

# حوكمة تشريعات الموازنة العامة

## دراسة تحليلية

دانا عبدالكريم سعيد<sup>1</sup>، كارو ابوبكر عبدالله<sup>2</sup>

<sup>1</sup>كلية القانون، جامعة السلمانية، السلمانية، اقليم كردستان، العراق  
<sup>2</sup>طالب ماجستير، كلية القانون، جامعة السلمانية، السلمانية، اقليم كردستان، العراق

و تساعد على إدراك قطاعاتها بالمخاطر المحتملة لآفاق المالية العالمية، مما يؤدي الى الاستجابة الاسرع و بسلاسة أكبر للاوضاع الاقتصادية المتغيرة، و بالتالي تقليص إحتال حدوث الأزمات و الحد من شدتها.

و بما إن الموازنة العامة هي الوثيقة القانونية التي ترسم أهداف و سياسات الدولة، فان من حق المواطن و المؤسسات في المجتمع أن تتابع إعدادها و إقرارها و تنفيذها عبر صيغ التمثيل البرلماني أو صيغ ديمقراطية أخرى تتمثل بالشفافية و المشاركة و المساءلة بوصفها ثلاثية مباديء الحوكمة الرشيدة.

**أهمية البحث:** عندما أطاحت الأزمة المالية العالمية بأقتصاديات عدد كبير من دول العالم (المتقدمة منها والناشئة) في عقد التسعينات من القرن العشرين، برزت أهمية إصطلاح الحوكمة المؤسسية وتوظيف عناصرها و مبادئها في باطن هيئات و مؤسسات القطاع العام من أجل إستعادة عافيتها و إعادة بناء هيكلها من جديد على أسس قانونية حصينة تعمل وفق قواعد و تشريعات تنظيمية محكمة لتحسين فعالية و كفاءة إدارة المؤسسات و تغريس بذور الثقة في العمل بين الادارة و المواطن في ضوء الانفتاح و الشفافية و الإفصاح عن معلومات و بيانات العمليات المنجزة في الوقت المناسب و جعل كل شيء قابلاً للرؤية السليمة بعيداً عن الغموض و السرية، و نشر ثقافة المشاركة في رسم السياسات و إتخاذ القرارات و تحديد المسؤوليات، و تفعيل نظم المتابعة و الرقابة فيما يتعلق بالالتزام بالقوانين و الشعور بالمسؤولية و ضمان الحقوق و الاستخدام الامثل للموارد و محاربة الفساد بكل أشكاله و ممارساته و محاسبة المسؤولين في إطار منهجية عمل واضحة تحقق الاهداف الاستراتيجية للمؤسسات، و من هذا المنطلق جاءت فكرة أهمية توظيف مباديء الحوكمة المؤسسية ضمن بنود الموازنة العامة للدولة.

**مشكلة البحث:** إن إزدیاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة (على المستوى الكلي) باعتبارها أحد أهم مقومات الحكم الرشيد في الدولة المعاصرة، و ارتباط مفهومها بالموازنة العامة باعتبارها شرطاً من شروط إعدادها و كونها دعامة أساسية في المحافظة على المال العام، جاءت لتعزيز حوكمة الموازنة العامة و الوصول بالأخير الى نظام الحكم الرشيد في الدولة. لكن الاشكالية الكبيرة تظهر عند غياب مباديء الشفافية و المشاركة و المساءلة

**المستخلص-** يأتي توظيف المباديء الأساسية للحوكمة المؤسسية من شفافية و مشاركة و مساءلة، عبر منظومة من القوانين و الأنظمة و القرارات الأضباطية، لتغيير مفهوم و محتوى الموازنة العامة للدولة، من مجرد تشريع لاضفاء الشرعية على الإيرادات العامة و النفقات العامة في بنودها الرقمية التقليدية المرتبطة بالدور التقليدي للحكومات، الى تشريعات محكمة رصينة تعكس الخطط و البرامج و الاستراتيجيات المتوسطة و البعيدة الأمد، تستهدف تحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و التنموية، و مدى إمكانية هذه البرامج من رصد التقدم المطلوب و النمو المستدام في البنى الأرتكازية و قطاعات الخدمات العامة للدولة المعاصرة الرشيدة.

و توأكب هذا التطور في محتوى و أهداف الموازنة العامة، تطور الأنظمة الإدارية و المالية و مفاهيم التخطيط الاستراتيجي و الكفاءة في الأداء و قياس الجودة و التميز و توسع دور المواطن في الحياة السياسية بسبب إطلاعه المتواصل على المعلومات و البيانات المتاحة، و بالتالي إزدیاد دوره في المساءلة حول الاستخدام الامثل للأموال و الموارد و تحقيق العدالة الاجتماعية و القضاء على الفساد المالي و الإداري و محاسبة المسؤولين عنه.

**الكلمات الدالة-** الحوكمة، الموازنة العامة، الرقابة البرلمانية.

## المقدمة

**موضوع البحث:** أكدت الاجراءات التطبيقية داخل مؤسسات القطاع العام، أن الحوكمة المؤسسية نظام وقاية متقدم يحقق للإدارة رؤية منهجية في التعامل مع الموارد المتاحة لاقتناص الفرص المتيسرة و تحقيق الأهداف وفقاً للمنهجية الاستراتيجية التي تنتهجها الدولة و مؤسساتها، خصوصاً بعد أن أصبح الفساد و الافراد بالقرارات و غياب المتابعة و التقييم و المساءلة من أبرز ما يميز عالمنا التفاعلي في ظل تراكم الازمات السياسية و الاقتصادية و المالية و الاجتماعية.

إن جودة حوكمة المالية العامة في الدولة، تسهم في تعزيز شفافية موازنتها للرأي العام

وتعد ميزانية الدولة الوسيلة القانونية الاساسية التي تعتمدها الحكومة في تجسيد سياساتها العامة وبرامجها الاستراتيجية لتحقيق المصلحة العامة على ارض الواقع. و على هذا الاساس، فقد بات التحول في الموازنة العامة للدولة (مفهوماً ونظاماً) من موازنات بنود و أرقام الى موازنات برامج و أداء ضمن منظومات تشريعية و قانونية محكمة تتمثل بالشفافية و المشاركة و المساواة، أمراً ملحاً و خياراً إستراتيجياً لا بد منه، كون الموازنة النظام القانوني الذي يتم به تحويل الخطط الى نتائج فعلية ينطلق منها النمو و التطور و الاستقرار. عليه ولغرض توضيح هذه المسائل، سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، نبث في الاول مفهوم الحوكمة المؤسسية و بيان مبادئها المعاصرة، و نتكلم في الثاني عن مفهوم الموازنة العامة للدولة.

## المطلب الاول

### مفهوم الحوكمة المؤسسية و مبادئها

رغم حداثة الاهتمام بمفهوم الحوكمة، الا ان ظهورها ونشأتها تعود لفترة طويلة، ولقد كان وراء هذا الاهتمام مجموعة من الدوافع و الاسباب تجلت في تغيير طبيعة و دور الحكومة من جهة، وكذا التطورات الأكاديمية و المنهجية من جهة اخرى، مما جعل رواجها واسعاً لتشمل مجالات الادارة و السياسة و الاقتصاد. عليه سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الاول تعريف الحوكمة و أهميتها، و نبث في الثاني عن مبادئ الحوكمة المؤسسية.

## الفرع الاول

### تعريف الحوكمة وأهميتها

لقد اصبحت الحوكمة من اهم متطلبات الادارة الرشيدة في الدول المعاصرة، إلا انه لا يوجد تعريف موحد متفق عليه لهذا المصطلح الهام في العصر الحديث، نظراً لاختلاف الرؤى و التفسيرات، و تباین وجهات نظر فقهاء القانون و الاقتصاد و الباحثين و الأكاديميين و المؤسسات الدولية المتخصصة.

**اولاً/ تعريف الحوكمة :** مصطلح (الحوكمة) استعمل على المستوى الكلي (الدولة) و عرف بـ (الحوكمة الدولية)، و استخدم على المستوى الجزئي، و سمي بـ (حوكمة الشركات) (مناس ليندة، 2012-2013، ص2).

فقد عرف برنامج الامم المتحدة الإنمائي (UNDP) الحوكمة بانها ( ممارسة السلطة السياسية، الاقتصادية، الادارية في ادارة شؤون البلاد على جميع المستويات، و يتضمن الحكم، الآليات و العمليات و المؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون و الجماعات من خلالها عن مصالحهم و حاجاتهم، و يمارسون حقوقهم و التزاماتهم القانونية، و يعتمد المفهوم على المشاركة، الشفافية، المساواة، و يؤمن افضل استخدام للموارد و يضمن العدالة و تطبيق القانون) (د.صفاء فتوح جمعة، 2018، ص).

اما البنك الدولي (World Bank) فقد عرفها بانها ( الحكم المعتمد على تقاليد و مؤسسات يتم من خلالها ممارسة السلطة في الدولة بهدف خدمة الصالح العام، و يشمل هذا التعريف عملية اختيار القائمين على السلطة و رصده و استبدالهم، و قدرة الحكومة

التي هي جوهر متطلبات الحوكمة المؤسسية و عناصر الحكم الرشيد للحصول على موازنة عامة محوكة في الدولة.

**أهداف البحث:** يهدف هذا البحث الى عرض و تحليل الاهداف التالية:

- 1- بيان التأصيل الفكري و الاطار المفاهيمي العام للحوكمة المؤسسية باعتبارها من أهم مقومات الحكم الرشيد في الدولة المعاصرة.
- 2- التعرف على الموازنة العامة للدولة و بيان خصائصها الأساسية.
- 3- الخروج بمجموعة من الاستنتاجات و التوصيات، يمكن الأخذ بها من قبل الجهات المعنية للحصول على موازنة عامة تتضمن جميع مقومات الحوكمة الداعمة لبيان الرشادة في الحكم.

**منهجية البحث :** إعمدنا في دراسة موضوع البحث، المنهج التحليلي، بصدد القراءة الدستورية و القانونية المعمقة، بغرض إستظهار المعالجات القانونية التي تخدم موضوع الدراسة، مع بيان آراء الفقهاء بهذا الشأن، للوصول الى تحليل منطقي و قانوني حول مشكلة القضية محل البحث و الخروج باستنتاجات علمية رصينة.

**هيكلية البحث:** فرضت الخطة تقسيم البحث الى مبحثين أساسيين. نتناول في المبحث الاول بيان الاطار المفاهيمي للحوكمة المؤسسية و الموازنة العامة للدولة، من خلال مطلبين مستقلين، يبحث الاول مفهوم الحوكمة المؤسسية و بيان مبادئها، و يبين الثاني مفهوم الموازنة العامة للدولة.

أما المبحث الثاني، نخصه لدراسة آليات تحقيق حوكمة الموازنة العامة، من خلال تقسيمه الى مطلبين، نكرس المطلب الاول لبحث حكمانية الصياغة التشريعية، و نتطرق في المطلب الثاني لدراسة الإدارة الأمثل للمال العام و الحد من الفساد. و سنهي الدراسة بخاتمة تحتوي جملة من الاستنتاجات التي سنوصل إليها، مع عدد من التوصيات التي تتكون على أساسها.

## المبحث الاول

### الاطار المفاهيمي للحوكمة المؤسسية و الموازنة العامة للدولة

تؤكد التطبيقات العملية ان الحوكمة نظام عمل مؤسسي متقدم، لا تقتصر مفهومها على الجانب الاقتصادي الضيق فحسب، بل هي منهجية استراتيجية محكمة تنتهجها الدولة لمحاربة الفساد و الانفراد بالقرارات و غياب المتابعة و التقييم، و ذلك لضمان سياسة البقاء و الديمومة و تحسين توظيف ثلاثية رأس المال البشري و المادي و المالي و تحقيق الجودة في الاداء و إدامة العلاقات التفاعلية مع الجمهور و عدم انزلاق المؤسسات الى خط الازمات.

اذ ان الحوكمة توفر مساحة حرة أكبر لخلق مناخ تنظيمي حديث و قانون شفاف و اطار قضائي ملائم، كما تحدد الاستراتيجية الوطنية لاصلاح و تحسين اداء ادارة المؤسسات في الدولة و تعزيز رؤية الحكومة في توزيع الادوار و المسؤوليات و تصميم البرامج بما يتلائم و احتياجات المواطن و وضع اطار قانوني لقطاع الاعمال و توفير الخدمات.

- التشريعات و القوانين الادارية و الاقتصادية و المالية التي تقتضي إستحداث احكامها و قواعدها بشكل يواكب المتغيرات و التطورات الحاصلة.
3. تراجع اداء الاجهزة الرقابية داخل معظم المؤسسات و المؤدية الى كركبة تنظيم اعمال تلك المنشآت.
4. ازدياد الممارسات الادارية و المالية الخاطئة السارية نحو التلاعب بالمعاملات الادارية و تضليل التقارير المالية، و تحلي الكثير من قضايا النهب و الاختلاس داخل المؤسسات الرسمية و غير الرسمية.
5. تضاعف الخسائر و اهتزاز الثقة في الاسواق، نتيجة الازمة المالية و الركود الاقتصادي الناجم عنها.
6. تبلور حالات الافلاس و ظهور انواع عديدة من الاحتياطات القانونية و المالية في كثير من الشركات المساهمة ذي الانشطة المختلفة.
7. تكاثر المشاكل الناتجة عن انفصال الملكية عن الادارة في المؤسسات الخاصة و الذي يعرف ب(نظرية الوكالة)(د. سرمد كوكب الجميل، 2018، ص 136)، و هي تضارب المصالح بين الجهات الادارية و المساهمين من جهة، و بين اصحاب المصالح المتعارضة من جهة اخرى.
8. سياسات لا تستجيب لمطالب الشعب، و عدم قدرة الادارة على الانصاف في خلق فرص متساوية، و انخفاض معدلات النمو و رداءة السلع و الخدمات(احمد كمال شعبان، 2013، ص 288).

## الفرع الثاني

### مبادئ الحوكمة المؤسسية

تقوم الحوكمة على مجموعة من المبادئ الاساسية التي تحدد محتواها و التي تنقسم الى قسمين اساسيين. اولها هي المبادئ المتعلقة بسيادة القانون، و الثاني هي المبادئ المتعلقة بالمساواة و الديمقراطية.

### أولاً/ المبادئ المتعلقة بسيادة القانون :

و تتمثل باهم المبادئ المتعلقة بالمشروعية و الشفافية و المساءلة، على النحو التالي:

1- مبدأ المشروعية:

ان مبدأ المشروعية يعني خضوع الادارة للقانون دون استثناء، إذ هو الذي ينظم العلاقات بين ابناء المجتمع من جهة، و بينهم و بين الدولة من جهة اخرى، و ينظم العلاقة بين مؤسسات الدولة و يوفر الاستقلالية لكل منهم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات. إذ يعتبر المشروعية من اهم مبادئ الحكم الرشيد، فبدون وجود هذا المبدأ المهم، لا يمكن تصور وجود حكم صالح في أي دولة، فكلما خالفت المؤسسات العامة احكام القوانين النافذة فيها، كلما ساد الفساد و انتشر الفوضى داخلها و عد ذلك سبباً رئيسياً لخلق الازمات، حيث ان استقرار المجتمع يأتي عبر الالتزام بتطبيق القوانين، و بالعكس فان غياب المشروعية و سلطانها يكون مقياساً لغياب الحكم الرشيد فيه و ابتعاده عن العقلانية في التوافق في إدارة المرافق العامة(د.احمد خلف حسين الدخيل، 2018، ص 135. وكذلك، د.امين فرج شريف، 2019، ص 37).

على ادارة الموارد و تنفيذ السياسات السلمية بفاعلية، و احترام كل من المواطنين و الدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية و الاجتماعية فيما بينها(د.صفاء فتوح جمعة، 2018، ص 19).

وقد عرفها معهد العلوم الادارية الدولي للحوكمة، بأنها ( العملية التي بواسطتها يمارس اعضاء المجتمع السلطة، الحكم، قدرة التأثير السياسي، من السياسات و القرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية و التنموية و الاجتماعية)(ويس بن يطو صغير، 2014-2015، ص 7).

في حين بينت منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) مفهوم الحوكمة بانها (مجموعة العلاقات بين ادارة المؤسسة و الاطراف الاخرى ذات العلاقة بالمؤسسة، و هي تبين الآلية التي توضح من خلالها اهداف المنشأة و الوسائل التي تحقق تلك الاهداف و مراقبة تحقيقها، و بالتالي فان الحوكمة الجيدة هي التي توفر الادوات المناسبة للوصول الى الاهداف التي تصب في مصلحة المؤسسة على استغلال مواردها استغلالاً رشيداً يمكنها من تحقيق غاياتها، فيما يعرف بكفاءة الاداء)(علا رضاني و ام الخير البرود و شارف عبدالقادر، ص ص 269، 270).

و اخيراً فان معهد المدققين الداخليين الامريكائي (Internal Auditors IIA Institute of) عرف حوكمة القطاع العام بانها ( السياسات و الاجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المنظمة الحكومية و التأكد من تحقيق اهدافها و انجاز العمليات بأسلوب اخلاقي و مسؤول، و تقييم الحوكمة في القطاع العام عن مدى انجاز و تحقيق الاهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة التي تضمن مصداقية الحكومة، و العدالة في توفير الخدمات، و ضمان السلوك المناسب و الاخلاقي للمسؤولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد المالي و الاداري)(خلف عبدالله الوردات، ص 4).

و يبين الاساس القانوني لنظام الحوكمة المؤسسية، من خلال القواعد و اللوائح و التعليمات التي تنظم العلاقات داخل المؤسسات، و تنظيمها بين المؤسسة و الاطراف الخارجية التي تنشأ عنها حقوق و التزامات و ترقب اداء المؤسسة، و هذا هو صميم العمل القانوني في ادارة شؤون أي قطاع(د. عار حبيب جملوك، 2011، ص 31).

و يمكن اعتبار القواعد القانونية لنظام الحوكمة، قواعد تكميلية لقواعد القوانين العادية ايضاً في تنظيم المؤسسات العامة، كونها تتصف بالطبيعة الاسترشادية التي تساعد في تعزيز تثبيت مبادئ الشفافية و العدالة و المشاركة و المساءلة(د. رضوان هاشم حمدون عثمان، 2017، ص 2).

و من حصيلتها ما سبق، نرى بان الحوكمة هي : حزمة من القواعد و الانظمة و اللوائح التي تعمل على ترشيد سلطة الادارة للتمكن من فرض القانون و اداء رقابة فعالة و تكريس الشفافية في رسم سياسات المؤسسة و نشر التوعية بين ابناء المجتمع للامام بالحقوق و الواجبات و تفعيل الرأي العام و تحقيق العدالة في توفير الفرص لكافة القاطعات السياسية و الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية و تأمين مبدأ المشاركة في صناعة القرارات و وضع الخطط الاستراتيجية للمدى البعيد.

**ثانياً/ أهمية الحوكمة :** و تتجلى أهمية الحاجة الى الحوكمة المؤسسية، من خلال تراجع دور المؤسسات العامة و الخاصة، على النحو التالي(صلاح الدين حسن السبسي، 2014، ص 103):

1. انتشار الفساد داخل المؤسسات العامة و المنظمات و الشركات و البنوك، و تشويه الحقائق و الاضرار بحقوق المتعاملين و إهدار المال العام.
2. ضعف النظام القضائي و عدم استقلاليته المتمثل في عدم إجراء التعديلات على

## 2- مبدأ الشفافية:

خلال اعطاء احكام خاصة مختلفة لاصحاب المراكز القانونية المختلفة، واحكام عامة متشابهة لأصحاب المراكز القانونية المتشابهة وصولاً للعدالة و رضا المواطنين و عدم شعورهم بتفضيل البعض على البعض الاخر، وبالعكس فإن أي تمييز على اساس العرق او الدين او الجنس او الاصل او المبدأ او الامكانيات الاقتصادية والاجتماعية، يكون له مردود سلبي و نتائج وخيمة قد تصل الى حدوث التظاهرات و الثورات و الانقلابات. إذ إن هذا المبدأ يضمن توافق تأمين الفرص بين الافراد الذين يعتبرون الوحدة الاساسية لبنيان هيكل المجتمع على حد سواء، والذي يؤدي بدوره الى ضمان الحقوق و انتاج افضل و توازن في توزيع الموارد(د. محمد العزاوي،(2019/7/21)).

## 3- مبدأ الكفاءة والنزاهة:

نظراً لضمان ترشيد بنيان المؤسسات الحكومية داخل الدول الديمقراطية المعاصرة، لا بد من تمتع قياداتها بالقدرة الفاتحة في الادارة، لانها عامل اساس و حاسم لنجاح المؤسسة، إلا ان قوة الادارة داخل المؤسسة، لا تمتنع من اعطاء الفرصة للكوادر والموظفين العاملين فيها من الاداء بأرائهم، كونهم مشاركين نشطين في ادارة المؤسسة على أساس القدرات والكفاءات العالية في الاداء عند التعامل مع الامور و مواجهة المشاكل والصعوبات بجدارة ومهارة، وامتثالهم بالثقة التامة عند ادارة المخاطر، وعدم تغليب مصلحتهم الشخصية على الصالح العام. وتشكل العلاقة التفاعلية بين قيادات المؤسسات و منتسبيها، صمام امان محكم تحقق الجودة في الاداء المؤسسي والتميز في اختيار الاساليب المناسبة والفعالة لتحقيق الخطط و الاهداف المرسومة في اطار السياسات العامة للدولة(ثابت حسان ثابت و ليث خليل ابراهيم،(2019/7/21)).

## 4- الرؤية الاستراتيجية:

إن ترسيم الاستراتيجية اوسع مدى من ترسيم السياسات المالية و الاقتصادية و الاجتماعية، إذ تقتصر السياسات عادة على اجل معين، بينما الاستراتيجية يهدف الى تحقيق اهداف متعددة بعيدة المنال و يستوجب تخصيص موارد خاصة للوصول اليه. ومن شأن التخطيط الاستراتيجي، توسيع رؤية الفرد او المؤسسة او المنظمة او الحركة او الحزب او الجمعية، وتعليمهم السرعة و استخدام الذكاء لادراك أكثر بالفرض المحيطة بهم، وتمييز اوجه الضعف والقوة من خلال الحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات للحصول على اوضح صورة عبر قراءة الماضي والحاضر، للتنبؤ الدقيق بالمستقبل البعيد للاجيال الحاضرة و القادمة وتأمين غد مشرق لهم عبر دراسة علمية و عملية منطقية وتحديد النتائج المتوخاة منها والخروج بقرارات جريئة وبنائة المواجهة التطورات السريعة وتجاوز العجز و الركود في المسيرة نحو ادارة رشيدة(د. صباح صابر خوشناو، 2010، ص ص 188، 189).

## المطلب الثاني

## مفهوم الموازنة العامة للدولة

تقوم السلطة التنفيذية سنوياً برسم خطة تدير مالية لتلبية الحاجات الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع و تقديم الخدمات العامة بناءً على تحقيق التوازن بين إيراداتها و نفقاتها. وتشعرن السلطة التشريعية الخطة وتسأل في دستورية و قانونية تنفيذها.

فالخطة المالية عبارة عن الموازنة العامة للدولة، و التي تصبح قانوناً نافذ المفعول بعد إقرارها من قبل السلطة التشريعية بهدف تحقيق الصالح العام و منع إهدار الاموال العامة.

الشفافية في العموم تعني تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث(د. كارم فاروق الشويخ، 2013، ص 126)، اي أن تكون القرارات وآليات إتخاذها وكيفية تنفيذها متاحة للجميع وفي الوقت المناسب وبالوسائل التي تراها السلطة كفيلاً بالوصول الى كافة المواطنين دون غموض أو ضبابية، حتى تكون هذه القرارات في متناول الجميع ومحللاً للنقاش لدى الرأي العام للتمكن من مراقبتها والعمل بها للصالح العام. إذ إن الشفافية في صنع القرار، تؤدي الى ازدياد الثقة بين السلطة الحاكمة و الطبقة المحكومة، وتعزز فرص التعاون المشترك فيما بينهم، وتحد من عملية البيروقراطية (الروتين). لنا يجب على الدولة ان تصدر قوانين خاصة بحرية الحصول على المعلومات والبيانات من كافة المؤسسات الحكومية و الخاصة المتعلقة منها بالمال العام على وجه الخصوص، لمعرفة كيفية استخدامها والمسائلة عنها عند الانحراف والتجاوز(د. احمد حسين الدخيل، 2018، ص ص 132، 133). و مثال ذلك، قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان - العراق رقم (11) لسنة (2013).

## 3- مبدأ الرقابة والمساءلة:

عرف الفقيه الفرنسي (هنري فايول) (Henri Fayol) المساءلة بأنها (التحقق فيما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة و التعليمات الصادرة و القاعدة المقررة) (د. امين فرج شريف، 2019، ص 42).

فاستكمالاً لمبدأ الشفافية، لا بد لكل نظام ديمقراطي أن يتمتع بمبدأ المساءلة الذي يعني خضوع أعمال حكماها افراداً و مؤسسات لرقابة الجهات المختصة سواء كانت قضائية أو تشريعية او ادارية او مستقلة، بالإضافة الى رقابة الرأي العام من اجل ان يرقى بمستوى الاداء المؤسسي و الحكومي للحفاظ على الصالح العام، بشرط ان تكون هذه المساءلة أو الرقابة حقيقية غير خاضعة لأي نوع من انواع الضغوطات من قبل انظمتها، والا كانت رقابات شكلية وضعت فقط لتغطية اعمال اصحاب القرار في الدولة(د. احمد خلف حسين الدخيل، 2018، ص ص 133، 134).

## ثانياً/ المبادئ المتعلقة بالمساواة والديمقراطية:

وهي مبادئ المشاركة و العدالة و الكفاءة و الرؤية الاستراتيجية التي تتحقق في ظلها الحوكمة المؤسسية، كالآتي:

## 1- مبدأ المشاركة:

إن اساس الديمقراطية لأي نظام، قائم على المشاركة، ويقصد بها مشاركة المواطنين و منظمات المجتمع المدني في الدولة في عملية الحكم وصناعة القرار، وتمت المشاركة بالقيام بعدة أنشطة من قبل هذه الاطراف للتأثير على اعمال الحكومة. والمشاركة أما أن تكون مباشرة بتدخل الشعب في صنع القرارات بشكل مباشر، وحينها يكون هو (أي الشعب) المسؤول عن نجاح او فشل ذلك القرار بسبب الانخراط المباشر في العملية، وإما أن تكون المشاركة غير مباشرة، أي اشتراك الشعب او افراد المجتمع في صنع القرارات من خلال ممثلين ينوبون عنهم قانوناً، ويصنع القرار عبر التصويت لصياغة السياسات العامة للبلاد(د. سرمد كوكب الجميل، 2018، ص ص 146، 147).

## 2- مبدأ العدالة والمساواة:

إن أي تدخل من جانب المؤسسات الحكومية تجاه الاشخاص الطبيعية او المعنوية العامة في الدولة، يجب ان يراعى فيه تحقيق المساواة الحقيقية بين ابناء المجتمع الواحد من

(1967) وذلك في المادة (2) منه، الموازنة العامة للدولة بأنها ( الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بيانها العام والتفصيلي) (د. خالد خضر الخير، 2014، ص 51).

وقام المشرع الكويتي بتعريف الموازنة العامة في القانون رقم (31) لسنة (1978) بأنها (الوثيقة التي تشمل جميع الإيرادات المقدر تحصيلها وجميع المصروفات المقدر انفاقها في السنة المالية) (قانون الموازنة الكويتي رقم (31) لسنة (1978)).

وفي العراق، تم تعريف الموازنة العامة ضمن قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة (1940) الملغي، حيث نص على انها (الجدول المتضمنة تخمين الوردات و المصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية) (قانون أصول المحاسبات العامة الملغي رقم (28) لسنة (1940)).

وفي قانون الادارة المالية والدين العام العراقي الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (95) لسنة (2004) الملغي، جاء تعريف الموازنة العامة بأنها (برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لايرادات و نفقات وتحويلات و الصفقات العينية للحكومة) (قانون الادارة المالية و الدين العام العراقي الملغي، رقم (95) لسنة (2004)). كما عرف قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة (2019) (قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة (1940) المعدل، و الملحق (أ) الخاص بالادارة المالية الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (95) لسنة (2004)). الموازنة العامة الاتحادية بأنها ( خطة مالية تعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج و مشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين اليرادات و تقدير النفقات بشقيها الجارية و الاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية) (قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة (2019)).

ومن مجمل التعاريف السابقة، نرى بان الموازنة العامة للدولة، عبارة عن وثيقة قانونية تتضمن تقدير اجلي ايرادات و نفقات الدولة لسنة مالية واحدة، ترسمها الحكومة كمشروع قانون بناءً على مختلف انشطتها التنموية، ويقرها البرلمان كقانون ويراقب تنفيذها، تحقيقاً للمصلحة العليا.

وبشكل عام فان ميزانية الدولة هي، برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع الدولة من خلاله القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (د.أعاد حمود القيسي، 2000، ص 89).

وبما أن قانون الموازنة يستند الى تخمين اليرادات العامة و تقدير النفقات العامة في الدولة، فلا يكون له قيمة حسابية كبيرة، لان العمليات الحسابية لاتبنى على اساس التقديرات (د. سمير سهيل دنون، 2016، ص 45).

ويبغى التفريق بين الموازنة نفسها وبين قانون الموازنة، لان (الموازنة) التي تحضرها السلطة التنفيذية، تعد مجرد ذاتها عملاً ادارياً شكلاً، كونه خطة تنظيم اليراد و الاتفاق، و مضموناً، كونه لايتضمن قواعد عامة و ملزمة، إلا بعد اقرارها من قبل السلطة التشريعية، حينئذ يكون عملاً تشريعياً و يسمى (قانون الموازنة العامة) و يصبح نافذاً بعد نشرها رسمياً (د. طاهر الجنابي، 2010، ص 105).

عليه فأن للموازنة العامة اهمية كبيرة في حياة الدول و الشعوب، كونها المرآة العاكسة لفلسفة النظام السياسي الحاكم، بها تتحقق الاهداف المخططة، و من خلالها تم المحافظة على المال العام عبر وجود جهاز رقابي محكم، حيث ان دورة الموازنة العامة لا تنتهي بمجرد تحضيرها وتنفيذها، بل لا بد من مراقبتها للتأكد على ما تحقق منها فعلاً حسب اعتمادها تشريعياً.

عليه فسوف نتحدث عن مفهوم الموازنة العامة للدولة في هذا المطلب، من خلال فرعين اساسيين، نخصص الاول لدراسة تعريف الموازنة العامة، و نبث في الثاني عن خصائصها الأساسية.

## الفرع الاول

### تعريف الموازنة العامة

ان مصطلح ( الموازنة) في اللغة العربية، يقابلها في الاصل الكلمة الفرنسية القديمة (Bougette) والتي تعني الكيس الصغير الذي كان يوضع فيه النقود في العصور القديمة، ثم انتقلت الى اللغة الانجليزية عبر استخدام كلمة (Budget) الذي كان تعبيراً عن الوثائق الخاصة بايرادات و نفقات الدولة لدى وزارة الخزانة البريطانية في القرون الوسطى، وان كلمة (الموازنة) في العربية تحمل معان كثيرة، منها ( الوزن - التوازن - المعادلة - المساواة - المقابلة - المحاذاة)، وكان التعبير الشائع من قبل الفقه القانوني في البداية لهذا المصطلح هو (الميزانية)، ولكن تم استبداله بعد ذلك بكلمة (الموازنة) في قوانين معظم الدول وفي اجاب ودراسات الباحثين و الاكاديميين القانونيين والاقتصاديين كونها اقرب الى الصواب للدلالة على المفاهيم الاقتصادية و القانونية (د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي، 2015، ص 143، 144)، خصوصاً بعدما نادى بها المنظمة العربية للعلوم الادارية في مشروع النظام المالي الموحد للدول العربية بأنها تحمل صفة رئيسية من صفاتها وهي (التوازن) (د. صباح صابر خوشناو، 2010، ص 185).

وعرفت الموازنة العامة للدولة بتعريفات متعددة تشمل النواحي القانونية و الاقتصادية و المالية و الاجتماعية.

حيث عرفها دليل المحاسبة الحكومية للامم المتحدة للموازنة، بأنها (عملية سنوية ترتكز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الاغراض المطلوبة بكفاءة).

وعرف قانون الموازنة العامة المصري رقم (53) لسنة (1973) في المادة (1) منه الموازنة العامة للدولة بأنها (البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة، لتحقيق اهداف محددة، وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة).

كما عرف قانون تنظيم الموازنة رقم (39) لسنة (1962) الاردني الموازنة العامة بأنها ( المنهاج المفصل لحكومة المملكة الاردنية الهاشمية من الناحية المالية، و تعني اليرادات و النفقات المقدرة لسنة مالية معينة) (فهمي محمود شكري، 1990، ص 28، 29). ونصت المادة (3) من المرسوم رقم (14969) بتاريخ (30/اكتوبر/1963) في قانون المحاسبة العمومية اللبناني حول تعريف الموازنة العامة على انها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية و الاتفاق) (د. عباس محمد نصرالله، 2015، ص 31).

وعرف القانون المالي الاساسي للدولة في سوريا بالمرسوم التشريعي رقم (92) لعام

و بالتالي تنعكس هذا التباين في حياة الشعوب الاقتصادية و الادارية و الخدمية و الانتاجية (د. يوسف شباط، 1996-1997، ص ص 41، 42).

## الفرع الثاني

### خصائص الموازنة العامة

#### ثالثاً / الموازنة محدودة المدة:

غالباً ما تكون مصادقة السلطة التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، لمدة سنة واحدة كاملة (مع ورود بعض الاستثناءات على زيادة المدة في بعض الحالات الخاصة المتعلقة بالبيانات الاضافية في بعض الدول)، وهذا ما يعرف بـ (قاعدة سنوية الموازنة). و يعود السبب في ذلك الى ان اقرار الموازنة العامة سنوياً، يساعد في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان على السياسة المالية للدولة خلال مدة السنة، و ان غالبية التعاملات الحسابية العامة و الخاصة تحدد بالسنة، كما ان تحضير الموازنة و مناقشتها و اعتمادها ليس بالامر الهين و يتطلب مجهوداً و وقتاً كبيرين لا يمكن العمل فيها لفترة تقل عن السنة، بالاضافة الى ان الظروف و العوامل المحيطة تتغير من سنة لآخرى، وهذا يؤدي الى تغيير التوقعات المرسومة و حاجتها الى التجديد سنوياً، لتكون ادق و اقرب الى الصواب (د. عادل فليح العلي و طلال محمود كداوي، ص 280، ص 281).

#### رابعاً / الموازنة تقدير احتمالي (تخمين):

وهذا يعني ان جميع الايرادات العامة و النفقات العامة الواردة في ورقة الموازنة قبل عرضها على البرلمان للمصادقة عليها، ايرادات و نفقات تقديرية خمنت إحتيالياً، أي ان مجمل الارقام الموجودة فيها قابلة للزيادة و النقصان و لا يمكن الجزم بصحتها، كونها تتحرك تصاعداً و نزولاً بحسب تغيير الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية خلال مدة السنة المالية (د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي، 2015، ص 149). فتقديرات الايرادات و النفقات يختلف تبعاً لنوعيتها و تبادل الحالة الاقتصادية، إذ من السهل معرفة قسم من النفقات على وجه الضبط كرواتب الموظفين والديون العامة، ولكن من الصعب معرفة القسم الأكبر منها كالتنفقات التشغيلية و النفقات السيادية، هذا بغض النظر عما قد يحدث من ظروف و احداث طارئة و مفاجئة ليست في الحسبان كالكوارث الطبيعية و انتشار الاوبئة و حالات الحرب و الثورات وما الى ذلك.

وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات، إذ يعسر على وزارة المالية تخمينها بدقة، فالضرائب على سبيل المثال تزداد و تنتقص بمقدار الريح و الخسارة على اساس ما ينتاب الحالة السياسية و الاقتصادية في البلد من ازدهار و ركود (د. يوسف شباط، 1996-1997، ص 47). و أيضاً كانت الفجوة، المهم ان لا تصل الى الحد الذي يستحيل فيه اقتران التقدير بالواقع.

#### خامساً / عمومية (شمولية) الموازنة:

يقصد بعمومية الموازنة العامة، تقابل جميع الايرادات المقررة جبايتها مع تمويل كافة النفقات المراد تخصيصها في الموازنة، اي ظهور صافي الايرادات و صافي النفقات بصورة كاملة وبشكل تفصيلي دون اجراء المقاصة بينها. و وفقاً لهذا المبدأ، فانه لا يجوز تنفيذ اي عمليات خاصة بالإيرادات العامة و لا النفقات العامة خارج مستند الموازنة، و عدم تخصيص ايرادات معينة لتغطية نفقات معينة بذاتها. وهذه الخصيصة تساعد على تحقيق الشفافية والوضوح في بنود الموازنة العامة بغية استطاعة البرلمان من ممارسة عملية الرقابة بفاعلية أكثر و الحد من الاسراف في الاتفاق

تتسم الموازنة العامة بمجموعة من الخصائص الاساسية التي يمكن استنباط البعض منها من النصوص القانونية، و البعض الاخر من المبادئ العامة لعلم المالية العامة، والتي نشأت و تطورت مع نشأة و تطور مفهوم الموازنة، و سوف نتناولها تباعاً وفق النقاط التالية:

#### اولاً / الموازنة قانون (تشريع):

عند تعريف الموازنة، ذكر بانها (صك تشريعي)، فكلمة (صك) تعني ورقة أو وثيقة أو مستند، و العبرة هنا لكلمة (تشريعي) أي انها صادرة من قبل السلطة التشريعية، وهذا يؤكد الطبيعة القانونية للموازنة.

حيث ان السلطة التنفيذية لا تستطيع القيام بتنفيذ ماورد في وثيقة الموازنة (المشروع)، إلا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان من خلال التصويت على بنودها في جلسات المجالس النيابية و اقرارها مثل القوانين العادية الاخرى، بخلاف محدودية مدتها و التي هي سنة مالية واحدة في العادة مع ورود بعض الاستثناءات الخاصة، أي ان صلاحية القانون (قانون الموازنة) تنتهي بانتهاء السنة المالية و تفرض على الحكومة اخذ الاجازة من السلطة التشريعية من جديد لدورة مالية قادمة، بينما القوانين العادية الاخرى تكون نافذة لحين اجراء التعديل عليها أو الغائها و إصدار قانون جديد بدلاً عنها (د. عباس محمد نصرالله، 2015، ص 32).

والمؤشر القوي لقانونية الموازنة العامة، هو ان الطعن بها يكون امام القضاء الدستوري، وهو الجهاز المختص بالنظر في دستورية القوانين من عددها، بصرف النظر عن الجهة التي اصدرتها (د. احمد خلف حسين الدخيل، 2019، ص ص 199، 200). إذن فان الموازنة العامة للدولة تعد عملاً تشريعياً (قانوناً) يقرها البرلمان بعد تقديمه اليها كمشروع قانون من قبل الحكومة (د. قيس حسن عواد البدراني، 2018، ص 104)، و هذا ما اورده دستور جمهورية العراق لعام (2005)، وذلك عند ذكر الموازنة العامة في الفقرة (اولاً) من المادة (62) منه (4).

#### ثانياً / الموازنة خطة مالية:

ان التركيز الرئيس في ترسيم خطة الموازنة من قبل الحكومة لتحقيق اهدافها و برامجها السياسية و الاقتصادية و الادارية و الاجتماعية قبل اخذ ترخيص السلطة التشريعية بها، يكون على تمويل المشاريع الواردة في ورقة عملها، وهذا دليل على ان جوهر العمل في اعداد مستند الموازنة و دوافعها، هي بالاساس دوافع اقتصادية وخطط مالية لتمكين السلطة التنفيذية من ضمان اتمام ماتحرص عليه خلال الدورة المالية المرخصة (د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي، 2015، ص 149).

إن المحتوى المالي للموازنة و المتمثلة بالإيرادات العامة و النفقات العامة التي يتم التصرف بها من قبل اشخاص القانون العام، تختلف من دولة الى اخرى حسب نظام الحكم فيها و طابعها الايديولوجي و الاقتصادي، فالإيرادات في الدول الرأسالية تعتمد بالدرجة الاساس على الضرائب و الرسوم، بينما إيرادات الدول الاشتراكية تكون من عائدات املاكها و استثماراتها بشكل اساسي، و تأتي واردات الدول النامية لتقف في الوسط بين الوجيهتين. وكذلك الحال بالنسبة للنفقات، حيث تتباين إفاق الدول بتباين وظائفها و نشاطاتها،

## المبحث الثاني

### آليات تحقيق حوكمة الموازنة العامة

إن تخطيط الموازنات، هي بمثابة وضع الحجر الأساس للإدارة المالية في الدولة، و إن تطويرها عبر استخدام الأدوات و الأساليب المحكّمة المعاصرة التي تساعد على عقلنة برامجها و إستراتيجياتها، هو الطريق المؤدي الى الإدارة المالية السليمة و التطبيق الفاعل لقواعدها، مما يزيد من قدرتها على البقاء و الاستمرارية وفق المنهج الموضوع.

ان بناء الاولويات التي ترمي الى إنجاز المشاريع العامة و تحقيق التنمية المستدامة، يمر بالكثير من المخاطر المتعلقة بالتغيرات المتكررة لمستويات الوفرة المالية في البنية الاقتصادية. لذلك لا بد للدولة من وضع اجراءات أكثر فاعلية لتحسين قطاع المالية العامة بالاعتماد على القواعد و الانظمة القانونية الرشيدة و الدراسات الجادة و التقييم النوعي و الكمي لحاجة القطاعات المختلفة، و عصنة البرامج الحكومية المترجمة الى وثيقة الموازنة العامة، من أجل تثبيت السياسة الاقتصادية و تفادي الوقوع في صرف الاغلفة المالية الاضافية و إمكانية مواجهة الازمات.

وعلى هذا الاساس، سوف نبث آليات تحقيق حوكمة الموازنة العامة في هذا المبحث، من خلال مطلبين أساسيين، نخصص الأول لدراسة موضوع حكمانية الصياغة التشريعية، و نتناول في الثاني مسألة الإدارة الأمثل للمال العام و الحد من الفساد.

## المطلب الاول

### حكمانية الصياغة التشريعية

قلما نجد البحوث و الدراسات القانونية و المالية التي تناولت موضوع الموازنة العامة للدولة، مهتماً بالجانب الشكلي المتمثل بالصياغة التشريعية لقوانين الموازنة، حيث كرس أكثرية الكتاب و الباحثين جهودهم العلمية لدراسة الجوانب الموضوعية للقواعد القانونية التي تنظم الموازنة.

لذلك و من أجل الأخطاة بهذا الموضوع، سنتقسم هذا المطلب الى فرعين، نبث في الاول عن الفكرة القانونية لضوابط الصياغة التشريعية، و نتناول في الثاني الصياغة التشريعية لقوانين الموازنة العامة.

## الفرع الاول

### الفكرة القانونية لضوابط الصياغة التشريعية

إن الوقوف على هذا المحور الرئيس لعملية الموازنة العامة، هو من صميم العمل القانوني الذي ينبر درب المشرع في كيفية الوصول الى صياغة قانونية متقنة و سليمة للموازنة، بما يضمن النجاح في تطبيقها و السلامة من آفات الفساد الاداري و المالي الذي من الممكن ان يشوب قواعدها(د. حيدر وهاب عبود، سنة 2012، ص73).

وقبل الحديث عن موضوع الصياغة التشريعية، لا بد ابتداءً من توضيح الفكرة القانونية التي تكمن خلف التشريعات، لأنه لا يمكن تصور تشخيص ملامح نظام قانون معين بدون وجود فكرة توجه قواعده القانونية و تحدد له غاياته و اهدافه. إذن فان لكل عملية قانونية، فكرة تنفخ خلفها و ترشدها الى كيفية تحقيق مبتغاه في الزمان و المكان المحددين.

العام، وعدم التحيز للاغلبية السياسية و تأمين التكافؤ الاجتماعي في الاتفاق على اساس تحول حصيلة الإيرادات الى خزينة الدولة بصرف النظر عن كمية و كيفية جبايتها ادارياً(محمد شاكر عصفور، 2008، ص 49).

## سادساً / توازن الموازنة:

يقصد بتوازن الموازنة العامة للدولة، تعادل مجموع نفقاتها الكلية مع مجموع إيراداتها الكلية المتقابلة، اي ان تكون النفقات في حدود الإيرادات، وبعبارة اخرى عدم زيادة النفقات على الإيرادات و حدوث العجز، الامر الذي يجبر الحكومة على الاقتراض او زيادة الضرائب او الاصدارات النقدية الجديدة، إذ ان فرض ضرائب جديدة و سداد الديون و دفع فوائد القروض، يزيد من اعباء الموازنات اللاحقة في الدولة و يهلك كاهل الاجيال القادمة الذين هم في غنى عنها و ليس لهم فيها يد، وقد يصل بعض حالات العجز الى حدوث التضخم الاقتصادي في بعض الاحيان و يعود بالانكماش على كل من الاستثمار و الادخار و بالتالي على الناتج القومي(د. لعارة جمال، 2004، ص ص 97، 98).

ومن جانب اخر، فان التوازن في الموازنة يؤدي الى عدم ازدياد الإيرادات على النفقات و حدوث الفائض، مما يحث السلطة التنفيذية على الزيادة في الاتفاق و الاستهلاك في امور قد لا تكون ضرورية بالكاد و تتعود عليه، الامر الذي يصعب التخلص منه مستقبلاً.

والذي يميز التوازن المالي و الاقتصادي في الفكر المالي الحديث، عن التوازن الكمي للموازنة في الفكر المالي التقليدي، ان الاول يسعى الى نقل مفهوم التوازن من توازن الموازنة كما في التوازن الكمي، الى توازن الاقتصاد الوطني، بهدف المحافظة على صحة الادارة المالية العامة و ترشيدها مدة طويلة من الزمن(د. لعارة جمال، 2004، ص 100، ص 102).

## سابعاً / وحدة الموازنة :

وهي من اهم الخصائص التي تتسم بها الموازنة العامة للدولة، و المقصود بها ادراج جميع الإيرادات العامة و النفقات العامة في وثيقة واحدة دون استثناء، و تقديمها الى السلطة التشريعية كوحدة واحدة لاعتمادها. وهذه الوحدة تسير مناقشة بنود الموازنة في جلسات المجالس النيابية و تفعل الاداء الرقابي للبرلمان عند تنفيذها، كما تساعد على احترام قاعدة توازن الموازنة و تمكين النواب من اختيار ما هو افضل للشعب(ومعمر ابوبكر نسيم، 2014-2015، ص 20، ص 21).

وان مراعاة قاعدة وحدة الموازنة عند تحضيرها كمشروع قانون مقترح من قبل الحكومة، يؤدي الى معرفة المركز المالي للدولة، من خلال مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات و الكشف عن وجود فائض او عجز فيه (فارس عبدالكريم الغرة، 2016، ص 64). وما ذكر في وحدة الموازنة، هو القاعدة العامة، الا ان هذا لا يمنع من وجود حسابات اخرى خاصة بالمرافق او الهيئات العامة، او موازنات مستقلة لمؤسسات عامة مستقلة ادارياً و مالياً(د. محمد جمال ذنيبات، 2003، ص 276).

كل هذه مؤشرات قوية على ان القانون في أسوأ حالاته، و حيث أن القوانين السيئة، هي أسوأ أنواع الطغيان).

وقد أثبتت التجارب أن مرحلة الاعداد والصياغة، من أكثر مراحل التشريع أهمية وأكثرها تأثيراً في حسن نفاذها وتطبيقها بشكل صحيح و ميسور، حيث أنه كلما كانت الصيغة متقنة و دقيقة، كلما أصبح تفسير التشريع بعد نفاذه سهلاً و لا يثير من المشاكل إلا القليل، و ذلك نظراً لاحتوائه و شموليته للموضوعات التي تناوله بالتنظيم و التحديد، و لدقة الصياغة في إستخدام الألفاظ و الكلمات و التعابير، و صياغة العبارات و الجمل بشكل متقن و مدروس(د. جعفر عبدالسادة بهير، 2018، ص 17، ص 18).

عليه، فإن المشرع الواعي الملم، يلعب دوراً كبيراً في وضع صياغة جيدة و محكمة للتشريعات وفق أسس الصياغة الصحيحة من أجل ضمان وحدة التشريع و توحيد المصطلحات و التعابير القانونية التي تضمن جودة التشريع و تحقق الأهداف المرجوة منه، و إنسجام هذا التشريع مع النظام القانوني السائد و عدم مخالفته للنصوص الدستورية و الاتفاقيات الدولية، و مراعاة التدرج القانوني لترسيخ مبدأ المشروعية و صون الحقوق و الحريات العامة و مواكبة السياسات العامة للدولة، تحقيقاً للصالح العام و تأمين الاستقرار(د. جعفر عبدالسادة بهير، 2018، ص 19).

ومن صفات الصياغة القانونية الجيدة على وجه العموم، الالتزام بالمراحل المقررة لاصدار التشريع و وجود سند الاصدار، و إستخدام الأدوات التشريعية المناسبة و إحترام قواعد العدالة و المساواة و تدرج قوة الالزام بين التشريعات. الاحاطة الكاملة بالمعلومات المتعلقة بالموضوع المطلوب إستصدار تشريع أو قواعد منظمة له، و أن يكون حجم القانون معقولاً لتتمكن مخاطب من الامام به. إعتاد الادلة و التوصيات التشريعية و تحديد ماهية الأغراض من التشريع، و إحتواء القاعدة القانونية على صفاتها الأساسية من كونها عامة و مجردة و ملزمة. ضرورة إعتاد اسلوب الترقيم الهيكلي و تحديد تاريخ سريان القانون(حيدر سعدون المؤمن، ص 4، تاريخ الزيارة (2019/8/22)). و يستلزم أن تكون المصطلحات و التعابير المستخدمة في الصياغة، جلية و موجزة و مترابطة و متكاملة و خالية من الأخطاء و التكرار و الغموض و النقص و التعارض في الكلمات و العبارات(د. حيدر وهاب عبود، 2012، ص 83)، ليصل الى ذهن المواطن بأيسر طريقة ممكنة تحقيقاً لمبدأ الأمن القانوني في المجتمع(د. جعفر عبد السادة بهير، 2018، ص 8).

يتعامل التشريع عند صياغة قواعده و أهدافه، مع الواقع الاجتماعي متمثلاً في عنصرين أساسيين، هما العنصر البشري و عنصر الحقائق المادية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية. لذلك أصبح من المسلم به، إعطاء أهمية بالغة للربط بين التشريع و الظواهر الإنسانية و الاجتماعية المختلفة(د. ماجد محمد فاروق، تاريخ الزيارة (2019/8/22)). و في السياق نفسه، يثار التساؤل فيما إذا كانت الصياغة الجيدة، هي تلك التي تبدو محكمة و متأسكة فنياً ؟ أم هي التي تم وضعها بطريقة ديمقراطية و صيغت على أسس علمية ؟

إن صناعة التشريع، تعني تحديد مبرراته و ملامحه، و هي عمل برملي نياي، بينما الصياغة هي فنون و مهارات بناء النصوص و تحرير القوانين(علي الصاوي، 2003، ص 11).

إن التشريع يكتب بصورة تسمح فيها للقانون بالتطور و مسايرة حاجات الجماعة، لأن المشرع يستطيع تعديل التشريع المكتوب أو إلغاءه و إصدار تشريع جديد بعبارات أخرى تتفق و المستجدات و المتطلبات الاجتماعية.

و الفكرة اساساً تعني الصورة الذهنية لأمر ما، فهي حصول صورة الشيء في ذهن يراد منها المعنى، لأن المعنى هو الصورة الذهنية من حيث أنه وضع بارزاتها اللفظ، و من هنا يبدو أن الفرق بين الفكرة كشيء نظري و الصورة المستمدة من العالم الخارجي، هو أن الفكرة تكون عامة و مجردة، أما الصورة فتكون جزئية و مشخصة، و بذلك تكون الفكرة الصورة الذهنية المطابقة لموضوعها، و على هذا الأساس فإن الفكرة القانونية تكون التصوير الذهني لعملية قانونية ما موجودة أو محتملة الوجود في الواقع(د. زانا رؤوف حمة كريم، 2012، ص 11، 12).

إن هذه الفكرة، ستصبح في الأخير المحدد الرئيس لجوهر القانون، لأنها لا تتوقف عند حد إعطاء الصورة الذهنية و تشخيص الرؤية الحقيقية من خلال التنظير القانوني لقواعد السلوك محسب، بل تتعداه لتشمل مجمل رؤى و أفكار و طموحات و رغبات كافة أفراد المجتمع، و التي على هديتها يتحدد الاطار الفكري و المباديء التي يتركز عليها بنين النظام القانوني الأساسي في الدولة، و تصبح الفكرة تلك التي تكون لها الغلبة فيما يتعلق بكيان الدولة و طبيعة نظام الحكم فيها و تنظيم إختصاصات السلطات و حقوق المواطنين و حرياتهم.

و على الرغم من كون الفكرة القانونية تمثل المادة الاولى للقاعدة القانونية، إلا أنها لا تضع القانون في ذاته، بل المشرع هو الذي يضع القانون، لكنه عند سن القواعد القانونية و تحديد الغايات التشريعية، فإن هذه الفكرة القانونية تفرض نفسها عليه و توجي بأختيار أهداف قانونية محددة مع أخذ حقائق النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية بنظر الاعتبار، و إلا فإن عمله (أي عمل المشرع) سيكون مجرد عبث و ردة فعل إعتباطية لا أساس لها قانونياً.

عليه، يعد ضرورياً و لازماً معرفة المشرع لكل مقتضيات الفكرة القانونية و الظروف المتباينة المحيطة به، معرفة دقيقة و عميقة، إذ من خلال هذه المعرفة المستنيرة تكتمل الصورة الذهنية لدى المشرع، و ما عليه بعد ذلك سوى العمل على تحقيقها عبر صياغة حكمية و عقلانية لتشريعات قانونية ذي ملامح و إتجاهات واضحة و محددة و أهداف سامية تخدم المصالح العليا للدولة و المجتمع(د. زانا رؤوف حمة كريم، 2012، ص 13، ص 15).

و بما أن الصياغة التشريعية(علي الصاوي، 2003، ص 5) تعد عنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية التي تنفخ فيها الروح العملية للتطبيق كما أسلفنا، فإن نجاعتها على المدى البعيد، تعتمد على حسن صياغتها و سلامة تكوينها من العيوب التي قد تشوبها، فالصياغة عموماً هي ترجمة الأفكار و الرؤى القانونية الى نصوص تشريعية قابلة للفهم و التطبيق، و صياغة الموازنة العامة على وجه الخصوص، يراد بها تحويل السياسة المالية السنوية للدولة الى قواعد قانونية قابلة للتطبيق الفعلي(د. حيدر وهاب عبود، 2012، ص 80). فإذا كان جوهر القاعدة القانونية هو الغاية منها، فإن الشكل يكون بمثابة الوسيلة لادراك تلك الغاية عن طريق ضبط و تحديد مضمونها عبر صياغة قانونية دقيقة و ملائمة. لذلك وجب لدى المشرع، وجود مايكفي من الخبرة و الحكمة لاستخدام عبارات واضحة و محددة لا تثير أي لبس لدى الفرد عند صياغة القواعد القانونية بحيث يكون القانون متاحاً في سهولة و يسر لمن يستخدمه.

وفي هذا السياق، يقول الفيلسوف البريطاني (أدموند بيرك): (عندما تصدر المحكمة الدستورية العليا أحكاماً بعدم دستورية العديد من القوانين، و عندما يشكو القضاة من غموض مصطلح قانوني ورد في تشريع ما، أو يصدرن أحكاماً تفسر نصاً تشريعياً يثار حوله جدل كبير، و عندما يشكو معظم الناس من أنهم لا يستطيعون فهم القانون، فإن

مطبق القانون سلطة تقديرية تمكنه من وضع الحل المناسب لكل حالة حسب ظروفها(د. حيدر وهاب عبود، 2012، ص 81، 82).

أما بخصوص الصياغة التفصيلية لقواعد الموازنة العامة، فإن المشرع يعتمد الى صياغة النصوص القانونية التي موضوعها تخمين الإيرادات العامة و تقدير النفقات العامة للدولة، صياغة مفصلة، و يعزز صياغته بمداول يبوب فيها ما يتوقع جبايته من إيرادات، وما يخمن صرفه من نفقات، و إدراج الإيرادات مستقلة أو منفصلة عن النفقات، و إظهار مبالغها كاملة دون إقطاع أو نقص. و يطلق على هذه الطريقة في عملية الصياغة القانونية إسم (مبدأ شمول الموازنة العامة)، الذي يمكن السلطة المختصة بأقرار الموازنة العامة من أن تكون على بينة من أمرها عند التصويت على المشروع المقدم إليها. و أن هذه التقديرات التفصيلية من شأنها أن تخدم قوانين الموازنة من حيث منع جباية أو صرف أي مبلغ، دون علم و إجازة مجلس النواب، و صون أموال الدولة من الاجتهادات الشخصية للقائمين بالصرف و من المخاطر الناجمة عن إساءة إستعمال صلاحياتهم (د.حيدر وهاب عبود، 2012، ص 83).

و على هذا الأساس، فإن عدم وضوح النص، يجعل منه عرضة لتفسيرات و تأويلات عديدة، الأمر الذي من شأنه تعطيل تنفيذ النص، أو إساءة تطبيقه، بما ينجم عنه نشوب نزاعات بين مختلف الأطراف التي تتكون لديها فهماً مغايراً للمعنى الذي تحمله المواد. لذا يتوجب على المشرع أن يأخذ كل هذه المعطيات بعين الاعتبار عند الصياغة التشريعية بلغة قانونية صرفة(د. مصدق عادل طالب، 2017، ص 28)، لأن التشريع هو أحد الأعمدة التي تبنى عليها الدولة القانونية عبر سياستها لخلق مقومات النظام الديمقراطي وتأسيس المؤسسات و تنظيم الادارة في خدمة التوجيه السليم للخطة والاستراتيجيات العامة للدولة في ظل الدستور(د. رافد خلف هاشم البهادلي و د. عثمان سلمان غيلان العبودي، 2012، ص 26).

و بما أن سن القوانين يثبت في وثائق رسمية لضبط الحياة داخل الدول و خارجها لعدة عقود أو ربما لقرون، لذا فمن واجب واضعيه الاتجاه عند تقنينه الى الأساليب الأكثر توافقاً مع الزعة الأفتاحية و الجانحة نحو إرساء مبادئ حقوق الإنسان و الحريات العامة و ترسيخ القيم التي تساعد في النهوض الأجتاعي و النمو المستدام في الدولة المعاصرة المحوكة(د. محمد أحمد شحاتة حسين، 2017، ص 250).

إن أحد أهم القرارات التي تتخذها السلطات التشريعية في دول العالم، هي القرارات المتعلقة بكيفية التعامل مع قضايا الموازنة العامة، و تحميل مسؤولية صياغتها على عاتق لجان مختصة ذي خبرة و معلومات واسعة في شتى المجالات المرتبطة بمسائل الموازنة، و المتمتعة بالقدرة الفائقة على صياغة التعديلات، و من ثم التوصية بها لجلسات البرلمان المتخصصة لأقرار مشاريع هذه القوانين (قوانين الموازنة العامة)(د. محمد أحمد شحاتة حسين، 2017، ص 250).

و المشرع عند تنظيم قانون الموازنة العامة للدولة، يلجأ الى نوعين من القوانين، وهما:

القوانين الدائمة و القوانين المؤقتة.

ف (القوانين الدائمة) المنظمة للموازنة العامة، هي تلك القوانين التي تبقى نافذة لأمد غير معلوم و تسري آثار أحكامها الى أن تلغى صراحة أو ضمناً. و هي أيضاً على ضربين:

القوانين الدستورية و القوانين الأساسية.

فحينما ينص بنود الدستور في أي دولة على تنظيم موازنتها العامة صراحة سواء تفصيلاً أو إيجازاً، فإن القوانين التي تنظم الموازنة العامة في هذه الحالة، تسمى (قوانين دستورية لتنظيم الموازنة العامة)، إطلاقاً من كون الموازنة العامة للدولة تعبيراً عن السياسة المالية

فكتابة التشريع، تضع للقانون الوضعي تصوراً لما يجب أن تكون عليها علاقات الواقع الأجتاعية في إطار القيم و المثل العليا و يسعى المجتمع لتحقيقها، وهي بذلك تختلف عن العلوم التجريبية كالطبيعة و الكيمياء، التي تتضمن قواعدها وصفاً لحقيقة العلاقات بين الظواهر المختلفة.

و يلزم أن يشتمل التشريع على كل العناصر اللازمة لتنفيذه بما يحقق اهدافه، و مثال ذلك إشتماله على الأحكام التي تخاطب كل المعنيين بموضوعه و الجهاز المنوط بتنفيذه و الجزاءات المقررة في حالة مخالفة أحكامه. و إلخافاً بذلك، يرتبط بمعيار الشمولية في التشريع، معيار وحدة الموضوع، وهو أن يتناول كل جزء مستقل بذاته موضوعاً واحداً رئيسياً و موضوعات فرعية تتبعه(د. ماجد محمد قاروب، 2019).

و على المشرع المتقدر، عدم الاطناب و الاكثار من الحشو في الكلام، و إعتاد الاقتصار المفيد الموجز، فالأسلوب المختصر إذا كان محكماً، يجعل المحتوى أكثر وضوحاً، و كلما قل عدد الكلمات المستعملة في صياغة النص، كان النص أكثر جودة و أكثر تعبيراً. أيضاً وجوب العناية بتدوين كل ما يثار من إقتراحات و مناقشات للنص القانوني المراد صياغته و الاستعانة بها عند الحاجة لاستيعاب النص، بالإضافة الى العناية بموقع الملتزم في النص و المستفيد و المخاطب بالقاعدة، لتحديد شخص الالتزام لتجنب التنازع في أمور أولية، و تصميم النص منطقياً بحيث يكون مرتباً و منظمً مع إتباع نظام او خطة لتسلسل الأفكار.

و عند الصياغة التشريعية، لابد للمشرع من الادراك بالركائز الأساسية للصياغة و المتمثلة في نوع النص القانوني المراد كتابته، و الوقائع المتعلقة بموضوع النص القانوني و حقيقتها و بدلائها في القانون، و التكييف القانوني للمسألة موضوع النص في الحال و الاستقبال، و الحقوق و المصالح التي تهدف الى حمايتها و تحقيقها(د. ماجد محمد قاروب، 2019).

وفي الحقيقة، أن المحك العلمي لقياس الحكم الجيد من خلال مؤشرات عملية و إجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية. فكما كانت صناعة التشريع تشاركية و تحلى بالشفافية و تتيح للقانون مقومات التطبيق السليم، كلما كانت أكثر دعامة لمنظومة الحكم الجيد(علي الصاوي، 2003، ص 6).

## الفرع الثاني

### الصياغة التشريعية لقوانين الموازنة العامة

إن الصياغة القانونية لقوانين الموازنة العامة للدول، تتصف بكونها صياغة مادية ومرنة و تفصيلية. حيث يفصح المشرع الأسلوب المادي في صياغة القوانين السنوية للموازنة العامة، بتعابير الكم والأرقام، و تقف خلف تلك الصياغة، إنسجام هذا الأسلوب مع المنهج الجدولي الذي يتضمنه البرنامج المالي للموازنة. أيضاً أن هذا الأسلوب يضمن للجهات المعنية بجباية الإيرادات و صرف الاعتمادات المخصصة على أوجه الانفاق، سهولة تطبيق قواعد الموازنة المقررة لها، إذ إن القواعد التي تصاغ صياغة مادية، تكتسب درجة عالية من الضبط و الدقة، تقلل الميل و الانحراف عن إتخاذ القرارات و الاختلاف في الآراء و التضارب في وجهات النظر. و كل هذا يصب في مصلحة الخزينة العامة و مصلحة المواطنين الذين يتأثر حقوقهم بأحكام الموازنة العامة.

ومن ناحية المرونة، فإن الصياغة المرنة، تتيح للمعني بتطبيق القاعدة القانونية، الاستجابة لظروف الواقع و ملاساته، حيث أن القاعدة المرنة، تقدم معياراً عاماً يجول

الحياة و اعتبار السياسة المالية المرآة العاكسة لدور الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، و ذلك بالنظر لتباين طبيعة الأنظمة في كل دولة (نجم الدين حسن صوفي عبدالقادر، 2015، ص ص 167، 169).

عرف الفكر القانوني المعاصر (المال) بأنه : ( الحق ذو القيمة المالية أياً كان، سواء كان عينياً أم شخصياً أم حقاً من حقوق الملكية الأدبية و الفنية و الصناعية ) (نجم الدين حسن صوفي عبدالقادر، 2015، ص 166).

و أعتبرت نظرية الفقيه الفرنسي ( دييجي )، (الأموال العامة) بأنها : ( تلك الأموال التي تكون مخصصة لتسيير و إدارة المرافق العامة في الدولة ) على أساس معيار التخصيص للمرفق العام.

و ظهر في القانون المدني الفرنسي الحديث، التفرقة بين المال العام و المال الخاص المملوك للدولة، و في ذلك ذهب الأستاذ (هوريو) الى أن معيار المال العام الذي يميزه عن المال الخاص المملوك للدولة، يكمن في تخصيصه للمنفعة العامة، ذلك التخصيص الذي يكون إما لأستعمال الجمهور المباشر، أو لمرفق عام من مرافق الدولة. و أشرت في ذلك أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار صريح من الإدارة، أي أن يكون للقرار الإداري الخاص بالتخصيص، أثر إلحاق الصفة العامة بالمال، وأن لقرار زوال التخصيص، أثر إنهاء هذه الصفة و إخراج المال من نطاق الأموال العامة.

و للفقيه (هوريو) أيضاً، الفضل في توكيد الاتجاه المؤكد لحق مملوكة الأموال العامة للدولة في فرنسا في اوائل القرن العشرين، عوضاً عن حقها المجردة في الرقابة و الاشراف، و ذلك في إطار النظام القانوني لطبيعة المال العام (د. ابراهيم عبدالعزيز شيبا، 2006، ص 35).

و بناءً على ما سبق ذكره ، فإن العلاقة الوثيقة بين القانون و المالية العامة، تكمن فيما يأتي (نجم الدين حسن صوفي عبدالقادر، 2015، ص ص 185، 188):

1. إن الجوانب النظرية في المالية العامة، تحكمها قواعد قانونية قابلة للتطبيق يطلق عليها (قواعد التشريع المالي)، وهي مجموعة القوانين و الأحكام التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، و تقوم الجهات التنفيذية بأبوابها في إدارة شؤونها المالية من جباية و اتفاق.

2. يتضمن دساتير غالبية الدول، نصوصاً مالية أساسية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية و التنفيذية في مجال إعداد الموازنة العامة و إقرارها وتنفيذها، و كذلك في كل ما يتعلق بأقرار فرض الضرائب و عمليات الاقتراض و توزيع الموارد في الدولة.

و نظراً لآتساع دور الدولة و زيادة درجة تدخلها في النشاطات الاقتصادية المختلفة، و إندماج سياستها المالية مع السياسات الأخرى نحو تحقيق الأهداف التي يسعى المجتمع و الاقتصاد الوطني ككل الى تحقيقها، دعت الحاجة الى إتباع تلك الدول لأدارة مثلى من أجل المحافظة على أموالها العامة و توجيهها أحسن توجيه، خدمة للنفع العام و تأمين الأمن و الأستقرار في سير التعاملات المالية و الاقتصادية و منع الممارسات الاحتكارية و القضاء على ظاهرة الفساد المالي و الاداري.

و في هذا السياق، فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة الواردات الأتحدائية، للتأكد من عدالة توزيع المنح و المساعدات و القروض الدولية، بموجب إستحقاق الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم. و التحقق من الأستخدام الأمثل للموارد المالية الأتحدائية و إقتسامها. و ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب

الحقيقية و الصادقة للدولة متضمناً الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع ضمن نظام الحكم. فالباب السابع الذي ضم تسع عشرة مادة في القانون الأساسي العراقي الملغي لسنة (1925)، تناولت جلها موضوع الموازنة العامة، بينما تناول دستور جمهورية العراق النافذ لعام (2005) مسائل الموازنة في مواد متفرقة منه دون جمعها تحت عنوان واحد (دستور جمهورية العراق لسنة (2005)).

بينما تسمى القوانين الأخرى التي تنظم الموازنة العامة و التي تقرها السلطة التشريعية (دون ورودها في الدستور)، (القوانين الاساسية لتنظيم الموازنة العامة)، كونها قوانين مرتبطة بنظام الحكم، و هذا هو جوهر إختلاف تسميتها مع القوانين العادية التي تصدر من نفس السلطة و تنظم مسائل أخرى لا تتصل بالنظام.

فالمشرع الدستوري الفرنسي على سبيل المثال، أوجب على البرلمان إصدار القانون الأساسي المنظم لأحكام الموازنة العامة. فأصبحت بذلك القوانين المنظمة للموازنة في فرنسا، قوانين أساسية، كونها لم تذكر في الدستور و نظمت بقانون أساسي متصل بنظام الحكم في الجمهورية الفرنسية (د. حيدر وهاب عبود، 2012، ص 78).

أما (القوانين المؤقتة) المنظمة للموازنة العامة، فهي قوانين عادية توضع لمدة زمنية محددة، إرتباطاً بطبيعة البرامج المؤقتة التي تنظمها تلك القوانين. فالموازنة على سبيل المثال، من الامور المالية التي تصدر سنوياً، مما يجلي على المشرع تحديد نفاذ القوانين المنظمة لها بسنة واحدة، وهي السنة المالية التي تستغرق تنفيذها (د. حيدر وهاب عبود، 2012، ص 79).

و مما سبق الحديث عنه، نرى بأن الصياغة التشريعية المحكمة، تأتي من خلال طرح مشاريع القوانين للرأي العام و مؤسسات المجتمع المدني و الأطراف المعنية، من أجل تطويرها و تنقيح نصوصها و توسيع قاعدتها الشعبية و مظهرها الشرعية، لتخرج أقرب الى التطبيق و أسهل للفهم و أيسر في التعامل، عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها و عدم طرحها على بساط النقاش.

## المطلب الثاني

### الإدارة الامثل للمال العام والحد من الفساد

من أجل توضيح مفاهيم المال العام و كيفية إدارته إدارة سليمة و حمايته من النهب و التبيد في ظل قواعد قانون الموازنة العامة في الدولة، و الوقوف على ظاهرة الفساد الإداري و المالي المتفشى و طرق معالجته وفق مبادئ الحوكمة المؤسساتية. سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نبحث في الأول عن الإدارة الأمثل للمال العام كآلية لتحقيق حوكمة الموازنة العامة ، و نخصص الثاني لدراسة الحد من الفساد كآلية لتحقيق حوكمة الموازنة العامة.

## الفرع الاول

### الإدارة الأمثل للمال العام كآلية حوكمة الموازنة العامة

لقد شهد علم المالية تطوراً كبيراً في فكرته و أهدافه و وسائله، تبعاً للتطورات التي تعاقبت في المجتمعات و إنعكست على مفهوم النظام المالي و نقله من السياسة المالية المحايدة الى السياسة المالية المتداخلة إثر ظهور دور الدولة كسلطة منظمة لكافة مجالات

المقررة) دستور جمهورية العراق لسنة (2005)).

الخط السفلي (القاعدة) للمؤسسات، عن طريق تقليل الكلف و زيادة الأنتاجية، كما تساعد في وضع تقديرات أكثر دقة لمشاريع مستقبلية عند إستخدام بيانات المشاريع السابقة (المعلومات الاسترجاعية)، و تحديد أفضل الممارسات لأتخاذ قرار توسيع استخدامها(د. ثريا الشارف و د. نجاه كريمة و م. لبنى الزاوي، 2014، ص 306، ص307).

و فيما يتعلق بتأثير الحكم الرشيد على أداء الهيئات و المؤسسات الكفيلة بأدارة و حماية المال العام في أي دولة، يتضح أن الاطار المؤسسي الذي يحكم عمل هذه المؤسسات، يتباين من بين الدول من حيث درجة تخصص تلك الهيئات و درجة مركزيتها وفقاً لسياق إدارة الحكم بداخلها.

و على العموم، فإن أية مؤسسة عامة أو خاصة، يجب أن تخضع للمساءلة عن كيفية إستخدامها للموارد و الأموال، و هو الأمر الذي يقتضي تقييم أدائها و التعرف على قدراتها لإثبات كفاءتها أمام الجماهير(د. غادة علي موسى، 2014، ص ص 328، 330).

## الفرع الثاني

### الحد من الفساد كآلية لحوكمة الموازنة العامة

لدراسة موضوع الفساد (Corruption) و آليات مكافحته أو الحد منه، لا بد أولاً من تحديد مفهومه قبل الخوض في غماره. إلا أن للفساد مفهوماً واسعاً لا يمكن أن يحويه تعريف مانع و جامع له، و التعريف الشائع الذي يستخدم من قبل الباحثين كثيراً، هو الذي تبناه البنك الدولي، حيث عرف الفساد بأنه: ( إستغلال المنصب العمومي للحصول على مكسب شخصي ). وهذا التعريف يربط الفساد بالدولة و بنشاطاتها، و يركز على وجود الفساد في القطاع العام حصراً و إستثناء إمكانية وجوده في القطاع الخاص، مما يجعله محلاً للأنقاد(مريوان صابر محمد، 2012، ص 11).

إن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (2003)، و التي تعد الآن أداة مكافحة الفساد الأكثر أهمية مع نطاقها الواسع في التطبيق، أتخذت منهجاً بحيث أن تعريفاً شاملاً للفساد لا هو مهم و لا هو عملي، بل إتجهت الى حصر أنشطة و أفعال محددة و تصنيفها كجريمة فساد، دون إعتماد تعريف قانوني محدد لها(مريوان صابر محمد، 2012، ص 17). يقول (كوفي عنان) في تصدير إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: ( أن الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة في المجتمعات، فهو يقوض الديمقراطية و سيادة القانون، و يؤدي الى إرتكاب إنتهاكات حقوق الانسان و تشويه الأسواق و تدهور نوعية الحياة، و يتيح إزدهار الجريمة المنظمة و الارهاب و غير ذلك من التهديدات لازدهار الامن البشري. وتوجد هذه الظاهرة الخبيثة في جميع البلدان، كبيرها و صغيرها، غنيا و فقيرها، إلا أن آثارها في العالم النامي أكثر ما تكون تدميراً. و الفساد عنصر رئيسي في تدهور الأداء الاقتصادي و عقبة كبرى في طريق التنمية و تخفيف حدة الفقر)(إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (2003).

و تحت الإتفاقية الدول الأعضاء فيها، بأخذ التدابير الإدارية و المدنية المناسبة في أنظمتها القانونية الداخلية، لحماية أموالها العامة من الهدر و التبذير، بنصها: ( تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية و المساءلة في إدارة الأموال العمومية. و تشمل هذه التدابير ما يلي: أ/ إجراءات لأعتاد الميزانية الوطنية.

إن الأدارة الأمثل للمال العام، تتحقق من خلال وضع عمليات تخطيط عالية الفعالية لبناء رؤية لما سيتم إتخاذه من قرارات و إجراءات سليمة على أسس تشخيص المشاكل و إيجاد الحلول و البدائل، مما يسهم في ترشيد النتائج. و العمل على تنمية و رفع قدرات الموارد البشرية بما يتناسب مع جميع التطورات و المتغيرات الحاصلة، و تفعيل قنوات و أجهزة الرقابة و التدقيق لأكتشاف الانحرافات و الضعف في الاداء، و تهيئة أرضية مناسبة لبنى تحتية متطورة قادرة على تأمين التواصل و نقل المعلومات بين المؤسسات الأدارية نفسها من جهة، و بين المؤسسات و المواطنين من جهة أخرى بأقصر وقت و أقل تكلفة ممكنة. و تتظاهر مع هذه الامور، توافر مستوى مناسب من التمويل لأدارة المشاريع و تحقيق الغايات المرجوة دون إسراف و تبذير، تحقيقاً للرشد في الاتفاق، و إضفاء صفة المشروعية و المصدقية على كل ما يترتب من أعمال الأداة الرشيدة، بوجود تشريعات و نصوص قانونية تسهل عملية المنظومة الأدارية الرامية الى صون الأموال العامة و عدم اهدارها(د. صفاء فتوح جمعة، 2018، ص 73).

و في سياق دور الأدارة الرشيدة في توجيه المال العام، نشير الى أهمية الحوكمة الكلية (حوكمة القطاع العام) في تقديم الأعمال و تحسين الاداء، و الدخول بصورة مباشرة في تحقيق النفع العام و إتمام الوعي الاقتصادي و الاجتماعي و القضاء على الأساليب غير السليمة في التعاملات، تحقيقاً للرفاهية الاجتماعية لأفراد المجتمع ككل و إستبعاد عاهة الفقر و المحافظة على الأخلاق و الآداب العامة في التعامل، و تأثير ذلك كله على نهوض الحركة التنافسية الشريفة بين الجهات الأدارية المختلفة داخل المنظومة الأدارية الواحدة(د. الياس ناصيف، 2017، ص 181).

و داخل نفس الاطار، و من أجل دعم الأدارة و تقويتها للحفاظ على الأموال العامة للدولة بأجدر الطرق الممكنة، لجوء الأدارات الى (بيوت الخبرة)(د.جلال بنداري، 2003، ص 45)، وهي مؤسسات بحثية تركز في أعمالها على المسائل المرتبطة بوضع السياسات (Policy Making) و تقديم التحليلات و البدائل للأفكار ذات الصلة بالهيئات الحكومية المتعلقة بالمجالات القانونية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و العسكرية و الفنية، حيث تقدم هذه البيوت لصانعي القرار في الدولة، خطط مستقبلية بعيدة المدى في مجالات متعددة، وفق منهجية علمية، و تعمل في مساحة كبيرة من الحرية في المشكلة التي تبحثها من أجل الخروج بأفضل النتائج للجهة التي تعمل لصالحها.

و بناء عليه، فإن بيوت الخبرة تمثل ضماناً لترشيد قرارات الأدارة في البولة من حيث تنظيم الاتفاق العام و حماية حقوق الأفراد، كونها نقطة إلتقاء أفراد المجتمع و أعضاء الحكومة لتوسيع مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة(د. جلال بنداري، 2003، ص 49).

من جانب آخر، على الحكومات الأستمرار في مواصلة التركيز على الجهود المبذولة للعثور على أفضل الممارسات للقضاء على الهدر في الموازنة، و بناء جداول الأداء و تحقيق الشفافية، تحت مراقبة المشرعين و وسائل الاعلام و عامة الجمهور. و يتم إستيفاء هذه التحديات بالممارسات الجيدة في إدارة الأداء لحماية المال العام، فالأدارة الجيدة للأداء الحكومي، تحتاج الى تفكير إستراتيجي و تخطيط و صياغة واضحة للأهداف و قياس التقدم و تحليل النتائج.

و يستند بناء حكومة عالية الأداء على محاور تهدف الى وضع أسس الأداء المتميز، و ضمان الاتفاق الراشد للاموال، و تنمية الموارد البشرية، و الأدارة عبر القطاعات و الديمقراطية في نظم الحكم، حيث أن نظم إدارة الأداء هذه، تساعد في تحسين مستويات

ب/ الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.

ج/ نظاماً يتضمن معاييراً للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.

د/ نظماً فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر والمراقبة الداخلية.

هـ/ إتخاذ تدابير تصحيحية عند الأفتضاء، في حال عدم الأمتثال للأشتراطات المقررة في هذه الفقرة (إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003)). ونصت أيضاً على: ( تتخذ كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير مدينة وإدارية وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية، لمنع تزوير تلك المستندات) (إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003)).

فالفساد ظاهرة عالمية سريعة الأنتشار عبر الحدود الدولية، وهي ذات آثار سلبية تتركز في جميع أجهزة الدولة، فبعد أن أدرك المجتمع الدولي خطورة هذه الظاهرة، بذل المزيد من الجهود المحلية والأقليمية والدولية للحد منها ومكافحتها في صيغ إتفاقيات ومواثيق دولية وقوانين وتشريعات داخلية، ووضعها في أعلى الدرج من سلم الأولويات التي تحرمه وتجرمه (د. محمد علي العزيري، 2016، ص 111).

وللفساد مظاهر مختلفة من حيث البيئة والمجال والحالة والجهة والحجم وطبيعة المجتمع ومصادره وآثاره، إلا أن أكثر مظاهر الفساد شيوعاً، هي تلك التي تتعلق بالموضوع والمحتوى، والمتمثلة في الفساد السياسي والفساد الإداري والفساد المالي والاقتصادي والفساد الاجتماعي والاخلاقي والفساد القانوني (بشار محيسن حسن الامارة، 2012، ص 25).

وفيما يتعلق بالأسباب الملازمة لظاهرة الفساد، فيمكن القول أن هناك عوامل مختلفة تنفق وراء شيوع هذه الظاهرة تتناغم في شدتها ودرجاتها، ومنها (أمير فرج يوسف، 2011، ص 108):

- 1- عدم وجود نظام سياسي فعال يستند الى مبدأ الفصل بين السلطات، أي غياب دولة المؤسسات السياسية والدستورية والقانونية والتشريعات.
- 2- ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة السياسية وشيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان، وإفتقاد الشرعية في السلطة والافتقار السلطوي بالقرارات بعيداً عن الشفافية، و تقييد حرية نشاطات مؤسسات المجتمع المدني.
- 3- عدم إستقلالية القضاء المتمثل في عدم وجود أحكام صالحة ورشيده، وعدم وجود سلطة رادعة تمارس على عموم المجتمع بشكل نزيه وعادل ودون تمييز، لاشاعة العدل والمساواة بين المواطنين كافة.
- 4- قلة الوعي الحضاري والأفتقار الى الأمكانيات الإدارية المتمثلة بعوامل الخبرة والكفاءة والحكمة، من أجل ممارسة حكيمة لأدارة شؤون الدولة.
- 5- غياب الثقة في تطبيق المثل الإنسانية، وسريان جذور العادات والتقاليد الاجتماعية بين أفراد المجتمع.

وفي سياق دور مؤسسات الدولة الرسمية في مكافحة الفساد، فإن إصلاح مؤسسات الحكم وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة والرقابة، و ترشيد السياسات العامة (الأقتصادية والمالية على وجه الخصوص) بما يتلائم مع المصالح العليا، وتطوير الجهاز القضائي وتعزيز إستقلالته في إطار دولة قوية واثقة من شرعيتها وقابلة للتغيير الديمقراطي المنتظم، هي من أجمع السبل للحد من مساويء هذه الظاهرة الخطيرة (جورج

العبد، 2006، ص 234، ص 235).

و ضمن هذا الأطار، يعد التشريع المحكوم من أهم وسائل مكافحة الفساد على الأطلاق، إذ هو الأساس الذي تبنى عليه كل مفاصل و وسائل الحد من هذه الآفة، من خلال إحتوائه على مجمل الإستراتيجيات الواضحة في الألتزام بالأظمة القانونية وتجريم كل صور الفساد، والملاحقات الجزائية لمرتكبي هذه الجرائم مما كانت مناصبهم أو طبيعة أعمالهم، و سن القواعد الخاصة بنزاهة ومراقبة ومحاسبة أعضاء الحكومة بشفافية وأمام الرأي العام و وسائل الأعلام (دلخواز إساعيل عزيز، 2015، ص 26).

و إذا ما أردنا أن نبحث في الوضع الأساسي لبناء الدولة التي ترعى مؤسساتها الصالح العام، حينئذ يمكن القول، أن الحكومة تمتلك أضخم قدر إجتماعي من المال والسلاح، الأمر الذي يقوم عليه الأستبداد لا محالة، الى أن توجد أجهزة في الحكم لا تحوز مآلاً ولا سلاحاً، وتكون هي المسيطرة على من يحوز المال والسلاح، وهي أجهزة التشريع والقضاء، أي الأجهزة الحارسة لشرعية إستخدام المال والسلاح في الدولة و ما يتفرع عنها من تشكيلات ومؤسسات تكون فعلاً قادرة على الأمسك بزمام الخائزين. فإذا لم يحدث ذلك، تحول الشأن العام الى الأستبداد، وأنتج الأستبداد سيادة الصالح الخاص للمستبدين، وهو ما يمكن تسميته ب(شخصنة الدولة) أو (شخصنة السلطة والعمل العام) (طارق البشري، 2006، ص 523).

و أعتبرت الكثير من دول العالم، صور لإلحاق الضرر الجسمي بالمال العام المترتب عليه إضرار بأوضاع البلاد المالية والأقتصادية والتجارية، أو بأي مصلحة من المصالح القومية، جرائم فساد يعاقب عليها القانون و قنت ذلك في تشريعاتها وألزمت القضاء بالملاحقة القضائية لتلك الجرائم ومركبيها (د. أحمد السيد عطا الله، 2015، ص 183)، و منها قانون الهيئة العامة للنزاهة في العراق وأقليم كردستان - العراق (قانون الهيئة العامة للنزاهة في العراق لسنة 2011). و قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان - العراق لسنة 2011).

و من هذا المنطلق، يأتي التجاوز على المال العام من أهم القنوات التي تقود الى تبيد الثروة القومية، و يمثّل ذلك في منح التراخيص والأعفاء الضريبية والجمركية لأشخاص أو شركات غير مؤهلة وبدون وجه حق وبشكل غير نزيه وغير عادل على حساب الخزينة العامة للدولة، هدفه إرضاء من هم في السلطة أو تحقيق مصالح متبادلة. إن جنوح كثير من الناس باتجاه مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في القانون، وإعتبار ذلك نوع من الوجاهة أو دليل على النفوذ والسلطة، هو أحد المظاهر البارزة للفساد الإداري والمالي الذي يتعايش معه السلوك الأنساني، الى درجة أن يتحول الفساد من مجرد سلوك يتقبله بعض الناس، الى سلوك متعمد ومبرر من قبل الأكثرية، ونتيجة لذلك، تسود الرغبة في كسر القانون والأحتيال عليه والخروج من أحكامه وقواعده، للحصول على المنافع الشخصية لمرتكبيه متمثلة في مبالغ نقدية أو إمتيازات معنوية (د. زياد إساعيل حمد الخوراني، 2019، ص ص 140، 143).

و في هذا الأطار، فإن البحث في موضوع إصلاح العقليات، تعتبر خطوة ضرورية وهامة لتمهيد الدرب أمام التصدي لآفة الفساد ومنع إزدهاره الفعلي والمتوازن. و لاشك في أن تغيير العقيلة من أصعب المهام، و يحتاج الى نضال طويل الأمد يتطلب جهوداً جبارة ليؤتي بثماره. إلا أن ضرورة إطلاق هذه الديناميكية الفضيلة بقوة وفعالية، تزداد إلحاحاً يوماً بعد يوم. حيث أن العقيلة، يفترض تحركاً على مستويات عديدة لا تنحصر بالمجال التعليمي فقط، بل تطال المجال الثقافي والأعلامي وعمل الجمعيات أيضاً، إلا أن دور التعليم يبقى الأكثر إستراتيجية، ذلك أن التعلم بطبيعته له أشد تأثير على

حيث عند تحليل محتوى هذا القانون، يتبين أنه يتضمن قواعد ذات طبيعة قانونية وأخرى فنية، لكن جلها نظمت في صيغ نصوص قانونية عامة ومجردة و ملزمة، مع بقائه قانوناً ذو طبيعة خاصة ومحتوى مختلف عن أي قانون آخر.

3- إن بناء الحكم الرشيد في أية دولة، يتطلب القضاء على الفساد المنظم كقوة ضاربة للأموال والأفكار، من خلال معالجات علمية تتمثل في سن تشريعات منظمة و ذكية، وإعادة بناء تربية العقول على النزاهة و الانضباط وفق أسس تثقيفية عميقة، و تحقيق المشاركة السياسية الفعالة على أساس العمل المؤسساتي، وإعتاد الشفافية في صنع القرارات، ومساءلة جريئة عبر قضاء مستقل، وزيادة الوعي الاجتماعي عن طريق إعلام مسؤول، و توفير المعلومات للرأي العام المحلي و الدولي.

### التوصيات :

- 1- تطالب السلطة التشريعية في العراق و إقليم كردستان بإعتاد أفضل أنواع الموازنات المستحدثة في العصر الحديث، وهي (موازنات البرامج و الاداء والموارد)، أي تلك الموجهة بالنتائج المبنية على أسس الرؤى والرسالات و الافكار المترجمة و الاهداف الاستراتيجية للدولة بصورة واضحة و دقيقة و قابلة للقياس وفق إطار زمني متوسط و بعيد المدى، بدلاً من الموازنات الحسابية التي لا تتضمن غير البنود و الارقام معنى آخر .
- 2- ندعو المشرع العراقي ، الى إقرار قانون (حق الحصول على المعلومة)، بغية ترسيخ مبدأ الشفافية الإدارية و تنظيم تقديم المعلومات الصحيحة و حصول كافة أفراد الشعب عليها لمعرفة كيفية إستخدام الاموال العامة و مايتعلق بها من وثائق و مستندات رسمية، من أجل إتاحة فرص المشاركة السياسية الحقيقية للمواطنين في رسم السياسات العامة للدولة و صنع القرار.
- 3- نوصي الحكومة الاتحادية العراقية و حكومة إقليم كردستان، بأصدار (موازنة المواطن)، و هي عبارة عن منشور مبسط من مشروع وثيقة الموازنة العامة، تستخدم فيها لغة بسيطة غير فنية لسهولة إطلاع المواطن عليها و فهمها دون صعوبات. مما تكون خطوة جادة على صعيد تعزيز شفافية الموازنة العامة و إشراك أفراد المجتمع العراقي و الكوردستاني في خطط و أهداف الحكومة للأداء المالي و مؤشرات الأستقرار الاقتصادي.

### المصادر

#### أولاً / الكتب:

- د. ابراهيم عبدالعزيز شيبا. (2006) الاموال العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- د. أحمد السيد عطا الله. (2015). دور الجهات الرقابية في مجال الموازنة العامة للدولة و مكافحة الفساد- دراسة مقارنة بين القانون المصري و القانون الكويتي، ط 1، مكتبة الكويت الوطنية، الكويت.
- د. احمد خلف حسين الدخيل. (2019). المالية العامة من منظور قانوني، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.
- د. احمد خلف حسين الدخيل. (2018). صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح و متطلبات الحكم الرشيد، ط1، الذائكة للنشر و التوزيع، بغداد.

طريقة تفكير الفرد (الى جانب تأثير العائلة)، إذ غالباً ما نشهد تمجيداً للفساد في المجتمع بأطلاق صفة (الشاطر) عليه أو بأنه يعرف كيف يستفيد في الحياة، و تفسير هذا التعاطي هو ضعف حس المواطنة و نقص مزمين في حس المصلحة العامة لدى الأفراد، و تغليب مصلحة الجماعة الضيقة (العائلة و الطائفة). حيث إن في ترسيخ ثقافة الدولة الحديثة أو المعاصرة بكل أبعادها السياسية و القانونية (دولة القانون)، و الأقتصادية و الاجتماعية (التنمية المستدامة و المتوازنة)، و تجذير الحس المؤسساتي في فكر المواطن و تنمية حس الألتزام بالمجتمع المدني، دور محوري في الحد من تنامي ظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة بجانب الآليات الأخرى لمكافحتها (وليد قيصر، 2007، ص 180 و ما بعدها ) .

إن وجود هذه الآفة الفتاكة، أوجب على المجتمع الدولي، تطوير الأجهزة الإدارية و الحكومية، لتصبح محكمة و مواكبة للتغيير من أجل تحسين برامج هادفة و طموحة لبناء مجتمع متكامل، و تعزيز ما تم تحقيقه من إنجازات كأساس للحكم الرشيد و كنقطة إنطلاق لدعم النزاهة و الشفافية و المساءلة لمنع انتشاره و القضاء عليه.

فالقانون ينظر الى العملية الأصلحية على أنها إعادة الإدارة الى إيجابياتها التي وضعت من أجلها، أو التغيير القانوني في مسارها الهادف الى إعادة الروحية الإيجابية إليها، بعد أن رافقتها الضعف أو الفساد (ميسم شاكر نجيل الموسوي، 2017، ص 119، ص 127). و من كل ما تقدم نرى، بأن الفساد قوة طاردة للأموال و الأفكار، يتسم بالتنظيم و المراوغة و الذكاء، مما يستلزم لمواجهته الخروج من عشوائية المعالجات الى المعالجات العلمية المتمثلة في سن تشريعات منظمة و ذكية و ضاربة، و إعادة بناء تربية عقول الأجيال القادمة على النزاهة و الانضباط وفق أسس تثقيفية عميقة، و تحقيق مشاركة سياسية فعالة على أساس العمل المؤسساتي، و مساءلة جريئة عبر قضاء مستقل، و الفصل بين الاموال العامة و الاموال الخاصة، و إعتاد الشفافية في صنع القرارات، و زيادة الوعي الاجتماعي عن طريق إعلام مسؤول، و توفير المعلومات و البيانات للرأي العام.

### الخاتمة

تم التوصل من خلال هذا البحث الى جملة من الاستنتاجات مع عدد من التوصيات التي تكونت على أساسها، أهمها ما يلي:

#### الاستنتاجات:

- 1- الحوكمة نظام عمل مؤسسي متقدم، يؤدي ترسيخ مبادئها الأساسية المتمثلة في الشفافية و المشاركة و المساءلة، الى تشريع قانون موازنة عامة محكمة رصينة مشروعة متوازنة شمولية موحدة، قائمة على أهداف إستراتيجية و خطط مالية ذرية تقديرات واقعية، قادرة على تحقيق الأستقرار السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في الدولة المعاصرة.
- 2- على الرغم من وجود آراء في الفقه القانوني بتوصيف الموازنة العامة عملاً إدارياً بحتاً أو عملاً إدارياً مضموناً و قانونياً شكلاً، كونها خطة مالية ترسم من قبل السلطة التنفيذية. إلا أننا نرجح الرأي القائل باعتبارها عملاً قانونياً شكلاً و مضموناً، تتم إقرارها من جانب السلطة التشريعية و تمر بنفس الاجراءات التي تمر بها القوانين العادية الأخرى الى أن تصبح نافذة و تسمى (قانون الموازنة العامة) .

د. طاهر الجناحي (2010). علم المالية العامة والتشريع المالي، ط3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.  
د. عادل فليح العلي و طلال محمود كداوي (2015). اقتصاديات المالية العامة- الإيرادات العامة  
والموازنة العامة للدولة، الكتاب الثاني، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة  
الموصل، بدون سنة نشر.

د. عباس محمد نصرالله، المالية العامة و الموازنة العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت.  
د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي (2015). المالية العامة و الموازنة العامة للدولة و الرقابة على  
تنفيذها، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية.

د. عمار حبيب مملوك (2011). النظام القانوني لحكومة الشركات، ط 1، منشورات زين الحقوقية،  
بيروت.

د. غادة علي موسى (2014). حوكمة هيئات و مؤسسات مكافحة الفساد، بحث منشور في كتاب  
(حالة الحوكمة و الإدارة العامة في الدول العربية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- أعمال  
المؤتمرات، عمان.

فارس عبدالكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني - دراسة وصفية  
تحليلية، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة.

فهي محمود شكري (1990). الموازنة العامة - ماضيها و حاضرها ومستقبلها- النظرية والتطبيق،  
ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

د. قيس حسن عواد البدراني (2018). الوجيز في قانون المالية العامة، ط1، منشورات زين  
الحقوقية، بيروت.

د. لعارة جمال (2004). اساسيات الموازنة العامة للدولة- المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات  
الحديثة، ط1، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة.

د. محمد أحمد شحاتة حسين (2017). الصياغة القانونية لغة و فنًا، ط 2، المكتب الجامعي الحديث،  
الاسكندرية.

د. محمد جمال ذنبيات (2003). المالية العامة و التشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية و دار  
الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

محمد شاكر عصفور (2008). اصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة،  
عمان.

د. محمد علي العزيزي (2016). الفساد المالي في منظور القانون الدولي- دراسة مقارنة، ط 1،  
سلسلة سام للبحوث والدراسات القانونية و الاقتصادية، العراق، اربيل.

د. مصدق عادل طالب (2017). الصياغة الدستورية - دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار  
السنهوري، بيروت.

نجم الدين حسن صوفي عبدالقادر (2015). السياسة المالية و ادواتها في الاقتصاد الاسلامي-  
دراسة مقارنة بالسياسة المالية في الاقتصاد الوضعي، ط 1، منشورات الحلبي  
الحقوقية، بيروت.

وليد قيصر (2007). أهمية التعليم في مكافحة الفساد في العالم العربي - تجذير ثقافة المواطن و  
الصالح العام و الدولة الحديثة، بحث منشور في كتاب ( المساءلة و المحاسبة-  
تشريعاتها و آلياتها في الاقطار العربية )، بحوث و مناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة  
العربية لمكافحة الفساد، ط 1، بيروت.

د. يوسف شباط (1996-1997). المالية العامة - موازنة الدولة العامة، الكتاب الثاني، ط2،  
منشورات جامعة دمشق.

### ثانياً / الرسائل الجامعية:

اوعممر ابوبكر نسيم (2014-2015). الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير،  
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة.

دلخواز إسمايل عزيز، الفساد في العراق بعد عام 2003 - هيئة النزاهة بوصفها آلية معالجة، رسالة  
ماجستير، كلية القانون و السياسة، جامعة صلاح الدين- اربيل.

مريوان صابر حمد (2012). تدابير موازنة التشريع العراقي مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،  
اطروحة دكتوراه، كلية القانون و السياسة، جامعة صلاح الدين- اربيل.

د.أعداء حمود القيسي (2000). المالية العامة و التشريع الضريبي، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر  
والتوزيع، عمان.

الهيئات التشريعية و عملية الموازنة (2005). دراسة دولية - سلسلة الابحاث التشريعية، ترجمة :  
نور الاسعد، منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI)،  
بيروت.

د. الياس ناصيف (2017). حوكمة الشركات في القانون المقارن و تشريعات الدول العربية، ط 1،  
منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

أمير فرج يوسف (2011). الحوكمة و مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على  
المستوى المحلي و الأقليمي و العربي و الدولي في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة  
الفساد، ط 1، مكتبة الفداء القانونية، الاسكندرية.

د. امين فرج شريف (2019). الحكم الصالح في اقليم كردستان، دراسة في المقومات و المعوقات  
(1992-2013)، ط 1، مطبعة هيفي، اربيل.

بشار محيسن حسن الامارة (2012). دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة  
ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد.

د. ثريا الشارف و د. نجاه كريمة و م. لبنى الراوي (2014). قياس التقدم في أداء الحكم و الإدارة  
الرشيدة بعد الأزمات - قياس و معايير الأداء الحكومي، بحث منشور في كتاب (حالة الحوكمة و  
الإدارة العامة في الدول العربية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات، عمان.

د. جلال بنداري (2003). تفعيل دور البرلمان و حاجته الى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية،  
القاهرة.

جورج العبد (2006). العوامل و الآثار في النمو الاقتصادي و التنمية، ط 2، بحث منشور في  
كتاب ( الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية )، بحوث و مناقشات الندوة  
الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي  
بالاسكندرية، بيروت.

د. خالد خضر الخير (2014). المبادئ العامة في علم المالية العامة و الموازنة، المؤسسة الحديثة  
للكتاب، لبنان.

د. رافد خلف هاشم البهادلي و د. عثمان سلمان غيلان العبودي (2012). التشريع بين الصناعة و  
الصياغة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

د. رضوان هاشم حمدون عثمان (2017). التنظيم القانوني لحكومة الشركات في التشريعات العربية،  
ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجزيرة.

د. زانا رؤوف حمه كريم (2012). السياسة التشريعية في العراق- دراسة تحليلية في التشريعات  
الدستورية، ط 1، دار سمر للطباعة و النشر، العراق، السلجانية.

د. زياد إسمايل حمد الخوراني (2019). حماية أمن المجتمع من جريمة الفساد الإداري و سبل  
معالجتها في الفكر الإسلامي- إقليم كردستان العراق امودجاً، ط 1، منوسرات زين  
الحقوقية، بيروت.

د. سرمد كوكب الجميل (2018). الموازنة العامة للدولة - مدخل معاصر، ط1، شركة دار  
الأكاديميون للنشر و التوزيع، عمان.

د. سمير سهيل دنون (2016). الرقابة المالية، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.

د. صفاء فتوح جمعة (2018). مبادئ الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016)،  
الكتاب الاول، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة .

د. صفاء فتوح جمعة (2018). مبادئ الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016)،  
الكتاب الثاني، ط 1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة.

صلاح الدين حسن السبيسي (2014). آليات حوكمة البناء المؤسسي و المجتمعي للدولة و واجهة  
الفساد الإداري و المالي، ط 1، بدون ناشر، بدون مكان النشر.

طارق البشري (2006). دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد، ط 2، بحث منشور في كتاب  
( الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية )، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي  
نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية،  
بيروت.

حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، دراسة متاحة على الرابط الإلكتروني الآتي :  
(https://www.nazaha.iq)، تاريخ الزيارة (2019/8/22).

د. خلف عبدالله الوردات، الحوكمة في القطاع العام، دراسة متاحة على الرابط الإلكتروني الآتي  
(http://www.mqqal.com)، تاريخ الزيارة (2019/7/15).

لعلا رمضاني و ام الخير البرود و شارف عبدالقادر، ارساء دعائم الحوكمة المؤسسية لمواجهة  
الازمات، دراسة لاهم الازمات و الفضاء المالي لكبريات الشركات العالمية، دراسة  
متاحة على الرابط الإلكتروني الآتي (http://www.refaad.com) ، تاريخ  
الزيارة (2019/7/15).

د. ماجد محمد قاروب، أثر الصياغة في عدالة و وضوح التشريعات، بحث متاح على الرابط  
الإلكتروني الآتي (https://www.repository.nauss.edu.sa)، تاريخ  
الزيارة (2019/8/22).

د. محمد العزاوي، استراتيجية الحوكمة، ورقة بحثية متاحة على الرابط الإلكتروني الآتي :  
(http://www.saqrcenter.net)، تاريخ الزيارة (2019/7/21).

مناس ليندة. (2012-2013). حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الانفاق  
العام، دراسة حالة وزارة المالية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية  
و علوم التسيير، جامعة ألكي محمد والحاج، البصرة.

ويس بن يطو صغير. (2014-2015). حوكمة الرقابة المالية على النفقات العمومية، دراسة حالة  
المراقبة المالية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير،  
جامعة عبدالمجيد ابن باديس، مستغام.

### ثالثاً / البحوث العلمية:

احمد كمال شعبان. (2013). قياس التقدم في اداء الحكم والادارة الرشيدة، بحث منشور في مؤتمر  
(حالة الحوكمة والادارة العامة في الدول العربية – خيارات أم تحديات ومتطلبات  
جديدة)، المنظمة العربية للتنمية الادارية، عمان.

د. جعفر عبدالسادة بهير. (2018). دور مجلس البولة في حياية مبدأ الامن القانوني، بحث منشور  
في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص ببحوث مؤتمر  
فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان (الاصلاح الدستوري و المؤسساتي – الواقع  
والمأمول).

د. حيدر وهاب عبود. (2012). صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة  
المستنصرية، بغداد، المجلد (4)، العدد (18)، سنة 2012.

د. صباح صابر خوشناو. (2010). الموازنة العامة والتخطيط الاستراتيجي، بحث منشور في الملحق  
العربي لمجلة الاقتصاد السياسي الصادرة من قبل نقابة الاقتصاديين في كردستان-  
العراق باللغة الكوردية، العدد (27)، السنة الثامنة، اربيل.

علي الصاوي. (2003). الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة خلفية لورشة عمل حول تطوير  
نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نظمها برنامج الامم المتحدة الانمائي  
(UNDP) بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، بيروت.

د. كرم فاروق الشويخ. (2013). الدمج بين الجودة والحوكمة - مدخل جديد لتحسين اداء  
المؤسسات، بحث منشور في مؤتمر (حالة الحوكمة والادارة العامة في الدول العربية  
– خيارات أم تحديات ومتطلبات جديدة)، المنظمة العربية للتنمية الادارية، عمان.

ميسم شاكر نجيب الموسوي. (2017). الاصلاح الأداري و دوره في مكافحة الفساد، بحث منشور  
في مجلة دراسات البيان، العدد (2)، كانون الاول/2017.

### رابعاً / القوانين:

1. دستور جمهورية العراق لعام (2005) .
2. قانون أصول المحاسبات العامة العراقي الملغي رقم (28) لسنة (1940) .
3. قانون الموازنة الكويتي رقم (31) لسنة (1978) .
4. قانون الادارة المالية و الدين العام العراقي الملغي رقم (95) لسنة (2004) .
5. قانون الهيئة العامة للنزاهة في العراق رقم (30) لسنة (2011) .
6. قانون الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان – العراق رقم (3) لسنة (2011) .
7. قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة (2019) .
8. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (2003) .

### خامساً / المواقع الإلكترونية:

ثابت حسان ثابت و ليث خليل ابراهيم، تقييم محددات الحوكمة الرشيدة في اقليم كردستان،  
بحث منشور متاح على الرابط الإلكتروني الآتي :  
(http://www.academia.edu)، تاريخ الزيارة (2019/7/21).