنفيذ الموازنة بشقيها النفقات العامة والإيرادات العامة في مراحلها المختلفة.

رابعاً: خطة البحث:

سنتناول عملية تنفيذ الموازنة العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في مبحثين: خصصنا الأول لبيان تنفيذ النفقات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، والمبحث الثاني خصصناه لتنفيذ الإيرادات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

المبحث الاول
تنفيذ النفقات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

يتطلب التخطيط المالي السليم والإدارة المالية السليمة، تقييد إدارات الدولة بحجم النفقات العامة في حدود أوجه الإنفاق للتخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة الاتحادية[١٤٩]، مما يضمن صيانة الأموال العامة ومراقبة إنفاقها، فضلاً عن وجوب الاستمرار بالإنفاق وعدم التوقف عنه إلا بموجب القانون، كون التوقف عن الإنفاق يؤدي إلى تحميل موازنة الدولة في سنة مالية معينة المبالغ التي لم يتم إنفاقها، وبذلك نستطيع القول بأنه إذا كانت مرحلة تنفيذ الموازنة تعد مركز ثقل الموازنة العامة فان تنفيذ النفقات يعد مركز ثقل تنفيذ الموازنة العامة، ويتجلى ذلك في ان المشرع في قانون الإدارة المالية النافذ قد توسع في تنظيم عملية تنفيذ النفقات العامة في ثنايا نصوصه. ومن اجل بيان عملية تنفيذ النفقات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، ارتأينا أن نقسم المبحث على مطلبين: الأول نبين فيه مراحل تنفيذ النفقات العامة، ونخصص الثاني لبيان آلية تنفيذ الموازنة العامة في إطار قانون الإدارة المالية النافذ، وكما يأتي بيانه .

المطلب الأول
مراحل تنفيذ النفقات العامة

ان مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة لا يعني التزام الحكومة بإنفاق جميع هذه الاعتمادات، وإنما الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة وعدم تجاوزها قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك[١٥٠]، إلا أن عملية تنفيذ الموازنة لا تعتمد فقط على المحددات التي وضعتها السلطة التشريعية في قانون الموازنة[١٥١]، وإنما تتم عملية التنفيذ وفق معايير وقواعد وإجراءات يحددها قانون الموازنة، فضلاً عن القوانين المالية الأخرى السارية في الدولة، وهذا يعني ان الحكومة تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها او بعضها إذا لم يكن هناك ما يستوجب ذلك، ولهذا نجد ان مجموعة من الإجراءات تتمثل في مراحل تمر بها عملية الصرف تحقق هدف المحافظة على أموال الدولة وتمنع سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة، وتبدأ هذه المراحل بالارتباط بالنفقة وتحديدها والأمر بدفع مبلغها وأخيراً صرفها، وسنتطرق إلى تلك المراحل في أربع نقاط وكما يأتي : [١٥٢]

المرحلة الأولى: الارتباط بالنفقة:

ينشأ هذا الارتباط بعد أن تتخذ السلطة التنفيذية قراراً يتضمن إنفاقاً من جانب الدولة أو بعد حدوث واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ معين من المال، ومثال الأول القرار الصادر بتنفيذ بعض الأعمال المتعلقة بالمنفعة العامة، أما الثاني فمثاله التزام الدولة بدفع تعويض عن خطأ معين مسؤولة عنه كأن يسقط عمود كهرباء ويسبب أضراراً لسيارة كانت واقفة بالقرب منه، وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية إلا ان هذا الارتباط غير إرادي في حين كان الأول إرادياً [١٥٣].

المرحلة الثانية: تحديد مبلغ النفقة:

بعد التأكد من وجود وثبوت الارتباط بالنفقة يجب أن يصار إلى إصدار قرار بتحديد مبلغ ذلك الارتباط الذي يقع عبء الوفاء به على الدولة، ويتضمن هذا القرار فضلا عن ذلك التأكد من انه لم يسبق دفع المبلغ من قبل، ويتم التحديد إما من قبل القضاء إذا ما حصل نزاع حول وجود مصدر الارتباط أو مقداره، أو قد يتم التحديد من قبل الجهة الإدارية المخولة بالصرف بقرار إداري[١٥٤].

المرحلة الثالثة: الأمر بدفع مبلغ النفقة :

---

١٤٩ - عرفت المادة (١/ ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الموازنة العامة الاتحادية بأنها: (خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات ، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية).

١٥٠ - د. محمد حسين الوادي و د. زكريا احمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠ ، ص ١٣٩.

١٥١ - د. قيس حسن عواد البدراني : المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل، ٢٠١٠ ، ص١٦٨-١٧٠.

١٥٢ - د.عادل فليح العلي: مالية الدولة، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمان،الأردن، بلا سنة طبع ، ص ٥٠٩ .

١٥٣ - د. رائد ناجي احمد : المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط٣ ، بغداد ،٢٠١٧ ، بغداد ، ص ١٥٠ .

١٥٤ - د. احمد خلف حسين الدخيل :المالية العامة من منظور قانوني ، مطبعة جامعة تكريت ،٢٠١٣ ، ص٢١٧ .

يظهر الأمر بالدفع في صورة قرار يصدر عن الإدارة المختصة بمقتضى سند قبض مستحق من الخزينة العامة يتضمن أمراً بدفع النفقة التي تم الارتباط بها من قبل الإدارة وتم تحديدها، وغالباً ما يكون تحديد النفقة والأمر بصرفها بقرار واحد[١٥٥].

المرحلة الرابعة: صرف مبلغ النفقة :

ويقصد بهذه المرحلة الدفع الفعلي للمبلغ الذي صدر به أمر الدفع إلى ذوي العلاقة أي الدائن، وغالباً ما يأخذ صورة شيك مسحوب على البنك المركزي الذي تحفظ حسابات الدولة فيه بعد التأكد من عدم صرف المبلغ سابقاً وتوفر الاعتماد في قانون الموازنة [١٥٦].

المطلب الثاني
آلية تنفيذ النفقات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية وفقاً لقانون الإدارة المالية النافذ من خلال (دفعات تمويل) من حساب الخزينة العامة الموحد تحدد استناداً إلى التقديرات التي تقوم بها وزارة المالية وفقاً للاعتمادات المقررة في قانون الموازنة الاتحادية[١٥٧]، وتمثل هذه الاعتمادات الحد الأقصى المسموح به للإنفاق في الإغراض المحددة لكل اعتماد منها، إذ تعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على قاعدة تخصيص الاعتمادات، أي أن تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتمادٍ ما مخصص في الموازنة العامة إلى إنفاقٍ يهدف إلى تحقيق غرض غير الذي خصص له [١٥٨].

وقد منع القانون وحدات الإنفاق[١٥٩]، من استثمار الفائض النقدي إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك[١٦٠]، ومن اجل ضمان التخصيص المناسب لنفقات وحدات الإنفاق في كل سنة، فقد ألزم القانون كل وحدة إنفاق تقديم (موازنة نقدية) الى وزارة المالية في نهاية كل سنة، وتتجدد هذه الموازنة كل ثلاثة أشهر، إذ تبين هذه الموازنة النقدية لوزارة المالية حاجة وحدات الإنفاق الى الأموال المطلوبة ليتسنى للوزارة توفيرها لتغطية نفقات الإدارات الجارية منها والاستثمارية[١٦١]، وبالمقابل فان القانون أجاز لوزير المالية ان يحدد سقف الإنفاق للإدارات بمقدار ما متوفر من أموال، بشرط ان يتم الاحتفاظ بنسبة ٢٠% من الرصيد المالي في أول المدة [١٦٢].

وقد منع القانون وحدات الإنفاق أيضاً من أن تتجاوز في مصروفاتها التخصيصات التي رصدت لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية على أي وجه من أوجه الصرف، إذ يجب أن يكون الإنفاق مرتبطاً بالاعتمادات المخصصة له في الموازنة وفي حدود تلك الاعتمادات أي أن لا يتضمن تجاوزا في الاعتمادات لا من حيث مقداره ولا من حيث أهدافه، كما منعها من

---

١٥٥ - د. طاهر الجنابي: علم المالية والتشريع المالي ،دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل، بلا سنة نشر، ص ١٢١.

١٥٦ - د. احمد جامع : علم المالية ، ج١ ،ط٢ ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ ، ص٣٨١-٣٨٤

١٥٧ - تنظر المادة (١٤/أولاً/أ) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٥٨ - د. خالد شحاتة الخطيب ود. احمد زهير شامية : أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، الطبعة الأولى ،٢٠٠٣، ص٣١٣.

١٥٩ - عرفت المادة (١/خمسة عشر) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، وحدات الإنفاق بأنها: (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للحكومة الاتحادية والجهات الإدارية التابعة للحكومة الاتحادية والمحلية والجهات التي تخصص لها أموال ضمن الموازنة العامة الاتحادية المخولة صلاحية صرفها وحباية الإيرادات المكلفة بتحصيلها وفقا للقانون).

١٦٠ - تنظر المادة (١٤/ الفقرة أولاً / ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٦١ - تنظر المادة (١٤ /الفقرة ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

- وقد تناولت تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في القسم الأول منها الموازنات النقدية في الفقرة (٢) إذ ألزمت كافة الدوائر بتنظيم موازنة نقدية شهرية فعلية للنفقات والإيرادات النقدية التي حصلت خلال الشهر.

١٦٢ - تنظر المادة (١٤ /الفقرة ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

الدخول بالتزامات تؤدي إلى التجاوز على التخصيصات المرصودة لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية [١٦٣]، إذ إن القيام بذلك يؤدي إلى إثقال كاهل الدولة بديون والتزامات تكون عاجزة عن الوفاء بها في حال عدم وجود تخصيصات مالية مخصصة للوفاء بها.

من جهة أخرى فان المشرع في قانون الإدارة المالية النافذ عاد وأكد على منع وحدات الإنفاق من الدخول بأية التزامات قبل التأكد من توفر التخصيص المالي للوفاء بهذا الالتزام[١٦٤]، ومن جانبنا نرى بان هذا النص جاء تزيداً لا مبرر له، إذ أن النص السابق في المادة (١٥/ ثانياً) من هذا القانون جاء واضحاً وصريحاً بهذا الخصوص. أما إذا توفر التخصيص المالي وقامت وحدات الإنفاق بالدخول بالتزامات مع الغير في حدود ذلك التخصيص، فان عليها أن تسدد كامل المبالغ المستحقة عليها في الوقت المحدد للوفاء بها ولا يجوز لها تأجيل ذلك إلى السنة اللاحقة[١٦٥]، كي لا يرتب التصرف محل الارتباط التزامات على السنوات المالية المقبلة. على أن تستحصل هذه الوحدات موافقة وزارتي التخطيط والمالية إذا كانت الالتزامات التي دخلت بها لسنوات متعددة وتطلب ذلك دفع مبالغ من الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية لاحقة، مع التأكيد أيضاً على ان قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ جعل من وزارة المالية السلطة المختصة بالموافقة على إطلاق المبالغ النقدية الخاصة بالنفقات الجارية [١٦٦]، والرأسمالية[١٦٧]، لوحدات الإنفاق وهي الجهة الوحيدة المخولة بذلك [١٦٨].

أما إذا لجأت وحدات الإنفاق الى نظام السلف(الدفعات المسبقة) لتغطية نفقاتها في حالة عدم توفر المستندات الأصولية المعززة للصرف النهائي فانه لا يجوز استخدام حساب السلف للصرف على أي غرض من الإغراض ما لم يتوفر التخصيص اللازم في الموازنة المعنية بما يغطي حالة الصرف، وفي هذه الحالة يجب تسوية السلف التي تقوم بها وحدة الإنفاق خلال السنة المالية ذاتها التي تم الاستلاف فيها، وبخلاف ذلك فان تسوية تلك الدفعات يتطلب توفر تخصيصات من موازنة السنة اللاحقة من اجل التسوية[١٦٩]. وحسناً فعل المشرع عندما اوجب أن يكون تسديد السلف في السنة المالية ذاتها؛ لكي لا تثقل الموازنة اللاحقة لموازنة السنة التي تم اللجوء فيها إلى الاستلاف بفجوة كبيرة من العجز إذا تُرك سقف التسديد مفتوحاً، وذلك بان السلف تشكل إيراداً للسنة التي قبضت فيها وإنفاقاً في السنة التي تسدد فيها تلك السلف.

ولم يقتصر دور وزارة المالية على التنفيذ الفعلي لقانون الموازنة العامة وإنما منحها القانون صلاحيات استشارية فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تتضمن أحكاماً مالية، وفي حالة صدور قانون يترتب بموجبه صرف مبالغ على الموازنة ينبغي ان يكون تطبيقه اعتباراً من السنة اللاحقة من اجل وضع التخصيص اللازم له [١٧٠].

ومن القيود الأخرى التي فرضها القانون على وحدات الإنفاق فيما يتعلق بتنفيذ النفقات العامة، انه اوجب على وحدات الإنفاق عدم صرف أي مبلغ ما لم تحصل على أمر صادر من الرئيس الأعلى[١٧١]، أو من رئيس وحدة الانفاق او من

---

١٦٣ - تنظر المادة (١٥/ الفقرة أولاً و ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

- وقد أشارت إلى ذلك المادة (٢/أ/ ثالثاً) من القسم الثاني من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ والتي جاء فيها (التقيد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ولا يجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة أو عدم توفر التخصيصات المالية لذلك ...). كما أشارت إلى هذا الحكم المادة (٧/ أ) من هذه التعليمات التي جاء فيها (التأكيد على الالتزام التام بأحكام قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ أو أي قانون يحل محله المتضمنة عدم الدخول بأي التزامات مالية أو التعاقد على تجهيز مواد أو سلع أو تقديم خدمات قبل التأكد من توفر التخصيص المالي اللازم لذلك في الموازنة المختصة ويتحمل الآمر بالصرف المسؤولية في حال التجاوز على التخصيصات) .

١٦٤ - تنظر المادة (١٦/ الفقرة أولاً /أ) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٦٥– تنظر المادة (١٦/ الفقرة أولاً /ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٦٦ - عرفت المادة (١/ رابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، النفقات الجارية بأنها: (المبالغ التي تنفق سنويا ضمن الموازنة العامة الاتحادية عدا النفقات الاستثمارية).

١٦٧ - عرفت المادة (١/ سادساً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، النفقات الرأسمالية بأنها: (المبالغ المخصصة لشراء او تطوير الموجودات الرأسمالية التي لا تدخل ضمن المشروع الاستثماري وترد ضمن تبويب النفقات الجارية).

١٦٨ - تنظر المادة (١٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٦٩ - تنظر المادة (١٧/ الفقرتين أولاً و ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩المعدل.

- وبنفس السياق جاءت تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في القسم الثاني منها في المادة (٩/ح) وقضت بأنه "لا يجوز لمجلس الوزراء إصدار أي قرارات تتضمن منح سلفة لأي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة دون وجود تخصيصات لها في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ " .

١٧٠ - تنظر المادة (١٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

يخوله، وهو من يطلق عليه محاسبياً (الآمر بالصرف)، وعند تجاوز الايرادات الفعلية التقديرات في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية، وبعد تغطية العجز الفعلي ان وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية في صندوق سيادي[١٧٢]، الا انه يؤخذ على المشرع بهذا الخصوص انه يشير الى استخدام الفائض في الموازنات في صندوق سيادي، لكنه لم يحدد نوع هذا الصندوق السيادي هل هو صندوق ادخار ام استثمار ام أجيال، وهل يوجد في العراق صندوق سيادي ؟ [١٧٣]. نحن نؤكد على انه لا يوجد صندوق سيادي في العراق يخصص لحفظ الأموال الفائضة نتيجة زيادة الإيرادات واستثمار هذه الأموال والاستفادة من عوائدها على قطاعات مختلفة مما يجنب العراق الآثار السلبية التي يتعرض لها نتيجة الاعتماد على واردات النفط .

وبالمقابل فان المشرع منح مجلس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ ان يطرح على مجلس النواب مشروع قانون لزيادة الإنفاق العام[١٧٤]، ولمجلس الوزراء أيضاً استخدام تخصيصات الطوارئ[١٧٥]، والبالغة (٥٪) من إجمالي النفقات المقدرة في الموازنة بشقيها (الجارية والاستثماري)، لتغطية النفقات المستعجلة وغير المتوقعة إذا حدثت بعد إصدار قانون الموازنة وإقرارها، وبما ان وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ وإنفاق تلك التخصيصات فانها تكون ملزمة أمام القانون بان تقوم بتقديم تقرير إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء حول استعمال تخصيصات احتياطي الطوارئ[١٧٦]، كما ان للمجلس أيضاً في هذه الظروف الطارئة تقديم مشروع قانون لتعديل قانون الموازنة العامة خلال السنة المالية التي نشأت فيها حالة الضرورة [١٧٧]. ولعل ابرز مثال على حالة الطوارىء التي تدعو إلى القيام بهذا الإجراء، ما يمر به العراق والعالم اليوم من انتشار لفيروس كورونا (COVID_١٩) وما نتج عنه من حاجة الحكومة لتمويل نفقاتها الطارئة على المستلزمات العلاجية والوقائية لهذا الوباء. وهذا الموقف التشريعي يأتي انسجاما مع ما جاء به دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة تاسعاً من المادة (٦١) منه، والتي منحت مجلس النواب صلاحية الموافقة على إعلان حالة الطوارئ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وخولت رئيس مجلس الوزراء أن يمارس خلال حالة الطوارئ الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان حالة الطوارئ [١٧٨].

إلا أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتناول مسألة التجاوز الذي يحصل على الاعتمادات المالية الواردة في قانون الموازنات العامة، أو صرف النفقات بدون أن يخصص لها اعتماد من الأساس في الموازنة في حالة الظروف الطارئة التي تحتم على الإدارة قيامها بالإنفاق [١٧٩].

---

١٧١ - عرفت المادة (١ / أولاً) من من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الرئيس الأعلى بأنه: (رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس النواب ، 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 الإنفاق التابعة لكل منهم).

١٧٢ - تنظر المادة (١٩ الفقرتين/ أولاً و ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩المعدل

١٧٣ - يعرف الصندوق السيادي بأنه: (آلية أو إدارة ينشاها بلد لديه فائض مالي محقق نتيجة فائض الميزان التجاري أو بسبب ارتفاع الإيرادات العامة للدولة بهدف ادخار أو استثمار هذا الفائض داخليا وخارجيا في الأسواق المالية العالمية أو البنوك أو المؤسسات المالية الدولية) ، ينظر : نبيل بو فليح : دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية ، مجلة البحوث الاقتصادية العربية ، العدد ٤٨-٤٩ ، القاهرة ٢٠١٠ ، ص ٩٩.

١٧٤ - تنظر المادة (١٩ ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٧٥ - عرفت المادة(١/سابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، احتياطي الطوارئ بأنه: (المبالغ المعتمدة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية لغرض تغطية النفقات الطارئة وغير المتوقعة التي تحصل بعد تشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية) .

١٧٦ - تنظر المادة (٢٠ / الفقرة أولاً و ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٧٧ - تنظر المادة (٢٠ / الفقرة ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٧٨ - ومما تجدر الإشارة إليه هنا: ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في البند (ج) من الفقرة التاسعة من المادة (٦١) منه، قرن منح الصلاحيات الواردة في المادة (٦١) لرئيس مجلس الوزراء خلال مدة إعلان حالة الطوارئ، بصدور قانون ينظم هذه الصلاحيات، إلا ان هذا القانون لم يرَ النور إلى الآن، والمطبق فعليا أمر السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ رغم إلغاء قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية الذي صدر الأمر المشار إليه في ظله.

١٧٩ - د. حيدر وهاب عبود: فلسفة الدولة المالية في مواجهة الكارثة الوبائية دراسة دستورية مقارنة، بحث موعود بالنشر في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٢٠، ص١١.

ولقد ثار خلاف بين الفقهاء على مدى جدوى وجود تخصيصات للطوارئ، فمنهم من يرى بان وجوده يشجع على الإسراف والفساد المالي، ويدل على إن الحكومة تجبي من الشعب أكثر مما يجب، وكأن لسان حالهم يقول (من أين أتت هذه الأموال والموازنة العامة تعاني في الأصل من عجز مستمر!) بينما يشجع آخرون توفير المال الاحتياطي بحجة انه يمكن الاعتماد عليه في الحوادث الطارئة وإسعاف الخزينة عند الحاجة القصوى وحفظ اعتبار الدولة المالي وانتظام المصالح العامة لذا فهي تلجا لهذا المال وقت الشدائد والأزمات[١٨٠]. ومن جانبنا نرى ضرورة وجود احتياطي للطوارئ على أن يمول بنسبة معينة من الإيرادات غير النفطية وان لم يكن هناك فائض في الموازنة، الأمر الذي يحقق غايتين في آن معاً، الأولى تتمثل بالعمل على تشجيع وتنمية القطاعات غير النفطية وإنعاشها من اجل الاعتماد عليها عند انخفاض أسعار النفط، والغاية الثانية تتمثل بالاستعانة بهذه التخصيصات لسد عجز الموازنة المفاجئ أو تمويل الاحتياجات الطارئة للأموال خلال الأزمات العامة.

ولتفعيل الدور الرقابي على الإنفاق العام اوجب القانون على ديوان الرقابة المالية الاتحادي تقديم تقرير فصلي إلى مجلس النواب يتضمن أوجه الإنفاق الذي تم تخصيصه من احتياطي الطوارئ لتغطية النفقات العاجلة التي ترتبت بعد إصدار قانون الموازنة العامة وإقرارها من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء او وزير المالية، مع بيان للرأي الفني للديوان فيما إذا كانت تلك النفقات طارئة أم لا[١٨١]، وهو أمر ايجابي لفرض الرقابة والتدقيق على إنفاق هذه المبالغ [١٨٢].

وقد ألزم القانون وحدات الإنفاق بان تستخدم تخصيصاتها المالية من (١) كانون الثاني ولغاية (٣١) كانون الأول من السنة المالية[١٨٣]، الا ان المشرع العراقي فاجأنا بتعديل مهم على قانون الإدارة المالية النافذ تضمن استثناء على هذا الحكم ؛ إذ استثنى من حكم الفقرة (أ) من البند أولاً من المادة (٢٢) أعلاه "جميع المبالغ الممولة من قبل الخزينة العامة للدولة للمشاريع الاستثمارية ومشاريع تنمية الأقاليم ومشاريع البترودولار ومشاريع المنافذ الحدودية ومشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر ومشاريع استقرار المناطق المحررة ومشاريع مستحقات المقاولين بما فيها المبالغ الممولة للنفقات الجارية للمنافذ الحدودية والنفقات الممولة لتشغيل العاطلين والمبالغ الممولة للنفقات الجارية للبترودولار"، أما المبالغ المتبقية من تخصيصات المشاريع الاستثمارية فأنها تدور لمشاريع تنمية الأقاليم والمنافذ الحدودية التي تم إقرارها ضمن موازنة ٢٠١٩، على ان يصار الى هذا التدوير للسنة المالية ٢٠١٩ فقط [١٨٤].

وقد ظهرت الحاجة الملحة لتعديل قانون الإدارة المالية النافذ فيما يخص استحقاقات المحافظات من الموازنة نتيجة التأخر في إقرار الموازنة العامة لسنة ٢٠٢٠، حيث إن السنة المالية انتهت ولم يتم إطلاق تلك الاستحقاقات، ولأنه لا يجوز مداورة المبالغ للسنة المقبلة كونها تذهب إلى الخزينة العامة ويعاد تخصيصها مجدداً وفقاً لآليات جديدة، فقد عالج التعديل هذه المشكلات عندما جعل المبالغ التي لم تصرف تذهب إلى (حساب الأمانات) لغرض استكمال انجازها في السنة اللاحقة، وبهذا تمت معالجة مشكلة تأخر إطلاق موازنات المحافظات، ولكن يؤخذ على هذا التعديل عدم وضع جزاء لمن يتعمد تأخير إرسال قانون الموازنة او إقراره، ويجعل القانون ناقصاً، فلا أهمية لإلزام لا يتبعه جزاء لمن يخالفه، حتى لو كان المخالف وزيراً أو نائباً في البرلمان.

---

١٨٠ -د. سعدي بسيسو: موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النهضة، بغداد ،١٩٥٠ ،ص١٠١.

١٨١ - تنظر المادة (٢٠/ الفقرة ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٨٢ - وقد بينت تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في المادة (١٣) منها، الضوابط المحددة لاستخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ من قبل رئيس الوزراء الاتحادي ووزير المالية الاتحادي مشتركين او من قبل مجلس الوزراء وذلك وفقا للاتي :" ١- تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بعد تشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩، ان لم تكن لتلك الوزارات مبالغ مخصصة ضمن الموازنة آنفا وكذلك في حالة طلب زيادة مبالغ التخصيصات المذكورة . ٢- المبالغ التي تترتب على تنفيذ القوانين التي تقر من الجهات التشريعية المختصة وتنفذ خلال السنة ٢٠١٩ والتشكيلات التي استحدثت بموجب تشريعات التمويل المركزي . ٣- تلبية الحاجات الضرورية الملحة التي تتطلبها الظروف الراهنة ".

١٨٣ - تنظر المادة (٢٢/أولاً /أ) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

- وقد أشارت تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ إلى ذلك في القسم الثاني منها في (المادة ٢/أ /١)، إذ جاء فيها (أن يتم استخدام الصرف وفق الاعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية العامة الاتحادية للأغراض المحددة لها وللفقرة من (١/١ لغاية ٢٠١٩/١٢/٣١) .

١٨٤ - تنظر المادتين (٣ و٤) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ قانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٥٧٥) في ٢٠٢٠/٢/٣ .

وفي موضع آخر منع القانون صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة الاتحادية في غير السنة المالية التي خصصت لها، وتسقط بانتهاء تلك السنة التخصيصات التي لم تصرف كلاً أو جزءاً خلال السنة المالية المخصصة لها، واوجب على وزير المالية الاتحادي إعادة تخصيص المبالغ غير المصروفة للمشاريع الاستثمارية المستمرة في المحافظات الى موازنة السنة المالية اللاحقة[١٨٥]، ومن جانبنا نرى بان المشرع فيما يتعلق بقانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(٤) لسنة ٢٠٢٠ قد جانبه الصواب عندما لم يستثن حكم المادة (٣) من قانون التعديل من حكم المادة (٢٣ / أ- ب) واقتصر الاستثناء من حكم المادة (٢٢/ /أولا/أ) الذي اشرنا إليه سابقاً، بالرغم من ان الحكم متشابه في كلتا المادين والمتضمن عدم جواز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة في غير السنة المخصصة لها وبالتالي فان التخصيصات غير المصروفة تعاد الى الخزينة العامة ويعاد صرفها وفقاً لآليات جديدة في السنة اللاحقة، وهي من أهم المشكلات التي عالجها قانون التعديل، بان يصار في هذه الحالة إلى وضع هذه المبالغ في حساب الأمانات لغرض انجاز المشاريع المستمرة في المحافظات كونها تمتلك حق مكتسب بهذه التخصيصات، لذلك كان على المشرع استثناء حكم المادة (٣) من قانون التعديل من المادتين (٢٢/أولاً /أ) والمادة (٢٣/أ _ ب) من قانون الإدارة المالية النافذ المعدل على حد سواء .

وقد تناول المشرع تحديد الأساس الذي تقيد بناءً عليه المبالغ المستحقة والمعتمد من قبل وزارة المالية بحسب طبيعة تلك المبالغ، واوجب عليها الإفصاح عن أساس الاستحقاق المعتمد من قبلها من خلال البيانات الشهرية أو السنوية، على أن ترفق الوزارة مع هذه البيانات كشف التدفق النقدي، وكما يأتي[١٨٦]:

١. تقيد في قيد المصروفات المبالغ التي استحق صرفها مقابل أعمال أو خدمات أنجزت في سنة مالية ولم يتم صرفها خلال تلك السنة لأسباب جوهرية غير تلك التي تتعلق بنفاذ التخصيصات في حسابات تلك السنة.
٢. تقيد في الحساب المخصص لسنة معينة؛ المبالغ التي تم صرفها فعليا في تلك السنة، وفي حال تعذر قيدها في وقته فيصار إلى إجراء تسوية في مرحلة الحسابات الختامية للسنة المعنية.
٣. يعاد صافي الرواتب التي لم يستلمها مستحقيها إلى الخزينة العامة وتسجل بأسمائهم في حساب خاص ضمن حساب الأمانات، ويتم تسديد الديون المستقطعة من هذه الرواتب إلى مستحقيها.
٤. تقيد على حساب السنة التي استحقت فيها؛ المبالغ التي استحق صرفها على المشاريع المنجزة أو ذرعات العمل أو البضائع الواردة.

من جهة أخرى فقد منح القانون لوزير المالية الاتحادي صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية على مستوى الأبواب بناءً على طلب وحدات الإنفاق، كما منح للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او رئيس مجلس المحافظة، صلاحية إجراء المناقلة ضمن موازنتهم السنوية المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية من وحدة صرف الى وحدة صرف أخرى تابعة له حتى نسبة (١٠%) من تخصيصات وحدة الإنفاق المرصودة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية والتي تم تخفيض تخصيصاتها على مستوى الأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع ولكل حالة على حدة، على ان يتم تزويد وزارة المالية بأوامر المناقلات التي تجري شهرياً استناداً للصلاحية المخولة لهم[١٨٧]. الا ان المشرع منع إجراء المناقلات في الحالات الآتية[١٨٨] :ـــ

١. المناقلة من تخصيصات تعويضات الموظفين الى باقي النفقات الجارية.
٢. المناقلة من النفقات الجارية الى النفقات الاستثمارية [١٨٩].

---

١٨٥ - تنظر المادة (٢٣/ أ_ ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
١٨٦ - تنظر المادة (٢٤ / أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة٢٠١٩ المعدل.
١٨٧ - تنظر المادة (٢٥/ الفقرة أولاً وثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة٢٠١٩ المعدل.
- اما فيما يتعلق بتعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ فقد تناولت صلاحية المناقلات بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية السنوية في القسم الثاني منها في المادة (٨) منها في ست فقرات .
١٨٨ - تنظر المادة (٢٥/ الفقرة ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
١٨٩ - عرفت المادة(١/ خامساً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة٢٠١٩ المعدل، النفقات الاستثمارية بأنها: (المبالغ التي تخصص لغرض إنشاء المشاريع والبرامج او الحصول على الخدمات الاستثمارية والموجودات الثابتة أو تطويرها

٣. المناقلة من النفقات الجارية الى النفقات الرأسمالية .
٤. المناقلة من تخصيصات المشاريع الاستثمارية الى تخصيصات النفقات الجارية .
٥. المناقلة من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم بين المحافظات .

المبحث الثاني
تنفيذ الإيرادات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

يستوجب تنفيذ كل إيراد عام القيام بعمليتين: الأولى تتمثل بالجانب الإداري وهي التثبت من نشوء الحق بإيراد معين لمصلحة الدولة وتحديد مقداره، والثانية تتمثل بالجانب المحاسبي وهي جباية وتحصيل المبلغ المتحقق، فالأولى يباشرها الوزراء والمديرين الذين تقع عليهم مسؤولية تقدير المبالغ التي تنشأ لصالح الدولة، أما عملية التحصيل فيتولاها موظفين حسابيين ومسؤولية هؤلاء تتحدد بجباية واستلام المبالغ المقدرة في الجداول المكلفين بتنفيذها[١٩٠]. ولبيان عملية تنفيذ الإيرادات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، ارتأينا أن نقسم المبحث على مطلبين: تناولنا في المطلب الأول مراحل تنفيذ الإيرادات العامة، وخصصنا المطلب الثاني لبيان آلية تنفيذ الإيرادات العامة في إطار قانون الإدارة المالية النافذ، وكما يأتي.

المطلب الأول
مراحل تنفيذ الإيرادات العامة

الثابت في عمليات التحصيل انه لا تجوز جباية أي إيراد غير مرخص بتحصيله في قانون الموازنة العامة، لذلك فإن على الحكومة تحصيل جميع الضرائب والرسوم التي تقرها السلطة التشريعية، فضلاً عن الإيرادات الأخرى[١٩١]، وهناك أساليب للتحصيل طبقاً لظروف كل جهة حكومية، إلا أن هذه الأساليب مهما اختلفت في نظمها وإجراءاتها من إدارة إلى أخرى فهي بالضرورة تمر بمرحلتين :

المرحلة الأولى: قيام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الإيرادات:

إن إجازة السلطة التشريعية للنفقات العامة ينشئ التزاماً على عاتق الحكومة بتحصيل جميع الإيرادات التي أجازتها الموازنة بحيث لا يمكنها ترك أي جزء منها دون تحصيله، وإلا فإنها ترتكب خطأ يعرضها لمسائلة السلطة التشريعية[١٩٢]. ويعتمد تنفيذ الإيرادات العامة على نصوص قانون الموازنة العامة والقوانين الأخرى التي أقرت الإيرادات العامة المقرر جبايتها، إذ تقرر هذه القوانين الآليات والإجراءات التي تحدد زمان ومكان الوفاء بتلك الأموال وسدادها إلى الخزينة العامة، وإذا كانت الحكومة لا تستطيع تجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة في مصروفاتها فإنها على العكس في الإيرادات إذ يجب تحصيل جميع الإيرادات حتى لو زادت الإيرادات الفعلية عما هو مقدر في الموازنة [١٩٣]، وإذا لم يتم تسديد هذه الأموال والوفاء بها في الوقت المحدد فان بإمكان السلطة المختصة الاستعانة بقانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠، وقانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ .

المرحلة الثانية: وصول التحصيلات كاملة إلى الخزانة العامة للدولة:

تقوم كل وزارة بوضع النظم والإجراءات التي تضمن سلامة وصول التحصيلات إلى الخزينة العامة والتي تمنع أي عبث بها خلال المراحل التي تمر بها إيرادات الدولة سواء في التحصيل أم التوريد أم التسوية[١٩٤]، وتختلف أساليب الجباية من دولة إلى دولة أخرى باختلاف تشريعاتها وأحيانا تختلف داخل الدولة الواحدة بسبب تنوع الضرائب، فقيمة الإيرادات

وبناء القدرات التي ترد ضمن جداول المشاريع الاستثمارية المعدة من دوائر الدولة والمقرة من وزارة التخطيط المعتمدة ضمن المنهاج الاستثماري لغرض زيادة الطاقة الإنتاجية أو الاستيعابية أو إطالة العمر الإنتاجي للموجود الثابت) .

١٩٠ - د. إبراهيم عبد الكريم الغازي : التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٥٣ .

١٩١ - د. رائد ناجي احمد : المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق، ص١٤٤ .

١٩٢ - د. طاهر الجنابي: علم المالية والتشريع المالي، المصدر سابق ، ص١٢٢ .

١٩٣ - د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثانية ، مطبعة سلمان الاعظمي ،بغداد، (١٩٦٧-١٩٦٨) ، ص٣٨٧ .

١٩٤ - د.السيد عبد المولى: المالية العامة، دار الفكر الجامعي، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٧ ، ص ٤٧٨ .

التقريبية تبين ما يتوقع تحصيله خلال السنة القادمة، فحق الحكومة في تحصيل الإيرادات يستند إلى قوانين وقواعد تشريعية كالقواعد التي تفرض الضرائب والرسوم وكذلك القوانين الخاصة بتنظيم القطاع العام[١٩٥].

المطلب الثاني

آلية تنفيذ الإيرادات العامة في إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

تناول قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي النافذ عملية تنفيذ الإيرادات العامة في مواد عدة وبشيء من التفصيل، ومثلما فعل بالنسبة للنفقات العامة فانه فعل الشيء نفسه بالنسبة لتنفيذ الايرادات العامة، إذ فرض واجبات معينة على السلطة التنفيذية وأجاز لها القيام بإجراءات أخرى، فضلاً عن تحديده للمحظورات التي يجب ان تمتنع عن القيام بها وهي بصدد تنفيذ الإيرادات العامة. وسنحاول في هذا المطلب تحليل أهم النصوص التي جاء بها المشرع في القانون أعلاه قدر تعلق الأمر بتنفيذ الإيرادات العامة .

فقد اوجب القانون على الإدارات الممولة مركزياً أن تقوم بتقييد الإيرادات المقبوضة لغاية(٣١) من شهر كانون الأول من السنة المالية إيراداً نهائياً لحساب الخزينة العامة للدولة للسنة ذاتها، أما إيرادات الإدارات الممولة مركزيا والتي تم قبضها بعد نهاية السنة المالية فإنها تقيد إيراداً للسنة المالية التي تم قبضها فيها[١٩٦]، ويستثنى من هذا الحكم الإيرادات المستحقة ولم تقبض خلال السنة المالية التي استحقت فيها لقيدها في حساب المصدر بعد تسجيلها بذمة المدين أو حساب الإيرادات المستحقة وغير المقبوضة في الحالات الآتية[١٩٧]: -

١. حصة الخزينة من أرباح القطاع العام .
٢. إيرادات النفط غير المقبوضة عن المبيعات خلال السنة .
٣. إيرادات بيع العقارات .
٤. أي إيرادات أخرى يرى وزير المالية أهمية شمولها بهذا الحكم .

أما المبالغ التي استحقت فعلياً خلال السنة المالية فان القانون فرض تقييدها في حسابات تلك السنة حصراً، أما اذا تعذر تقييدها في السنة نفسها، فيتم تسويتها في الحسابات خلال فترة الحسابات الختامية[١٩٨].

وفيما يخص الإيرادات الخاصة بالإدارات الممولة مركزيا من مختلف مصادرها فانها تدخل الى الموازنة العامة ولا يجوز استقطاع أي جزء منها لأي غرض، كما لا يجوز تخصيص اي مبلغ الا من خلال الموازنة وعلى أوجه صرف محددة ودقيقة[١٩٩].

اما الديون بجميع أنواعها فإنها تقيد إيراداً نهائياً للخزينة العامة، وقد أجاز المشرع لوزير المالية إعادة الأمانات التي لم يراجع أصحابها لقبضها خلال (٥) خمس سنوات من تاريخ انتهاء السنة المالية التي انتفت الحاجة لها، اذا ثبت لديه بان عدم المراجعة كان لعذر مشروع ولا تعاد بعد مرور (١٠) عشر سنوات، الا انه استثنى من أحكام هذه المادة الديون التي بذمة الحكومة والتي تم توثيقها بسندات او اتفاقيات او معاهدات فانها تتبع الفترة القانونية الخاصة بها[٢٠٠].

---

١٩٥ - د. طاهر الجنابي : علم المالية والتشريع المالي، مصدر سابق، ١٢٢ .

١٩٦ - تنظر المادة (٢٢/ أولاً / ب_ج) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

- أشارت تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في القسم الاول منها في الفقرة (٣) المتعلقة بالإيرادات إلى عملية تقييد الإيرادات والتي جاء فيها: (تقيد الإيرادات المتحققة خلال السنة المالية الحالية ٢٠١٩ إيراداً نهائياً للموازنة العامة الاتحادية ولغاية ٢٠١٩/٢/٣١ ، أما الإيرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية ٢٠١٩ فتقيد إيراداً للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٠ ....)

١٩٧ - تنظر المادة (٢٢/ ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١٩٨ - تنظر المادة (٢٢/ ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

- أوجبت تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في القسم الأول منها في الفقرة (٣) المتعلقة بالإيرادات، على كافة التشكيلات الممولة مركزياً التابعة إلى كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة تحويل إيراداتها المستحصلة وفقاً للقوانين النافذة إيراداً نهائياً إلى الخزينة العامة لتمكين دائرة المحاسبة في الوزارة من تمويل تقديرات الموازنة الاتحادية .

١٩٩ - تنظر المادة (٢٢/ رابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

٢٠٠ - تنظر المادة (٢٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

وبشان الإيرادات الناجمة من الضرائب والرسوم، فانها تشكل إيراداً نهائياً للخزينة العامة للدولة، فالنهائية تعد سمة ثابتة من سمات وخصائص الضرائب والرسوم[٢٠١]، وقد حدد القانون الأشخاص المختصين بقبض واردات الدولة وجباية أموالها بالموظفين المختصين وبموجب وصولات قبض يحددها وزير المالية، كذلك بالنسبة لبقية الواردات بما فيها التبرعات والهبات فإنها تعد إيراداً نهائياً في الحسابات، وتقيد مصاريف التحصيل والإدارة وجميع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفاً نهائياً في الحسابات، ولا يجوز في أي حال من الأحوال تنزيل قسم من المصروفات او كلها من أصل الواردات ويقيد الصافي إيراداً، أما الواردات التي تجبى بالأمانة فتتبع التعليمات الخاصة بها[٢٠٢].

وقد جاء المشرع بحكم مهم في قانون الإدارة المالية النافذ، وهو ان تقوم وزارة المالية بخصم المبالغ المترتبة على عدم تحويل الوزارات او الإقليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم للإيرادات المتأتية لها من النفط والغاز وغيرها من الايرادات من المبالغ الخاصة بتمويلها السنوي[٢٠٣]، وحسناً فعل المشرع بهذا الحكم تفادياً للتسويف والمماطلة الذي قد تقوم به تلك الجهات في عملية تحويل ما بذمتها من عائدات لصالح الحكومة المركزية، وتكبيد الخزينة العامة خسائر مالية كبيرة تنعكس آثارها السلبية على تمويل النفقات العامة والوفاء بالتزامات الدولة المالية. مع ضرورة الإشارة الى ان قانون الإدارة المالية النافذ حدد الايرادات المالية التي تؤول لحساب المحافظات بما فيها محافظات إقليم كردستان والتي يمكن إجمالها في النقاط الآتية [٢٠٤]:

١. ٥٠% من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر الممولة مركزيا في المحافظة ويستثنى من ذلك المبالغ المستحصلة من إيرادات الضرائب والرسوم الكمركية .
٢. حصة المحافظة من إيرادات المنافذ الحدودية والبترودولار .
٣. الإيرادات المحلية المستحصلة وفقاً للتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة .
٤. الإيرادات الخاصة بالدوائر البلدية (الماء والمجاري والبلديات والتخطيط العمراني والتخطيط الى حساب المحافظة) ويعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها.

أخيراً فان المشرع في نهاية الفصل الرابع من قانون الإدارة المالية النافذ الخاص بتنفيذ الموازنة العامة اوجب على وزير المالية إعلان تأريخ غلق الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية على ان لا يتجاوز (١/٣١) من السنة اللاحقة، وألزم وحدات الإنفاق والإدارات الممولة ذاتياً[٢٠٥]، بان تقدم حساباتها الختامية الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي في موعد أقصاه نهاية شهر آذار من السنة اللاحقة لكي يقوم بعدها ديوان الرقابة المالية الاتحادي بإصدار تقريره عن الحسابات الختامية في موعد أقصاه نهاية شهر حزيران من السنة اللاحقة [٢٠٦].

الخاتمة

٢٠١- د. عبد الكريم صادق بركات: النظم الضريبية (النظرية والتطبيق) ، الدار الجامعية ، بيروت ١٩٧٦ ، ص١٨-١٩ .
٢٠٢ - تنظر المادة (٢٧) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٢٠٣ - تنظر المادة (٢٧ / الفقرة خامساً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٢٠٤ - تنظر المادة (٢٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٢٠٥ - عرفت المادة (١/ سنة عشر) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الإدارات الممولة ذاتياً بأنها: (تشمل الشركات العامة المملوكة للدولة والهيئات والمديريات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري والتي تعتمد على مواردها الذاتية في تمويل موازنتها).
٢٠٦ - تنظر المادة (٢٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- وقد جاء في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ في القسم الأول منها في الفقرة (٥) المتعلقة بالحسابات الختامية، بأنه (يقتضي على وحدات الإنفاق العام الالتزام بتقديم الحسابات الختامية لسنة ٢٠١٩ إلى ديوان الرقابة المالية في موعد أقصاه ٢٠٢٠/١/٣١ لغرض إجراء أعمال الرقابة والتدقيق) .

بعد انتهائنا من كتابة هذا البحث الذي تناولنا فيه تنفيذ الموازنة العامة، توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نوجزها في النقطتين الآتيتين:

أولاً: الاستنتاجات:

١. تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من تبليغ جهات التنفيذ بموازنتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخير من السنة المالية وإعداد الحساب الختامي لها. وتقع مهمة تنفيذ الموازنة بصورة عامة على السلطة التنفيذية، إذ تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بتنفيذ البرامج والمشروعات التي اعتمدها البرلمان.

٢. لا يقتصر تنفيذ الموازنة على تحصيل الإيرادات ودفع المصروفات، وإنما تدخل فيه متابعة آثار هذه العمليات في الاقتصاد القومي مع مراقبة اتجاهها نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة، لتتمكن الدولة من تعديل سياستها الانفاقية والإيرادات كلما دعت الحاجة الى ذلك .

٣. ان مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة لا يعني التزام الحكومة بإنفاق جميع هذه الاعتمادات، وإنما الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة وعدم تجاوزها .

٤. ان عملية تنفيذ الموازنة لا تعتمد فقط على المحددات التي وضعتها السلطة التشريعية في قانون الموازنة، وإنما تتم عملية التنفيذ وفق معايير وقواعد وإجراءات يحددها قانون الموازنة فضلاً عن القوانين المالية الأخرى السارية في الدولة قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك.

٥. لم يقتصر دور وزارة المالية على التنفيذ الفعلي لقانون الموازنة العامة وإنما منحها قانون الإدارة المالية النافذ صلاحيات استشارية فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تتضمن أحكاماً مالية.

٦. تناول قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة٢٠١٩ المعدل، آليات تنفيذ الموازنة في الفصل الرابع منه في المواد (من ١٤ الى ٢٩) بصورة أكثر تفصيلاً مما وجدناه في القانون السابق للإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، إذ ان الأخير تناول موضوعة التنفيذ في(٩) مواد فقط في حين ان القانون النافذ تناولها في(١٦) وهذا يحسب لصالح المشرع الذي ينم موقفه هذا عن اهتمامه بعلمية تنفيذ الموازنة والتي هي باعتقادنا أهم مرحلة من مراحل الموازنة العامة ومركز ثقلها ان صح التعبير.

٧. تضمن القانون نصاً يقضي بأنه وبعد ان يتم تغطية العجز الفعلي ان وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية في صندوق سيادي، الا ان ما يؤخذ على المشرع بهذا الخصوص انه يشير الى استخدام الفائض في الموازنات في صندوق سيادي، لكنه لم يحدد نوع هذا الصندوق السيادي هل هو صندوق استقرار أم استثمار أم أجيال، علما بأنه لا يوجد في العراق صندوق سيادي .

٨. لتفعيل الدور الرقابي على الإنفاق العام اوجب القانون على ديوان الرقابة المالية الاتحادية تقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب يتضمن اوجه الإنفاق الذي تم تخصيصه من احتياطي الطوارئ لتغطية النفقات العاجلة التي ترتبت بعد اصدار قانون الموازنة العامة وإقرارها، كما ألزم وزير المالية تقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب ومجلس الوزراء حول استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ

٩. ألزم القانون وحدات الإنفاق بان تستخدم تخصيصاتها المالية من تاريخ (١) كانون الثاني ولغاية (٣١) كانون الأول من السنة المالية ، الا انه وبسبب التأخر في إقرار الموازنة، وعدم إمكانية تدوير المبالغ للسنة المقبلة خصوصاً بعد انتهاء السنة المالية ،فقد عالج المشرع العراقي هذه الإشكالية ومشكلات أخرى تتعلق بإقرار الموازنة وبادر الى تشريع القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ قانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية النافذ، الذي جعل المبالغ التي لم تصرف في سنة المالية معينة تذهب إلى (**حساب الأمانات**)، لغرض استكمال صرفها على المشروعات في السنة اللاحقة.

١٠. لم يستثن المشرع حكم المادة (٣) من قانون التعديل من حكم المادة (٢٣ / أ- ب) واقتصر الاستثناء من حكم المادة (٢٢/ /أولا/أ)، بالرغم من ان الحكم متشابه في كلتا المادين والمتضمن عدم جواز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة في غير السنة المخصصة لها وهي المشكلة التي عالجها قانون التعديل .

١١. للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة، صلاحية إجراء المناقلة ضمن موازنتهم السنوية المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية من وحدة صرف الى وحدة صرف أخرى تابعة له حتى نسبة (١٠%) من تخصيصات وحدة الإنفاق المرصودة ضمن قانون الموازنة وهذه النسبة تعد كبيرة نظراً للحجم الانفجاري للموازنات العامة العراقية.

١٢. تنقسم عمليات الإنفاق على نوعين: إدارية وحسابية، فالإدارية تختص بمسائل الارتباط بالمصروف والتحقق من صحة الادعاء به والأمر بصرفه، والحسابية تتضمن أعمال الدفع الفعلية وقيد المبالغ المدفوعة في الحسابات المخصصة لها.

١٣. لم تضاف مادة الجباية الإلكترونية الى قانون الإدارة المالية الجديد كونها تواكب التكنولوجيا الحديثة والتطور، والتي تم تفعيلها بقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٧٨) لسنة ٢٠١٨ المتضمن مشروع الجباية والدفع الإلكترونية والحكومة الالكترونية .

١٤. اوجب القانون على وزارة المالية ان تقوم بخصم المبالغ المترتبة على عدم تحويل الوزارات او الإقليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم للإيرادات المتأتية لها من النفط والغاز وغيرها من الإيرادات من المبالغ الخاصة بتمويلها السنوي .

١٥. لم يشر قانون الإدارة المالية الجديد الى ضرورة تصفية الحسابات الختامية للسنوات الماضية ضمن توقيتات زمنية محددة وملزمة .

١٦. ألزم المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية النافذ في المادة (٥٤) منه مجلس الوزراء بان يصدر تعليمات تسهل تنفيذ هذا القانون، إلا ان المجلس لم يصدر هذه التعليمات إلى الآن .

ثانياً: التوصيات:

١. ينبغي أن تتركز جهود السياسة المالية في العراق في البحث عن الفرص المعظمة للموارد غير النفطية كالموارد الزراعية وموارد المنافذ الحدودية وموارد السياحة الدينية وغيرها، فضلاً عن تحديد اطر وقواعد مالية تحكم مسار الإنفاق العام ضمن معايير الكفاءة والفاعلية وتحقيق الاستدامة المالية، وهو ما غاب عن القانون بشكل واضح.

٢. إنشاء صندوق سيادي يضطلع بمهمة عزل الموازنة العامة والاقتصاد الكلي عن تقلبات أسعار النفط العالمية، لأجل تحقيق الاستقرار على المستوى الاقتصادي والمالي وحفظ حقوق الأجيال القادمة، إلى جانب كونه مرتكزاً مهماً للشروع بالمشاريع ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية من اجل تحقيق النجاح في عملية التنمية الاقتصادية، ومن اجل حماية الاقتصاد الوطني والموازنة العامة للدولة من خطر الأزمات الخارجية التي تأتي نتيجة للتقلبات الناتجة من دخل الصادرات وتحقيق نمو مستدام طويل الأجل في الدولة .

٣. إنشاء صندوق إطفاء الدين السيادي العراقي، والذي يمول أساساً من الوفرة المالية المتحققة جراء الفارق بين سعر النفط المثبت بالموازنة والسعر الجاري في الأسواق، وعلى الحكومة العراقية أن تستفيد من الإيرادات النفطية الضخمة لتحقيق النمو الاقتصادي وإعادة اعمار العراق.

٤. على السلطة التشريعية أن تمنح الإدارات صلاحيات واضحة ومدروسة في التنفيذ كي لا يؤدي بها الأمر إلى الانحراف في استخدام تلك الصلاحيات .

٥. تخفيض نسبة المناقلة المسموح بها والبالغة ١٠% والتي أعطى القانون صلاحية إجراءها إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ضمن موازنتهم السنوية إلى ٥ % نظراً للحجم الانفجاري لموازنات العراق .

٦. ضرورة تعديل قانون الإدارة المالية النافذ، وإضافة مادة تنظم موضوع الجباية الإلكترونية لمواكبة التكنولوجيا الحديثة، وتماشياً مع مشروع الجباية والدفع الإلكترونية والحكومة الالكترونية الذي تضمنه قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٧٨) لسنة ٢٠١٨.

٧. رغم تأييدنا لما جاء به المشرع العراقي في القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ قانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية النافذ، الا إننا نرى بأنه كان عليه ان يضع جزاءات معينة تفرض على من يتسبب بتأخير إرسال قانون الموازنة او إقراره حتى لو كان المخالف وزيراً أو نائباً في البرلمان، إذ لا جدوى من هذا التعديل اذا لم يرتبط بجزاء لمن يخالفه، خصوصا وان التأخير سبب ويسبب مشكلات مالية واقتصادية خطيرة يدفع ثمنها المواطن.

٨. نوصي المشرع باستثناء حكم المادة (٣) من قانون التعديل من حكم المادتين (٢٢/أولاً /أ) و (٢٣/أ _ب) من قانون الإدارة المالية النافذ المعدل على حد سواء دون اقتصار الاستثناء على المادة (٢٢/ أولاً /أ) ، لان الحكم متشابه في المادين والمتضمن عدم جواز صرف التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة في غير السنة المخصصة لها، وهي من أهم الإشكالات التي عالجها قانون التعديل بان نص على وضع هذه المبالغ في حساب الأمانات لغرض انجاز المشاريع المستمرة في المحافظات .

٩. نوصي المشرع بان يحدد مدة معينة لإقرار مشروع الموازنة العامة، وعدم تركها لمجلس النواب للمماطلة في إقرارها وبالتالي خضوعها إلى المساومات السياسية، كي يتسنى للسلطة التنفيذية مباشرة تنفيذ قانون الموازنة العامة منذ

بداية السنة حتى نهايتها، والحيلولة دون اللجوء إلى الحلول الترقيعية التي تنتج عن تأخر المصادقة على الموازنة العامة، بعد أن اثبت الواقع العملي عدم جدوى اللجوء إلى الموازنات الشهرية التي لا يمكنها في الغالب الأعم الوفاء بجميع التزامات الدولة المالية وخصوصاً في وقت الأزمات.

١٠. تعديل قانون الإدارة المالية النافذ تعديلاً بالإضافة، وذلك بالنص الصريح على تصفية الحسابات الختامية للسنوات الماضية وضمن توقيتات زمنية محددة وملزمة.

١١. ضرورة أن يقوم المشرع العراقي بتشريع قانون ينظم حالة الطوارئ، تنفيذاً لما جاء به الدستور العراقي النافذ في المادة (٦١ /تاسعاً) من اجل ضمان حسن إدارة الشؤون المالية في العراق في أوقات الأزمات بأشكالها كافة.

١٢. على مجلس الوزراء الاستعجال بإصدار تعليمات تسهل تنفيذ قانون الإدارة المالية النافذ، تنفيذاً لحكم المادة (٥٤) منه، نظراً لمرور أكثر من تسعة أشهر على تشريعه ومرور أكثر من خمسة أشهر على نفاذه دون إصدار هذه التعليمات.

المصادر

أولاً: الكتب:

١. د. أحمد جامع: علم المالية ، ج١، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٧٠.
٢. د. أحمد خلف حسين الدخيل:المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت ،٢٠١٣.
٣. د. إبراهيم عبد الكريم الغازي: التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠
٤. د. خالد شحاتة الخطيب ود. احمد زهير شاميه: أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى،٢٠٠٣.
٥. د.رائد ناجي احمد: المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط٣ ، بغداد ،٢٠١٧.
٦. د.سعدي بسيسو: موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التفيض، بغداد ،١٩٥٠
٧. د.السيد عبد المولى :المالية العامة، دار الفكر الجامعي، القاهرة ،١٩٧٧ .
٨. د. طاهر الجنابي: علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، بلا سنة نشر.
٩. د.عادل فليح العلي: مالية الدولة، دار الزهران للنشر والتوزيع ،الأردن، بلا سنة طبع.
١٠. د.عبد الكريم صادق بركات،النظم الضريبية(النظرية والتطبيق)،الدار الجامعية، بيروت ١٩٧٦
١١. د.قبس حسن عواد البدراني : المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة موصل ، ٢٠١٠ .
١٢. د.محمد حسين الراوي، د .زكريا احمد غرام:المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠ .
١٣. د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثانية ، مطبعة سلمان الاعظمي ،بغداد، (١٩٦٧-١٩٦٨).

ثانياً: البحوث:

١. د. حيدر وهاب عبود : فلسفة الدولة المالية في مواجهة الكارثة الوبائية دراسة دستورية مقارنة، بحث موعود بالنشر في مجلة الحقوق الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٢٠.
٢. د. نبيل بو فليح : دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، مجلة البحوث الاقتصادية العربية ، العدد ٤٨-٤٩ ، القاهرة ٢٠١٠.

ثالثاً: الدساتير والقوانين والتعليمات:

١. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧.
٣. قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ .
٤. القانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغي.
٥. قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي رقم(١) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٦. قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٧. القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ قانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.
تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ .