

معهد نيسان للوعي الديمقراطي



الشفافية والرقابة الشعبية في اعداد الموازنات المحلية والاتحادية

اعداد : فلاح حسن الاميري مراجعة وتصميم : فاطمة مهدي

2021



الشفافية والرقابة الشعبية في اعداد الموازنات المحلية والاتحادية

ورقة سياسات عامة تصدر عن سلسلة من الاوراق السياسات العامة
لمركز البحوث والدراسات في معهد نيسان للوعي الديمقراطي وبالتعاون
مع المنظمة الدولية p.o.m.e.d مشروع دعم الديمقراطية في الشرق
الاوسط (بوميد)

نتقدم الى السلطات العراقية الاتحادية والمحلية

(معهد نيسان ٢٠٢١)

اعداد : فلاح حسن الاميري

مراجعة وتصميم : فاطمة مهدي سلطان

منظمة غير حكومية
Nissan Institute For Democratic Awareness

معهد نيسان للوعي الديمقراطي

منظمة غير حكومية (NGO)

مسجلة لدى دائرة المنظمات غير الحكومية

٢٠١٥/٢٤١٥

في الامانة العامة لمجلس الوزراء

العراقي

العنوان: العراق- البصرة- الجنينة- شارع البهو

الموقع الالكتروني: <https://www.nissan-ngo.com>

فيسبوك : [/https://www.facebook.com/INSTITUTE.NISSAN](https://www.facebook.com/INSTITUTE.NISSAN)

هاتف : 009647721116090

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحات
١	مقدمة	٤
٢	المحور الاول: الشفافية والرقابة العامة اولا: ماهية الشفافية ١- تعريف الشفافية ٢- اهمية الشفافية ٣- اهداف الشفافية ٤- اهداف الشفافية وبناء الدولة	٧-٤
٣	المحور الاول ثانيا: ماهية الرقابة ١- تعريف الرقابة ٢- اهمية الرقابة ٣- الدور الرقابي العام ٤- الرقابة المالية ٥- دور الرقابة المالية على شفافية الموازنة	١٠-٨
٤	المحور الثاني: الواقع العراقي في السياسة المالية والالزام القانوني للإدارة المالية والاتفاقيات الدولية ما بعد ٢٠٠٣ في الرقابة والشفافية اولا : الموازنة العامة ١- اثر التخطيط وقوانين الموازنات ٢- مراحل اعداد الموازنة العامة ٣- دورة الموازنة العامة	١٣-١٠
٥	المحور الثاني: ثانيا : نظرة حول الموازنة العراقية ١- خطوات اعداد الموازنة المحلية والاتحادية ٢- الموازنات المحلية (المحافظات والاقضية) ٣- موازنة سياسية	١٤-١٣
٦	المحور الثالث :التشاركية والتقييم في اعداد الموازنة اولا : شفافية الموازنة في الدولة العراقية ثانيا : الرقابة المجتمعية واعداد الموازنة ثالثا : التمثيل السياسي للمواطن في الحكومة وتوزيع الثروات رابعا : الترشيح والتقييم للإيراد العام والانفاق العام	١٨-١٥
٧	النتائج	١٩
٨	التوصيات	٢١
٩	الخاتمة	٢٢
١٠	المراجع	٢٣

مقدمة

في عالم يتطور ويتغير بسرعة في مواقف مختلفة في مجال الاقتصاد والسياسة العامة، تحاول دول العالم تحديد عوامل التقدم والنمو من خلال مهاراتها ومواردها الحالية. فتخطط لموازنتها في تناسق دقيق، حيث ينظر إليها على أنها أداة تعكس استراتيجيات استخدام هذه الموارد المحدودة واستخدامها في حاضرها ومستقبلها، كما ان الموازنة العامة للدولة من حيث التقدم في النظم الاقتصادية والسياسة العامة للدولة ترسم شكل الدولة المتقدم ومركزه بين الدول. حيث تنعكس آثارها في الهيكل العام لإدارة الدولة، لذلك يمكن افتراض أن هيكل الميزانية هو أداة أو مؤشر يعكس إمكانيات ومراحل تطور الدولة. ولا تتأسس موازنة مخططة دقيقة وكفوءة الا بتوفر عنصرين مهمين (الشفافية و الرقابة) اما الشفافية فهي أمر بالغ الأهمية للإجراءات الحكومية فيما يتعلق بعملية الميزانية والإدارة العامة والسياسة الضريبية وتمويل الديون. تتطلب الشفافية تصنيف البيانات المتعلقة بالإجراءات الحكومية والملكية والالتزامات، فضلاً عن توافر الوثائق وتوافرها للإعلان وعرض الميزانية، والشفافية هي مبدأ أساسي في الميزانية العامة ، وهو أمر ذو أهمية قصوى لتحقيق استقرار اقتصادي كلي مرتفع. اما الرقابة فهي الجوهر في الترتيب لإعداد خطة الموازنة فلا يمكن فرض تبويب في الإيراد او الانفاق مالم تكن هنالك رقابة، ولا تكون هنالك امكانية في الرقابة مالم تك هنالك شفافية.

المحور الاول : الشفافية و الرقابة العامة

هنالك الكثير من التعاريف التي تعطي معنى مفاهيمي عن ماهية الشفافية، لكننا في هذه الورقة نحصر مفهوم الشفافية واعتبارها كأداة للحد او القضاء على الفساد المالي والاداري او هي السبيل للوصول الى اداة باستطاعتها ان تحقق الية عمل تشاركية للمجتمع مع الحكومات ونقصد هنا بالحكومات، الحكومة المحلية والاتحادية، ان الشفافية التي نريد توضيحها في هذا المضمون قد تحقق بعض ما جاء في الدستور العراقي الجديد في الحقوق الاقتصادية(المادة ٢٧) والقوانين الجديدة والقوانين السابقة النافذة حيث جاءت بها المادة (١٥٠١١) من القانون المدني العراقي ٤٠ لسنة ١٩٥١ "يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية" والتي اعطت احقية المواطن بمعرفة مصادر الموارد و ابواب الانفاق وفق الاحتياجات العامة الواقعية التي تلامس احتياجات المجتمع العامة والتي هي بالأصل واجب على القائمين في ادارة الدولة بتحقيقها، وفق ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨ والتي تعد وثيقة ذات اهمية تاريخية في الحقوق الاساسية للإنسان والتي يجب الدفاع عنها وحمايتها حيث جاء في المادة ١٩ من هذا الإعلان "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء من دون مضايقة وفي التماس الانباء والافكار وتلقيها ونقلها الى

الآخرين بأي وسيلة دونما اعتبار للحدود" ومن الملاحظ من نص هذه المادة انها لم تتطرق الى مبدأ الشفافية بشكل مباشر انما تطرقت لها في امور تعد من جوهر مبدأ الشفافية وفلسفة وجودها منها حرية الاشخاص للاطلاع على المعلومات والبيانات بدون قيود، بما ان الدولة العراقية منظمّة الى الامم المتحدة وانها مشتركة وموقعة على الاتفاقيات الصادرة من هذه المؤسسة الدولية فقد وقع العراق على الاتفاقية التي اطلقتها الامم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ والتي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في (٣١ تشرين اول ٢٠٠٤) ونصت اغلب موادها على ضرورة الالتزام للأعضاء بمبدأ الشفافية حيث جاء في المادة ٧ (ان كل دولة عضو يجب ان تعمل على تطبيق وترسيخ سياسات فعالة للوقاية من الفساد الاداري) كما نصت الاتفاقية على وجوب اعتماد الدول على الشفافية في تعيين الموظفين في القطاع العام وجاء ايضا في المادة ١٣/أ تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرارات تشجيع اسهام الناس فيها اما في الفقرة ١٣/ب فقد نصت على (ضرورة الضمان تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات) وفي الفقرة ١٣/د من نفس المادة اكدت على ضرورة حماية الافراد وضمان حريتهم في تلقي المعلومات المتعلقة بالفساد ونشرها وعدم جواز تقييدها الا في حالات معينة منها حماية الحياة الشخصية للمواطنين وحماية النظام العام والامن الوطني للدولة، ووفق ما جاء في الفصل العاشر من قانون الادارة المالية رقم ٦ لعام ٢٠١٩ المادة ٥٠، والتي تركزت على العمل بمبدأ الشفافية (الاسباب الموجبة لتشريع القانون)، ومن هذا المنطلق والدور المهم للشفافية نستطيع ان نعرف ماهية الشفافية والدور الذي تقوم به اذا طبقت بشكل سليم وصارم.

اولا: ماهية الشفافية

١- تعريف الشفافية :

تعني الشفافية أن المعلومات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة تكون معلومة واضحة ومنظورة ومفهومة من قبل الشعب، وعلى الحكومة أن تتبنى سياسة الابتعاد عن الحكم الشمولي وتوسيع الديمقراطية^١

و منها تقع المسؤولية على عاتق المتحكمين بالقرارات والتشريعات للدولة في الاعلان بشكل شفاف عن كل قضايا تتعلق بالتصرف في الموارد الاقتصادية وابواب الصرف في الانفاق العام لزوم خضوعها للمراقبة والمساءلة من خلال مشاركة كل الأطراف ذوي العلاقة في العملية السياسية وتحميلهم مسؤولية الإخفاق. وقد عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) على أنها: "قيام الأجهزة العليا للرقابة والإفصاح العام بطريقة آنية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها واستراتيجيتها وأداءها، وكذلك لزوم الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها ، فضلا عن تمكين العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة"^٢.

^١ عصام احمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٥
^٢ الانتوساي : ينظر في الرابط <https://www.intosai.org/ar>

٢- أهمية الشفافية:

أتبعت الدول المتقدمة منها أو النامية مبدأ الشفافية في النظم الادارية وبناء هيكل الدولة والمعاملات الاقتصادية والمالية التي تتشكل الدولة بها، كوجه من اوجه الديمقراطية ومفهوم حضاري متقدم فهي تعمل كعمل وقائي للحد من الفساد او للحد من انتشار الفساد الاداري وتعزيز الثقة بين المواطن والقائمين على ادارة الدولة كما انها تنطبق مع الاسس والمفاهيم والاتفاقيات الدولية ، فهي تسهل عملية الرقابة والمحاسبة وحفظ المال العام من الهدر ، كما انها تعتبر من الأدوات المهمة في تطبيق مبدأ الحقوق والحريات الذي بنيت عليه اغلب الدساتير للدول وتأتي اهمية الشفافية من:

أ- تعزيز الثقة بين مفاصل اقسام الهيكل الوظيفي للعاملين في القطاع العام من جهة ومن جهة اخرى وبعد الانتفاع من هذا الوضوح داخل الهيكل الاداري للدولة تتعزز الثقة بين المواطن وذات الدولة.

ب- بشكل عام ترتبط الشفافية بمؤشرات التنمية المستدامة ال^{٢١٧} حيث ان حكومات الدول التي تعمل على رفع كفاءة الادارة لديها تكون الشفافية عنصرا اساسيا في تطوير مواردها البشرية، اما شفافية الموازنة فأنها ترتبط بشكل وثيق في اصره تكاد لا تنفك عن بعض مؤشرات التنمية المستدامة لهذه الحكومات حيث يكون التنافس اعلى فيها وفساد اقل وخاصة في ما يتعلق في الخدمات العامة.

ج- تشكل اهمية شفافية الموازنة او الشفافية بشكل عام عدم انحياز النظام السياسي والاجهزة الحكومية عند اصدار القرارات والسياسات العامة وتشريع القوانين حيث يكون المجتمع على اطلاع دائم عند توزيع الثروات وتلبية الاحتياجات العامة.

د- تعزيز الشفافية للنظم الديمقراطية فهي تعتبر من المواد الاساسية في تطبيق الديمقراطية كما يشكل غياب شفافية الموازنة مخالفة عند تطبيق الديمقراطية وأسس الحكم الرشيد.

ر- تعد شفافية الموازنة العصب الرئيسي للرقابة الشعبية فهي تقلل من الاثار السلبية للفساد المالي والاداري كما انها تعد اداة تشاركية للمواطنين في ادارة الحكومة.

٣- أهداف الشفافية

تتوضح أهمية وأهداف الشفافية في القوانين والأنظمة والإجراءات والبيانات العامة والاداء الحكومي على مستوى المؤسسة الواحدة او النظم السياسة الادارية للدولة، حيث إن الشفافية في القوانين والأنظمة تساعد على تقليل وازالة الاجراءات البيروقراطية والروتينية في الوصول الى المعلومة والبيانات الخاصة لعمل الابحاث والدراسات او الرقابة المشروعة والتحقيقات، كما تساعد على تبسيط الإجراءات، والتوسع في اللامركزية مع وضوح خطوط السلطة، وبساطة الهيكل التنظيمي للمؤسسات، وسهولة إيصال المعلومات بشكل هرمي او افقي بين الادارات العامة. كما أن وجود تشريعات واضحة وشفافة يؤدي إلى

^٢ البنك الدولي ٢٠١٥ مؤشرات التنمية المستدامة

تنمية الثقة العامة (المصادقية) بين فئات المجتمع كافة والحفاظ عليها وبين القائمين على الإدارة.

٤- اهداف الشفافية وبناء الدولة :

أ- الشفافية تساهم بالمشاركة المجتمعية الفاعلة لتطوير نواحي الخدمة المدنية في عملية الرقابة الشعبية، كما انها تساهم في بناء الاعتماد على الذات بتحقيق نوعية أداء أفضل في القطاع العام، وذلك من خلال التركيز على الجودة، وزيادة إنتاجية العمل. كما تعتبر الشفافية أساس أسلوب الحكم المناسب لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات، وهي تستند قبل كل شيء على علانية القرار، فالقرار السري لا يمكن أن يناقش، والأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها، وأن حجب المعلومات عن المهتمين كقيل بتعطيل المشاركة، التي من غيرها يصعب الوصول إلى حلول تنسم لاستدامة.

ب- اعتبار القانون مرجعية للجميع، وكفالة سيادة القانون وتطبيقه على الجميع بلا استثناء وليس كشعار لا يتم التحدث به إلا عندما نحتاج الى تبرير، ومع غياب القانون تنتهك الحقوق والحريات دون رادع مع ارتفاع ظاهرة الفساد المالي والاداري وهدر المال العام.

ت- خلق الإرادة والنية الصادقة للقيادة السياسية للتعامل مع الفساد وإجبارها على اتخاذ إجراءات صارمة أو وقائية أو عقابية ضد عناصر الفساد ومع غياب الشفافية يثير الشك في تورط القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد ، ومع وجود جزء من الشفافية يؤدي ذلك إلى تطبيق القانون على صغار المسؤولين ولا ينطبق على أولئك الذين لديهم وساطة أو معاملة تفضيلية أو تأثير، وبذلك لا بد من وجود شفافية تامة.

ج- تحسين صورة البلاد الداخلية والخارجية في مجال الإصلاح ومحاربة الفساد، وترسيخ القيم الاجتماعية التي تقتضي منع الفساد مثل الجاذبية والثقة من اجل الاستثمار على سبيل المثال، والبحث والتشخيص والتحقيق في أسباب الفساد في المجتمع واقتراح العلاجات، مع الإشارة الى التأكيد بالالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

ح- تحديد الثغرات القانونية في مجال الإصلاح القانوني والإداري، من خلال التقارير الدورية ومقارنتها في التنفيذ وقياس اثر مدى صلاحية تلك القوانين.

خ- تتكون الشفافية بمفهومها العام من مجموعة من القيم التي ترتبط بالأمانة والنزاهة والإخلاص في العمل والاهتمام بالمصلحة العامة والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح.^٤

^٤ دور الشفافية للحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون - جامعة بغداد / العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول " للمدة ١٣-١٤/١١/٢٠١٨

ثانياً: ماهية الرقابة

١- تعريف الرقابة

هي الاشراف أو الترقب والانتظار والاطلاع على وظيفة ما^٥. والرقابة هي وظيفة إدارية مهمة؛ في الواقع، فهي تساعد على ضمان كفاءة وظائف الإدارة السابقة.

يرتبط التحكم بالرقابة بشكل موثوق بوظائف العملية الإدارية، التي تؤثر عليها وتتأثر بها. وهذا نتيجة التفاعل بين هذه الوظائف من أجل تحقيق أهداف المنشأة. الرقابة هي النتيجة النهائية لمهام وأدوار المنظمة، وهي تستخدم لقياس فعالية البرامج المنفذة ووسائل تنفيذها، كما يتطلب التحكم استخدام هيكل تنظيمي مناسب لمسؤوليات المديرين، تساعد المراقبة المسؤولين على تتبع الأخطاء واكتشاف الأخطاء عند حدوثها، وإيجاد الحلول؛ يعد الرصد أحد التدابير المناسبة لتحسين قدرة المنشأة على التكيف والاستجابة للتغيرات البيئية^٦

أما الرقابة المالية فتعني الرقابة المالية في المفهوم الحديث أن هناك مجموعة من العمليات اللازمة لمراقبة عمل تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بهدف تحديد الانحرافات وحلها في الوقت المناسب، بالإضافة إلى الحفاظ على الأموال العامة من الاختلاس والخسارة.

بالإضافة إلى ذلك فإن أهمية الرقابة المالية لا تقل أهمية عن الرقابة في الجوانب الوظيفية الأخرى في أي منظمة أو مؤسسة، ولا يكفي التحكم في كمية ونوعية الإنتاج والشراء والتخزين والموظفين والتسويق، إلا إذا كانت كذلك.

أيضا تعد الرقابة المالية نشاط إشرافي فعال ينظم السلوك المالي، وللتأكد من أن الأمور القانونية تسير كما ينبغي بغية تحقيق الأهداف التنظيمية.

٢- أهمية الرقابة:

تتبع أهمية الرقابة المالية من كونها رقابة قانونية ومالية تنظم الإجراءات المالية والمحاسبية والإدارية ذات الطابع المالي والميزانيات على اختلاف أنواعها في المؤسسة والمصرفيات المدرجة والسجلات المحاسبية بغرض ضمانها؛ ان الامتثال للقواعد والقيود والمعايير والصلاحيات المالية. والميزانية الخاصة بتدفق الأموال تعتمد على الإجراءات الرقابية المرتبطة بكل جزء تنفيذي في تلك الامور، بالإضافة إلى مراقبة وتقييم ربحية وديون المنظمة، يضاف إلى ذلك ضبط الإجراءات الإدارية ذات الطابع المالي التي تؤثر على تكاليف وأرباح المنظمة خلال فترة زمنية محددة. بمعنى آخر، تأخذ الرقابة المالية أهميتها من كونها نظاماً كاملاً يتطلب تكاملاً بين المفاهيم القانونية مثل اللوائح والتعليمات والمفاهيم والمبادئ الاقتصادية والمحاسبية

^٥ علي بن محمد الجرجاني، كتاب التعريفات ص ١٩٨٣ دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠،
^٦ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، الجزائر: جامعة منتوري- قسنطينة، صفحة ٤٤، ٤٥، بتصرف.

والإدارية، والتي تهدف في النهاية إلى الحفاظ على أموال منظمة. وإن أهمية الرقابة واثرها تعتمد على التأكد من استخدامها بطريقة تؤدي إلى زيادة كفاءة المنظمة وتحسين كفاءة أنشطتها وتحقيق أهدافها.^٧

٣- أهداف الرقابة الدور الرقابي العام:

أدى اتساع دور الدولة وزيادة مشاركتها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة الحجم الذي يتطلب مراقبة مبالغ مالية كبيرة لتنظيمها في إطار تنفيذ الالتزامات. إن الحفاظ على الأموال العامة ضروري لتنفيذ الموازنة العامة إلى أقصى حد، أصبحت الرقابة جزء مهم أو إحدى الركائز المهمة لإدارة الدولة الحديثة، والضرورية لكل عمل منظم، والتي ستسيطر على تمويل الدولة والحد من الانتهاكات.

ولأهمية الرقابة قسمت أو وزعت في عدة مجالات منها الرقابة المالية والتي بدورها تقوم بمنع المختصين على المال العام من سوء الاستخدام والاسراف أو الاهدار في الاموال العامة والمحافظة عليها وذلك من خلال وضع اليات تقوم بالمراقبة ومنع الانفاق بالشكل غير الصحيح.^٨ اما اهمية الرقابة المالية في السلطة التشريعية، فتنعكس الأهمية السياسية للرقابة المالية في كونها ضماناً لاحترام إرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية، وبما أن البرلمان يمثل إرادة الشعب، فإن أهمية الرقابة المالية تكمن في الجهد المبذول لتحقيق احترام إرادة الأمة في إدارة أموالها.

الهدف الأساسي من الرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام للدولة وإنفاقه بأفضل طريقة دون إسراف أو تبديد أو معاناة، وتطورت أهداف الرقابة بمرور الوقت، بعد أن كانت الرقابة المالية هي ضبط الدفاتر والسجلات والرقابة عليها، واكتشاف ما يمكن أن يكون من حيث التلاعب والاحتيال والتدبير؛ اتسع نطاق الالتزام بالقوانين والأنظمة ليشمل مراقبة الدرجة الاقتصادية في الإنفاق وكفاءة الوكالات الخاضعة للرقابة.^٩

ومن اهم تلك الاهداف:

أ-التأكد من توفير جميع النفقات العامة على النحو المقرر، والتأكد من أنها تستخدم الأموال العامة للأغراض المقدمة لها.

ب- التحقق من أن جميع الإيرادات العامة للدولة قد تم الحصول عليها والتزامها على مسؤوليتها وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها. الإفصاح عن الأخطاء والانحرافات والمخالفات التي تقيدها الجهات الحكومية وإنذاراتها وتحليلها.

^٧ ينظر في <https://lakhasly.com/en/view-summary/o9SvbEQB9y>

^٨ حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ١٩٨١ عمان، الأردن، ١٧،

^٩ الزهاوي ٢٠٠٨. الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الطبعة الاولى.

ج-مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية والتأكد من ملاءمتها للتطورات التي تحدث وتحليلها واقتراح التعديلات التي تحقق أهداف الرقابة المالية.

ه- العمل على ترشيد الإنفاق العام وقيادة الجهات الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأمور المالية.

د-التأكد من أن السجلات والسجلات والبيانات والتقارير المالية ملزمة ومعدّة بالشكل الصحيح، والتي تحددها اللوائح والأنظمة التي تدير ذلك.

٥- دور الرقابة المالية على شفافية الموازنة العامة

ان الرقابة والشفافية تؤكد على انها ركيزة مهمة للرقابة المؤسسية لضمان العدالة والنزاهة، والثقة في إجراءات الحوكمة للشركات واتخاذ القرارات بشكل رشيد، لأن هذه الركيزة تضمن توصيل معلومات صحيحة وواضحة وكاملة لجميع أصحاب المصلحة.^{١٠} أصبح دور التدقيق الخارجي حيويًا وفعالاً في مجال الرقابة والشفافية حيث أنه يحد من التناقض بين إدارة المؤسسات وأصحابها وبهذا ممكن الحد من مشكلة عدم تناسق المعلومات ومشكلة فجوة المعلومات.^{١١}

عند قراءة القانون المعدل لعام ٢٠١٩ (الإدارة المالية في العراق رقم ٦) نجد في مادته الاولى تأكيداً على دور الرقابة في تحقيق الشفافية من خلال ضمان مصداقية الحكومة "ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصاد، الفاعلية، وينص ايضاً على وجوب ان يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة، مصداقية حكومة العراق والمفتشون العموميين لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية يمكن مسائلتها ، العامة من قبل الشعب العراقي"

^{١٠} -خوري، نعيم سابا، اين يقف الاردن من التحكم المؤسسي، جمعية المحاسبين العلميين القانونيين الاردنيين، المؤتمر العلمي الخامس، عمان الاردن ٢٠٠٣

^{١١} شاعر عبدالكريم البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق في تعزيز الافصاح والشفافية ، والاقتصاد The magazine of Economics & Administration / مجلة الإدارة السنة الرابعة والثلاثون- ٢٠١١ / العدد ٩٠

المحور الثاني :

الواقع العراقي في السياسة المالية والالزام القانوني لإدارة المالية والاتفاقيات الدولية في الرقابة والشفافية ما بعد ٢٠٠٣ .

اولا: الموازنة العامة

١- اثر التخطيط وقوانين الموازنات العامة

يجب أن تؤدي عملية التخطيط الأولي لأي إعداد قائم على أسس علمية سليمة إلى نتائج صحيحة وواقعية، ما يلفت الانتباه في إعداد الموازنات العامة في معظم دول العالم، وخاصة في الدول النامية، يبقى مبنياً على أسس غير صحيحة، وقد يعود السبب إلى عدم اهتمام الباحثين الحكوميين بهذا الأمر، أو عدم رغبتهم في الالتفات إليها بالمقارنة مع الاهتمامات البحثية في المجالات الأخرى، تعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة المقبلة من أهم المراحل التي ستمر بها الميزانية ، حيث تشمل تحديد الأهداف الرئيسية وبناء كل وحدة حكومية في هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المحددة، كجزء من البرنامج العام لسياسة الدولة. قد تختلف السلطة المسؤولة عن وضع هذه التقديرات من دولة إلى أخرى. في بعض البلدان، تقوم الهيئة التشريعية بهذا العمل، أما في العراق، فإن العمل هو أحد وظائف الحكومة التنفيذية، والتي تعمل على ضوءها كل دولة تقريباً في العالم على التوجيهات المركزية .

وهذا ما اكدت عليه المادة الثالثة من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم (٢٨) لسنة 1940 المعدل" على الوزارات والدوائر ان تحضر المصروفات والايرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقها واجراء التعديلات التي يراها ضرورية بالنظر الى الوضع المالي للخزينة ان يوافق عليها كما عليه تحضير الموازنة العامة للدولة وتقديمها الى مجلس الوزراء لا تخذ ما يلزم لتشريعتها".

وهذا ما اكدت عليه المادة (٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ " تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة. كما ان الدستور العراقي الجديد نص بموجب المادة الأولى منه " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي" ومنها اصبحت نظم مستقلة بموازنة اتحادية موازنات محلية^{١٢} .

حيث تشير الفقرة الرابعة من المادة (٧٨) الى صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. وكذا جاء في الفقرة الثانية المادة

^{١٢} الدستور العراقي الدائم المقدم الى الجمعية الوطنية ٢٠٠٥/٨/٢٢

(٦٠) والفقرة الثالثة من المادة ١٠٨^{١٣}. يعد إعداد مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء كما ذكر أعلاه مسؤولية السلطة التنفيذية في معظم دول العالم، حيث أن الوزارات والوحدات هي الفرع التنفيذي للموازنة وهي مناسبة للبيانات. لأن عملية التحضير ضرورية، كان أقرب إلى هذه الجهات مجلس النواب هو المسؤول عن الموافقة على اقتراح الموازنة العامة وله صلاحية تقليص التزاماته وفق إمكانيات وألويات الدولة.^{١٤}

تعريف الموازنة : تُعرّف الموازنة العامة Public Budget ، بأنها: “تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة، عن فترة مالية مستقبلية، غالباً ما تكون سنة”

٢- مراحل اعداد الموازنة العامة

ان المشكلة التي نود استعراضها في هذه الورقة تستند الى المراحل الاربعة التي تمر بها الموازنة العامة للدولة من التشريع والاعداد والتنفيذ والرقابة في ضل اخفاقات عديدة للقائمين على هذه المراحل بجانبين احدهما الكفاءة والثانية نتائج القصور في التشريع واصدار القرارات والتعليمات.

ان الموازنة في ضل التشريع العراقي تكاد تكون تتشابه اذا ما تم مقارنتها في دول نامية اخرى تتشابه مع الدولة العراقية في سياستها المالية، فمهما يكون التشريع ذا رصانة عالية قد يواجه بعض التحديات المحلية التي تمر بها الاقتصادات العالمية بشكل عام والاقتصاد العراقي بشكل خاص من ظروف محلية واقليمية ودولية والبعض الاخر من هذه الاخفاقات ناجم عن عدم الالتزام بهذه التشريعات نتيجة الاهمال المتعمد او الاهمال غير المتعمد لعدم وجود رقابة حقيقية من المؤسسات الحكومية المختصة والرقابة المجتمعية من قبل المواطن ومؤسسات المجتمع المدني ذات الاختصاص المالي او ذات الاختصاص المدافع عن الحقوق وهذا الامر ناتج لعدم الالتزام ببعض التشريعات والتعليمات كما اسلفنا واهمها غياب الشفافية والتي تعد العنصر الاساسي في دور الرقابة المالية.

ان ما جاء من اهداف في قانون الادارة المالية والتعديلات التي طرأت عليه في اتباع اسلوب موازنة البنود انعكس على اتساع حجم النفقات العامة وزيادتها من سنة لأخرى لاسيما في النفقات التشغيلية.^{١٥}

^{١٣} المصدر السابق

^{١٤} د. سلوم حسن عبد الكريم، د. محمد خالد المهائني. الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ، مجلة الإدارة والاقتصاد. العدد (٦٤) ٢٠٠٧

^{١٥} سلمان حسين عبدالله، اشكالية الموازنة العامة في ضل التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد ٢٢ عدد (٨٧)

٣- دورة الموازنة العامة :

تتمثل المراحل التي تمر بها الموازنة العامة :

- أ-مرحلة اعداد الموازنة العامة (وضع تقديرات الايرادات والنفقات العامة)
- ب- مرحلة اقرار الموازنة العامة (مناقشه مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية واصدارها بقانون)
- ج- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة (جباية الايرادات العامة ودفع النفقات وفق ما محدد في قانون الموازنة العامة)
- د- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة (مقارنة النفقات العامة والايادات العامة المخططة الواردة في الموازنة العامة مع النفقات والايادات الفعلية في ميزان المراجعة^{١٦})

ثانيا :- نظرة عامة على الموازنة العراقية

١- خطوات اعداد الموازنة المحلية والاتحادية

تمر الموازنة بشكل عام الى مراحل اولية كما ذكرنا اعلاه في دورة الموازنة، اما الخطوات التي تنتقل في اعدادها فهي لا تعني المراحل وانما التخطيط لها والكيفية التي تتم بها اعداد الايرادات والنفقات والاوليات في تحديد الاحتياجات العامة التشغيلية و الاستثمارية منها، تستند اعداد الموازنة العامة إلى عنصرين أساسيين، هما التقدير والاعتماد.

فبالنسبة إلى التقدير، فإنه يتمثل في تقدير أرقام تمثل الإيرادات العامة التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية، وكذلك النفقات العامة التي يُنتظر أن تنفقها لإشباع الحاجات العامة للشعب، وذلك خلال فترة مالية مستقبلية، غالباً ما تكون سنة.

أما بالنسبة إلى الاعتماد، فيقصد به حق السلطة التشريعية واختصاصها، في البلاد الديمقراطية، في الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية، من إيرادات عامة و نفقات عامة. وعلى هذا الأساس، فإن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة، حتى تُعتمد من السلطة التشريعية^{١٧}.

ومن هذا المفهوم في التقدير والاعتماد يصح القول عن التقديرات للوزارات والادارات العامة العراقية انها تضع هذه التقديرات بالأسعار الجارية ، في تقدير الانفاق والايراد مع عدم الاهتمام لحالات التضخم والانكماش والدور الكبير الذي تلعبه في تغيير الارقام لتلك التقديرات حيث انها تستند الى العوامل الاقتصادية^{١٨}.

^{١٦} ، سلمان حسين عبدالله، اشكالية الموازنة العامة في ضل التشريع العراقي

^{١٧} وزارة التخطيط العراقية، دائرة الموازنة

^{١٨} البلاداوي، نزار فليح وسلوم، حسن عبد الكريم، المصروفات العامة بين التخطيط والتنفيذ، مجلة كلية الادارة والاقتصاد - جامعة المستنصرية- العدد ٢٩-٢٠٠٠، بغداد.

٢- الموازنة المحلية : المحافظات والاقضية

عند البدء في اعداد أي موازنة اتحادية لسنة معينة، فأنها تبدأ من اصغر وحدة ادارية في الدولة الى اكبرها او اعلاها من حيث الهيكل الاداري للدولة حسب ما جاء في تنظيم الهيكل الاداري في الدستور العراقي الذي اعتمد منذ عام ٢٠٠٥، وتبدأ الوحدات الادارية الصغرى المتمثلة في مجلس القضاء بتقدير وتخمين الموازنة الخاصة به لإرسالها الى ديوان المحافظة لتضمينها مع موازنة المحافظة حسب ما جاء في قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٩ الفصل الثاني المادة ٨/ خامسا، وما جاء في المادة ٧ من نفس القانون فيما يخص موازنة المحافظة وارسالها الى وزارة المالية ووزارة التخطيط لتضمينها مع الموازنة الاتحادية، لكن المفارقة والخرق القانوني لتلك المواد القانونية في غياب عمل مجالس المحافظات، أي الدور الذي فيه يبدأ مشروع الموازنة المحلية والذي يقره القانون فيما جاء بقانون ٢٠٠٩/٢١ و قانون رقم ٢٠١٩/٦ (الادارة المالية) وكذلك التصديق على مشروع الموازنة من قبل مجالس المحافظات ، وعمليات المناقلة وضغط الانفاق قبل تصديقه حسب ما يراه المجلس مناسبا في توزيع الموارد على الاحتياجات العامة الفعلية والتي تتناسب مع الواقع السكاني والعمراني ، كما ان عملية المراقبة والمتابعة لتنفيذ خطط الموازنة والمحافظة على المال العام هو ذلك الدور الرقابي للمجلس، وبذلك فقد الترتيب التشريعي اهميته والجدوى من وجود المواد الدستورية التي تخص عمل ووجود مجالس المحافظات.

٣- موازنة سياسية:

ان ما اعدته الحكومة من موازنات في الدولة العراقية منذ عام ٢٠٠٣ وتم التصويت عليها واقرتها السلطة التشريعية بقوانين، لم تتضمن استراتيجيات تؤكد على الاصلاح الاقتصادي انما كان اقرارها حالة توافق في الايراد والانفاق كحالة معتادة في السلطتين التنفيذية والتشريعية في التوافقات السياسية من جهة والتوافقات المالية من جهة اخرى، أي انها ترسم خطوط لتلبية الاحتياجات الى السمعة السياسية للقائمين على اعدادها وليس اشباع الحاجات العامة للشعب والدولة، وهذا في شقي الموازنة التشغيلية والاستثمارية منها، كما انها اصرت على ابقاء مصدر الايراد احادي ريعي ونفس هذا المصدر بقي بلا تطوير او خاضع لبرنامج تشابك امامي وخلفي مع بقية القطاعات، أي انه ايضا لم يكون ضمن التخطيط الاستراتيجي، علما انه خاضع لعدة عوامل متغيرات داخلية وخارجية وتقلبات اقتصادية كثيرة لابد ان تكون ضمن برنامج اعداد تلك الموازنات، كما انها لم تبالي في ترشيد الانفاق العام وترتيب الاولويات لما تمر به البلاد بشكل خاص وما يمر به العالم بشكل عام، وايضا لم نجد في اعداد الموازنة ما يشير الى التنظيم السكاني والاسري بين الحضري والريفي وكذلك الاولوية في القطاعات^{١٩}.

^{١٩} الموازنة الفيدرالية العراقية ٢٠٠٦، نموذج.

المحور الثالث : التشاركية والتقييم في اعداد الموازنة

جاء في الدستور العراقي ومجمل القوانين العراقية التي تخص اعداد الموازنة والتي ترتبط بشكل كبير ومهم مع الشفافية والرقابة، هنالك مؤشر مهم حول ماهية الموازنة وبما انها جاءت بفلسفة تلبي الاحتياجات العامة والتي تنحصر بين امرين (تمويل الادارة العامة وجباية الموارد العامة وبين اشباع حاجات المواطنين) وبذلك تعد مشاركة ومراقبة المواطنين في مختلف مراحل اعداد وتنفيذ الموازنات العامة والمحلية امر حيوي في تعزيز الشفافية والرقابة وخلق صلات على مستوى عال من الثقة مع مؤسسات الدولة الاقتصادية والمالية، بل والاكثر من ذلك فإن التشاركية مع المواطن في اعداد الموازنات واستطلاع رأيهم يصنع موازنة رصينة من حيث الاحتياجات الفعلية في الانفاق، ورقابة وتقييم حقيقي في تنفيذها وحماية المال العام من الهدر، كما ان التشاركية مع المواطنين تخلق حرصا على الايرادات وتنمية الموارد.

تتعرض اهمية مشاركة المواطنين في اعداد الموازنة على تنفيذها، فعند التنفيذ تكون قد استوفت الشروط والمعايير في الاحتياجات العامة الفعلية من جهة ومن جهة اخرى تكون المراقبة من قبل المواطنين أنفسهم المستفيدين من التخصيص.

من الدراسة التي اعدتها معهد نيسان^{٢٠} حول مشاركة المواطنين في اعداد الموازنة ، تبين ان الباحثين والذين بلغوا ٣٧٠٠ عينة بحثية مشاركة في الدراسة من مختلف مناطق البصرة، المركز والاقضية، من مختلف الفئات العمرية والمهن والوظائف والشهادات، نركز على مؤشرين وهما التشاركية والتقييم المرتبط بالشفافية والانفاق ومنها الى التنفيذ حيث الرقابة.

اولا : شفافية الموازنة في العراق

تساهم الشفافية في تكوين دعامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي بناء الثقة بين المواطن والسلطة التنفيذية، كما انها تعزز الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد، هنالك تفاوت بين المواطنين ممن يعرفوا ماهية الموازنة ويرتبط هذا التفاوت بمؤشر العمر والشهادة والسكن والوعي والمعرفة مما لديهم من جهد ذاتي، لكن الاغلب منهم وبنسبة عالية غير مطلعين على الموازنة قبل وبعد اعدادها والمراحل التي تمر بها، وهذا يذهب بنا ليس فقط الى شفافية الموازنة من حيث نشرها بعد اقرارها وانما الخطوات الاولى من صناعتها ومناقشة بنودها، فيما سبق اشرنا الى مراحل اعداد الموازنة وماهية الموازنة والى اخره من الامور التي تخص الموازنة، كل ذلك وحسب الدراسة التي اعدتها معهد نيسان لم يطلع عليها المواطن وبنسب عالية، كما ان المسؤولية الواقعة على من هم متخصصين في اعدادها من الحكومة التنفيذية والتشريعية المحلية منها والاتحادية لا يقوموا باطلاع المواطنين ومناقشتهم في ما يهم الموازنة ومعرفة احتياجاتهم الفعلية وفق معايير الجودة وقبولهم لبنودها وكيف يتم وضعها كما انهم في تعييب آرائهم حول مستويات الانفاق وانواع الموارد، وهنا نجد تباين عالي بين النظم

^{٢٠} ينظر في الموقع

<https://www.nissan-ngo.com/category/%d9%85%d9%82%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d9%88%d8%a8%d8%ad%d9%88%d8%ab>

الديمقراطية والاجراءات في اعداد وتنفيذ الموازنة ، مما جعل المواطن في عزله عن الدولة وادارتها، يأتي اشكال حول هذ الرأي ان هنالك ممثلين عن الشعب وهم منتخبين من قبل الشعب فهم يعبرون عن اراء المواطنين؟

ثانيا :- الرقابة المجتمعية في اعداد الموازنة

فيما جاء في الدراسة ان اغلب المبحوثين لم يطلعوا على الموازنة المحلية لا قبل اقرارها أي في مراحلها الاولية لإعدادها ولا بعد التخصيص المالي ولا عند تنفيذها ، وبينت الدراسة ان هنالك ٧٠% يرون ان لهم الحق القانوني في الاطلاع على الموازنة عند نقاشها وقبل اعدادها وان هنالك تفاوت فيمن تتحمل الجهة المسؤولة عن هذا الامر بين بعض منهم ان المسؤولية تقع على السلطة التنفيذية بينما الجزء الاقل كان يحمل السلطة التشريعية عدم نشرها وعرضها على الرأي العام حتى تكون وفق مستوى من الشفافية التي من خلالها تكون فرصة للإداء الرقابي المجتمعي ، وتكون هنالك فناعة بأداء العاملين الممثلين عن الشعب في السلطة التشريعية، ومن متابعة الموازنة العامة في الرقابة عليها فكانت النسبة الاعلى التي طالبت بنشر موازنة تحت اسم (موازنة مواطن) ولكلا الموازنتين المحلية والاتحادية كل واحدة بشكل مستقل أي لكل محافظة موازنتها والموازنة العامة الاتحادية، وهنا يستطيع المواطن النظر لبنودها بشكل سهل ومبسط بعيد عن لغة الارقام التي قد لا يفهمها الا اصحاب الاختصاص او الشهادات العليا، ان عدم معرفة المواطنين للتشريعات القانونية التي تخص تحديد المخصص المالي لمحافظاتهم او الاقضية او كل ما هو متعلق بحياة الافراد والبيئة المحيطة بهم، قد لا تأتي عدم المعرفة بها للمواطن نفسه ، بل الجزء الاكبر يتحمله القائمون على ادارة السياسة الاقتصادية والمالية والادارية لشؤونهم وبالأخص على من يمثلهم في السلطة التشريعية وفق ما جاء في المادة ١٠ / سادسا من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨^{٢١}، والذي نصت على " التواصل مع المواطنين في دائرته الانتخابية وايصال حاجاتهم الى المجلس" ، ومن هنا تترتب المسؤولية على السلطة التشريعية (مجلس النواب) في التواصل مع المواطن في معرفة الاحتياجات العامة لهم وبنفس الوقت التعامل بشافية عما يدور في توزيع الثروات وتلبية الاحتياجات.

ثالثا:- التمثيل السياسي للمواطن في الحكومة وتوزيع الثروات

السلطة التشريعية والرقابية المتمثلة بالبرلمان العراقي ومجالس المحافظات، ووفق القوانين الخاصة بهم، يتم تمثيل المواطن في مجالسهم وتبيان احتياجاته والدفاع عنها، وهذا يؤدي بوجود اداء الدور النيابي في سماع صوت المواطن بعد الانتخابات وتسمنه المنصب النيابي كما هو الحال ما قبل الانتخابات ، وان تكون العملية بشكل مستمر وبمستوى يغطي الجغرافية السكانية في منطقتة بلا مفاضلة بين المواطنين على اساس القرابة او القرب، ومن هذا المنطلق وبعد معرفة العصب الرئيسي في ادارة الدولة في الشؤون المالية والادارية وهي (الموازنة) فأن معرفة النائب بالاحتياجات الفعلية لمنطقته من خلال الاستماع لمطالب المواطنين وبعد ايصالها الى مجلس النواب او مجلس المحافظة وتضمينها ضمن الموازنة المحلية او الاتحادية

^{٢١} قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته

حسب البنود والفقرات، يترتب عن هذا التشارك المتابعة من قبل النائب وفتح باب النقاش مع المواطن عن طريق قنوات معينة، ففي الدراسة التي إعددها معهد نيسان، كان هناك سؤالاً للعينة المشاركة في محافظة البصرة، ان المواطنين يعتقدون ان من حقهم المشاركة في اعداد الموازنة، وان هنالك الكثير من الطرق والقنوات التي تمكن المواطن من معرفة ما يدور حول اعداد الموازنة منها عقد مؤتمرات او ندوات عامة يقيمونها النواب واعضاء مجالس المحافظات او عن طريق انشاء موقع خاص على شبكة الانترنت او صفحات التواصل الاجتماعي، حين يرى الكثير من المشاركين في الدراسة انه يجب تحقيق كل هذه الطرق وهي استحقاق المواطن كما جاء في قانون ١٣ لسنة ٢٠١٨ المادة ١٠/خامسا.

مع توفر الطرق والقنوات للتواصل مع المجتمع والتي تأتي بالمركز الاول هي منظمات المجتمع المدني وهي منظمات غير حكومية قريبة من المواطن فضلا عنها ترصد الاحتياجات والمشاكل بشكل دؤوب ومستمر، وهي مؤسسات رسمية جاءت عبر قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وهي مسجلة ومجازة من الامانة العامة لرئاسة الوزراء في دائرة منظمات المجتمع المدني وهي هيئة مستقلة، يرى اغلب المشاركين في الدراسة ان خير من يمثل ويؤدي هذا الدور هم منظمات المجتمع المدني، وتأتي هذه الرغبات من المواطنين من ما تملكه بعض المنظمات من اهلية وامكانية تتيح لها التعامل مع مثل هذه المواضيع، كما انها متفرغة للعمل المجتمعي كونه من اختصاصا، حين يرى بعضهم ضرورة ايجاد جهة مختصة مستحدثة جديدة خاصة بالإبلاغ عن الاحتياجات وعن الهدر ومراقبة تنفيذ وتقييم الموازنة، كما تكون اهمية في هذه العملية لبعض الجهات الحكومية مثل دائرة النزاهة او دائرة الرقابة المالية او مكاتب البرلمانين في محافظاتهم.

رابعاً:- الترشيح والتقييم للإيراد العام والانفاق العام

ترشيح الإنفاق العام وترشيح الإيرادات العامة، عندما نريد ان نعرف الرشد الاقتصادي في الإنفاق فهو حسن تصرف الحكومة في إنفاق الأموال، والرشد يصادف السفه، كما أنه يتنافى مع التبذير من جهة، والتقتير من جهة أخرى، بمعنى أن الزيادة أو النقص عن وضع الاعتدال هي عدم رشد أو سفه، كما يتضمن ترشيح الإنفاق إتباع مبدأ الأهمية النسبية والترتيب التفاضلي السليم، بحيث يقدم الأهم على المهم حسب الأولوية والظروف العامة، ان استمرارية العجز في الموازنة العامة يقتضي اجراء اصلاحات عليها ضمن الية عمل ممكنة واهمها هي عملية اعداد موازنة تبنى على اساس البرامج والاداء الحقيقي وليست بنود وفقرات ثابتة، وهذا الامر يسترعي ترشيح الانفاق العام والتدقيق في هيكل الموازنة، وهذا الترشيح يحتاج الى دراية معرفية للاحتياجات العامة فتعمل الدول على اجراء مسوحات ميدانية على الدوام مع استطلاعات رأي للمواطنين والتقرب منهم ومن الهيكل الاداري للدولة الذي يتقل كاهل الموازنة بأفناق ضخم يبني على اساس (الموازنة السياسية) ومع تراكم هذا العجز وتدويره في كل عام، نجد ان معظم القطاعات في الهيكل الاداري للدولة قد اخذت جزء كبير من الموازنة مع عدم استثمار هذه التخصيصات بشكل مستدام او فاعل قادر على تقديم خدمة عامة حقيقية تستوفي وتلبي احتياجات المواطن. أن تقييم اتجاهات الانفاق وتوزيع التخصيصات المالية الخاصة على المحافظات في الموازنة الاتحادية والاقضية في الموازنة المحلية ما هو الا انعكاس لما لمسها المواطنون جراء الموازنات وأثرها على القطاعات الحيوية ومدى استجابتها لحاجاتهم

الضرورية، فبعد دراسة الواقع في تنفيذ الموازنة وتوزيع التخصيصات، ان المواطن المستفيد من الموازنة هو الملامس بشكل مباشر لعمل القطاعات فنجد في الدراسة التي اعدتها معهد نيسان ان قطاع الدفاع والداخلية (وهو من اعلى التخصيصات) فقط اخذ مستوى متوسط اما بقية القطاعات الصحية والخدمية والتعليمية والاسكان والتوظيف والنقل والاتصالات والزراعة والصناعة والكهرباء والتجارة فكان ضعيف، اما القطاع السياحي فكان بمستوى ضعيف جدا، ويرى المواطنون ان القطاعات الاكثر حاجة بزيادة الانفاق فيها في الوقت الحالي هي الصحة والبنى التحتية التي تقدم خدمات صحية ثم يليها التعليم ثم يليها قطاع الخدمات.

ما يراه المواطن من احتياج وفق الواقع الحياتي لمنطقته الجغرافية السكنية او المؤسسة التي يعمل فيها هي الحقيقة التي يجب العمل عليها، وبها يمكن ان يكون الانفاق ذا مستوى عال من الترشيح وانه يلبي الاحتياجات، كما ان ترشيح الايراد في الاهمية كما هو في الانفاق العام من حيث الصيانة للاستثمارات واستدامتها لتعطي انتاجية اعلى مع الترشيح للترهل في ادارتها.

النتائج :

- ١- وجود مواد قانونية نافذة واتفاقيات دولية ملزمة تشترط ايجاد وتطبيق الشفافية.
- ٢- الاحقية لدى المواطن للاطلاع على المعلومات قبل وبعد اعداد الموازنة وبنودها واقسامها.
- ٣- تقع المسؤولية على الحكومة في تطبيق الشفافية .
- ٤- اهمية تعزيز الشفافية تنمي بناء الدولة.
- ٥- الشفافية تعزز الثقة بين المواطن والحكومات.
- ٦- الشفافية تحد من الفساد المالي الاداري.
- ٧- الشفافية اداة بين الرقابة والمحاسبية.
- ٨- تحتاج عملية التنمية الى مبدأ الشفافية في رفع كفاءة الادارة.
- ٩- حيادية النظام السياسي والاجهزة الحكومية يبني على مبدأ الشفافية.
- ١٠- ترتبط العملية الديمقراطية ارتباط وثيق بالشفافية.
- ١١- تعزيز شفافية الاداء الحكومي من خلال النقد والتقييم.
- ١٢- شكل الدولة خارجيا كما هو المعيار الدولي يبني على اساس المستوى في تطبيق الشفافية.
- ١٣- ارتباط العمل الرقابي في تحسين الاداء وقدرة المؤسسات الحكومية على وضع الحلول عند الازمات والتغييرات.
- ١٤- الرقابة المالية احدى ادوات السياسة العامة في التشريع ومنها حفظ التمثيل النيابي.
- ١٥- الرقابة المالية احدى الركائز الاساسية في ادارة الدولة.
- ١٦- الرقابة المالية الحفاظ على المال العام من حيث الانفاق والايراد.
- ١٧- الرقابة المالية في الموازنة ضمان بالعدالة بالتوزيع والنزاهة والاعداد والتنفيذ.
- ١٨- توفير القوانين الفردية التي تدعم الشفافية والرقابة المالية والادارية.
- ١٩- وجود انفاق كبير في اعداد ومراحل الموازنة

- ٢٠- وجود عجز مستمر في الموازنة.
- ٢١- وجود مخالفات قانونية ودستورية في الشفافية والرقابة التشاركية.
- ٢٢- الموازنات العراقية تعتبر موازنات سياسية بقدر ما هي اقتصاد وطني .
- ٢٣- هنالك الكثير من الامور لم تراعى في اعداد الموازنة واهمها تنمية القطاعات.
- ٢٤- الابتعاد عن الاولوية في القطاعات والتنظيم السكاني.
- ٢٥- الموازنة المحلية غير واضحة ولم ترد في المواقع الرسمية للحكومات المحلية ومنها المخصص للأقضية والنواحي.
- ٢٦- غياب المشاركة المجتمعية من مؤسسات غير حكومية او رغبات المواطنين.
- ٢٧- غياب التمثيل الحقيقي للمواطن في السلطة التشريعية .
- ٢٨- تفاوت كبير بين التخصيص المالي في القطاعات.
- ٢٩- جهل الاغلب من المواطنين بماهية الموازنة.
- ٣٠- احقية مشاركة المواطنين في الاعداد والرقابة للموازنات، وامكانية ذلك من خلال منظمات المجتمع المدني

التوصيات :

- ١- تمكين المواطنين من ممارسة حق المشاركة في الشؤون العامة حسب ما جاء في الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ المادة ٢٠.
- ٢- تعزيز الشفافية في اعداد الموازنة المحلية والاتحادية في جميع مراحلها من الاعداد والمناقشة وحتى الاصدار والتنفيذ عن متابعتها بنشرها في المواقع الالكترونية، مع نشر البيانات والوثائق والتقارير المتعلقة بها، حسب ما جاء في الفصل العاشر من قانون رقم ٦ لعام ٢٠١٩ المادة ٥٠.
- ٣- العمل على اصدار موازنة محلية او اتحادية مبسطة تحت عنوان (موازنة مواطن)، مع اعتماد موازنة (برامج) بدلا من موازنة (بنود) مع رفع الانفاق في القطاعات الانتاجية وتنمية القطاع الخاص وتوفير فرص عمل للعاطلين.
- ٤- اعتماد مبدأ الشفافية في عمل وأداء الهيئات والادارات التي على الحد ومحاربة الفساد ونشر كل ما يتعلق بقضايا الفساد على مواقعها الرسمية ، والالتزام بأعداد الحسابات الختامية العامة ونشرها على المواقع الالكترونية الرسمية.
- ٥- اعتماد مبدأ الشفافية في الدوائر العامة والهيئات ونشر ما يتعلق بالمخصصات المالية والمشاريع والية احالة المشاريع والتوظيف.
- ٦- اطلاق الشفافية في الية العمل في الادارة العامة عند تعيين الدرجات العليا في الدوائر والوزارات والتغييرات واسبابها.

٧- اشراك المواطنين كفرد او كمؤسسة في عملية الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص.

٨- اشراك المواطن كفرد او كمؤسسة في المراحل الاولى من اعداد الموازنات المحلية الاتحادية.

٩- اشراك المواطن في عملية تحديد الاحتياجات العامة من اول مراحل اعداد الموازنة الى اخرها.

١٠- تطبيق الفقرة الخامسة من المادة السابعة قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي تنص على نشر مشروع الموازنة العامة المحلية للمحافظة في وسائل الاعلام وعقد المؤتمرات والندوات لمناقشتها من قبل المواطنين والمنظمات غير الحكومية، قبل التصويت عليها في مجالس المحافظات وقبل رفعها الى وزارة المالية والتخطيط الاتحاديتين.

١١- الابتعاد عن اعداد وتخطيط موازنات محلية او اتحادية سياسية، وان لا يرتبط الانفاق على القطاعات الخدمية لأهداف ومصالح حزب معين، وبقاء العجز في الموازنة مستمر بدون اشباع الحاجات العامة بشكل فعلي حقيقي.

١٢- ضرورة تنفيذ الية التعاون المشترك بين الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية للمراقبة والاشراف التي اصدرتها الامانة العامة لمجلس الوزراء في شهر كانون الثاني ٢٠١٩ لما لهذه الالية من اثر ايجابي في تعزيز الشفافية والثقة في الحكومات المحلية.

١٣- اشراك منظمات المجتمع المدني في صياغة واعداد الموازنات العامة والموازنات المحلية واتاحة المجال لتحديد المشاريع التي تحتاجها المجتمعات المحلية مع متابعة تنفيذها والتأكد من انها تحقق الاهداف و النتائج المتوخاة.

١٤- ان تقوم منظمات المجتمع المدني ومن خلال نشاطاتها المختلفة برفع الوعي لدى المواطن بأهمية الموازنة العامة ودورها في رسم توجهات البلد الاقتصادية والاجتماعية والخدمية.

١٥- ان يأخذ الاعلام دوره في نشر كل ما يتعلق بالموازنات من معلومات ووثائق واشاعتها بين المواطنين واتاحة الفرص امامهم للتعبير عن آرائهم ومقترحاتهم حولها، ومن خلال وسائله المختلفة.

خاتمة:

من اجل رفع مستوى شفافية الموازنات الاتحادية والمحلية، ومستوى مشاركة المواطنين في مراحل مختلفة، لضمان كفاءة الانفاق وتوزيعه بشكل عادل على المستوى الجغرافي للبلد ومستوى القطاعات الخدمية والانتاجية، بما يعزز المحتوى الاقتصادي والاجتماعي للموازنة باتجاه تحقيق حياة كريمة للمواطنين تنال رضاهم، ويحقق اهداف التنمية المستدامة ويجنب البلد من الاضطرابات الاجتماعية الموازنة، لابد من العمل على المكاشفة مع الجمهور ومشاركتهم في صناعة السياسة العامة، مع الاعتماد الجزئي عليهم في الرقابة والتنفيذ، وهذا ما عملت عليه الدول المتقدمة في الانظمة الديمقراطية الناجحة، مع توفر معطيات النجاح وهي القوانين النافذة المتخصصة في هذا المجال وامكانية الانطلاق بمشروع وطني يخدم المصلحة العامة ويحفظ المال العام من الهدر ويحد من الفساد واشباع الحاجات العامة بشكل فعلي مع تنفيذ فاعل للموازنة وبجودة عالية.

لذا نأمل ان تنال توصيات الباحثين في معهد نيسان للوعي الديمقراطي الاهتمام لها وتبنيها للعمل بها من قبل الجهات الفاعلة في: الحكومة الاتحادية والدوائر المختصة التابعة لها / مجلس النواب / الحكومات المحلية والدوائر التابعة لها/ مجالس المحافظات / مراكز الابحاث في الجامعات / ومنظمات المجتمع المدني.

معهد نيسان للوعي الديمقراطي

منظمة غير حكومية
Nissan Institute For Democratic Awareness

المراجع:

- عصام احمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري
- الانتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية)
- البنك الدولي مؤشرات التنمية المستدامة
- مؤتمر، دور الشفافية للحد من الفساد الداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد ٢٠١٨
- علي بن محمد الجرجاني، كتاب التعريفات
- السعيد بلوم ، الرقابة ودورها في اداء المؤسسة الاقتصادية
- حبيب ابو جعفر صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابيتها
- الزهاوي ٢٠٠٨، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي
- المؤتمر الخامس ٢٠٠٣، خوري سابا، اين يقف الاردن من التحكم المؤسسي
- البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق
- الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥
- د. سلوم عبد الكريم، محمد المهايني، الموازنة العامة بين الاعداد والتنفيذ
- سلمان حبيب عبد الله و اشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي
- وزارة التخطيط العراقية، دائرة الموازنة ، تعليمات نافذة
- البلداوي، نزار فليح سلوم ، حسن عبد الكريم ،المصروفات العامة بين التخطيط والتنفيذ .
- الموازنة الفيدرالية العراقية ٢٠٠٦
- قانون، مجلس النواب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨
- قانون، مجلس النواب العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩
- قانون، مجلس النواب العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
- قرار، الية التعاون المشترك بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، الامانة العامة لمجلس الوزراء العراقي ٢٠١٩
- <https://lakhasly.com/en/view-summary/o9SvbEQB9y>
- <https://www.nissan-ngo.com/category/>