

دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة

الدكتورة
زينب كريم الداودي



www.darsafa.net





المحتويات

المقدمة 17

الفصل التمهيدي

التعريف بالموازنة العامة

المبحث الأول: تعريف الموازنة العامة 27

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة تشريعا 27

المطلب الثاني: مفهوم الموازنة العامة فقها 30

المطلب الثالث: مفهوم الموازنة العامة (من وجهة نظر المؤسسات المالية الإقليمية والدولية) 33

المبحث الثاني: خصائص الموازنة العامة 37

المطلب الأول: الموازنة العامة برنامج لنشاط الحكومة المالي 37

المطلب الثاني: الموازنة العامة برنامج مالي معد لسنة واحدة مقبلة 38

المطلب الثالث: الموازنة العامة برنامج تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها ... 39

المطلب الرابع: الموازنة العامة (برنامج معد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة) 40

المطلب الخامس: الموازنة العامة إجازة من السلطة التشريعية 41

المبحث الثالث: أهمية الموازنة العامة اقتصاديا واجتماعيا وماليا وسياسيا 43

المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للموازنة العامة 49

المطلب الأول: الموازنة العامة عمل قانوني 49



- المطلب الثاني: الموازنة العامة عمل إداري 50
- المطلب الثالث: الموازنة العامة عمل قانوني وإداري 51
- المبحث الخامس: تمييز الموازنة عما يختلط بها من المفاهيم 53
- المطلب الأول: الموازنة العامة والميزانية العمومية 53
- المطلب الثاني : الموازنة العامة والحساب الختامي 54
- المطلب الثالث: الموازنة العامة وحسابات الدخل القومي 55
- المطلب الرابع: الموازنة العامة وميزان المدفوعات 55
- المطلب الخامس: الموازنة العامة وميزانية النقد الأجنبي 56
- المطلب السادس: الموازنة العامة والخطة الاقتصادية 57
- المطلب السابع: الموازنة العامة والموازنة المحلية 59
- المطلب الثامن: الموازنة العامة والموازنة التكميلية 60

الباب الأول

الإطار الفني والتنظيمي لإعداد الموازنة العامة

- تمهيد وتقسيم 65

الفصل الأول

السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة

- المبحث الأول: السلطة التشريعية وإعداد الموازنة العامة 71
- المبحث الثاني: إنابة مهمة إعداد الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية 77



- المبحث الثالث: السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة الفيدرالية في العراق 81
- المطلب الأول: مهمة وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة الفيدرالية 82
- المطلب الثاني: مشاركة وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في إعداد الموازنة العامة الفيدرالية 87

الفصل الثاني

الطابع الفني لإعداد الموازنة العامة

- المبحث الأول: العوامل المؤثرة في إعداد الموازنة العامة 95
- المطلب الأول: اثر العوامل الخارجية في إعداد الموازنة العامة 95
- الفرع الأول: أثر الاتفاقيات الإقتصادية في إعداد الموازنة العامة 96
- الفرع الثاني: التعهدات الدولية وأثرها في إعداد الموازنة 100
- الفرع الثالث: أثر قوانين السوق العالمية في إعداد الموازنة العامة 101
- المطلب الثاني: العوامل الداخلية وأثرها في إعداد الموازنة العامة 104
- الفرع الأول : القيود الدستورية على سلطة الحكومة في تحديد الأولويات الوطنية وانعكاسها على الموازنة العامة 104
- الفرع الثاني : الخطة الاقتصادية وتأثيرها في إعداد لموازنة العامة 108
- الفرع الثالث : إعداد الموازنة ومدى إنسجامها مع توجهات السياسة العامة 112
- المبحث الثاني: وضع الإطار العام للسياسة المالية للدولة 119
- المبحث الثالث: مهام الإدارة في وضع تقديرات النفقات والإيرادات العامة 127



127	المطلب الأول : أسس تقدير النفقات العامة
129	الفرع الأول: تقدير النفقات العامة تخميناً
130	الفرع الثاني: تقدير النفقات العامة قياساً
133	الفرع الثالث: الطريقة المتبعة لتقدير النفقات العامة في العراق
137	المطلب الثاني: أسس تقدير الإيرادات العامة
138	الفرع الأول: الاعتماد على حسابات السنة قبل الأخيرة
140	الفرع الثاني: أسلوب الزيادة السنوية
141	الفرع الثالث: أسلوب التقدير المباشر
143	الفرع الرابع: الأسلوب المعتمد لتقدير الإيرادات العامة في العراق
149	المبحث الرابع : معوقات فاعلية الإدارة في تقدير النفقات والإيرادات العامة

الفصل الثالث

دور الإدارة التنظيمي في تهيئة مشروع قانون الموازنة العامة

161	المبحث الأول: مناقشة الموازنات التقديرية لوحدات الإنفاق الحكومي مع وزارة المالية
165	المبحث الثاني: بلورة النتائج الأولية لمشروع قانون الموازنة العامة
167	المطلب الأول قاعدة وحدة الموازنة العامة
167	الفرع الأول: مضمون قاعدة وحدة الموازنة العامة
172	الفرع الثاني: تطبيق قاعدة وحدة الموازنة العامة في العراق
178	المطلب الثاني: قاعدة شمول الموازنة العامة



178	الفرع الأول: أساس قاعدة شمول الموازنة العامة
180	الفرع الثاني: العمل بقاعدة شمول الموازنة العامة في العراق
181	المطلب الثالث: قاعدة سنوية الموازنة العامة
182	الفرع الأول: مفهوم قاعدة سنوية الموازنة العامة
186	الفرع الثاني: احترام قاعدة سنوية الموازنة في العراق
188	المطلب الرابع: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة
189	الفرع الأول: معنى قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة
194	الفرع الثاني: الأخذ بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة في العراق
195	المطلب الخامس: قاعدة توازن الموازنة العامة
195	الفرع الأول: مفهوم التوازن وظهور العجز في الموازنة العامة
200	الفرع الثاني: الخروج على قاعدة توازن الموازنة العامة في العراق
	المطلب السادس: رفع النتائج الأولية لمشروع قانون الموازنة العامة إلى السلطة العليا (مجلس الوزراء)
206	

الفصل الرابع

محتويات مشروع قانون الموازنة العامة

213	المبحث الأول: المذكرة الإيضاحية
217	المبحث الثاني: النصوص القانونية
217	المطلب الأول: النصوص الأساسية



- المطلب الثاني: النصوص المتعلقة بكيفية تنفيذ الموازنة العامة 221
- المطلب الثالث: نصوص مختلفة 224
- المبحث الثالث: الجداول الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة 227
- المبحث الرابع: ملحقات مشروع قانون الموازنة العامة 241

الباب الثاني

الجوانب القانونية لسلطة الإدارة في تنفيذ قانون الموازنة العامة

- تقسيم وتمهيد 251

الفصل الخامس

إقرار السلطة التشريعية لمشروع قانون الموازنة العامة

- المبحث الأول: الأساس الدستوري لحق السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة 257
- المبحث الثاني: حق السلطة التشريعية في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة 263
- المبحث الثالث: تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة أو رفضه 269

الفصل السادس

القواعد التي تسترشد بها الإدارة والأسس التي تعتمد عليها في صرف الاعتمادات المالية

- المبحث الأول: القواعد التي تسترشد بها الإدارة في صرف الاعتمادات المالية 281
- المطلب الأول: قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية لأوجه محددة من الإنفاق 281
- الفرع الأول: مفهوم قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية 282



الفرع الثاني: الأثر المترتب على عدم التزام الإدارة بقاعدة تخصيص الاعتمادات المالية ..	285
المطلب الثاني: قاعدة الاقتصاد في استخدام الأموال المرصدة للإنفاق	288
المطلب الثالث: قاعدة تحقيق المنفعة العامة من الإنفاق	292
المبحث الثاني: الأسس العملية التي تعتمد عليها الإدارة في صرف الاعتمادات المالية	295
المطلب الأول: الارتباط بالصرف	295
الفرع الأول: تعريف عقد النفقة العامة	299
الفرع الثاني: شروط عقد النفقة العامة	301
المطلب الثاني: تحديد المبلغ الواجب صرفه	310
المطلب الثالث: الأمر بالصرف	312
المطلب الرابع: الصرف الفعلي	314

الفصل السابع

عمليات تحقق جباية الإيرادات ودور الخزنة العامة في التنسيق بين عمليات صرف الاعتمادات المالية وتحصيل الإيرادات العامة

المبحث الأول: عمليات تحقق جباية الإيرادات العامة	321
المطلب الأول: الإدارات المختصة بتحصيل الإيرادات العامة	321
المطلب الثاني: الخطوات التي تتبعها الإدارة لتحصيل الإيرادات العامة ودور وزارة المالية في إستيفائها	326
الفرع الأول: الخطوات المعتمدة من قبل الإدارات المختصة في تحصيل الإيرادات العامة	327
الفرع الثاني: دور وزارة المالية في تجميع الإيرادات العامة	331



- المبحث الثاني : دور الخزانة العامة في التنسيق بين عمليات صرف الاعتمادات المالية
وتحصيل الإيرادات العامة 333
- المطلب الأول: عمل الخزانة العامة لمواجهة العجز المالي المؤقت 334
- المطلب الثاني: إجراءات الخزانة العامة لتمويل العجز المالي المستمر 338
- الفرع الأول: تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الاقتراض المحلي 339
- الفرع الثاني: تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الاقتراض الخارجي 347

الفصل الثامن

الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة وغلق الحسابات

- المبحث الأول: التمييز بين الوظائف الإدارية والحسابية عند تنفيذ الموازنة العامة 359
- المطلب الأول: التمييز بين الوظائف الإدارية والحسابية عند تنفيذ النفقات العامة 359
- المطلب الثاني: التمييز بين الوظائف الإدارية والحسابية عند جباية الإيرادات العامة 361
- المبحث الثاني: رقابة الإدارة على تنفيذ الموازنة العامة 365
- المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية 365
- المطلب الثاني: الجهات المسؤولة عن الرقابة الإدارية 367
- الفرع الأول: رقابة الرئيس الإداري 368
- الفرع الثاني: رقابة المحاسب 370
- الفرع الثالث: رقابة الإدارة المركزية في وزارة المالية 372
- المبحث الثالث: انتهاء السنة المالية والأسس المعتمدة لغلق الحسابات 385



المطلب الأول: غلق الحسابات وفق الأساس النقدي	386
المطلب الثاني: غلق الحسابات باعتماد الأساس النقدي المعدل	387
المطلب الثالث: العمل بأساس الاستحقاق في غلق الحسابات المالية	388
المطلب الرابع: تطبيق أساس الالتزام في غلق الحسابات المالية	389
الملخص	397
الخاتمة	401
المراجع	415