منشورات مكتبة المثنى :

ميزانية الدولة العراقية

تحضيرها وتحليلها

تأليف

أحمد عبد الباقي

يطلب من مكتبة المثنى — بغداد

لصاحبها

قاسم محمد الرجب

١٣٦٦ هـ — ١٩٤٧ م

طبع بدار الكتاب العربي بمصر

٢ حارة باغوص شارع فاروق — القاهرة

تليفون : ٥٠٩٣٨

الطبعة الأولى
حقوق الطبع محفوظة للمؤلف

مقدمة

أصل هذا الكتاب رسالة موجزة عن « تحضير الميزانية العراقية » كنت قد أعددتها لتكون رسالة التخرج من دار المعلمين العالية سنة ١٩٣٩ . وكنت أشعر حينذاك أنها صورة ناقصة ومقتضبة للموضوع ، تحتاج إلى ما يتممها من البحوث وإلى شيء غير قليل من التفصيل . فانصرفت منذ ذلك الحين إلى اغتنام بعض سويعات الفراغ لإكمالها ، حتى أصبحت بالشكل الذى أضعه اليوم بين يدى القارىء الكريم . وكان البحث الأصلى للكتاب ينتهى عند سنة ١٩٤٠ المالية ، إلّا أن قيام الحرب العالمية الثانية ، وتأثير ذلك فى اقتصاديات العراق ومالية الدولة مما أثر على الميزانية نفسها ، دعانى إلى وضع فصل موجز عن تأثير الحرب فى الميزانية العراقية .

ومع اعترافى بأنى لم أفِ الموضوع حقه من البحث ، وأن هذا الكتاب ما هو إلا محاولة أولية لدراسة « الميزانية العراقية » فإنى عانيت كثيراً من الجهد فى سبيله ، وذلك لقلة الإحصائيات والمعلومات العلمية ، التى يحتاجها الباحث فى مثل هذا الموضوع ، بل وفقدانها أحياناً . كما أن هذا الموضوع لايزال بكراً مثل غيره من مشاكلنا الحيوية الأخرى ، مما اضطرنى إلى الرجوع إلى مصادره الأولية من اللوائح والقوانين والتقارير الرسمية .

والذى أرجوه من نشر هذا الكتاب أن يكون محفزاً على بحث الشؤون العراقية المختلفة . إذ لا تزال أكثر مشاكل بلادنا غير مبحوث فيها بأسلوب علمى يضع أمام القارىء صورة واقعية صحيحة لها . ولا نكران فى أننا أحوج ما نكون اليوم ، ونحن نتطلع إلى نهضة حديثة وحياة جديدة ، إلى التعرف

على مشاكلنا المختلفة ودراستها دراسة علمية شاملة ، وخاصة ما يتعلق منها بالنواحى الاقتصادية والاجتماعية ، كى يتيسر لنا حلها وفق حاجة البلاد وإمكانياتها ، بعد أن أثبتت التجارب خطل الحلول الارتجالية التى اتبعت فى مواجهة بعض مشاكلنا العامة . على أننا نكرر أن محاولتنا هذه ما هى إلا دراسة موضوعية فى هذه الناحية ، نأمل أن تسد بعض الفراغ من دراسة مشاكلنا الوطنية ، والله ولى التوفيق .

أحمد عبد الباقى

الفصل الأول

مقدمة عامة فى الميزانية وتحضيرها

١ ـ الميزانية وخصائصها

كان من نتائج تعدد مؤسسات الدولة ووظائفها ، وتعقد واجباتها وكثرة نفقاتها فى العصور الحديثة أن زادت حاجتها إلى الأموال . فالتجأت فى تأمينها إلى زيادة الضرائب وتنويعها والقيام ببعض المشاريع الرابحة . وبذلك زادت منابع الإيراد وأصبحت أمور الدولة المالية واسعة جسيمة تحتاج إلى عناية عظيمة فى ضبط جمعها وإنفاقها . مما اضطر الدول إلى تنظيم مدخولاتها وبيان أوجه صرفها فى سجل خاص تتقيد به ، فلا تجبى غير المبالغ المفروضة أبوابها بموجبه ، ولا تنفق الأموال فى جهة غير التى يعينها هذا السجل .

ولما كان هذا السجل يوضع لمدة مقبلة ، أصبح من الضرورى تنظيمه قبل حلول موعد الجباية والانفاق ، ويعلن للناس ليكون كل من الحكومة والشعب على بينة من الأمر . كما أن فترة تطبيقه يجب أن تكون محدودة لكيلا تكون عائقاً عن تقدم مرافق البلاد المختلفة أو تبديل بعض مؤسساتها وتغييرها بحسب ما تظهر حاجة البلاد إليه . ويقوم تنظيم هذا السجل على أساس أن المكلف الذى يؤدى الضريبة للدولة له الحق فى أن يعرف أوجه صرفها [1] . وبذلك أصبح لممثلى الأمة الحق فى الإشراف على تنظيمه ومراقبة تنفيذه . وفى الواقع أن هذا السجل لا يكتسب الصفة الشرعية ويصبح قانوناً واجب التنفيذ ما لم يقره نواب الأمة .

(١) راجع : فارس الخورى : موجز فى علم المالية . ص : (٣٤٦) .

إن هذا التنظيم هو ما يدعى بالميزانية (Budget) . فالميزانية إذن هى سجل يقره ممثلو الأمة ، تنظم فيه تخمينا إيرادات الدولة ونفقاتها لمدة معينة مقبلة[1] ولو أمعنا النظر فى هذا التعريف لرأينا أن الميزانية تشتمل على ثلاث خصائص مهمة هى :

(١) أنها سجل تخمينى لإيرادات الدولة ونفقاتها : والتخمين هنا أمر ضرورى لأنه لا يمكن الجزم فى تعيين مقدار الإيرادات والمصروفات ، وذلك بحكم وضعها للمستقبل المجهول . فالإيرادات مثلا تخضع فى كثرتها وقلتها لعوامل متعددة سياسية أو اقتصادية أو طبيعية . وكذلك النفقات معرضة للزيادة والنقصان بتأثير هذه العوامل . وما هذه الأرقام التى تحتويها الميزانية إلا مبالغ تقديرية ، على أنها فى النفقات أقرب إلى الحقيقة والصواب منها فى الإيرادات ، لأن الإيرادات تجبى من غير تقيد بالأرقام التى تقدر فى أبوابها فى الميزانية ، بينما لا يمكن ذلك فى حالة النفقات التى يجب ألّا تخرج على الأرقام المخمنة إلا بتشريع خاص ، وإلّا ضاع الغرض المنشود من إعداد وتنظيم الميزانية .

(٢) أنها توضع للمستقبل ولمدة محدودة : إذ أنها بحكم وضعها يرجى منها تعيين وجهة سياسة الدولة المالية قبل وقوعها . كما أنها من المفروض فيها أن يطلع عليها الشعب قبل حلول موعد تنفيذها . وقد أشرنا إلى أنها توضع لمدة معينة ، غير أنه كلما قصرت هذه المدة كان تقدير الإيرادات والنفقات أقرب إلى الواقع . على أننا يجب أن نلاحظ أن المدة المعينة لجباية الإيرادات يجب أن تكون هى نفسها المدة المعينة لصرف النفقات . وتختلف هذه المدة من دولة إلى أخرى ، إلا أنها عند أكثر الدول سنة واحدة ، تدعى عادة بالسنة

---

(١) راجع : الدكتور زكى عبد المتعال : أصول علم المالية والتشريع المالى المصرى . ص : (٢٩) وكتاب فارس الخورى السابق ، ص : (٣٦٦) .

المالية . كما وأن مبدأ هذه السنة يختلف فى كل دولة أيضاً ، إذ تتبع كل منها ما يلائمها من التاريخ من حيث مواسم الجباية أو الدورة التشريعية فيها [١] .

(٣) اشتراط إقرارها : ونعنى بذلك موافقة نواب الأمة عليها وإقرارهم لها . إذ بعد أن تتم الحكومة تحضير لائحة الميزانية تقدمها إلى البرلمان ليناقشها ويعدِّل فيها ، وإذا ما أقرها تصبح قانوناً تستطيع الحكومة تنفيذه .

٢ ـ أهمية الميزانية

لم تكن الميزانية بهذا الشكل الذى حددناه معروفة فى العصور الماضية ، يوم كان الملوك والسلاطين يتصرفون بأموال دولهم كأنها أموالهم الخاصة ، بل لم يكن هناك من فرق بين أموالهم والأموال العامة ، وكانت تصرفاتهم المالية من فرض الضرائب وجبايتها وإنفاق الأموال ، لا يقيدها شىء غير رغباتهم وحاجاتهم ، وإنما ظهرت بقيام نظام الحكم الديمقراطى . فكانت انكلترا أول دولة ظهرت فيها الميزانية بأسسها التى نعرفها اليوم ، وذلك بنتيجة النزاع الطويل بين الملك والبرلمان ، ذلك النزاع الذى انتهى فى القرن السابع عشر بإقرار حق البرلمان فى اعتماد إيرادات الدولة ومصروفاتها . ثم تلت انكلترا فى ذلك فرنسا وغيرها من الدول [٢] . حتى غدت الميزانية من أهم دعائم النظام المالى للدول الحديثة .

وقد ازدادت أهمية الميزانية كثيراً فى العصر الحاضر بالنظر لتنوع إيرادات الدولة وازديادها ولكثرة نفقاتها العامة وتوسع أبوابها ، لتوسع مؤسساتها وما أخذته على عهدتها من المشاريع والأمور العامة ، إذ أصبح

---

(١) تبدأ السنة المالية فى العراق وانكلترا فى أول نيسان من كل سنة . وتبدأ فى مصر فى أول مارس (ايار) . راجع : محمد توفيق يونس : تحضير الميزانية المصرية . ص : (٢٦) .

(٢) راجع : كتاب الدكتور زكى عبد المتعال السابق . ص : (٤٠) .

للميزانية بتأثير ذلك أهمية كبرى ، ليس من الناحية المالية وحسب ، وإنما من الناحية السياسية والاجتماعية أيضاً . إذ كما أنها تعتبر الخطة المالية المعينة للدولة والوسيلة المهمة التى تستطيع بواسطتها أن توجه الحياة الاقتصادية فى البلاد بحيث تؤثر فى حياة الأفراد ورفاههم الاجتماعى ، فهى بنفس الوقت وسيلة مهمة لمراقبة الشعب أعمال حكومته . وتظهر هذه الأهمية واضحة فى الدول البرلمانية ، إذ تتخذ الميزانية واسطة لنقد أعمال الحكومة ومناقشتها الحساب ومطالبتها بالإيضاحات الكافية حول أبواب وفصول الميزانية .

ونستطيع على هذا الأساس أن نعتبر الميزانية منهجاً للحكومة توضح فيه سياستها فى إدارة البلاد فى المناحى المختلفة . وفى الواقع أننا نرى أن الأحزاب المعارضة فى الدول الدستورية تنتهز فرصة عرض الميزانية على البرلمان لمهاجمة الحكومة القائمة وإحراج موقفها ، وهذا مما يجعل الحكومة تحسب لرغبات ممثلى الأمة حساباً ، وأن تعدل سياستها وفق ذلك .

على أن حق الأمة تجاه الميزانية لا ينتهى بمناقشتها وإقرارها فقط ، بل يشمل مراقبة تنفيذها وعدم الخروج على نصوصها التى أقرتها ، إلا بموافقتها ، وبذلك تحتفظ السلطة التشريعية فى الدولة — وهى ممثل الأمة — بحق الرقابة الدائمة على السلطة التنفيذية التى عليها أن ترجع دورياً إلى البرلمان للاستئذان بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات . وهكذا تصبح الميزانية وسيلة مهمة لرقابة ممثلى الشعب ما تقوم به الحكومة من أعمال ، أو ما تنوى أن تقوم به من ذلك .

ولو دققنا خصائص الميزانية التى أشرنا إليها لتبين لنا أن الميزانية ليست مجرد سجل تخمينى لإيرادات الدولة ونفقاتها لمدة معينة فحسب ، بل هى بالإضافة إلى ذلك تصريح من قبل الشعب يمنحه الحكومة ويبيح لها بواسطته استحصال وصرف المبالغ المعينة فيها . وهنا تبدو لنا أهمية الميزانية من الوجهة السياسية ،

إذ أن من يملك حق جباية الإيرادات وصرف النفقات لا شك وأنه يسيطر على السلطة السياسية أيضاً . وهذا الحق ، كما رأينا ، للأمة تمارسه عن طريق ممثليها فى البرلمان ، إذ بالرغم من أن الهيئة التنفيذية — الحكومة — هى التى تقوم بتحضير لائحة الميزانية ، فإنها لا تستطيع تنفيذها ما لم تستحصل على إقرار نواب الأمة لها .

٣ — بعض المبادئ فى تنظيم الميزانية

هناك بعض المبادىء العامة التى تتبع فى تنظيم المدخولات والمصروفات فى أثناء تحضير الميزانية وفى ختام حساباتها ، يجدر بنا أن نلقى عليها نظرة سريعة كى يتسنى لنا على ضوئها دراسة تحضير الميزانية العراقية .

اعتادت أكثر الدول أن تكون لها ميزانية عامة واحدة تشتمل على جدولين رئيسيين يحتوى الأول على المدخولات كافة باختلاف مصادرها وأبوابها ، ويضم الجدول الثانى كل النفقات لمختلف الدوائر والأعمال ، أى أن تنظيمها المالى يقوم على أساس وحدة الميزانية . غير أن قسما من الدول لها أكثر من ميزانية واحدة ، فهى تفصل إيراداتها ومصروفاتها فى ميزانيات متعددة . وهذه الطريقة فى تنظيم الميزانية تجمع بين المدخولات والمصروفات التى تعود لمؤسسة ما أو لعمل معين ، فى ميزانية منفصلة ، وبذلك تتألف ميزانية الدولة العامة من عدة ميزانيات ، أى أنها تقوم على أساس التعدد .

وعند الأخذ بمبدأ التعدد فى الميزانية تتألف ميزانية الدولة العامة من ميزانية اعتيادية وميزانيات أخرى تعرف عادة بالميزانيات الملحقة . فتفصل إيرادات ومصروفات بعض المؤسسات والدوائر فى ميزانية مستقلة . وتتعلق هذه الميزانيات فى الغالب بالدوائر ذات الصبغة التجارية أو الصناعية [1] ،

(١) راجع كتاب الدكتور زكى عبد المتعال السابق . ص : (١٠٢)

كما أنها قد تكون خاصة ببعض المشاريع المهمة . على أن هذه الميزانيات لا تكون مستقلة تماماً عن الميزانية العامة ، وإنما هى جزء منها ، إذ أنها تعرض على البرلمان لإقرارها وتصدر بنفس قانون الميزانية العامة . كما أنها تتصل بالميزانية الرئيسية بالنجدة المالية التى تحتاجها فى حالة عجز مدخولاتها عن سد نفقاتها ، أو بالفضلة التى تدفعها إليها [١] .

وهناك طريقتان فى تنظيم مدخولات ومصروفات الميزانية ، تعرف الأولى بقاعدة الشمول أو عمومية الميزانية ، وهى أن تجمع إيرادات الدولة كلها فى باب واحد هو « باب المدخولات » بصرف النظر عن مصادرها . ثم تفصل النفقات كلها مهما اختلفت أوجهها فى باب آخر هو « باب المصروفات » من غير نظر إلى مقدار المدخولات المتأتية من الجهة التى يصرف عليها وهل هى موازية للمصروفات أم غير موازية . فالميزانية فى هذه الحالة تتألف من جدولين شاملين فقط أحدهما للمدخولات والآخر للمصروفات .

أما الطريقة الثانية فهى على عكس قاعدة الشمول ، إذ أنها تعين مدخولات كل دائرة من دوائر الدولة على حدة ، ثم تخصص لكل منها مصروفاتها ، ومايفضل عن حاجتها يقيد فى جدول المدخولات العامة ، أما ماينقصها فيدون فى جدول النفقات العامة . وتعرف هذه الطريقة بقاعدة التخصيص فى الميزانية .

ويتبع فى ختام حساب الميزانية وإنهاء تطبيقها طريقتان أيضاً . فهى إما أن تبقى معمولا بها إلى أن تنتهى الجبايات والنفقات المقررة فيها ، أو أن ينتهى حكمها بانتهاء السنة المالية الموضوعة لها . وتعرف الطريقة الأولى بطريقة الحساب الدائم أوحساب السنة المالية (Exercise) . أما الطريقة الثانية فتدعى بطريقة الحساب المنقطع أو حساب الخزانة (Gestion) [٢] . فى الحالة

(١) راجع كتاب فارس الخورى السابق . ص : (٣٨٦)

(٢) راجع : الدكتور زكى عبد المتعال السابق ، ص : (٧٦ — ٧٨) . ومحمد توفيق يونس المشار إليه ، ص : (٢٧ — ٢٨)

الأولى يمدد حساب الإيرادات والمصروفات فى خلال السنة نفسها ثم يستمر بعد انتهائها حتى تتم كما وضعت فى الميزانية ، وبذلك تكون مدة الميزانية الحقيقية أطول من السنة الماليـة المقررة لها . أما فى الحـالة الثانية فإن الميزانية تنتهى بحساب الإيرادات والمصروفات التى تمت فعـلا فى نفس السنة المالية . أى أن هـذه الإيرادات والنفقات العائدة لتلك السنة تنتهى عمليتها بختام السنة ، وأما مايتبقى من جباية الإيرادات أوتأدية النفقات فيدوّر إلى ميزانية السنة الجديدة .

٤ — طرق تخمين المدخولات والمصروفات

المدخولات بصورة عامة نوعان ، نوع ثابت المورد ومحدود المبلغ فيدخل فى الميزانيـة الجديدة برقمه المعين من غير زيادة أو نقصان . ونوع آخر متغير خاضع فى مقداره لعوامل عديدة طبيعية أو إدارية ، فيتبدل بين سنة وأخرى . وهذا القسم المتغير من المدخولات هو الذى يأخذ القسط الأكبر من مجهود تحضير مدخولات الميزانية . فهو يحتـاج إلى عناية كبيرة ودراية واسعة فى تخمينه . وهناك ثلاث طرق تتبع عادة فى تخمين هذا النوع من المدخولات :

(١) طريقة القياس : فى هذه الطريقة تتخذ المدخولات الحقيقية للسنة الماضية أساساً لتقدير المدخولات فى ميزانيـة السنة القادمة ، مع مراعاة بعض الظروف التى تدعو إلى التعديل والتحوير على ضوء المدخولات المتحققة فى النصف الأول من السنة الحالية .

(٢) طريقة الزيادة : وهذه لا تختلف عن طريقة القيـاس إلا بإضافة بعض الزيادات بنسب معينة . فتؤخذ مدخولات السنة الماضية أساساً ثم يضاف إليهـا مبلغ معين بنسـبة متوسط زيادات الإيرادات لعدة سنوات سابقة ، فتكون النتيجة هى المقدار المخمن للسنة القادمة .

(٣) طريقة التقدير المباشر : هذه الطريقة استقرائيـة تستند بالدرجة الأولى على خبرة المخمن ودرايتـه وبعد نظره . فلا يلتفت إلى مدخولات

السنوات السابقة باعتبارها مقياساً أو أساساً لتقديره ، بل يكتفى بالاسترشاد بها فحسب ، ويضع تخميناته معتمداً على خبرته وممارسته ذلك مدة غير يسيرة .

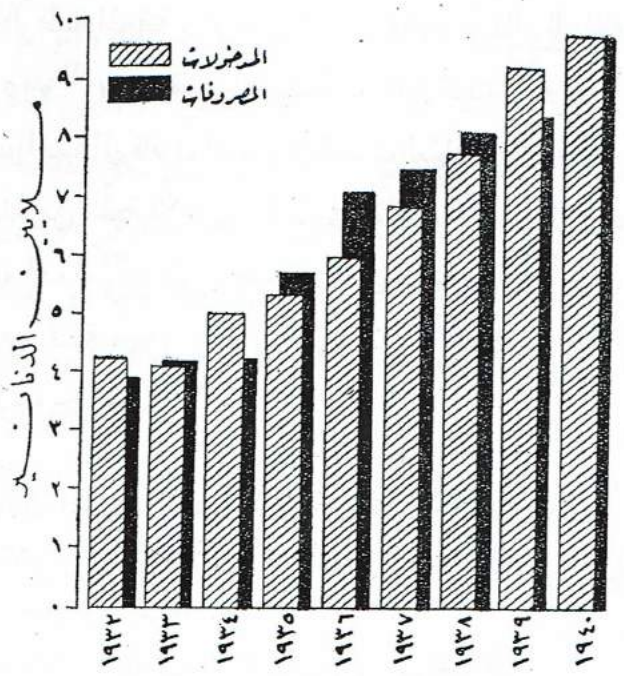
أما المصروفات ففى وسعنا أن نقسمها إلى قسمين أيضاً ، قسم ثابت وقسم متغير . فالقسم الثابت منها ما يتناول النفقات المقننة التى لا تتبدل من سنة إلى أخرى إلا قليلا . أما المتغيرة فهى التى تتبدل مبالغها وتخضع لعوامل متعددة فى تقديرها . ويمكن القول إن الرواتب والأجور التى تدفعها الحكومة ، هى مصروفات ثابتة ، إذ أن لكل دائرة من دوائرها تشكيلاتها الخاصة بموظفيها المحدودى العدد والمرتب . وبذلك تصبح نفقاتها فى هذه الناحية ثابتة مع مراعاة ما يستجد وما يلغى فى تشكيلاتها للسنة القادمة .

أما النوع الآخر من مصروفات الدولة ، أى المصروفات المتغيرة ، فهى النفقات العامة ونفقات الأعمال والإنشاءات الجديدة ، ثم مصروفات التعمير والصيانة وأثمان اللوازم والأدوات التى تحتاجها دوائر الدولة المختلفة . وهى تحتاج إلى كثير من الجهود فى تقديرها . وأهم الطرق المتبعة فى ذلك طريقة التقدير المباشر ، إذ يترك أمرها إلى الجهات المختصة التى تقدرها حسبما ترى مستندة إلى تقارير الخبراء وأسعار التكاليف . كما أنها تأخذ بنظر الاعتبار المبالغ التى أنفقت فعلاً على نفس العمل أو على مايشابهه فى السنوات الماضية ، ثم مايمكن أن يطرأ على مصروفات السنة القادمة من زيادة أو نقصان . وهذه الطريقة ، كما رأيناها فى المدخولات ، تعتمد إلى حد بعيد على خبرة القائمين بالتقدير وفطنتهم . كما أنها تكون أقرب إلى الصواب كلما كانت الفترة بين التقدير وبين تنفيذ الميزانية قصيرة الأمد .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٢	٤,٢١٥,٤١٥	٣,٩١٨,٧٦٤
١٩٣٣	٤,١٤٨,٦١٥	٤,١٦٤,٩٤٩
١٩٣٤	٥,٠٢٣,٠٨١	٤,٢٢٢,٥٠٢
١٩٣٥	٥,٣٥٧,٥٠٢	٥,٦٤٨,٥٩٢
١٩٣٦	٦,٠٢٦,٧٧٦	٧,١٥٨,٩٦١
١٩٣٧	٦,٩١٦,٦٩٧	٧,٥٤٢,١٤٨
١٩٣٨	٧,٨٣٨,٤٩٧	٨,١٣٤,٣٠٣
١٩٣٩	٩,٢٠٧,٥٥٦	٨,٦٠٢,٠٦٤
١٩٤٠	٩,٨٥٤,٣٣٨	٩,٨٥٤,٣٣٩

مدخولات ومصروفات الميزانية العامة « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »

جدول رقم (١)



مدخولات ومصروفات الميزانية العامة «١٩٣٢ - ١٩٤٠»

الفصل الثاني

الميزانية العراقية العامة

١ — مقدمة

بدأت مسؤولية العراق المالية منذ أن تم تأسيس الدولة العراقية سنة ١٩٢١ [١] . فوضعت أول ميزانية للدولة العراقية الحديثة لسنة ١٩٢١ المالية . وكانت الميزانية فى أول أمرها توضع على أساس قانون أصول المحاسبات العثمانى (الصادر فى سنة ١٩١١) والتعليمات المالية التى أصدرتها سلطة الاحتلال والحكومة الوطنية الموقتة . ثم صدر فى سنة ١٩٢٤ « نظام السلطة فى الأمور المالية رقم ٧١٥ [٢] » . وبقيت الميزانية العراقية تستند فى وضعها وما يتعلق بتنفيذها ومراقبتها إلى قانون أصول المحاسبات العثمانى والنظام المذكور ، من جهة ، ومقيدة من الجهة الأخرى بما جاء فى القانون الأساسى العراقى من المواد الخاصة بمالية الدولة [٣] ، حتى سنة ١٩٤٠ حينما صدر « قانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ » الذى ألغى القانون العثمانى ونظام السلطة فى الأمور المالية وحل محلهما [٤] .

---

(١) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢١ / ٢٢ . ص : ١

(٢) للاطلاع على النظام المذكور ، راجع : مجموعة البيانات والقوانين لسنة ١٩٢٤ ، ص : ١١٣ وما بعدها .

(٣) راجع الباب السادس من القانون الأساسي العراقى .

(٤) راجع نص القانون فى الوقائع العراقية — العدد : ١٧٩٣ ، الصادر فى ٢٩ / ٤ / ١٩٤٠ ، أو فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ، ص: ١٨٢ — ١٩٨ .

٢ — خصائص الميزانية العراقية

لو درسنا ما جاء فى القانون الأساسى عن الميزانية من حيث تعريفها وتنظيمها وتحضيرها ، لرأيناها لاتختلف فى أسسها العامة عن الأسس والقواعد التى رأيناها فى الفصل السابق . فقد نص القانون المذكور على أنه « يجب أن تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوى يعرف بقانون الميزانية ، وهذا يجب أن يحتوى على تخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة[١] » . كما أنه ينص فى مادة أخرى على أنه « يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية فى اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التى يرجع إليها ذلك القانون[٢] » .

ومن تحليل هاتين المادتين يتضح لنا اشتمال الميزانية العراقية على الخصائص العامة التى ذكرناها للميزانية ، وهى تخمين الواردات وتقدير المصروفات لسنة مقبلة تدعى بالسنة المالية . ثم وجوب تصديق مجلس الأمة على ذلك قبل حلول موعد تنفيذه كى يصبح قانوناً . أما موعد ابتداء السنة المالية وأبواب الايرادات والمصروفات وكيفية تقديرها ، فقد تركها القانون الأساسى لقانون أصول المحاسبات العامة وقانون الميزانية العامة الذى يسن لكل سنة مالية بناء على نص القسم الأول من المادة الثامنة والتسعين الآنفة الذكر ، والذى يجب أن يصدقه مجلس الأمة فى اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التى يعود إليها هذا القانون ، كما تنص على ذلك المادة التاسعة والتسعون التى أشرنا إليها .

وقد عرّف قانون أصول المحاسبات العامة الميزانية بأنها «الجداول المتضمنة تخمين الإيرادات والمصروفات لسنة مالية تعين فى قانون الميزانية[٣] » . وهذا

---

(١) المادة (٩٨) من القانون الأساسى .

(٢) « (٩٩) « « «

(٣) القسم (١) من المادة الثانية من قانون أصول المحاسبات العامة المشار إليه آنفاً .

التعريف لا يخرج فى معناه عما جاء فى المادتين السابقتين من القانون الأساسى ، كما أنه عرَّف السنة المالية بأنها « المدة التى ينفذ خلالها قانون الميزانية ، وتبدأ عادة بـ (١) نيسان من كل سنة ، وتنتهى فى (٣١) آذار [١] » .

٣ — أسس تحضيرها

يتم وضع الميزانية العراقية على أساس قاعدة الشمول . إذ ينص قانون أصول المحاسبات العامة على أنه « يتحتم قيد جميع الواردات ، بما فيها التبرعات والهبات ، إيراداً فى الحسابات ، وكذلك تقيد مصاريف التحصيل والإدارة وجميع ما يتفرع من ذلك من النفقات مصرفاً فى الحسابات ، ولا يجوز فى حال من الأحوال تنزيل قسم من المصروفات أو كلها من أصل الواردات وقيد الصافى إيراداً [٢] » . كما أن قانون الميزانية لكل سنة ينص فى إحدى مواده على أنه « يتحتم درج جميع مدخولات الدولة ومصروفاتها فى الحسابات ، على أنه يجب أن لا تستخدم المدخولات لأجل تلافى المصروفات بدون درج المصروفات فى الحسابات [٣] » .

غير أننا نستطيع أن نعتبر الميزانيات الملحقة التى سنشير إليها بعد قليل ، استثناءً لهذه القاعدة . إذ أن مدخولاتها مخصصة لسد مصروفاتها فقط من غير أن تدخل فى حسابات الميزانية العامة . وكذلك الأمر فى المبالغ التى يتبرع بها أشخاص أو مؤسسات ، إذ أنها تصرف على العمل الذى خصصت لأجله فقط .

---

(١) القسم (٢) من المادة الثانية من قانون أصول المحاسبات العامة المشار إليه آنفاً .

. (٢) المادة الثانية والعشرون من المصدر السابق .

(٣) راجع مثلا : المادة (١١) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٢٨ ، والمادة (٩) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٢ ، والمادة (١٥) من قانونى الميزانية العامة لسنتى ١٩٣٥ و ١٩٣٨ .

وتتألف الميزانية العراقية العامة من ميزانية اعتيادية وميزانيات ملحقة بها ، وميزانية خاصة للأوقاف . فهى والحالة هذه تتبع مبدأ التعدد فى الميزانية . أما شكل الحساب النهائى للميزانية العراقية فان الطريقة المتبعة فى ذلك هى طريقة حساب الخزانة . إذ أن حكم الميزانية فى جباية المدخولات وإنفاق المصروفات ينتهى بانتهاء السنة المالية الموضوعة لها . فقد جاء فى قانون أصول المحاسبات العامة أن « المدة المعينة لتسوية جميع المعاملات الحسابية والنقدية الناشئة من تطبيق قانون الميزانية تبدأ من تاريخ تنفيذ قانون الميزانية وتنتهى معه[١] » . وهو يسمى هذه المدة بالدورة الحسابية . كما جاء فيه « أنه لا يجوز صرف الاعتمادات المخصصة فى الميزانية فى غير السنة المالية التى خصصت لها ، والاعتمادات المرصدة فى الميزانية والتى لا تصرف كلها أو قسم منها فى خلال السنة المالية المختصة بها تبطل بانتهاء تلك السنة[٢] » .

على أن القانون المذكور خصص فترة قدرها ستة أشهر ، تسمى فترة آذار النهائى ، تبدأ باليوم الأول من شهر نيسان من السنة التى تلى السنة المالية المختصة ، وتنتهى فى اليوم الثلاثين من شهر ايلول ، لتسوية المعاملات الحسابية الموقوفة التى تعذرت تسويتها خلال السنة المالية المنصرمة[٣] . ولكنه اشترط من الجهة الأخرى أن لا تحتوى هذه القضايا على معاملات قبض أو صرف فعلية[٤] . كما خول القانون المذكور وزير المالية صلاحية تعيين التاريخ لسد حساب آذار النهائى ، على أن لا يتأخر ذلك عن آخر يوم من ايلول[٥] .

---

(١) القسم الثالث من المادة الثانية من قانون أصول المحاسبات العامة .
(٢) المادة الثامنة من القانون المشار إليه .
(٣) المادة الحادية عشرة من المصدر السابق .
(٤) القسم الرابع من المادة الثانية من المصدر نفسه .
(٥) المادة الثالثة عشرة من المصدر نفسه .

ويتبع فى تخمين مدخولات الميزانية العراقية طريقة ممزوجة من طريقتى القياس والزيادة . إذ تنص إحدى مواد التعليمات التى تصدرها وزارة المالية فى كل سنة بشأن تحضير الميزانية على ما يلى : « . . . وتبنى التخمينات عادة على نسبة إيرادات السنة الماضية وما قبلها والزيادات التى تتوقع خلال السنة بنتيجة صدور قانون جديد[١] » . أما المصروفات فانها تقدر على أساس « ما تم صرفه فعلاً خلال السنة الماضية والثلاثة أشهر الأولى من السنة الحالية[٢] » .

٤ — شكلها الحالى

تتألف الميزانية العراقية فى الوقت الحاضر من مجلد يبلغ عدد صفحاته المائة والثلاثين صحيفة من القطع المتوسط . يحتوى فى أوله على قانون الميزانية العامة والجدولين (ا) و (ب) الخاصين بالميزانية العامة ، مع ذكر المبالغ المخمنة والمقدرة لكل فصل فى الأبواب المختلفة لكلا الجدولين . ويلى ذلك خلاصة للمصروفات والمدخولات بحسب أبوابهما مع ذكر اعتمادات وتخمينات السنة الحالية والمصروفات والتخمينات الحقيقية للسنتين السابقتين . ثم مفردات الجدول (ا) المتعلق بالمصروفات مبوبة بحسب الوزارات والدوائر الرئيسية والفرعية ، ومفردات الجدول (ب) الخاص بالمدخولات مبوبة بحسب مصادرها وأنواعها . ثم تأتى بعد ذلك الميزانيات الملحقة ، فيذكر أولاً خلاصة لمدخولات ومصروفات كل منها ، ثم يتبعها بجداول مفصلة لمفردات ذلك . وينتهى مجلد الميزانية عادة بالجدول (ن) الموحد لعدد الوظائف فى الدولة لتلك

---

(١) تعليمات بشأن إحضار تخمينات الميزانية لسنة ١٩٣٧ ، ص (٢) المادة (٤)
(٢) المصدر السابق ، ص(٢) المادة (١)

السنة التى يعود إليها مرتبة بحسب درجات قانون الخدمة المدنية [١] .

أما ميزانية الأوقاف فإنها تصدر بمجلد خاص بها بنفس ترتيب الميزانية العامة من حيث ابتداؤها بقانون الميزانية ، ثم ذكر الجداول الخاصة بالمصروفات والمدخولات وتفصيل مفردات كل منهما ، ثم الجدول الخاص بملاك مديرية الأوقاف .

---

(١) وقد جاء هذا الترتيب بنتيجة تأكيدات اللجنة المالية فى المجلس النيابى فى تقاريرها عن لوائح قوانين الميزانية . راجع : تقرير اللجنة المذكورة عن لائحة قانون الميزانية لسنة ١٩٣٨ ، ص : (١٥) .

الفصل الثالث

إحضار الميزانيـــة

١ – التعليمات السنوية

إن موعد المباشرة بإحضار الميزانية يجب أن يسبق وقت تقديمها إلى البرلمان لتشريعها ، بمدة تكفي الدوائر المختلفة لأن تنظم خلالها قوائم مدخولاتها ومصروفاتها . كما أنها يجب أن تقدم إلى البرلمان قبل حلول سنتها بمدة تكفيه لأن يدرسها ويناقشها ، لإقرارها قبل حلول موعد تنفيذها .

وفي تحضير الميزانية العراقية تراعى هذه الأمور . فقد أوجب قانون أصول المحاسبات العامة على الوزارات والدوائر كافة أن تحضر تخمينات المصروفات والمدخولات الخاصة بها للسنة القادمة وتودعها إلى وزارة المالية قبل نهاية تشرين الأول من كل سنة[١] . وقد اعتادت وزارة المالية أن تبعث في حزيران من كل سنة إلى مختلف الوزارات والدوائر التي لا ترتبط بوزارة معينة (تعليمات بشأن إحضار تخمينات ميزانية السنة المالية القادمة) مع استمارات خاصة لملئها وفق ما تتطلبه هذه التعليمات[٢] . وتتناول هذه التعليمات كل ما يتعلق بتحضير الميزانية من أمور المدخولات والمصروفات ، وأهم ما تنص عليه هو[٣] :

---

(١) المادة الثالثة من قانون أصول المحاسبات العامة .

(٢) ليس هذا التاريخ موعداً يجب البدء فيه ، فقد يصادف أن يتقدم أو يتأخر تبعاً للظروف المحيطة بالحكومة .

(٣) راجع تعليمات بشأن إحضار تخمينات الميزانية لسنتي ١٩٣٧ و ١٩٤٠ مثلا

١ — وجوب المباشرة بتهيئة تخمينات ميزانية السنة المالية القادمة وتقديمها إلى وزارة المالية قبل نهاية تشرين الأول ، لكى يتسنى لهذه الوزارة إنجاز التدقيقات والترتيبات التمهيدية ، وتحضير ميزانية الدولة العامة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لدرسها ، وتأمين عرض لائحتها على مجلس الأمة خلال اجتماعه السنوى[1] .

٢ — طلب الاقتصاد الكلى فى تخمينات النفقات ووضع أرقامها بالنسبة للاحتياجات الحقيقية ، وعلى أقل ما يمكن تقديره ، بعد أخذ ما تم صرفه فعلا فى السنة الماضية والثلاثة أشهر الأولى من السنة المالية الحالية ، بنظر الاعتبار .

٣ — وجوب الاهتمام بتوصيات لجنة الأمور المالية البرلمانية حول تخمينات ميزانية السنة المالية الحالية .

٤ — تبيين الأسباب الموجبة لأية زيادة أو نقصان فى التخمينات عن ميزانية السنة الحالية سواء كان ذلك فى المصروفات أو المدخولات .

٥ — درج المصروفات والمدخولات كلاً فى الاستمارة الخاصة به .

٦ — بعض التعليمات العامة فيما يتعلق بتنظيم أبواب المصروفات من ناحية التخفيضات والإضافة ومخصصات السفر والنقل والإيجارات أو شراء الأثاث والقرطاسية ، أو فيما يتعلق بالأعمال الإنشائية ، وغير ذلك من أبواب المصروفات .

٧ — تشديد الرقابة على مصروفات ميزانية السنة الحالية وعدم تجاوز الاعتمادات المصدقة لها .

٢ — المباشرة فى الإحضار

يطلب كل وزير بعد أن تصله تعليمات وزارة المالية حول إحضار الميزانية إلى رؤساء الدوائر التابعة لوزارته أن ينظموا ميزانياتهم للسنة المالية المقبلة ،

---

(١) المادة الثالثة من قانون أصول المحاسبات العامة .

ويبينوا ما يقترحونه من تشكيلات أو إلغاء بعض المؤسسات ، أو أى شىء آخر يتعلق بالميزانية فى دوائرهم ، مع ذكر الأسباب الموجبة لذلك . ويدعوهم إلى الاقتصاد فى تقدير المصروفات واجتناب كل ما هو غير ضرورى منها . ويعين التاريخ الذى يجب أن لا تتأخر عنه تقاريرهم وجداولهم ، ويكون هذا التاريخ سابقاً للتاريخ الذى عينته وزارة المالية فى تعليماتها . ويضع هؤلاء الرؤساء تقديرات مصروفاتهم وتخمينات مدخولاتهم بمعونة الموظفين التابعين لهم ، على ضوء تعليمات الوزير المستمدة من تعليمات وزارة المالية .

وبعد أن تجمع أمام كل وزير ميزانيات الدوائر التابعة له مع الإيضاحات الكافية حولها ، يأخذ بدراستها ، فيوافق على ما هو جدير بالقبول من الاقتراحات الواردة فيها ويهمل غيرها ، بعد الاتصال والمخابرة حول ذلك مع الدوائر ذات العلاقة . وهكذا يجمع من هذه الميزانيات المتعددة ميزانية وزارته فيملأ الاستمارات الخاصة ويرسلها إلى وزارة المالية مصحوبة ببيان مفصل عن الأسباب التى دعته إلى وضع ميزانيته بهذا الشكل النهائى ، بعد الدراسة العميقة والاهتمام بتعليمات وزارة المالية بهذا الشأن ، وأنه قد أخذ بنظر الاعتبار الاقتصاد الكلى فى تقدير النفقات .

وهناك بعض الدوائر التى تضع ميزانياتها بنفسها وتقدمها إلى وزارة المالية مباشرة من دون إشراف أية وزارة ، وهذه الدوائر هى :

١ — البلاط الملكى .

٢ — مجلس الوزراء .

٣ — مجلس الأمة .

٤ — ديوان مراقب الحسابات العام .

كما أن الميزانيات الملحقة تحضرها الدوائر المختصة ذات العلاقة بها ، وتقدمها إلى وزارة المالية لعرضها على البرلمان .

٣ — إعداد الميزانية فى وزارة المالية

بعد أن تجتمع ميزانيات الوزارات المختلفة والدوائر الآنفة الذكر عند وزير المالية ، يبدأ فى دراستها مستعيناً بموظفيه فى « قسم الميزانية والأمور المالية [١] » فيتصل بالوزارات المختلفة مستوضحاً عما يريد الاستفسار عنه . وبعد أن يضمن المبالغ التى يرجح أنها ستكوِّن مدخولات السنة القادمة ، يبدأ على ضوء ذلك فى دراسة المصروفات للوزارات والدوائر المختلفة . أى أنه لايقرر المصروفات إلا بعد أن يتثبت من إيراداته ، فيجرى بعض التعديلات التى يراها ضرورية بالنظر إلى الوضع المالى للخزينة العامة [٢] . وإذا بدا لوزير المالية حذف أو تنقيص بعض المواد ولم يوافق الوزير الذى تخصه تلك المادة ، فان القضية تعرض على مجلس الوزراء لحلها [٣] .

وقد جرت العادة فى أن تعرض قضية الوزارة التى تتأخر فى إرسال ميزانيتها إلى وزارة المالية ، على مجلس الوزراء ، فيحدد هذا موعداً نهائياً لتقديمها ، وإذا ما تأخرت فى هذه الحالة أيضاً عن الموعد المضروب ، فإن وزارة المالية هى التى تضع ميزانيتها مستعينة بميزانيتها للسنة الحالية [٤] .

وبعد أن ينجز وزير المالية دراسة ميزانيات الوزارات والدوائر كلاً على حدة ، ويتوصل إلى وضعها بصورتها النهائية ، يضمها إلى بعضها فيؤلف بذلك ميزانية الدولة الاعتيادية ، ثم يضم إليها الميزانيات الملحقة . وحينذاك يقدمها إلى مجلس الوزراء الذى بعد أن يوافق عليها يضع لائحة قانونها ويطلب إلى

---

(١) المادة التاسعة من نظام وزارة المالية رقم (٣٦) لسنة ١٩٣٣ ، مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ، ص : (١٦٢ — ١٦٩) .

(٢) المادة الثالثة من قانون أصول المحاسبات العامة .

(٣) و (٤) يظهر أن أساس هذا التقليد هو ماورد فى المادتين الثانية والرابعة من نظام السلطة فى الأمور المالية .

وزير المالية أن يضع مذكرة إيضاحية حولها، لتقديمها إلى مجلس الأمة لتشريعها[1]. وينص القانون الأساسي على وجوب عرض لائحة قانون الميزانية على مجلس النواب أولاً[2]. وبعد أن ينجزها مجلس النواب أولاً يحيلها إلى مجلس الأعيان الذي يرسلها بعد أن يقرها إلى جلالة الملك لتقترن بالإرادة الملكية. وبذلك تكتسب الصفة القانونية التي تسوغ للحكومة جباية الأموال وإنفاقها.

(١) كانت هذه المذكرة تقدم إلى مجلس الوزراء قبل قيام مجلس الأمة في العراق. راجع المذكرة الإيضاحية لميزانية سنة ١٩٢٢ في: تقويم العراق لسنة ١٩٢٣، ص: (٩٠ — ٩٧).

(٢) المادة (١٠٠) من القانون الأساسي العراقي.

الفصل الرابع

تشريع الميزانيـــة

---

١ – المذكرة الإيضاحية

ترفق لائحة الميزانية عند تقديمها إلى مجلس النواب ببيان مسهب عنها، يكون كمقدمة لها. يضع وزير المالية هذا البيان بعنوان «مذكرة إيضاحية عن لائحة الميزانية» وإذا تصفحنا هذه المذكرات للسنوات المختلفة نجدأنها تتناول الأمور التالية:

١ – وضع اللائحة من حيث الشكل والتبويب: تتناول هذه المادة التعديلات التى أدخلت على الميزانية من حيث شكلها وتنسيق أبوابها والتسلسل فى فصولها وموادها. كما تشير إلى الدوائر والمؤسسات التى ألغيت أو أدمجت بغيرها أو التى أسست حديثاً أو أعيد تشكيلها أو التى انتقلت من وزارة إلى أخرى، مع بيان الأسباب الموجبة لذلك. ثم تذكر المواد والأبواب المستحدثة فى الميزانية أو التى حذفت منها تبعاً لهذا التغيير، سواء كان ذلك فى المصروفات أو المدخولات.

٢ – وضعية الميزانية: تتناول المذكرة تحت هذا العنوان مجموع المدخولات المخمنة والمصروفات المقدرة، وتبين الفضلة أو العجز ومصدر ذلك، كما تبين الأحوال المالية لثلاث سنوات خلت، وذلك بذكر المصروفات والمدخولات التى حصلت فعلا خلال تلك السنوات، على سبيل المقارنة، لإعطاء صورة عن تطور مالية الدولة.

٣ – المصروفات: وهنا تتناول المذكرة كلا من الزيادة والنقصان اللذين

حصلا فى المصروفات المقدرة لكل باب من أبوابها فى الميزانية ، وتبين الأسباب التى دعت إلى زيادتها عن السنة الماضية أو نقصانها عنها . مع الاهتمام بذكر الأسباب التى أوجبت إنشاء بعض المؤسسات التى استلزمت الزيادة فى المصروفات أو فتح أبواب جديدة لها فى الميزانية .

٤ — المدخولات : تحتوى هذه المادة على تخمين المدخولات لكل باب من أبواب الميزانية ، ثم النسب المئوية لأهم مصادر هذه المدخولات ، مع مقارنتها بنفس النسب لثلاث سنوات خلت ، مع ذكر الأسباب التى دعت إلى الزيادة أو النقصان فى هذه النسب . كما تتناول هذه المادة ذكر الأبواب المستحدثة ومصادر مدخولاتها مع تخمين هذه المدخولات .

٥ — الوضعية المالية للسنتين السابقتين : تبحث هذه المادة فى مقدار الفضلة أو العجز الذى ظهر نتيجة لتطبيق الميزانية السابقة للسنة الحالية والأسباب التى أدت إلى ذلك ، كما تذكر الوضعية المالية التقريبية للسنة الحالية واحتمال ما سيكون من العجز أو الفضلة فى نهايتها .

كما يلقى وزير المالية عند مناقشة الميزانية فى مجلس النواب خطاباً مفصلا يشرح فيه الأسس التى وضعت بموجبها الميزانية ، وخاصة ما يتعلق بتوزيع الاعتمادات الجديدة على الدوائر المختلفة وأسبابها الموجبة .

٢ — مناقشة الميزانية فى مجلس النواب

بعد أن يستلم رئيس مجلس النواب لائحة الميزانية يوزعها على أعضاء المجلس ويعيين يوما لقراءتها قراءة أولى [١] ثم يحيلها إلى « لجنة الشؤون المالية » [٢] وهى إحدى لجان المجلس النيابى الدائمة ، وتتكون من اثنى عشر

---

(١) وينص النظام الداخلى لمجلس النواب على أن المذكرات فى قانون الميزانية . يجب أن تجرى بصورة مستعجلة . راجع المادة (٩٣) من النظام المشار إليه .

(٢) المادة (٤٠) المعدلة من المصدر السابق .

عضواً ينتخبون من بين شعب المجلس الأربعة بحيث يكون ثلاثة من كل شعبة [١] . ومن أهم واجبات هذه اللجنة « . . . . وتدقيق ميزانية الحكومة وإبداء الرأى فيما تحتويه من النفقات والواردات ، وتقديم تقرير مسهب تضمنه كل ما ترتئيه من الإصلاحات » [٢] .

تباشر هذه اللجنة بدراسة اللائحة ، وقد يحضر جلساتها وزير المالية بناء على طلب منها . كما أنها تستدعى بعض الوزراء والموظفين الذين ترى حاجة فى حضورهم للاستفسار عن بعض الأمور التى لها علاقة بالميزانية . وقد لا تكون هذه العلاقة ذات مساس مباشر بالميزانية وإنما يظهر لهذه اللجنة فى خلال مناقشاتها ، بعض الأمور فى شتى شؤون الدولة كالتعليم والرى والزراعة والتجارة وغيرها ، مما يحتاج إلى المعالجة والتوجيه . وبنتيجة هذه الدراسة والاتصال بالوزراء المختلفين وبوزير المالية بصفة خاصة ، وبعد الاطلاع على مقترحات النواب التى يحيلها إليها الرئيس حول تعديل بعض المواد [٣] ، لتضع تقريراً مفصلا عن اللائحة .

تبدأ اللجنة تقريرها بعرض موجز لميزانية السنة الحالية كما أقرها مجلس الأمة فى السنة الماضية وما ينتظر أن يكون آخر السنة من عجز أو فضلة بنتيجة تطبيقها ، مستندة فى ذلك إلى المذكرة الإيضاحية المرفقة بلائحة قانون ميزانية السنة القادمة . ثم تبدى ملاحظاتها على أسباب حصول الفضلة أو العجز ، وتلفت نظر الحكومة إلى ضرورة الاهتمام فى تحضير أرقام الميزانية وتخمينها . وهذه الملاحظات يختلف نوعها بين سنة وأخرى . وقد تتطرق اللجنة إلى سياسة الحكومة المالية من حيث الاسراف والتبذير ، والقيام بالمشاريع الكبرى أو تأجيلها .

---

(١) المادة (١٦) المعدلة من المصدر السابق .
(٢) المادة (٣٨) المعدلة من المصدر السابق .
(٣) المادة (٤١) من المصدر نفسه .

ثم تنتقل اللجنة إلى البحث فى الميزانية المحالة إليها بحسب أبوابها وفصولها وتبين التغييرات التى أدخلتها على بعض التخمينات التى جاءت فى اللائحة ، سواء كان ذلك فى المصروفات أو المدخولات . وتقارن بنفس الوقت بين تخمينات هذه الميزانية وتخمينات الميزانية السابقة ، وتبين أسباب الاختلاف بينهما وتبدى ملاحظاتها على الفصول والمواد المستحدثة فى الميزانية ، وتختم ذلك بتوصيات عامة لمختلف الوزارات ، ترى ضرورة تنبيه الحكومة إليها ، وإلى تلافى ما يترتب على ذلك من نتائج ليست من مصلحة البلاد ، بالإضافة إلى التوصيات حول تحضير الميزانية ووجوب أخذها بنظر الاعتبار فى إعداد ميزانية السنة القادمة .

أما ما يخص الميزانيات الملحقة فقد جرت العادة أن تقر اللجنة ما يتعلق بها من مواد قانون الميزانية العامة كما جاء فى اللائحة ، وذلك لعدم تيسر المعلومات الكافية لديها عن المؤسسات الموضوعة لها [١] . على أنها بالرغم من ذلك لا تغفل أن تشير إلى تأثير هذه الميزانيات فى الميزانية العامة ، وأن تبدى بعض الملاحظات عن هذه المؤسسات [٢] .

وتختم اللجنة تقريرها ببيان التعديلات التى أدخلتها على لائحة قانون الميزانية ، فتذكر كل مادة من مواد اللائحة كما جاءت بها الحكومة وتضع إلى جانبها الشكل الذى تقترحه لها ، مع بيان الأسباب الموجبة لذلك [٣] ، وبعد أن تنجز اللجنة هذا التقرير تختمه بأن توصى المجلس بتصديق اللائحة كما عدلتها ثم ترسله إلى رئيس المجلس النيابى ، فيبادر هذا إلى طبعه وتوزيعه على جميع

---

(١) راجع تقريرى اللجنة المالية عن لائحتى قانونى الميزانية العامة لسنتى ١٩٣٦ و١٩٣٩ ، ص : (٧٦ و ١١٧) على التوالى .

(٢) راجع مثلا : تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٧٠ — ٧٣) .

(٣) راجع المادة (٤٣) من النظام الداخلى لمجلس النواب

النواب ، ويعين موعداً للمذاكرة فيه ، على أن هذا الموعد يجب أن يكون بعد مدة لا تقل عن ثمانية أيام من توزيعه [١] .

وكانت العادة المتبعة فى اللجان المالية حتى سنة ١٩٣٥ تقديم أبواب الميزانية إلى المجلس تباعا كلما تم تدقيق قسم منها مصحوباً بتقرير اللجنة ، إلا أنه منذ هذه السنة أخذت اللجان المذكورة تقدم الميزانية الاعتيادية مع الميزانيات الملحقة دفعة واحدة وبتقرير واحد [٢] . وقد أثبتت التجارب أن هذه الطريقة ترجح على سابقتها ، لأنها تسهل على المجلس النظر فى مجموع الميزانية والتقرير حولها عند مناقشتها ، إلا أن اللجنة المالية قد تضطر إلى اتباع الطريقة السابقة عندما تجد الوقت ضيقاً لتأخر الحكومة فى تقديم لائحة الميزانية إلى مجلس الأمة ، كما حدث فى سنتى ١٩٣٩ و ١٩٤٠ الماليتين .

وتبدأ المذاكرة فى اليوم المعين ، وتنحصر فى مناقشة تقرير اللجنة عن أسس اللائحة ومبادئها بصورة عامة . وعند الاكتفاء بالمذاكرة يستفسر الرئيس من المجلس فيما إذا كان يرغب فى المباشرة بمذاكرة المواد أو أنه لا يرغب بذلك ، فإذا رفض المجلس المذاكرة تعتبر اللائحة مرفوضة . أما إذا أبدى الموافقة فتبدأ المناقشة مادة فمادة ويصوّت عليها . ولكل نائب أن يقترح فى أثناء مذاكرة المواد تعديلات جديدة لم يسبق عرضها على اللجنة المالية خلال اجتماعاتها لوضع تقريرها [٣] . وإذا ماطلب أحد أعضاء اللجنة المذكورة أو أحد الوزراء إحالة ذلك الاقتراح إلى اللجنة ، يحال إليها ويؤجل حينئذ النظر فى تلك المادة المقترح تعديلها ، ويستمر بالمذاكرة فى المواد المتعاقبة التى لامساس لها بتلك المادة . على أنه لا يوضع فى التصويت أى اقتراح يؤدى إلى تزييد فى المصروفات أو تنقيص فى الإيرادات قبل إحالته إلى اللجنة المالية

---

(١) راجع المادة (٢٨) المعدلة من النظام المذكور .
(٢) تقرير لجنة الشؤون المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٩ .
(٣) المادة (٤٨) المعدلة من النظام المذكور .

لمعرفة رأيها فى ذلك [١] . كما لا يجوز إبداء اقتراح بوجوب صرف شيء من المدخولات إلا من قبل أحد الوزراء [٢] .

أما إذا كان الاقتراح الذى يتقدم به أحد النواب لا يحتاج إلى إحالته إلى اللجنة المالية فإن المجلس يتناقش فيه فوراً [٣] ، وتعاد اللائحة أو بعض موادها إلى اللجنة بطلب من مقررها أو رئيسها مع بيان الأسباب ، بدون تصويت على ذلك ، ولكن إذا عارض أحد الوزراء فى ذلك يصوت على هذا الطلب [٤] . وتنحصر مناقشة اللجنة المالية فى الاقتراحات الجديدة المحالة إليها من المجلس ضمن نطاق المادة المقترح تعديلها فقط [٥] .

وبعد أن تجرى المناقشة فى الجلسات التالية فى تلك المواد المؤجلة تنتهى القراءة الثانية . فتوضع اللائحة حينئذ بمنهج إحدى الجلسات القادمة لقراءتها للمرة الثالثة ، ويشترط ألا تقل المدة بين انتهاء القراءة الثانية والمباشرة بالقراءة الثالثة عن ثلاثة أيام [٦] . وحينئذ يجرى التصويت على مجموع اللائحة بعد أن قبلت كل مادة منها على حدة فى أثناء القراءة الثانية . فإذا كانت نتيجة التصويت سلبية فإن اللائحة تعتبر مرفوضة ولا يجوز تقديمها ثانية فى نفس الاجتماع [٧] . وينص القانون الأساسى على وجوب إجراء المناقشة فى قانون الميزانية والتصويت عليه مادة فمادة على حدة ، ثم يصوت عليه بصورة إجمالية . أما الميزانية ذاتها فيجرى التصويت عليها فصلا فصلا [٨] . ويجرى التصويت فيما يتعلق بالميزانية بطريقة تعيين الأسماء [٩] .

---

(١) المادة (٩٥) المعدلة من النظام المذكور .
(٢) المادة (١٠٥) من القانون الأساسى العراقى .
(٣) ، (٤) المادة (٤٨) المشار إليها آنفاً من النظام الداخلى لمجلس النواب .
(٥) المادة (٥٠) من النظام المذكور .
(٦) ، (٧) المادة (٥٢) المعدلة من نفس النظام .
(٨) المادتان (٥٥) و (١٠١) من القانون الأساسى العراقى .
(٩) المادة (٨٤) المعدلة من النظام الداخلى لمجلس النواب المشار إليه .

وقد يحضر ملاحظ الميزانية فى وزارة المالية جلسات المجلس النيابى عند القراءة الثانيـة للإجابة على بعض الأسئلة والاستيضاحات التى يوجهها بعض النواب ، والتى لا يتسنى لوزير المالية الإجابة عنها . كما أنه يجب حضور أعضاء الوزارة فى جلسات المذاكرة فى الجداول الملحقة بقانون الميزانية [١] . وبعد أن تتم الموافقة على اللائحة فى المجلس النيابى ترسل صورتان منها موقع عليهما بختم المجلس وإمضاء الرئيس ، الواحدة إلى مجلس الأعيان والأخرى إلى مجلس الوزراء [٢] .

٣ ـ الميزانية فى مجلس الأعيـان

تمر اللائحة فى مجلس الأعيان بنفس الأدوار التى مرت بها فى مجلس النواب ، إذ يحيلها الرئيس إلى لجنة الشؤون المالية بعد قراءتهـا المرة الأولى . وتتصل هذه اللجنة بمثيلتهـا فى مجلس النواب بواسطة رئاسة المجلس النيابى ، لحل بعض الأمور التى تراها مبهمة أو لإبداء بعض الملاحظات . إلا أنه يندر أن تقترح هذه اللجنة شيئاً أو تطلب تعديلا فى اللائحة ، إذ أنها تضع تقريرها بشكل إيجابى وتوصى المجلس بقبولهـا . وترفع هذا التقرير إلى الرئيس الذى يوزعه على الأعضاء ويعين يوماً للمذاكرة فيه . وبعـد أن يوافق المجلس على اللائحة يرفعها الرئيس إلى جلالة الملك لاقترانها بالإرادة الملكية .

أما فى حالة تعديلها ، أو عدم إقرارها من قبل مجلس الأعيان ، فإن الرئيس يعيدها إلى مجلس النواب مع التعديل المقترح . فيحيلها رئيس المجلس النيابى إلى اللجنة المـالية التى تضع تقريراً حول ملاحظات مجلس الأعيان ومقترحاته . وعند إنجاز هـذا التقرير يعين رئيس المجلس يوماً للمذاكرة

---

(١) المادة (٩٤) من النظام المذكور .
(٢) المادة (٥٢) المعدلة من النظام المذكور

فى ذلك . وتنحصر مناقشة المجلس فى قرار مجلس الأعيان فقط ، ويجرى التصويت على المواد المعدلة من اللائحة مادة فمادة سلباً أو إيجاباً . وبعد الانتهاء من ذلك يعيدها رئيس مجلس النواب إلى مجلس الأعيان ثانية .

وفى حالة عدم اتفاق المجلسين على التعديل المقترح ، يعين رئيس مجلس النواب يوماً لجلسة مشتركة من أعضاء المجلسين ، ويكون الاجتماع فى مجلس النواب ، ويخبر رئيس مجلس الأعيان بذلك [1] . وتتألف هذه الجلسة برئاسة رئيس مجلس الأعيان . وتجرى المفاوضة فى المواد المختلف فيها فقط ، فإذا قبلت اللائحة أكثرية مؤلفة من ثلثى أعضاء المجلس المشترك ، سواء أكانت معدلة أو غير معدلة ، فإنها تعتبر مصدقة من كلا المجلسين ، على أنها لا تكتسب الصفة الشرعية إلا بعد تصديق صاحب الجلالة عليها [2] .

وهكذا تصبح اللائحة التى حضرتها الحكومة قانونا يبيح لها جباية المدخولات التي ضمنتها وصرف النفقات التى أرصدتها .

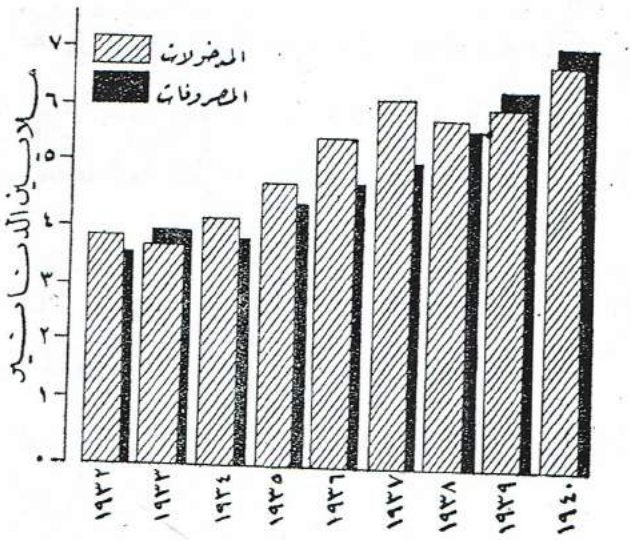
---

(١) المادة (٥٤) المعدلة من النظام المشار إليه .

(٢) المادة (٦٣) من القانون الأساسى العراقى .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٢	٣ر٦٩١ر٠٥٣	٣ر٥٨٦ر١٦٠
١٩٣٣	٣ر٦٠٨ر١٨٩	٣ر٧٣٦ر٤٤٣
١٩٣٤	٤ر٠١٢ر٧٧٧	٣ر٧٩٤ر٢٨٠
١٩٣٥	٤ر٧٥٩ر٣٠٠	٤ر٤١٣ر٠١٦
١٩٣٦	٥ر٤٢٦ر٨٠٨	٤ر٧٥٦ر١٦٧
١٩٣٧	٦ر١٨٥ر٩٦٦	٥ر١٧٤ر٣٠٢
١٩٣٨	٥ر٨٠١ر٠٣٩	٥ر٦٧٠ر٧٣٨
١٩٣٩	٦ر٠٩٣ر٠٥٣	٦ر٣٦٩ر١٤٨
١٩٤٠	٦ر٨٠٠ر١١٤	٧ر١٤٤ر٩١١

مدخولات ومصروفات الميزانية الاعتيادية « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم : (٢)



مدخولات ومصروفات الميزانية الاعتيادية «١٩٣٢-١٩٤٠»

الفصل الخامس

قانون الميزانية العامة

تفتتح ميزانية كل سنة بمتن قانون الميزانية العامة لتلك السنة ، ويختلف هذا القانون عن غيره من القوانين ، إذ أنه موقت ينتهي حكمه بانتهاء السنة المالية ، وهو يتألف من مواد يختلف عددها من سنة إلى أخرى بحسب الظروف ، إلا أنها بصورة عامة تميل نحو الزيادة ، فقد كان عددها في أول ميزانية الدولة العراقية سبعاً فقط ، بينما بلغ في ميزانية سنة ١٩٤٥ خمساً وعشرين مادة [1] .

ولو تصفحنا قوانين الميزانيات العامة للسنوات المختلفة لرأينا أننا نستطيع أن نقسم موادها إلى نوعين : (النوع الأول) مواد عامة وتتكرر في قانون كل سنة و (النوع الثاني) مواد خاصة وتنحصر في قانون سنة ما أو تتكرر لعدة سنوات بعدها تبعاً للظروف المحيطة بإعداد الميزانية ، وتتناول المواد العامة ما يلي :

١ — مقدار المبالغ المرصدة لسد نفقات الدولة خلال تلك السنة المالية ، كما يشرحها الجدول (أ) الملحق بقانون الميزانية .

٢ — مقدار المدخولات المخمنة خلال السنة نفسها كما يشرحها الجدول (ب) الملحق بقانون الميزانية أيضاً .

---

(١) راجع قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٢١ — ١٩٢٢ في تقويم العراق ، ص : (٨٩ — ٩٠) . وقانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٠ المالية في ميزانية السنة نفسها ، ص : (أ) .

٣ — إن المصروفات المرصدة ، والمدخولات المخمنة ، المذكورة فى ميزانية سنة ما ، هى لتلك السنة فقط .

٤ — عدم جواز نقل المبالغ من فصل إلى آخر إلا بقانون خاص ، وجواز النقل من مادة إلى أخرى داخل الفصل الواحد ، بعد موافقة وزير المالية .

٥ — الاستمرار على جباية الضرائب والرسوم وفقاً للقوانين والأصول المرعية ، وعدم جواز جباية ضرائب ورسوم جديدة أو تزييد نسبة الضرائب الموجودة إلا بقانون خاص .

٦ — ان المبالغ التى يتبرع بها أشخاص أو مؤسسات ولا يوجد محذور فى قبولها ، تصرف على العمل الذى خصصت لأجله فقط .

٧ — يجب درج جميع المدخولات والمصروفات فى الحسابات ، ولا يجوز تنزيل المصروفات من المدخولات

٨ — لوزير المالية أن يخول الوزارات المختلفة صلاحية بصرف مبالغ معينة لشراء بعض اللوازم التى تحتاجها [١] .

٩ — لوزير المالية أن يستلف بعض المبالغ بإصدار حوالات خزينة أو بوسائط أخرى [٢] .

١٠ — تخفيض الرواتب والمخصصات التى يتقاضاها موظفو الدولة ومستخدموها ، عدا من كان مرتبطاً بعقد خاص ، بنسبة ٥ ٪ منها [٣] .

---

(١) و (٢) ومن المعتاد أن تحدد هذه المبالغ فى كل سنة .

(٣) اعتباراً من أول تشرين الأول سنة ١٩٣٩ أعفيت الرواتب والمخصصات التى لا تزيد على ١٥ ديناراً من التخفيض المذكور . وإذا نقص الراتب والمخصصات بنتيجة التخفيض عن ١٥ ديناراً فيجب إبلاغه إلى هذا الحد (راجع : قانون تعديل تخفيض الرواتب ، رقم (٤٦) لسنة ١٩٣٩). مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٢٤٠ — ٢٤١) . وألغيت هذه التخفيضات منذ سنة ١٩٤٠ نظراً لظروف الحرب .

١١ — تقدير مصروفات الميزانيات الملحقة وتخمين مدخولاتها .

١٢ — تخويل وزير المالية دفع رواتب التقاعد المحدودة بمبلغ معين [١] لمدة ثلاثة أشهر مرة واحدة .

أما المواد الخاصة فإنها تختلف من ميزانية إلى أخرى ، إذ أن ظروف وضع الميزانية تختلف من سنة إلى أخرى ، ففى السنوات التى ترتفع فيها قيمة العملات الأجنبية يمنح وزير المالية صلاحية فى دفع رواتب ومخصصات موظفى السلك الخارجى بعملة البلاد التى يشتغلون فيها ، كما فى ميزانية سنة ١٩٣٣ [٢] والسنوات التى تلتها . ونصت إحدى مواد قانون الميزانية لسنة ١٩٣٤ على وجوب تنظيم ملاك ثابت لموظفى الدولة خلال السنة المالية المذكورة [٣] وفى بعض السنوات يمنح وزير المالية بعض الصلاحيات فى صرف مبالغ معينة كمكافآت أو أجور محاضرات كما فى ميزانية سنتى ١٩٣٥ و١٩٣٨ [٤] والسنوات التى تلتها ، وفى حالة صدور بعض المراسيم المالية فى إحدى السنوات المالية تنص إحدى مواد قانون ميزانية السنة التالية على إلغاء تلك المراسيم ، كما فى ميزانيتى سنة ١٩٣٥ وسنة ١٩٣٧ مثلا [٥] .

---

(١) ويتراوح هذا المبلغ عادة بين النصف دينار والدينار الواحد

(٢) المادة (٢٣) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٣ .

(٣) راجع المادة (٢٣) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٤ . ومنذ سنة ١٩٣٥ أخذت الميزانية تلحق بالجدول (ق) الموحد لملاكات وزارات ودوائر الدولة المختلفة . وصدر فى سنة ١٩٤٠ « قانون الملاك » فتعينت بموجبه الرواتب المخصصة لوظائف الدولة المختلفة بموجب الجداول الملحقة بالقانون المذكور . (راجع : قانون الملاك رقم (٣٠) لسنة ١٩٤٠) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ، ص : (٢٠٠ — ٢١٦) .

(٤) راجع المادة (٢٤) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٥ ، والمادة (٢٢) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ .

(٥) راجع المادة (٢٦) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٥ ، والمادة (٢٦) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٧

وعندما تقرر الحكومة القيام ببعض المشاريع تنص إحدى مواد قانون الميزانية للسنة المزمع القيام بالمشروع خلالها، على تخويل الحكومة حق التعاقد مع الشركات للقيام بتلك الأعمال لحد الكافة المقدرة فى الميزانية، كما فى ميزانية سنة ١٩٣٧ [١] . وقد يوضع فى بعض السنوات مشروع خاص فتنص حينذاك إحدى مواد قانون الميزانية على المبلغ المقرر له وعلى مصدر هذا المبلغ، كما فى ميزانية سنة ١٩٣٧ أيضاً [٢] .

بوسعنا أن نقول استناداً على ما تقدم إن قانون الميزانية العامة، هو قانون صرف أكثر منه قانون مدخولات . لأنه يقيد الحكومة بعدم تجاوز ما يقرره من المصروفات ويمنعها من نقل المبالغ من فصل إلى آخر أو تزييد اعتمادات أى فصل، دون إصدار قانون خاص يخولها ذلك . كما أنه يضع حداً للمقاولات التى تعقدها الحكومة لشراء اللوازم أو للقيام بالمشاريع لا يمكنها أن تتجاوزه . أما المدخولات فإنه يكتفى بتخمينها وحسب، إذ ليس له السيطرة على قلتها أو زيادتها، لأن ذلك خاضع لظروف خاصة كما قلنا . على أنه فى الوقت نفسه يمنع فرض الضرائب والرسوم الجديدة أو تزييد النسب المرعية منها إلا بقانون خاص . كما أنه يمنع استخدام المدخولات لتلافى المصروفات قبل درج المصروفات فى الحسابات .

وإذا أمعنا النظر فى تحليلنا السابق لقانون الميزانية لرأينا أن المواد العامة يتكرر قسم منها فى كل سنة من دون تغيير، وهذه المواد هى التى تتعلق بالأمور التالية :

١ — فرض الضرائب وجبايتها وزيادة نسبتها .

٢ — عدم جواز تنزيل المصروفات من المدخولات قبل تسجيلها فى الحسابات .

---

(١) و (٢) راجع المادة (١٣) من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٧ .

٣ — النقل من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى .

٤ — قبول التبرعات وكيفية التصرف بها .

ولما كانت هذه الأمور منصوصاً عليها فى القانون الأساسى أو فى قوانين أخرى ، فلا نرى حاجة إلى إيرادها فى قانون الميزانية ، فضلاً عن تكرارها فى كل سنة مالية . إذ أن ما يتعلق بفرض الضرائب وجبايتها وزيادة نسبتها منصوص عليه فى القانون الأساسى ومؤكد عليه فى قانون أصول المحاسبات العامة [١] . وكذلك الأمر فيما يتعلق بعدم جواز تنزيل المصروفات من المدخولات قبل تسجيلها فى الحسابات [٢] . أما ما يتعلق بالنقل من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى داخل الفصل الواحد ، وصلاحية وزير المالية فى ذلك، ثم قبول التبرعات وكيفية التصرف بها ، فمنصوص عليهما فى قانون أصول المحاسبات العامة أيضاً [٣] .

فمن الممكن إذن الاستغناء عن ذكر هذه المواد فى قانون الميزانية العامة والاكتفاء بما جاء عنها فى القانون الأساسى وقانون أصول المحاسبات العامة . وحينئذ يقتصر قانون الميزانية العامة على تخمين المدخولات والمصروفات وعلى المواد الخاصة بالسنة التى يعود اليها .

---

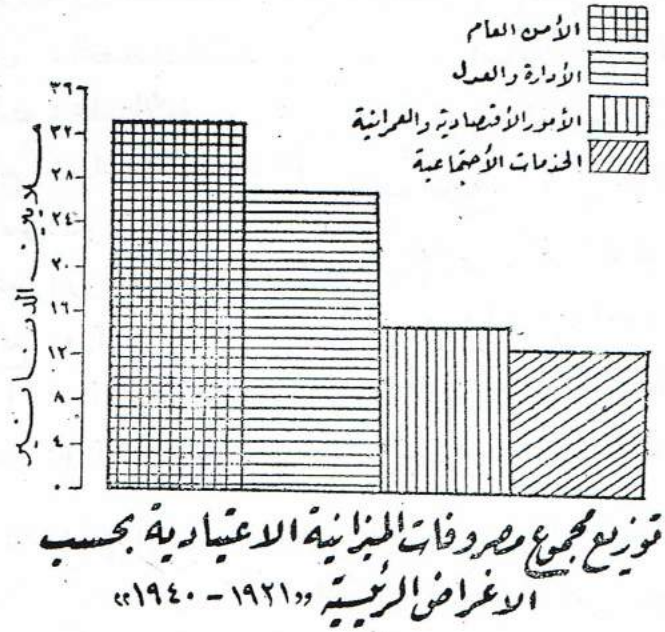
(١) المادة (٩١) من القانون الأساسى العراقى ، والمادة (١٩) من قانون أصول المحاسبات العامة .

(٢) المادة (٩٦) من القانون الأساسى العراقى ، والمادة (١٢) من قانون أصول المحاسبات العامة .

(٣) راجع المادتين السادسة والسابعة من قانون أصول المحاسبات العامة .

أنواع النفقات	المصروفات بالدنانير
الأمن العام	٣٢,٩٦٨,٥٤٢
الادارة والعدل.	٢٦,٨٤١,٨٨٠
الخدمات الاجتماعية	١٢,٦٢١,٠٧٢
الأمور الاقتصادية والعمرانية	١٤,٣٢١,٩٤٧

توزيع مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية بحسب الأغراض الرئيسية «١٩٢١ — ١٩٤٠»
جدول رقم (٣)



توزيع مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية بحسب
الاغراض الرئيسية «١٩٢١ - ١٩٤٠»

الفصل السادس
المصروفات

١ – تصنيف المصروفات

إن الطريقة المتبعة فى تصنيف مصروفات الميزانية العراقية تنطبق على الترتيب الشائع عند أكثر الدول[١] فهى تفرد لكل وزارة باباً خاصاً بمصروفاتها وكذلك تفعل فى مصروفات الدوائر والمؤسسات التى لا تكون جزءاً من إحدى الوزارات ، فنرى جدول المصروفات كما جاء فى ميزانية سنة ١٩٤٠ المالية ينقسم على هذا الأساس إلى ثلاثة عشر باباً هى[٢] :

الباب الأول: رواتب التقاعد والمنح الباب الثامن (ا) :دائرة الشرطة .

« الثانى : المخصصات الملكية . « « (ب):وزارة الشئون الاجتماعية .

« الثالث : مجلس الأمة . « « (ح):مصلحة الصحة .

« الرابع : ديوان مراقب الحسابات العام الباب التاسع : وزارة الدفاع .

« الخامس: ديوان مجلس الوزراء . « العاشر : وزارة العدلية .

« السادس : وزارة الخارجية . « « (ا) : دائرة الطابو وتسوية الاراضى

« السابع : وزارة المالية . « الحادى عشر : وزارة المعارف .

« « (ا) : دائرة الكمارك والمكوس . « الثانى عشر : وزارة الاقتصاد .

« الثامن : وزارة الداخلية .

---

(١) للاطلاع على أنواع تصنيف المصروفات راجع :
(ا) الباب الثانى من كتاب الدكتور محمد عبد الله العربى ، ج ، (١) .
(ب) كتاب الدكتور زكى عبد المتعال ، ص ، (١٨ — ١٩) .
(ح) كتاب فارس الخورى — ص (٧٠ — ٧١) .

(٢) راجع ميزانية الدولة العراقية لسنة ١٩٤٠ ، ص : (١٣) .

الباب الثانى عشر (ا): الزراعة والبيطرة. الباب الثالث عشر (ب): دائرة الرى.

« الثالث عشر: وزارة المواصلات والأشغال . « « « (ح): دائرة البريد والبرق.

« الثالث عشر (ا): دائرة الأشغال .

ويقسم كل من هذه الأبواب إلى عدد من (الفصول) يبلغ مجموعها (١٢٥) فصلا وكل فصل يقسم بدوره إلى عدد من (المواد) بحسب مفرداته .

على أن هذا الجدول قد تطور كثيراً عما كان عليه فى سنة ١٩٢١ المالية عند وضع أول ميزانية للدولة العراقية ، فقد كانت أبواب المصروفات حينذاك كما يلى [1] :

الباب الأول	: الديون العمومية .
الباب الثانى	: المخصصات الملكية .
الباب الثالث	: المجلس التأسيسى .
الباب الرابع	: مجلس الوزراء .
الباب الخامس	: وزارة المالية .
الباب الخامس (أ)	: دائرة الكمارك والمكوس
الباب السادس	: وزارة الداخلية
« « (أ)	: دائرة الشرطة
« « (ب)	: الدرك والجندرمة
« « (ح)	: البيطرة والركائب
« « (د)	: الزراعة
« السابع	: وزارة الدفاع
« الثامن	: وزارة العدلية
« « (أ)	: دائرة الطابو

(١) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢١ / ١٩٢٢ ، ص (١ — ٤) .

الباب التاسع : وزارة المعارف
« « (أ) : دائرة الصحة
« العاشر : المواصلات والأشغال
« « (أ) : دائرة البريد والبرق
« الحادى عشر : وزارة التجارة

ومن المقارنة بين الجدولين تتضح لنا التغييرات التى طرأت على تشكيلات الدولة العراقية ، مما سببت تغيير أبواب جدول المصروفات فى الميزانية حتى أصبح بشكله المذكور فى سنة ١٩٤٠ . فقد ألغى الباب الخاص بالدرك والجندرمة منذ سنة ١٩٢٢ المالية لإلغاء هذه المؤسسة والاكتفاء بتشكيلات الشرطة [١] . وكذلك ألغى الباب الخاص بمصروفات وزارة التجارة منذ سنة ١٩٢٣ المالية حينما ألغيت هذه الوزارة [٢] . وتحول الباب الخاص بالمجلس التأسيسى بعد انتهاء مهمته وانفضاضه إلى « باب مجلس الأمة » منذ سنة ١٩٢٥ المالية ، وألغى باب الديون العمومية منذ سنة ١٩٣٤ المالية ، وذلك على أثر انتهاء تسديد ما وقع على العراق من ديون الدولة العثمانية بموجب معاهدة لوزان ، وحل محله « باب التقاعد والمنح » الذى كان قسما منه قبل التاريخ المذكور [٣] .

على أننا نرى من الجهة الثانية أبواباً جديدة أضيفت إلى جدول المصروفات فى السنوات التى تلت السنة الأولى من الميزانية العراقية . إذ أضيف باب لمصروفات ديوان مراقب الحسابات العام منذ سنة ١٩٢٣ [٤] المالية ، وباب

---

(١) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢٢/٢٣ ، ص : (٥) .
(٢) ألغيت وزارة التجارة فى بحر سنة ١٩٢٢ — راجع التقرير البريطانى الخاص ، ص : (٨٤) .
(٣) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (١) .
(٤) التقرير الخاص ، ص : (٩٠ — ٩٩) .

آخر لمصروفات وزارة الخارجية منذ سنة ١٩٢٨ المالية [١] . وكذلك أضيف باب جديد لمصروفات وزارة الزراعة عندما استحدثت فى سنة ١٩٢٧ المالية ، إلا أنه ألغى فى سنة ١٩٣١ المالية عند إلغائها [٢] . كما أضيف بابان جديدان لمصروفات وزارة الاقتصاد ووزارة الأشغال والمواصلات على أثر إلغاء وزارة الاقتصاد والمواصلات وإحداث هاتين الوزارتين فى سنة ١٩٣٩ المالية [٣] . ثم أضيف باب آخر لمصروفات وزارة الشؤون الاجتماعية منذ سنة ١٩٤٠ المالية [٤] .

إن هذه التغييرات هى التى طرأت على أبواب الميزانية فقط ، أما ما طرأ منها على الفصول والمواد فذلك مالا يمكن حصره ، إذ لا تخلو سنة مالية من تغيير فى بعض الفصول أو المواد .

٢ — أنواع المصروفات

إن هذا التصنيف للمصروفات يساعدنا على أن نعرف مبلغ نفقات مؤسسات الدولة ودوائرها المختلفة . فهو كما رأيناه يوزع المصروفات بحسب الوزارات والدوائر الرئيسية . إلا أنه مع بساطته لا يعطينا صورة واضحة عن الأوجه والأغراض التى تنفق فى سبيلها هذه المصروفات . لذلك نرى من

---

(١) أسست وزارة الخارجية فى كانون الأول سنة ١٩٢٤ ، إلا أنها لم يفرد لمصروفاتها باب خاص فى الميزانية إلا منذ سنة ١٩٢٨ المالية . التقرير الخاص ، ص : (٣٣) . وتقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية لسنة ١٩٣٨ ، ص : (١٠) .

(٢) التقرير الخاص ، ص : (١٩٠) .

(٣) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٢٩ ، ص : (١) وتقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون ميزانية ١٩٣٩ ، ص : (٧) .

(٤) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٠ ، ص : (٥) ، ولائحة ميزانية سنة ١٩٤٠ ، الباب الثامن — ب .

المناسب هنا أن نرتبها بحسب الخدمات والأغراض الأساسية المرصدة لها. وذلك بأن نجمع الأبواب التى تنفق مصروفاتها على أغراض متشابهة فى مختلف الدوائر والوزارات ، كلاً فى قسم خاص به ، كى يساعدنا على التعرف لأنواع الأعمال التى تقوم بها الحكومة ومقدار ما ينفق فى سبيل كل منها من مجموع المصروفات . وبوسعنا أن نحصر مصروفات الميزانية بموجب هذا الترتيب فى أربعة أبواب رئيسية هى :

١ — نفقات الأمن العام

٢ — نفقات الإدارة وإقامة العدل

٣ — نفقات الخدمات الاجتماعية

٤ — نفقات الأمور الاقتصادية والعمرانية

تتألف نفقات الأمن العام مما يصرف على وزارة الدفاع ودائرة الشرطة . وتنفق مصروفات وزارة الدفاع على ديوان الوزارة والبعثة الاستشارية العسكرية البريطانية وعلى القوات المحاربة والقوات النهرية والقوة الجوية ثم الطيران المدنى والأنواء الجوية . أما مصروفات الشرطة فإنها تنفق على المركز وعلى قوات الشرطة فى الألوية وعلى تشكيلات السيارات المسلحة وشرطة السكك الحديدية والميناء .

وتتألف نفقات الإدارة وإقامة العدل مما يرصد لرواتب التقاعد والمنح والمخصصات الملكية ، ومجلس الأمة وديوان مراقب الحسابات العام وديوان مجلس الوزراء ونفقات الوزارات كافة . وتنفق مصروفات وزارة العدلية على ديوان الوزارة والمحاكم . أما ما يرصد لوزارة الخارجية فإنه ينفق على ديوان الوزارة وعلى الممثليات السياسية والقنصليات العراقية فى الخارج وعلى حصة العراق من نفقات عصبة الأمم . وأما مصروفات وزارة الداخلية فإنها تنفق على ديوان الوزارة وعلى الإدارة العامة فى الألوية وعلى التفتيش الإدارى . وما يرصد لوزارة المالية من المصروفات ينفق على ديوان الوزارة والمنح الخيرية

وعلى مديريتى المحاسبات العامة والواردات العامة ، وعلى الدوائر المالية فى الألوية وعلى مطبعة الحكومة .

أما نفقات الخدمات الاجتماعية فإنها تتألف مما ينفق على وزارتى المعارف والشؤون الاجتماعية . وينفق ما يرصد لوزارة المعارف على ديوان الوزارة ومراكز معارف الألوية وعلى المدارس العالية ومديرية الآثار القديمة والمدارس كافة والبعثات . أما نفقات وزارة الشؤون الاجتماعية فإنها تصرف على ديوان الوزارة ومصلحة الصحة والوقاية الصحية وعلى الكلية الطبية والمستشفى التعليمى ، وعلى مديريتى النفوس والسجون .

وتشتمل نفقات الأمور الاقتصادية والعمرانية على ما يرصد لوزارتى الاقتصاد والمواصلات والأشغال ، وعلى دوائر الرى ، وشؤون الزراعة والبيطرة ، وعلى مديرية انحصار التبغ ودائرة البريد والبرق . وتتألف نفقات وزارة المواصلات والأشغال من مصروفات ديوان الوزارة وكلية الهندسة ومديريتى المساحة والملاحة [١] .

وإننا إذا ما رجعنا إلى مفردات ميزانيات السنوات المختلفة ، وحللنا مصروفاتها إلى المواد التى أنفقت المبالغ المرصدة فى سبيلها ، لرأيناها تتناول أموراً شتى ، يمكننا أن نجملها فيما يلى [٢] :

١ — رواتب	٢ — مخصصات سفر ونقل
٣ — شراء وتعمير أثاث	٤ — شراء كتب ومجلات
٥ — قرطاسية واستمارات ونفقات طبع	٦ — بريد وبرق وتلفونات

(١) لم نذكر هنا نفقات الأعمال العمرانية الرئيسية ولا نفقات السكك الحديدية والميناء ، إذ أن لكل منها ميزانية خاصة .

(٢) للاطلاع على مفردات هذه المواد بالتفصيل ، راجع : تعليمات بشأن إحضار تخمينات ميزانية السنة ١٩٣٧ المالية ، ص : (٥ — ٧) ؛ وحسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٤١) .

٧ — بدل إيجارات ٨ — أجور ماء وكهرباء
٩ — تعميرات وتصليحات مختلفة ١٠ — إكراميات ومساعدات
١١ — بدلات وملابس ١٢ — إنشاء أبنية وصيانتها
١٣ — بعثات علمية ١٤ — أجور أعمال إضافية
١٥ — شراء زوارق ومركبات وسيارات ١٦ — أسلحة وعتاد
١٧ — أطعمة وعلف للحيوانات ١٨ — آلات ولوازم مختلفة

ولو دققنا حسابات الميزانية للاطلاع على المبالغ التى أنفقت على هذه المواد فى مصروفات كل سنة، لتبين لنا أن مادة (الرواتب) تستهلك أكبر جزء من مخصصات المصروفات. فقد كان معدل رواتب الموظفين والمستخدمين الدائمين فقط فى سنة ١٩٣٤ (٤ر٥٧ ٪) من مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية. وإذا ما أضفنا إلى ذلك رواتب التقاعد والمخصصات الملكية ومخصصات أعضاء مجلس الأمة ورواتب الموظفين الوقتيين، يكون المجموع ما يعادل (٢ر٦٦ ٪) من مجموع المصروفات المذكورة[١]. أما فى سنة ١٩٣٧ فقد كان معدلها (٨ر٥٤ ٪) من مجموع مصروفات تلك السنة، للموظفين والمستخدمين الدائمين، و (٥ر٦٢ ٪) لمجموع أنواع الرواتب كافة[٢] ووصل هذا المعدل فى سنة ١٩٣٩ إلى (٦ر٦٠ ٪) من مجموع المصروفات، لمجموع مختلف الرواتب، منها (٢ر٥٤ ٪) لرواتب الموظفين والمستخدمين الدائمين[٣].

وبالرغم من الانخفاض التدريجى فى النسبة المئوية للرواتب، فإن مبالغها السنوية كانت تزداد بصورة مستمرة سنة بعد أخرى. وإن انخفاض النسبة

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤، ص: (٩).
(٢) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧، ص: (١٣).
(٣) » » » » ١٩٣٩، ص: (١٥).

يعود إلى زيادة مصروفات الميزانية . فقد كان مجموع الرواتب فى سنة ١٩٣٤ (٢ر٥٠٦ر٨٤١) ديناراً [١] ، وهذا يزيد عن مجموع رواتب السنة السابقة بمبلغ (١١٣ر٠٠٠) دينار بالرغم من تناقص مجموع المصروفات بمبلغ (٦٩ر٠٠٠) دينار فى سنة ١٩٣٤ عن السنة التى سبقتها [٢] ، ووصل مجموع الرواتب فى سنة ١٩٣٧ إلى (٣ر٢٣١ر٥٩٧) ديناراً [٣] ، وأصبح فى سنة ١٩٣٩ (٣ر٨٦٨ر٢١٣) ديناراً [٤] .

إن الاستمرار فى ازدياد الرواتب سنة بعد أخرى ، بحيث إن معدلها لم يقل بين سنتى ١٩٣٢ و١٩٤٠ ، عن خمسين بالمائة من مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية ، مما كان يلفت نظر اللجان المالية فى مجلس النواب عند وضعها تقاريرها عن لائحة الميزانية فى أكثر السنوات المشار إليها . فقد أشارت اللجنة المالية فى تقريرها عن لائحة ميزانية سنة ١٩٣٢ إلى تضخم الرواتب سنة بعد أخرى وأنها تزيد على نصف مصروفات الميزانية [٥] . وكذلك أشارت فى تقريرها عن لائحة ميزانية سنة ١٩٣٤ وطالبت بوضع ملاك ثابت لوظائف الدولة لعله يحد من الإسراف فى التوظيف ودفع الرواتب [٦] . وجاء فى تقرير اللجنة عن لائحة ميزانية سنة ١٩٣٨ أن الرواتب أخذت تتضخم بشكل لا يتفق مع حالة البلاد المالية ، وحبذت خطوة الحكومة فى تخفيضها فى لائحة السنة المشار

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ٩٣٤ ، ص : (٩)
(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٦) .
(٣) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (١٣) .
(٤) « « « « ١٩٣٩ ، ص : (١٥) .
(٥) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٢ ، ص : (٤ — ٥) .
(٦) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٦) .

إليها ، كما أشارت إلى أسباب هذا التضخم ووسائل معالجته ، وطالبت الحكومة أيضاً بوضع ملاك ثابت لوظائف الدولة [١] . وقد كررت اللجنة هذا الطلب فى تقريرها عن لائحة ميزانية سنة ١٩٣٩ [٢] .

ويلى الرواتب من حيث الأهمية فى مصروفات الميزانية ما ينفق على الأبنية والإنشاءات وصيانتها ، وما يصرف لشراء اللوازم لمختلف الدوائر . فقد كان معدل ما أنفق فى سبيل ذلك سنة ١٩٣٤ (٩٫٣ ٪) من مجموع المصروفات [٣] . أما فى سنة ١٩٣٧ فقد وصل هذا المعدل إلى (٩ر١٥ ٪) من مجموع المصروفات [٤] . وبلغ فى سنة ١٩٣٩ (١٤ ٪) منها [٥] .

وهناك ناحية ثالثة تصيبها نسبة عالية من مجموع المصروفات هى نفقات المخصصات والخدمات (ويقصد بها مخصصات السفر والنقل وأثمان الأثاث والكتب ، ونفقات الطبع والقرطاسية والاستمارات وأجور البريد والبرق والتلفون ، والإيجار والماء والكهرباء) . فقد بلغ معدلها فى سنة ١٩٣٤ (٦٫٦ ٪) من مجموع المصروفات [٦] إلا أنها وصلت فى سنة ١٩٣٧ إلى (٧ ٪ [٧]) منها . وبلغت فى سنة ١٩٣٩ (٨٫٣ ٪) من مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية [٨] .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٥ — ٦) و (١٤ — ١٥) .

(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٢١) .

(٣) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (١٠) .

(٤) « « « « « ١٩٣٧ ، ص : (١٣ — ١٤) .

(٥) « « « « « ١٩٣٩ ، ص : (١٥) .

(٦) « « « « « ١٩٣٤ ، ص : (١٠) .

(٧) « « « « « ١٩٣٧ ، ص : (١٣ — ١٤) .

(٨) « « « « « ١٩٣٩ ، ص : (١٥) .

٣ – توزيع المصروفات

نرى فى الجدول التالى رقم (٤) مجموع المبالغ التى أنفقت على كل من أنواع المصروفات الأربعة التى أشرنا إليها ، فى خلال السنوات التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم ، مع نسبتها المئوية إلى مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية فى أثناء تلك المدة [١] .

أنواع المصروفات	المبالغ التى أنفقت بالدنانير	النسبة المئوية
نفقات الأمن العام	١٥,٥٠٦,٧٧٥	٣٦
نفقات الادارة وإقامة العدل	١٣,٨٠٤,٥٧٥	٣٢
نفقات الأمور الاقتصادية والعمرانية	٩,٤٢٦,٨٢٥	٢٢
نفقات الخدمات الاجتماعية	٤,٣٦٤,١٠٠	١٠
المجمـــوع	٤٣,١٠٢,٢٧٥	١٠٠

المبالغ التى أنفقت على الأغراض الرئيسية للسنوات المالية : ١٩٢١—١٩٣١
جدول رقم (٤)

ويظهر لنا من هذا الجدول أن نفقات الأمن العام تحتل المرتبة الأولى من مصروفات الميزانية الاعتيادية . وتليها نفقات الإدارة وإقامة العدل ، فنفقات الأمور الاقتصادية والعمرانية ، وتأتى نفقات الخدمات الاجتماعية فى آخرها . وكان هذا التوزيع طبيعياً لدولة فى أول نشأتها ، وهى بحاجة إلى بناء كيانها وتأسيس تشكيلاتها المختلفة لا سيما ما يختص بالإدارة والأمن العام .

(١) أخذت أرقام السنوات (١٩٢١ — ١٩٢٥) من التقرير الخاص السابق الذكر ، ص (٩٠ — ٩١) ، وأرقام السنوات (١٩٢٦ — ١٩٣١) من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٤) .

ونرى فى الجدول رقم (٥) المبالغ التى أنفقت على الأغراض المذكورة فى كل سنة من السنوات التى عقبت دخول العراق عصبة الأمم حتى سنة ١٩٤٠ المالية [١].

السنة المالية	الأمن العام	الادارة والعدل	الخدمات الاجتماعية	الأمور الاقتصادية والعمرانية	المجموع
١٩٣٢	١,٣٤٣,٢٠١	١,٢٠٦,٧١٦	٥٣٤,٥٤٥	٥٠٤,٦٩٨	٣,٥٨٦,١٦٠
١٩٣٣	١,٣٥٦,٧٧٦	١,٣١٩,٥٠٢	٥٨١,٢٠٥	٤٧٨,٩٦٠	٣,٧٣٦,٤٤٣
١٩٣٤	١,٤٣٤,٠٩٧	١,٢٦٣,٣٧٦	٦٥٣,١٦٨	٤٤٣,٦٣٩	٣,٧٩٤,٢٨٠
١٩٣٥	١,٦٨٥,٧٤٢	١,٣٨٣,٦٤٢	٧٣١,٠٤٤	٦١٢,٥٨٨	٤,٤١٣,٠١٦
١٩٣٦	١,٨٧٥,٨٧٣	١,٢٩٥,٢٨٤	٨٦٩,١٣٧	٧١٥,٨٧٣	٤,٧٥٦,١٦٧
١٩٣٧	١,٨٧٣,٩٩٦	١,٥٠٦,٧٩٦	١,٠٥٩,١٦٦	٧٣٤,٣٤٤	٥,١٧٤,٣٠٢
١٩٣٨	٢,٢٩٤,٦٠٥	١,٥٥٩,٨٦٤	١,١٢٩,٩٠٦	٦٧٦,٣٦٣	٥,٦٧٠,٨٣٨
١٩٣٩	٢,٦٥٥,١١٧	١,٦٧٤,٣٢٧	١,٢٦٠,٤٤٧	٧٧٩,٢٥٧	٦,٣٦٩,١٤٨
١٩٤٠	٢,٩٤٢,٣٦٠	١,٨٢٧,٧٩٨	١,٤٢٢,٣٥٤	٩٥٢,٣٩٩	٧,١٤٤,٩١١

المبالغ التى أنفقت على الأغراض الرئيسية للسنوات (١٩٣٢ — ١٩٤٠)
جدول رقم (٥)

ومن ملاحظة هذا الجدول يتبين لنا بوضوح أن هناك زيادة مطردة فى مصروفات الميزانية بأبوابها المختلفة ، سنة بعد أخرى . وإذا ما حاولنا أن ندرس أسباب هذه الزيادة كما جاءت فى لوائح ميزانيات السنوات المذكورة ، فإننا نستطيع أن نحصرها فى السببين التاليين :

١ — القيام ببعض المشاريع والأعمال التى تستلزم نفقات جديدة .

٢ — التوسع فى مؤسسات الدولة ودوائرها المختلفة طلباً لرفع مستوى الأعمال وسرعة إنجازها [٢] .

---

(١) أخذت أرقام السنوات (١٩٣٢ — ١٩٣٥) من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٤) . وأرقام السنوات (١٩٣٦ — ١٩٤٠) من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص (٧٦ — ٧٧) .

(٢) راجع المذكرات الإيضاحية فى أوائل لوائح الميزانيات للسنوات المختلفة للاطلاع على الأسباب التى يدلى بها وزير المالية للزيادة فى مخصصات المصروفات .

فقد أخذت مخصصات الأمن العام تزداد بوضوح منذ سنة ١٩٣٥ على أثر التوسعات التى استحدثت فى وزارة الدفاع وخاصة بعد تطبيق قانون الدفاع الوطنى ، وبعد التوسع فى تشكيلات قوات الشرطة فى الألوية وتقوية وحدات شرطة السكارك . فقد كانت نسبة مصروفات وزارة الدفاع إلى مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية فى سنة ١٩٣٤ (٢٢,٦٧ ٪) [١] . ووصلت فى سنة ١٩٣٥ إلى (٢٣,٥ ٪) من مجموع المصروفات [٢] وقد وصلت فى سنة ١٩٣٩ إلى (٣٠,٩١ ٪) من مجموع المصروفات [٣] .أما نفقات الشرطة فقد كانت فى سنة ١٩٣٤ تعادل (١٢ , ١٥ ٪) من مجموع المصروفات الاعتيادية [٤] ، وأصبحت فى سنة ١٩٣٧ (١٢,٧٥ ٪) [٥] . أما فى سنة ١٩٣٩ فقد وصلت إلى (١٠,٧٧ ٪) من مجموع المصروفات [٦] .

وكذلك الأمر فى مجموع مصروفات الإدارة وإقامة العدل . فقد ازدادت نظراً لتوسع أملاك الوزارات والدوائر المختلفة المكلفة بذلك . أما الزيادة فى مصروفات الخدمات الاجتماعية فسببها فتح مدارس وصفوف جديدة وزيادة الإعانات التى تمنحها وزارة المعارف للمدارس الأهلية وبعض المعاهد ، وزيادة أعضاء البعثات العلمية ، ثم التوسعات التى حدثت فى المؤسسات الصحية والمستشفيات ، ومكافحة الأمراض المتوطنة والوقاية منها . وقد بلغت مصروفات المعارف فى سنة ١٩٣٤ (١٠ ٪) من مجموع نفقات الميزانية الاعتيادية ، بينما كانت نفقات الصحة (٥,٨١ ٪) [٧] . إلا أن نفقات المعارف وصلت فى سنة ١٩٣٧ إلى (١٢,١١ ٪) ونفقات الصحة

---

(١) و (٤) و (٧) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٩)
(٢) و (٥) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (١٢)
(٣) و (٦) « « « « ١٩٣٩ ، ص : (٣) .

أصبحت (٧,١ ٪) [١] أما فى سنة ١٩٣٩ فقد أصبحت نفقات المعارف (١٣,٠٧ ٪) ومصروفات الصحة (٥,٦٩ ٪) من مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية [٢] .

وكانت الزيادة فى مصروفات الأمور الاقتصادية العمرانية ناتجة عن توسع الدوائر المختلفة ذات العلاقة ، ثم تعدد الخدمات التى تؤديها من أعمال التعمير والصيانة والرى ومقاومة الفيضان وغير ذلك . وكانت المصروفات على هذه الأمور فى سنة ١٩٣٤ تعادل (١١,٣ ٪) [٣] من مجموع المصروفات الاعتيادية ، وأصبحت فى سنة ١٩٣٧ (١٤,١ ٪) [٤] منها ، أما فى سنة ١٩٣٩ فقد أصبحت (١٢,٣٠ ٪) [٥] من مجموع هذه المصروفات .

ويجب أن لا ننسى أن هناك عاملا مشتركا فى زيادة المصروفات منذ سنة ١٩٣٩ وهو غلاء الأسعار بمناسبة قيام الحرب العالمية الثانية .

ولو قارنا بين مصروفات سنة ١٩٣٢ وسنة ١٩٤٠ لرأينا أن هناك زيادة قدرها (٣,٥٥٨,٧٥١) ديناراً فى ميزانية السنة الأخيرة . ونرى فى الجدول رقم (٦) توزيع هذه الزيادة على كل من الأغراض الرئيسية المذكورة آنفاً مع نسبتها المئوية إلى مجموع الزيادة .

أنواع المصروفات	حصتها من الزيادة	النسبة المئوية
الأمن العام	١,٥٩٩,١٥٩	٤٤,٩
الادارة والعدل	٦٢١,٠٨٢	١٧,٥
الخدمات الاجتماعية	٨٨٧,٨٠٩	٢٤,٩
الأمور الاقتصادية والعمرانية	٤٥٠,٧٠١	١٢,٧
المجموع	٣,٥٥٨,٧٥١	١٠٠

توزيع الزيادة فى المصروفات على الأغراض الرئيسية

جدول رقم (٦)

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٢) .
(٢) و (٥) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٩ ، ص : (١٣) .
(٣) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٩) .
(٤) « « « « ١٩٣٧ ، ص : (١٢) .

ويتضح لنا أن (الأمن العام) اختص بالقسط الأكبر من الزيادة وتليه الخدمات الاجتماعية . وهاتان الناحيتان فى الواقع ، هما أهم الأمور التى يجب أن توليها الدولة العراقية اهتمامها الزائد ، وذلك فى سبيل تكوين قوة كافية لحفظ الأمن فى الداخل وصد الاعتداء الخارجى ، من جهة ، وفى سبيل القضاء على الأمراض والجهل من جهة أخرى . وإن هذا الجدول يساعدنا أيضاً على تكوين فكرة عامة عن توزيع الزيادة المستمرة فى مصروفات الميزانية بالنسبة لأغراضها الرئيسية المذكورة .

٤ — خاتمـــة

يتضح لنا من هذا الفصل أن هناك زيادة مطردة فى مصروفات ميزانيتنا الاعتيادية ، وأن هذا الازدياد أمر طبيعى بعد أن عرفنا أسبابه . إلا أنه بالرغم من هذا فإن المصروفات قليلة نسبياً إذا ما قورنت بحاجة البلاد إلى الإعمار فى مختلف نواحيه وخاصة الاقتصادى والاجتماعى منه . ومن البديهى أن قلة المصروفات وازديادها — رهينان بمدخولات الدولة . ولا تزال مدخولات الميزانية العراقية قليلة وجل اعتمادها على إيرادات الكمارك والمكوس ، كما سنرى ذلك فى فصل قادم . وقلة المدخولات تعود إلى أن بلادنا زراعية ، فإذا ما استثنينا النفط من بين صادرات العراق فإن كل صادراته الأخرى من المنتوجات الزراعية وما يتعلق بها من المنتوجات الحيوانية . على أن بلادنا الزراعية يحيط بها كثير من المشاكل التى من شأنها تأخير تقدم البلاد فى هذه الناحية . وهى تحتاج إلى كثير من النفقات والجهود لإصلاحها وإيصالها إلى المستوى المطلوب .

والذى لا شك فيه أننا لا نستطيع الوصول إلى ذلك إلا بعد أن نقضى على مشكلة الأراضى والإقطاع السائد فى ملكيتها ، وأن نحاول تصنيع زراعتنا

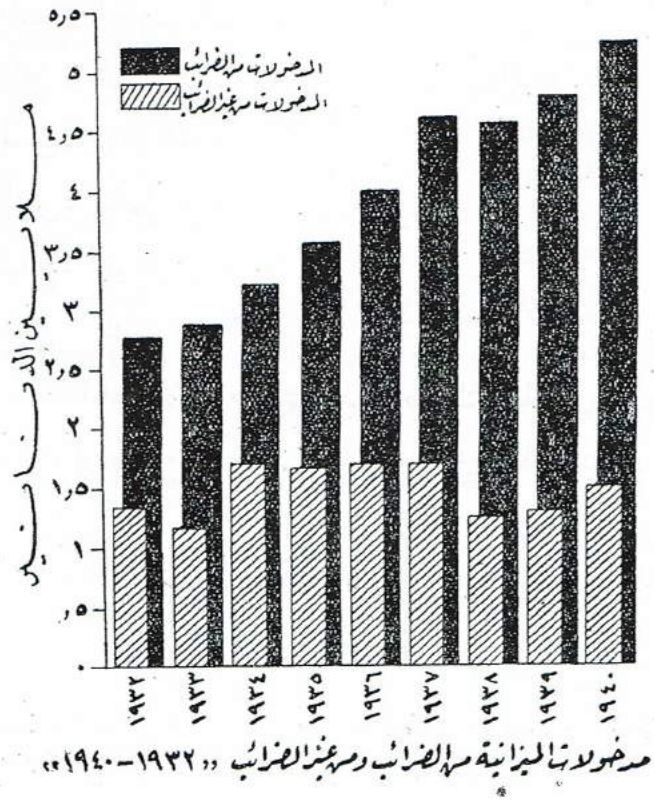
بإدخال الوسائل والآلات الحديثة إليها ، وتوسيع مشاريع الرى . ثم العمل فى سبيل تحسين أنواع المزروعات وتعددها .

على أننا نلاحظ ، من الجهة الثانية ، أن من مصروفات الميزانية العراقية ، على قلتها بالنسبة إلى حاجة البلاد ، يصرف القسم الأعظم منها على الأعمال الحكومية كحفظ الأمن والإدارة ، أما ماينفق على الأمور الاجتماعية والعمرانية والاقتصاديه فإنه غير واف بحاجة البلاد الضرورية فى هذه النواحى . فبلادنا لا تزال ، وهى فى إبان نهضتها ، بحاجة واضحة إلى كثير من المشاريع الزراعية والصناعية والعمرانية وإلى الإكثار من المؤسسات الصحية والتعليمية . مع العلم أن ما ينفق فى هذا السبيل يؤدى إلى تقدم اقتصاديات البلاد ورفع مستواها وهذا مما يزيد فى الدخل العام وبالنتيجة فى مدخولات الميزانية . إن هذا يستدعى ولا شك ، إعادة النظر فى توزيع مصروفات الميزانية العراقية وتوجيه النسبة العالية منها إلى هذه الناحية .

السنة المالية	المدخولات من الضرائب	المدخولات من غير الضرائب
١٩٣٢	٢,٧٦٣,٢٥٥	١,٣٤٧,٨٤٩
١٩٣٣	٢,٨٧٨,٨٧١	١,١٥٣,٠٥٧
١٩٣٤	٣,١٩٨,٢١٥	١,٧٠٠,٤٦٦
١٩٣٥	٣,٥٧٤,١٤٦	١,٦٧٦,٠٥١
١٩٣٦	٤,٠٧٧,٥٦٥	١,٦٩١,٧٥٧
١٩٣٧	٤,٥٩٩,٤٩٩	١,٧٠٦,٤٦٧
١٩٣٨	٤,٥٦٠,٥٠٤	١,٢٤٠,٥٣٥
١٩٣٩	٤,٧٨٤,٤٦٩	١,٣٠٨,٥٨٤
١٩٤٠	٥,٢٦٧,٦٢٠	١,٥٣٢,٤٩٤

مدخولات الميزانية من الضرائب ومن غير الضرائب « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »

جدول رقم (٧)



مدخولات الميزانية من الضرائب ومن غير الضرائب « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »

الفصل السابع

المدخـــولات

١ ـ أبواب المدخولات فى الميزانية

كانت مدخولات أول ميزانية للدولة العراقية (لسنة ١٩٢١ المالية) تتألف من ثمانية أبواب هى [١] :

الباب الأول : رسوم محصولات الأراضى

الباب الثـانى : الطوابع والرسوم والتسجيل

الباب الثالث : الكمارك والمكوس

الباب الرابع : الدوائر التجارية ـــ دائرة البرق، دائرة البريد

الباب الخامس : دوائر الحكومة

الباب السادس : حاصل مبيع ممتلكات الحكومة

الباب السـابع : الفوائد والعمولة

الباب الثـامن : المدخولات المتنوعة

إلا أن هذه المدخولات طرأت عليها بعض التغييرات فى السنوات التى تلت السنة المذكورة، حتى أصبحت فى سنة ١٩٤٠ المالية تتألف من ستة أبواب هى [٢] :

الباب الأول : الضرائب على المحصولات الزراعية والطبيعية والحيوانات وإيرادات أملاك الحكومة

---

(١) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢١ ـــ ١٩٢٢، ص : (٢) .

(٢) ميزانية الدولة العراقية لسنة ١٩٤٠ المالية، ص : (١٤) .

الباب الثانى : ضريبة الأملاك والمذياع والدخل ورسوم الطوابع

الباب الثالث : الإيرادات المتنوعة

الباب الرابع : الكمارك والمكوس

الباب الخامس : البريد والبرق

الباب السادس : سائر مصالح الحكومة ودوائرها

ويقسم كل من هذه الأبواب إلى أقسام أخرى يتراوح عددها بين (٤٠و٥٠) قسما تدعى (الأعداد) . ويقسم كل عدد إلى عدة (مواد) بحسب مفرداته التى يتأتى منها الدخل . ويبين الجدول رقم ٨ مجموع مدخولات الميزانية الاعتيادية بحسب الأبواب الرئيسية المذكورة فى خلال السنوات التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم مع النسبة المئوية لمدخولات كل باب منها فى خلال المدة المشار إليها [1].

أبواب المدخولات	مجموع المدخولات بالدنانير	النسبة المئوية للمدخولات
الباب الأول	١٢,٨٦١,٨٧٥	٢٩,٢
الباب الثانى	٢,٤٥٩,١٧٥	٥,٦
الباب الثالث	٢,٧٠١,٨٥٠	٦,٢
الباب الرابع	١٩,٩٩٠,٥٠٠	٤٥,٤
الباب الخامس	٢,٥٧٠,١٠٠	٥,٨
الباب السادس	٣,٤١٥,٢٧٥	٧,٨

مجموع مدخولات أبواب الميزانية للسنوات (١٩٢١ — ١٩٣١)

جدول رقم (٨)

ونرى من هذا الجدول أن مدخولات الباب الأول والباب الرابع تؤلف ما يزيد على ثلثى مدخولات الميزانية العراقية . ونستطيع على ضوء هذا الجدول أن نرتب هذه المدخولات بحسب أهميتها كما يلى :

---

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٢١ — ١٩٢٧ من التقرير الخاص، ص : (٩٥ — ٩٦) وأرقام السنوات ١٩٢٨ — ١٩٣١ من حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٧ المالية، ص : (٦٤) .

١ — مدخولات الكمارك والمكوس .

٢ — مدخولات الضرائب على المحصولات الزراعية والخ . . . .

٣ — مدخولات سائر مصالح الحكومة ودوائرها .

٤ — الإيرادات المتنوعة .

٥ — مدخولات البريد والبرق .

٦ — مدخولات ضريبة الأملاك والمذياع والدخل ورسوم الطوابع .

وبوسعنا أن نصنف هذه الأنواع المختلفة من إيرادات الميزانية العراقية إلى صنفين رئيسيين ، أولهما : المدخولات من الضرائب ، وثانيهما : المدخولات من غير الضرائب . وتؤلف إيرادات الضرائب القسم الأعظم من مدخولات الميزانية . كما يتضح لنا من الجدول رقم (٧) وكما سنرى فى الفصل القادم . وتجبى الضرائب فى العراق وفق قوانين خاصة بها إذ ينص القانون الأساسى العراقى على أنه : « لا يجوز وضع ضرائب إلا بموجب قانون . . . [١] » . كما ينص قانون أصول المحاسبات العامة على ذلك أيضاً . [٢] ثم إن قانون الميزانية العامة لكل سنة مالية ينص فى إحدى مواده على أن الرسوم والضرائب تجبى وفق القوانين والأصول المرعية عند إقرار الميزانية ، ولا يجوز فرض أو جباية ضرائب أو رسوم جديدة أو تزييد نسبة الرسوم والضرائب الحالية إلا بقانون خاص [٣] .

وتقسم الضرائب عادة إلى نوعين ، مباشرة وغير مباشرة . فالنوع الأول هو مايفرض على دخل الأفراد ومقتنياتهم رأساً ، أما النوع الآخر فهو مايفرض على ذلك بطريق غير مباشر ، أى أنها تفرض على ماينفقه الفرد [٤] .

---

(١) المادة (٩١) من القانون الأساسى العراقى .

(٢) المادة (١٩) من القانون المذكور .

(٣) راجع الفصل الخامس من هذا الكتاب .

(٤) راجع كتاب العرابى السابق ص : (٩٤) للاطلاع على أنواع الضرائب والتمييز بينها .

أما الإيرادات من غير الضرائب فإنها تتألف من مصادر متعددة ، أهمها مدخولات أملاك الحكومة والمشاريع العامة التى تقوم بها ، ثم الأجور التى تستوفيها بعض الدوائر الحكومية لقاء الخدمات التى تقوم بها . وسنحاول فيما يلى من الفصول أن نعرض بإيجاز مدخولات ميزانيتنا من هذين المصدرين بأنواعهما المختلفة ، وأن نشير إلى القوانين التى تستند عليها ، مع بيان تطور كل منها وأهميته بالنسبة للمدخولات العامة .

٢ — مدخولات الضرائب المباشرة

الضرائب التى يدفعها المواطن العراقى بصورة مباشرة ، أى عن دخله وممتلكاته ، هى :

١ — ضريبة المحصولات الزراعية والطبيعية
٢ — ضريبة الحيوانات
٣ — ضريبة الأملاك
٤ — ضريبة الدخل
٥ — ضريبة المذياع

ضريبة المحصولات الزراعيه والطبيعية :

تتألف هذه الضريبة مما يجبى من رسوم الاستهلاك وضريبة الأرض عن المحصولات الزراعية والطبيعية . وتجبى رسوم الاستهلاك بموجب « قانون رسوم الاستهلاك » رقم (٥٩) لسنة ١٩٣٣ [١] .

كان رسم الاستهلاك قبل سنة ١٩٣١ جزءاً من حصة الحكومة رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٧ ورقم (٢٥) لسنة ١٩٢٩ ، ويعادل هذا الجزء (١٠ ٪) من ثمن المحصولات المذكورة . وكان هذا الجزء يجبى موحداً مع بقية نسبة حصة

(١) راجع القانون المذكور فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٣ ، ص : (٥٥٨ — ٥٧٤) .

الحكومة ، بعد تقدير المحصولات فى محلات إنتاجها بحسب الطرق المنصوص عليها فى القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٢٩ [١] . إلا أنه حينما صدر القانون رقم (٨٣) لسنة ١٩٣١ [٢] نقل محل جباية هذا الجزء إلى محلات بيع المحصولات ، أى إلى محلات استهلاكها [٣]

ثم صدر فى سنة ١٩٣٣ (قانون رسوم الاستهلاك) رقم (٥٩) الذى احتوى على الأمور الجوهرية التى أغفلها القانون السابق فيما يخص السماح والغرامات والعقوبات الأرضية (الزراعية والطبيعية) بنسبة عشرة فى المائة من قيمتها — المادة الرابعة — وهناك بعض المحاصيل المعفاة من هذه الرسوم يعددها القانون المذكور فى مادته الثالثة . وقد عدل هذا القانون فى سنة ١٩٣٦ بالقانون المرقم (٤٩) [٤] . وكانت أهم التعديلات ما يتعلق بالإعفاء من هذه الرسوم . إذ أعفيت مواد أخرى لم يشملها القانون السابق وأخضعت مواد أخرى للرسم كانت معفاة منه فى القانون المذكور . ثم عدل للمرة الثانية فى سنة ١٩٣٨ بموجب القانون المرقم (٥٥) [٥] الذى نص على إعفاء بذر الكتان من رسوم الاستهلاك وضريبة الأرض لمدة ثلاث سنوات .

أما ضريبة الأرض فتستوفى بموجب «قانون ضريبة الأرض» رقم (٧٣)

---

(١) قانون طريقة ضريبة الأرض وأجرتها .

(٢) قانون استيفاء رسوم الاستهلاك من المحصولات الأرضية .

(٣) تقرير عن اعمال مديرية الواردات العامة للمدة من ١ نيسان ١٩٢٨ إلى ٢١ آذار ١٩٣٤ ، ص : (٢٤) .

(٤) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٦ ، ص : (٣١٩ — ٣٢٧) .

(٥) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٨ ، ص : (٣٥٩ — ٣٦٠) .

لسنة ١٩٣٦ [١] والذى عـدل فى سنة ١٩٣٨ بالقانون المرقم (٤٢) [٢] .
و ينص هذا القـانون على أن الأراضى المعدة لإنتاج المحصولات الزراعية (ما عدا الأراضى المغروسة نخيلاً أو التى تنتج المحصولات الطبيعية كالأحطاب والقصب والأخشاب وأمثالها) خاضعة لضريبة سنوية يتم تقديرها وجبايتها بنسب وطرق معينة (المادتان الثانية والثالثة) . وقد استثنيت من أحكام هذا القانون الأراضى التى تزرعها الحكومة مباشرة وأراضى الأوقاف التى تقوم بإدارتها والأراضى الخاضعة للعشر . وكذلك الأراضى التى تتمتع بإعفاء من أجرة الأرض وحق الماء لعشر سنوات من صدور هذا القانون (المادة الرابعة) . كما أباح القانون لمجلس الوزراء أن يعفى من هذه الضريبة بعض الأراضى وفق شروط معينة (المادة الخامسة) .

وتفرض هـذه الضريبة على المحصولات السنوية بنسب تقدر بموجب الأسس التى يعينها هذا القانون . وهـذه النسب تختلف باختلاف نوع رى الأرض ، فيما إذا كانت تسقى سيحاً أو بالواسطة (المادة السابعة) .

ويبين الجـدول رقم (٩) مدخولات الميزانية من ضريبة المحصولات الزراعية والطبيعية للسنوات (٩٣٢ — ٩٤٠) مع نسبتها المئوية إلى مجموع المدخولات [٣] .

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٦ ، ص : (٤٧٨ — ٥١١) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٨ ، ص : (٢٩٢ — ٢٩٦) .

(٣) أخذت أرقام السنوات ٩٣٢ — ٩٣٥ من حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) . وأرقام السنوات ٩٣٦ — ٩٤٠ من المجموعة الإحصائية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	النسبة المئوية
١٩٣٢	٣٩٦,٤٣٨	٩,٤
١٩٣٣	٤١١,١٦٢	٩,٩
١٩٣٤	٤٥٧,١٤١	٩,١
١٩٣٥	٤٤٢,٥٦٢	٩,٣
١٩٣٦	٦٣٦,٣٧٤	١١,٧
١٩٣٧	٦٤٤,٠١٦	١٠,٤
١٩٣٨	٦٠٠,٥٤٥	١٠,٣
١٩٣٩	٦٥١,٧٦٧	١٠,٧
١٩٤٠	٧١٥,٦٠١	١١

مدخولات الميزانية من ضريبة المحصولات الزراعية والطبيعية
للسنوات « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم (٩)

ولما كان العراق قطراً زراعياً وتقوم ثروته الوطنية على الزراعة ، فإننا ندرك ولاشك ، قلة المدخولات المتأتية من هذا الباب . وفى الواقع يجب أن يكون هذا المصدر أهم أبواب مدخولات الميزانية العراقية كافة . وبالرغم مما نلاحظه من الازدياد التدريجى فى المدخولات المذكورة سنة بعد أخرى بحيث إنها أصبحت فى سنة ١٩٤٠ تعادل ضعف ماكانت عليه مدخولات ميزانية سنة ١٩٣٢ تقريباً ، فهو ازدياد بطىء . ونستطيع أن نقول إن هذه المدخولات لا تزال ضئيلة جداً إذا ما قورنت بكفاءة البلاد وقابليتها فى الناحية الزراعية . وإن ذلك يعود بالطبع إلى تأخر البلاد فى زراعتها . وعلى هذا تصبح زيادة هذه المدخولات رهينة بتقدم أساليب الزراعة ورفع مستوى إنتاجها من حيث النوع والكمية ، والقضاء على ما يعترض ذلك من المشاكل المتنوعة وخاصة ما يتعلق منها بالرى وتوزيع الأراضى .

ضريبة الحيوانات :

وتتألف إيرادات هذا الباب من ضريبة المواشى ورسوم الأسماك ، على أن القسم الأعظم منها يتأتى من ضريبة المواشى . وكانت هذه الضريبة تجبى

بموجب (قانون ضريبة المواشى — الكودة) رقم (١٤) لسنة ١٩٣٠ ، الذى قضى على التعليمات البسيطة التى انتقلت من العهد العثمانى ، وألغى تعليمات تعداد الأغنام التى أصدرتها الحكومة العثمانية أيضاً فى (١) كانون الثانى سنة ١٩٢٠ ، وقانون رسوم الكودة المؤرخ فى ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٢٢ .

وينص قانون ضريبة المواشى المذكور على استيفاء ضريبة سنوية على كل رأس من الماشية كما يلى :

	آنة	روبية	
عن كل رأس من الغنم	٨	—	= ٣٨ فلساً
« « « الماعز	٦	—	= ٢٨ «
« « « الإبل	—	١	= ٧٥ «
« « « الجاموس	—	١	= ٧٥ «

ونصت المادة الرابعة منه على حالات الإعفاء من الرسوم المذكرة . وكانت طريقة التقدير بموجب هذا القانون هى (طريقة التعداد) كما كان متبعاً فى السابق . ويجرى هذا التعداد فى خلال (٤٥) يوماً ، يعين وزير المالية مبدأها . على أن تكون بين أول آذار ونهاية نيسان من كل سنة . كما عين القانون تواريخ دفع الضريبة بأوقات تلائم مواسم تعريف منتوجات المواشى ، فجعل الدفع فى ثلاثة أقساط متساوية تبدأ من تاريخ التعداد [١] .

وشعرت الحكومة فى سنة ١٩٣١ بضرورة تخفيض نسب هذه الضريبة فعدل هذا القانون بالقانون رقم (٦٨) لسنة ١٩٣١ [٢] ، فأصبحت ضريبة الرأس الواحد من الغنم (٧) آنات — ٣٣ — فلساً ، والرأس الواحد من الإبل (١٢) آنة — ٥٦ — فلساً ، وبقيت ضريبتا الماعز والجاموس كما هما فى القانون الأصلى . ثم عدل القانون ثانية فى سنة ١٩٣٢ بالقانون

---

(١) تقرير أعمال مديرية الواردات المشار إليه ، ص : (٣٣) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ، ص : (٦٣٨ — ٦٣٩) .

رقم(٢٥) [١] على أثر وضع العملة العراقية موضع التعامل فجعلت الضريبة تستوفى سنوياً اعتباراً من أول نيسان سنة ١٩٣٢ بحسب النسب التالية .

عن الرأس الواحد من الغنم ٣٢ فلساً
عن الرأس الواحد من الماعز ٢٨ فلساً
« « « « الإبل ٥٦ «
« « « « الجاموس ٧٥ «

ثم ألغى هـذا القانون فى سنة ١٩٣٨ وحل محله (قانون ضريبة استهلاك المواشى ومنتجاتهـا) رقم (٦٣) لسنة ١٩٣٨ [٢] الذى بدىء العمل بموجبه منذ أول سنة ١٩٣٩ المالية ، والذى عدل فى خلال سنة ١٩٣٩ بموجب القانون رقم (٥٢) [٣] . وأصبحت تستوفى بموجبه ضريبة بنسبة عشرة بالمائة حسب الأسعار التى تعين من قيمة :

١ — لحوم المواشى التى تذبح فى المجازر وضمن عدد مراكز الاستهلاك .
٢ — المواشى الحية التى تصدر إلى خارج العراق .
٣ — جميع منتجات المواشى التى تستهلك فى داخل العراق أو تصدر إلى خارجه .

ويعفى من هـذه الضريبة الضحايا وما يذبح لمقـاصد خيرية ، ومنتجات المواشى التى ترد من البـلدان الأجنبية والمدفوع عنها رسم الوارد الكمركى . وفى الجدول رقم (١٠) نرى مدخولات الميزانية من هـذه الضريبة للسنوات التى أعقبت دخول العراق عصبة الأمم حتى سنة ١٩٤٠ [٤] .

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ، ص : (٦٨ — ٦٩) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسـنة ١٩٣٨ ، ص : (٣٩٠ — ٣٩٧) .

(٣) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسـنة ١٩٣٩ ، ص : (٢٦٦ — ٢٧٠) .

(٤) أرقام السـنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ مأخوذة من حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ مأخوذة من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	٢١٠,٩٥١
١٩٣٣	١٩١,٩٩٢
١٩٣٤	٢٠٥,٢٠٩
١٩٣٥	٢١٥,٩٧٣
١٩٣٦	٢٧٧,٧٨٢
١٩٣٧	٢٤١,٩١١
١٩٣٨	٢٥١,٤٨٥
١٩٣٩	١٩٠,٢٦٢
١٩٤٠	٣٠٨,٦٣٥

مدخولات الميزانية من ضريبة الحيوانات (١٩٣٢ — ١٩٤٠)

جدول رقم (١٠)

ولاشك فى أن هذه الإيرادات ضئيلة أيضاً فى بلد زراعى كالعراق . على أن زيادتها مرتبطة بوضع البلاد الزراعي ، فإذا ما تقدمت الزراعة فى البلاد ووصلت إلى الدرجة التى تناسب قابليتها وكفاءتها ، فلا شك فى أن سيصحب زيادة مدخولات الضرائب الزراعية زيادة فى إيرادات ضريبة المواشى التى سيتضاعف عددها دون ريب .

ضريبتا الأملاك والمذياع :

تجبى ضريبة الأملاك استناداً إلى (قانون ضريبة الأملاك) رقم (٢٥) الصادر فى سنة ١٩٢٧ [1] ، والذى ألغى قانون ضريبة الأملاك لسنة ١٩٢٣ . وتستوفى الحكومة بموجب هذا القانون ضريبة سنوية مقدارها عشرة بالمائة من الإيراد السنوى لجميع الأملاك . والمقصود بالأملاك هنا ، كما جاء فى المادة الثالثة من القانون المذكور هى :

(١) للاطلاع على نص القانون راجع مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ، ص : (٨٨ — ١٠٤) .

١ — البيوت بما فيها من القاعات والأراضى الملاصقة لها .
٢ — الدكاكين ومخازن الاستيداع والخانات والحمامات العامة والعلاوى والمصانع والمعامل (دور الصناعة) بما فيها من القاعات والأراضى الملاصقة لها مهما كانت مساحتها .
٣ — سائر الأماكن والعرصات المستعملة لمقاصد تجارية .
٤ — السفن الثابتة والمستعملة خصيصاً لتركيب الماكينات وخزن البضائع والمستعملة كمحلات للغسل ، أو مقاهى أو لأى غرض تجارى آخر .

وقد نص القانون على إعفاءات كلية وجزئية من هذه الضريبة . فاستثنى منها كلياً أملاك الحكومة مهما كان نوعها وأملاك البلديات ، ثم الجوامع والتكايا والكنائس والمعابد المختلفة والأديرة والأملاك التى هى جزء منها ، وكذلك المدارس والمعاهد التهذيبية ، والمعاهد الخيرية . وأعفى جزئياً الأملاك التى يشغلها أصحابها بنسب معينة تختلف باختلاف إيرادها المقدر وفق الأحكام التى يُنص عليها لتقدير الأملاك .

وعدل هذا القانون فى سنة ١٩٣٣ بالقانون رقم (٥٨)[١] ، وكانت أهم التعديلات التى جاء بها هى تخفيض نسبة الإعفاء الجزئى وميّز فى ذلك بين مدن بغداد والبصرة والموصل وبين مدن بقية الأنحاء العراقية ، باعتبار أن إيرادات الأملاك فى المدن الثلاث المذكورة أعلا نسبة من إيراداتها فى بقية الأنحاء .

أما ضريبة المذياع فهى حديثة العهد فى العراق . فقد صدر فى سنة ١٩٣٨ « قانون ضريبة المذياع — الراديو » رقم (٥٩)[٢] وبموجبه أخذت الحكومة

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ، ص : (٥٥٢ — ٥٥٧) .
(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٣٧٣ — ٣٧٥) .

تستوفى ضريبة سنوية مقطوعة قدرها خمسمائة فلس عن كل مذياع يستعمل فى البيوت والسيارات والأماكن الخصوصية أو فى المحلات العامة ، فى أول نيسان من كل سنة .

ويبين الجدول رقم (١١) المدخولات من هاتين الضريبتين للسنوات التى نبحث فيها[1] :

السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	١١٢,٣٧٠
١٩٣٣	١٠٥,٤٤٩
١٩٣٤	١١٦,٤٨٤
١٩٣٥	١١٢,٧٩٢
١٩٣٦	١٢١,٦٢٥
١٩٣٧	١١٥,٢٤٤
١٩٣٨	١٣٢,١٧٧
١٩٣٩	١٥٥,٦٩٧ (٢)
١٩٤٠	١٨٨,٤٠٩

مدخولات ضريبتى الأملاك والمذياع (١٩٣٢ — ١٩٤٠) .
جدول رقم (١١)

ضريبة الدخل :

كانت هذه الضريبة تستحصل بموجب « قانون ضريبة الدخل » رقم (٥٢) الذى صدر فى سنة ١٩٢٧ . وكان الباعث على وضعه عدم وجود ضريبة مباشرة على الأرباح الناجمة من الأعمال التجارية والصناعات وتعاطى المهن بما فيها التوظف والاستخدام . وبإيجاد هذه الضريبة لم تقم الحكومة بإيجاد منبع جديد

(١) أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ مأخوذة من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) . وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ مأخوذة من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

(٢) تتضمن ضريبة المذياع أيضاً .

للإيرادات وحسب وإنما كان ذلك خطوة هامة نحو تأمين العدل فى فرض الضرائب على مختلف طبقات الشعب .

وقد نص هذا القانون على هذه الضريبة بنسبة ٣,٦٤٥ بالمائة من الأرباح التى تزيد عن أربعة آلاف روبية (٣٠٠) دينار والتى تنجم عن الأعمال التالية :

(ا) الصناعة والتجارة والمهن .

(ب) الخدمات الشخصية .

(ج) الفوائد والخصم وحصص الأرباح .

(د) التقاعد والمخصصات السنوية .

وكان مقدار إيراد هذه الضريبة فى السنة الأولى من وضعها بلغ (١٣,٥٧٥) ديناراً[١] . وطرأت على هذا القانون عدة تعديلات كان آخرها فى سنة ١٩٣٦ بالقانون رقم (٥٨) . وكانت هذه التعديلات تتجه دائماً نحو زيادة نسبة هذه الضريبة . ثم ألغى القانون المذكور فى سنة ١٩٣٩ وحل محله « قانون ضريبة الدخل » رقم (٣٦)[٢] الذى ينص على أن تستوفى الحكومة ضريبة سنوية على كل نوع من الدخل ، ما عدا الدخل الناتج من الزراعة وتربية المواشى والأملاك ، إذ أن هذه خاضعة لضرائب خاصة .

وتجبى ضريبة الدخل عن الدخل الناتج فى العراق بصرف النظر عما إذا كان أصحابه يقيمون فى العراق أو خارجه . ويقدر الدخل الخاضع لهذه الضريبة بموجب قواعد معينة ينص عليها القانون المذكور . وتستوفى الضريبة بعد تقرير الدخل بحسب النسب التالية : —

١ — بنسبة ٦ بالمائة على الدخل الذى لا يزيد على ١٥٠ ديناراً .

٢ — بنسبة ٩ بالمائة على الدخل الذى يزيد عن ١٥٠ ديناراً لغاية ٥٠٠ دينار.

---

(١) تقرير مديرية الواردات العامة المشار إليه آنفاً ، ص : (٤١) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (١٦٠ — ٢١٠) .

٣ — بنسبة ١٢ بالمائة على الدخل الذى يزيد عن ٥٠٠ دينار لغاية ١٢٠٠ دينار.
٤ — بنسبة ١٥ بالمائة على الدخل الذى يزيد عن ١٢٠٠ دينار .

وذلك بعد منح السماحات التالية من الدخل :

(ا) الأعزب والأرمل تعفى المائة دينار الأولى من دخله من الضريبة .

(ب) المتزوج الذى لا ولد له ، أو الأرمل الذى عنده ولد فأكثر تعفى المائة والخمسة وعشرون ديناراً الأولى من دخله من الضريبة المذكورة .

(ج) أما المتزوج وله ولد فأكثر فتعفى من الضريبة المائة وخمسون ديناراً الأولى من دخله .

هذه هى نسبة الضريبة على دخل الأشخاص المقيمين فى العراق . أما معدلها على الدخل العائد لغير المقيمين فيه ، فهو واحد وقدره (١٥) بالمائة من مجموع الدخل مهما كان مقداره . ونرى فى الجدول التالى رقم (١٢) مدخولات الميزانية من هذه الضريبة للسنوات ١٩٣٢ — ١٩٤٠ [1] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	١١٢,٥٤٤	١٩٣٧	٢٨٧,٥٦١
١٩٣٣	١٢٣,٢٧٥	١٩٣٨	٣١٥,٩٧٧
١٩٣٤	١١٤,٢٨٨	١٩٣٩	٣٧٠,٠١٣
١٩٣٥	٢٤٨,٦١٣	١٩٤٠	٥٥٣,١٢٢ .
١٩٣٦	٣٦٨,٧٣٤		

مدخولات ضريبة الدخل « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم (١٢)

ويتضح لنا من هذا الجدول أن إيرادات هذه الضريبة تزداد بشكل محسوس سنة بعد أخرى بصورة عامة ، وخاصة منذ سنة ١٩٣٦ على أثر التعديل

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) . وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ من المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

الرابع الذى أدخل على القانون الأول لهذه الضريبة ، مما أوجب زيادة فى عدد المكلفين بهذه الضريبة فسببت زيادة فى مدخولاتها . وكذلك نرى الزيادة واضحة أيضاً فى سنة ١٩٤٠ ، وذلك يعود لصدور هذا القانون الجديد الذى صدر فى سنة ١٩٣٩ والذى احتوى على زيادة فى نسب الضريبة التى تؤخذ على المدخولات الكبيرة .

ونستطيع أن نلاحظ أيضاً أن ما يتأتى من هذه الضريبة من الإيراد يفوق كثيراً إيراد ضريبة الأملاك ، كما أنه يزيد على إيراد ضريبة الحيوانات . ولذلك بوسعنا أن نعتبرها من المصادر المهمة لمدخولات الميزانية العراقية . وهناك مجال واسع لزيادة مدخولات هذه الضريبة ، لأن هذه الإيرادات التى رأيناها تتزايد سنة بعد أخرى ، ما هى إلا جزء مما يجب أن يستوفى . وذلك ناتج عن أن قسما ممن تشملهم الضريبة يتهربون من الخضوع لها لعدم إمكان تحديد دخلهم بالضبط أو لتحديده بأقل من حقيقته .

إن القانون العراقى لهذه الضريبة يعتمد فى فرضها على أساس تقدير الدخل الخاضع لها . وبالرغم مما تمتاز به طريقة التقدير من المزايا وأخصها السهولة فإن لها معايب كثيرة ، ولعل أهمها عدم تمكن السلطات المالية المقدِّرة من الوصول إلى الدخل الحقيقى ، لأنها قد تخدع بمظاهر الشخص المكلف وذلك مما يساعده على أن يظهر بمظهر دى دخل قليل ، وحينئذ لا يفرض عليه إلا جزء مما كان يجب أن يدفعه . ولذلك نعتقد أنه متى ما انتظمت الأمور المالية للمنتجين فى مختلف حقول الأعمال ، وأصبحت لديهم سجلات مضبوطة بمصروفاتهم وإيراداتهم يمكن الاعتماد عليها ، حينئذ يمكن استيفاء هذه الضريبة على حقيقتها . وهذا ما نلمسه فى حالة الموظفين ، إذ أن مدخولاتهم السنوية محدودة بصورة رسمية فلا يستطيعون التهرب من هذه الضريبة . وكذلك الأمر فى بعض الشركات ذات السجلات المنظمة الصحيحة .

٣ ـ مدخولات الضرائب غير المباشرة

تتألف هذه الضرائب فى الميزانية العراقية من رسوم الكمارك والمكوس ورسوم الطوابع . ويدفعها المكلف عن دخله ومقتنياته بصورة غير مباشرة أى أنه يدفعها على ما يستهلكه من هذه المقتنيات .

رسوم الكمارك :

تستوفى هذه الرسوم بموجب أحكام « قانون الكمارك » رقم (٥٦) الصادر فى ١٥ حزيران ١٩٣١[1] ، الذى ألغى قانون الكمارك البحرية الهندى وبيان الكمارك البرية وقانون الترانسيت التجارى وقانون استرداد الرسوم الكمركية وغيرها من القوانين والأنظمة والبيانات التى كانت مطبقة فى العراق قبل تاريخ صدوره . وينص هذا القانون على فرض رسوم على البضائع المستوردة إلى العراق أو المصدرة منه ، بموجب نسب تعين من وقت إلى آخر بقوانين التعريفة الكمركية .

أما البضائع التى تمر بالعراق من بلد أجنبى إلى بلد أجنبى آخر فإنها معفاة من الرسوم الكمركية إلا أنها خاضعة لعوائد ترانسيت يعين مقدارها بموجب نظام معين ، على أن لا يتجاوز مقدارها نصف فى المائة من قيمة البضائع المذكورة . أما البضائع المستوردة إلى العراق من البلدان الأجنبية ، ويعاد تصديرها إلى أى بلد أجنبى أيضاً ، فإن لصاحبها أن يسترد سبعة أثمان الرسوم الكمركية التى استوفيت عنها حين استيرادها ، بعد توفر شروط معينة .

ويحتوى القانون أيضاً على قائمة بالمواد التى يمنع استيرادها من الخارج ،

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ، ص : (٤٧٨ — ٥٩٠) .

وكذلك البضائع التى لا يجوز تصديرها من العراق . وقد عدل هـذا القانون للمرة الثالثة فى سنة ١٩٣٨ بالقانون رقم (٢١)[١] ، وقد اقتصر التعديل على أحكام باب الجرائم والعقوبات التى تفرض عند مخالفة أحكامه .

وقد صدرت عدة قوانين للتعريفة الـكمركية ، كان آخرها القانون رقم (١١) الصادر فى سنة ١٩٣٣[٢] والذى عدل للمرة الرابعة فى سـنة ١٩٣٩ بالقانون رقم (١٠)[٣] . وينص قانون التعريفة المذكور على استيفاء رسوم الوارد الـكمركية ورسوم الصادر الـكمركية ، بحسب المقادير المنصوص عليها فى جدولى الواردات والصادرات الملحق به . ومما هو جدير بالذكر أن جدول الصادرات يتألف من أربع مواد فقط ، بينما يحتوى جدول الواردات على (٤١٤) مادة من البضائع التى يستوردها العراق . وهذا الجدول يعطينا صورة واضحة عن قلة صادرات العراق من منتوجاته وكثرة ما يستورده من الخارج لسد حاجاته المختلفة .

رسوم المكوس :

أما رسوم المكوس فإنها تتألف مما يستوفى على التبغ والنفط والمشروبات الروحية والملح ، بموجب «قانون المكوس» رقم (٢٨) لسنة ١٩٢٨ والمعدل فى سنة ١٩٣٣ بالقانون رقم(١٨)[٤] .

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (١٥٣ — ١٥٤) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ، ص : (٤٤ — ٤٦) ثم الجدول الملحق ، ص : (٤٧ — ٢٢٠) .

(٣) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٣٣ — ٣٨) .

(٤) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ، ص : (٢٧١ — ٢٧٥) .

وكانت مكوس التبغ تجبى استناداً إلى « قانون مكوس التبغ » المرقم (٤٧) والصادر فى سنة ١٩٢٤ [١] ، والمعدل للمرة الرابعة فى سنة ١٩٣١ بموجب القانون رقم (١٥) . وبقى هذا القانون نافذاً حتى سنة ١٩٣٩ حينما صدر « قانون انحصار التبغ وتحسينه » رقم (٥٣) [٢] . فألغى القانون المذكور وتعديلاته كافة .

وقد نص قانون الانحصار على أن شراء التبغ المزروع فى العراق وخزنه وبيعه بالجملة ، وتوريد التبغ الأجنبى لخلطه مع التبغ العراقى ، أو للنماذج والتجارب ينحصر بإدارة حكومية تؤسس لهذا الغرض ، ويكون من أهم أغراضها تحسين التبغ العراقى . وقد ألحق بهذا القانون جدول خاص بالرسوم التى تستوفى عن الإجازات المختلفة المتعلقة بالتبغ ، كإجازات التصدير وتأسيس المعامل لصنع السكاير والبائعين بالمفرد .

وبقى إلى جانب قانون انحصار التبغ « قانون مكس السكاير » رقم (٨) لسنة ١٩٣٩ [٣] ، الذى يفرض رسماً معينا على كافة السكاير المصنوعة فى العراق والمحفوظة فى العلب لبيعها . ويختلف هذا الرسم بحسب نوع صنع السكاير فيما إذا كانت مصنوعة باليد أو بالماكينة . وتستوفى هذه الرسوم بواسطة اللفافات (الباندرول) التى تجهز لقاء دفع المكس المفروض وتلصق على العلب . على أن ما يراد تصديره إلى خارج العراق من علب السكاير فإنه معفى من المكوس المذكورة .

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٤ ، ص : (١٩٩ — ٢١٧) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (١٣٩ — ١٥٨) .

(٣) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٢٤ — ٢٩) .

أما مكوس النفط فإنها كانت تستوفى بموجب أحكام « قانون رسوم النفط ومنتوجاته » رقم (٤٥) لسنة ١٩٣١ الذى عدل عدة مرات ، ثم ألغى فى سنة ١٩٣٩ حينما صدر « قانون مكس النفط ومنتوجاته » رقم (٩)[١] . وقد فرض هذا القانون مكساً معيناً على المواد التالية حينما تكون منتجة فى العراق :

١ — الكحول لتسيير الموتور .

٢ — كافة أنواع السوائل القابلة للالتهاب التى يمكن استعمالها كوقود للمحركات

٣ — النفط المصفى بأنواعه المختلفة .

وقد أشار القانون المذكور على بعض حالات تعفى فيها هذه المواد من المكوس .

وكانت رسوم المشروبات الروحية تجبى استناداً إلى قانون مكس المشروبات الروحية » رقم (٤٠) لسنة ١٩٣١ والمعدل عدة مرات ، حتى سنة ١٩٣٧ حينما صدر « قانون مكس المشروبات الروحية » رقم (١٧)[٢] الذى حل محله . وينص هذا القانون على استبقاء مكس معين على المواد التالية عندما تكون مستخرجة فى العراق :

١ — المشروبات الروحية الصالحة للشرب .

٢ — الكحول المكررة (كحول الأيثل) .

٣ — البيرة .

٤ — الشراب .

أما مكس الملح فإنه يستوفى بموجب « قانون مكس الملح » رقم (٤) لسنة ١٩٢٩[٣] وملحقه رقم (٢٩) لسنة ١٩٣٢ وبيان المكوس رقم (١)

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٣٠ — ٣٣) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٦٤ — ٦٦) .

(٣) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٩ ، ص : (١٠).

لسنة ١٩٣٤ ، ويفرض هذا القانون مكساً معيناً على كل كيلو غرام من الملح الناتج فى العراق .

ويبين الجدول التالى رقم (١٣) مدخولات الميزانية من رسوم الكمارك والمكوس للسنوات التى أعقبت دخول العراق عصبة الأمم حتى سنة ١٩٤٠ ، مع بيان النسبة المئوية لهذه المدخولات بالنسبة إلى مجموع مدخولات الميزانية الاعتيادية [١] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير			النسبة المئوية لمجموع المدخولات
	رسوم الكمارك	رسوم المكوس [٢]	المجموع	
١٩٣٢	١,٥٤٣,٧٦٩	٣٨٧,١٧٨	١,٩٣٠,٩٤٧	٥٢,٣٣
١٩٣٣	١,٦٢٠,٠٧٩	٤٢٦,٩٢٦	٢,٠٤٧,٠٠٥	٥٦,٧٣
١٩٣٤	١,٨٤٢,٩٥٧	٤٦٢,١٣٦	٢,٣٠٥,٠٩٣	٥٧,٤٥
١٩٣٥	٢,٠٤٨,٩٨١	٤٩٤,٢٢٥	٢,٥٤٣,٢٠٦	٥٣,٤٧
١٩٣٦	٢,٢٣٧,٢٤١	٥٨٥,٨٨٠	٢,٨٢٣,١٠١	٥٤,٥٠
١٩٣٧	٢,٦٥٤,١٠٠	٦٥٦,٦٦٧	٣,٣١٠,٧٦٧	٥٣,٥٢
١٩٣٨	٢,٥٨٧,٠٠٧	٦٧٣,٣١٣	٣,٢٦٠,٣٢٠	٥٤,١٠
١٩٣٩	٢,٥٩١,٢٩٥	٧٩٦,٣٤٩	٣,٣٨٧,٦٤٤	٥٥,٦٠
١٩٤٠	٢,٣٤٨,٤٧٩	٧٨٧,٧٨٨	٣,١٣٦,٢٦٧	٥٥,٣٠

مدخولات رسوم الكمارك والمكوس (١٩٣٢ — ١٩٤٠)
جدول رقم (١٣)

وتعتبر الإيرادات من رسوم الكمارك والمكوس أهم مصدر لمدخولات الميزانية العراقية . فقد كان معدلها فى خلال الإحدى عشرة سنة التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم حوالى (١,٨١٧,٣٠٠) دينار سنوياً ، أى ما يوازى (٤٥,٥٪) من مجموع مدخولات الميزانية الاعتيادية [٣] .

---

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) ، وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

(٢) تحتوى على مدخولات متفرقة من رسوم الكمارك أيضا .

(٣) راجع الجدول رقم (٨) .

ولا تزال الإيرادات المذكورة تحتل المرتبة الأولى من مدخولات الميزانية . إذ يتضح لنا من الجدول السابق أنها تؤلف أكثر من نصف المدخولات فى كل سنة من السنوات المشار إليها فى الجدول المذكور . ولا شك فى أن اعتماد الميزانية فى أكثر من نصف مدخولاتها على هذا المصدر يعطينا صورة واضحة عن ضعف البلاد الاقتصادى وخاصة إذا ما علمنا أن أكثر إيرادات هذا المصدر هى من الرسوم الكمركية التى تؤخذ عن البضائع المستوردة . ونرى فى الجدول التالى رقم (١٤) مقارنة بين إيرادات الكمارك بنوعيها ، رسوم الاستيراد ورسوم التصدير لخمس سنوات متفرقة على سبيل المثال ، وهو يدلنا ولا شك ، على التفاوت العظيم بينهما [1].

السنة المالية	رسوم الاستيراد	رسوم التصدير
١٩٣٢	١,٥١٩,٩٢١	٢١,٩٢٥
١٩٣٤	١,٨٢٧,٢٩٦	١٢,٨٠٤
١٩٣٦	٢,٢٢٣,٩٩٠	١١,٥٣٣
١٩٣٨	٢,٥٧٣,٤٩٤	١٠,٠٦٧
١٩٤٠	٢,٣٢٣,٥٧٥	١١,٠٥٩

جدول للمقارنة بين رسوم الاستيراد ورسوم التصدير

جدول رقم (١٤)

ومن هذا تتبين لنا أهمية الخطر المحدق بمدخولات ميزانيتنا ، وذلك لتعرض هذا المصدر للتناقص بتأثير الطوارىء المختلفة التى قد تحدث بين آن وآخر . فتبقى البلاد محرومة مما يزيد على النصف من مدخولاتها ، الأمر الذى يصعب تدبيره ، وتصيبها كارثة مالية لا يمكن تداركها . وبالإضافة إلى هذا فالرسوم الكمركية تقع على عاتق المستهلك العراقى بصرف النظر عن درجة

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٤ من حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٤ ، ص : (٤١) ، وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨)

رخائه ومبلغ ثروته . وهـذا بعكس الرسوم الأخرى التى تقع على عاتق الفئة الرابحة من السكان [١] . ولهذا لا يستحسن أن تنحصر معظم مدخولات الميزانية فى هذا البـاب ، وإنما من الضرورى توسيع نطاق الزراعة والصناعة بالقيام بمشاريع الرى المنظم والأعمال العمرانية التى تؤدى إلى ترقية مستوى الزراعة والصناعة ، وخاصة بعد أن خصصت ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية لذلك . هذا بالإضافة إلى أن كثيراً من الثروات المطمورة لم تكتشف بعـد ، فيجدر انتهاج السبل المؤدية إلى الاستفادة من ذلك أيضاً إلى جانب الاستفادة من قابليات البلاد فى النواحى المختلفة .

رسوم الطوابع :

تتألف هذه الرسوم ممـا يستوفى بموجب « قانون الطوابع العراقى » رقم (٣٠) لسـنة ١٩٣٢ ، والذى أدخلت عليه تعديلات متعـددة ، أهمها فى سنة ١٩٣١ بالقانون رقم (٧٥) [٢] ، بمناسبة صدور العملة العراقية . إلا أن هذا التبديل كان جوهرياً ، إذ شمل الجداول الملحقة بالقانون والتى تتعلق بالرسـوم النسبية والمطلقة التى تستوفى بموجبه . فألغى الجدولان السابقان وحل محلهما جدولان جديدان عينت فيهما نسبة الرسوم التى تستوفى عن المعاملات الخاضعة لهذا القانون .

وقد احتوى الجـدول الأول على الحالات التى تؤخذ فيهـا الرسوم مقطوعة ، وعددها (٧٧) حالة ، أهمها : المقـاولات ، العقود ، رخص إنشاء المعـامل والمطابع وسائر المؤسسات الصناعية ، الحـوالات ، الكمبيالات

---

(١) راجع تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٢ — ٣) وتقريرها لسنة ١٩٣٧ ، ص : (١١) .

(٢) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ، ص : (٦٨٦ — ٧٠٨) .

المشترط دفعها عند إبرازها ، والوكالات التحريرية . كما احتوى الجدول الثانى على الأحوال التى تؤخذ فيها الرسوم نسبية وعددها (١٤) حالة ، أهمها : عقود الاستقراض ، الأوراق المتعلقة ببراءة ذمة مقابل عوض معين ، المقاولات التى تتضمن حق ملكية أو رهن أموال منقولة ، وعقود الإجارة . ولا تستوفى الرسوم النسبية إلا على الأوراق والسندات التى تحتوى على مبالغ وأموال تزيد قيمتها على دينار واحد . ويبين الجدول التالى رقم (١٥) مدخولات هذه الرسوم للسنوات ١٩٣٢ — ١٩٤٠[1] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	١٠٤,٣٥٤	١٩٣٧	١٤٦,٧٣٥
١٩٣٣	١٠٣,٢٧٣	١٩٣٨	١٤٩,٨٣٣
١٩٣٤	١٠٦,٣١٣	١٩٣٩	١٤٥,٩٧٠
١٩٣٥	١١٦,٦٣٤	١٩٤٠	١٤٣,٤٨٤
١٩٣٦	١٣٢,٩٤٠		

مدخولات رسوم الطوابع (١٩٣٢ — ١٩٤٠)
(جدول رقم ١٥)

وبوسعنا أن نضيف إلى الضرائب غير المباشرة ضريبة استحدثتها الحكومة على أثر نشوب الحرب الحالية ، هى « ضريبة الطوارئ » التى فرضت بموجب القانون رقم (٧) لسنة ١٩٤٠ . وينص هذا القانون على استيفاء ضريبة على المواد التالية بالمقادير المبينة إزاءها ، وذلك بالإضافة إلى المكس ورسوم الوارد الكمركية المفروضة عليها بموجب القوانين التى أشرنا إليها[2] .

---

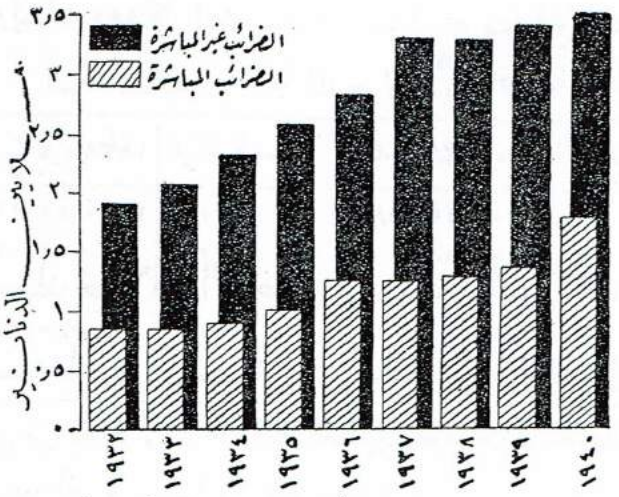
(١) أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٧ ، مأخوذة من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٦٤) وأرقام السنوات ١٩٣٨ — ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

(٢) للاطلاع على نص القانون راجع جريدة الوقائع العراقية (العدد — ١٧٧٦) الصادر فى ٩٤٠/٢/٢٨ .

السنة المالية	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
١٩٣٢	٨٣٢,٣٠٨	١,٩٣٠,٩٤٧
١٩٣٣	٨٣١,٨٦٦	٢,٠٤٧,٠٠٥
١٩٣٤	٨٩٣,١٢٢	٢,٣٠٥,٠٩٣
١٩٣٥	١,٠٢٠,٩٤٠	٢,٥٤٣,٢٠٦
١٩٣٦	١,٢٥٤,٤٦٤	٢,٨٢٣,١٠١
١٩٣٧	١,٢٨٨,٧٣٢	٣,٣١٠,٧٦٧
١٩٣٨	١,٣٠٠,١٨٤	٣,٢٦٠,٣٢٠
١٩٣٩	١,٣٦٧,٧٦٩	٣,٤١٦,٧٠٠
١٩٤٠	١,٨٠١,٧٦٧	٣,٤٦٥,٨٥٣

مدخولات الميزانية من الضرائب المباشرة وغير المباشرة « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »

جدول رقم (١٦)



المدخولات من الضرائب المباشرة وغير المباشرة «١٩٣٢-١٩٤٠»

١ — المشروبات الروحية — (١٠) فلوس عن كل لتر .
٢ — التتن (١٥) فلسا عن الكيلو غرام .
٣ — التنباك (١٠) فلوس « « « .
٤ — السكاير المصنوعة باليد (½) فلس عن كل عشرين سيكارة .
٥ — « « بالماكينة (½) « « « عشر سكاير .
٦ — السكر (٣) فلوس عن الكيلو الواحد
٧ — الشاى (١٠) « « « «
٨ — البن (١٠) « « « «
٩ — منسوجات الحرير الصناعى ٢٥ ٪ من رسم الوارد الكمركى .
١٠ — المنسوجات القطنية ١٠ ٪ من رسم الوارد الكمركى .

وكان مقدار مدخول الميزانية من هذه الضريبة للشهرين الأخيرين من سنة ١٩٣٩ ولسنة ١٩٤٠ كما يلى :

السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٩	٢٩,٠٥٦
١٩٤٠	٣٢٩,٥٨٦

٤ — المدخولات الأخرى (من غير الضرائب)

هناك مصادر أخرى إلى جانب الضرائب والرسوم ، تؤلف إيراداتها قسما غير قليل من مدخولات الميزانية العراقية ، بوسعنا أن نصنفها بحسب طبيعتها إلى أربعة أنواع رئيسية هى : —

١ — مدخولات أملاك الحكومة
٢ — مدخولات المشاريع شبه التجارية التى تقوم بها الحكومة
٣ — مدخولات دوائر الحكومة المختلفة
٤ — مدخولات متنوعة لاتشملها الأنواع السابقة .

مدخولات أملاك الحكومة :

تتألف هذه المدخولات من حصة الحكومة من شركات النفط المختلفة ، وهى الرسوم التى تتقضاها الحكومة من شركات النفط المختلفة التى تستثمر النفط العراقى ، عن كميات النفط المستخرجة ومن إيجار المناطق النفطية لها . ولإيرادات هذا المصدر أهمية كبيرة فهى تأتى فى الدرجة الثانية بعد إيرادات الكمارك والمكوس . وقد تمكنت الحكومة بفضل هذه المدخولات أن تقوم ببعض المشاريع العمرانية الكبرى التى تحتاجها البلاد . وبلغ مجموع ما استوفته الحكومة من الشركات المذكورة فى خلال السنوات ١٩٢٧ — ١٩٣١ (٤٤٩,٩٠٠ [١]) دينار ، أى بمعدل (٨٩,٩٥٠) ديناراً سنوياً . إلا أن هذه المبالغ أخذت تزداد فى السنوات التى تلت المدة المذكورة . وينتظر أن تستمر الزيادة كلما زادت كمية النفط المستخرجة . ويقدر الخبراء أن مجموع المنتوج السنوى يستطيع أن يصل إلى حد الثمانية ملايين من الأطنان سنوياً [٢] . وكانت مقادير إيرادات هذا المصدر فى السنوات (١٩٣٢ — ١٩٤٠) كما فى الجدول التالى رقم (١٧) [٣] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	٦٩٤,١٧٣	١٩٣٧	١,٠٦٣,٥٥٦
١٩٣٣	٥٨٨,١٧٥	١٩٣٨	٢,٠٦٠,٨٦٥
١٩٣٤	١,٠١٠,٣٠٤	١٩٣٩	٢,٠٨٧,٦٢٨
١٩٣٥	٨٩٥,٩٠٦	١٩٤٠	١,٦٥١,٣٨٧
١٩٣٦	٩٤٢,٤٨٢		

مدخولات أملاك الحكومة (١٩٣٢ — ١٩٤٠)
جدول رقم (١٧)

(١) المعدل مأخوذ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٤١)
(٢) سعيد حماده السابق الذكر ، ص : (٩٨) .
(٣) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ من المجموعة الاحصائية السنوية العامة للسنوات ١٩٢٧ / ٢٨ — ١٩٣٧ / ٣٨ ص : (٨٦) وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

أما المصدر الثانى لمدخولات أملاك الحكومة فهو ما يتألف من (الإيجارات ورسوم العبور) والإيجارات هى المبالغ التى تستوفيها الحكومة عن أملاكها التى تؤجرها — عدا الأراضى الزراعية — . أما رسوم العبور فهى الأجور التى تستوفيها الحكومة عن العبور على جسورها وبمعابرها ، بموجب « قانون رسوم العبور » الذى صدر فى سنة ١٩٢٨ وأجريت فيه تعديلات متعددة . وكان معدل الدخل السنوى المتأتى من هذين المنبعين فى خلال السنوات التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم (٤٦,٤٥٠) ديناراً سنوياً[١] . أما معدله فى خلال السنوات (١٩٣٢ — ١٩٤٠) فقد بلغ (٥٢,٤٥٠) ديناراً سنوياً [٢].

ومن الجدير بالتنويه أن نشير إلى أن رسوم العبور من الضرائب التى كانت تستوفيها الحكومات قبل العصر الحاضر ، وقد ألغيت ولم يعد لها وجود فى أكثر الممالك اليوم . ولذلك لانرى مايبرر بقاءها فى العراق . فالجسور والمعابر ليست إلا جزءاً من الطرق العامة التى يتحتم على الدولة إنشاؤها والعناية بها باعتبارها قسما من واجباتها . وقد طالبت اللجان المالية فى مجلس النواب بإلغاء هذه الرسوم أسوة ببقية الدول ، وقد كررت طلبها هذا فى سنوات مختلفة غير أن حجة الحكومة فى إبقائها تقوم على أن الوضعية المالية لخزينة الدولة لا تساعد على ذلك ، وأنه متى ماتسنى لها الاستغناء عن إيرادات هذه الرسوم التى يبلغ معدلها (٣٠) ألف دينار سنويا ، بازدياد المدخولات الأخرى ، فلن تتردد فى إلغائها [٣] ، وقد وعدت الحكومة فعلا أنها ستلغيها فى ميزانية

---

(١) أخذ المعدل من التقرير الخاص ، ص (٩٥) وحسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) .

(٢) أخذ المعدل من حسابات الدولة المشار إليها آنفاً ، والمجموعة الإحصائية لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

(٣) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٢٦) .

سنة ١٩٣٩ [١] ولكننا بالرغم من ذلك لانزال نراها تكون قسما من مدخولات الميزانية الاعتيادية .

ويؤلف حاصل مبيع الأراضى والأبنية الحكومية جزءاً من مدخولات أملاك الحكومة . على أن إيرادات هذا المصدر ضئيلة جداً إذا ما قورنت بغيرها ، فقد كان معدلها السنوى حتى سنة ١٩٣١ حوالى (١٣٫٦٥٠) ديناراً سنوياً [٢] وبلغ معدلها فى خلال السنوات ١٩٣٢ — ١٩٤٠ (١٣٫٧٥٠) ديناراً سنوياً [٣]

مدخولات المشاريع شبه التجارية :

تقوم الحكومة ببعض المشاريع العامة التى تسد بعض الأرباح فتكوّن قسماً من مدخولات الميزانية . وهذه المشاريع هى :

١ — السكك الحديدية .

٢ — ميناء البصرة وسد الفاد

٣ — إصدار العملة العراقية

٤ — إدارة البريد والبرق والتليفون

٥ — مطبعة الحكومة

إن لكل من المشاريع الثلاثة الأولى ميزانية خاصة به من حيث مدخولاته ومصروفاته ملحقة بالميزانية الاعتيادية للدولة ، وسنتناولها ببحث خاص فى فصل قادم . ولذلك سنحصر بحثنا هنا فى المشروعين الأخيرين .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٧٥) .

(٢) أخذ المعدل للسنوات ١٩٢١ — ١٩٢٩ من التقرير الخاص ، ص : (٩٥) وللسنوات ١٩٣٠ — ١٩٣١ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) .

(٣) أخذت المعدل للسنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ من حسابات الدولة المشار إليه آنفاً ، وللسنوات (١٩٣٦ — ١٩٤٠) من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

أخذت الحكومة العراقية منذ سنة ١٩٢١ إدارة البريد والبرق والتليفون على عهدتها [١] وشرعت فى عقد الاتفاقيات حول ذلك مع الدول المختلفة وقد توسعت أعمال هذه الدائرة بعد فتح الطريق البرى بين العراق والبحر المتوسط عبر الصحراء فى سنة ١٩٢٣ ، إذ أخذت أمريكا ودول أوربا ترسل بريدها إلى الشرق بواسطة هذا الطريق . ولم تقتصر أهمية العراق فى البريد العالمى على الناحية البرية وحسب ، بل أصبح بنفس الوقت محطة رئيسية للبريد الجوى أيضاً بحكم موقعه الجغرافى . وكان معدل مدخولات هذه الدائرة فى خلال السنوات التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم (٢٤٢٫٧٣٦) [٢] . ديناراً سنوياً . وتتألف هذه المدخولات من المصادر التالية .

١ — مبيع الطوابع البريدية وأجور البرقيات
٢ — حصة الحكومة العراقية من أجور الرزم الخارجية
٣ — أجور البرقيات والعمولة على الحوالات البريدية
٤ — إيجار الخطوط والآلات التليفونية واشتراكات التليفونات

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٢	٢٠٥,٧٩٨	١٦٣,٢١٢
١٩٣٣	١٩٩,٥٥٥	١٦٠,٣٠٩
١٩٣٤	٢٠٤,٢٢٢	١٤٩,٨٠٤
١٩٣٥	٢٢٠,٨٥٥	١٦٠,٩٩٥
١٩٣٦	٢٤٣,٦٥٨	٢٠٠,٣٦٢
١٩٣٧	٢٦٠,١٩٣	٢١٨,٨٣٧
١٩٣٨	٢٨٥,٤٠٤	٢٠٤,٨٥٦
١٩٣٩	٣٣٨,٣٤٩	٢٢٧,٩٦٩
١٩٤٠	٤٣٤,٩٧٩	٢٥٢,٣١٧

مدخولات ومصروفات إدارة البريد « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم (١٨)

(١) التقرير الخاص السابق ، ص : (١٤٢) .
(٢) معدل السنوات ١٩٢١ — ١٩٢٩ مأخوذ من التقرير الخاص ، ص : (٩٥) والسنوات ١٩٣٠ — ١٩٣١ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٥ ، ص : (٥٣) .

ويبين الجدول رقم (١٨) مدخولات هذه المؤسسة ومصروفاتها لكل من السنوات التي عقبت دخول العراق عصبة الأمم حتى ١٩٤٠[١] .

ونرى من تدقيق هذا الجدول أن الزيادة مطردة في مدخولات دائرة البريد والبرق ، فقد أصبحت في سنة ١٩٤٠ ضعف ما كانت عليه في سنة ١٩٣٢ ، أما مصروفاتها فلم تزد بنفس النسبة ، بل إن هناك فضلة في ميزانية هذه الدائرة تعود على الميزانية الاعتيادية فتؤلف جزءاً من مدخولاتها . ويبلغ معدل هذه الفضلة (٧٢,٧٠٠) دينار سنوياً . ولذلك تعتبر هذه الدائرة من المؤسسات المنتجة بالنسبة للميزانية العراقية .

أما مطبعة الحكومة فقد أسست لطبع سجلات الدوائر الحكومية واستماراتها ولتجهيزها بالمواد القرطاسية والآلات الطابعة وما يتعلق بها . وفيما يلي جدول رقم (١٩) بمدخولات هذه المؤسسة ومصروفاتها لبعض سنوات على سبيل المثال[٢] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٤	٣١,٣٥٩	٣٣,٢٥٣
١٩٣٥	٤٤,٤٦٩	٣٣,١٢٧
١٩٣٧	٤٢,١٥٧	٣٦,٤٣٠
١٩٣٩	٥٧,٧٣٩	٥٣,٦٠١
١٩٤٠	٧٤,٢١٥	٨١,٧١٨

مدخولات ومصروفات مطبعة الحكومة لبعض السنوات

جدول رقم (١٩)

---

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٨ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٦٤) ، وأرقام السنوات ١٩٣٨ — ١٩٤٠ من المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٦ — ٧٨) .

(٢) أخذت أرقام سنة ١٩٣٤ من حسابات الدولة العراقية المشار إليها ، ص : (٦٢ و ١١٤) ، وأرقام سنة ١٩٣٥ من لائحة ميزانية الدولة العراقية لسنة ١٩٣٨ ص : (٣٤و٩٦) ، وأرقام سنة ١٩٣٧ من لائحة ميزانية سنة ١٩٣٩ ، ص : (٣٣ =

ويتبين لنا من هذا الجدول أن هذه المؤسسة أيضاً تمد ميزانية الدولة ببعض الإيرادات من فضلة مدخولاتها .

إيرادات دوائر الحكومة المختلفة :

تتكون هذه الإيرادات من الأجور والتعويضات التى تأخذها بعض الدوائر الحكومية لقاء الخدمات التى تقوم بها . وقد أجاز القانون الأساسى العراقى استيفاء هذه الأجور بالإضافة إلى الضرائب المفروضة [١] . ونستطيع أن نعتبر أجور المحاكم والطابو وإيرادات الشرطة (من الغرامات) وبدل الخدمة العسكرية ، أهم مصادر هذه الإيرادات . ثم يلى ذلك إيرادات مختلفة لسائر دوائر الدولة ومؤسساتها كالأجور المدرسية وإيرادات السجون والملاحة ودائرة الزراعة ومديرية المساحة وغيرها .

وكانت مدخولات الميزانية من هذا المورد للسنوات ١٩٣٢ — ١٩٤٠ كما نراها فى الجدول الآتى رقم (٢٠) [٢] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	٢٤٥,٠٤٣	١٩٣٧	٥٩٨,٥٧٧
١٩٣٣	٢٣٠,٠٦٤	١٩٣٨	٤٦٢,٧١٢
١٩٣٤	٢٦٣,٠٢٢	١٩٣٩	٤٩٨,١٥٣
١٩٣٥	٣٥٤,٠٧٨	١٩٤٠	٥٥٧,٢٦١
١٩٣٦	٤٣٢,٢٦٣		

إيرادات دوائر الحكومة المختلفة « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم (٢٠)

= و ٩٤) ، وأرقام سنة ١٩٣٩ من حسابات الدولة العراقية للسنة نفسها ، ص : (٩٥ و ١٥٣) ، وأرقام سنة ١٩٤٠ من لائحه ميزانية سنة ١٩٣٧ ، ص : (٣٤ و ٩٤)

(١) راجع : المادة الحادية والتسعين من القانون الأساسى العراقى .

(٢) أخذت أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٧ من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص (٦٤) وأرقام السنوات ١٩٣٨ — ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٨) .

ويظهر لنا من هـذا الجدول أن هذه المدخولات تتزايد سنة بعد أخرى وأن ما يأتى منها ذو أهمية لا تقل عن أهمية ضريبة الدخل بل إنها تزيد عليها ، وفى الواقع إنهـا تلى مدخولات ضريبة المحصولات الزراعية والطبيعية فى نسبتها للمدخولات العامة .

الإيرادات المتنوعة :

يضم هذا القسم من مدخولات غير الضرائب مصادر أخرى لا تتضمنها الأقسام الثلاثة السابقة . وهو يتألف من عدة مصادر أهمها أربعة هى :

١ — التوقيفات التقاعدية .

٢ — الإيرادات من الشركات المختلفة عدا شركات النفط .

٣ — استردادات القروض التى تمنحها الحكومة البلديات أو الزراع أو لتشجيع المصنوعات الوطنية .

٤ — المعاملات النقدية ومعاملات الخزائن .

وكان معدل مدخولات الميزانية من هذا القسم فى خلال السنوات التى سبقت دخول العراق عصبة الأمم حوالى (١٨٢,٣٨٤) ديناراً سنوياً[١] . ونرى فى الجدول التالى رقم (٢١) المدخولات السنوية لكل من السنوات التى تلت ذلك حتى سنة ١٩٤٠[٢] .

---

(١) يشتمل هذا على معدل قدره (٧٩٦ و ٨٦) ديناراً سنوياً مساعدة مالية من الحكومة البريطانية لقاء نفقات الجيش العراقى — راجع حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (٤١) .

(٢) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ للسنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٧ ، ص : (١٤) ، والمجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، للسنوات ١٩٣٨ — ١٩٤٠ ، ص : (٧٨) ، وتشتمل هذه الأرقام على حصة الحكومة من شركة نفط خانقين أيضاً ، إذ لم نستطع فصلها .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٣٢	٣٠٨,٣٢٧ (١)	١٩٣٧	٤١٨,٣٨٦
١٩٣٣	١٤٤,٠٢٣	١٩٣٨	٢٥٧,٢١٩
١٩٣٤	١٧١,٢٩٨	١٩٣٩	٢٩٦,٨٠٦
١٩٣٥	٤٢٩,٦٩٧	١٩٤٠	٣٥٢,٥١١
١٩٣٦	٤٧٥,٣٨٤		

الإيرادات المتنوعة « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
جدول رقم (٢١)

(١) يشتمل هذا المبلغ على (٠٠٠ ر ٣١) دينار مساعدة من الحكومة البريطانية لقاء نفقات الجيش العراقي لنصف سنة — المصدر السابق نفسه .

الفصل الثامن

موازنة الميزانيـــة

١ — مقدمة

تعتبر الميزانية متوازنة عادة إذا ما تعادلت مدخولاتها ومصروفاتها ، أى بدون أن يضطر وزير الماليـة إلى الاقتراض أو إيقاف بعض المصروفات فى الحصول على هذا التعادل بين قسمى الميزانيـة . أما إذا زادت المصروفات على المدخولات ، فيقال حينئذ إن هناك عجزاً فى الميزانية . وينشأ العجز ، أى عدم كفاءة المدخولات لسد النفقات ، بتأثير أحد عاملين متعاكسين أولهما هبوط المدخولات والآخر ازدياد المصروفات . وتنشأ الحالة الأولى بتأثير الأزمات الاقتصادية العامة مما يؤدى إلى قلة ماتستوفيه الحكومة من الضرائب والرسوم فتقل تبعاً لذلك مدخولاتها . أما الحالة الثانية فتنشأ من جمود مصادر المدخولات وازدياد المصروفات بنتيجة ازدياد أعمال الدولة وتوسع مؤسساتها ، بحيث تصل إلى حد لا يمكن معه تخفيفها أو الاستغناء عنها .

ولما كانت وزارة المالية فى العراق هى المسؤولة عن مالية الدولة تجاه مجلس الأمة ، فمن الطبيعى أن يكون لها حق تعـديل ميزانيات الوزارات والدوائر الأخرى عند تحضـير الميزانيـة العامة ، كيما تستطيع تحقيق الموازنة بين مدخولاتها ومصروفاتها . وفى الواقع إن « قانون أصول المحاسبات العامة » خوّل وزير المالية ذلك ، إذ أنه بعد أن تصله تخمينات مصروفات ومدخولات الوزارات والدوائر المختلفة ، له الحق فى أن يدققها ويجرى عليها مايراه ضرورياً

من التعديلات بالنظر إلى الوضع المالى للخزينة العامة [١] . أى أن عليه أن يوازن بين مدخولات ومصروفات الميزانية .

ويتبع وزير المالية لتحقيق ذلك وسيلتين . فهو إما أن يحاول تخفيض المصروفات المقدرة ، أو يسعى إلى زيادة المدخولات بفرض ضرائب جديدة . إلا أن كلا من هاتين الوسيلتين لها حدودها ، فالمصروفات لها حدها الأدنى وإذا ما انخفضت عنه عجزت عن أداء مهمتها ، فيتوقف قسم من أعمال الدولة ومشاريعها . وكذلك المدخولات لها حدها الأقصى فلا تستطيع الحكومة زيادة الضرائب عن الحد الذى يتفق وقابلية البلاد الاقتصادية .

يتبين لنا من هذا أنه من الضرورى أن يسير قسما الميزانية جنباً إلى جنب ، ففى الوقت الذى تزداد فيه مصروفات الدولة يجب أن يكون هناك ازدياد أيضاً فى مصادر المدخولات . أما إذا بقى الاتساع مقتصراً على قسم المصروفات وحسب فإن النتيجة ستكون ارتباكا واختلالا فى توازن الميزانية . وسنحاول فيما يلى أن نلقى نظرة على تطور الميزانية العراقية ونقف عند بعض السنوات التى اختلت فيها موازنتها لنرى ماهى الوسائل التى اتخذت فى علاج ذلك ، ومدى تأثيرها فى ثبوت الميزانية واستقرارها .

٢ — وسائل موازنة الميزانية العراقية

أسفرت ميزانية سنة ١٩٢١ عن عجز قدره (٣٢٩,١٠٠) دينار [٢] ، وكان ذلك نتيجة لقلة إيرادات الكمارك والمكوس ، إذ نقصت هذه بنسبة (٢٨٪) عن تخمينها فى الميزانية ، وكذلك من قلة مدخولات البريد والبرق إذ أن ماتحقق منها كان نصف المبالغ المخمنة تقريباً ، كما قلت إيرادات المحصولات

---

(١) قانون أصول المحاسبات العامة السابق الذكر ، المادة الثالثة .

(٢) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢١ — ١٩٢٢ ، ص : (٥) .

الزراعية بنسبة ٩٪ عن المقادير التي خمنت في الميزانية [١] .

وتوقعت وزارة المالية عند تحضير ميزانية ١٩٢٢ عجزاً آخر فحاولت معالجة الأمر وإصدار ميزانية بشكل متوازن . فتشكلت لجنة مالية برئاسة وزير المالية للنظر في إمكان اختزال المصروفات وموازنتها بالمدخولات [٢] . فكانت أهم النقاط التي جاءت في تقرير هذه اللجنة هي أن تخفض رواتب الموظفين عامة بصورة تدريجية ، وتلغى بعض المؤسسات الحكومية التي يمكن الاستغناء عنها . ونتيجة الاجراءات التي اتخذت على ضوء هذه الاقتراحات هبطت المصروفات الفعلية في سنة ١٩٢٢ إلى ٨٥ ٪ من مستواها في السنة السابقة [٣] على أن هذا لم يمنع من وقوع العجز أيضاً في نهاية السنة إذ أن المدخولات بنسبة ١٠٪ عن السنة الماضية ، وأسفرت الحسابات النهائية للسنة المذكورة عن عجز قدره (٨٣,٥٥٠) ديناراً [٤] .

إلا أن حالة الميزانية أخذت بالتحسن في سنة ١٩٢٣ بحيث تسنى سد عجز السنتين السابقتين ، وذلك نتيجة اتباع سياسة التخفيض العـــام في المصروفات من جهة ، وزيادة المدخولات من جهة أخرى ، فقد بلغت الفضلة في السنة المذكورة (٦٣٨،٤٥٠) ديناراً . وبعد تسوية حسابات السنوات الثلاث المشار إليها ، أسفرت النتيجة عن زيادة صافية قدرهـا (٢٢٥،٩٠٠) دينار [٥] .

وبالرغم من هذا التحسن الذي طرأ على الميزانية لم تطمئن الحكومة تماماً

---

(١) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢١ — ١٩٢٢ ، ص : (٣) .
(٢) التقرير الخاص ، ص : (٩٧) .
(٣) سعيد حماده ، السابق الذكر ، ص : (٤٧٤) .
(٤) حسابات الحكومة العراقية لسنة ١٩٢٣ — ١٩٢٢ ، ص : (٦) .
(٥) » » » » ١٩٢٤ — ١٩٢٢ ، ص : (١) .

إلى استمراره ، خاصة وأن على البلاد جزءاً من ديون الدولة العثمانية ، كما أن عليها أن تجابه التكاليف الطائلة التى يحتاجها إنشاء الجيش الوطنى . ولذلك استدعيت من انكلترا لجنة مالية خاصة مؤلفة من السر هلتن يونك والمسير ر . ف . فرنون ، لدراسة الحالة المالية للدولة وتقديم الاقتراحات التى تراها ضرورية لتأمين استمرار موازنة الميزانية . فدرست اللجنة تشكيلات الدولة ومؤسساتها ، ثم مصادر المدخولات . ولما فرغت من عملها وضعت تقريراً اعتبرته وحدة كاملة وأشارت إلى أن ماتضمنه من الاقتراحات يجب أن يؤخذ بها جملة واحدة باعتبارها مترابطة مع بعضها . غير أن الظروف المحلية لم تساعد حينذاك على الأخذ بكل مقترحاتها وخاصة مايتعلق منها بزيادة الضرائب [١] إلا أنه بالرغم من ذلك فقد أخذت ميزانيات السنوات التالية تنتج فضلة فى مدخولاتها عن المصروفات . ويعود ذلك إلى استمرار سياسة الاقتصاد فى النفقات ، وزيادة المدخولات من الكمارك خاصة من جهة ، ثم لعدم دفع أقساط الديون العثمانية التى كان من المقرر أن تدفعها الحكومة العراقية من جهة أخرى [٢] . بحيث أصبحت الفضلة المتراكمة فى الخزينة فى نهاية سنة ١٩٢٧ (١٫٥٨٧٫٠٠٠) دينار [٣] .

غير أنه حدث فى السنتين التاليتين عجز استنفد القسم الأعظم من هذه

---

(١) التقرير الخاص الآنف الذكر ، ص : (٩٧) .

(٢) اقترحت اللجنة المشار إليها أن يكون دفع هذه الديون كما يلى :

١ — يدفع فى سنة ١٩٢٦ مبلغ وقدره ٦٠١,٨٧٥ ديناراً

٢ — « « « ١٩٢٧ « « ٣٧٢,٤٥٠ «

٣ — « « « ١٩٢٨ « « ٣٥٣,٣٢٥ «

٤ — يدفع فى كل من السنوات التى تلى ذلك مبلغ قدره ٢٧٠,٠٠٠ دينار

(٣) الأرقام مستخلصة من الجدول فى صحيفة (٩٦) من التقرير البريطانى الخاص المشار إليه آنفاً .

الفضلة المتجمعة ، وكان السبب الرئيسى لحصول هذا العجز دفع مبلغ قدره (١٫٤٣٧٫١٥٠) ديناراً فى سنة ١٩٢٩ لتسديد القسم الأعظم من حصة العراق من الديون العثمانية[١] .

وعند تحضير ميزانيه سنة ١٩٣٠ رأت وزارة المالية نفسها أمام مدخولات تعجز عن سد مصروفات الدولة ، بالرغم من سياسة الاقتصاد والتخفيض التدريجى الذى طرأ عليها . وكان السبب الرئيسى لذلك قلة المدخولات من الضرائب الزراعية نتيجة للهبوط فى أسعار الحاصلات الزراعية . فاستدعى السر هلتون يونك مرة أخرى ، ليساعد الحكومة فى تحضير هذه الميزانية . فجاء ، وبعد أن درس الحالة قدَّم توصياته فى حزيران ١٩٣٠ . وقد أكد فيها على ضرورة إلغاء وتخفيض المصروفات غير الضرورية والاستمرار على ذلك فيما إذا بقيت الحالة على ما هى عليه[٢] ولما استمرت المدخولات فى الانخفاض

---

(١) استطاع وزير المالية فى سنة ١٩٢٧ أن يشترى من الأسواق المالية سندات وكوبونات الديون العثمانية التى وقع على العراق قسم منها ، وتمكن من تقديمها إلى مجلس الديون المذكورة فسدد القسم الأكبر منها بذلك . أما الباقى فقد تقرر دفعه بسبعة أقسام سنوية معدلها (٦٣,٠٠٠) دينار سنوياً . فدفع فى سنة ١٩٢٩ المبلغ المذكور أعلاه وهو يتضمن (١,٢٢٨,٠٠٠) دينار قيمة السندات والكوبونات ، والبقية عن ثلاثة أقسام دفعة واحدة . وبقيت أربعة أقسام دفعت كما يلى : —

فى سنة ١٩٣٠ دفع مبلغ قدره ٦٦,٩٧٥ ديناراً
« « ١٩٣١ « « « ٦٥,٥٥٠ «
« « ١٩٣٢ « « « ٦٣,٦٤٩ «
« « ١٩٣٣ « « « ٦٣,٦٤٩ «

وبذلك سددت حصة العراق من الديون المذكورة . راجع التقرير الخاص السابق الذكر ، ص : (١٢٧) . وحسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٦٥) .

(٢) التقرير الخاص المشار إليه آنفاً ، ص : (٩٧) .

وكان ما يجيء منها أقل مما ضمن فى الميزانية بكثير ، اضطرت الحكومة من جهتها إلا الاستمرار فى تخفيض المصروفات وإلغاء بعض الوظائف ، كما عمدت إلى زيادة بعض الضرائب وخاصة ضريبة الجمارك . وصدرت فى تشرين الأول ، بعد انقضاء نصف السنه المالية ، وكان صافى العجز عند ختام السنة (٣٥٢,٩٦١) ديناراً[١] .

وبقيت الميزانية فى السنة التالية غير متوازنة ، إلا أنه بعد أن استلمت الحكومة حصتها من شركة النفط العراقية صرفت أكثرها لسد العجز فى الميزانية[٢] . ثم أخذت الميزانية منذ سنة ١٩٣٢ بالتحسن بنتيجة ارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية ، والنشاط التجارى الذى عاد إلى الأسواق ، حتى بلغ صافى فضلة المدخولات على المصروفات فى الميزانية الاعتيادية فى نهاية ١٩٣٥ أكثر من (١,٢٠٠,٠٠٠) دينار[٣] بالرغم من حصول بعض العجز فى ميزانية ١٩٣٣ . ولم يحدث عجز فى الميزانية فى السنوات التى تلت سنة ١٩٣٥ إلا فى سنتى ١٩٣٩ و ١٩٤٠ . إذ أسفرت نتيجة الحسابات النهائية لسنة ١٩٣٩ عن عجز قدره (٢٧٦,٠٩٥) ديناراً[٤] وارتفع هذا العجز فى نهاية سنة ١٩٤٠ إلى (٣٤٥,٠٠٠)[٤] غير أنه بنتيجة التسوية بين الميزانية الاعتيادية وميزانية الأعمال العمرانية أصبح العجز فى نهاية السنة المذكورة (٥٢٤,٠٠٠) دينار[٥] .

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٦ ، ص : (٤٢) .
(٢) التقرير الخاص المشار إليه آنفاً ، ص : (٩٧) .
(٣) سعيد حمادة السابق الذكر ، ص : (٤٧٧) .
(٤) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٦ ، ص : (٤٥) .
(٥) و (٦) المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٨٣) .

٣ — تأثير ميزانية الأعمال العمرانية

فى موازنة الميزانية

بدأ تأثير ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية يظهر فى موازنة الميزانية العامة منذ سنة ١٩٢٧ ، حينما أرصدت مبالغ خاصة لتنفق على بعض الأعمال العمرانية الرئيسية ، ولم ترصد لهذه الأعمال مدخولات معينة تسد نفقاتها سوى الفضلات المتراكمة فى الميزانية الاعتيادية للسنوات السابقة ، وكان مجموعها فى نهاية السنة المذكورة قد بلغ (١,٤٢٨,٩٠٠) دينار[١] . فلما أسفر الحساب النهائى لميزانية الأعمال العمرانية فى نهاية السنة المشار إليها عن عجز قدره (١٢٥,٣٢٥) ديناراً[٢] أخذ هذا المبلغ من الفضلة المذكورة . وكذلك سدد عجز السنتين ١٩٢٨ و١٩٢٩ البالغ (١٩٠,٣٥٠) ديناراً[٣] من هذه الفضلة أيضاً.

ولما كانت الميزانية الاعتيادية نفسها قد أسفرت فى سنة ١٩٢٩ عن عجز قدره (١,٣٥٨,٤٧٥) ديناراً من جراء تسديد القسم الأكبر من الديون العثمانية فى تلك السنة ، فقد استهلك أكثر تلك الفضلة المتجمعة ولم يبق منها فى نهاية السنه المذكورة سوى (٩٩,٩٠٠) دينار[٤] ولما استمرت الميزانية الاعتيادية فى العجز فى السنتين التاليتين ، كما رأينا ، بسبب نقص المدخولات من جراء الأزمة الاقتصادية العامة وانخفاض أسعار المحصولات الزراعية واضطرار الحكومة إلى شطب مبالغ لا يستهان بها من الإيرادات الزراعية غير المستحصلة ، وإرجاع قسم من التى أمكن تحصيلها إلى أصحابها[٥] أمسى هناك عجز متراكم فى

---

(١) و(٢) و(٣) و(٤) حسابات الدولة العراقية لسنه ١٩٣٩ ، ص : (٤٢)

(٥) كان من جراء الأزمة الاقتصادية وانخفاض الأسعار أن عجز قسم من دافعى الضرائب الزراعية عن دفعها فاضطرت الحكومة إلى إصدار قانون خاص بإعفائهم منها ، هو « قانون السماحات » رقم (٦٩) لسنة ١٩٣١ .

الميزانية المذكورة . إلا أن ميزانية الأعمال العمرانية أخذت تنتج فضلة فى حساباتها النهائية وبهذه الفضلة تسنى سد عجز الميزانية الاعتيادية . واستمرت الميزانية العامة تنتج فضلة من سنة ١٩٣١ حتى نهاية ١٩٣٤ ، إذ بلغ مجموع الفضلة المتراكمة (١,٣٥٣,٠٩٤) ديناراً [١] .

غير أن فى السنوات الأربع التى تلت هذه السنة انعكست الآية فأصبحت الميزانية الاعتيادية تسفر عن فضلة فى كل سنة ، بينما كانت ميزانية الأعمال العمرانية تنتج عجزاً فى خلال هذه السنوات . فقد بلغ مجموع مصروفاتها فى السنوات المذكورة (٦٨١ ر ٤٧٤ ر ٨) ديناراً ، بينما كان مجموع إيراداتها (٣٫٩٦٦٫٣٥٩) ديناراً فقط [٢] وقد استنفذ هذا ما كان قد تراكم من الفضلات فى الحسابات النهائية للميزانية العامة حتى سنة ١٩٣٤ . كما استنفذ فضلة الميزانية الاعتيادية بعد هذه السنة ، بحيث أصبح مجموع العجز فى الحسابات النهائية للميزانية العامة فى نهاية سنة ١٩٣٨ (٩٩١٫٤٣٨) ديناراً [٣] وقد نتج هذا العجز عن سوء التصرف بمالية الدولة فى خلال السنتين ١٩٣٦ و ١٩٣٧ والإسراف فى المصروفات دون أن يكون هناك مايقابلها من المدخولات [٤] وكان الإسراف على الأكثر فى ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، وذلك لأن أمر توزيع المصروفات فيها موكل لوزير المالية ، بعكس الميزانية الاعتيادية التى لاتستطيع الحكومة أن تخرج عليها إلا بتشريع خاص . وكان من جراء هذه السياسة المالية أن اضطرت الحكومة إلى عقد قرض خارجى بمبلغ مليون دينار بشروط مجحفة لا تتناسب والاعتبار المالى الذى كانت تتمتع به البلاد [٥]

---

(١) و (٢) و (٣) حسابات الدولة العراقية السابق ، ص : (٤٢) .

(٤) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٤) .

(٥) عقدت الحكومة فى سنة ١٩٣٧ قرضاً فى أسواق لندن بمبلغ مليون دينار ، بفائدة سنوية قدرها ٤,٥ ٪ وكان مجموع ما صرف للحصول على هذا القرض ١١٧,٨٣٨ ديناراً ، فأصبح صافى ما قبضته الحكومة (٨٣٤,٦٦١)=

أما فى سنتى ١٩٣٩ و ١٩٤٠ فقد أخذت الميزانية الاعتيادية تسفر عن عجز بلغ مجموعه لهاتين السنتين (٩٥ر٠٦٢١) ديناراً [١] ، بينما أسفرت ميزانية الأعمال العمرانية عن فضلة قدرها (٠٠٠ر٠٨٩ر١) دينار [٢] فساعد ذلك على سد قسم من العجز المتراكم فى الميزانية العامة وعجز الميزانية الاعتيادية لهاتين السنتين بحيث أسفرت النتيجة النهائية لحسابات الميزانية العامة فى نهاية سنة ١٩٤٠ عن عجز قدره (٠٠٠ر٥٢٤) دينار [٣]

ومما ساعد على حدوث الفضلة فى ميزانية الأعمال العمرانية أن الحكومة التجأت إلى استلاف بعض المبالغ . فقد وضعت فى سنة ١٩٣٩ قانوناً يخول وزير المالية شراء مهمات وذخائر حربية بمبالغ معينة بإصدار سندات تسحب بالعملة العراقية أو بأية عملة أجنبية أخرى ، وتدفع فى خلال مدة لا تتجاوز العشرين سنة من تاريخ الإصدار [٤] ففتح اعتماد مالى للحكومة العراقية من قبل الحكومة البريطانية بمبلغ (٠٠٠ر٣٧١ر٣) بفائدة سنوية قدرها (٤٪) على أن يسدد رأس المال والفائدة بأداء قسطين فى السنة ، ومقدار القسط (٠٠٠ر٢٠٠) دينار ، يدفع أولهما فى أول تموز والثانى فى أول كانون الثانى من كل سنة . ويبدأ بدفع القسط الأول فى تموز سنة ١٩٤١ ، وبذلك يتسنى إطفاء هذا الدين فى أول كانون الثانى من سنة ١٩٥٣ [٥] وقد استلف وزير المالية

= ديناراً . أما كيفية إيفائه فهى بأن تدفع الحكومة سنوياً مبلغ (٩٥,٠٠٠) دينار من الأصل مع الربح لغاية سنة ١٩٥١ . راجع تقرير اللجنة المشار إليه ص (٧٦ — ٧٧) .

(١) و (٢) و (٣) المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٨٣) .

(٤) « قانون شراء لوازم لقاء إصدار سندات » رقم (٣٩) لسنة ١٩٣٩ — راجع مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٢١٧ — ٢١٨) . (٥) تقرير اللجنة المالية عن لائحة ميزانية ١٩٣١ ، ص : (١٠) .

(٥) تقرير اللجنة المالية عن لائحة ميزانية ١٩٣١ ، ص : (١٠) .

استناداً إلى هذا القانون مبلغ (٤٠ر٤١٥) ديناراً فى سنة ١٩٣٩ وبلغ ما استخدمته وزارة الدفاع ما يناهز (٦٠٠ر٠٠٠) دينار . كما استخدمت مديرية السكك الحديدية مبلغاً منه فى تسديد أثمان بعض طلباتها ، وحوّل عليه مشروع شراء مائة سيارة لمصلحة نقل الركاب من العاصمة ؛ كما حولت عليه أثمان البدالة الأوتوماتيكية لتلفون بغداد[1] .

كما عقدت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتفاقية مع شركات النفط التالية : (شركة النفط العراقية ، وشركة إنماء النفط البريطانية ، وشركة نفط البصرة) بتسليفها مبلغ ثلاثة ملايين دينار من دون فائدة على أن تسدد من فضلة إيرادات النفط[2] وقد أرصدت كل هذه المبالغ لسد مصروفات ميزانية الأعمال العمرانية ، كما استعمل قسم منها فى سد عجز الميزانية الاعتيادية .

على أنه بالرغم من هذه التدابير الاستثنائية التى التجأت إليها الحكومة فى موازنة الميزانية ، فقد رأينا مبلغ العجز الصافى فيها فى نهاية سنة ١٩٤٠ . ولاشك أن مبلغ هذا العجز يزداد إذا ما علمنا أن على الحكومة ديوناً أخرى بالإضافة إلى ما ذكرناه ، منها ثمن معسكر الرشيد المؤجل دفعه والبالغ (٣٢٢ر٥٠٠) دينار ، وديون السكك الحديدية .

٤ — خاتمـــة

يتبين لنا من بحثنا هذا أن الوسائل المتبعة فى موازنة الميزانية العراقية تقوم بالدرجة الأولى على الاستمرار فى تخفيض المصروفات ثم الاعتماد على المصروفات ثم الاعتماد على الاقتراض من الخارج أو من شركات استثمار النفط العراقى . على أننا إذا أمعنا النظر نرى أن هذه أساليب سلبية إذ أنها علاج مؤقت يساعد على توازن ميزانية إحدى السنوات وحسب ، وهى لاتساعد على

---

(١) و (٢) نفس المصدر المذكور .

استقرار الميزانية وضمان موازنتها بشكل دائم . هذا مع أن تخفيض المصروفات أو إلغاء قسم منها يؤدى إلى تحديد تقدم البلاد وإيقاف بعض المشاريع العامة التى يتوقف عليها نمو الثروة العامة . هذا بالإضافة إلى أن هذا التخفيض يكون أحياناً مدعاة لطلب الوزارات والدوائر المختلفة اعتمادات إضافية فى أثناء السنة المالية ، وبذلك يصبح تخفيض المصروفات وسيلة للحصول على ميزانية متوازنة بصورة ظاهرية فقط [1] .

كما أن الاقتراض مما يحمل الخزينة العامة عبئاً تنوء تحته لسنوات عديدة يضاف إلى ذلك ما قد يتبعه من مشاكل سياسية وغيرها . ثم أن استلاف الحكومة بعض المبالغ من حصتها من شركات النفط ، يؤثر فى نطاق الأعمال العمرانية التى تعتمد على هذا المصدر من المدخولات . لذلك يصبح من الضرورى أن تعمل الحكومة على إيجاد مصادر أخرى للمدخولات تمتاز بالاستقرار والنمو ، وليس هناك من وسيلة تنتهج لتحقيق ذلك خيراً من توسيع نطاق الزراعة والصناعة واستغلال ثروة البلاد الطبيعية بالقيام بالمشاريع المنتجة فى هاتين الناحيتين .

---

(١) راجع تعليق اللجنة المالية فى مجلس النواب على سياسة تخفيض المصروفات فى تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٥١) .

الفصل التاسع

الميزانيات الملحقة وميزانية الأوقاف

---

١ — مقدمة

أشرنا فى فصل سابق إلى أن الميزانيـة العراقية العامة تقوم على أساس (التعداد) أى أنها تتألف من ميزانية اعتيادية وإلى جانبهـا ميزانيات أخرى ملحقة بها . إلا أننا نستطيع أن نعتبر الميزانية الاعتيادية أساس مالية الدولة ، إذ أنها تنظم مدخولات ومصروفات أكثر مؤسساتها ، وفى الواقع أنها تتناول مالية الوزارات كافة . أما الميزانيات الملحقة فإنهـا خاصة ببعض المؤسسات والمشاريع التى تقوم بهـا الحـكومة لأغراض خاصة . على أن هذه الأغراض فى الحقيقة لا تختلف عن الأغراض التى تنفق فى سبيلها مصروفات الميزانيـة الاعتيادية ولـكنها فصلت عنها بتأثير الظروف السياسية والاقتصادية التى مرت بها هذه المؤسسات عند تأسيسها ، أو عند انتقال ملـكيتها إلى الحـكومة العراقية ، كما سيتضح لنا ذلك فى هذا الفصل .

إلا أنه بالرغم من انفصال هـذه الميزانيات عن الميزانية الاعتيادية بمدخولاتها ومصروفاتها ، فهى ليست مستقلة عنها تماماً ، بل إنها تعرض على البرلمان لتصديقها كجزء من الميزانية العـامة ، وتصدر بنفس قانون الميزانيـة العامة . كما أن إحداها وهى (ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية) تتصل بالميزانية الاعتيادية فى الحساب النهائى فتمدها بفضلتها ، أو أنها تستنجد بهـا عند عجزها ، كما سبق أن رأينا ذلك عند البحث فى موازنة الميزانية .

وكانت الميزانيات الملحقة بالميزانية الاعتيادية عند دخول العراق عصبة الأمم تتكون مما يلى :

١ — ميزانية مديرية السكك الحديدية .

٢ — ميزانية مديرية ميناء البصرة .

٣ — ميزانية مشروع حفر سد الفاد .

٤ — ميزانية لجنة العملة العراقية .

٥ — ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية .

ولا زالت هذه الميزانيات كما هى من حيث عددها . وسنحاول فى هذا الفصل أن نلقى نظرة إجمالية على كل من هذه الميزانيات من نشوئها وتطورها ومصادر مدخولاتها وأبواب مصروفاتها وعلاقتها بالميزانية الاعتيادية .

٢ — ميزانية مديرية السكك الحديدية

انتقلت إدارة السكك الحديدية إلى الحكومة العراقية فى أول نيسان من سنة ١٩٢٣[١] ، بالرغم من أن ملكيتها بقيت للحكومة البريطانية . وكان من شروط هذا الانتقال أن يكون للسكك الحديدية ميزانية خاصة بها منفصلة عن الميزانية الاعتيادية ومستقلة عنها بحسابها النهائى . وفى أول نيسان من سنة ١٩٣٦ انتقلت ملكيتها أيضاً إلى الحكومة العراقية بموجب الاتفاقية التى عقدت بين الحكومتين العراقية والبريطانية فى (٣١) آذار من السنة المذكورة[٢] . وكان أهم ماجاء فى هذه الاتفاقية هو أن تدفع الحكومة العراقية مبلغ (٤٠٠,٠٠٠) ليرة استرلينية للحكومة البريطانية لقاء تنازلها عن السكك المذكورة . وأن تدار هذه المؤسسة لمدة عشرين سنة من تاريخ الاتفاقية

---

(١) التقرير الخاص الآنف الذكر ، ص : (١٥٨) .

(٢) راجع : مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ، ص : (٣٣١ — ٣٣٤)

بواسطة مجلس إدارة برئاسة أحد الوزراء وأن يكون بعض أعضائه من البريطانيين . وأن تظل ميزانية السكك خلال المدة المذكورة منفصلة عن الميزانية الاعتيادية ، وأن يشغل خلال هذه المدة بعض المناصب المعينة موظفون بريطانيون[١] .

ويتولى إدارة السكك الحديدية الآن مجلس إدارة خاص مرتبط بوزارة المواصلات والأشغال ، إلا أنه يتمتع بشيء كثير من الاستقلال فى إدارة شؤونها[٢] . ويقدم مجلس الإدارة المذكور فى كل سنة إلى وزير المالية بواسطة وزارة المواصلات والأشغال تخمينات ميزانية هذه المؤسسة لتعرض على مجلس الأمة بشكل ملحق للميزانية العامة[٣] . وتتألف هذه الميزانية من بابين رئيسيين أحدهما للمدخولات والآخر للمصروفات . ويحتوى جدول المدخولات على ست مواد فى قسمين أساسيين :

القسم الأول : إيرادات التشغيل وتشتمل على :

١ — إيرادات نقل المسافرين وغير ذلك (عدا البضائع) .

٢ — إيرادات نقل البضائع .

٣ — إيرادات متنوعة .

القسم الثانى : إيرادات لا علاقة لها بالتشغيل وتحتوى على :

٤ — إيرادات مصلحة التموين .

٥ — إيرادات مصلحة الكهرباء .

٦ — إيرادات متنوعة[٤] .

---

(١) هذه المناصب هى : المدير العام ، مفتش النقليات العام ، رئيس المهندسين ومعاونه ، رئيس المهندسين الميكانكيين ومعاونه .

(٢) المادة الثانية من الاتفاقية المذكورة .

(٣) المادة السادسة منها .

(٤) اضيفت هذه المادة منذ سنة ١٩٣٦ .

أما المصروفات فإنها تتألف من فصل واحد يقسم إلى تسع مواد ، وبوسعنا أن نصنفها إلى نوعين رئيسيين أيضاً هما : —

القسم الأول : مصروفات التشغيل وهى تتألف من :

١ — مصروفات وقود وأجور وسائر اللوازم .

٢ — مصروفات ترميمات العربات وصيانة الخطوط .

٣ — نفقات عامة .

٤ — مصروفات تجديدات وتبديلات وتحسينات .

٥ — مصروفات خاصة بالأعمال الصغرى .

القسم الثانى : مصروفات لا علاقة لها بأعمال التشغيل وتشتمل على :

٦ — مصروفات مصلحة التموين .

٧ — مصروفات دائرة الكهرباء .

٨ — مصروفات الأعمال الطفيفة الجديدة .

٩ — نفقات خدمة القرض .

ويبين الجدول التالى رقم (٢٢) مدخولات ومصروفات ميزانية إدارة

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٢	٤٩٦,٠٥٥	٤٦٧,٧٠١
١٩٣٣	٥٢٤,٠٣٧	٤٩١,٩٨٦
١٩٣٤	٥٧٢,١٠٨	٥١٢,٧١٥
١٩٣٥	٥٠٨,٨٨٨	٤٩٩,١٠٠
١٩٣٦	٦٠٦,٦٢٦	٥١٢,٢٥٠
١٩٣٧	٦٧٨,٢١٧	٥٨١,٣٩٨
١٩٣٨	٦٩٧,٣٠٦	٧٢٤,٦٦٠
١٩٣٩	٧١١,٣٥٦	٦٩٩,٠٥٥
١٩٤٠	٨٨٤,١٧٦	٧٧٥,٩٩١

مدخولات ومصروفات مديرية السكك الحديدية « ١٩٣٢ ـ ١٩٤٠ »

جدول رقم (٢٢)

السكك الحديدية منذ سنة ١٩٣٢ حتى سنة ١٩٤٠[١] .

ويظهر لنا من تدقيق هذا الجدول أن هناك فضلة فى الميزانية المذكورة ، وقد نصت إحدى مواد قانون إبرام الاتفاقية الذى أشرنا إليه ، على أن تخصص هذه الفضلات لتكوين مال احتياطى لتحسين السكك الحديدية[٢] . وقد بلغ مجموع الفضلات السنوية التى نتجت من تطبيق ميزانية السكك منذ انتقال ملكيتها إلى الحكومة العراقية حتى سنة ١٩٤٠ (٣٤٥,٥٢١) ديناراً . وصرف من هذا المبلغ فى خلال المدة المذكورة ما مجموعه (٢٦١,٨٦٢) ديناراً للأعمال العمرانية الرئيسية[٣] .

على أننا قبل الانتهاء من بحث ميزانية السكك الحديدية ، يجدر بنا أن نشير إلى أن القرض الذى عقدته الحكومة فى سنة ١٩٣٧ فى لندن بمبلغ مليون دينار كان لغرض إكمال سكة حديد الموصل ، ولذلك فقد اعتبر ديناً على إدارة السكك الحديدية وقد سبق للحكومة أن أقرضت هذه الإدارة بعض المبالغ بحيث أصبح مجموع ديون الحكومة عليها حتى نهاية سنة ١٩٣٩ (١,٥٨٠,٠٠٠)[٤] دينار تسددها بما يتيسر من الفضلة فى ميزانيتها السنوية .

٣ — ميزانية إدارة ميناء البصرة

بقى ميناء البصرة تحت إدارة السلطات العسكرية البريطانية حتى نيسان سنة ١٩٢٠ حينما قلّت الحاجة الحربية إليه ، فحولت إدارته إلى السلطات المدنية

---

(١) أرقام السنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٥ مأخوذة من المجموعة الإحصائية لسنة ١٩٢٧/٢٨ — ١٩٣٧/٣٨، ص : (١٠٦) . وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ مأخوذة من الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ .. ص : (٩٧) .

(٢) المادة السادسة المشار إليها آنفاً .

(٣) المجموعة الإحصائية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٩٧) .

(٤) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٩ المالية ، ص : (٣) .

وأصبح يستعمل للأغراض التجارية . ومنذ هذا التاريخ أصبحت إدارة الميناء دائرة قائمة بذاتها[١] وعندما تأسست الحكومة العراقية المؤقتة فى سنة ١٩٢٠ ألحقت إدارة الميناء بوزارة التجاره ، ولما ألغيت هذه الوزارة جعلت إدارته تحت إشراف وزاره المالية[٢] .

وقد نصت المادة العاشرة من الاتفاقية المالية الملحقة بالمعاهدة العراقية لسنة ١٩٢٢ . على أن يعهد بإدارة الميناء إلى لجنة خاصة Trust وفق شروط معينة وكان من جملة تلك الشروط أن تفصل إيرادات ومصروفات الميناء عن حسابات الحكومة العراقية وأن تعتبر قيمة الميناء بعد تقدير ثمنه ، ديناً على هذه اللجنة للحكومة البريطانية[٣] إلا أنه بالرغم من عدم تأسيس اللجنة المشار إليها فقد فصلت مالية الميناء من حسابات الحكومة وأصبحت له ميزانية خاصة بمدخولاته ومصروفاته .

وفى سنة ١٩٢٣ قدرت أثمان ممتلكات الميناء التى استلمتها إدارته بمبلغ (٥٤٠,٨٧٤) ديناراً وأصبح هذا المبلغ ديناً عليها ، تؤديه مع فائضه بنسبة (٥٪) للحكومة البريطانية بأقساط سنوية[٤] .

إن السياسة المالية التى اتخذت لهذه المؤسسة منذ تأسيسها ، هى أن تعين الرسوم والعوائد التى تستوفيها بالمقدار الذى يؤمن مدخولات كافية لإطفاء الدين وفوائده ، ولتلافى نفقات الأعمال الاعتيادية التى تتطلبها مصلحة الميناء وللقيام بالأعمال الرئيسية اللازمة لإكمال نواقص الميناء وتوسيع المؤسسات الموجودة فيه وصيانتها . ولذلك نرى أن الرسوم التى تستوفى من البواخر التى

---

(١) التقرير الخاص ، ص : (١٦٩) .

(٢) و (٣) التقرير الخاص ، ص : (١٧٠) .

(٤) التقرير الإدارى عن ميناء البصرة للسنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦ المالية ، ص : (٣٣) .

تدخل هذا الميناء تخفض بين فترة وأخرى بقدر ماتسمح به مالية هذه المؤسسة [١] وبهذا الاعتبار لا يتسنى لمدخولات ميزانية الميناء أن تكون منبعاً لمدخولات الميزانية العامة ، وإنما هى إيرادات مشروع قائم بنفسه ، غايته توسيع نطاق التجارة وعرض التسهيلات الممكنة لصادرات البلاد .

ومما يلفت النظر أن هذه السياسة قد ثبتت وشُرِّع قسم منها بمعاهدة الحدود بين العراق وإيران لسنة ١٩٣٧ ، التى تنص الفقرة (أ) من المادة الرابعة منها على : « أن تكون جميع العوائد المجباة من قبيل أجور للخدمات المؤداة وتخصص فقط لتسديد كلفة صيانة أو تحسين طرق الملاحة ومدخل شط العرب من جهة البحر لتدارك النفقات المتكبدة لصالح الملاحة »[٢] .

تحتوى ميزانية إدارة الميناء على جدولين أحدهما للمدخولات والآخر للمصروفات . وكان جدول المدخولات حتى دخول العراق عصبة الأمم يتألف من أربع مواد هى :

١ — إيرادات القسم البحرى
٢ — « قسم النقليات
٣ — « « الهندسة
٤ — « متنوعة

ثم أضيفت المواد التالية فى خلال السنوات التى عقبت ذلك

٥ — إيرادات توليد الكهرباء وتصفية المياه[٣]
٦ — « الميناء الجوى[٤]
٧ — « دار الضيافة[٥]

---

(١) و(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٠ ص: (٨٦)
(٣) أضيفت فى سنة ١٩٣٢ .
(٤) « « « ١٩٣٥ .
(٥) « « « ١٩٣٦ .

أما جدول المصروفات فكان يتألف من سبع مواد حين دخول العراق عصبة الأمم هي :

١ — الرواتب
٢ — مصروفات الأعمال
٣ — « الترميمات والصيانة
٤ — نفقات أشغال جزئية
٥ — « عامة
٦ — « خدمة دين الميناء
٧ — « الاندثار (من جراء الاستعمال) في الممتلكات الرئيسية

ثم أضيفت بعد ذلك المواد الثلاث التالية : —

٨ — مصروفات توليد الكهرباء وتصفية المياه
٩ — نفقات الميناء الجوى
١٠ — نفقات دار الضيافة

وبلغ مجموع مدخولات هذه الميزانية منذ سنة ١٩٢٠ حتى سنة ١٩٣٥ (٤,٦١٩,٥١٩) ديناراً ، أنفق منها خلال السنة المذكورة (٣,٣٢١,٨٠٠) دينار . وكانت هناك فضلة قدرها (١,٢٩٧,٧١٩) ديناراً[١] . وقد دفعت إدارة الميناء من هذه الفضلة أقساطاً سنوية بلغ مجموعها حتى نهاية سنة ١٩٣٥ (٥١٥,١٩٠) ديناراً إلى الحكومة البريطانية لقاء إطفاء الدين وفائضه[٢] . وصرف ما يبلغ مجموعه (٢٤٣,٩٥٥) ديناراً على الأعمال العمرانية الرئيسية في خلال السنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٥[٢] . و (٣٦٤,٥٦١) ديناراً على الأشغال

---

(١) المعدلات مستخلصة من التقرير الخاص ، ص : (١٧٥) ، ومن الدليل العراق (الطبعة الإنكليزية) ، ص (٢٨٠) .

(٢) التقرير الإداري عن ميناء البصرة ، ص : (٣٣) .

الجزئية فى خلال السنوات ١٩٢٠ — ١٩٣٥[١] . فبقيت من ذلك فضلة قدرها (١٧٤,٠١٣) ديناراً دورت لحساب احتياطى إدارة الميناء .

إن هذا يدلنا بلا شك ، على أن مالية إدارة الميناء متينة ، إذ أن المدخولات السنوية تسد المصروفات وتبقى منها فضلة يستعان بها على القيام بأعمال أخرى من شأنها توسيع الميناء ، وعلى إطفاء الدين وفوائده . وقد بلغ عدد الأقساط المدفوعة إلى الحكومة البريطانية تسديداً لطلبها على الميناء لغاية ٣١ آذار سنة ١٩٣٩ سبعة عشر قسطاً مجموعها (٣٠٦,٤٩٥) ديناراً من أصل ثلاثين قسطاً عن الدين الأصلى الذى أشرنا إليه ، وبقى منه (٢٣٤,٣٧٨) ديناراً تدفع فى ثلاثة عشر قسطاً سنوياً . هذا عدا عن الفوائد المترتبة عليه والتى مازالت تدفع مع الأقساط المستحقة سنوياً . وقد دفع حتى نهاية سنة ١٩٣٠ لحساب الفوائد ما مجموعه (٣٣٦,٧٠٠) دينار . وعليه فسوف يتم تسديد الدين المذكور فى ٣١ آذار سنة ١٩٥٣ .[٢]

٤ — ميزانية حفر سد الفاد

كان ميناء البصرة حتى سنة ١٩٢٦ لا تصل إليه السفن التى يزيد عومها على تسعة أقدام فى حالة الجزر ، وعلى تسعة عشر قدماً عند المد[٣] . ولذلك كان من الضرورى القيام بمشروع حفر القناة الممتدة من البصرة إلى البحر . وكانت شركة النفط الإنكليزية الفارسية ترغب فى تنفيذ هذا المشروع لكى يتيسر لبواخرها ناقلات النفط من القيام من عبادان مباشرة ، فتم الاتفاق فى ١٩ آذار سنة ١٩٢٥ بين الحكومة العراقية والشركة المذكورة ، على أن تقوم الحكومة بحفر قناة عرضها (٣٠٠) قدم وعمقها ثمانية وعشرون قدماً ، تمتد

---

(١) و (٢) المصدر نفسه ، ص : (٤٤ — ٤٥) .
(٣) التقرير الخاص ، ص :(١٧٧) .

من البصرة إلى البحر ، بشرط أن تقدم الشركة المال اللازم للمشروع بشكل قرض لإدارة الميناء[١] .

وقد أخذت مديرية ميناء البصرة منذ كانون الأول سنة ١٩٢٤ على عاتقها حفر القناة المذكورة وصيانتها وجعلها صالحة للملاحة . وأصبحت القناة المسماة (الروقة) صالحة للاستعمال منذ سنة ١٩٢٦ ، ثم عمقت فى سنة ١٩٢٨ فأصبح عمقها ثلاثين قدماً[٢] . وبلغ مجموع ما قدمته الشركة المذكورة من المال لإنجاز هذا المشروع (٤٦٢,١٠٠) ليرة استرلينية بفائدة قدرها ٦ ٪ وقد انتهى تسديد هذا الدين مع فوائده فى سنة ١٩٣٣ فانتهى بذلك حكم المقاولة المشار إليها[٣] .

وبفضل هذه القناة تيسر للسفن البحرية التى يبلغ عومها (٣٢) قدماً أن تصل إلى ميناء البصرة بكامل حمولتها بعد أن كانت تضطر فى السابق إلى تفريغ ثلثى حمولتها بواسطة السفن الصغيرة على مسافة بعيدة فى عرض البحر[٤] ويقدر التوفير الحاصل فى نفقات الشحن بنتيجة هذا المشروع بما لا يقل عن المليون دينار سنويا ، بينما لم يزد معدل دخله السنوى حتى سنة ١٩٣٠ عن مائتى ألف دينار إلا قليلاً[٥]

ويشتمل هذا المشروع بالإضافة إلى ماذكرنا على صيانة شط العرب بين البصرة والميناء لجعله صالحاً للملاحة ، بما فى هذه الصيانة أعمال القناة المعروفة بقناة المحمرة[٦] ويختلف هذا المشروع عن بقية المشاريع العمرانية

---

(١) و (٥) التقرير الخاص ، ص : (١٧٧) .

(٢) التقرير السنوى عن إدارة ميناء البصرة السابق ، ص : (٥٤) .

(٣) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٠، ص : (٩٣)

(٤) سعيد حماده ، المصدر السابق ، ص : (٣٣٧) .

(٦) تقرير اللجنة المالية السابق الذكر ، ص : (٩٢) .

الأخرى بأنه عمل مستمر يتطلب نفقات وتشكيلات دائمة لا تقل نفقاته السنوية عن تلك التى احتاجها عند المباشرة فيه وإكماله . إذ أن الأقنية المفتوحة فى قعر البحر تحتاج إلى عمل دائم لتوسيعها وتعميقها فى سبيل المحافظة على أبعادها الضرورية لتأمين مرور البواخر ذات العوم الزائد منها ، وإن أقل تراخى فى هـذا يسبب امتلاء الأقنية المذكورة بالترسبات الرملية وتضيع الفائدة وتصبح الأقنية كأن لم تكن ولذلك سوف تستمر أعمال الحفر والتطهير مادام الاحتياج إلى وجود هذه الأقنية باقياً[١] .

إن هذا المشروع بطبيعته ذو علاقة مباشرة بإدارة الميناء التى لا تزال تشرف عليه وتديره على نفس القواعد والأسس التى تقوم عليها إدارة الميناء كما أن سياسته الماليـة المتخذة فى تعيين مدخولاته ونفقاته هى نفس السياسة التى رأيناهـا فى مالية الميناء . إذ يعتبر هذا المشروع عملا قائماً بنفسه وتقرر رسومه على أساس تلاقى نفقاته الاعتيادية والقيام بأعمال رئيسية يتطلبها توسيع المؤسسات . ولذلك فإن رسومه تخفض أيضاً كلما تضاءلت الحاجة إلى النفقات [٢] كما أنه له ميزانيته المستقلة عن ميزانية إدارة الميناء . وتحتوى هذه الميزانيـة على بابين ، الأول للمدخولات والآخر للمصروفات . ويتألف باب المدخولات من مادة واحدة هى (رسوم السد) وهى الرسوم المفروضة على جميع السفن التى تمر بالقنوات التى أشرنا إليها .

أما باب المصروفات فإنه يتكون من ست مواد تنفق محتوياتهـا على الأعمال الخاصة بتعميق وصيانة (السد) المذكور ، وهى :

١ — الرواتب .

٢ — نفقات الأعمال .

---

(١) نفس المصدر السابق ، ص : (٩٢) .

(٢) نفس المصدر أعلاه .

٣ — نفقات تجديدات وتعميرات .

٤ — نفقات عامة .

٥ — مصروفات أشغال جزئية .

٦ — نفقات النقص من جراء الاستعمال .

وفيما يلى جدول رقم (٢٣) بمدخولات ومصروفات هذه الميزانية لخمس سنوات متفرقة ، على سبيل المثال[١] .

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٢٨	١٦٨,٨٩٧	١٣٢,٢٩٤
١٩٣٠	٢٢١,٢٦٢	١٦٧,٠٣٣
١٩٣٢	٢٦٧,٣٢٧	٢٩٨,٩٧٤
١٩٣٤	٢٤٠,١٣٨	٢٠٠,٩٥٥
١٩٣٦	٢٣٠,٠٣٥	٢١٧,٤١٧

مدخولات ومصروفات مشروع حفر سد الفاد لبعض السنوات

جدول رقم (٢٣)

ويتضح لنا من هذا الجدول أن هناك فضلة فى المدخولات بصورة عامة وقد استخدمت هذه الفضلة فى إطفاء الدين وفوائده وفى تحسين المشروع وزيادة كفاءته .

ميزانية لجنة العملة العراقية

تدير شئون العملة العراقية لجنة مؤلفة بموجب « قانون العملة العراقية » رقم (٤٤) لسنة ١٩٣١[٢] . وهى تقوم بهذا العمل نيابة عن الحكومة ، وتقيم

(١) الأرقام مأخوذة من قوانين تصديق الحسابات النهائية للسنوات المذكورة والمنشورة فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٣ .

(٢) راجع نص القانون فى : مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ، ص : (٥٢٥ — ٥٣٤) .

فى لندن ، ويمثلها فى العراق موظف يدعى (مأمور العملة) . وتقوم هذه اللجنة بتجهيز العملة كضرب المسكوكات وطبع الأوراق النقدية وتأسيس الصندوق الاحتياطى للعملة واستثمار موجوداته فى سندات الدول التى يمكن تحويل عملتها إلى الذهب ، أو فى سندات مضمونة ، على أن يكون ذلك باستشارة الحكومة العراقية . وتنتهى مهمة هذه اللجنة عند ما يؤسس بقانون مصرف أهلى عراقى أو أى مصرف آخر له امتياز خاص بإصدار الأوراق النقدية فى العراق .

ولهذه اللجنة ميزانية خاصة ، وقد صدرت أول ميزانية لها فى سنة ١٩٣١ بموجب القانون رقم (٣٠) للسنة المذكورة . وقد خول هذا القانون وزير المالية صلاحيته بتسليف اللجنة المبالغ المقتضية لسد نفقاتها ، على أن تسترد منها عند توفر الأموال لديها ، بعد إصدار العملة العراقية ووضعها فى التداول وعلى أن تحتسب عليها فائدة بالنسبة التى يقررها . وصدرت هذه الميزانية فى سنة ١٩٣٢ بشكل ملحق لقانون الميزانية العامة للسنة المذكورة .

تتألف مدخولات هذه الميزانية من مادة واحدة هى: (الفوائد والأرباح) .

أما مصروفاتها تتألف من ثلاثة فصول هى :

١ — نفقات تحضير العملة .

٢ — مصروفات الإدارة .

٣ — حصة الخزينة العراقية من أرباح العملة .

وقد نص القانون المشار إليه آنفاً ، على أن اللجنة بعد أن تقتنع من أن احتياطى العملة يكفى لتأمين ثبات العملة ، أن تدفع سنوياً إلى الخزينة العامة للحكومة العراقية ما تقرره من المبالغ ، وذلك من دخلها الناتج من الموجودات المستثمرة ، وتكون هذه المبالغ بمنزلة حصة تخصص لمدخولات الميزانية العراقية . ولكن اللجنة لم تستطع أن تدفع شيئاً من أرباحها إلا منذ سنة ١٩٣٤

وذلك لكثرة نفقاتها فى السنتين الأوليين من تأسيسها من جهة ، ولتخصيصها احتياطياً ضرورياً لتثبيت العملة من جهة أخرى . وكان مقدار مادفعته هذه اللجنة إلى الخزينة العامة فى خلال السنوات ١٩٣٤ — ١٩٤٠ كما يلى [١]

السنة المالية	المبلغ بالدنانير
١٩٣٤	١٤,٩١٨
١٩٣٥	٤٠,٠٠٠
١٩٣٦	٨١,٠٠٠
١٩٣٧	١١٠,٠٠٠
١٩٣٨	٦٠,٠٠٠
١٩٣٩	٦٠,٠٠٠
١٩٤٠	٦٠,٠٠٠

٦ — ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية

بالرغم من المبالغ الكبيرة التى صرفت فى سبيل إعمار البلاد منذ تأسيس الحكومة العراقية ، لاتزال هناك حاجة ماسة إلى القيام بمشاريع عمرانية عديدة أخرى وخاصة ما يتعلق منها بالرى وطرق المواصلات ، وبلغ مجموع ما أنفق من الميزانية الاعتيادية على تعبيد الطرق وتشييد الأبنية الحكومية فقط منذ سنة ١٩٢١ حتى سنة ١٩٣٠ (٥٠٠ ر٩٤٢ر١) [٢] . وقد أدركت الحكومة هذه الحاجة فوضعت فى سنة ١٩٢٧ منهجاً خاصاً ببعض الأعمال العمرانية الرئيسية ، مستندة على ماجاء فى القانون الأساسى من أنه « يجوز لمجلس الأمة

---

(١) أرقام السنة ١٩٣٤ مأخوذة من حسابات الدولة العراقية للسنة المذكورة ص : (٢٨) ، وأرقام السنوات (٩٣٥ — ٩٣٧) مأخوذة من (تقرير لجنة العملة) لكل منها ، وأرقام السنوات (٩٣٨ — ٩٤٠) مأخوذة من المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٢ ، ص : (٨٠) .

(٢) التقرير الخاص السابق ، ص : (١٣٣) .

سن قانون لتخصيص مبالغ معينة تصرف فى سنين عديدة »[١] .

ثم صدرت « ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية رقم (٧٩) لسنة ١٩٣١ تخصص مبلغ قدره (٧٥٠ر١٠٣ر٢) ديناراً لتصرف خلال السنوات ١٩٣١ — ١٩٣٥ على الأعمال العمرانية الرئيسية التالية[٢] :

١ — المبانى الجديدة ، وقد خصص لها (٠٠٠ر٥٩١) دينار .

٢ — الطرق والجسور والخطوط التلفونية ، وخصص لها (٠٠٠و٦٠) دينار .

٣ — أعمال الرى ، وخصص لها (٧٥٠ر٥٨٢) ديناراً .

٤ — المساعدات للمصانع الأهلية وخصص لها (٠٠٠ر٨٧٠) دينار .

وقد وزعت هذه المبالغ على الأعمال المذكورة ، على السنوات الخمس بموجب جدول المفردات الملحق بالقانون المذكور . وخصصت المبالغ التى تقبض من شركة النفط العراقية فى خلال السنوات المشار إليها لسد هذه المصروفات . ونصت المادة الثامنة من هذا القانون على اعتبار الاعتمادات المقررة بموجبه ميزانية ملحقة بالميزانية العامة ، لكل من السنوات التى تعود إليها .

ولو رجعنا إلى الحسابات النهائية للسنوات التى خصصت هذه الميزانية لها لرأينا أن مجموع المدخولات التى أرصدت لهذه الأعمال بلغت حتى نهاية سنة ١٩٣٣ (٠٧٤ر٩٣٤ر١) ديناراً ، صرف منها (٦٦٨ر٩٤٢) ديناراً على الأعمال المذكورة[٣] . ثم صدر فى آذار ١٩٣٤ « قانون الأعمال العمرانية » رقم (٣٩) فألغى القانون السابق والقانونين اللذين صدرا بعده[٤] . وقد

---

(١) المادة (١٠٣) من القانون الأساسى .

(٢) راجع مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ، ص (٧٣٥ — ٧٣٧) .

(٣) أخذت الأرقام من الجدول (ف) فى ص : (٧٢) من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٩ .

(٤) القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٣٢ ، والقانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٣ .

خصصت بموجب هذا القانون (٣٫٢٣٧٫٠٠٠) دينار لتصرف فى خلال خمس سنوات (١٩٣٤ — ١٩٣٨) على أن تسدد هذه النفقات من الرصيد النقدى للميزانية الاعتيادية ، وخول وزير المالية صلاحية توزيع الاعتمادات على السنوات التي تعود إليها [١] .

ورأت الحكومة فى سنة ١٩٣٥ أن تقسم الأعمال والمشاريع التى تضمنتها هذه الميزانية إلى ثلاثة أنواع [٢] :

١ — المشاريع التى لا تزيد تكاليفها عن (٥٫٠٠٠) دينار والتى يمكن إنجازها فى سنة واحدة ، أدخلت اعتماداتها فى الميزانية الاعتيادية .

٢ — المشاريع التى تتراوح كلفتها بين (٥٫٠٠٠ ، ٢٠٫٠٠٠) دينار ، والتى لا يمكن إنجازها فى سنة واحدة ، أدخلت اعتماداتها فى ميزانية جديدة لمدة ثلاث سنوات جعلت ملحقاً للميزانية الاعتيادية .

٣ — المشاريع التى تزيد كلفتها عن ذلك ، وضعت لها ميزانية مشروع الخمس سنوات .

وبناء على هذا الترتيب فقد ألغى القانون السابق بالمرسومين المرقمين (٢٦ و ٢٨) لسنة ١٩٣٥ ، لمشروع الأعمال العمرانية الرئيسية لمدة ثلاث سنوات ، ولمشروع الخمس سنوات ، ثم ألغى هذان المرسومان وحل محلهما القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٣٦ الذى خصص بموجبه مبلغ قدره (٧٦١٫١٨٠) ديناراً لتصرف خلال ثلاث سنوات (١٩٣٥ — ١٩٣٧) على أن تسدد نفقاتها من زيادة الإيرادات على المصروفات فى الميزانية الاعتيادية ، وقد خصص هذا المبلغ لينفق على نفس الأغراض التى ذكرناها فى ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية لخمس سنوات لسنة ١٩٣١ .

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص : (١) .

(٢) « « « « ١٩٣٥ ، ص : (٢)

وصدر إلى جانب ذلك « قانون الأعمال العمرانية الرئيسية لخمس سنوات » رقم (٣٣) لسنة ١٩٣٦ ، وخصصت بموجبه (٤ر١٢٠ر٠٠٠) دينار لتصرف فى خلال خمس سنوات (١٩٣٦ — ١٩٤٠) على الأعمال العمرانية التالية [١] :

١ — أعمال الرى

٢ — الطرق والجسور والخطوط التلفونية

٣ — المبانى والتجهيزات لوزارة الدفاع

٤ — مساعدات ومشاريع صناعية وعمرانية

٥ — معاملات المصارف

وأرصدت المبالغ التى تقبضها الحكومة من شركة النفط العراقية فى خلال المدة المذكورة لسد هذه النفقات .

وفى سنة ١٩٣٧ أدخلت الأعمال الرئيسية كافة بجدول مستقل هو الجدول (ك) من الميزانية الاعتيادية ، وخصصت لها مبالغ يتجاوز مجموعها الثلاثة عشر مليون من الدنانير لتصرف فى خلال خمس سنوات ، مع إبقاء ما خصص للسنة الأولى منها وقدره (٤ر٠٤٦ر٠٠٠) دينار ، من دون أن يكون مقابلها من الإيرادات فى تلك السنة سوى (٦٩٠ر٠٠٠) دينار ، وهى حصة الحكومة من شركة النفط العراقية [٢] ، ثم لم يلبث هذا القانون أن ألغى فى سنة ١٩٣٨ حينما صدر « قانون ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية لخمس سنوات » رقم (٤٥) . وبقى هذا نافذ المفعول حتى آب سنة ١٩٣٩ حينما ألغى

---

(١) راجع نص القانون فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ، ص : (٢٠٦ — ٢١٠) .

(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (١٧) .

بصدور « قانون ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية لمدة أربع سنوات » رقم (٣٧) . واعتبرت الاعتمادات المقررة بموجب هذا القانون ميزانية ملحقة بالميزانية العامة لكل من السنوات التى تعود إليها . وخول وزير المالية صلاحية توزيع الاعتمادات على السنين التى تعود إليها على شرط عدم تجاوز الاعتمادات المقررة للفصول لكل سنة عن مجموع المدخولات المخمنة لتلك السنة [١] .

يتضح لنا من هذا أنه لم تكن هناك سياسة مالية ثابتة للقيام بالمشاريع العمرانية المختلفة التى تحتاجها البلاد . وتغيير القوانين المتعلقة بهذه المشاريع باستمرار سنة بعد أخرى ، خير دليل على ما نقول ، وفى الواقع أن كل وزارة تلى الحكم تتخذ وجهة نظر خاصة فى هذه الناحية ، كما أن أكثر الأعمال المذكورة لم تكن من المشاريع الكبرى التى لا تستطيع الوزارات المتعاقبة إلا إكمالها ، وإنما كانت على الأكثر من قبيل المبانى أو فتح وتبليط بعض الطرق مما تستطيع الوزارات إهمال البعض منها أو تقديمه على غيره [٢] ، ثم إننا يجب ألا ننسى أن عدم دراسة هذه المشاريع دراسة فنية صحيحة ، وتعيين ما تحتاجه من النفقات بالضبط ، وعدم توفر الأيدى العاملة الفنية والموظفين الكفوئين من جملة عوامل هذا التغيير أيضاً .

ومما يجلب انتباه المتتبع للسياسة المالية للمشاريع التى نحن بصدد البحث فيها أن مايرصد لها من النفقات ، يصرف منه أحياناً قسم غير قليل فى سد عجز الميزانية الاعتيادية ، أى أن ترصد مبالغ معينة لبعض المشروعات وحينما

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٢) .

(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص (١٧) راجع أيضاً خطبة وزير المالية التى ألقاها فى مجلس النواب عند تقديم لائحة ميزانية ١٩٣٧ ، ص (١٢ — ١٣) .

يظهر العجز فى الميزانية الاعتيادية، توقف أو تلغى تلك المشاريع وتحول المبالغ التى أرصدت له إلى الميزانية الاعتيادية . وقد لاحظت اللجنة المالية ذلك عند دراستها لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٧ ، وأشارت إلى أن الغرض من وجود ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، وتخصيص بعض الإيرادات كحصة الحكومة من شركات النفط ولجنة العملة العراقية لها ، هو للحيلولة دون أن يتسرب قسم من هذه المدخولات إلى نفقات الدولة الاعتيادية، وأبدت تأسفها لعدم نجاح ذلك ، إذ أن التجارب التى مرت منذ سنة ١٩٣٠ أظهرت عدم تطبيق هذا الحصر والتفريق عملياً بين إيرادات هذه الميزانية والميزانية الاعتيادية ، وإنه لم يبق حاجز عملى بينهما . ولذلك فقد طالبت الحكومة بتوحيد هاتين الميزانيتين [١] .

وهناك أمر آخر جدير بالاهتمام أيضاً هو أن الفضلة التى تنتج فى حسابات هذه المشاريع فى ختام السنة المالية : لا تتأتى على الأكثر، من زيادة الإيرادات على المصروفات ، وإنما من بقاء بعض مخصصات المصروفات المرصدة لبعض الأعمال دون أن تصرف لعدم توفر الأيدى الفنية الكافية للقيام بذلك . فقد خصص مثلا فى سنة ١٩٣١ مبلغ (٢٢٨ر٧١٢) ديناراً ليصرف على أعمال عمرانية خلال السنة المذكورة ، إلا أنه لم ينفق منه سوى (١٨١ر٥٤٩) ديناراً [٢] . كما خصص مبلغ (٣٩٧ر٠٧١) ديناراً لتصرف فى سنة ١٩٣٢ ولم ينفق منها غير (٢٣٢ر٦٠٣) ديناراً [٣] . وكذلك لم ينفق فى سنة ١٩٣٤ سوى (٤٢٨ر٢٢١) ديناراً ، مع العلم أن ماخصص لهذه السنة كان (٩٢٠ر٢٠٠) دينار [٤] .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة ميزانية ١٩٣٧ ، ص (٥ — ٦) :
(٢) و (٣) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون ميزانية سنة ١٩٣٤ ، ص : (٤)
(٤) » » » » » » » » » ١٩٣٥ ، ص : (٣)

كما أن هناك سبباً آخر لهذه الفضلة ، هو استلاف الحكومة واقتراضها بعض المبالغ من شركات النفط أو الأسواق المالية الخارجية ، مما سبق أن أشرنا إليه فى فصل ماض .

إن سياسة عدم الاستقرار فى هذه المشاريع أدت إلى عدم إكمال تطبيق أى قانون من القوانين التى وضعت لها . والوصول إلى تنفيذ ما جاء فيها . على أننا بالرغم من ذلك نستطيع أن نلمس بعض نتائج قسم من هذه الميزانيات ، فقد بلغ مجموع ما أنفق على المشاريع العمرانية الرئيسية منذ سنة ١٩٢٧ حتى نهاية السنة ١٩٣٩ (١٦٢ر٣٩٤ر١٢) ديناراً ، موزعة على الأعمال المختلفة كما يأتى [١] :

١ — مشاريع الرى (١٨٤ر٠٢٣ر٢) ديناراً
٢ — الطرق ، والجسور ، والخطوط التلفونية ، والأسطول النهرى (٤٧٨ر١٠١ر٢) ديناراً
٣ — تجهيزات ومبانى الجيش (٥٥٥ر٠٨٣ر٤) ديناراً
٤ — مبانى المستشفيات والمدارس والدوائر (٤٠٠ر٩٩٠) دينار
٥ — مساعدات ومشاريع صناعية وعمرانية أخرى (٧٦١ر٣٠٥) ديناراً
٦ — القروض ومعاملات المصارف (٧٧٥ر٨٨٩ر٢) ديناراً [٢]

يتبين لنا من هذا التوزيع أن تجهيزات ومبانى الجيش استنزفت تلك المبالغ المصروفة ، وتليها القروض ومعاملات المصارف ، وتأتى المساعدات ونفقات المشاريع الصناعية والأبنية فى آخرها .

أما الإيرادات التى خصصت لتلافى مصروفات هذه الأعمال ، سواء كانت من مدخولات النفط أو من لجنة العملة العراقية ، فقد بلغت فى خلال نفس

---

(١) حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٧٢) .
(٢) تتضمن نفقات شراء السكك الحديدية أيضاً .

تلك المدة التى أشرنا إليها (١٩٢٧ — ١٩٣٩) — ٢٤٠ر٠٢٥ر١٠ — ديناراً[١] أى أن هناك عجزاً فى هذه الميزانية ، غير أنه بنتيجة التسوية النهائية لحسابات الدولة منذ ١٩٢١ حتى سنة ١٩٣٩ ، تغطى قسم من هذا العجز وذلك بتحويل رصيد الميزانية الاعتيادية إليه ، بحيث أصبح مجموع عجز الميزانية العامة للدولة فى نهاية سنة ١٩٣٩ (٣٨٥ر٩٤٦) ديناراً فقط[٢] .

٧ — ميزانية الأوقاف

اعتبر القانون الأساسى العراقى دائرة الأوقاف الإسلامية من دوائر الحكومة الرسمية ، ونص على أن تدار شؤونها وتنظم أمور ماليتها بمقتضى قانون خاص[٣] . وجعلت دائرة الأوقاف فى سنة ١٩٢٠ عند تأسيس الحكومة الوطنية المؤقتة ، وزارة ، وبقيت قائمة حتى تموز سنة ١٩٢٩[٤] ، حينما صدر قانون خاص لإدارة الأوقاف[٥] ، فجعلت مديرية عامة ترتبط برئاسة مجلس الوزراء ، إلا أن ميزانيتها بقيت مستقلة عن ميزانية الدولة ، ولا يمكننا أن نعتبرها ملحقة بها ، لأنها تصدر بقانون خاص بها . غير أنها من الجهة الأخرى لا تختلف فى تحضيرها وتشريعها عن الميزانية العامة .

وتقوم شعبة المحاسبة فى مديرية الأوقاف العامة بإعداد الميزانية وتطبيقها وتنظيم الحساب النهائى عنها لكل سنة مالية ، متبعة فى ذلك نفس الأسس المتبعة فى حسابات الميزانية العامة[٦] وتخمن مدخولات الأوقاف ومصروفاتها

---

(١) حسابات الدولة العراقية المشار إليه آنفاً ، ص : (١٧) .
(٢) نفس المصدر ، ص : (٤٥) .
(٣) المادة (١١٢) من القانون الأساسى العراقى .
(٤) التقرير الخاص الآنف الذكر ، ص : (٢٤٩) .
(٥) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٩ ، قانون رقم (٢٧) ، ص : (٦٦ — ٧٠) .
(٦) الدليل العراقى ، ص : (١٤٨) .

على أساس التحصيلات والمصروفات الحقيقية التى تمت فى خلال العشرة أشهر الأخيرة[١] عند المباشرة بتحضير الميزانية

وتفتتح ميزانية كل سنة بقانون الميزانية لتلك السنة ، ولو درسنا قوانين ميزانيات السنوات المختلفة لرأينا أن مواد هذا القانون تتناول الأمور الآتية :

١ — تخمين المدخولات كما يشرحها الجدول (أ) الملحق بالقانون

٢ — تقرير المبالغ المرصدة لسد النفقات كما يشرحها الجدول (ب) الملحق بالقانون أيضاً

٣ — أن المدخولات المخمنة والنفقات المرصدة ، المذكورة فى الميزانية تعود لتلك السنة التى يعود إليها القانون فقط

٤ — الاستمرار على جباية الرسوم والعوائد وفق الأصول المرعية ، وعدم جواز جباية شىء من ذلك أو تزييد نسبته ، إلا بقانون خاص .

٥ — عدم جواز النقل من فصل إلى آخر بغير قانون ، وجواز ذلك بين مادة وأخرى ، بعد موافقة رئيس الوزراء .

٦ — وجوب درج جميع المدخولات والمصروفات فى الحسابات ولا يجوز تنزيل المصروفات من المدخولات .

٧ — المبالغ المتبرع بها والتى لا يوجد مانع من قبولها ، تقيد فى الحسابات وتصرف على العمل الذى خصصت لأجله فقط .

٨ — تخفيض رواتب ومخصصات موظفى ومستخدمى الأوقاف بنسبة ٥ ٪ ما عدا موظفى المعابد ومخصصات السفر[٢] .

لا شك فى أننا نجد أوجهاً عديدة للتشابه بين مواد قانون ميزانية

---

(١) تقرير عن إدارة الأوقاف لسنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين ، ص : (١٢ و ١٤) .

(٢) ألغيت هذه المادة منذ سنة ١٩٤٠ المالية .

الأوقاف وقانون الميزانية العامة ، بل نستطيع أن نقول إنه لا يختلف عنه إلا من حيث أن الثانى مفصل ويحتوى على مواد أكثر .

وتتألف الميزانية من جدولين ، أحدهما خاص بالمدخولات والآخر خاص بالمصروفات . ويتكون جدول المدخولات من ثلاثة أبواب رئيسية ، يضم كل باب منها فصلا واحداً يقسم إلى عدة مواد يختلف عددها بين فصل وآخر ، وهذه الأبواب هى :

الباب الأول : إيرادات الأوقاف العمومية .

الباب الثانى : إيرادات الأوقاف النبوية .

الباب الثالث : إيرادات أوقاف العتبات المقدسة .

ونستطيع أن نصنف هذه المدخولات بحسب مصادرها إلى الأنواع الآتية : —

١ — إيرادات الأراضى والإيجارات من المسقفات والأراضى الزراعية والغابات وغيرها .

٢ — إيرادات الرسوم وتتألف من الرسوم التى تستوفيها الأوقاف كالأعشار ورسوم الدفنية .

٣ — إيرادات متفرقة كالتعويضات ومنحة وزارة المالية والإعانات .

أما جدول المصروفات فإنه يقسم إلى ثلاثة أبواب أيضاً ، وتقسم هذه الأبواب إلى عدة (أقسام) . كما أنها تقسم بنفس الوقت إلى عدد من « الفصول » وأبواب المصروفات هى نفسها أبواب المدخولات التى ذكرناها وإذا ما حللنا المصروفات بأبوابها وأقسامها المختلفة ، نراها لا تتعدى النفقات على الأمور التالية : —

١ — رواتب وأجور .

٢ — إنشاءات وتعميرات وصيانتها .

٣ — مخصصات خيرية .

٤ — لوازم المعابد .

وقد بلغ مجموع مدخولات ميزانية الأوقاف منذ سنة ١٩٢٠ حتى دخول العراق عصبة الأمم (١,٥٧٩,١٢٨) ديناراً . وبلغت مصروفاتها خلال المدة نفسها (١,٦٠١,١٩٥) ديناراً[١] .

وكانت مدخولاتها ومصروفاتها فى خلال السنوات (١٩٣٢—١٩٤٠) كما نراها فى الجدول رقم (٢٤)[٢]

السنة المالية	المدخولات بالدنانير	المصروفات بالدنانير
١٩٣٢	٧٥,٤٣٠	٨٤,٣٥٩
١٩٣٣	٩٩,٥٩٦	٧٤,٩١٦
١٩٣٤	٩٥,٦٧٦	٨١,٢٧٨
١٩٣٥	٨٦,٠٠٢	٩٤,٥١٩
١٩٣٦	٩١,١٠٧	٨٤,٤١٦
١٩٣٧	٨٣,٤٧٥	٩٣,١٢١
١٩٣٨	٩٨,٨٠٨	٩٦,٧٦٩
١٩٣٩	١١٥,٨٧١	٩٦,٠٩٤
١٩٤٠	١٥٦,٩٦٨	١٢٣,٢٩١

مدخولات ومصروفات مديرية الأوقاف « ١٩٣٢ — ١٩٤٠ »
شكل رقم (٢٤)

---

(١) المجموع مأخوذ من التقرير الخاص ، ص (٢٥١) للسنوات ١٩٢٠ — ١٩٢٩ ، ومن الحسابات النهائية للأوقاف المنشورة فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٣ ، ص : (٥٥ و ٨٠) للسنتين ١٩٣٠ و ١٩٣١ .

(٢) أرقام السنوات ١٩١٢ — ١٩١٥ ماخوذة من المجموعة الإحصائية للسنوات ١٩٣٧ / ٣٨ ، ص : (٧٦) . وأرقام السنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٠ مأخوذة من المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٣) ، ونفس المجموعة لسنة ١٩٤٢ ، ص : (٨٥) .

ويتضح لنا من هذا الجدول أن هناك فضلة قدرها (١٣٤,٧٤) ديناراً تجمعت فى خلال السنوات (٩٣٢ — ٩٤٠) وهذه الفضلة بدأت تظهر فى ميزانية الأوقاف منذ سنة ١٩٣٣ . أما قبل هذه السنة فكانت المصروفات فى أكثر السنوات تزيد على المدخولات . وذلك يرجع إلى عاملين مهمين . أولهما : أن قسما من المصروفات التى كانت تقوم بها الأوقاف ليست مكلفة بها إنما صرفت بدون استناد إلى شرط واقف أو تعامل شرعى[١] . وثانيهما : أن دائرة الأوقاف اعتادت على تخمين مدخولاتها بمبالغ تزيد كثيراً عما يمكن جبايته منها ، وكانت المصروفات تجرى بنسبة تعادل النسب التخمينية للمدخولات ، فيؤدى ذلك إلى عجز فى نهاية السنة المالية[٢] .

---

(١) التقرير الإدارى عن الأوقاف الآنف الذكر ، ص : (٣) .

(٢) مذكرة إيضاحية حول ميزانية الأوقاف لسنة ١٩٣٣ ، ملحقة بمذكرة اللجنة المالية عن لائحة ميزانية السنة ١٩٣٣ ، ص : (١) .

الفصل العاشر

الميزانية المؤقتة والاعتمادات الإضافية

١ — مقدمة

ينص القانون الأساسى العراقى على أن تكون الميزانية العامة مهيأة قبل حلول موعدها ، أى أن يتم إحضارها وتشريعها قبل دخول السنة المالية العائدة لها . كما أن قانون الميزانية العامة ، بعد إقراره المصروفات المرصدة والمدخولات المخمنة فى الجداول الملحقة به ، يجعل الحكومة مقيدة بها لا تستطيع الخروج عليها . إلا أن هذا التقييد يختلف فى المصروفات عنه فى المدخولات . ففى المصروفات لا تتقيد الحكومة بأبوابها وفصولها وموادها وحسب ، وإنما بأرقامها أيضاً . بينما تتقيد فى المدخولات بالأبواب والفصول والمواد فقط ، أما الأرقام فتلك أمور تخمينية تخضع فى زيادتها ونقصانها لعوامل عديدة طبيعية واقتصادية ، ليس للحكومة تأثير فى أكثرها . ولما كانت أرقام الميزانية توضع على أساس التقرير ، فمن المنتظر أنها تختلف عن الواقع بعد تنفيذ الميزانية . على أن مقدار هذا الاختلاف يتوقف إلى حد بعيد على مبلغ الدقة وبعد النظر ودرجة الخبرة التى يمتاز بها محضرو الميزانية .

كما قد يحدث أن يتأخر تحضير الميزانية فتحل سنتها وهى لمَّا تصدر ، أو أن الحكومة ترى بعد مرور مدة على تنفيذ الميزانية ، أن المصروفات المعتمدة لبعض الأبواب أو الفصول غير كافية فما هو موقفها من كلا الأمرين ؟ مع العلم أن أمور الدولة المختلفة ، لا يمكن تمشيتها من غير وجود الميزانية ، هذا ما سنحاول البحث فيه فى هذا الفصل .

٢ — الميزانية المؤقتة

يصادف أحياناً أن مجلس الأمة لا يستطيع أن ينتهى من تشريع الميزانية قبل ابتداء السنة المالية الموضوعة لها ، إما لتأخر الحكومة فى تقديم لائحتها إليه فى الوقت المناسب ، أو لطول المناقشة حولها . ولما كانت الميزانية تفويضاً من قبل نواب الأمة للحكومة بجباية المدخولات وإنفاق المصروفات المقررة فيها ، فإن تأخر صدورها عن موعدها مما يعطل ماكنة الدولة ويجعل الحكومة مكتوفة الأيدى لا تستطيع القيام بأى عمل من الأعمال . فمن الضرورى إذن أن تكون هناك بعض التدابير التى يُلتجأ إليها فى مثل هذه الحالة ، حتى يتم إنجاز الميزانية وصدورها . وبوسعنا أن نحصر التدابير التى يمكن الالتجاء إليها فى الدول الدستورية فى ثلاثة أنواع[١] .

١ — العمل بموجب الميزانية القديمة

٢ — وضع اعتمادات جزئية

٣ — وضع ميزانية مؤقتة

وقد تكررت مثل هذه الحالة عدة مرات فى تاريخ الميزانية العراقية ، وقد تأخرت الميزانية عن صدورها بموعدها بين سنتى ١٩٣٢ — ١٩٤٠ فى أكثر السنوات[٢] . ما عدا ميزانيتى ١٩٣٢ و ١٩٣٦ ، إذ صدرتا قبل حلول السنة المالية العائدة لكل منهما[٣] ، فلم يفرغ مجلس الأمة من اعتماد ميزانية سنة ٩٣٤ إلا فى ٢٨ نيسان من السنة المذكورة[٤] . وصدرت ميزانية سنة ١٩٣٧ فى ٢٢

---

(١) راجع : الدكتور زكى عبد المتعال السابق — ص : (١٢٩) .

(٢) « : مجموعة القوانين والأنظمة لكل من السنوات ١٩٣٢ إلى ١٩٤٠ للاطلاع على تاريخ صدور ميزانية كل من السنوات المذكورة .

(٣) صدرت ميزانية ١٩٣٢ فى ١٩٣٢/٣/٣١ وميزانية ١٩٣٦ فى ١٩٣٦/٤/١

(٤) راجع : حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٤ المالية ص : (١) .

حزيران من نفس السنة [١] وميزانية ١٩٣٩ فى ٣١ تموز من هذه السنة [٢] .

ومر بنا فى بحوثنا السابقة أن الميزانية العراقية تتبع « طريقة الخزانة » فى حساباتها النهائية ، أى أن حكمها ينتهى بانتهاء السنة الموضوعة لها . وبالرغم من وجود « فترة آذار النهائى » فإن هذه الفترة خاصة بتصفية الحسابات الموقوفة المتعلقة بالسنة السابقة نفسها .

إن القانون الأساسى العراقى راعى قيام مثل هذه الظروف التى قد تحول دون صدور قانون الميزانية فى صيغة المقرر ، فعين بعض التدابير التى يمكن للحكومة أن تلتجئ إليها ريثما يتم إنجاز القانون المذكور [٣] . وقد ميز القانون الأساسى بين حالتين من حالات تأخر صدور الميزانية ، فعين طريقة خاصة تلجأ إليها الحكومة فيما إذا كان مجلس الأمة مجتمعاً ، ونص على طريقة أخرى فى حالة عطلة المجلس المذكور . ففى الحالة الأولى أوجب على وزير المالية أن يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة لمدة لا تتجاوز شهرين ، وإذا ما انتهت هذه المدة ولما تصدر الميزانية ، فيجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة أخرى من هذا القبيل ، ولم يحدد القانون الأساسى عدد المرات المسموح بها بمثل هذا التدبير . أما فى حالة عطلة المجلس فقد جعل القانون الأساسى ميزانية السنة الماضية أساساً لمالية الدولة تراعى بموجبه مصروفاتها ومدخولاتها .

وبناء على ما جاء فى القانون الأساسى فقد أباح قانون أصول المحاسبات العامة لوزير المالية أن يصدر أمراً بالعمل بتخمينات ميزانية السنة التى لم تصدق بعد ، على شرط أن تقل تخميناتها عن اعتمادات السنة المالية التى سبقتها ، وذلك فى حالة عطلة المجلس فقط [٤] . ومن الطبيعى أن المقصود بالتخمينات هنا ما يتعلق

---

(١) راجع حسابات الدولة العراقية للسنة ١٩٣٧ « ص : (١) .
(٢) « « « « ١٩٣٩ « ص : (١) .
(٣) « : المادة (١٠٧) من القانون الأساسى العراقى .
(٤) راجع : المادة الرابعة من قانون أصول المحاسبات العامة .

بالمصروفات فقط ، إذ كما رأينا فى أول الفصل ، أن المدخولات لا يمكن التقيد بأرقامها .

ويختلف قانون الميزانية المؤقتة عن قانون الميزانية العامة فى عدد مواده ونوعها . فلا تتجاوز مواده الاثنى عشرة مادة ، وهى تقتصر على اعتماد مصروفات مؤقتة لمدة شهر واحد أو شهرين — كما ينص القانون نفسه — لسد نفقات الميزانية الاعتيادية والميزانيات الملحقة ، خلالها ، كما هو مبين فى الجدول الملحق بالقانون . وهذا الجدول يحتوى على النفقات المرصدة للميزانية الاعتيادية مرتبة بحسب الأبواب . ولذلك فإن هذا القانون يترك لوزير المالية توزيع المبالغ المذكورة على الفصول والمواد كما تستدعى الحاجة .

وينص القانون أيضاً ، على أن تحسب هذه المبالغ على مصروفات ميزانية السنة نفسها كما سيعينها قانون الميزانية العامة بعد صدوره . ويسمح القانون كذلك لوزير المالية بدفع رواتب الموظفين والمستخدمين فى السلك الخارجى بعملة البلاد التى يشتغلون فيها ، كما ينص على الاستمرار بتخفيض الرواتب والمخصصات بنسبة ٥٪[١] . أما فيما يتعلق بالمدخولات فلا يحتوى القانون إلا على مادة واحدة تنص على الاستمرار فى جباية الضرائب والرسوم ، فى خلال المدة التى عين لها مصروفاتها ، وفق القوانين والأصول المرعية .

ويصادف أن تصدر ميزانية مؤقتة واحدة أو ميزانيتان أو أكثر بحسب الظروف[٢] . على أنه مهما كان عدد الميزانيات المؤقتة التى تصدر فى خلال السنة المالية ، فإن ذلك لا يمنع من صدور الميزانية العامة نفسها . فمثلا بالرغم من أن الجزء الأكبر من سنة (١٩٣٥) المالية صدرت به ميزانيات مؤقتة

---

(١) ألغيت هذه المادة منذ سنة ١٩٤٠ المالية ، كما سبق أن أشرنا إلى ذلك .

(٢) فقد صدرت فى كل من السنوات المالية ١٩٣٣ و ١٩٣٧ و ١٩٣٩ ميزانيتان مؤقتتان وفى كل من السنتين ١٩٣٤ و ١٩٣٨ ميزانية مؤقتة واحدة .

فإن الميزانية العامة صدرت فى ٢ / ٢٢ / ١٩٣٦ ، أى بعد مرور أحد عشر شهراً من السنة المالية[١] . وذلك لأن الميزانية المؤقتة تعتبر جزءاً من الميزانية العامة فتحسب نفقاتها عليها وكذلك يضاف ما يستحصل من المدخولات لحسابها أيضاً ، أى أن الميزانية العامة لا تعتمد للمدة الباقية من السنة وإنما لكل السنة المالية .

والذى نلاحظه فى الميزانية المؤقتة أن قانونها يقتصر فى تحديد النفقات بحسب أبوابها فحسب ، ويترك لوزير المالية توزيع مبالغها على الفصول والمواد بحسب الحاجة . إن هذا أمر مخالف لقانون أصول المحاسبات العامة ، إذ أنه لا يجوّز إجراء المناقلة من فصل إلى آخر إلا بقانون خاص ، ويحدد صلاحية وزير المالية فى النقل بين مادة وأخرى فقط[٢] . كما أن قانون الميزانية العامة لكل سنة ينص فى إحدى مواده على مثل ذلك . ولا شك أن هذا مما يساعد على تهرب الوزارات المختلفة من الرقابة البرلمانية ، لأنه يعرقل الإشراف على المصروفات التى وقعت بالشكل المطلوب . كما أنه لا يؤمن الضبط فى المعاملات الحسابية[٣] . لذلك يصبح من الضرورى أن تسعى الحكومة جهدها فى إنجاز ما يتعلق بتحضير الميزانية ، بحيث تكون جاهزة إذا ما بدأت السنة المالية التى تعود إليها .

---

(١) راجع : القانون رقم (١٦) فى مجموعة القوانين والأنظمة للسنة ١٩٣٦ ، ص : (١٠٣ — ١٢٨) .

(٢) راجع : المادة السابعة من قانون أصول المحاسبات العامة .

(٣) راجع تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (١)

٣ — الإعتمادات الإضافية

رأينا أن أرقام المصروفات توضع في الميزانية بصورة تقديرية ، كما مر بنا أن ليس للحكومة أن تتجاوز هذه الأرقام إلا بقانون خاص يخولها ذلك. ولما كان من المعتاد أن تطرأ بعض الظروف التى تستدعى صرف مبالغ لم ترصد فى الميزانية ، أو تظهر حاجات جديدة لم يحسب لها حساب عند تحضير الميزانية ، أو أن المبالغ المرصدة ظهرت بعد تطبيق الميزانية غير كافية لسد الحاجة ، فقد أصبح من الضرورى أن تكون هناك بعض التدابير التى تستطيع أن تركن إليها الحكومة فى مثل هذه الأحوال إلا أن القانون الأساسى لم يبين بصورة صريحة ماهى الطريقة التى على الحكومة أن تسلكها ، وإنما هناك مفهوم ضمنى لهذه الطريقة. فقد جاء فى المادة الخامسة والتسعين منه أنه لا يجوز للحكومة أن تدفع مالا من الخزينة العامة إذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك ، إلا بموجب قانون خاص [١] . ثم إن المادة السابعة والتسعين منه تنص على عدم جواز صرف شىء من الخزينة العامة إلا بموجب القانون [٢] . كما أن المادة المائة تشير إلى وجوب عرض اللوائح القانونية لتزييد التخصيصات المصدقة أو تنقيصها أو إلغائها ، على مجلس النواب [٣] . والذى يمكن استخلاصه من هذه المواد هو أنه لا يمكن للحكومة أن تصرف شيئاً من أموال الخزينة العامة إلا ما يجيزه قانون الميزانية ، أما ماعدا ذلك فعليها أن تستحصل قانوناً يخولها صرفه . إلا أن قانون أصول المحاسبات العامة يمنع وزارات الدولة ودوائرها المختلفة من أن تتجاوز الاعتمادات المخصصة لها فى الميزانية العامة [٤]

---

(١) المادة الخامسة والتسعين المشار إليها من القانون الأساسى العراقى .
(٢) راجع المادة السابعة والتسعين المشار إليها من القانون الأساسى العراقى .
(٣) « « المائة من القانون الأساسى العراقى .
(٤) « « الخامسة من قانون أصول المحاسبات العامة .

غير أن القانون الأساسى من الجهة الأخرى ، يشير صراحة إلى الطريقة التى على الحكومة أن تسلكها فى مثل الأحوال التى أشرنا إليها فى أثناء عطلة مجلس الأمة . فقد جاء فيه أنه إذا مست الضرورة فى أثناء عطلة المجلس إلى صرف مبالغ لم يؤذن بصرفها فى الميزانية أو بقانون خاص ، فللملك الحق فى أن يصدر مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء ، باتخاذ التدابير المالية لذلك[١] . وقد حدد القانون المذكور هذه الضرورة فى الأمور التالية[٢] :

١ — لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام

٢ — لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها فى الميزانية أو بقانون خاص

٣ — للقيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسى .

كما اشترط القانون الأساسى عرض مثل هذه المراسيم على مجلس الأمة فى أول اجتماع يلى صدورها ، عدا مايصدر منها للغرض الثالث ، فإن لم يصدقها تعتبر ملغاة من تاريخ عدم التصديق[٣] .

وإذا مارجعنا إلى الوسائل التى اتخذتها الحكومة فى مجابهة احتياجها إلى مصروفات جديدة أو زيادة ما هو مقرر فى الميزانية ، لرأيناها تتبع طريقتين لذلك :

الأولى : أن تطلب إلى مجلس الأمة أن يوافق على قانون بمبالغ إضافية وهى تلجأ إلى هذا فى حالة عدم استطاعتها أن تقوم بالمناقلة بين أبواب وفصول الميزانية .

الثانية : أن تقوم بإجراء مناقلة من الأبواب والفصول التى ترى فى اعتماداتها زيادة عن الحاجة ، إلى الأبواب والفصول التى فيها حاجة إلى

---

(١) راجع المادة (١٠٢) من القانون الأساسى العراقى .

(٢) و (٣) راجع الفقرة الثالثة من المادة (٢٦) من القانون الأساسى العراقى .

الإضافة ، أو إلى الفصول والمواد التى تضطر إلى إحداثها فى الميزانية ، فتستحصل قانونا بذلك .

ويتبين لنا من دراستنا الميزانية العراقية أنه من النادر أن تخلو سنة من السنوات المالية من دون أن تطلب الحكومة اعتمادات إضافية سواء بإصدار المراسيم الخاصة بذلك أو بواسطة القوانين . فقد صدر فى سنة ١٩٣٢ المالية قانون واحد لإضافة مبالغ ، وخمسة مراسيم لإضافة ونقل مبالغ إلى ميزانية السنة المذكورة[١] . وصدر فى سنة ١٩٣٤ المالية ثلاثة قوانين لاعتماد مصروفات إضافية للسنة المذكورة[٢] . كما صدرت خمسة قوانين لسنة ١٩٣٧ المالية[٣] . ومثلها لسنة ١٩٣٩[٤] . ولو درسنا هذه القوانين الإضافية لرأينا أن الحاجة إلى هذه الاعتمادات لم تكن ناتجة عن ظروف طارئة إلا قليلا ، كما فى سنة ١٩٣٢ وإنما كان أكثرها من جراء عدم كفاية المصروفات المرصدة فى بعض فصول الميزانية . وذلك ناتج بالطبع من سوء التقدير عند تحضير الميزانية ، أو رغبة بعض الدوائر تزييد اعتمادات أعمالها لكى تبرر ما تطلبه من الزيادة للرواتب والمخصصات[٥] .

---

(١) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢، راجع القانون رقم (٢٨) والمراسيم المرقمة (٧١) إلى (٧٥) .

(٢) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٥ ، راجع القوانين المرقمة (١٠) و (١١) و (١٤) .

(٣) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ ، راجع القانونين المرقمين (٤٥) و (٤٤) ثم مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ راجع القوانين المرقمة (١٣) و (١٧) و (٢٧) .

(٤) مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، راجع القوانين المرقمه (٤٦) و (٦١) و (٦٢) و (٦٣) ، ثم مجموعة ١٩٤٠ القانون رقم (١٦) .

(٥) تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٦ ، ص : (٦)

على أنه مما يلفت النظر حقاً . هو أن تتقدم الحكومة فى بعض السنوات بطلب اعتمادات إضافية ولكن تظهر فى آخر السنة فضلة فى المصروفات . إن كثرة تكرار مثل هذه الحالة لفتت نظر اللجنة المالية فى المجلس النيابى فتبين لها بعد الدراسة والتدقيق أن هذه الحالة داء متأصل فى جسم ميزانيتنا ، إذ أنه بين سنتى ١٩٢٥ و ١٩٣٤ اعتادت الحكومة أن تطلب فى كل سنة اعتمادات لتضيفها إلى المصروفات المصدقة فى الميزانية ، ولكن تظهر فى آخر السنة فضلة فى المصروفات أكثر مما طلب لها من الإضافة ، مما يدل على أن المبالغ المرصدة فى الميزانية لم تكن كافية لسد الحاجة وحسب ، بل إنها زائدة عن الاحتياج الحقيقى[١] . وفيما يلى جدول رقم (٢٥) يرينا بعض السنوات التى طلبت الحكومة فيها اعتمادات إضافية لم تكن بحاجة إليها[٢] .

السنة المالية	المصروفات المصدقة	الاعتمادات الاضافية	المصروفات الحقيقية	الفضلة فى المصروفات
١٩٢٥	٤,٠٤٤,٠٤٩	١٢٩,٧٢٩	٣,٨٥٠,٣٣٨	٣٢٣,٤٤٠
١٩٢٧	٤,٢٨٠,٠٦٨	٢٢٧,٢٥٢	٤,١٤٩,١٨٤	٣٥٨,١٣٧
١٩٣٠	٣,٩٩٤,٣٣٨	٣٣,٣٠٧	٣,٨٣٦,٨١٣	١٩٠,٨٣٢
١٩٣٣	٣,٧٦٤,٩٠٤	١٠٥,٥٣٩	٣,٧٣٦,٤٤٣	١٣٤,٠٠٠
١٩٣٤	٣,٨١٣,١٩٧	١٣٥,٥٩٠	٣,٧٩٤,٢٨٠	١٥٤,٥٠٧
١٩٣٧	٥,٣١٨,٨٨٥	١١٩,١٤٢	٥,١٦٩,٤٠٢	٢٦٨,٦٢٥

الاعتمادات الإضافية لبعض السنوات ومدى الحاجة إليها

جدول رقم (٢٥)

ولا شك فى أن هذا مما يدل بوضوح على عدم التقدير وفق الحاجة

---

(١) تقرير اللجنة السابق ، ص : (٧) .

(٢) أرقام السنوات ١٩٢٥ و ١٩٢٧ و ١٩٣٠ مأخوذة من التقرير السابق ، ص (٧) وأرقام السنتين ١٩٣٣ و١٩٣٤ مأخوذة من مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ ، ص (١٨) و (٢٣٩) وأرقام السنة ١٩٣٧ مأخوذة من حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٧ ، ص : (٢٤) .

الحقيقية ، بالرغم من الأسس المختلفة المتخذة فى ذلك . وهذا يتطلب من وزارة المالية باعتبارها مسؤولة مباشرة تجاه مجلس الأمة عن مالية الدولة وصحة الميزانية ألا تقبل ، عند إحضار الميزانية ، الأرقام المعروضة عليها من قبل الوزارات والدوائر المختلفة كما هى ، وإنما عليها أن تفحصها بدقة واعتناء فتجعلها بالشكل الحقيق على ضوء المصروفات الحقيقية للسنوات السابقة[1] . كما عليها بنفس الوقت أن تتدارك ما تحتاجه بعض الفصول بطريقة المناقلة من فصول أخرى يظهر لها أن مصروفاتها الحقيقية ستقل عن المبالغ المقدرة لها .

إن مثل هذا الارتباك بطبيعته يؤدى إلى نتائج مالية وإدارية سيئة ، إذ أن الاعتمادات الإضافية عامل مهم يؤدى إلى الإسراف فى الأموال العامة وذلك لسهولة حصول الحكومة على موافقة مجلس الأمة على قوانين لمثل هذه الاعتمادات ، لأن المجلس حينما يناقشها يهتم بالحاجة التى تدّعيها الحكومة ومقدار منفعتها منها ولا يلتفت إلى الميزانية الأصلية وكفاءة مدخولاتها . فيؤدى ذلك بالنتيجة إلى الإخلال بتوازن الميزانية .

---

(١) تقرير اللجنة السابق ، ص : (٨) .

الفصل الحادى عشر

الميزانية بين الحقيقة والتخمين

لو حاولنا أن نقارن بين المبالغ التى تخمن لمدخولات الميزانية العراقية أو تقدر لمصروفاتها عند تحضيرها ، وبين المبالغ التى تتحقق فعلا بنتيجة تطبيقها ، فى أية سنة من السنوات المالية التى نبحث فيها لوجدنا أن هناك بوناً شاسعاً بين الحالتين . ومن الطبيعى أن درجة هذا التفاوت تختلف بين سنة وأخرى بالنسبة إلى الدقة التى اتبعت فى تخمين أرقام الميزانية ، ولو أن حدوثه أمر لابد منه .

ويبين الجدول التالى رقم (٢٦) المبالغ التى خمنت فى ميزانيات بعض السنوات فى بابى المدخولات والمصروفات ، مع المبالغ التى تحققت فعلا فى الناحيتين [1] .

السنة المالية	المدخولات		المصروفات	
	المخمنة	الحقيقية	المخمنة	الحقيقية
١٩٢١	٤,٨٤٧,٤٠٠	٣,٩٦١,٨٧٥	٤,٨٥٦,٣٥٠	٤,٢٩٠,٩٧٥
١٩٢٣	٣,٦٦٣,٥٠٠	٣,٨٢٠,٥٠٠	٤,١٣٣,٩٧٥	٣,١٨١,٩٥٠
١٩٣٢	٣,٦٩١,٣٠٨	٣,٦٩١,٠٥٢	٣,٥٧١,٤٤٣	٣,٥٨٦,١٥٩
١٩٣٤	٣,٨١٨,٨٠٧	٤,٠١٢,٧٧٦	٣,٨١٣,١٩٧	٣,٧٩٤,٢٨٠
١٩٣٦	٤,٧٢٨,٧٨٠	٥,٤٢٦,٨٠٨	٤,٧٢٧,٣٣٥	٤,٧٥٦,١٦٧
١٩٣٩	٦,٥٣٣,٠٠٠	٦,٠٩٣,٥٥٣	٦,٦٦٨,١٤٠	٦,٣٦٩,١٤٨

مقارنة بين حقيقة مصروفات ومدخولات الميزانية وتخمينها

جدول رقم (٢٦)

---

(١) أخذت أرقام السنتين (١٩٢١ — ٩٢٣) من حسابات الحكومة العراقية لكل منها ، ص : (٤ — ٥) و (٢ — ٣) على التوالى وأرقام السنوات (٩٣٢ — ٩٣٦) من قوانين الحسابات النهائية للسنوات نفسها ، المنشورة فى مجموعة القوانين =

ويتضح لنا من المقارنة بين الأرقام التى خمنت فى الميزانية وبين حقيقتها بعد تطبيقها أن التخمين لم يكن دقيقاً ، فقد نقصت مدخولات سنة (١٩٢١) عما خمنت به بـ (٨٨٥) ألف دينار . بينما زادت المصروفات بـ (٥٦٥) ألف دينار ، كما قارب الفرق بين تخمين المصروفات وحقيقتها فى سنة (١٩٢٣) المليون من الدنانير . وكذلك كان الفرق بين تخمينات مدخولات سنة ١٩٣٩ وحقيقتها يقرب من نصف المليون من الدنانير ، وزادت تخمينات المصروفات ما يقرب من الثلثمائة ألف دينار عن حقيقتها . ويجب ألا يغيب عن بالنا أن أرقام هذا الجدول تمثل مجموع مدخولات أبواب الميزانية المختلفة ومصروفاتها وأننا إذا مارجعنا إلى مفردات كل من القسمين لرأينا التفاوت يظهر بوضوح أكثر من ذلك .

ويساعدنا هذا الجدول على أن نستنتج أن هناك ميلا للاسراف فى تقدير المصروفات إذ أنها تزيد عن حقيقتها فى أكثر السنوات . أما فى المدخولات فإن الاتجاه العام هو تقديرها بأقل من حقيقتها .

ولا شك أن هذا التفاوت بين أرقام الميزانية وحقيقتها مما يساعد على وضع ميزانية متوازنة فى الظاهر ، إذ أنه من الممكن تخمين المدخولات بأكثر مما تتوقع الحكومة الحصول عليه فى تلك السنة التى تعود إليها الميزانية ، أو تقدير المصروفات بأرقام أقل مما تحتاجه مؤسسات الدولة ودوائرها . ولا ننسى أنه فى الحالة الثانية تستطيع الحكومة أن تحصل على مبالغ إضافية فى خلال السنة المالية تتلافى بها النقص فى المصروفات التى قدرتها فى الميزانية . على أن نتائج الحسابات النهائية للميزانية العراقية للسنوات المختلفة ، تظهر أن الوزارات المتعاقبة لم تلتجىء إلى الوسيلة الأولى (أى تخمين المدخولات بأكثر من حقيقتها) فى

= والأنظمة لسنة ١٩٤٣ ص : (٢٤ و ١٥٦ و ١٠١) على التوالى . وأرقام السنة ١٩٣٩ أخذت من حسابات الدولة العراقية للسنة نفسها ، ص (٤ و ٧) .

سبيل تقديم ميزانية متوازنة إلى مجلس الأمة ، إذ أن المدخولات الحقيقية لأكثر السنوات كانت أكثر مما ضمن فى الميزانية [١] .

إلا أننا من الجهة الثانية لانرى سنة مالية تخلو من طلب الحكومة إضافة مبالغ إلى المصروفات بعد تشريع الميزانية . وهذا يدلنا بلا ريب ، على أن أرقام المصروفات التى قدرت فى الميزانية كانت أقل من حقيقتها ، أى أن وزارة المالية تتفق مع الدوائر الأخرى على إنقاص مخصصات مصروفاتها المقررة فى الميزانية وتعدها بإعطائها مبالغ إضافية بعد إبرام الميزانية من مجلس الأمة ، كما حصل فى إعداد ميزانية سنة (١٩٣٧) المالية [٢] . وهذا ما كان قد حصل أيضاً فى سنة ١٩٣١ ، إذ قدمت الحكومة لائحة الميزانية للسنة المذكورة إلى مجلس النواب وفيها زيادة فى مدخولاتها على مصروفاتها قدرها (٢٤ر١٥٠) ديناراً ، ولكنها عند تطبيقها إياها أصدرت ثلاثة قوانين للمناقلة ولإضافة مبالغ إلى باب المصروفات بحيث تغيرت فصول الميزانية وموادها تغييراً كلياً فأسفرت فى ختام السنة المالية عن عجز قدره (١٦٥ر٠٠٠) دينار [٣] .

إن هذا الاختلاف بين حقيقة أرقام الميزانية وتخمينها ، يدل دلالة واضحة على عدم استقرار سياسة الدولة المالية فى خلال السنة بموجب الميزانية المصدقة وإن ذلك ناتج من تمتع الحكومة بصلاحيات وحقوق تسوغ لها تحويرها متى شاءت . إذ لا يخفى أن لوزير المالية ، بموجب قوانين الميزانية التى تسن فى كل عام ، الحق فى إجراء المناقلة بين المواد فى خلال السنة المالية [٤] كما أن للحكومة .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٢ ، ص : (٢) .

(٢) تقوير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٥١) .

(٣) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٢ ، ص : (٤) .

(٤) قانون أصول المحاسبات العامة ، المادة (٦) و (٧) كما ينص قانون الميزانية العامة لكل سنة على ذلك أيضاً فى إحدى مواده .

أن تقدم اللوائح القانونية إلى مجلس الأمة لنقل المبالغ من فصل إلى آخر، أو لإضافة بعض المبالغ أو تنزيلها من بعض الفصول [١] . ثم هناك صلاحية أخرى للحكومة فى إصدار مراسيم بصرف مبالغ لم ترصد فى الميزانية فى أثناء عطلة مجلس الأمة [٢] .

لاشك فى أن هذه الأمور من شأنها أن تجعل الجهود التى تبذل فى مجلس الأمة لتحديد أرقام الميزانية ، قليلة القيمة ، وهذا ماحدا باللجنة المالية فى مجلس النواب أن تتقدم فى تقريرها عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٢ ، إلى المجلس طالبة إليه أن يشدد على الحكومة باتخاذ مختلف الوسائل لإنهاء هذه التصرفات ومنعها من الخروج على أرقام الميزانية بعد أن يبرمها المجلس ، إذ أن الميزانية بهذا الاعتبار لاتصبح غير جدول عادى للمصروفات والمدخولات يرجع إليه رؤساء الدوائر فى تصرفاتهم المالية [٣] .

ومما يلاحظ فى الفضلات التى تظهر فى حسابات بعض السنوات أنها لم تكن بزيادة المدخولات فقط ، وإنما من جراء وجود زيادة فى المصروفات المقررة نفسها . إذ أن الحكومة تتقدم أحياناً فى خلال السنة المالية بطلب اعتمادات إضافية لبعض أبواب المصروفات ، مبررة ذلك ببعض الأسباب الموجبة بأن هذه المصروفات الإضافية وليدة ظروف خاصة لم تكن بالحسبان عند تحضير الميزانية ، ولكن تظهر فى آخر السنة نفسها فضلة تزيد أحياناً على ما طلبته الحكومة من المبالغ الإضافية ، أى أن المصروفات المقدرة كانت فى الأصل أكثر من الحاجة . وقد سبق أن أشرنا إلى هذا التفاوت فى الفصل العاشر الخاص بالبحث عن الميزانية المؤقتة والاعتمادات الإضافية .

إن أسباب هذا عديدة ، ولعل أهمها كما جاء فى تقرير اللجنة المالية عن

---

(١) و (٢) المادة (١٠٢) من القانون الأساسى العراقى .

(٣) تقرير السنة المشار إليها ص : (٩) .

لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، كسل المخمن وعدم إعطائه الأهمية الكافية لأن تكون الأرقام التى يقدرها قريبة إلى الصحة ، أو ضعفه فى أمر التخمين لقلة تجربته واختباراته فى ذلك ، أو أن هذه الزيادة فى التقدير تكون متقصدة أحياناً من قبل بعض الدوائر وخاصة الفنية منها . فهى تزيد اعتمادات الأعمال التى تنوى القيام بها كى تبرر الزيادة التى تطلبها لرواتبها ومخصصاتها ، معرفتها بأنها غير قادرة على صرف تلك الاعتمادات المرصدة لها[1] .

ونستطيع أن نضيف إلى ذلك سبباً آخر ، هو أن بعض الدوائر تسرف فى تقدير مصروفاتها حذراً من طول الإجراءات التى تضطر إليها فيما إذا نفدت مخصصاتها ، فتضع اعتمادات تزيد عن حاجتها الحقيقية ، فتظهر من جراء ذلك فضلة فى نهاية السنة المالية تتألف من المصروفات التى لم يتم إنفاقها .

أما فى الأحوال التى يقل فيها تقدير المصروفات عن الحاجة الحقيقية ، فإن الأمر ناتج فى أكثر الأحيان من حصول توسعات اضطرارية فى أثناء السنة فى بعض المؤسسات . أو من جراء حصول بعض الأمور المفاجئة التى لم يحسب لها حساب عند تحضير الميزانية ، مما يتطلب إضافه اعتمادات جديدة أو هو مجرد توقع بعض الدوائر أن مخصصاتها لا تكفيها فتطلب أكثر من حاجتها .

نستطيع أن نستخلص من بحثنا هذا أن تحضير أرقام الميزانية العراقية سواء فى المدخولات أو المصروفات غير كفيل بوضع ذلك بصورة دقيقة تقرب من الحقيقة . وبعد أن عرفنا بعض أسباب ذلك نستطيع أن نقول إن من واجب وزارة المالية ، باعتبارها مسؤولة عن مالية الدولة وصحة الميزانية ألا تقبل الأرقام المعروضة عليها من قبل الوزارات الأخرى كما هى وإنما عليها أن تفحصها بدقة واعتناء فتجعلها بالشكل الحقيق أو ما يقرب منه ، على ضوء المصروفات الفعلية للسنوات السابقة ، مستعينة فى ذلك بموظفيها الذين يجب أن يكونوا من ذوى الخبرة والاختصاص فى عملهم .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٥) .

الفصل الثاني عشر

كفاءة الميزانية العراقية

---

١ – ازدياد المصروفات

بعد أن انتهينا من تحليل الميزانية العراقية أصبح فى وسعنا أن نتبين الاتجاه العام فى سياسة الدولة المالية . ولعل أبرز ما يلفت النظر فى ذلك ما نلاحظه من قلة أبواب المدخولات ومصادرها ، بينما نرى أن أبواب المصروفات وفصولها بازدياد مستمر سنة بعد أخرى بنتيجة توسع أعمال الدولة وازدياد مؤسساتها ، الأمر الذى يؤدى إلى ازدياد الحاجة إلى المال لتأمين ما تحتاجه هذه الأبواب من النفقات .

فلو تتبعنا المصروفات منذ أول ميزانية للدولة العراقية لسنة (١٩٢١) حتى سنة ١٩٤٠ ، لرأيناها تزيد سنة بعد أخرى . فلم تكن فى السنة الأولى تتجاوز الأربعة ملايين وربع المليون من الدنانير[٢] ، فوصلت فى سنة ١٩٤٠ إلى سبعة ملايين وربع المليون ، وهذا يعادل ضعف ما كانت عليه مصروفات سنة ١٩٣٢[٢] . إلا أنه بالرغم من هذه الزيادة ، فلا تزال المصروفات قليلة نسبياً إذا قورنت بحاجة البلاد إلى الإعمار فى مختلف نواحيه ، وخاصة

---

(١) التقرير الخاص ، ص (٩٠ — ٩١) .

(٢) للمقارنة بين مصروفات السنوات المختلفة راجع : حسابات الدولة العراقية لسنة ١٩٣٤ ، ص (٩) ولسنة ١٩٣٩ ، ص (٧١) والمجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص (٧) .

الاقتصادى والاجتماعى منه . فبلادنا ، وهى فى إبان نهضتها ، بحاجة ماسة إلى كثير من المشاريع الزراعية والصناعية والعمرانية ، والخدمات الاجتماعية .

على أننا نلاحظ ، من الجهة الأخرى ، أن هذه المصروفات على قلتها ، يصرف القسم الأعظم منها على الأعمال الحكومية كحفظ الأمن والإدارة وإقامة العدل . أما ما ينفق على الأمور الاجتماعية والعمرانية والاقتصادية فإنه غير واف بحاجة البلاد الضرورية فى هذه النواحى . ولو حاولنا أن ندرس أنواع المصروفات ونحللها إلى الأمور التى أنفقت فى سبيلها لرأينا أن (٦٢,٥٪) من مصروفات الميزانية ينفق سنوياً على الإدارة والأمن العام . ويصرف الباقى ، وهو (٣٧,٥٪) على الخدمات الاجتماعية والأمور الاقتصادية والعمرانية[1] .

إن هذا التوزيع مما يلفت النظر حقاً ، فإنه وإن كانت البلاد فى أول تأسيس الدولة العراقية تحتاج إلى استتباب الأمن وتنظيم الإدارة ، بحيث يستنفذ ذلك القسم الأكبر من مخصصات المصروفات فى السنوات الأولى ، فإنها يجب أن تخفض تدريجياً بعد استكمال المؤسسات التى تحتاجها الدولة فى هاتين الناحيتين . أما الناحيتان الأخريان فإنهما ، بالنسبة إلى حالة بلادنا ، تستحقان اهتماماً عظيماً ونسبة عالية من مجموع المصروفات لاتقل عن الناحيتين السابقتين إن لم تزد عليهما . مع العلم أن ما يصرف على هاتين الناحيتين يؤتى من النتائج ما يؤثر على الميزانية نفسها . إذ أن إصلاح طرق المواصلات ومد السكك الحديدية والقيام بمشاريع الرى ، وتشجيع الصناعات الوطنية وتنميتها ، وتثقيف الشعب والعناية بصحته ورفع مستوى معيشته ، كل ذلك مما يزيد فى كفاءة الأفراد لاستثمار قابليات البلاد ، وفى زيادة الإنتاج ، فيزداد الدخل الوطنى ، الأمر الذى يؤدى حتماً إلى زيادة مدخولات الميزانية فتستطيع أن

---

(١) راجع الجدل رقم (٦) .

تساير المصروفات المتزايدة . إذ يسهل حينئذ فرض ضرائب جديدة ، لا أن يقف ذلك حجر عثرة فى سبيل تدبير مدخولات لسد النفقات الضرورية ، كما حصل فى سنة ١٩٢٥[١] ، مما اضطر الحكومة إلى إلغاء وتخفيض قسم غير قليل من المصروفات .

٢ — جمود المدخولات

أما المدخولات فهى على قلتها فى ميزانيتنا تعتمد بالدرجة الأولى على إيرادات الكمارك والمكوس . وقد أشرنا فى فصل سابق إلى مخاطر ذلك وإن ذلك مما يدعو إلى ضرورة العمل على إيجاد مدخولات أخرى من مصادر أمينة ثابتة بعض الثبوت ، كالإيرادات الزراعية والصناعية بصورة خاصة . وقد كررت اللجان المالية فى المجلس النيابى طلبها إلى الحكومات المتعاقبة . فى أكثر تقاريرها عن لوائح الميزانية ، أن تهتم بهذه الناحية الخطيرة من مالية الدولة وتوجيه مجرى الإيرادات إلى منابع داخلية متينة[٢] .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن إيرادات الضرائب على المحصولات والحيوانية ضئيلة جداً ، لا تتناسب مع كفاية البلاد واستعدادها لأن تتحسن فى هذه الناحية . وفى الواقع أن بلادنا لاتزال عاجزة عن سد حاجة السكان فى هذه الناحية ، إذ أنها تضطر أحياناً إلى استيراد بعض المواد الغذائية من الخارج ، كما أن صادراتنا الزراعية طفيفة وقليلة القيمة . ولذلك لانستغرب إذا ما كان دخل الحكومة من هذه الناحية بسيط جداً . ونرى فى الجدول (٢٧) مقارنة بين مدخولات الميزانية من رسوم الاستهلاك وضريبة الأرض وكفاءة البلاد

---

(١) التقرير الخاص ، ص (٩٧) .

(٢) راجع مثلا : تقرير اللجنة المالية عن لائحة ميزانية ١٩٣٨ ، ص (٧) .

الزراعية ، وبين قيمة تجارة الصادر والوارد ، فى خلال السنتين (١٩٣٨ و ١٩٣٩) [١] .

السنة المالية	المدخولات		كفاءة العراق الزراعية		قيمة تجارة الوارد والصادر	
	ضريبة الأرض	رسوم الاستهلاك	الصادرات الزراعية ومشتقاتها	الواردات الزراعية ومشتقاتها	الواردات	الصادرات
١٩٣٨	١٨٧,٣٠٠	٤٣٦,٨٠٠	٢,٣٨٢,٥٧٨	٢,١٧٦,٩٥٣	٩,٣٦١,٠٠٤	٣,٤٧٢,٣٦٩
١٩٣٩	١٩٦,٠٠٠	٤٢٨,٧٠٠	٢,٢٠٣,٩٩١	٢,٧١٦,١٥٦	٨,١٥٦,١٧٩	٣,٥٢٤,٧٢٧

مقارنة بين كفاءة البلاد الزراعية والتجارة الخارجية

جدول رقم (٢٧)

ويتبين لنا من هذا الجدول أن دخل الحكومة ضئيل لا يتناسب وكون العراق قطراً زراعياً . ولا شك فى أن زيادته تتوقف على الجهود التى ستبذل فى إنهاض الزراعة وتحسينها ورفع مستوى منتوجها من حيث أنواعها وكمياتها. ومن الطبيعى أن ذلك لا يتم إلا بالقضاء على مشكلة الأراضى ، وإدخال الآلات والوسائل الزراعية الحديثة . وتوسيع مشاريع الرى وتنظيمه ، ثم العمل على تحسين أنواع المزروعات وتعددها ، وما يجب أن يرافق ذلك من عناية بأحوال الفلاح الصحية والاجتماعية .

إن أهم النتائج التى تترتب على جمود المدخولات ، أن وزير المالية يضطر عند تحضير الميزانية ، إلى عدم إقرار ماتتقدم به مؤسسات الدولة ودوائرها المختلفة من طلب مخصصات المصروفات ، إلا بعد أن يتثبت من مقادير المدخولات [٢] ، إذ أنه على ضوء ذلك يخفض كذا من المصروفات المطلوبة ، بل ويلغى بعضها أحياناً . ولا شك فى أن هذا مما يحدد نمو تقدم البلاد وإيقاف بعض المشاريع التى تحتاجها .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٤٣ ، ص (٩٤) .

(٢) قانون أصول المحاسبات العامة ، المادة الثالثة .

على أنه بالرغم من هذا التدبير فإن الميزانية العراقية ، كما رأينا ، تسفر عن عجز فى أكثر السنوات ، وما نلاحظه فى بعض السنوات من وجود فضلة فى الميزانية ، فإنها ليست نتيجة لزيادة المدخولات عل المصروفات ، فى أكثر الأحوال ، وإنما جاءت من جراء تأجيل القيام ببعض المشاريع المقررة ، لعوامل مختلفة . ولعل أهم هذه العوامل هو ما انتهت اللجنة المالية إليه عند دراستها لائحة ميزانية سنة ١٩٣٦ ، فى أنه يعود إلى عدم كفاءة الموظفين وقلة ذوى الخبرة والاختصاص منهم [١] بحيث يتعذر تنفيذ بعض المشاريع ، وحينئذ تبقى المبالغ التى أرصدت لها غير مصروفة .

يتبين لنا مما تقدم من البحث فى مدخولات الميزانية العراقية ومصروفاتها أنها غير كفوءة لسد حاجات البلاد فى النواحى المختلفة . إذ لا ينكر أن بلادنا لا تزال بحاجة ماسة إلى العمران بمختلف نواحيه ، فهناك مشاريع عديدة للرى والمواصلات تحتاجها البلاد إلى جانب حاجتها إلى المؤسسات الصحية والتعليمية وغيرها . ولعل مما يكفينا مؤونة تعداد هذه الحاجيات أن نعلم أن قسما غير قليل من مراكز ألوية العراق وأمهات مدنه لا تصلها الخطوط الحديدية ، وأن القسم الأوسط والجنوبى من البلاد مهددان بالغرق فى موسم كل فيضان ، وبالجفاف بعده ، لعدم وجود الخزانات والسدود الضرورية ، فأمست نعمة الرافدين نقمة تحل بالبلاد . ويكفينا أن نعلم أن عدد الأطفال فى سن الدراسة الابتدائية يربو على النصف مليون ، غير أنه ما لا يتجاوز خمس هؤلاء فقط هم الذين يتاح لهم التعليم وحسب ، أما الأكثرية الباقية فتنشأ على الأمية والجهل [٢] . هذا بالإضافة إلى الأمية السائدة بين الراشدين ومن فاتهم سن التعليم كما أن القسم الأعظم من مدارسنا لا يزال فى دور مؤجرة ، إذ بلغ عدد المدارس الرسمية فى سنة ١٩٣٩ (٨١٥) مدرسة منها (٣٠٠) مدرسة فقط فى

(١و٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٨ ، ص : (٤٨)

أبنية حكومية وأكثرها متداع أو قد شيد بحيث لا يلائم الشروط التى يجب أن تتوفر فى المعاهد التعليمية . أما الباقى ففى بنايات مؤجرة أسست لتكون سكناً لعائلة لمحدودة العدد لا لحشر عشرات الطلاب ، ومن السهولة أن نتصور ما ينتج من ذلك من مشاكل وخسائر مادية ومعنوية[١] .

أما فى النواحى الصحية فيكفينا أن نعلم أن معدل وفيات الأطفال فى المدن الرئيسية الثلاث (البصرة وبغداد والموصل) يتراوح سنوياً بين (٢١٧ — ٢٥٠) بالألف[٢] . وأن المعدل السنوى للوفيات المسجلة فى المدن المذكورة خلال المدة (٩٣٦ — ٩٤٠) كان يتراوح بين (٣٥٦٠ و ٣٨٧٥) وفاة فى السنة[٣] .

إن هذا يتطلب بلا شك بذل جهود جبارة لإنجازه ، غير أن ذلك لا يتم إلا إذا توفرت الأموال الضرورية له . وهذا مما يسترعى الدراسة الدقيقة والعمل الجدى لإيجاد مصادر أخرى للمدخولات تمتاز باستقرارها ونموها ، وبذلك يتسنى للميزانية أن تقوم بتطمين هذه الحاجات .

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٣٩ ، ص : (٨١) :

(٢) المعدل مأخوذ للسنوات (٩٣٦ — ٩٤٠) فى المدن المذكورة — المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٥١) .

(٣) نفس المصدر أعلاه ، ص : (٥٢) .

الفصل الثالث عشر

تأثير الحرب على الميزانية

١ — مقدمة

حينما نشبت الحرب العالمية الثانية كانت الميزانية العراقية العامة تعانى عجزاً فى حسابها النهائى . وقد بلغ مجموع العجز فى نهاية سنة ١٩٤٠ المالية (٥٢٤,٠٠٠) دينار [١] . ولذلك حاولت الحكومة منذ قيام الحرب أن تقوم ببعض التدابير لتخفيض المصروفات ، لتخفيف أثر عجز الميزانية والتغلب عليه من جهة ، وللتهيؤ لمطالب ظروف الحرب من جهة أخرى . إلا أنها لم تستطع ذلك لعوامل عديدة ، أهمها الرغبة فى عدم التحرش بالوضع الإدارى الراهن من حيث تشكيلات الدولة ومؤسساتها . ثم أن طبيعة المصروفات نفسها تحول دون إجراء مثل هذا التدبير ، لأن أكثرها رواتب ونفقات ضرورية ليس من السهل إلغاؤها أو تخفيضها [٢] .

وكان من المتوقع أن تؤثر ظروف الحرب فى المدخولات ، وخاصة فى باب الكمارك والمكوس ، فتقل إيراداته ، ويسبب ذلك ارتباكا فى الميزانية ويزيد فى عجزها ، لاعتمادها فى أكثر مدخولاتها على هذا الباب . غير أن الواقع كان عكس ذلك فقد ازدادت مدخولات هذا الباب كثيراً فى السنوات الثلاث الأولى من الحرب . وبعد أن لم تكن تتجاوز الثلاثة ملايين دينار سنوياً فى

---

(١) المجموعة الإحصائيه السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٨٣) .

(٢) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانيـة العامة لسنة ١٩٤٠ المالية ، ص : (٤ — ٥) .

السنوات التى سبقت قيام الحرب إلا قليلا ، وصلت فى سنة ١٩٤٢ إلى الأربعة ملايين ونصف المليون من الدنانير . وقد بلغت مدخولات هذا الباب فى السنوات ١٩٤١ — ١٩٤٣ المالية كما يلى [١] :

السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٤١	٣,٤٥٩,٧٦٩
١٩٤٢	٤,٥٠٥,٤٤١
١٩٤٣	٤,١١٨,٨٥٤

على أنه بالرغم من هذه الزيادة ، أخذت الحكومة تقلل من نسبة اعتمادها على مدخولات هذا الباب . وذلك لاعتقادها أن هذه الزيادة مؤقتة نشأت بتأثير نشاط حركة الاستهلاك بسبب الظروف التى تصحب قيام الحرب عادة . وقد عوضت عن ذلك بزيادة مدخولات الباب الأول (المحصولات الزراعية والطبيعية والحيوانات) بتطبيق « قانون إطفاء ضريبة الأرض » وفرض « ضريبة الحبوب » . كما أن ارتفاع أسعار هذه المحصولات وانتعاش حركة التصدير مما ساعد أيضاً على زيادة ما يجبى من الضرائب عنها . وكذلك فرضت ضرائب جديده ضمنت بعض الإيرادات للميزانية ، مثل ضريبة الطوارىء ، وضريبة الأرباح المفرطة ، وضريبة العرصات ، ورسوم الأسماك المصدرة .

٢ — ازدياد المصروفات

لم يقتصر تأثير الحرب على الميزانية العراقية فى اضطرار الحكومة إلى وضع ضرائب جديدة تؤمن لها مدخولات تساعدها على سد نفقاتها . بل شمل

(١) أخذت أرقام السنتين ١٩٤١ و ١٩٤٢ من لائحة ميزانية ١٩٤٤ ، ص : (٩١) وأرقام السنة ١٩٤٣ من لائحة ميزانية ١٩٤٥ ، ص : (١٠٠) .

أكثر نواحيها مما سبب بعض التغيير فى أبوابها وتنظيمها . ولعل أهم تأثير هو تلك الزيادة فى المصروفات التى أخذت ترتفع باطراد سنة بعد أخرى . وذلك بتأثير إضافة المبالغ الجسيمة لمخصصات غلاء المعيشة ، ومصروفات المؤسسات والدوائر التى نشأت الحاجة إليها بسبب الحرب ، كدوائر التموين والدفاع الجوى السلبى وتوسعات الجيش والشرطة . وقد بلغت مصروفات كل من السنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٣ المالية كما يلى [١] :

السنة المالية	المدخولات بالدنانير
١٩٤٠	٧,١٤٤,٩١١
١٩٤١	٧,٣٧٥,٢٢٩
١٩٤٢	٩,٧٢٦,٠٢٦
١٩٤٣	١٤,٩٢٨,١٦٥

وقد خمنت مصروفات سنة ١٩٤٤ المالية بـ (١٣,١٣٥,١٠٠) دينار ، ومصروفات سنة ١٩٤٥ بـ (١٦,٩٩٤,٦١٠) ديناراً [٢] .

ومن جملة مظاهر ازدياد المصروفات إحداث وزارة خاصة بالتموين فى سنة ١٩٤٤ ، جعلت لها ميزانية مستقلة ملحقة بالميزانية العامة ، وهى تتضمن « المصروفات الطارئة » التى تتألف من مصروفات وزارة التموين ودوائرها ؛ ومخصصات غلاء المعيشة . وسميت المصروفات بهذا الاسم لأنها نشأت عن الظروف الراهنة الطارئة ، وقد رأت الحكومة من الضرورى أن تكون قائمة بذاتها [٣] . أما المدخولات فقد وضعت تحت اسم « إيرادات التموين »

---

(١) أخذت أرقام السنوات ١٩٤١ — ١٩٤٣ من المصدرين السابقين ، وأرقام سنة ١٩٤٠ من المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : (٧٦ — ٧٧)

(٢) لائحة ميزانية ١٩٤٤ ، ص (١٤) ، ولائحة ميزانية ١٩٤٥ ، ص : (١٤) .

(٣) لائحة ميزانية الدولة العراقية لسنة ١٩٤٤ المالية ، ص : (١) .

وكانت هذه المادة فى سنة ١٩٤٣ المالية جزءاً من الباب السادس من أبواب مدخولات الميزانية الاعتيادية .

إلا أن الحكومة ارتأت عند تنظيم ميزانية سنة ٩٤٥ أن تدمج المصروفات الطارئة بمصروفات الميزانية الاعتيادية ، فجعلت مصروفات وزارة التموين « الباب الرابع عشر » منها ، ومخصصات غلاء المعيشة « الباب الرابع عشر (أ) ». وكذلك جعلت الجدول الخاص بإيرادات التموين باباً سابعاً من أبواب مدخولات الميزانية المذكورة .

إن هذه الزيادة فى المصروفات بحيث لا تقابلها كفاءة فى المدخولات لتلافيها بالرغم من ازديادها ، اضطرت الحكومة إلى إدماج ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية بالميزانية الاعتيادية للاستفادة من المدخولات المخصصة لها لتلافى عجز الميزانية العامة . على أن خطر ازدياد المصروفات لا يقتضر تأثيره على ما يسبب من عجز فى الميزانية وحسب ، وإنما تترتب عليه نتائج خطيرة أخرى ، إذ أنه بعد أن تضع الحرب أوزارها ستنقص المدخولات من دون ريب ، وذلك لأن أبوابها المرتبطة بالأرباح وحالة الأسعار سوف تقل إيراداتها بتأثير هبوط ذلك ، فى الوقت الذى تبقى فيه المصروفات كما هى . وحينئذ لا يمكن مجابهة هذه الحالة إلا بتقليل المصروفات من حيث مقدارها ونوعها . ومن الطبيعى أن ذلك لا يتم من دون تسريح عدد غير قليل من الموظفين الذين يؤلفون ملاك الدوائر التى قامت فى أثناء الحرب ، وتضييق التشكيلات الحكومية الأخرى ، ومن السهولة أن نتصور النتائج التى تترتب على ذلك ، وكيف أنها ستؤدى إلى انتشار البطالة من جهة ، وإلى ارتباك ما كنة الدولة وكفاءتها من جهة ، وفى ذلك ما فيه من المتاعب والمشاكل .

٣ — احتياطى الميزانية

تعنى أكثر الدول فى أن ترصد مبلغاً من المال لا تمد يدها إليه ، احتياطاً لما قد يصيب ميزانياتها من الطوارئ التى تؤثر فى مدخولاتها . والدول الغنية عادة لا تحتاج إلى خزن الأموال احتياطاً للطوارئ لأنها فى وسعها أن تجابه ذلك بالاعتماد على الثروة الوطنية فتحمل أبناءها تكاليف جديدة ، أو أنها تستقرض منهم بعض أموالهم . أما الدول الفقيرة فإنها لا تستطيع فى حالة احتياجها إلى المال أن تمد يدها إلى شعوبها لا عن طريق الضرائب ولا بواسطة القروض ، إلا بنطاق ضيق لا يفى بالحاجة ، ولذلك فهى بحاجة إلى أن تحجز بعض المبالغ احتياطاً لما قد يصيب ميزانياتها من عجز .

ولا شك فى أن وضع العراق الاقتصادى وضعفه المالى ، مما يجعل وجود الاحتياطى للميزانية ضرورة محتمة . وقد فكرت الحكومة منذ سنة ١٩٤١ بإيجاد مبلغ كاف يحفظ احتياطاً للطوارئ فى المستقبل ، وقررت أن يكون لذلك منبعان [١] :

١ — ما يتوفر من فضلة الميزانية الاعتيادية بعد سد العجز المتراكم من السنوات الماضية .

٢ — ما توفره الحكومة من ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية بالنظر لإيقاف قسم كبير من هذه الأعمال لارتفاع كلفة موادها بمناسبة ظروف الحرب .

وكان من جملة الدوافع لتوحيد الميزانية فى سنة ١٩٤٤ المالية ، بالإضافة إلى التخلص من العجز فى الميزانية الاعتيادية التهيؤ لمقابلة الاحتمالات والطوارئ بالاحتفاظ بمبلغ رئيسى احتياطاً للمستقبل مما يتجمع من فضلات

---

(١) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ ، ص : ١٨ — ١٩

الميزانية العامة[١] . فقد تراكم من فضلات السنوات (١٩٤١—١٩٤٣) المالية مبلغ جسيم من النقد ، إذ كان مجموعه فى أول نيسان ١٩٤٣ (٣,١٩٩,٧٠١) ديناراً ، وخمنت فضلة سنة ١٩٤٣ المالية بـ (٩٩١,١٨٣) ديناراً ، فيصبح مجموع الفضلة المتراكمة فى نهاية السنة المذكورة (٤,١٩٠,٨٨٤) ديناراً[٤] . وقد طلبت اللجنة المالية فى مجلس النواب فى تقريرها عن لائحة ميزانية سنة ١٩٤٤ المالية عدم التفريط بهذا المبلغ ، وأن يحفظ احتياطاً لغايتين[٤] :

١ — أن يصرف على المشاريع الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التى يجب تحقيقها بعد الحرب .

٢ — أن يكون ذخراً لدفع الطوارئ التى من جملتها الهبوط غير المنتظر الذى سيطرأ على مدخولات الميزانية بعد انتهاء الحرب .

٤ — توحيد الميزانية

بقيت ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية منفصلة عن الميزانية الاعتيادية مدخولاتها ومصروفاتها حتى نهاية سنة ١٩٤٣ المالية ، حينما ظهر تأثير الحرب على الميزانية العراقية بشكل واضح . فكان أهم تبدل طرأ على تنظيمها هو إدماج ميزانية الأعمال الرئيسية بالميزانية الاعتيادية ، فأصبحت هناك ميزانية عامة موحدة لمدخولات الدولة ومصروفاتها ، وقد اضطرت الحكومة على هذا التوحيد بتأثير تضخم المصروفات بشكل واسع ابتلع جميع إيرادات الدولة الاعتيادية بالرغم من ازديادها . ولولا هذا التدبير لما أمكن تلافى العجز فيها[٢] . كما أن الحكومة رأت أن لا فائدة كبيرة من إبقاء ميزانية خاصة

---

(١) تقرير اللجنة المالية المذكور ، ص : (١٨) .

(٢و٣) تقرير اللجنة المالية عن لائحة الميزانية العامة لسنة ١٩٤٤ ، ص (٨ و ٩) .

(٤) المصدر السابق نفسه ، ص : (٧٢) .

للأعمال العمرانية الرئيسية بعد أن اتضح لها ، كما تؤكد اللجان المالية فى مجلس النواب ، أن عنوان هذه الميزانية لا ينطبق على حقيقتها . وقد سبق أن أشرنا إلى إيقاف قسم كبير من هذه الأعمال فى أيام الحرب لارتفاع كلفة موادها .

وقد ترتب على توحيد الميزانية تبدل آخر فى تنظيمها ، إذ أضيف باب سابع للمدخولات باسم « إيرادات شركة النفط ولجنة العملة واسترداد القروض » وقد جمعت فيه الإيرادات التى كانت قبلا مخصصة لتلافى نفقات الأعمال العمرانية الرئيسية .

على أن الحكومة عادت مرة أخرى فى سنة ١٩٤٥ وفصلت ما يعود للأعمال العمرانية الرئيسية بميزانية مستقلة ألحقت بالميزانية الاعتيادية كما كانت فى السنوات السابقة[1] . وبناء على هذا فقد نقلت إيرادات شركات النفط ولجنة العملة من الباب السابع من أبواب المدخولات الذى خصص لإيرادات التموين فقط ، وجعلت فى جدول خاص بها .

---

(١) لائحة ميزانية الدولة العراقية للسنة ١٩٤٥ المالية ، ص : (١) .

مصادر الكتاب

(أولا) المصادر الرسمية

١ — الحكومة العراقية: «القانون الأساسي» مطبعة دار السلام — بغداد، ١٩٢٥.

٢ — مجلس النواب: « النظام الداخلي لمجلس النواب » المعدل في (١٥) مارت ١٩٢٦ وفي (١٦) تموز و(١٩) آب ١٩٢٨، وفي (١٤) مايس ١٩٣٢، وفي (٧) نيسان ١٩٣٦.

٣ — » » : « تقرير لجنة الأمور المالية عن الميزانية العامة » لكل من السنوات (١٩٣٢، ١٩٣٣، ١٩٣٥، ١٩٣٦) المالية، مطبعة الحكومة — بغداد.

٤ — » » : « تقرير لجنة الأمور المالية عن لائحة ميزانية الدولة العراقية » لسنة ١٩٣٤ المالية. مطبعة الحكومة — بغداد، ١٩٣٤.

٥ — » » : « تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة » لكل من السنوات (١٩٣٧ — ١٩٣٩)، مطبعة الحكومة — بغداد.

٦ — » » : « تقرير لجنة الشؤون المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة » لكل من السنوات (١٩٤٠ — ١٩٤٤). مطبعة الحكومة — بغداد.

٧ — وزارة المالية : « حسابات الحكومة العراقية « لكل من السنوات :
٢١ / ١٩٢٢، مطبعة دار السلام — بغداد.
٢٣ / ١٩٢٢، « الفلاح — بغداد.
٢٤ / ١٩٢٣، المطبعة الوطنية — بغداد.

٨ — » » : دائرة المحاسبات العامة : « حسابات الدولة العراقية » لكل من السنتين : ١٩٣٤، ١٩٣٥ الماليتين. مطبعة الحكومة — بغداد.

٩ — وزارة المالية : « التقرير السنوى لمديرية المحاسبات العامة عن حسابات الدولة العراقية » لكل من السنتين : ١٩٣٧، ١٩٣٨ الماليتين . مطبعة الحكومة — بغداد .

١٠ — » » : مديرية التجارة : « المجموعة الإحصائية السنوية » للسنوات : ١٩٢٩ / ٣٠ — ١٩٣٥ / ٣٦ . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٦ .

١١ — » » : مديرية التجارة : « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » للسنوات : ١٩٢٧ / ٢٨ — ١٩٣٧ / ٣٨ المالية . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٩ .

١٢ — » » : « تقرير لجنة العملة العراقية » لكل من السنتين : ١٩٣٦ ، ١٩٣٧ . مطبعة الحكومة — بغداد ، ٩٣٧ .

١٣ — » » : مديرية الواردات العامة : « تقرير عن أعمال مديرية الواردات العامة » للمدة من ١ نيسان ١٩٢٨ إلى ٣١ أذار ١٩٣٤ . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٥ .

١٤ — » » : « ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية لخمس سنوات » مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣١ .

١٥ — » » : لوائح « ميزانية الدولة العراقية » لكل من السنوات : (١٩٣٢ — ١٩٤٠) المالية .

١٦ — » » : قوانين « ميزانية الدولة العراقية » لكل من السنوات (١٩٣٢ — ١٩٤٠) المالية .

١٧ — » » : « تعليمات بشأن إحضار تخمينات الميزانية » لكل من السنتين : ١٩٣٦ ، ١٩٤٠ الماليتين .

١٨ — وزارة الاقتصاد : الدائرة الرئيسية للإحصاء : « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لكل من السنتين : ١٩٤١ ، ١٩٤٢ . مطبعة الحكومة — بغداد .

١٩ — وزارة الاقتصاد والمواصلات : مديرية السكك الحديدية : « تقرير عن إدارة السكك الحديدية » للسنة المنتهية فى ٣١ اذار سنة ١٩٣٦ . مطبعة السكك الحديدية — بغداد .

٢٠ — وزارة العدلية : مجموعة البيانات والقوانين لسنة ١٩٢٤ » ، المطبعة العصرية — بغداد ، ١٩٢٥ .

٢١ — » » : « مجموعة القوانين والأنظمة » لكل من السنوات ١٩٢٧ — ١٩٤٣ .

٢٢ — مديرية الأوقاف العامة : « تقرير عن إدارة الأوقاف » لسنتي ١٩٣٣ ، ١٩٣٤ الماليتين . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٥ .

٢٣ — مديرية الأوقاف العامة : « ميزانية الأوقاف » ، لكل من السنوات : ١٩٣٤ — ١٩٣٧ المالية .

٢٤ — مديرية الصحة العامة : « مجموعة إحصاءات حياتية للعراق » لسنة ١٩٣٥ . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٥ .

٢٥ — الحكومة العراقية : «التقرير الإداري عن ميناء البصرة للسنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦ المالية ، وتقرير عن مشروع حفر سد الفاد عن المدة المنتهية في ٣١ آذار ١٩٣٦ . مطبعة الحكومة — بغداد ، ١٩٣٦ .

٢٦ — وزارة الاقتصاد والمواصلات : « التقرير الإداري عن إدارة الأشغال العامة في العراق لأربع سنوات : ١٩٢٤ — ١٩٢٧ . مطبعة الحكومة — بغداد .

٢٧ — Special Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and North Ireland to the Council of tke League of Nations on the Progress of Iraq during the period, 1920 — 1931.
H. M. S. O. London, 1931.

(ثانياً) المصادر غير الرسمية

٢٨ — « الدليل العراقي الرسمي لسنة ١٩٣٦ » . مطبعة دنكور — بغداد ، ١٩٣٦ .

٢٩ — « دليل المملكة العراقية لسنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦ » . مطبعة الأمين — بغداد ، ١٩٣٥ .

٣٠ — سعيد حماده : « النظام الاقتصادي في العراق » المطبعة الأميركانية — بيروت ، ١٩٣٨ .

٣٦ — فارس الخورى : « موجز فى علم المالية » مطبعة الحكومة — دمشق ، ١٩٢٤ .

٣٢ — محمد توفيق يونس : « تحضير الميزانية المصرية » مطبعة الرغائب — القاهرة ، ١٩٣٤ .

٣٣ — الدكتور زكى عبد المتعال : « أصول علم المالية العام والتشريع المالى المصرى » مطبعة فتح الله — القاهرة ، ١٩٤١ .

٣٤ — الدكتور محمد عبد الله العربى بك: « مبادىء علم المالية والتشريع المالى » الجزءان الأول والثانى ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر — مصر ، ١٩٣٩ .

٣٥ — إدارة جريدة العراق : « تقويم العراق لسنة ١٩٢٣ » مطبعة العراق — بغداد ، ١٩٢٢ .

(فهرست الجداول والأشكال البيانية)

الصحيفة

الجدول رقم (١) : مدخولات ومصروفات الميزانية العامة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ١٣
شكل بيانى لمدخولات ومصروفات الميزانية العامة للسنوات
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) ١٣
الجدول رقم (٢) : مدخولات ومصروفات الميزانية الاعتيادية
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٣٣
شكل بيانى لمدخولات ومصروفات الميزانية الاعتيادية للسنوات
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٣٣
الجدول رقم (٣) : توزيع مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية بحسب
الأغراض الرئيسية للسنوات (١٩٢١ — ١٩٤٠) . ٣٩
شكل بيانى بتوزيع مجموع مصروفات الميزانية الاعتيادية بحسب الأغراض
الرئيسية للسنوات (١٩٢١ — ١٩٤٠) . ٣٩
الجدول رقم (٤) : المبالغ التى انفقت على الأغراض الرئيسية للسنوات :
(١٩٢١ — ١٩٣١) . ٤٩
الجدول رقم (٥) : المبالغ التى انفقت على الأغراض الرئيسية للسنوات :
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٥٠
الجدول رقم (٦) : توزيع الزيادة فى المصروفات على الأغراض الرئيسية . ٥٢
الجدول رقم (٧) : مدخولات الميزانية من الضرائب ومن غير الضرائب
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٥٥
شكل بيانى بمدخولات الميزانية من الضرائب ومن غير الضرائب
(١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٥٥
الجدول رقم (٨) : مجموع مدخولات ابواب الميزانية للسنوات
(١٩٢١ — ١٩٣١) . ٥٧
الجدول رقم (٩) : مدخولات الميزانية من ضريبة المحصولات الزراعية
والطبيعية للسنوات (١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٦٢

صحيفة

الجدول رقم (١٠) : مدخولات الميزانية من ضريبة الحيوانات (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٦٥
الجدول رقم (١١) : مدخولات ضريبتى الأملاك والمذياع (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٦٧
الجدول رقم (١٢) : مدخولات ضريبة الدخل (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٦٩
الجدول رقم (١٣) : مدخولات رسوم الكمارك والمكوس (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٧٥
الجدول رقم (١٤) : جدول للمقارنة بين رسوم الاستيراد ورسوم التصدير ٧٦
الجدول رقم (١٥) : مدخولات رسوم الطوابع (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٧٨
الجدول رقم (١٦) : مدخولات الميزانية من الضرائب المباشرة وغير المباشرة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٧٩
شكل بيانى بالمدخولات من الضرائب المباشرة وغير المباشرة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٧٩
جدول رقم (١٧) : مدخولات أملاك الحكومة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٨١
جدول رقم (١٨) : مدخولات ومصروفات البريد (١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٨٤
جدول رقم (١٩) : مدخولات ومصروفات مطبعة الحكومة لبعض السنوات ٨٥
جدول رقم (٢٠) : إيرادات دوائر الحكومة المختلفة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ٨٦
جدول رقم (٢١) : الإيرادات المتنوعة (١٩٣٢ — ١٩٤٠) . ٨٨
جدول رقم (٢٢) : مدخولات ومصروفات مديرية السكك الحديدية (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ١٠٣
جدول رقم (٢٣) : مدخولات ومصروفات مشروع حفر سد الفاد لبعض السنوات ١١١
جدول رقم (٢٤) : مدخولات ومصروفات مديرية الأوقاف (١٩٣٢ — ١٩٤٠) ١٢٣
جدول رقم (٢٥) : الاعتمادات الإضافية لبعض السنوات ومدى الحاجة إليها ١٣٣
جدول رقم (٢٦) : مقارنة بين حقيقة مصروفات ومدخولات الميزانية وتخمينها ١٣٥
جدول رقم (٢٧) : مقارنة بين كفاءة البلاد الزراعية والتجارة الخارجية ١٤٣

الفهـــرست

مقدمة المؤلف

الصحيفة

الفصل الأول : مقدمة عامة فى الميزانية وتحضيرها ٥
١ — الميزانية وخصائصها ٥
٢ — أهميـة الميزانية ٧
٣ — بعض المبادىء فى تنظيم الميزانية ٩
٤ — طرق تخمين المدخولات والمصروفات ١١

الفصل الثانى : الميزانيـة العراقية العـامة ١٤
١ — مقدمـة ١٤
٢ — خصائص الميزانية العراقية ١٥
٣ — أسس تحضيرها ١٦
٤ — شكلها الحالى ١٨

الفصل الثالث : إحضار الميزانية ٢٠
١ — التعليمات السنوية ٢٠
٢ — المباشرة فى الإحضار ٢١
٣ — إعداد الميزانية فى وزارة المالية ٢٣

الفصل الرابع : تشريع الميزانية ٢٥
١ — المذكرة الإيضاحية ٢٥
٢ — مناقشة الميزانية فى مجلس النواب ٢٦
٣ — الميزانية فى مجلس الأعيان ٣١

الفصل الخامس : قانون الميزانية العامة ٣٤

الفصل السادس : المصروفات ٤٠
١ — تصنيف المصروفات ٤٠
٢ — أنواع المصروفات ٤٣

الصحيفة

٣ — توزيع المصروفات ٤٩
٤ — خاتمة ٥٢

الفصل السابع : المدخولات ٥٦
١ — أبواب المدخولات فى الميزانية ٥٦
٢ — مدخولات الضرائب المباشرة ٥٩
٣ — مدخولات الضرائب غير المباشرة ٧١

الفصل الثامن : موازنة الميزانية ٨٩
١ — مقدمة ٨٩
٢ — وسائل موازنة الميزانية العراقية ٩٠
٣ — تأثير ميزانية الأعمال العمرانية فى موازنة الميزانية ٩٥
٤ — خاتمة ٩٨

الفصل التاسع : الميزانيات الملحقة وميزانية الأوقاف ١٠٠
١ — مقدمة ١٠٠
٢ — ميزانية مديرية السكك الحديدية ١٠١
٣ — « إدارة ميناء البصرة ١٠٤
٤ — « حفر سد الفاد ١٠٨
٥ — « لجنة العملة العراقية ١١١
٦ — « الأعمال العمرانية الرئيسية ١١٣
٧ — « الأوقاف ١٢٠

الفصل العاشر : الميزانية المؤقتة والاعتمادات الإضافية ١٢٥
١ — مقدمة ١٢٥
٢ — الميزانية المؤقتة ١٢٦
٣ — الاعتمادات الإضافية ١٣٠

الفصل الحادى عشر : الميزانية بين الحقيقة والتخمين ١٣٥

الصحيفة

الفصل الثانى عشر : كفاءة الميزانية العراقية ١٤٠
١ — ازدياد المصروفات ١٤٠
٢ — جمود المدخولات ١٤٢
الفصل الثالث عشر : تأثير الحرب على الميزانية ١٤٦
١ — مقدمة ١٤٦
٢ — ازدياد المصروفات ١٤٧
٣ — احتياطى الميزانية ١٥٠
٤ — توحيد الميزانية ١٥١