جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين–كلية الحقوق

قسم القانون العام

مبدأ سنوية الموازنة وتطبيقاتهِ في التشريع العراقي

بحث تقدم بهِ الطالب

عبدالله منجد عبدالغني محمد

الى كلية الحقوق–جامعة النهرين

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس

بإشراف الاستاذ الدكتورة سناء محمد سدخان

إستاذ التشريع المالي

جامعة النهرين/كلية الحقوق

1445 هـ 2024م

بِسمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

((قُل هَل يَستَوِي ٱلَّذِينَ يَعلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُواْ ٱلأَلبَٰبِ))

سورة الزمر الاية 9

الإهداء

اهدي هذا البحث الى من ربياني صغيراً وعلماني حتى كَبرِت

الى امي وابي

والى من كان خير العون والسند والأنيس اخوتي واخواتي

والى من تأنس الروح بصحبتهم اصدقائي

والى غايتي الاسمى وفدائي ودمي وطني العزيز العراق

والى من احتظنتني وعلمتني وعلى يدها وصلت

كليتي كلي الحقوق–جامعة النهرين بكل كادرها التدريسي

شُكر وعرفان

الى الاستاذ الدكتورة سناء محمد سدخان لإشرافها على هذا البحث

والى جميع الاساتذة التدريسيين في جامعة النهرين/كلية الحقوق الذين افاضوا علي

بالعلم والمعرفة طوال تلك السنوات

والى كل موظفي المكتبة الذين ابرزوا كل التعاون وقدموا كل المساعدة المطلوبة

والى كل من ساهم وساعد في إتمام وكتابة هذا البحث

المستخلص

أولاً: موضوع البحث

تحتل الموازنة العامة اهمية بارزة وجوهرية في اقتصاد اي دولة سواء أكانت رأسمالية ، أو إشتراكية ، متقدمة او نامية ، حيث تعد احد اهم طرق التعبير عن السياسة المالية والاتقصادية للدولة ، حيث تعبر الموازنة العامة للدولة عن السياسة والفكر المالي لدولة في مختلف انواع المجالات الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية ، فهي تعد البرنامج المالي للدولة التي تطمح لتنفيذهِ خلال فترة معينة من الزمن وصولاً الى غاية اسمى وهي صلاح الدولة وتطورها وإزدهارها وزيادة الامن والدخل القومي للفرد والمجتمع وصولاً الى الاستقرار الاقتصادي للدولة والذي يعود بتأُير ايجابي على تلك الدولة. يتم كل ذلك عن طريق جدول من البيانات يسمى الموازنة العامة للدولة يتم فيهِ تحديد النفقات العامة والايرادات العامة لتلك الدولة خلال فترة معينة من الزمن ، ولما كانت الموازنة العامة تقترن بعنصر الزمن بشكل اساسي حيث يشكل الزمن عنصراً جوهرياً فيها ، لذلك ظهر مبدأ يعرف بمبدأ سنوية الموازنة العامة الذي يعني ان يكون تحديد النفقات والايرادات العامة في الموازنة العامة خلال فترة من الزمن تقدر بسنة واحدة فقط ، وعليهِ يدور هذا البحث حول دراسة مبدأ سنوية الموازنة والفهم الدقيق لأبرز ثناياه وتفاصيله.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن الاهمية الخاصة بدراسة موضوع مبدأ سنوية الموازنة بكونهِ يعد من المواضيع المهمة والحيوية والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً وضرورياً بالموازنة العامة لأي دولة على اختلاف نظام حكمها ويضعها في المسار الصحيح ، إضافة الى ذلك ولكون الموازنة العامة تعتبر من المحاور الاساسية لمالية اي دولة فإن تركيز البحث على

الجانب العملي والتطبيق الفعلي لمبدأ سنوية الموازنة له من الاثر الكبير في التعرف على مدى فاعلية ذلك المبدأ بشكل اوسع ومدى الاثار التي تعود على تطبيقهِ من عدمهِ.

ثالثاً: إشكالية البحث

إن دراسة هذا البحث هو في الحقيقة محاولة للإجابة على عدد من التساؤلات المهمة منها:

1: التعرف على مفهوم الموازنة العامة للدولة وماهي مبرراتها وغايات وضعها.

2: ماهي اهم المبادئ المعتمدة دولياً في صياغة الموازنات العامة للدولة.

3: ماهو المفهوم الدقيق لمبدأ سنوية الموازنة والتعرف عليه وماهو تاريخ ظهورهِ واهم مزاياه وعيوبهِ والاثار المترتبة عليه.

4: معرفة مدى تطبيق المشرع العراقي لمبدأ سنوية الموازنة في الموازنات العامة العراقية وعلى مر السنوات.

5: التعرف على مدى تطبيق الحكومة العراقية لمبدأ سنوية الموازنة العامة في الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023-2024-2025.

6: التعرف على مدى التطبيق الفعلي للحكومة العراقية لقانون الادارة المالية الاتحادية المعدل رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

رابعاً: الهدف من البحث

يهدف هذا البحث الى الوقوف ومحاولة الفهم الدقيق لأهم المفاصل المتعلقة بما يخص مبدأ سنوية الموازنة العامة كونهِ من المبادئ المهمة في صياغة الموازنة العامة والوقوف على مدى تطبيق المشرع العراقي لذلك المبدأ في موازناتهِ العامة.

خامساً: منهجية البحث

فيما يتعلق بالمنهجية المتبعة في دراسة موضوع البحث فإننا سنتبع منهج الدراسة التحليلية للقوانين العراقية وما نظمتهُ من احكام بخصوص مبدأ سنوية الموازنة والاعتماد على القانون المقارن في فرنسا ومصر متى ما كان ذلك ضرورياً.

سادساً: هيكلية البحث

سوف يقسم موضوع هذا البحث (**مبدأ سنوية الموازنة العامة وتطبيقاتهِ في العراق**) الى مبحثين اثنين تسبقهما المقدمة ، ووفقاً للاتي:

المبحث الاول ، ويكون تحت عنوان (**الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة العامة**) وهو بدورهِ ينقسم الى مطلبين ، يختص **المطلب الاول** في دراسة الموازنة العامة والتعرف على مفهومها وبعض اهم مفاصلها ، فيما يتناول **المطلب الثاني** دراسة شاملة لمبدأ سنوية الموازنة العامة والدخول في تفصيلاتهِ وجزئياته.

أما **المبحث الثاني** ، فيكون تحت عنوان (**تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق**) ويقسم بدورهِ الى مبحثين اثنين ، **المطلب الاول** ندرس بهِ تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في الموازنات السابقة لموزانة عام 2023 ، أما **المطلب الثاني** فسنتناول بهِ مدى تطبيق المشرع العراقي لمبدأ سنوية الموازنة العامة في موزانة عام 2023.

واخيراً سوف ننهي البحث بخاتمة تتضمن موجزاً لأهم الاستنتاجات والمقترحات التي سوف يسفر عنها البحث.

والله ولي التوفيق .

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
1	الاية القرانية	ب
2	الإهداء	ت
3	شُكر وعرفان	ث
4	المستخلص	ج
5	المحتويات	د
6	**المبحث الاول: الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة**	1
7	المطلب الاول: الموازنة العامة	1
8	الفرع الاول: تعريف الموازنة العامة للدولة	2
9	الفرع الثاني: اهمية الموازنة العامة للدولة وقواعد صياغتها	5
10	المطلب الثاني: مبدأ سنوية الموازنة العامة	21
11	الفرع الاول: مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة وتاريخ ظهورِهِ	10
12	الفرع الثاني: مبررات مبدأ سنوية الموازنة العامة واهم مميزاتهِ وعيوبهِ	14
13	**المبحث الثاني: تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في التشريع العراقي**	20
14	المطلب الاول: مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل موازنة 2023	21

15	الفرع الاول: مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل دستور 2005 العراقي	21
16	الفرع الثاني: سنوية الموازنة العامة في ظل دستور 2005	25
17	المطلب الثاني: مبدأ سنوية الموازنة في الموازنة العامة لسنة 2023	29
18	الفرع الاول: نظرة عامة على الموازنة العامة لسنة 2023	30
19	الفرع الثاني: الاساس القانوني لخروج الموازنة العامة لسنة 2023 عن مبدأ سنوية الموازنة العامة	32
20	الخاتمة	35
21	المصادر	37

المبحث الاول

الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة

إن مبدأ سنوية الموازنة يعد واحداً من المبادئ المهمة في الفقه المالي والاقتصادي التي تعمد وتركن اليها الدولة في التعبير عن السياسة المالية والتوجه الاقتصادي لها عن طريق صياغتها لتلك الموازنات العامة بما يوافق تلك المبادئ ، وعليهِ يكون من الواجب للخوض في تفاصيل مبدأ سنوية الموازنة والتعرف على جزئياتهِ ان نتعرف على مفهوم الموازنة العامة قبل الدخول في مفهوم مبدأ سنوية الموازنة ، لذلك سنتناول هذا المبحث على مطلبين ، نتاول في **المطلب الاول** الموازنة العامة مروراً بمفهومها ومميزاتها وفوائدها ، في حين نتناول في **المطلب الثاني** مبدأ سنوية الموازنة مروراً بمميزاتهِ وخصائصهِ وعيوبهِ.

المطلب الاول

الموازنة العامة

إن دراسة الموازنة العامة للدولة والتعرف على ماهيتها والخوض في جزئياتها وتفاصيلها يُوجِب تقسيم هذا المطلب الى فرعين اثنين ، نتناول في **الفرع الاول** التعريف بالموازنة العامة ، في حين نتحدث في **الفرع الثاني** عن اهمية الموازنة العامة ودورها في رسم السياسة العامة للدولة واهم القواعد الدولية المعتمدة في صياغة الموازنة العامة وعلى التفصيل الاتي:

الفرع الاول

تعريف الموازنة العامة للدولة

إن الموازنة العامة للدولة هي التي تمثل السياسة المالية والاقتصادية والخطط التي تُخطط الدولة لتنفيذها خلال مدة معينة من الزمن وذلك عن طريق بيان النسبة بين النفقات التقديرية المطلوبة لتنفيذ تلك الخطط والمشاريع وبيان الايرادات التقديرية التي ستغطي تكاليف تلك النفقات خلال المدة المذكورة ، حيث ان الموازنة العامة تُعبر بالضرورة عن خيارات السلطة العامة في الدولة بجميع ابعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية من اجل إشباع الحاجات العامة للمجتمع ، وعليهِ اختلف الفقهاء في تعريف الموازنة العامة إلا انهم اتحدوا في المبدأ العام حيث تعرف الموازنة العامة بأنها "خطة تتضمن

تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة، غالبا سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية"[1]، في حين يعرف البعض الموازنة العامة بأنها "القواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي المالي للدولة وهيئاتها في حصولها على الايرادات اللازمة لإنفاقها من اجل تحقيق الاهداف التي تستهدف الدولة تحقيقها"[2] .

أما المشرع العراقي فقد قام بتعريف الموازنة العامة وذلك في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019 حيث عرفها بأنها "خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام بهِ من برامج ومشروعات ، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية"[3] ، من التعاريف السابقة يمكن ان نحدد ماهية الموازنة العامة للدولة بسمات ثلاث كما يلي :

أولاً: الموازنة العامة توقع: ويقصد بذلك إن الموازنة العامة للدولة هي عبارة عن بيانات لمجرد توقعات بخصوص ما يفترض أن تنفقهُ السطلة التنفيذية من نفقات وما يفترض ان تستحصل عليهِ من ايرادات خلال مدة من الزمن تحدد في الموازنة ، حيث أن الموازنة العامة في حقيقتها هي خطة عمل او برنامج تعده السلطة التنفيذية لتعكس بهذا التوقع وبناءاً على الظروف التي تمر بها الدولة سياسة الحكومة وتوجهها من الناحية والاقتصادية والمالية خلال مدة من الزمن[4] .

ثانياً: الموازنة العامة إجازة: إن ما يقصد بأن الموازنة العامة إجازة هو أن الحكومة او السلطة التنفيذية هي السلطة التي تختص بوضع وصياغة الموازنة العامة وتحديد كافة تفاصيلها من نفقات عامة ومصادر الايرادات العامة وفقاً لتوجه السلطة التنفيذية السياسي في تلك الفترة، ثم بعد ان تقوم السلطة التنفيذية بإعداد خطة الموازنة تقوم بإحالتهِ الى السلطة التشريعية من اجل ان تقوم الاخيرة بإقرارها والموافقة عليها ، اي بعبارة اخرى إجازتها من اجل ان تتمكن السلطة التنفيذية من تنفيذها في الحدود التي صدرت بها اجازة السلطة التشريعية وبالصورة التي اعتمدتها الاخيرة[5] .

---

[1] الدكتور طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، الصفحة 102 ، 2011.

[2] الدكتور فليح حسن خلف ، المالية العامة ، الصفحة 10 ، دار نشر عالم الكتب الحديث.

[3] المادة الاولى الفقرة الثانية من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019.

[4] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 102.

[5] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 103.

ثالثا: الموازنة العامة ذات طبيعة مالية قانونية: إن المقصد بأن الموازنة ذات طبيعة مالية هو أن التقديرات بنوعيها المذكورة في الموازنة العامة سواء اكانت نفقات عامة او ايردات عامة خلال فترة معينة فإنها تعبر بطريقة مالية عن حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة ثم تقدير مقدار النفقات العامة اللازمة لتوفير هذهِ الخدمات ، وبالتالي يمكن تقدير الايرادات العامة الواجب تحصيلها لتغطية هذهِ النفقات، ويتم كل ذلك عن طريق جداول تحليلية مالية تبين وتحلل كل من الانفاق العام والايراد العام[6] .

أما المقصود بالطبيعة القانونية للموازنة العامة فيعني ان الموازنة العامة وبعد إعدادها من قبل السلطة التنفيذية يجب قبل ان يتم تنفيذها والعمل بها ان يتم إحالتها الى السلطة التشريعية في الدولة من اجل ان تمارس عليها الرقابة اللازمة وتضيف عليها ما تراه مناسب وضروري من تعديلات ثم تقوم بإقراراها وإجازتها ، وتتم تلك الاجازة عن طريق عمل تشريعي صادر عن السلطة التشريعية يسمى "بقانون إعتماد الموازنة"[7] ، وعليهِ فإن الموازنة العامة تعد عملاً تشريعياً يجب من اجل اعتبارها نافذة وواجبة العمل بها ان تصدر على شكل قانون من السلطة المختصة بذلك في الدولة.

وعليهِ يمكن القول أن الموازنة العامة هي اداة للتعبير المالي عن السياسة التشريعية المالية التي تعمدها السلطة المالية المختصة في دولة معينة لمدة معينة من الزمن يحدد فيها تحليلاً تقديرياً كافة النفقات العامة التي تعتزِم الدولة على انفاقها خلال مدة الموازنة وما يقابلها من ايرادات عامة تعود الى الدولة لتغطية مبالغ تلك النفقات العامة.

الفرع الثاني

اهمية الموازنة العامة للدولة وقواعد صياغتها

بعد التعرف على الموازنة العامة وعلى تعريفها وماهيتها ومعرفة انها ذات طبيعة مالية وقانونية ، سنتطرق في هذا الفرع الى التعرف على كلٍ من أهمية الموازنة العامة ودورها في سياسة الدولة ، إضافة الى التعرف على اهم قواعد وضع واعداد وصياغة واقرار الموازنات العامة ، وعلى التفصيل الاتي:

---

[6] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصحة 104.**

[7] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 105.**

أولاً: أهمية الموازنة العامة ودورها في سياسة الدولة.

شهد العالم في العصر الحالي اهتماماً متزايداً وبشكل مُضطرِد وواسع بالموازنة العامة حيث شملت أهمية ودور الموازنة العامة ابعاداً سياسية واقتصادية واجتماعية ، إضافة الى التطور الملحوظ الذي اضفته الموازنة العامة على تطوير المالية العامة للدولة وفي الدول كافة على اختلاف انظمتها السياسية حيث تطورت اهمية الموازنة العامة والدور الذي تؤديه على مر العصور[8] ، فلم يعد مفهوم الموازنة العامة يقتصر على كونهِ عملاً لتقدير الايرادات والنفقات العامة وحصول الاذن على تنفيذ مندرجاتها فحسب وانما اصبح ينظر لها من ابعاد اخرى مختلفة وواسعة ، وعليهِ سنبحث اولاً اهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ثم سنبحث في دور الموازنة العامة في تطوير المالية العامة للدول .

أ: اهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية: إن الموازنة العامة تلعب دوراً مهماً جداً في السياسية العامة للدولة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فمن الناحية السياسية تلعب الموازنة العامة دوراً في الانظمة النيابية والديمقراطية حيث كما عرفنا سابقاً بأن الموازنة العامة تعد من قبل السلطة التنفيذية في الدولة ثم يتم احالتها الى السلطة التشريعية من اجل اقرارها وإجازتها ، وعليهِ فإن الموازنة العامة تصطبغ بصبِغة سياسية عن طريق ارغام السلطة التنفيذية على اعداد موزانة عامة شاملة لكافة النفقات والايرادات العامة وخلال مدة ميعنة ، اضف الى ذلك ان السلطة التشريعية تمارس رقابة سياسية هنا على الموازنات المعدة من قبل السلطة التنفيذية الامر الذي يشير الى القدر الكبير الذي تتداخل فيهِ السياسة العامة للدولة ونوع نظام الحكم والسلطة الفعلية والمسيطرة في الدولة على وضع الموزنة العامة وكيفية اقرارها واجازتها[9] .

ويبدو ذلك جلياً ايضاً في تأثر الموازنة بإختلاف نوع نظام الحكم المسيطر على الدولة ، حيث ان الموازنة العامة تتأثر بالجهة المسيطرة بالدولة فنجد غالباً ان الموازنة في الدول ذات النظام الدكتاتوري تميل فيها الموازنة الى ان توضع بيد السلطة التنفيذية كونها الجهة المسيطرة ، وعلى العكس في الدول الديمقراطية نجد ان المجالس النيابية هي المسيطرة على الموازنة العامة

---

[8] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 106.**

[9] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 107.**

كونها هي الجهة المسيطرة وصاحبة القوة في الدولة ، وهكذا نستطيع ان نلمس دوراً وتأثراً للموزانة العامة بالسياسة العامة للدولة ونوع نظام الحكم[10] .

أما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية فنلاحظ دور الموازنة العامة للدولة كأداة فعالة في تعديل توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع وطبقاتهِ المختلفة او من خلال استخدام الضرائب وتوجيهِ النفقات العامة وغيرها من الادوار التي تلعبها الموازنة العامة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي[11] .

ب: أهمية الموازنة العامة في تطوير المالية العامة للدولة: إن مفهوم الموازنة العامة الحديث متأتي من زيادة تدخل الموازنة العامة في جميع نواحي نشاطات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بعد ان اصبحت الموازنة العامة اداة رئيسية من ادوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق اهدافها ، واصبحت جزءاً متداخلاً ومكملاً للخطة المالية العامة للدولة الداخلة في اطار التخطيط الاقتصادي القومي الشامل ، وجاءت تلك الحاجة من ازدياد نفقات الدولة بصورة مستمرة نتيجة زيادة تدخل الدولة المستمر في الحياة الاقتصادية وخصوصاً في المجتمعات الاشتراكية، لذلك لعبت الموازنة العامة خصوصاً بمفهومها الحديث دوراً مهماً في رسم وايجاد طريقة جديدة في التعبير عن السياسة المالية للدولة فيما يتعلق بالجانب الاجتماعي والاقتصادي[12] .

ثانياً: قواعد الموازنة العامة.

بعد التعرف على اهمية الموازنة العامة والتعرف على طبيعتها اصبح من الواجب التعرف على اهم القواعد الدولية التي تستخدم عادة في معظم الدول من اجل صياغة الموازنة العامة للدولة ، حيث تعكس هذه القواعد الطبيعة الادارية والسياسة للموازنة العامة ، وهي تنقسم الى اربع قواعد وهي: وحدة الموازنة ، سنوية الموازنة ، شمولية الموازنة ، واخيراً توازن الموازنة ، لذلك سنتطرق لكل واحد من هذهِ القواعد بشيء من الايجاز .

---

[10] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع اسبق ، الصفحة 107.**

[11] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 108.**

[12] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 109.**

أ: قاعدة وحدة الموازنة العامة: يقصد بقاعدة وحدة الموازنة العامة اي ان تُدرَج كافة النفقات العامة والايرادات العامة للدولة وكافة جهاتها وهيئاتها في وثيقة واحدة تعبر عن كافة اوجه النشاط الاقتصادي والمالي للدولة[13] ، اي بعبارة اخرى ان لا يكون هناك اكثر من موازنة عامة لنفس الفترة التي تغطيها الموازنة[14] ، إن اهمية هذهِ القاعدة يعود الى تبريرين اثنين فمن الناحية المالية ان تطبيق قاعدة وحدة الموازنة يسهل عملية معرفة المركز المالي للدولة وخاصة عند مقارنة المجموع الكلي لإيراداتها ونفقاتها ويساعد كذلك في سهولة وصول الباحثين الماليين والاقتصاديين الى قرار ما اذا كانت الموازنة محل النظر متوازنة من عدمه ، اما من الناحية السياسية فتساعد هذهِ القاعدة المجالس النيابية في القيام بمهمة مراقبة تنفيذ السلطة التنفيذية للموزانة العامة بالطريقة الصحيحة[15] .

ب: قاعدة سنوية الموازنة العامة: يقصد بهذا المبدأ اي ان يتم التحضير والاعداد والتصديق والتنفيذ لنفقات الدولة وايراداتها العامة بصورة دورية اي كل عام ، اي بعبارة اخرى ان يتم اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية سنوياً وان تشمل الموازنة مجموع نشاطات السلطة التنفيذية مدة سنة تقويمية واحدة[16] ، وسنتناول دراسة هذا المبدأ بشيء من التفصيل في المطلب الثاني من هذا الفصل .

ج: قاعدة شمولية وعمومية الموازنة العامة: ويقصد بهذهِ القاعدة ان تظهر جميع تقديرات الموازنة العامة من تقدير للنفقات العامة والايرادات العامة في وثيقة واحدة دون ان يكون هناك اي مقاصة بين الاثنين سواء اكانت مقاصة اجمالية ام مقاصة في تفصيلات الموازنة العامة نفسها[17] ، وإن كانت قاعدة وحدة الموازنة تعني ان تكون هناك وثيقة واحدة للموازنة العامة فإن قاعدة عمومية الموازنة العامة تهدف الى ان يسجل في هذهِ الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة او ايراد دون ان يحدث مقاصة بين النفقات والايرادات[18].

---

[13] الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 289.

[14] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 110.

[15] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 110.

الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 289.

[16] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 112.

[17] الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 292.

[18] الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 114.

يعود السبب الحقيقي في اعتماد هذهِ القاعدة في موازنات اغلب دول العالم الى ان عدم شمولية الموازنة والاعتماد على المقاصة وعلى الموازنة الصافية يكون من شأنهِ الى افساح المجال للسلطات الحكومية في الاسراف في الانفاق ، حيث عندما تحقق الحكومة ايرادات زائدة لم يتم ذكرها في الموازنة العامة سيؤدي ذلك الى افساح المجال لتلك الحكومة في انفاق الفائض من الايرادات المتحصلة دون وجود رقابة من السلطة التشريعية للحد من ذلك لكون تلك الانفاقات غير مسجلة في الموازنة العامة ، لذلك تم إعتماد هذهِ القاعدة في اغلب موازنات دول العالم[19].

وعليهِ فإن مبدأ شمولية وعمومية الموازنة العامة يستند الى اعتبارين الاول مالي يقتضي التعرف على كافة التفاصيل الخاصة بالايرادات وكذلك كافة التفاصيل الخاصة بالنفقات من اجل ضمان تحقيق عدم اساءة استخدام صرف تلك النفقات في نشاطات ومجالات غير مهمة ، اما من الجانب السياسي فإن شمولية وعمومية الموازنة تؤدي الى سهولة مراقبة السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية وان تكون تلك الرقابة فعالة وذات تأثير[20].

د: قاعدة توازن الموازنة العامة: يقصد بهِ ان تكون للنفقات العامة المخصصة للفترة التي تغطيها الموازنة ما يقابلها من مصادر الايرادات العامة للفترة نفسها عندها تكون الموازنة العامة متوازنة وتُجنب الدولة ما يعرف بخطر عجز الموازنة ، او بعبارة ابسط يعنى بتوازن الموازنة العامة هو تساوي النفقات العامة مع الايرادات العامة في الموازنة العامة للدولة[21].

وهذهِ القاعدة المهمة تعمد الى فكرة ان الموازنة العامة ان لم تكن متوازنة وان كان هناك انفاق عام لا يغطيهِ اي من مصادر الايراد العام فإن ذلك سيؤدي الى ضرورة لجوء الدولة الى الاقتراض وما يلي ذلك من تراكم الديون الدولية على تلك الدولة والذي سيقود الى سحب الموارد من النشاطات الخاصة بالشكل الذي يؤثر سلباً عليها ويؤدي الى تحمل اعباء تغطيتها بفرض الضرائب التي ستؤثر سلباً وبشكل اجمالي على الاقتصاد الوطني للدولة وما يستتبعهُ من مشاكل في السياسة المالية لتلك الدولة[22].

---

[19] **الدكتور طاهر الجنابي ، مرجع سابق ، الصفحة 114.**

[20] **الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 293.**

[21] **الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 296.**

[22] **الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 296.**

المطلب الثاني

مبدأ سنوية الموازنة العامة

بعد التعرف على مفهوم الموازنة العامة وماهيتها والتعرف على اهم عناصرها والمرور على اهم القواعد الدولية والمعتمدة في صياغتها ، نُفصل في هذا الفصل في مبدأ سنوية الموازنة العامة مروراً بتعريفها وتاريخها ونشأتها والتعرف على الاساس القانوني الذي يستند عليهِ هذا المبدأ ثم التعرف على اهم المميزات والعيوب المرافقة لذلك المبدأ ، وعليهِ سندرس مبدأ سنوية الموازنة العامة في فرعين ، حيث سنتناول في **الفرع الاول** مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة وتاريخ ظهورهِ ، وفي **الفرع الثاني** سنُفصل في مبررات مبدأ سنوية الموازنة العامة واهم مميزاتهِ وعيوبهِ وكما يلي:

الفرع الاول

مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة وتاريخ ظهورهِ

إن مبدأ سنوية الموازنة العامة مبدأ رائد ومعتمد في الكثير من الدولة كقاعدة للصياغة العامة للموزانة العامة للدولة ولذلك فإن فقهاء الاقتصاد والمالية العامة اختلفوا في تعريفهِ على الرغم من اتفاقهم جميعاً على المبدأ العام لذلك المبدأ ، حيث يعرفهُ الدكتور عصام بشور بأنهُ "أن تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الموازنة العامة لمدة سنة واحدة وأن تقرها السلطة التشريعية لمدة سنة واحدة وان تكون الارقام التقديرية الواردة في صك الموازنة العامة قابلة للتنفيذ خلال تلك السنة المعينة"[23] ، في حين يعرفها اخرون بانها "يقضي مبدأ سنوية الموازنة العامة بأن تعد الحكومة كل عام موازنة العام المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها ولا تعطى هذه الموافقة مبدئياً إلا لسنة واحدة"[24] ، ويرى جانب ثالث ان سنوية الموازنة العامة تعني "تقدير ايرادات الدولة العامة ونفقاتها العامة ، والموازنة بينهما ينبغي ان تتم بشكل دوري وبصورة مستمرة ، والفترة الزمنية التي تخصها الموازنة تكون عادة السنة ، وان اجازة السلطة التشريعية اي البرلمان لها تكون مدتها سنة وان الموازنة لكل سنة تصدر في نهاية السنة السابقة في الغالب ، والتي تخص السنة اللاحقة"[25] ، أما المعنى

---

[23] الدكتور عصام بشور ، المالية العامة والتشريع المالي ، الصفحة369 ، 1976–1977.

[24] الدكتور حسن عواضة ، المالية العامة ، الصفحة 87 ، 2013.

[25] الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 284.

الضيق لمبدأ سنوية الموازنة العامة فهو ان يصار في بداية كل سنة الى الانطلاق من الصفر بالنسبة لجميع النفقات والايرادات اذ يعاد الى دراستها ومناقشتها وإقراراها من جديد[26].

من التعاريف الورادة اعلاه نجد بأن مبدأ سنوية الموازنة العامة يقضي بأن تعتبر كل سنة مالية مستقلة ومنفصلة عن السنوات المالية السابقة لها والتابعة لها انفصالاً يؤدي الى اعتبار الموازنة العامة منتهية بانتهاء مدة سنة وتنتهي عندها الخطة المالية للدولة ينتهي حساب النفقات والايرادات بنهاية تلك السنة ، يتبع ذلك اعداد موزانة جديدة وإقراراها للسنة التالية لها ، ويترتب على ذلك ما يلي:

1: إن الموازنة العامة تغطي بخطتها ونفقاتها وايراداتها سنة مالية واحدة فقط تحدد بدايتها بنهاية الموازنة السابقة وتحدد نهايتها ببداية الموازنة التالية.

2: يتبع نهاية وبداية الموازنة العامة خلال سنة الى اعتبار ان كل سنة مالية تكون مستقلة عن الموازنات السابقة والتالية من ناحية خطتها ونفقاتها وايراداتها.

3: اعتماد مبدأ سنوية الموازنة يعني ان تقوم السلطة التنفيذية باعداد خطة الموازنة العامة للدولة سنوياً ، وأن تقوم السلطة التشريعية بإقرار تلك الموازنة سنوياً ايضاً.

4: إن الموازنة السنوية تكون مستقلة ونافذة لمدة سنة واحدة فقط وعليهِ فإنها لا تمتد الى السنوات التالية لها وانما يجب اعداد واقرار موزانة جديدة.

أما ما يخص نشوء هذا المبدأ وتاريخ ظهورِه ، فإن مبدأ سنوية الموازنة يجد جذوره التاريخية في مبدأ سنوية الضريبة الذي اعتمد بشكل واسع في لضرائب المباشرة بشكل عام وضريبة الدخل بشكل خاص ، ومنه انتقل الى الموازنة العامة للدولة اذ اصبحت الدول تأخذ مدة السنة اساساً لحساباتها والتعرف على موقفها المالي فهذهِ المدة ليست بالطويلة ولا بالقصيرة ، فضلاً عن اتفاقها مع مبدأ سنوية الضريبة ومن ثم تتمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ البرامج التي اعدتها في قانون الموازنة العامة دون ان يصعب العامل الرقابي على السلطة التشريعية او غيرها من السلطات والجهات الرقابية الاخرى[27].

---

[26] **الدكتور عبداللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، الصفحة 68 ، 2005.**

[27] **رواء كاطع مسعد ، مبدأ سنوية الموازنة العامة واشكاليات تطبيقه في العراق (دراسة مقارنة) ، "رسالة ماجستير" ، 2018.**

ويعود الفضل الاكبر في ظهور هذا المبدأ الى انكلترا وتحديداً دستور الحقوق لعام 1688 الذي وضع العناصر والركائز الاساسية في الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة العامة حيث قام بإرساء المبدأ القائل بانه "لا ينبغي ان تفرض الضريبة ويجري تحصيلها إلا برضى الممثلين الذين يقع على عاتقهم عبء دفعها وموافقتهم"[28] ، ومن بريطانيا تبلورت وانتشرت فكرة الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة تحديداً وانتقلت الى باقي الدول حيث في فرنسا نجد ان مبدأ سنوية الموازنة العامة ترسخ بعد الثورة الفرنسية لعام 1789 حيث بدأ ذلك المبدأ يترسخ في التشريع الفرنسي وصولاً الى فترة سقوط حكم نابليون وعودة الملكية حيث استقر ذلك المبدأ في التشريع الفرنسي عام 1814[29] ، أما في مصر فإن الموازنة العامة وتحديداً مبدأ سنوية الموازنة ترسخ وتطبق في التشريع المصري بعد دستور مصر لعام 1923 الذي يعد اول تشريع مصري يتبنى مبدأ سنوية الموازنة العامة[30].

أما في العراق فنجد بأن فكرة الموازنة العامة وكذلك سنوية الموازنة العامة ايضاً فكرة جديدة وحديثة الوجود في العراق حيث بدأت بالظهور في عام 1921 ، وهذا ما سنتوسع بدراستهِ في المبحث الثاني من هذا البحث.

وهكذا نجد بأن مبدأ سنوية الموازنة بل ان فكرة الموازنة العامة بنفسها تعتبر فكرة حديثة وجديدة النشأة حيث بدأت بالظهور في بدايات القرن السابع عشر وقد ظهرت تلبية لمتطلبات وحاجات المجتمع كوسيلة للرقابة على الحكومات والدول ووسيلة لإطمئنان الشعوب بما يخص السياسة المالية للدولة.

الفرع الثاني

مبررات مبدأ سنوية الموازنة العامة واهم مميزاتهِ وعيوبهِ

ان مبدأ سنوية الموازنة العامة كما اشرنا يعد من المبادئ الراسخة والمهمة في صياغة الموازنة العامة واقرارها حيث تعمد اغلب الدول في العالم في الوقت الحالي الى اعتماد هذا المبدأ ، حيث ان هناك من المبررات والاسباب والدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ما تدفع المجتمع الدولي الى اعتماد هذا المبدأ وكما يلي على التفصيل:

---

[28] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.

[29] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.

[30] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.

أولاً: المبررات السياسية: كما نعلم فأن البرلمان بصفتهِ الممثل عن الشعب المنتخب من قبلهِ يضطلع بمهمة مراقبة اعمال الحكومة والسلطة التنفيذية والتي من ضمنها مراقبة الموازنة العامة والتأكد من سلامة الخطة وسير السلطة التنفيذية وفقاً لما ورد فيها دون تجاوز على الموازنة العامة ، إن تحقيق هذا الهدف (الرقابة على السلطة التنفيذية) بصورة فعالة وصحيحة ومنتجة لأثارها يتطلب بشكل خاص ان توضع الموازنات العامة سنوياً من اجل ان تتاح الفرصة للسلطة التشريعية في الرقابة الفعالة على الموازنة وعلى مدى سير السلطة التنفبذية وفقاً لها وتطبيقها ، أضف الى ذلك ان سنوية الموازنة من الممكن ان تستعمل كورقة ضغط للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من شأنهِ ان يجبر الاخيرة على الرضوخ للموزانة العامة والى السلطة التشريعية او الاستقالة[31].

ويجب ملاحظة ان جعل فترة الموازنة سنتين او اكثرا من شأنه اضعاف السلطة التشريعية ورقابتها على السطلة التنفيذية[32] ، اذا تقل فرصة مناقشة الموازنة ودرساتها ، أما اذا وضعت الموازنة لمدة اقصر من سنة فإن الرقابة تصبح شديدة ومرهقة وتؤدي الى تعطيل انجاز اعمال السطلة التنفيذية حيث سيؤدي ذلك الى عرض الموازنة عدة مرات على السلطة التشريعية[33].

ثانياً: المبررات الإدارية: إن عملية اعداد وصياغة الموازنة العامة بكل اجزاءها ونفقاتها وايراداتها ووضع الخطة المالية للدولة ليست بالعملية السهلة بتاتاً ، حيث انها عملية معقدة تتطلب الكثير من الجهد والدقة والعناية والحرص بغية الوصول الى توقع صحيح ونتائج قريبة من الواقع ويمكن تطبيقها ، وعليهِ ولأهمية الموازنة العامة فإنها عادة ما تستغرق وقتاً طويلاً خصوصاً في الموازنات الخاصة بالدول الكبيرة ذات الاقتصادات العالية حيث يتطلب اعداد الموازنة العامة للدولة عادةً بضعة اشهر وعليه فإن اعداد الموازنة العامة على شكل سنة واحدة هوة الحل الانسب والاكثر عقلانية[34].

حيث ان اعداد الموازنة العامة للدولة في فترات قصيرة مثل ستة اشهر من شأنهِ احداث تعطيل وارباك شديد في الدولة وفي عملها فضلاً عن زيادة المصاريف والجهود المبذولة من اجل اعداد و مناقشة واقرار تلك الموازنات ، اما حالة اعداد الموازنة لأكثر من سنة فلا تختلف عيوبها كثيراً عن الموازنات القصيرة حيث ان الموازنات الطويلة لأكثر من سنة يجعل من

---

[31] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018 ، نقلاً عن الدكتور سعدي ابراهيم ، ميزانية الدولة ، الصفحة 52 وما بعدها ، 1957.
الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 286.

[32] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018 ، نقلاً عن الدتور كاظم السعيد ، ميزاني الدولة ، الصفحة 35 وما بعدها ، 1950.

[33] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018 ، الدكتور سمير الشاعر ، المالية العامة والنظام المالي الاسلامي ، الصفحة 184 ، 2011.

[34] الدكتور احمد جامع ، علم المالية العامة (الجزء الاول "فن المالية العامة") ، الصفحة 337 ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية 1970.

تلك الموازنات بعيدة كل البعد عن الواقع والمنطق حيث تثور احتمالية ان التوقعات والخطط الموضوعة لا تتفق مع الواقع مما يشكل ارباك في العملية الادارية في الدولة ايضاً فضلاً عن ما يؤدي لهُ ذلك من ضعف رقابة البرلمان على اعمال الحكومة والى بعد الفترة بين تقديرات النفقات والايرادات المستقبلة وبين انفاقها او تحصيلها الفعلي ، هذا بغض النظر عن احتمالية حدوث ظروف اقتصادية خلال تلك الفترة تؤدي الى عدم تحقق هذهِ التقديرات فعلاً[35].

وعليهِ فإن اعداد الموازنة لسنة واحدة هو الافضل من ناحية الجهد والمصاريف والوقت ومن ناحية عدم احداث ارباك للعملية الادارية فضلاً عن الحرص على ان تكون النتائج والخطط متوافقة مع الواقع والظروف التي تمر بها الدولة.

ثالثاً: المبررات المالية والاقتصادية: يوفر مبدأ سنوية الموازنة اهمية كبيرة للدولة من الناحية المالية والاقتصادية وكما يلي:

1: ان تحصيل ايرادات الضريبة وفقاً للتشريعات الضريبية غالباً ما تكون سنوية ، مما يضفي الحاجة لأن تكون الموازنة العامة سنوية ايضاً لكون الضرائب تعتبر جزءاً مهماً من ايرادات الموازنة العامة[36].

2: إن مدة السنة تعتبر المدة الانسب من ناحية التصرف وتحديد وتقدير النفقات العامة للدولة حيث ان صائغ الموازنة يسهل عليهِ تقدير نفقات واحتياجات الدولة لسنة قادمة في حين تكون المهمة اصعب وستكثر الاخطاء والابتعاد عن الواقع اذا ما اراد تقدير نفقات واحتياجات سنتين و اكثر.

3: إن معظم اوجه العمليات التجارية سواء كانت شركات خاصة او مؤسسات وغيرها دائما ما تعمد الى استخدام الموازنات السنوية الذي يسهل عليها الادارة ، لذلك فإن اعتماد سنوية الموازنة من شأنهِ جعل الموازنة العامة تتوافق مع النشاط التجاري الغالب في الدولة والذي من شأنهِ زيادة توافق الدولة وسياستها مع النشاط التجاري ولما لذلك من اهمية لكونهِ عنصراً وركيزة جوهرية مهمة في اقتصاد اي دولة.

4: إن مدة السنة هي الانسب من اجل تنفيذ الخطط الحكومية ، حيث ان اعتماد موزانات تقل عن مدة السنة من شأنهِ تعطيل تنفيذ تلك المشاريع لضيق الوقت ، والعكس صحيح حيث ان اعتماد الموازنات الطويلة من شأنه ايضاً تعطيل

---

[35] **الدكتور احمد جامع ، مرجع سابق ، الصفحة 337.**

[36] **الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 284.**

تنفيذ تلك المشاريع حيث من الممكن ان تتبدل الحكومات وبالتالي اهمال تلك المشاريع او تبدل الفكر والتوجه السياسي للحكومة[37].

كل تلك المبررات والدوافع على اختلافها سواء كانت سياسية او ادارية او حتى مالية واقتصادية كانت اسباباً رئيسية في دفع الدول على نطاق العالم الى اعتماد مبدأ سنوية الموازنة في صياغة الموازنة العامة للدولة.

أما مميزات وعيوب مبدأ سنوية الموازنة العامة فإن هذا المبدأ شأنه شأن اي مبدأ قانوني لابد من وجود مؤيدين يركزون على مزايا المبدأ ووجود اخرين معارضين يركزون على عيوب هذا المبدأ وكما يلي:

أولاً: مزايا مبدأ سنوية الموازنة العامة: يوفر الاخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة ما يلي من الفوائد:

اولا: سهولة التعرف على المركز المالي للدولة والتعرف على مقدار الايرادات نسبةً الى النفقات.

ثانياً: يساعد مبدأ سنوية الموزانة العامة على زيادة فعالية الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على اعداد الموزنات من قبل السلطة التنفيذية ومدى واقعية تلك الموازنات مدى صحتها حيث يسهل ذلك عمل السلطة التشريعية في دراسة مشروع الموازنة العامة، مما يبسط الاجراءات المتبعة من قبلها حرصاً على عدم التبذير بالمال العام.

ثالثا: يساعد مبدأ سنوية الموازنة العامة السلطة التنفيذية ايضاً في مهمة اعداد الموازنة العامة حيث يمكنها بسهولة تقدير مقدار النفقات المطلوبة لسنة واحدة وتحديد الواردات التي ستقوم بتغطية تلك النفقات العامة مما يؤدي الى تبسيط في الاجراءات المتبعة من قبلها وبالتالي التقليل من الجهود والنفقات المبذولة ، وكما يسهل مهمة مناقشة ودراسة الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية وثم اقرارها بسهولة وفعالية حيث اذا كانت الموازنة ذات مدة اقل من سنة سيؤدي ذلك الى ارباك في العملية الاقتصادية والمالية للدولة والعكس صحيح اذا كانت الموازنة ذات مدة طويلة حيث يؤدي ذلك الى صعوبة تقدير وحساب النفقات العامة والايارادات العامة وبالتالي صعوبات اكثر لكلا السلطتين التشريعة والتنفيذية[38].

---

[37] **رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.**

[38] **الدكتور فليح حسن خلف ، مرجع سابق ، الصفحة 285.**

رابعاً: إن مبدأ سنوية الموازنة العامة هو الافضل من الناحية المجتمعية حيث سيكون فهم الموازنة العامة من قبل عامة الناس اسهل وبالتالي رضا المجتمع عن الاعمال التي تقوم بها الحكومة.

خامساً: إن اعتماد مبدأ سنوية الموازنة العامة يؤدي الى تركيز الاهداف المطلوبة خلال فترة سنة واحدة مما يزيد من فعالية عمل الحكومة وصولاً الى الخروج من السنة المالية بأفضل انتاجية ممكنة.

ثانياً: عيوب مبدأ سنوية الموازنة العامة: مع كل المميزات التي يوفرها مبدأ سنوية الموازنة العامة ومع كل الفوائد التي تترتب على اعتماد الدولة عليهِ في صياغة واعداد وتصديق الموازنة العامة ، إلا ان الامر لا يخلوا من عيوب ، حيث من المفهوم الحديث للمالية العامة وعلم الاقتصاد الدولة وتطور وظيفة الدولة وتجاوزها وظائفها التقليدية اصبحت الموازنة العامة للدولة تتداخل بشكل مباشر واكثر فعالية مع النشاط الاقتصادي للمجتمع كل ذلك اثر في مفهوم الموازنة اعلامة الحديث واثر في الفهم الحديث لمبدأ سنوية الموازنة العامة ومدى ملائمة العمل بهِ في الفترة الحالية[39] ، حيث ان هناك بعض العيوب التي تتخلل ذلك المبدأ وتتعارض معهُ ويمكن تقسيم تلك العيوب والاعتراضات الى ما يلي:

1: العيوب التقنية

إن مبدأ سنوية الموازنة العامة يتعارض تقنياً مع المشاريع الكبرى التي تتولاها الدولة ، حيث ان التضخم السكاني وتوسع مفهوم الدولة في العصر الحديث وتنوع اختصاصاتها واعمالها والوظائف الي تقع على عاتقها ادى الى وجود مشاريع كبيرة واعمال ضخمة يتطلب القيام بها فترات زمينة طويلة ، حيث ان معظم المشاريع التي تتولاها الدولة من الصعب جداً ان تنجز خلال سنة واحدة كما في بناء مستشفى او خط حديدي او فتح مجمع سكني جديد، كل تلك المشاريع وغيرها تتطلب سنوات لإنجازها وهذا يتعارض مع مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة[40] ، حيث في هذهِ الحالة يجب تقسيم النفقات العامة المرصودة لإنجاز ذلك المشروع على عدة موازانات مما سيؤدي الى ارباك في العملية المالية للدولة، فضلاً عن احتمالية توقف المشاريع الضخمة وعدم اكمالها مما يعود بالاضرار الى الدولة.

---

[39] **الدكتور احمد جامع ، مرجع سابق ، الصفحة 341.**

[40] **رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.**

الدكتور احمد جامع ، مرجع سابق، الصفحة 341.

2: العيوب الاقتصادية

إن الاخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة من الممكن ان يؤدي الى عجز اقتصادي للدولة ، حيث كما عرفنا ان الموازنة السنوية تكون مستقلة عن موازنات باقي السنوات بايراداتها ونفقاتها ، هذا الاستقلال من شأنهِ ان يحدث عجزاً في اقتصاد الدولة لان الدولة في السنوات التي تكون فيها الموازنة الايرادات اكثر من النفقات سوف تسرف وتقوم بالكثير من الخدمات والمشاريع في تلك السنة لتلوها بعد ذلك عجز في الاقتصاد ان صادف ان الموازنة اللاحقة النفقات اكثر من الايرادات مما سيؤدي الى عدم قدرة الدولة على سداد النفقات والخدمات التي قامت بفتحها في السنة المالية السابقة وعليهِ نصل الى العجز المالي للدولة وهو شيء من الجسامة والخطورة من شيء[41].

3: اسباب سياسية

يرى البعض ان الموازنة العامة لكونها تمثل الرؤية العامة للسلطة التنفيذية لفترة توليهم السلطة والتي تتراوح عادة بين اربع او خمس سنوات ، لذلك يرون بان الموازنة العامة لا يجب ان تكون لسنة واحدة فقط وانما يجب ان تغطي فترة الانتخاب بالكامل وبالتالي امكانية تحقيق اهداف السلطة التنفيذية بصورة افضل واكثر فعالية لما قد يؤديهِ تجزيء الموازنة على سنوات من ارباك للحكومة[42].

---

[41] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018.

[42] رواء كاطع مسعد ، مرجع سابق ، 2018، نقلاً عن الدكتور علي حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع المالي (الكتاب الاول) ، الصفحة 135.

المبحث الثاني

تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في التشريع العراقي

بعد التعرف على الموازنة العامة وعلى تعريفها والاسس التي تستند عليها واهميتها في الدولة في رسم السياسة الاقتصادية والمالية للدولة ، والتعرف على مبدأ سنوية الموازنة العام بإعتبارهِ احد اهم مبادئ صياغة الموازانات العامة في العالم وفي العصر الحالي والتعرف على اهم مميزات ذلك المبدأ والمبررات التي ترجح اعتمادهِ من قبل الحكومات في العالم ، سنتناول في هذا الفصل دراسة مدى تطبيق العراق لذلك المبدأ في صياغة الموازنات العامة للدولة والتعرف ما إن كان العراق حقاً قد طبق ذلك المبدأ بصورة رسمية وصحيحة ، وعليهِ ينقسم هذا المبحث الى مطلبين اثنين نخصص **المطلب الاول** لدراسة تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل موازنة العراق لسنة 2023 ، أما **المطلب الثاني** فسنخصصهُ لدراسة مدى تطبيق العراق لذلك المبدأ في موزانة العراق العامة للسنوات المالية 2023-2024-2025.

المطلب الاول

مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل موزانة 2023

للوقوف على موقف العراق في تطبيق مبدأ سنوية الموازنة العامة على مر السنين ، إرتأينا ان نقسم هذا المبحث على فترات الدساتير العراقية للتعرف على موقف كل دستور منها من مبدأ سنوية الموازنة العامة ، وعليهِ سيقسم هذا المطلب الى فرعين وكالتالي ، **الفرع الاول** مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل دستور 2005 العراقي ، **الفرع الثاني** مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراقي بعد دستور 2005 العراقي.

الفرع الاول

مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق قبل دستور 2005 العراقي

نشأت الدولة العراقية بإستقلال العراق ونشوء الحكم الملكي العراقي في عام 1925 ، مر العراق خلال تلك الفترة ابتداءاً من الحكم الملكي وصولاً الى الفترة الحالية المتمثلة بدستور 2005 العراقي بعدد من الدساتير وبعدد من الحكومات ، وعليهِ وجدنا ضرورة ان نبحث بشيء من الايجاز مبدأ سنوية الموازنة العامة في كل دستور منفصلاً.

أولاً: سنوية الموازنة العامة في ظل النظام الاساسي العراقي لعام 1925.

يُعد النظام الاساسي العراقي لعام 1925 اول دستور تم وضعهُ وصياغتهُ للدولة العراقية ، وعلى الرغم من ذلك فإنهُ لم يأت خالياً من تخصيص احكام للموزانة العامة ، بل انهُ على العكس من ذلك لم يكتفِ فقط بتنظيم احكام الموازنة العامة للدولة بل وفضلاً عن ذلك اورد احكاماً تنص على ضرورة اعتماد مبدأ سنوية الموازنة العامة بشكل مباشر.

حيث اشار النظام الاساسي في الفصل السادس المعنون "الامور المالية" الى احكام تنظيم الموازنة العامة واشار في اكثر من مادة الى ضرورة اعتماد مبدأ الموازنة السنوية حيث اشار في المادة الثامنة والتسعون الى "يجب ان تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية ، وهذا يجب ان يحتوي على مخمن الوازرات والمصاريف لتلك السنة"[43] ، وكذلك نصت المادة التاسعة والتسعون على "يجب ان يصدق مجلس الامة الميزانية في اجتماعهِ السابق لإبتداء السنة المالية التي يرجع اليها ذلك القانون"[44].

واكد النظام الاساسي الحكم الخاص بسنوية الموازنة كذلك في المادة المائة وسبعة من النظام حيث اشارت الى "اذا دخلت السنة المالية الجديدة قل صدور قانون ميزانيتها، فإن كان مجلس الامة مجتمعاً يجب على وزير المالية ان يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة الى مدة لا تتجاوز شهرين ، وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية ان يقدم لائحة جديدة من هذا القبيل ، ويتكرر ذلك حسب اللزوم ، وإن لم يكن مجلس الامة مجتمعاً تراعى ميزانية السنة الماضية ، على ان لا يخل .."[45].

من نصوص المواد المشار اليها نستطيع ان نجد انهُ وعلى الرغم من قِدم النظام الاساسي العراقي لعام 1925 الا انهُ لم يأتي خالياً من تنظيم مسائل الموازنة العامة للدولة بل ومع ذلك جاء بأحكام تنظيمية تقرر اعتماد العراق على الموازنات السنوية.

ثانياً: سنوية الموازنة العامة في ظل دستور 1958 المؤقت.

---

[43] المادة الثامنة والتسعون من لنظام الاساسي العراقي الملغى لسنة 1925.

[44] المادة التاسعة والتسعون من النظام الاساسي العراقي الملغى لسنة 1925.

[45] المادة المائة وسبعة من النظام الاساسي العراقي الملغى لسنة 1925.

إن دستور 1958 الصادر في 1958/7/27 يعد دستوراً مؤقتاً جاء في فترة حرجة وحساسة للدولة العراقية لذلك لم يحتوي على الكثير من المواد حيث اهمل ادراج الكثير من الاحكام واكتفى الدستور بتضمين احكام قليلة لسريان الدولة ريثما يتم اصدار دستور جديد ، ولذلك فلم تنظم احكامهُ اي حكم ولم يرد فيهِ اي نص قانوني منظم لمسألة اصدار الموازنة العامة للدولة ولا لمسألة مبدأ سنوية الموازنة[46].

أما بخصوص كيف كانت الموازنة العامة تُنظم في تلك الفترة فيمكننا القول ان السلطة التنفيذية في تلك الفترة كانت تعمد الى القوانين السابقة لذلك الدستور حيث جاء في المادة الثامنة والعشرون في الباب الرابع تحت عنوان "احكام انتقالية" ما يلي "كل ما قررته التشريعات النافذة قبل 14 تموز سنة 1958 تبقى سارية المفعول ويجوز الغاء هذهِ التشريعات او تعديلها بالطريقة المبينة بهذا الدستور المؤقت"[47] ، من ذلك نرى ان السلطة التنفيذية كانت تضع وتصوغ الموازنة العامة استناداً الى احكام القوانين السابقة ، وعليهِ نرى ان الموازنات في تلك الفترة كانت تنطوي تحت مبدأ سنوية الموازنة العامة لكون الموزنات العامة كانت تصاغ وفقاً لذلك المبدأ في الحقبة التي سرى عليها النظام الاساسي من عام 1925 الى حين اصدار دستور 1958.

ثالثاً: سنوية الموازنة العامة في ظل دستور 1964 المؤقت.

بعد دستور 1958 بستة سنوات تم اصدار دستور 1964 المؤقت والذي زامن اصداره ظروف صعبة وحساسة كالظروف التي شهدها دستور 1958 ، ومع ذلك فلم يكن ذلك الدستور خالياً من احكام تنظم الموازنة العامة كما في دستور 1958 ولكن مع ذلك اقتصر فقط على اعطاء صلاحية اعداد الموازنة العامة للسلطة التنفيذية دون التأكيد على مبدأ سنوية الموازنة العامة ، حيث جاء في الفصل الثالث الخاص باحكام السلطة التنفيذية وتحديداً المادة 69 الفقرة هـ ما يلي "تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: هـ: إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها"[48].

---

[46] **الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة 1958 الصادر في 1958/7/27.**

[47] **المادة الثامنة والعشرون من الدستور العراقي المؤقت الملغى لعام 1958.**

[48] **المادة التاسعة والستون من الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة 1964.**

أما بخصوص كيف كانت تصاغ الموازنات العامة وفقاً لمبدأ سنوية الموازنة العامة فنحن نرى نفس الحكم الموجود في دستور 1958 المؤقت حيث ورد في المادة التاسعة والتسعون من الدستور ما يلي " تبقى التشريعات النافذة قبل صدور هذا الدستور المؤقت سارية المفعول ولا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور المؤقت"[49].

رابعاً: سنوية الموازنة العامة في ظل دستور 1968 المؤقت.

أما بخصوص الدستور المؤقت لعام 1968 فإنهُ تقريباً جاء بأحكام شبيهة بما جاء بهِ دستور 1964 من حيث تنظيمهِ للموزانة العامة واهمالهِ النص على مبدأ سنوية الموازنة حيث جاء في الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية وتحديداً المادة الرابعة والستون الفقرة السادسة ما يلي "تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: 6: إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها"[50] ، وكذلك جاء بنفس الحكم الخاص في المادة التاسعة والثمانون من الدستور التي نصت على " تبقى التشريعات النافذة قبل صدور هذا الدستور سارية المفعول ولا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور"[51].

الفرع الثاني

سنوية الموازنة العامة في ظل دستور 2005

إن دستور 2005 الصادر في 2005/12/13 هو الدستور النافذ في الوقت الحالي وعلى الرغم من ان الدستور جاء منظماً للعديد من الاحكام المهمة وتفصيلاتها الا انهُ اهمل تنظيم الموازنة العامة واقتصر على تقرير احكام عامة فنص في المادة الثمانون على "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"[52] ، واكد ذلك الحكم في المادة الثانية الستون التي نصت "اولا: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة

---

[49] **المادة التاسعة والتسعون من الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة 1964.**

[50] **المادة الرابعة والستون من الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة 1968.**

[51] **المادة التاسعة والثمانون من الدستور العراقي المؤقت الملغى لسنة 1968.**

[52] **المادة الثمانون من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.**

والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقرارهِ"[53] ، وعليهِ فإن دستور العراق لسنة 2005 جاء خالياً من تنظيم اي احكام تخص سنوية الموازنة العامة.

ولكن ومع اغفال الدستور العراقي النص على مبدأ سنوية الموازنة إلا ان هذا المبدأ لا يزال يجد سندهُ القانوني في قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 الذي جاء بديلاً عن قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الذي كان قاصراً عن تغطية احكام الموازنة العامة ، حيث جاء القانون الجديد بأحكام تُقرر وتُوجب على الدولة العراقية الاخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة في صياغة واعداد واقرار الموازانة العامة للدولة ، حيث نجد في الاسباب الموجبة لتشريع ذلك القانون تقريراً لذلك المبدأ بنصها "والالتزام بمبادئ الموازنة (شفافية الموازنة وشمولية الموازنة ووحدة الموازنة وسنوية الموازنة) عند تهيئة وتنفيذ الموازنة العامة الاتحادية والأمور المتصلة بها وبما يضمن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي وتعزيز تخصيص موارد الموازنة وتحسين كفاءة وفعالية الانفاق وضمان إدارة النقد على النحو الأمثل وتحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة الى مجلس النواب والى الجمهور"[54].

حيث اشار القانون وفي اكثر من موطن في موادهِ واحكامهِ الى تقرير مبدأ سنوية الموازنة العامة حيث جاء في تعريف الموازنة العامة في المادة الاولى من القانون الفقرة ثانياً ما يلي "ثانياً: الموازنة العامة الاتحادية : خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات ، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية"[55] ، وجاء في نفس المادة في الفقرة التاسعة تعريف السنة المالية كما يلي "تاسعاً: السنة المالية: الفترة التي ينفذ خلالها قانون الموازنة العامة الاتحادية وتبدأ من ١ /كانون الثاني وتنتهي في ٣١ /كانون الأول من السنة ذاتها"[56].

وجاء في المادة الرابعة في االفقرة الثانية تحديداً دقيقة للفترة التي تبدأ وتنتهي فيها الموازنة العامة حيث جاء فيها ما يلي "ثانياً: تبدأ الموازنة السنوية من (١/١ (وتنتهي في (١٢/٣١ (من السنة ذاتها "[57] ، وتم تأكيد وجوب الاعتماد على مبدأ

---

[53] **المادة الثانية والستون من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.**

[54] **الاسباب الموجبة لتشريع قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

[55] **المادة الاولى من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

[56] **المادة الاولى من قانون الادراة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

[57] **المادة الرابعة من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

سنوية الموازنة العامة بشكل صريح ومباشر في المادة الواحدة والخمسون من القانون حيث نصت في فقرتها الاولى على "أولاً: الالتزام بمباديء الموازنة (شفافية الموازنة، شمولية الموازنة، وحدة الموازنة، سنوية الموازنة)"[58] ، وفي ذلك تقرير صريح من المشرع الى ضرورة الاخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة وان عدم الاخذ بهِ يؤدي الى مخالفة صريحة وواضحة لأحكام ذلك القانون.

من كل ما تمت الاشارة اليهِ اعلاه يمكننا ان نخلص الى جدية المشرع العراقي والى توجهِ الساسي والمالي في ظل فترة دستور 2005 الى اعتماد مبدأ سنوية الموازنة العامة في صياغة واعداد واقرار الموازنات العامة لجمهورية العراق ، وهذا ما جرى عليهِ العمل في اغلب موازنات العراق المقرة في الفترة من 2006 الى 2022 تحت ظل ذلك الدستور. وادناه جدول يوضح كافة الموازنات العامة التي اقرتها الجمهورية العراقية في الفترة من 2006 الى 2022 مشيراً الى تاريخ نفاذها:

سنة الموازنة	**تاريخ نفاذها**
2006	15/كانون الثاني/2006
2007	22/شباط/2007
2008	13/اذار/2008
2009	13/نيسان/2009
2010	22/شباط/2010
2011	14/اذار/2011
2012	12/اذار/2012
2013	25/اذار/2013
2014	لم يتم اقرار موازنة عامة
2015	26/شباط/2015

[58] **المادة الواحدة والخمسون من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

2016	18/كانون الثاني/2016
2017	9/كانون الثاني/2017
2018	2/نيسان/2018
2019	11/شباط/2019
2020	لم يتم اقرار موازنة عامة
2021	12/نيسان/2021
2022	لم يتم اقرار موازنة عامة

ومن الملاحظ ايضاً انهٌ لم يتم اقرار موازنة عامة للدولة لكل من سنة 2014 و2020 و2022 ، وبِصرف النظر عن الاسباب التي ادت الى ذلك فإن هذا يعتبر مخالفة صريحة وواضحة لما جاء بِهِ قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019 حيث نص على انه يجب على السلطة التنفيذية ان تقوم باعداد مشروع الموازنة العامة حيث نص في المادة الحادية عشر في الفصل الثالث من القانون على "يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية واقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الاول من كل سنة"[59] ، ونص القانون كذلك في المادة الثالثة عشر على "في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية حتى ٣١ /كانون الأول من السنة السابقة لسنة إعداد الموازنة ، يصدر وزير المالية إعماما وفق الآتي: أولاً: الصرف بنسبة (١٢/١) (واحد/اثني عشر) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة، على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية، ثانياً: الصرف من إجمالي التخصيص السنوي للمشاريع الاستثمارية المستمرة والمدرجة تخصيصاتها خلال السنة المالية السابقة واللاحقةً حسب الذرعات المنجزة او التجهيز الفعلي للمشروع"[60] ، وهذا ما حصل فعلاً حيث تم الاعتماد على موازنة

[59] **المادة الحادية عشر من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

[60] **المادة الثالثة عشر من قانون الادراة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

الصرف (12/1) لتسيير امور الدولة ، فضلا عن الاعتماد على البيانات المالية لسنة الموازنة العامة السابقة اخذاً بما جاءت بهِ المادة الرابعة عشر من القانون التي اشارت الى "في حال عدم اقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تُعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة اساسا للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم الى مجلس النواب لغرض اقرارها"[61].

من كل ما سبق ، يمكننا ان نخلص الى القول ان الدولة العراقية وابتداءا من فترة النظام الملكي تحت ظل النظام الاساسي لعام 1925 وصولاً الى الحقبة الحالية تحت ظل دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005 اقر واعتمد بشكل مباشر احياناً واحياناً اخرى بشكل غير مباشر مبدأ سنوية الموازنة معترفاً بمدى اهميتهِ ومدى ضرورتهِ في استقرار الدولة وفي تسيير السياسية الاقتصادية والمالية للدولة بشكل سليم ، وهذا ما تشير اليهِ كافة الموازنات العامة التي اقرتها الدولة العراقية على مدار ما يقار ال90 سنة حيث ان مبدأ سنوية الموازنة العامة كان ثابتاً ومترسخاً في ذهن المشرع العراقي على اختلاف من تَقلد السلطة وزمام الامور.

المطلب الثاني

مبدأ سنوية الموازنة في الموازنة العامة لسنة 2023

بعد المرور بتطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة في العراق على مر السنين إنطلاقاً من فترة النظام الملكي تحت ظل قانون النظام الاساسي لسنة 1925 ومروراً بالدساتير العراقية اللاحقة وصولاً الى الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 ، سنتناول في هذا المبحث دراسة مدى تطبيق مبدأ سنوية الموازنة العامة في موازنة سنة 2023 لكونها الموازنة الحالية والنافذة في الوقت الحالي.

ولما كانت الموازنة العامة لسنة 2023 قد خرجت عن النظام العام لمبدأ سنوية الموازنة حيث جاءت على شكل موزانة ثلاثية متوسطة المدة لتمتد الى ثلاث سنوات (2023 ، 2024 ، 2025) وعليهِ سنتناول دراسة هذهِالموازنة بفرعين اثنين ، **الفرع الاول** خاص بنظرة عامة على موازنة 2023 وعلى اهم ما جاءت بهِ من احكام ، اما **الفرع الثاني** فيختص

[61] **المادة الرابعة عشر من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019.**

بدراسة الاساس القانوني لخروج موازنة 2023 العامة عن نطاق مبدأ سنوية الموازنة العامة وهل حقاً خرج المشرع بموازنة 2023 عن مبدأ سنوية الموازنة العامة وكما يلي:

الفرع الاول

نظرة عامة على الموازنة العامة لسنة 2023

تم إقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023 ، 2024 ، 2025) بعد موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية عليها في الواحد والعشرون من حزيران من عام 2023 واصبحت نافذة بعد نشرها في الجريدة الرسمية بتاريخ السادس والعشرون من حزيران من عام 2023 حاملة رقم القانون (13) لسنة 2023 ، وعلى الرغم من التحديات والصعوبات والعوائق التي واجهت اعداد واقرار تلك الموازنة وذلك لكونها جاءت في فترة حرجة خصوصاً في ظرف عدم اقرار موازنة عامة اتحادية في السنة المالية السابقة سنة 2022 ، الا ان الموازنة العامة لسنة 2023 جاءت شاملة لمعظم التفاصيل المالية المتعلقة بالدولة وبالاهداف الحكومية ، حيث تكونت الموازنة من ثمانٍ وسبعون مادة شملت معظم تفاصيل السنوات المالية التي ستغطيها (2023 ، 2024 ، 2025).

إن اول ما يلاحظ بخصوص تلك الموازنة هو عدم اعتمادها على مبدأ سنوية الموازنة العامة ، فبعد ان سارت الدولة العراقية لما يقارب عقدين من الزمن ابتداءاً من سنة 2006 الى سنة 2022 مستندةً على مبدأ سنوية الموازنة في اعداد الموازنات العامة ، نجد ان موازنة سنة 2023 قد خرجت عن ذلك المبدأ عن طريق اقرارها موازنة متوسطة المدة تمتد وتغطي كل من سنة 2023 و2024 و2025 ، وربما يعود سبب خروج المشرع في ذلك الى الظرف الحرج والفترة الحساسة التي زامنت اعداد واقرار تلك الموازنة اضافة الى صعوبة اعداد تلك الموازنة لعدم وجود موازنة سابقة لها في عام 2022 ، ولعب تأخر اعداد واقرار الموازنة العامة ايضاً دوراً في ذلك حيث تم اقرار الموازنة في شهر حزيران من عام 2023 وهي فترة متأخرة جداً من اجل البدء في تنفيذ موازنة عامة سنوية.

وابتدأت الموازنة بذكر النفقات العامة حيث حددها القانون في المادة الاولى من الفصل الاول المعنون (الايرادات) بأن "تقدر ايرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (2023) بمبلغ (134,552,919,063) الف دينار (مائة واربعة

وثلاثين ترليون وخمسمائة واثنين وخمسين مليار وتسعمائة وتسعة عشر مليون وثلاثة وستين الف دينار)"[62]. في حين تم تقدير النفقات العامة في المادة الثانية من الفصل الثاني المعنون (النفقات والعجز) حيث نصت "يخصص مبلغ مقداره (198,910,343,590) الف دينار (مائة وثمانية وتسعون ترليون وتسعمائة وعشرة ملاير وثلثمائة وثلاثة واربعون مليون وخمسمائة وتعسون الف دينار) للسنة المالية (2023)"[63].

أما فترة سريان هذهِ الموازنة فكما اوضحنا انها موازنة متوسطة المدة تمتد لثلاث سنوات وهذا ما تؤكدهُ المادة السابعة والسبعون من الفصل الثالث المعنون (احكام عامة وختامية) حيث نصت على "أولاً: تسري احكام هذا القانون على الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية المنتهية في (2023/12/31) و (2024/12/31) و (2025/12/31)"[64] ، وعليهِ فإن الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023 لا تعتبر موازنة سنوية بسيطة كما في الموازنات السابقة لها ، على العكس تعتبر ما يعرف بالموازنة على سنوات.

الفرع الثاني

الاساس القانوني لخروج الموازنة العامة لسنة 2023 عن مبدأ سنوية الموازنة العامة

كما سبق القول ، إن الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023 لم تأتي لتغطي سنة 2023 فقط وانما امتدت الى كل من 2024 و 2025 ، ولكن هل حقاً خالفت الموازنة العامة لسنة 2023 مبدأ سنوية الموازنة وخرقت النص القانوني في المادة الواحدة والخمسون من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019 حيث نصت في فقرتها الاولى على "أولاً: الالتزام بمباديء الموازنة (شفافية الموازنة، شمولية الموازنة، وحدة الموازنة، سنوية الموازنة)"[65] ، فهل فعلاً خالفت الموازنة العامة لسنة 2023 المادة القانونية سالفة الذكر ، وإن كانت تعتبر مخالفة فما هو الاساس القانوني الذي تستند عليه موازنة 2023.

---

[62] **المادة الاولى من الفصل الاول من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023.**

[63] **المادة الثانية من الفصل الثاني من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023.**

[64] **المادة السابعة والسبعون من الفصل الثالث من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023.**

[65] **المادة الواحدة والخمسون من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019.**

بدايةً ، لم تخالف الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023 المبدأ القائل بسنوية الموازنة العامة حيث ان اعداد موازنة ثلاثية متوسطة الاجل تمتد الى ثلاث سنوات متتالية لهُ من القانون سنداً في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019 ، حيث تنص المادة الرابعة الفقرة الثانية منهُ على ما يلي "ثانياً: تبدأ الموازنة السنوية من (1/1) وتنتهي في (12/31) من السنة ذاتها ، ولوزارة المالية الاتحادية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (3) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنو الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزراتي التخطيط والمالية تعديلها للنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب"[66].

من نص هذهِ المادة يمكننا ان نخلص الى ان القاعدة العامة في صياغة الموازنة العامة تحت ظل قانون 2019 هو ان تكون الموازنة سنوية ولكن مع ذلك اعطى القانون صلاحية الى وزارة المالي ان تقوم باعداد موازنة متوسطة الاجل تمتد الى ثلاث سنوات على شرط موافقة مجلس النواب عليها ، مع ضرورة ان يقوم مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارة التخطيط ووزارة المالية بتعديل تلك الموازنة لتتلائم مع متغيرات السنتين اللاحقتين وبموافقة مجلس النواب كذلك ، وهذا هو الاساس القانوني للموازنة العامة لسنة 2023.

ولحرص المشرع على ذلك فقد عمد الى تقرير تلك الاحكام والاسس القانونية في قانون الموازنة الاتحادية نفسها ، حيث نصت المادة السابعة والسبعون الفقرة الثانية من الفصل الثالث من قانون الموازنة العامة على "ثانياً: على مجلس الوزراء ارسال جدوال الموازنة للسنتين الماليتين (2024) و (2025) قبل نهاية السنة المالية السابقة الى مجلس النواب للموافقة عليها"[67] ، ومن هذا النص نجد الاساس القانوني الذي استند عليهِ واضعوا الموازنة العامة في صياغة موازنة تخرج عن مبدأ سنوية الموازنة العامة ، وعليهِ فإن موازنة 2023 بكونها موازنة متوسطة الاجل لا تخرق القانون.

ومع ذلك ، وعند النظر في احكام الموازنة الموضوعة نجد انهُ على الرغم من كونها موازنة متوسطة الاجل تمتد لثلاث سنوات ولكن الحقيقة ان تلك الموازنة تتشابه كثيراً مع احكام الموازنات السنوية حيث نجد شيئاً من الاستقلال بين السنوات المالية الثلاث التي تغطيها الموازنة وهذا متأتي من الاحكام التي اوردتها مواد تلك الموازنة ، فعند النظر الى المادة سالفة الذكر

---

[66] المادة الرابعة من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019.

[67] المادة السابعة والسبعون من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023.

(السابعة والسبعون) نجد انها تؤدي الى نتيجة ان كل سنة مالية ستكون مستقلة عن الاخرى في جداولها المالية وفي ايراداتها ونفقاتها العامة كل ما في الامر ان هذهِ الموازنة الثلاثية تضع نظاماً عاماً لموازنات الثلاث سنوات القادمة ، وما يؤيد هذا القول هو المادة الاولى والمادة الثانية من الموازنة العامة الخاصة بتعيين النفقات والايرادات العامة حيث نجد انها تركز على ان هذهِ النفقات والايرادات العامة خاصة فقط بالسنة المالي 2023 اما ما يليها من السنوات 2024 و 2025 فإن نفقاتها وايراداتها لاالعامة ستنظم بجدول جديد يلزم مجلس الوزراء باعدادهِ وتسليمهِ لمجلس النواب من اجل اقراراهِ.

وما يؤيد هذا الفصل والاستقلال بين السنوات المالية هو ما نصت عليه المادة السابعة من الفصل الثالث المعنون (احكام عامة وختامية) "أولاً: تستخدم الاعتمادات المصادق عليها في هذا القانون لغاية (31 / كانون الاول) من السنة المالية (2023). ثانياً: تقيد الايرادات المتحققة خلال السنة المالية (2023) ايراداً للموازانة العامة الاتحادية ولغاية (2023/12/31) أما الايرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية (2023) فتقيد ايراداً للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (2024) ، ويسري ذلك على السنوات المالية اللاحقة"[68] ، وهذا النص صريح وواضح الدلالة على استقلال كل سنو مالية عن الاخرى.

من كل ما تقدم يمكننا ان نخلص الى ان الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023 على الرغم من كونها تشكل خروجاً عن مبدأ سنوية الموازنة ظاهرياً إلا ان الحقيقة انها تتقارب مع مبدأ سنوية الموازنة عن طريق جعل كل سنة مالية منفصلة عن سواها.

[68] **المادة السابعة من الفصل الثالث من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023.**

الخاتمة

بحثنا في هذا البحث موضوع (**مبدأ سنوية الموازنة العامة وتطبيقاتهِ في العراق**) وكان الهدف القاء الضوء على ذلك الموضوع ودراسة ثناياه من ناحية عملية موضوعية مع محاولة التعليق عليهِ بالنصوص القانونية متى ما كان ذلك ممكناً والاستدلال بأراء الفقهاء والتحليل متى تطلب ذلك ، ومن خلال دراسة هذا الموضوع توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتي يمكن اجمالها بما يلي:

1: حرص المشرع العراقي منذ العصر المنصرم على تنظيم احكام الموازنة العامة بشكل فعال واكثر إحكاماً حيث نرى تطور النصوص المنظمة لذلك المبدأ على مر السنين إنطلاقاً من النظام الاساسي لعام 1925 وصولاً الى الفترة الحالية ، حيث نرى حرص المشرع العراقي وتنبههِ لأهمية ذلك الموضوع.

2: نلاحظ وجود اهتمام جاد من قبل الدولة العراقية بخصوص الموازنة العامة وذلك عن طريق تشريع قانون خاص يختص بتنظيم احكامها وطريقة وضعها وهو قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019 بعد ان كان مكان هذا القانون خالياً ، حيث كان يُستند الى قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 والذي كان قاصراً بشكل جوهري عن تنظيم احكام الموازنة العامة ومبدأ سنوية الموازنة.

3: ترسخ فكرة سنوية الموازنة العامة في الفكر العراقي السياسي حيث كما لاحظنا فإنهُ وعلى مر السنوات اعتمد المشرع العراقي على هذا المبدأ في اعداد الموازنة العامة واقرارها لما لذلك من فوائد تعود على الدولة العراقية.

4: في دولة مثل العراق ذات اقتصاد متقلب يعتمد على ايرادات النفط بشكل كبير ، يكون الاعتماد على مبدأ سنوية الموازنة العامة ذو اثر ايجابي حيث يضمن ذلك تلائم الموازنة العامة لكل سنة مع التغيرات الاقتصادية التي تحدث في كل سنة ، خصوصاً وإن الامر لا يقتصر على الايرادات فقط وانما ينطوي ايضاً على النفقات العامة ايضاً حيث العراق كدولة نامية ذات مشاريع كثيرة وسريعة تدور معظمها حول البنى التحتية يكون من الضمانة والاستقرار الاقتصادي للدولة ان تكون تلك الموازنات سنوية للوصول الى اكبر كفاءة مالية للدولة.

أما بخصوص التوصيات فبعد دراسة موضوع البحث ، يوصي الباحث بما يلي من التوصيات:

أولا: دعوة الحكومة العراقية الى اعتماد مبدأ سنوية الموزانة العامة في اعداد الموازنات العامة للدولة العراقية لما لهذا المبدأ كما اشرنا في البحث من اثار ايجابية كثيرة تنصب في صالح الدولة وخصوصاً من الجانب الاقتصادي والتخطيطي.

ثانياً: دعوى الحكومة العراقية الى تطبيق قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 بالشكل الصحيح والفعال وخاصة بما يخص الزامية مبدأ سنوية الموازنة العامة لكونها احد المبادئ الازامية والمهمة المنصوص عليها في القانون.

ثالثاً: دعوة الحكومة العراقية الى ان تتجافى ابتداء السنة المالية دون ان يتم اقرار موزانة عامة للدولة لما لهذا من اثر ينعكس سلباً على كل نواحي الدولة.

رابعاً: زيادة وتفعيل الوعي المجتمعي بما يخص مسائل الموازنة العامة للدولة لما سيؤدي اليهِ زيادة هذا الوعي الى زيادة الرقابة الشعبية على اجراءات اعداد واقرار وتصديق تلك الموازنات وما سينكعس ايجابياً على الدولة ويمنع الانتهاكات.

المصادر

إستندت في كتابة هذا البحث الى ما يلي من المصادر:

اولاً: الكتب:

1: علم المالية العامة والتشريع المالي ، الدكتور طاهر الجنابي ، 2011.

2: المالية العامة ، دار نشر عالم الكتب الحديث ، الدكتور فليح حسن خلف.

3: المالية العامة والتشريع المالي ، الدكتور عصام بشور ، 1976-1977.

4: المالية العامة ، الدكتور حسن عواضة ، 2013.

5: الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، الدكتور عبداللطف قطيش ، 2005

6: علم المالية العامة (الجزء الاول "فن المالية العامة") ، الدكتور احمد جامع ، 1970 الطبعة الثانية.

7: المالية العامة والتشريع المالي (الكتاب الاول) ، الدكتور علي حمود القيسي.

8: ميزانية الدولة ، الدكتور سعدي ابراهيم ، 1957.

9: ميزانية الدولة ، الدكتور كاظم سعيد ، 1950.

10: المالية العامة والنظام المالي الاسلامي ، الدكتور سمير الشاعر ، 2011.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

1: مبدأ سنوية الموازنة العامة واشكاليات تطبيقِ في العراق (دراسة مقارنة) ، رواء كاطع مسعد ، دراسة ماجستير، 2018.

ثالثاً: الدساتير:

1: النظام الاساسي العراقي لسنة 1925.

2: الدستور العراقي المؤقت لسنة 1958.

3: الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964.

4: الدستور العراقي المؤقت لسنة 1968.

5: الدستور العراقي لسنة 2005.

رابعاً: القوانين:

1: قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في الخامس من اب من عام 2019.

2: قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الصادر عن امر سلطة الائتلاف بالقرار رقم 95.

3: قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية 2023-2024-2025 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4726 في السادس والعشرون من حزيران لعام 2023.