المحاضرة السادسة

مكونات ومراحل الموازنة العامة الاتحادية

اولاً: مكونات الموازنة الاتحادية

قسم قانون الادارة المالية والدين العام في القسم الربع منه نفقات الموازنة العامة للدولة الى جزئيين أساسيين وحسب طبيعة النشاط الذي تغطيه هذه الموازنات وهي:

- ✓ النفقات الجارية.
- ✓ الفقات الاستثمارية (المشاريع الرأسمالية)

ثانياً: مراحل أعداد الموازنة العامة الاتحادية

تمر الموازنة العامة الاتحادية في العراق بمراحل عديدة تنظيمية وتحضيرية وادارية وتشريعية وللوزارات كافة وللدوائر غير المرتبطة بوزارة، وبالرغم من ان الموازنة هي خطة الدولة لما تقوم به في السنة القادمة والتي تمثل اهدافاً وبرامج وتكاليف الا انها في الوقت نفسه تمثل قانوناً واجب التنفيذ ويترتب على عدم الالتزام به المسائلة والمحاسبة الادارية أو القانونية، وان دائرة الموازنة في وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الموازنة العامة للدولة وبالتشاور او التنسيق مع وزارة التخطيط وان عملية الاعداد تمر بالمراحل الاتية:

المرحلة الاولى: مرحلة الإعداد والتحضير للموازنة العامة : هذه المرحلة من اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة، ففي ضوء الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها خلال السنة القادمة تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة ولكن هذا لا يمنع من إعدادها من قبل لجنة يشكلها مجلس الوزراء فتقوم وزارة المالية خلال شهر حزيران من كل عام بإصدار تعليمات اعداد الموازنة في صورة تعاميم إلى كافة الوزارات والدوائر الحكومية التابعة لها و الأجهزة الحكومية الأخرى الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة تتضمن المبادئ والأسس التي يتوجب الالتزام بها وتطبيقها عند وضع تقديرات النفقات والإيرادات الخاصة بهم عند اعداد موازناتهم وهي كالاتي:

١. **التوجهات العامة لإعداد الموازنة** : وتتضمن التوجهات العامة لإعداد الموازنة وتوضيح السياسة المالية العامة للدولة وتوجيهات الحكومة للسنة المالية المقبلة وتصدر عادة من رئاسة مجلس الوزراء متمثلة بتنمية موارد الدولة الذاتية وتقليل الاعتماد على القروض الخارجية، وضبط وترشيد الإنفاق العام بالارتقاء بمستوى الأداء، وتقليل الهدر والقضاء على الإسراف، والعمل على تقليل أو سد العجز المالي للدولة، وإمكانية زيادة أو تقليص الضرائب ،ونوع الخدمات و السلع التي يجري التركيز على تقديمها خلال الفترة اللاحقة .

٢. **الجدول الزمني لإعداد الموازنة** : يبدأ تقدير الموازنة العامة للدولة لكل سنة في منتصف السنة السابقة، وعليه تحدد التشريعات موعد بدء الموازنة وموعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة للسلطة التشريعية لإقرارها . وقد حدد الدستور العراقي موعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة إلى مجلس النواب قبل بدء السنة المالية المختصة بشهر واحد على الأقل للنظر فيه . ولما كانت السنة المالية في العراق تبدأ في

١/١ من كل عام فان مشروع الموازنة العامة للدولة يجب إن يعرض على مجلس النواب في ١٠ من شهر تشرين الثاني أو بداية شهر كانون أول في السنة السابقة للسنة المالية، والجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة للدولة هو جدول لتحديد الفترة التي يجب إن تستغرقها كل مرحلة من مراحل إعدادها منذ بدء إعدادها لغاية مرحلة تقديمها إلى السلطة التشريعية .

٣. **تعليمات إعداد الموازنة لغرض نشر سياسة أعداد الموازنة العامة للدولة :** يجب إعداد تعليمات لإعداد الموازنة ذلك لغرض توحيد الأسس المتبعة للأعداد، تعد دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية تلك التعليمات وترسلها إلى الإدارات المسؤولة عن إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة وترفق بالاستمارات اللازمة لإعداد الموازنة مثل استمارات خاصة لإعداد تقديرات نفقات العاملين واستمارة النفقات التشغيلية وغيرها. وترسل هذه التعليمات في نفس الوقت الذي ترسل فيه التوجهات العامة لإعداد الموازنة العامة للدولة أو بعدها بقليل وعادة ما يكون تاريخ إرسالها في بداية النصف الثاني من السنة المالية التي تسبق سنة الموازنة . ويجب إن تتضمن تعليمات الموازنة ما يأتي :

- ✓ قائمة توقعات الحكومة للوضع النقدي للدولة في السنة القادمة .
- ✓ دليل للأسس والسياسات العامة والخاصة الواجب إتباعها عند تقدير الموازنة .
- ✓ الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة .
- ✓ دليل لنسب التضخم الواجب استخدامها عند إعدادها للتكاليف المستقبلية .
- ✓ تعليمات عن كيفية تعبئة استمارات إعداد تقديرات الموازنة .
- ✓ تعليمات عن الجهات التي يمكن طلب المساعدة منها عند عدم فهم بعض التعليمات أو عند ظهور حالات خاصة لم تتطرق لها تعليمات إعداد الموازنة للاستفسار عن كيفية معالجة تلك الحالات .

وبعد استلام الوزارات والدوائر الحكومية تعليمات اعداد الموازنة العامة وخلال شهر تموز من كل عام تبدأ الوزارات بإعداد تقديرات دوائرها(النفقات، الايرادات) وفقاً للتبويب الاقتصادي وحسب التوجهات العامة وتعليمات الموازنة وفي التوقيتات المحددة لها وتبدأ هذه الخطوة من الوحدات الحكومية الفرعية الواقعة في ادنى السلم الإداري صعوداً إلى المديريات العامة التي تقوم بمناقشة الموازنة مع الوحدات الحكومية الفرعية التابعة لها وتوحيدها مع موازنة المديرية العامة وإرسالها إلى الوزارة المختصة التي تقوم بدورها بمناقشة الموازنة العامة مع المديريات التابعة لها وتوحيدها مع موازنة ديوان الوزارة وإرسالها إلى وزارة المالية، وبعد ذلك تجمع دائرة الموازنة في وزارة المالية موازنات مختلف الوزارات والدوائر الحكومية ويتم دراستها للتأكد من أن الحسابات الواردة في الموازنة متفقة مع ما جاء في تعليمات إعداد الموازنة وتهيئتها للمناقشة مع تلك الوزارات والدوائر الحكومية وفق الجدول الزمني المحدد للمناقشة للوصول إلى أرقام متفق عليها تدخل ضمن مشروع متكامل يسمى ب(مشروع الموازنة العامة)

وفي شهر أيلول من كل عام تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة بصيغته النهائية وإرساله إلى مجلس الوزراء تمهيد اً لمناقشته وإجراء أية تعديلات ضرورية لتصبح الموازنة منسجمة مع اتجاهات السياسة

العامة للدولة وأهدافها للسنة القادمة، وبعد ذلك يعرض مشروع الموازنة العامة بشكله النهائي على السلطة التشريعية.

ومن أهم المهام التي تقوم بها دائرة الموازنة العامة وهي عند اعداد مشروع الموازنة هي كالاتي:

- ✓ إعداد المشروع المتكامل للموازنة العامة للدولة وإعداد بيان أو تقرير عنه .
- ✓ مناقشة الوزارات حول موازناتهم .
- ✓ عرض المشروع على مجلس الوزراء لمناقشته وإقراره لإحالته للسلطة التشريعية في الموعد المقرر.
- ✓ الدراسة الفنية لتقديرات الوزارات والأجهزة المركزية للتأكد من الالتزام بتوجهات وتعليمات إعداد الموازنة
- ✓ إجراء التعديلات المطلوبة في ضوء الدراسات و المناقشات و المشاورات التي تمت .

المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد أو تصديق الموازنة العامة : تنفرد السلطة التشريعية (البرلمان) بمهمة التصديق واعتماد مشروع الموازنة العامة، ففي شهر تشرين الثاني يقدم مشروع الموازنة العامة الى السلطة التشريعية استناداً إلى القسم الرابع الفقرة(٢) من قانون الإدارة المالية والدين العام المرقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل ويتولى رئيس السلطة التشريعية(رئيس مجلس النواب) إحالة مشروع الموازنة العامة إلى اللجنة المالية واللجنة الاقتصادية لدراسته من كافة جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية واقتراح إجراء التعديلات إن تطلب الأمر ذلك ،ومن ثم يتم إقرار السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة ، وهي الجهة ذات الاختصاص الوحيد التي تتولى مراجعة أعمال الحكومة ، فالحكومة لا تستطيع البدء بتنفيذ الموازنة إلا بعد تصديقها من قبل البرلمان وتعد مصادقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة المقدم إليها من السلطة التنفيذية ، إقراراً نهائياً لإضفاء الصيغة القانونية على الموازنة وتخويلاً منها للسلطة التنفيذية لتنفيذ الموازنة العامة للدولة للعام المقبل ،وفي العراق تنص المادة (٦٢) الفقرة أولاً من دستور جمهورية العراق بان " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره " .

المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة : بعد مصادقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة وإصدارها بقانون تتولى وزارة المالية طبع وتوزيع الموازنة العامة على مختلف الوزارات والدوائر الحكومية كلاً فيما يخصه من أجزاء مع إصدار تعليمات تسمى تعليمات تنفيذ الموازنة والتي يستند في إعدادها إلى قانون الموازنة العامة التي تخوله صلاحية إصدار هذه التعليمات وكذلك إلى القوانين ذات الصلة، علماً أن فترة تنفيذ الموازنة تبدأ منذ أن تبلغ جهات التنفيذ بموازنتها والتصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخير من السنة المالية ، وإعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية ، لذا فإن هذه المرحلة تتأثر بالمرحلة التي تم بها إعداد الموازنة وبمرحلة المصادقة عليها ، فإذا أتسم الإعداد والاعتماد بالواقعية ووضوح الرؤيا في إطار نظرة مستقبلية صائبة لظروف السنة القادمة للموازنة والتي سيتم فيها تنفيذ الموازنة فانه سيكون ذا أثراً إيجابيا في تقليص المشاكل التي قد تعترضها أثناء التنفيذ، وتتضمن تعليمات تنفيذ الموازنة وبشكل مفصل الاتي:

- الضوابط اللازمة لتنسيق صلاحيات الوزارات والدوائر الحكومية في صرف التخصيصات المعتمدة المحددة لها في الموازنة العامة.
- شرح التفاصيل المتعلقة بالتنفيذ من ناحية استلام الإيرادات العامة وصرف النفقات والصلاحيات المرتبطة بها.
- صلاحية إجراء المناقلات بين تخصيصات حسابات نفس الوحدة الحكومية أو بين تخصيصات وحدات حكومية مختلفة.
- صلاحية التعاقد وشطب الديون والموجودات وما شابه ذلك.
- الملاكات من تعيين ،ونقل، وترقية، والتعاقد.
- تعليمات وصلاحيات تنفيذ الموازنة لنفقات المشاريع الاستثمارية.
- صلاحيات الوزير المختص/ أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.
- صلاحيات وزير التخطيط والتعاون الإنمائي.

ويعد قانون الموازنة العامة وتعليمات تنفيذ الموازنة واجبة التنفيذ من الوحدات الحكومية كافه اعتبار اً من ١ ١ /من السنة المالية المختصة، وبعد استلام كل وحدة حكومية الموازنة الخاصة بها مع تعليمات تنفيذ الموازنة تصبح الوحدة الحكومية مخولة قانونا صلاحية الإنفاق من التخصيصات المحددة لها على مستوى كل حساب من الحسابات الواردة في الموازنة العامة ولا يجوز الصرف على أي حساب لم يرصد له تخصيص في الموازنة العامة، كما لا يجوز استخدام

التخصيصات في غير الأغراض التي اعتمدت من اجلها، وكذلك يجب قيد جميع الإيرادات المستلمة إيراد اً في الحسابات المختصة ولا يجوز تنزيل جزء من النفقات أو كلها من أصل الإيرادات وقيد الصافي إيراداً، بل يقتضي إيداع كافة الإيرادات من مختلف مصادرها في الحساب الجاري الخاص بالوحدة الحكومية لدى البنك ولا يجوز التصرف بها أو الاحتفاظ بجزء منها في صندوق الوحدة الحكومية باي حال من الأحوال.

وخلال السنة المالية مطلوب من كل دائرة حكومية نهاية كل شهر وبموعد لا يتجاوز الأسبوع الأول من الشهر اللاحق اعداد ميزان المراجعة وكشوفات او جداول (الايرادات ، المصروفات ، السلف والامانات، مطابقة البنك) وترسل الى وزارة المالية بموعد حدده قانون الادارة المالية المرقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ خلال عشرة ايام من الشهر الاحق وبطريقة التراكم عندما تعد شهر فسوف يتضمن الشهر الذي قبلة ففي اي شهر تم اعداد سيت الحسابات فان هذا السيت يمثل الفترة التي قبلها ،على سبيل المثال عند ارسال سيت الحسابات لشهر كانون الاول ضمن المدة المحددة فانة يتضمن ما قبلة من اشهر لبقية السنة.

وفي حالة عدم اكتمال المصادقة على قانون الموازنة العامة من السلطة التشريعية في بداية السنة المالية، فإن قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل عالج هذه الحالة من خلال منح وزير المالية صلاحية الموافقة على صرف النفقات التشغيلية الخاصة بالوحدات الحكومية غير الهادفة للربح بنسبة ١٢/١ من نفقاتها للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الموازنة.

رابعاً. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة : تهدف هذه المرحلة إلى التحقق من سلامة التصرف بالأموال العامة واستخدامه في الأغراض المحددة له حصراً ومدى التزام الوحدات الحكومية بتنفيذ الموازنة العامة وفق ما جاء بقانون الموازنة العامة السنوي وتعليمات تنفيذ الموازنة،ويقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة بمجموعة الإجراءات التي تتخذها الأجهزة والهيئات المنوط بها هذه العملية ، وذلك لغرض متابعة الخطة والتحقق من عمليات الصرف والتحصيل للنفقات والإيرادات العامة تتم طبقاً لما هو مقدر في الموازنة من ناحية وفي حدود التعليمات والقواعد والأحكام الموضوعة من ناحية أخرى وكذلك التحقق من قيام هذه الوحدة الإدارية بتنفيذ أهدافها بأقصى كفاءة ممكنة، والرقابة قد تتم من قبل اطراف عدة قد تكون داخلية متمثلة بقسم الرقابة والتدقيق الداخلي أو قد تكون خارجية تتم من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بعد التنفيذ بهدف التحقق من سلامة تنفيذ العمليات ، فضلاً عن تقيم أداء تنفيذ الموازنة العامة . وتمارس عدة جهات الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق ومنها :

١. **رقابة وزارة المالية** : تستند رقابة وزارة المالية إلى جملة نصوص وردت في القانون للرقابة منها ان (وزير المالية مسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء كانت عائدة إلى الميزانية العامة أو إلى الميزانيات الملحقة بها ، وله أن يراقبها ويدقق معاملاتها المالية والحسابية وأن يوفر الموظفين لهذا الغرض وفقا للقانون والأنظمة والتعليمات المرعية " كما تصدر مع قانون الموازنة العامة للدولة تعليمات تنفيذ الموازنة تحدد بموجبها صلاحيات الصرف على فصول الموازنة والإيرادات الواجب تحصيلها وتحديد الكشوفات والبيانات والتقارير المالية الواجب إعدادها وفق أسس وأجراء النظام المحاسبي الحكومي العراقي وتقديمها إلى وزارة المالية ، ليتسنى لوزارة المالية الوقوف على الحقائق المؤثرة في التخطيط المالي وللتعرف على نسب تنفيذ الموازنة .
٢. **رقابة السلطة التشريعية** : تمارس السلطة التشريعية رقابتها على الموازنة من خلال مناقشة الموازنة وإقرارها ، وكذلك عند تشريع قانون إضافة اعتمادات جديدة إلى الموازنة ، كما تمارس السلطة رقابتها أيضا بعد تنفيذ الموازنة من خلال إقرار الحسابات الختامية .
٣. **رقابة ديوان الرقابة المالية** : تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية كل دوائر الدولة والقطاع العام التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو أتفاق أو تخطيطاً أو صيرفة أو تجارة أو أنتاج أو أنتاج خدمات ، للرقابة المالية وذلك من خلال المادة (٤) من قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ .والشكل رقم (١) في ادناه يوضح مراحل اعداد الموازنة العامة في العراق.

مراحل إعداد الموازنة في العراق