

## السيادة الدائمة على مصادر النفط دراسة في الإمتيازات النفطية – العراق انموذجاً

### Permanent Sovereignty over Oil Resources: A Study of Oil Concessions – Iraq as a Model

محمد عبد الاله موسى شبر<sup>1\*</sup> جامعة الامام جعفر الصادق "ع" (العراق – بغداد).

|                        |                           |                           |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| تاريخ النشر 18-07-2025 | تاريخ القبول : 31-12-2024 | تاريخ الارسال: 30-12-2024 |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|

**ملخص:** العراق غني بالنفط على نحو استثنائي ولكن اقتصاده يعاني من مواطن ضعف هيكلية حادة، فاحتياطات العراق النفطية المثبتة، والتي تبلغ نحو 143 مليار/ب، هي من بين الاعلى عالمياً، وهو ما يشكل ثالث اكبر احتياطي للنفط التقليدي على مستوى العالم بعد السعودية وايران وتتسم تكاليف استخراج النفط بانها بالغة التدني، وساهمت الزيادة في الانتاج منذ عام 2003 في ارتفاع نصيب الفرد من اجمالي الناتج المحلي من 1300 دولار في 2004 الى 6300 دولار في عام 2013، ان العراق كما هو معلوم بحاجة الى اعادة بناء البنى التحتية واعمار ما دمرته الحروب، وانعاش القطاعات الانتاجية (كالصناعة والزراعة والخدمات) فضلاً عن تقادم كثير من المشاريع الصناعية، والتي تحتاج الى اعادة بناء وتحديث، في الوقت نفسه يعاني الاقتصاد العراقي من فجوة كبيرة بين الايرادات والمصروفات، وعدم كفاية الادخارات لسد الفجوة بين الاستثمارات المطلوبة، ولم يكن امام العراق خيار آخر اذا ما اراد تنمية جميع قطاعاته (الانتاجية والخدمية) سوى اللجوء الى الاستثمارات الاجنبية، لتأمين الحد الأدنى من الموارد اللازمة، لاعادة البناء إذ يعد توجيه جزء من الفوائض النفطية للقطاعات (الصناعية، والزراعية، والخدمية) ضرورة ملحة ذات ابعاد استراتيجية واضحة المعالم، وذلك نتيجة لاهمية هذه القطاعات وما يوفره من سلع غالباً للاستهلاك المحلي، وستظل عوائد تصدير النفط المصدر الاساس في تمويل تنمية قطاعات اقتصاد العراق في المستقبل المنظور بغية خفض الاعتماد على النفط وتزدد يوماً بعد يوم. اذ يعتمد رخاء العراق على قطاع الطاقة فيه، فضلاً عن وجود احتمالات واسعة لتحقيق اكتشافات جديدة، يمكن لهذه الموارد ان تدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العراق.

**الكلمات المفتاحية:** الاستثمارات ؛ الطاقة المتجددة ؛ الإمتيازات ؛ الاستخراج ؛ الانتاج.

**Abstract:** Iraq is exceptionally rich in oil but its economy suffers from severe structural weaknesses. Iraq's proven oil reserves, at about 143 billion barrels, are among the highest in the world, making it the third largest conventional oil reserve in the world after Saudi Arabia and Iran. Oil extraction costs are extremely low, and the increase in production since 2007 has contributed to the country's economic growth. 2003 In the rise of the per capita share of the gross domestic product from 1300 dollars in 2004 to 6300 dollars in 2013, Iraq as is known, needs to rebuild the infrastructure and reconstruct what was destroyed by the wars, and revive the productive sectors (such as industry, agriculture and services), in addition to the obsolescence of many industrial projects, which need to be rebuilt and modernized, at the same time. The Iraqi economy suffers from a large gap between revenues and expenditures and insufficient savings to bridge the gap between the required investments. Iraq had no other choice if it wanted to develop all its sectors (productive and service) except to resort to foreign investments, to secure the minimum resources needed for reconstruction, as directing part of the oil surpluses to the sectors (industrial, The agricultural and service sectors are an urgent necessity with clear strategic dimensions, due to the importance of these sectors and the goods they provide, mostly for local consumption. Oil export revenues will remain the main source of financing the development of Iraq's economic sectors in the foreseeable future, with the aim of reducing dependence on oil, and they are increasing day by day. Iraq's prosperity depends on its energy sector in addition to the presence of With vast potential for new discoveries, these resources could support social and economic development in Iraq.

**Keywords:** Investments; Renewable Energy; Franchises; Extraction; Production.

## مقدمة

التعريف بموضوع البحث : النفط يلعب دوراً حاسماً في الاقتصاد العراقي، حيث يشكل أكثر من 90% من إيرادات الدولة. ومع ذلك، فإن الاعتماد الشديد على النفط قد أثر على تنمية القطاعات الأخرى من حيث التاريخ النفطي للعراق تم اكتشاف النفط في العراق عام 1927. وتم تأسيس شركة النفط العراقية في عام 1961. وكذلك تأمين الصناعة النفطية في عام 1972 وكذلك تأثير الحروب على الصناعة النفطية. يعد النفط الخام (petroleum)<sup>(1)</sup> أو الزيت (oil) ، من المعادن الاستخراجية المهمة ، وتترتب على هذه الأهمية سياسة الدول ومجال حياتها واستقلاليتها ، وقوتها وضعفها ، وتزايدت أهميته منذ اكتشافه حتى أصبح الان المصدر الأول والأساس للطاقة ، وعماد معظم الإنتاج الصناعي والزراعي في العالم ، بل أصبح أهم سلعة في التجارة الدولية ومحور الصراع الاقتصادي والسياسي ، فهو سلعة إستراتيجية تتحكم في مصير العالم واقتصاده . ولما كانت العقود النفطية تلبي متطلبات الدول التي تمتلك الثروة الطبيعية والمتمثلة للنفط سيبليغ في العام 2015 ما يقارب 87,9 مليون برميل يومياً<sup>(2)</sup>، وقد انعم الله على الدول النامية وخصوصاً دول العالم العربي ومنها العراق غنى في هذه المادة. فالعراق، يمتلك احتياطا هائلا يصل إلى أكثر من 140 مليار برميل كامنة تحت أرضه من ضمنها 78 حقلا بتروليا لم يستغل منها حتى الآن سوى 22 حقلا.

وبسبب أهمية الثروة النفطية وارتباطها الوثيق بسيادة الدولة لم يكن من السهل على الدول النفطية تركها من دون تنظيم ، لذلك تضمنت أكثر دساتير الدول المنتجة وتشريعاتها المنظمة للثروة النفطية نصوصا تعالج مسألة ملكية هذه الثروة الحيوية. ولأن الصناعة النفطية في معظم الدول المنتجة تعاني من تخلف كبير ولا تواكب التكنولوجيا المتطورة في هذا المجال ، أصبح من الضروري إعادة إعمار هذا القطاع وتنميته من جديد ، وهذا بدوره لا يتحقق إلا بالاستعانة بالشركات النفطية المستثمرة لما تمتلكه من خبرات فنية ومالية وتكنولوجيا حديثة ، ويتم ذلك من خلال تراخيص تمنحها الدولة المنتجة لمثل تلك الشركات بموجب عقود تتسم بطابع خاص وتركيبية معينة ، فهي بمثابة الأداة القانونية لاستغلالها .

## أهمية موضوع البحث وأسباب اختياره :

تظهر أهمية البحث في هذا الموضوع لما يحظى به النفط من أهمية بالنسبة للدول المنتجة والشركات النفطية على حد سواء ، ولما يؤديه الاستثمار في هذا القطاع من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، لكونه المصدر الأساس للطاقة ، إذ استخدم بديلا للفحم منذ ازدهار الثورة الصناعية في بداية القرن العشرين ، فجميع الآلات التي تتجسد فيها التكنولوجيا الصناعية الحديثة التي يستوردها العالم ، تحتاج إلى كميات ضخمة من النفط ذات القدرة الحرارية العالية التي لا تتوافر في غيره من مصادر الطاقة ، باستثناء الطاقة النووية المحدودة الاستعمال ، لذلك يعد النفط الطاقة الأساس لتشغيل الصناعة ، هذا فضلا عن دوره في القطاع الزراعي ، ولا يختلف دوره وأهميته على الصعيد الاجتماعي ، فهو عنصر أساس لا يمكن الاستغناء عنه في تأمين الخدمات الاجتماعية والحاجات

(1) تتكون كلمة petroleum من مقطعين petro وتعني الصخر و oleum وتعني زيت وهي كلمة لاتينية الأصل ، للمزيد انظر د. وفيق حسين الخشاب ود. مهدي محمد علي الصحف ، الموارد الطبيعية ، ماهيتها وأصنافها ، دار الحرية ، بغداد ، 1976 ، ص13.

(2) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. احمد بريهي العلي ، اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، 2011 ، ص93 .

الاستهلاكية الضرورية لكل مجتمع .بالإضافة الى ان الاهمية تتمثل في تحديد القانون الواجب التطبيق الذي يساعد الدولة المنتجة ( العراق ) على حماية مصالحه الوطنية والحيولة قدر الامكان دون اللجوء الى تدويل العقد .

ونهدف من خلال دراستنا لهذه العقود تحديد القانون الواجب التطبيق وأهميته على هذه العقود ، وهذه الأهمية متأتية من خصوصية أطراف العلاقة العقدية ، ومحل هذه العقود الذي يمثل السلعة الأولى والأهم في العالم . إذ ينطوي هذا المحل على اعتبارات ربما أيدلوجية وسياسة كثيرة ، وليس مجرد اعتبارات قانونية فحسب ، إذ إن التفاوت في المراكز القانونية لأطراف العلاقة محل الدراسة قد يولد إحساسا متبادلا لدى الأطراف ، بأنه هو الطرف الضعيف في العقد والذي يتعين حمايته ، بينما تدفع الدول المتعاقدة إلى محاولة تأمين العقد ، أو تشكيله في القانون الوطني لها ، أما الطرف الأجنبي فيدفع باتجاه سلخ العقد من القانون الداخلي للدولة محل التعاقد أو يسعى إلى تدويله .

**نطاق البحث :** تنص هذه الدراسة على بيان ( القانون الواجب التطبيق في عقود التراخيص النفطية ) ، وذلك في ضوء التشريعات النفطية الوطنية للدولة المنتجة ، والاتفاقيات النفطية التي أبرمت في هذا الصدد ولا تتحصر دراسة هذا الموضوع في نطاق القانون الخاص ، وإنما قد يتطلب الأمر التطرق إلى بعض النصوص في القانون العام وذلك قدر تعلق الأمر بتلك القوانين .

**منهجية البحث :** لقد اتبعنا في هذه الدراسة منهجا تكامليا ، فقد كان منهجا مقارنا تأصيليا وتحليليا في الوقت ذاته ، فهو منهج مقارن لأننا لم نتناول موضوع ( القانون الواجب التطبيق في عقود التراخيص النفطية ) في ظل أحكام القانون العراقي فحسب ، وإنما قمنا بمقارنة أحكام الأخير مع كل من القانون الفرنسي والمصري ، فضلا عن ذلك عقدنا مقارنة بين ما تقضي به التشريعات الوطنية المختلفة من جانب ، وما أشارت إليه الاتفاقيات الدولية من جانب آخر .

وانه منهج تأصيلي ، إذ إننا سنقوم برد الفروع إلى أصولها والإشارة إلى النظرية العامة للعقد في تأصيل كافة المراكز والأوضاع القانونية والتزامات الأطراف المختلفة ، فدولية العقد لا تخرج به عن فلك النظرية العامة للعقود ، فضلا عن ذلك فهو منهج تحليلي ، حيث سنقوم بمحاولة تحليل كل جزيئة وكل مشكلة تواجهها خلال الدراسة في ضوء الآراء الفقهية والقرارات القضائية والتحكيمية .

1- يعد النفط في الوقت الحاضر أساس الحياة الاقتصادية للدول المنتجة حيث يعتمد عليه دخلها القومي في توفير العملات الصعبة اللازمة لتحقيق نموها الاقتصادي ، وفي الوقت نفسه يعد النفط شريان الاقتصاد الصناعي في الدول المتقدمة والمصدر الأساسي للطاقة في جميع دول العالم.

وقد أثبت النفط كفاءته المدهشة، وامتيازه الفريد ، عن أي شكل آخر عرفه الإنسان للطاقة حتى الآن، سواء بالنسبة لسهولة الاستعمال أو تعدد الاستخدام، وتكاد تتفق التوقعات على إن العالم سيظل يعتمد عليه كمصدر رئيسي للطاقة خلال العقود القليلة القادمة على الأقل.

وعلى عكس ما كان يعتقد فقد أدى الاهتمام الدولي المتصاعد بإيجاد مصدر طاقة بديل عن النفط إلى تزايد أهمية الأخير ، خاصة بعد أن أكدت الدراسات العلمية عدم وجود منافس حقيقي له من بين المصادر الأخرى، فالتوسع في استخدام الطاقة النووية قد يؤدي إلى تلوث البيئة، وإحداث أضرار كارثية لا تتناسب مع ما تقدمه الطاقة النووية من منافع ، وما لها من مزايا<sup>(1)</sup>. أما الطاقة الشمسية فلم تستطع حتى الآن تجاوز عقبة التكلفة العالية ، ولم يثبت بشكل عملي إمكانية الاعتماد عليها بصورة كبيرة في مجال الإنتاج الصناعي الواسع.

وبذلك يعد النفط أهم الثروات الطبيعية التي تكمن مناطق تجمعها في باطن الطبقات السفلى لسطح الأرض وقاع البحار والمحيطات، وقد خص الله سبحانه وتعالى الطبيعة بعض مناطق العالم دون غيرها باحتواء أرضها واحتضان جوفها لتلك الثروات النفطية الثمينة. وقد تميزت الصناعة النفطية منذ بدايتها في أوائل القرن الماضي بصفاتها الدولية ؛ فهي تتكون من أربع مراحل أساسية هي الإنتاج والنقل والتكرير والتسويق، وهذه المراحل لا تتم في دولة واحدة باستثناء الولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى<sup>(2)</sup>. ويسبب هذا الطابع الدولي لصناعة النفط فقد تطور القانون الدولي بشكل ملموس في مجال القواعد التي تحكم صناعة النفط، من خلال العرف والاتفاقيات الدولية الثنائية وتولدت قواعد ومبادئ تكون في مجموعها الخطوط الرئيسية لقانون النفط الدولي. وبها تحدد الإطار القانوني العام الذي يجب أن تمارس الدول في حدوده نشاطاتها المختلفة في صناعة النفط بالإضافة إلى مساهمة تلك القواعد في تسوية ما قد نثره صناعة النفط من منازعات من أهمها مشكلة استغلال حقول النفط والغاز الطبيعي العابرة للحدود بين الدول، موضوع الدراسة.

وتبرز أهمية موضوع الدراسة في حالة التوسع الكبير لعمليات الاستكشاف وظهور مشكلة استغلال الحقول المشتركة كمسألة متجددة مع كل اكتشاف لمثل تلك الحقول، يرافق ذلك غياب قواعد قانونية موضوعية محددة تنظم حلاً لهذه المشكلة. هذا بالإضافة الى ما تقدم من أهمية استراتيجية للثروة النفطية والطابع الدولي لصانعتها.

### المبحث الأول

#### الاتجاهات النظرية والتطبيقية للاستغلال والتوزيع على الصعيد الداخلي

نعالج في هذا المبحث أسلوب استغلال حقول النفط والغاز الوطنية المشتركة بين الملاك المتجاورين من الناحيتين النظرية والتطبيقية للاستفادة من هذا الأسلوب في خلق قواعد تنظم استغلال حقول النفط والغاز المشتركة بين الدول.

وعلى الصعيد الداخلي يمكننا ان نميز اتجاهين رئيسيين فيما يخص ملكية احتياطي النفط والغاز الكامن في اقليم الدولة. الاتجاه الاول الذي اخذت به معظم التشريعات الحديثة يعترف للدولة بملكية الموارد والثروات الكامنة في

(1) د. مراد الشيباني، الطاقة النووية كقوة دافعة ومولدة للكهرباء، مجلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، حزيران. 2003، المجلد 45، العدد الأول، ص 5.

(2) تتطوي عمليات الاستكشاف والتنقيب على مخاطر كبيرة ونفقات باهظة لا تتوافر لدى معظم الدول المنتجة. وهذا ما أدى الى نشوء فكرة المشروعات الدولية المشتركة في صناعة النفط، التي تؤمن للدول الاستفادة من الامكانات الأجنبية والسيطرة على ثرواتها في الوقت نفسه. أنظر في أهمية المشروعات المشتركة:

Tanzer Michel, The political economy of international oil and the underdeveloped countries, Beacon Press, Boston, 1969, P. 117.

باطن الارض. ولو لم يتم اكتشافها بصرف النظر عن مالك السطح<sup>(1)</sup>. وهو ما تطبقه فرنسا<sup>(2)</sup>. وجميع دول الشرق الاوسط وبعض دول امريكا اللاتينية.

اما الاتجاه الثاني فيعرف بنظام الالتصاق وطبقا لهذا النظام يعتبر مالك السطح مالكا لما في باطن الارض (Down to the centre of the earth)<sup>(3)</sup>. ويأخذ بهذا الاتجاه الولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة وبعض الدول الاوربية، وتعتبر الولايات المتحدة بشكل خاص المجال الخصب للنظريات والتطبيقات التي تتعلق باستغلال حقول النفط والغاز الوطنية المشتركة بين الملاك المتجاورين. وهذا ما سنبحثه في مطلبين نلاحق في الاول التطور الذي حصل لنظرة المحاكم الوطنية لحقوق مالك السطح على التركيبات النفطية المشتركة. اما المطلب الثاني فيتناول تطبيق اسلوب توحيد المصالح في قوانين النفط الوطنية.

### المطلب الأول

#### تطور نظرة المحاكم الوطنية لحقوق مالك السطح على التركيبات النفطية المشتركة

بنيت الأحكام القضائية الوطنية المتعلقة باستخراج النفط من الحقول المشتركة في بادىء الامر على افكار غير دقيقة من امثلتها اعتبار النفط والغاز مصدراً متجدداً غير مهدد بالنضوب وانه يتجمع في بحيرات يتم تغذيتها بواسطة انهار متدفقة للنفط وغير ذلك من الاعتقادات غير الصحيحة. التي انعكست بشكل او باخر على الاحكام الصادرة من المحاكم الوطنية التي موضوعها تقسيم الحقول المشتركة واستغلالها. وكذلك فإن المحاكم الوطنية وعن طريق القياس الخاطيء توصلت الى قاعدة تحكم هذا الموضوع لاتتناسب مع الطبيعة الحقيقية للنفط، وهي التي تطبق على ملكية المال المباح وتعرف بأسم (Rule of capture) وانطلاقاً من هذه القاعدة فإن مالك الارض يكتسب ملكية النفط والغاز الذي يتم اكتشافه في ارضه حتى لو ثبت ان جزء من هذا النفط والغاز تسرب من اراضي الملاك المجاورين ويعتبر الحكم الصادر من محكمة بنسلفيا في قضية ( Westmore land and Cambria Cas Co.V. De WTTT) الصادر سنة 1884 أولى السوابق التي اخذت بهذا الاتجاه بشكل مباشر وصريح<sup>(4)</sup>. وفي حكم آخر لمحكمة اوهايو في قضية (Frazier. V. Brown) الصادر سنة 1861 شبهت المحكمة النفط بالمياه الجوفية. بأعتبره يتحرك دون سيطرة صاحب الحق السطحي. وبالتالي فأنها اعتمدت القاعدة السابقة وان لم يكن ذلك بشكل مباشر<sup>(5)</sup>.

والحقيقة ان قاعدة وضع اليد او ما يطلق عليه (Rule of Capture) كانت الأساس الذي تنطلق منه المحاكم الوطنية في الولايات المتحدة الامريكية في فصل منازعات الملكية على ما يستخرج من التركيبات النفطية الممتدة عبر الحدود بين الملكيات المختلفة. وتجدر الاشارة الى انه وفقاً لهذه القاعدة فإن حق مالك السطح في ملكية ما يكمن في ارضه من نفط او غاز طبيعي هو حق مقيد بشرط الاستخراج. وهذا ما اكده حكم محكمة تكساس العليا في قضية (Bender. V. Brooks) حيث قال القاضي (MR. Justcie Brown) ضمن سياق هذا الحكم

(1) احمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للاتفاقات البترولية في البلاد العربية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1975، ص198.

(2) ففي فرنسا على سبيل المثال لايجوز قانون التعدين الذي صدر في سنة 1956 مالك السطح حق استغلال المعادن الا بعد الترخيص بواسطة مجلس الدولة. فلم يعد مالك التربة يملك ما تحتها من معادن وموارد ولا يستطيع ولا يملك الحق في استغلالها الا بعد الترخيص.

(3) Hoffman. L., Oil and gas leasing in public domain, 1951, pp.36-41.

(4) وصف الحكم طبيعة النفط بما يلي: "النفط والغاز يجب ان تصنف من ضمن المعادن الطبيعية التي تتشابه مع الحيوانات حيث امتلاكها المقدره والميل نحو التحرك من دون موافقة المالك.

(5) Edward Creer, Op. Cit, p.162.

الصادر عام 1911 مايلي (ان ملاك الاراضي ليس لهم حق محدد في النفط الكامن بها الى حين استخراجه من الارض)<sup>(1)</sup>. والخلاصة ان النفط وفقاً لوجهة نظر بعض المحاكم الامريكية في تلك الفترة هو ملك مشترك لملاك الاراضي التي تحتضن مكانه ويمكن لأي منهم ان يكتسب حق الملكية الفردية عليه، عن طريق ممارسة الحياة الفعلية التي لا تتحقق الا باستخراجه، وغني عن البيان ان مثل هذا الاسلوب في التحليل شجع الملاك على انتهاج اساليب غير منظمة في استخراج النفط والغاز الطبيعي. مما ترتب عليه ضياع وهدر كبير في تلك الموارد. فضلاً عن عدم انسجام هذه القاعدة مع مبادئ العدالة.

اما القاعدة الثانية التي برزت في تلك المرحلة، والتي تعتبر في حقيقتها ترديداً لفكرة القاعدة السابقة. هي قاعدة الحفر المقابل او (Offset Drilling Rule) ويمقتضى هذه القاعدة فان مالك الارض وان كان لا يستطيع منع الملاك المجاورين من سحب ما يكمن في حدود ارضه من نفط بحفرهم اباراً في اراضيهم ، فإنه يستطيع حفر ابار عند حدود ارضه يتمكن من خلالها ان يسحب النفط الى السطح ويمنع نزوحه باتجاه عمليات الانتاج التي تحصل في الاراضي المجاورة<sup>(2)</sup>. وعلى اثر اكتشاف الحقائق الطبيعية والجيولوجية للنفط والغاز الطبيعي نتيجة تطور التكنولوجيا المتعلقة باستخراج النفط والبحث عن مكانه ، فإن المحاكم الوطنية باتت تتطرق في احكامها من حقائق علمية حول النفط والغاز الطبيعي يقع في مقدمتها ما يلي:

2- ان هذه الموارد مهددة بالنضوب ولا تتجدد بشكل طبيعي.

3- ان هذه الموارد تبقى في حالة سكون داخل التركيبات الجيولوجية التي تحتضنها حتى البدء بأعمال الاستغلال او بسبب ظواهر طبيعية كالزلازل<sup>(3)</sup>. وانطلاقاً من هذه الحقائق العلمية توجهت المحاكم الوطنية الى حل مشكلة استغلال احتياطي النفط والغاز الطبيعي ، في الحقول المشتركة وتقسيمه من خلال تجاوز القواعد السابقة والاستبدال بها قاعدة الحقوق المتبادلة بين ملاك الاراضي (Doctrine of Correlative Rights) ، ومضمون هذه القاعدة وجود علاقة خاصة تربط هؤلاء الملاك، وان اقدام احدهم على استغلال منفرد لاحتياطي النفط او الغاز المشترك دون قيود محددة ينعكس سلباً على المصالح الاقتصادية للملاك الاخرين. لأن علماء الجولوجيا وكما مر سابقاً قد اثبتوا ان النفط الساكن في التركيبات النفطية المشتركة يتحرك نحو مناطق الضغط المنخفض من التركيب المشترك حيث تبدأ عملية الاستغلال<sup>(4)</sup>. وكذلك فإن المحاكم قد أكدت حق المالك المطلق في ملكية ما يكمن في أرضه من نفط وغاز طبيعي، وامتلاكه كل الوسائل القانونية الممكنة لحماية حقه من أي تجاوز قد يضر بهذه الخامات او قيمتها التجارية. وبعد حكم محكمة استئناف تكساس في قضية (Peterson. V. Grayce oil co) الصادر في عام 1933 من اهم الاحكام التي اكدت هذا المبدأ<sup>(5)</sup>. والحقيقة ان الولايات المتحدة في سعيها الى حل

(1) انظر نص الحكم والتعليق حوله في

Moses. Leslie, Some legal and economic aspects of operations of fields, Tex. L. Rev, VOL 21, 1943, pp.148-149, http:// [WWW.Gslis.Utexas.Edu](http://WWW.Gslis.Utexas.Edu). (Internet).

(2) فسر الاستاذ هارديك القاعدة بقوله:

(ليس لمالك الارض التي استخرج منها النفط عن طريق تشغيل ابار من الاراضي المجاورة. حق في منع استمرار تشغيل تلك الابار. ولا يمكنه المطالبة بتعويض ممن يقوم باستغلالها. ولكن عليه ان يتخذ كل الاحتياطات اللازمة لحماية حدوده. وذلك عن طريق استخراج النفط من ابار تعويض يقوم بحفرها من ارضه). انظر التعليق حول القاعدة في:

Hardwick, op. Cit, p.393.

(3) James Cilluly. Aron. Waters. A. O. Wood foord, op. Cit, p.545.

(4) Summers. W. L., The law of oil and gas, 1938, pp. 31-33.

(5) جاء في هذا الحكم تأكيداً على قاعدة الحقوق المتبادلة بين الملاك مايلي:

مشكلة الحقوق المشتركة وحماية الاقتصاد القومي من سوء استغلال الموارد النفطية، قد اصدرت مجموعة من القوانين للمحافظة على الثروة النفطية ومن ضمن ما احتوته هذه القوانين قواعد تحدد المسافة بين بئر واخر، التي يجب توافرها لكي يعطى الراغب بالاستغلال الترخيص لحفر الابار الجديدة. وهذا طبعاً قد يضر باصحاب الاراضي الصغيرة الذين لا يتمكنون من حفر الابار لاستغلال ما يكمن في اراضيهم من نفط وغاز طبيعي موجود في التركيب النفطي المشترك نفسه الذي يستفيد منه ملاك الاراضي المجاورة، لأن اراضيهم اكبر ويتمكنون من توفير شرط المسافة بين بئر واخر، لذلك فقد لجأت المحاكم الوطنية في الولايات المتحدة الامريكية الى تطبيق قاعدة جديدة لحماية حقوق ملاك قطع الاراضي الصغيرة. وهذه القاعدة تعطي الحق لهؤلاء الملاك في جزء من الارباح التي تحققها الابار المجاورة كونها تستفيد من النفط الكامن في باطن اراضيهم. واول حكم قضائي اخذ بهذه القاعدة هو حكم محكمة لويزيانا الصادر عام 1944 في قضية (Placid oil co.V. North central oil co) والحقيقة ان تطور قوانين النفط الوطنية مضافاً لها الدور المهم الذي لعبته المحاكم الوطنية في الولايات المتحدة الامريكية اوجد قواعد اساسية تحكم العلاقة بين الملاك المتجاورين الذين يشتركون في تركيب نفطي واحد مشترك، واهم هذه القواعد هي:

اولاً: التزام جميع ملاك الأراضي التي يمتد في باطنها تركيب واحد للنفط او الغاز بعدم الإضرار بمصدر الإنتاج المشترك سواء كان ذلك عن طريق فعل عمدي او خطأ معين. ومثال ذلك تسرب المياه تسرباً مضرراً لمخادع النفط. او ترك الغاز الطبيعي يتطاير في الهواء دون الاستفادة منه. أي ان هذه القاعدة قيدت حق المالك في الاحتياطات المشتركة للنفط والغاز الطبيعي بعد ان كان مطلقاً. وذلك للاغراض المشروعة لبقية الملاك المشتركين معه في هذا الاحتياطي، الزمت جميع الملاك توخي الحيلة من اجل عدم التأثير على نوعية الخامات النفطية او فقدان أي مقدار من هذا المورد المحدود او التأثير بأي شكل من الأشكال على عملية الاستغلال والإنتاج.

ثانياً: نتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي اصبح لدى الخبراء والمتخصصين في مجال النفط المقدرة على تحديد مقدار النفط المسموح لمالك كل قطاع من الحقل المشترك بإنتاجه. ونتيجة لذلك اتجهت المحاكم الوطنية في احكامها الى تقرير قاعدة مهمة. تمنح لكل مالك يشترك في المكنن النفطي المشترك الحق في استخراج نصيب عادل من الاحتياطي الموجود به، فشكلت هذه القاعدة منطلقاً لكثير من احكام المحاكم الوطنية في النزاعات المتعلقة باستغلال الحقوق المشتركة، وفتحت الباب امام التشريع الوطني ليسد أي نقص في تنظيم هذه العملية، من خلال عمله على اصدار قوانين متكاملة تهدف بجانب حل هذه الاشكالية الى حماية واحد من اهم الموارد الطبيعية للاقتصاد القومي وتوجهاً لهذا الاهتمام فقد تبلورت اهم فكرة على صعيد استغلال الحقوق المشتركة كان لها دور فعال على الصعيدين الداخلي والدولي. وهي فكرة توحيد المصالح وسيكون اسلوب تطبيقها في قوانين النفط الوطنية موضوع بحث المطلب القادم.

"النفط والغاز الموجود تحت تربة الارض يعد جزء من تلك الارض حتى لو وجدت ضمن مكامن تمتد لأكثر من ملكية، فكل مالك هنا يمتلك بشكل حصري ومنفصل عن الآخرين النفط والغاز الموجود تحت ارضه"  
انظر نص هذا الحكم والتعليق حوله وحول القاعدة في المصدر التالي:

Melvin W. parse. Jr., EQUITABLE pooling or judicial compulsion?, Tex. L. Rev., VOL 34, 1956, p.623, [http://WWW.Gslis.Utexas.Edu.\(Internet\)](http://WWW.Gslis.Utexas.Edu.(Internet)).

## المطلب الثاني

### تطبيق أسلوب توحيد المصالح في قوانين النفط الوطنية

ان الدول النفطية انطلاقاً من سيادتها على مواردها وثرواتها الطبيعية وإدراكاً منها للاهمية الاقتصادية والاستراتيجية لموارد مثل النفط والغاز الطبيعي قد اقدمت على اصدار تشريعات خاصة تعرف بأسم (قوانين المحافظة على الثروة النفطية) سواء كانت الدول تعتمد نظام الملكية الخاصة ام العامة لحقوق النفط<sup>(1)</sup>. ولعل اهم ما جاءت به هذه القوانين هو فكرة او أسلوب توحيد المصالح (Unitization)، وهذه الفكرة في الواقع نظام قانوني بمقتضاه يتم الاتفاق بين ملاك الاراضي المتجاورين التي يمتد في باطنها تركيب واحد للنفط او الغاز في حالة حدوث نزاع بينهم حول استغلال المصدر المشترك، على خطة لتوحيد عمليات التطوير والاستغلال وذلك تحت ادارة مشغل واحد، مع الاحتفاظ بحقوق الملكية لكل منهم مستقلة عن الآخر، ويكون مشغل الحقل مسؤولاً عن جميع نشاطات الاستغلال والانتاج من الحقل، ويتم تقسيم العائدات بينهم طبقاً للاسس المتفق عليها. وكذلك التكاليف لأنها توزع بين الملاك طبقاً للشروط المحددة سلفاً. وكنتيجة منطقية فأن هذا الأسلوب يؤدي الى المحافظة على وحدة مصدر الانتاج واستغلاله بكفاءة عالية. حيث يمنع هذا الأسلوب ازدواج منشآت الانتاج وكذلك يحول دون تبديد جزء من الانتاج وحفر ابار غير اقتصادية<sup>(2)</sup>.

وهناك صور اخرى لتوحيد المصالح تختلف عن الصورة السابقة. فمثلاً قد يسمح الاتفاق لكل مالك بأن يستخرج النفط من الحقل المشترك عن طريق الابار التي يسمح له بحفرها في حدود ارضه طبقاً للقوانين النافذة في بلد الاتفاق التي تحدد ايضاً معدل الانتاج المسموح به لكل بئر على حدة، وحصّة كل مالك في ذلك الانتاج واسلوب توزيع نفقات الاستغلال والانتاج<sup>(3)</sup>.

وكان للولايات المتحدة السبق في تنظيم هذه العملية من خلال مجموعة من التشريعات كان في مقدمتها قانون المحافظة على الثروة النفطية الصادر في (لويزيانا) سنة 1950<sup>(4)</sup>. اما في امريكا الجنوبية فان قانون النفط الصادر في كولومبيا رقم 1056 لسنة 1953 عالج هذا الموضوع في المادة 31 منه حيث نصت على مايلي "في حالة وقوع تركيب نفط من قطعتين او اكثر من الارض تمتلكها اطراف مختلفة وتؤدي الظروف الموجودة الى نشوء نزاع بينهم، فيلزم ذوي المصلحة من الاطراف بوضع خطة لتوحيد المصالح للانتاج والتطوير طبقاً للاجراءات الفنية

(1) د. حسن عطية الله، إشكاليات التحكيم في منازعات عقود النفط: دراسة معمقة

، ص40.

(2) انظر موضوع توحيد المصالح من حيث المشاكل القانونية والمزايا الاقتصادية. واساليب تنظيم العلاقة بين الملاك المتحدين في عملية الانتاج في المصادر التالية:

Moses. Leslie., op. Cit, pp. 750-754.

كذلك:

Shank. Ralph B., Som legal problems presented by the pooling provisions of the modern oil and gas leases, Tex. L. Rev., VOL 23, 1945, p.150, http://WWW. Gslis. Utxas. Edu. (Internet).

(3) حول الصور المحتملة لتوحيد المصالح انظر:

Moses.L eslie, op. Cit, p.151.

Shank. Ralph B., op. Cit, p.156.

(4) نصت الفقرة الاولى من المادة العاشرة من هذا القانون على ما يلي:

- 1- Where the owners have not agreed to pool their interest the commissioner shall require them to do so and to develop their lands as a drilling unit if he finds it to be necessary to prevent waste or to prevent drilling unnecessary wells.
- 2- All orders requiring pooling shall be made after notice and hearing.

التي تنظمها الحكومة". وتنص ايضاً المادة 165 من هذا القانون على الاجراءات التي يجب مراعاتها في توحيد المصالح<sup>(1)</sup>.

وفي بلدان اخرى لا يتم فرض نظام توحيد المصالح بصورة رسمية ملزمة من اجل انهاء التنافس في عمليات الانتاج في حقول النفط والغاز المشتركة، بل تقوم هذه الدول برسم اسلوب معين ووضع اجراءات محددة للانتاج بحيث تؤدي الى ضرورة التعاون بين اصحاب الحقوق المشتركة على مصدر انتاج واحد. وهذا مثلاً ما نص عليه قانون النفط الفنزويلي الصادر سنة 1943. وكذلك اللوائح التنفيذية الصادرة سنة 1955 وذلك في المواد 109، 110 حيث ادرجت مجموعة قواعد منها : كيفية ضبط معدل الانتاج وبيان المسافات بين ابار انتاج النفط والغاز وفي الوقت نفسه يسمح القانون الفنزويلي بتوحيد المصالح بين هؤلاء الملاك على ان تستحصل الموافقة الحكومية قبل القيام بذلك<sup>(2)</sup>.

اما في المملكة المتحدة فأفكرة الاستغلال المشترك قد وجدت صداها في القانون الداخلي الانكليزي في نظام 1966. الملحق الرابع الخاص بالانتاج في المناطق البرية وذلك في المادة (20) الخاصة بالحقول النفطية العابرة للحدود حسب تعبير المادة (oil fields across boundaries). وكذلك فأفان لوزير الطاقة الانكليزي ان يجبر ملاك الاراضي المتجاورة التي يقع في باطنها تركيب مشترك للنفط والغاز الطبيعي على ان يتفقوا على اسلوب معين لتوحيد المصالح من اجل استغلال تلك الحقول بشكل مشترك<sup>3</sup>.

اما منظمة الدول المصدرة للنفط (اوبك) فقد كان لها موقف منسجم مع هذا التوجه وذلك في مؤتمرها السابع عشر سنة 1968 حيث اصدرت اللائحة النموذجية للمحافظة على الثروة النفطية. التي سعت الى توحيد القواعد الخاصة بهذه المسألة في الدول الاعضاء في المنظمة بموجب القرار رقم 93 الصادر من المنظمة، وتنص اللائحة في المادة 36 منها على انه (بناء على طلب الوزارة يجب ان يخضع كل ممكن يقع تحت القطع المخصصة لأكثر من مفوض بالعمل لإجراءات توحيد المصالح واذا لم يتمكن المفوضون بالعمل<sup>(4)</sup> في خلال ستة اشهر من طلب الوزارة من الاتفاق على توحيد المصالح. فتقوم الوزارة نفسها بوضع القواعد التي تحكم توحيد المصالح على الممكن وتكون هذه القواعد ملزمة للمفوضين. وفي جميع الحالات تخضع اتفاقيات او ترتيبات توحيد المصالح التي يتم التوصل اليها بين المفوضين لموافقة الوزارة).

وتطبيقاً لهذه اللائحة فقد تعاقبت دول اوبك على اصدار تشريعات منسجمة معها وكانت الاسبقية الى ليبيا التي طبقتها بموجب قرار وزاري من وزير شؤون النفط صدر في العام 1968 واعقبها فنزويلا باصدار القانون رقم 1316 سنة 1969<sup>(5)</sup>. ثم الكويت في القرار الوزاري رقم (72) الصادر في سنة 1975<sup>(1)</sup>.

(1) petroleum Legislation, south America, Basic laws and concession contracts, Colombia 1959, p. A-16, http: // WWW. Lib. Uchicago. Edu. (Internet).

(2) د. حسن عطية الله، إشكاليات التحكيم في منازعات عقود النفط: دراسة معمقة

، ص 114-115.

(3) د. محمد عبد الله الدوري، القواعد القانونية لاستغلال النفط في بريطانيا، مجلة الحقوق العراقية، العددان الاول والثاني، السنة العاشرة، 1978، ص 184.

(4) يقصد بعبارة (المفوض بالعمل) أي شخص طبيعي او معنوي مرخص له قانوناً بالقيام بأي عملية نفطية. ابتداءً بالبحث والتنقيب ونهايةً بالتسويق.

(5) Uniform conservation legislation in OPEC member countries, Aprogress report legal department, Organization of the petroleum exporting countries, Vienna,

اما في العراق فقد تم التأكيد على الاخذ بأسلوب توحيد المصالح من خلال اصدار القانون رقم (229) لسنة 1970 للمحافظة على مصادر الثروة النفطية، والذي نص في مادته (36) على ما يأتي (يجب توحيد أي مكن يقع تحت مناطق مخصصة لأكثر من جهة عاملة وذلك بناء على طلب من الوزارة. فاذا لم تتوصل الجهات العاملة ذات العلاقة الى أي اتفاق بالتوحيد خلال ستة اشهر من طلب الوزارة فيحق للوزارة عندئذ وضع قواعد لتنظيم توحيد المكن. وتكون هذه القواعد ملزمة لجميع الجهات العاملة. وتكون ترتيبات التوحيد واتفاقياته التي تتوصل اليها الجهات العاملة خاضعة لموافقة الوزارة المسبقة)<sup>(2)</sup>.

## المبحث الثاني

### مفهوم الموازنة

الموازنة هي عملية تحديد وتخطيط الإنفاق والإيرادات المالية لكيان ما، مثل الحكومات أو الشركات أو المنظمات، لتحقيق أهداف محددة. وتشمل الموازنة عدة مراحل:

المراحل الرئيسية للموازنة

1- تخطيط الموازنة: تحديد الأهداف والأولويات المالية.

2- تحليل البيانات المالية: جمع وتحليل البيانات المالية الحالية والمستقبلية.

3- تحديد الإيرادات: تقدير الإيرادات المتوقعة.

4- تحديد الإنفاق: تحديد النفقات المطلوبة لتحقيق الأهداف.

5- الموازنة: مقارنة الإيرادات والإنفاق لتحديد الفائض أو العجز.

6- التنفيذ: تنفيذ الموازنة المعتمدة.

7- المراقبة والتقييم: مراقبة وتقييم أداء الموازنة.

أنواع الموازنات

1- موازنة عامة: تغطي جميع النفقات والإيرادات.

2- موازنة تشغيلية: تغطي نفقات التشغيل والإيرادات.

3- موازنة رأس المال: تغطي استثمارات الرأس المال.

4- موازنة مالية: تغطي النفقات المالية والإيرادات.

أهداف الموازنة

1- تحقيق الاستقرار المالي: الحفاظ على استقرار المالية.

2- تحقيق الأهداف الاستراتيجية: تحقيق الأهداف طويلة الأمد.

3- تحسين الكفاءة: تحسين كفاءة الإنفاق.

4- تقليل الديون: تقليل الديون والالتزامات المالية.

5- تحسين الجودة: تحسين جودة الخدمات أو المنتجات.

## المبادئ الأساسية للموازنة

- 1- الوضوح: يجب أن تكون الموازنة واضحة ومحددة.
- 2- الشفافية: يجب أن تكون الموازنة شفافة ومفتوحة.
- 3- العدالة: يجب أن تكون الموازنة عادلة ومتوازنة.
- 4- الكفاءة: يجب أن تكون الموازنة كفائة وفعالة.
- 5- الاستدامة: يجب أن تكون الموازنة مستدامة.

## الأدوات المستخدمة في الموازنة

- 1- الجدول الزمني: لتحديد الأهداف والاولويات.
- 2- الجدول المالي: لتحليل البيانات المالية.
- 3- نماذج الموازنة: لتحديد الإيرادات والانفاق.
- 4- برامج المحاسبة: لمراقبة وتقييم أداء الموازنة.

## المطلب الأول

### مفهوم الموازنة العامة وخصائصها

سنتكلم في هذا المطلب عن مفهوم الموازنة العامة , وذلك في الفرع الأول, وسنعقب ذلك بالكلام عن خصائصها في الفرع الثاني.

الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة .

الفرع الثاني : خصائص الموازنة العامة .

## الفرع الأول

### مفهوم الموازنة العامة

سنتناول التعريف اللغوي والإصطلاحي للموازنة العامة على التفصيل الآتي:

أولاً : التعريف اللغوي للموازنة :

"مصدر وازن ... ووازنة موازنة ووزناً عادله وكان على زنته وقابله وحاذاه<sup>(1)</sup> وهذا يُوازن هذا , إذا كان على زنته , أو كان محاذيه"<sup>(2)</sup> ويقول عز وجل ( وَأُنَبِّئُهَا فِيهَا مِنْ كُلِّ شَيْءٍ مُّؤَزَّنٍ )<sup>(3)</sup> جرى على وزن ... وفي الحديث الشريف (سبحان الله عَدَدَ خَلْقِهِ وَزِنَةَ عَرْشِهِ)<sup>(4)</sup> أي بوزن عرشه في عظم قدره... والميزان : العَدْلُ "<sup>(5)</sup> .

(1) بطرس البستاني - محيط المحيط - قاموس مطول للغة العربية - مؤسسة جواد للطباعة - بيروت - 1983 - ص968.  
(2) الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري - معجم الصحاح - (ت 393 هـ) - دار المعرفة - بيروت - ط3 - (1429 هـ - 2008 م) - ص1137  
(3) سورة الحجر - الآية (19)

(4) الإمام مسلم في صحيحه كتاب الذكر والدعاء والتوبة - باب التسبيح أول النهار وعند النوم - ج4 - ص2090 - رقم الحديث 2726.

(5) العلامة أبن منظور - لسان العرب المحيط - معجم لغوي علمي - (ت 711 هـ) - دار لسان العرب - بيروت - 921/3.

## ثانياً : التعريف الإصطلاحي للموازنة العامة:

سنتناول تعريف الموازنة العامة من وجهة نظر الفقه والتشريع المالي , ثم , سنفاضل بين مصطلح الموازنة العامة ومصطلح الميزانية العامة في البيان الآتي :-

### 1- التعريف الفقهي للموازنة العامة :

تعددت تعريفات الموازنة بتعدد الفقهاء , وتنوعت في الفقه تبعاً للزاوية التي ينظر منها إلى الموازنة , فقد ذهب بعضهم إلى القول بأن الموازنة هي : ( وثيقة مالية تقابل بين نفقات وإيرادات دولة من الدول وتحدد العلاقة بينهما وتوجههما نحو تحقيق أهداف معينة في مدة قادمة من الزمن ) (1).

الذي يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى الإجازة البرلمانية . وتعد الإجازة لمشروع الموازنة شرطاً أساسياً لنفاذها حيث يصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات . كما أن هذا التعريف لم يحدد المدة التي تُنفذ فيها الموازنة وهي سنة في العادة.

وعرف آخرون الموازنة العامة أنها: ( خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً , ما تكون سنة واحدة , ويتم التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية ) (2).

يلاحظ على هذا التعريف أنه تضمن مصطلحات لا تتسجم مع المفهوم الدقيق للموازنة العامة مثل مفردة (الخطة) التي تثير الخلط بين الموازنة العامة وبرامج الدولة الأخرى المتوسطة والطويلة الأجل التي تسمى بالخطة الخمسية أو الخطة العشرية التي تعد في حقيقتها خططاً مالية تسير عليها الدولة من أجل تنفيذ الأهداف التي يرنو إليها بصرها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية(3). كما أنه لم يشر إلى أهم ماتختص به الموازنة كونها أذنأ وإجازة من السلطة التشريعية للحكومة بالإنفاق.

وعُرفت الموازنة العامة كذلك أنها : ( الصك الذي تقدر فيه النفقات والواردات بطريق التخمين والتنبؤ , لمدة محددة مستقبلية , يقره البرلمان ويأذن به ) (4) .

الملاحظ أن هذا التعريف وصف الموازنة العامة بأنها (صك) وهي مفردة نادراً ماتستخدم في مؤلفات القانون العام , وتستخدم في مؤلفات القانون الخاص(5). كما أن هذا التعريف لم يذكر أن الموازنة تعد لمدة سنة واحدة , وإنما ذكر مدة محددة مستقبلية , فقد تكون هذه المدة سنة أو قد تكون أقصر من السنة مما يدخل في هذا المفهوم استثناءات عدة ترد على مبدأ السنوية في إعداد الموازنة كما سنأتي على بيانه في موقعه من البحث.

(1) د. عبد العال الصكيان - الميزانية والضرائب المباشرة في العراق ( دراسة في التشريع العراقي ) - ط1 - مطبعة العاني - بغداد - 1967 - ص9.

(2) د. محمد جمال ذنبيات - المالية العامة والتشريع المالي - بدون ذكر مكان الطبع - بدون ذكر مكان النشر - 2003 - ص266 .

(3) د. حيدر وهاب عبود - التنظيم القانوني للموازنة العامة للدولة - محاضرات ملقاة على طلاب الدراسات العليا. الماجستير/قسم القانون العام في كلية القانون الجامعة المستنصرية - 2011 - 2012 .

(4) د. سعدي بسيسو - موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي - مطبعة التفيض - بغداد - 1950 - ص20.

(5) د. حيدر وهاب عبود - المصدر السابق - ص13.

ومن الكتاب من وصف الموازنة أنها: (بيان تقديري احتمالي لمصروفات الدولة وإيراداتها وإجازة لها عن مدة معينة من الزمان) <sup>(1)</sup> .

إن هذا التعريف وإن كان يحتوي على عنصري التوقع والإجازة إلا أنه لم يشير إلى مدة نفاذ الموازنة العامة وهي (سنة مالية واحدة) , كما أغفل عن ذكر هدف الموازنة , ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وفي ذات السياق يرى بعض الفقهاء أن الموازنة العامة عبارة عن: (تقدير الإيرادات والنفقات العامة في فترة مقبلة من الزمن , غالباً ما تكون سنة) <sup>(2)</sup> .

وهذا التعريف هو الآخر لم يلم بكل خصائص الموازنة العامة وجوانبها وإن كان يشير إلى صفة (التقدير) في الموازنة والمدة الزمنية (السنة) , إلا أنه أغفل عن ذكر أهم خصائصها , وهي الإجازة من السلطة التشريعية . كما أنه جاء خالياً من ذكر أهداف الموازنة المتمثلة بتحقيق العدالة الاجتماعية , وزيادة الدخل القومي , وغيرها من الأهداف التي تسعى الموازنة إلى تحقيقها .

## 2 . التعريف التشريعي للموازنة العامة :

على الرغم من أن مفهوم الموازنة , والكثير من قواعدها , قد ظهر أول الأمر في إنكلترا واستخدمت فيما بعد كنموذج لبقية البلدان , غير أنه يصعب إيجاد المعنى التشريعي البريطاني لكلمة (الموازنة) إذ لا توجد أية وثيقة رسمية تحمل عنوان الموازنة أو تعطي تعريفاً لها <sup>(3)</sup> . وإنما توجد قوانين منفصلة يمكن أن تشكل مجموعها قانوناً للموازنة العامة . ولعل أبرز تلك القوانين , قانون الإيرادات العامة وقانون النفقات العامة , وقانون ثالث يدعى قانون الصندوق الموحد <sup>(4)</sup> .

والأمر في فرنسا على خلاف ذلك , إذ إن الموازنة العامة فيها عرفت بتشريعات متعاقبة , فقد عرفها التشريع الفرنسي الصادر بتاريخ 31 مايس 1862 أنها: ( الصك الذي تخمن فيه نفقات الدولة ووارداتها , ويؤذن بها , لمدة محددة) <sup>(5)</sup> . وعرفت المادة الأولى من المرسوم الصادر في 19 حزيران 1956 الملغى الموازنة العامة أنها: (الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها , ويؤذن بها , ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية) <sup>(6)</sup> . كما استبدلت تسمية القانون المالي السنوي بالموازنة العامة , إذ ورد في المادة الأولى من القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 1959/1/2 الملغى بأن: (يقرر القانون

(1) د. عبد الكريم صادق بركات - دراسة في الاقتصاد المالي - مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية - 1983 - ص 429 .

(2) د. هشام محمد صفوت العمري - اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية - الجزء الثاني - ط 2 - مطابع التعليم العالي - بغداد - 1988 - ص 307 .

(3) علي شفيق - مفهوم الميزانية في إنكلترا ومقارنته مع المفهوم الفرنسي - بحث منشور في مجلة المالية - العددان الثاني والثالث - 1980 - ص 24

(1) Hick (Ursula k. ) " public Finance" nisbet & Combrdge University prees, 1968, p.32.

(5) د. سعدي بسيسو - المصدر السابق - ص 19 .

(6) د. حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش - المالية العامة - ط 1 - دار الخلود - بيروت - 1995 - ص 37 .

المالي السنوي ويجيز , لكل سنة مالية , مجموع واردات الدولة وأعباءها<sup>(1)</sup> أما القانون المالي الفرنسي النافذ الصادر في الأول من آب 2001 فلم يتطرق إلى تعريف الموازنة<sup>(2)</sup>.

وفي لبنان عرفت المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية النافذ الموازنة أنها: (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة , وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق)<sup>(3)</sup>.

وفي مصر عرف القانون المالي المصري رقم (53) لسنة 1973 في مادته الأولى الموازنة العامة أنها (البرنامج المالي السنوي ل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية)<sup>(4)</sup>.

أما في العراق , فقد عرف قانون المحاسبات العامة الملغى الموازنة العامة أنها: (الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية)<sup>(5)</sup>. أما قانون الإدارة المالية النافذ فعرفها أنها : ( برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات تحويلات الصفقات العينية للحكومة)<sup>(6)</sup>.

وبالمقارنة بين التعريفين السابقين يتضح أن المشرع العراقي اعتمد أول الأمر المعيار الشكلي في تعريفه للموازنة العامة , إذ اعتبرها مجرد جداول للنفقات والإيرادات العامة , من دون أن يبين الهدف من وضع تلك الجداول . هذا من جهة ومن جهة أخرى لم يشر المشرع إلى موضوع إجازة السلطة التشريعية للحكومة عند تنفيذها لجدول الموازنة. غير أن ما أورده قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ من تعريف لها يدل على أنه اعتمد معياراً موضوعياً بقوله (الموازنة العامة برنامج مالي ) خلافاً لما ذهب إليه المشرع في قانون المحاسبات لسنة 1940 الملغى , لأن هذا البرنامج قد لا تعكسه جداول النفقات والإيرادات فقط بل ما تحتويه الموازنة من نصوص وفقرات تمكن الحكومة من تحقيق الأهداف التي وضعت الموازنة لأجلها<sup>(7)</sup>.

(1) عذراء كاطع حنون القريشي - الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين - 2008 - ص 14 .

(2) القانون المالي الفرنسي النافذ منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني : Down laod page : [www.lp.gov.lb.Aspx?id=10447](http://www.lp.gov.lb.Aspx?id=10447)

(3) المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني النافذ الصادر بموجب المرسوم رقم (14969) في تاريخ 1963/12/30 .

(1) د. عبد الله شحاته خطاب ود. صالح عبد الرحمن أحمد - الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية - القاهرة - 2008 - بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت على الموقع الإلكتروني:

( ) [www.pid.egpt.org / download /.../public Budjet.doc](http://www.pid.egpt.org/download/publicBudjet.doc) (2) الفقرة الأولى / المادة الثانية من قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 .

(3) المادة (4) من قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (94) في 2004 /6/4 منشور في جريدة الوقائع العراقية في 3 حزيران 2004 بالعدد 3983.

(4) د. زينب كريم الداودي - دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة - ط 1 - دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع - بغداد - 2012 - ص 29.

من كل ما تقدم يمكن لنا أن نعرف الموازنة العامة للدولة أنها: ( وثيقة قانونية تُعد لسنة مالية مقبلة , تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها , تقرها السلطة التشريعية , بقصد تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية ) .

### 3- المفاضلة بين مصطلح الموازنة العامة والميزانية العامة .

دأب بعض الكتاب<sup>(1)</sup> على استخدام مصطلح الميزانية بدلاً من الموازنة بالرغم مما في ذلك من خلط لامبرر له من حيث المعنى الذي يحمله كل من المصطلحين , حيث أن الموازنة تمثل تقديراً للمبالغ المتوقعة إنفاقها , والمبالغ المتوقعة تحصيلها . وهي توازن بين ما تتوقع الدولة تحصيله من إيرادات وبين ما تتوقع إنفاقه من نفقات , محاولة لتقليل الفجوة بينهما من دون أن يعني ذلك بالضرورة توازنهما , بل أن الموازنات تسجل في الغالب عجزاً أو فائضاً. أما الميزانية , فإنها تستخدم للكشف عن المركز المالي , وإعطاء الصورة الحقيقية للمنشآت الصناعية والتجارية حيث يشترط فيها التوازن ويطلق عليها تسمية (الميزانية العمومية)<sup>(2)</sup>.

وقد أجمعت المؤتمرات العربية كافة في توصياتها على ضرورة استعمال مصطلح الموازنة للتعبير عن الموازنة العامة , ومنها المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية المنعقد في الكويت حيث أوصى باستخدام مصطلح الموازنة للتعبير عن الموازنة التقديرية (Budget) , واعتبر مصطلح الميزانية معبراً عن جدول عرض المركز المالي (Balance sheet)<sup>(3)</sup>, كما أوصى بذلك المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية والذي جاء فيه (تستخدم بعض الدول العربية كلمة (ميزانية) للتعبير عن تقديرات نفقات وإيرادات ( استخدامات وموارد ) الدولة , الأمر الذي يدعو إلى الخلط مع كلمة (ميزانية) المستعملة في علم المحاسبة مع الاختلاف الكبير في الغرض المقصود من كليهما , لذلك روي من الأوفق أن تطلق على (الميزانية) كلمة (الموازنة) حتى لا يتبادر إلى الذهن أنها تحوي أصولاً وخصوماً)<sup>(4)</sup>.

ومن جانبنا نرى من الأفضل استخدام مصطلح (الموازنة) بدلاً عن مصطلح (الميزانية) للأسباب الآتية:

أ- يستخدم مصطلح الميزانية غالباً في نطاق القانون الخاص , وهو يعبر عن مقدار الإيرادات التي حصلت عليها فعلاً الأشخاص الخاصة , والنفقات التي صرفتها فعلاً في السنة المالية المنصرمة . أما الموازنة العامة فتتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقعة الحصول عليها , والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام المقبل . ومن ثم , فإن استعارة مصطلح الميزانية من القانون الخاص إلى القانون العام نجدها استعارة غير موفقة<sup>(5)</sup>.

(1) انظر على سبيل المثال د. عبد العال الصكبان - الميزانية والضرائب المباشرة في العراق - مصدر سابق - ص9.

(2) د. عبد القادر محمد عبد الله - الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر - ط1 - دار الثقافة - الدوحة - 2001 - ص37. كذلك انظر د. سليمان اللوزي - ود. فيصل مرار - والأستاذ وائل العكشة - إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق - ط1 - مطبعة دار المسيرة - عمان - 1997 - ص17.

(3) د. هشام محمد صفوت العمري - اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية - مصدر سابق - ص307 - هامش رقم (1).

(4) النظام المالي الموحد للدول العربية الذي أقره المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية المنعقد خلال الفترة من 2 - 7 كانون الأول 1972 بمقر جامعة الدول العربية بالقاهرة - ص13.

(5) د. حيدر وهاب عيود - صياغة الموازنة العامة - بحث ألقى في المؤتمر العلمي الخامس الذي عقدته كلية القانون - الجامعة المستنصرية في 19/4/2012 ونشر في مجلة الحقوق الصادرة من الكلية المذكورة - العدد 18 - السنة السادسة - 2012 - ص85.

ب - إن مصطلح الميزانية (Balance) , ينسجم مع ما كان سائداً من اتجاهات تقليدية تقدر فكرة التعادل , والمساواة بين كفتي النفقات العامة والإيرادات العامة بصرف النظر عن الظروف الاقتصادية , والأوضاع الاجتماعية التي يمر بها البلد . إلا أن هذه الأفكار لم تثبت نجاعتها بل تأكد خطأها في مواجهة المشاكل الاقتصادية , والاجتماعية التي عانت منها المجتمعات المعاصرة مما أدى إلى تخلي الاقتصاديين المحدثين عن هذه الفكرة , وتبني بدلاً عنها أفكاراً أخرى لاتحبد كثيراً إقامة توازن أو تعادل حسابي بل توازن اقتصادي واجتماعي<sup>(1)</sup>.

ج - إن مضمون مشروع الموازنة العامة أوسع وأشمل لأحتوائه ليس على جدولي النفقات والإيرادات فحسب , بل وعلى نصوص قانونية إلى جانب المذكرة الإيضاحية التي تبرر تقدير النفقات والإيرادات بالشكل الذي يقدم به مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية . وهذا الأمر مغاير بالنسبة للميزانية العامة التي تحتوي على جدولي النفقات والإيرادات المتعلقة بالمؤسسات الخاصة<sup>(2)</sup>.

د - إن الموازنة العامة تسعى لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية . على العكس من الميزانية العامة التي تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية فقط<sup>(3)</sup>.

هـ - إن الميزانية العامة يتم إعدادها لصالح المؤسسات والشركات الخاصة , ويوافق عليها الرئيس الأعلى للمؤسسة , في حين أن الموازنة العامة تعدها وزارة المالية لصالح الدولة ومرافقها , فيجب تصديقها من قبل السلطة التشريعية قبل تنفيذها<sup>(4)</sup>.

و- يفضل المشرع العراقي استخدام مفردة الموازنة على مفردة الميزانية , بدليل تكرار استعمال اللفظ الأول في دستور سنة 2005<sup>(5)</sup> , والقوانين المالية النافذة<sup>(6)</sup> .

(1) د. حيدر وهاب عبود - دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة - بحث ألقى في المؤتمر العلمي الذي عقدته كلية الحقوق - جامعة النهرين - 2011 - ص5.

(2) د. زينب كريم الداودي - دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة - مصدر سابق - ص53.

(3) تغريد خلف مهدي - دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - الجامعة المستنصرية - 2013 - ص12.

(4) د. محمد شاكر عصفور - أصول الموازنة العامة - ط1 - مطبعة دار المسيرة - عمان - 2008 - ص29.

(5) نصت الفقرة (أولاً) من المادة (62) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 بأن : ( يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ...). ولكن يلاحظ في هذا المقام أن المشرع الدستوري العراقي لم يستقر على هذه التسمية بدليل أنه استخدم مصطلح الميزانية العامة مرة واحدة بمناسبة تناوله الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . فقد جاء في الفقرة (ثالثاً) من المادة (110) من الدستور بأن : ( تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : ... وضع الميزانية العامة للدولة ). ونرى أن يتخلى المشرع العراقي عن تسمية الميزانية لكونه مصطلحاً غير دقيق . ينظر د. حيدر وهاب عبود - صياغة الموازنة العامة - المصدر السابق - ص85.

(6) انظر على سبيل المثل القانون الذي صادق بموجبه مجلس النواب العراقي على موازنة السنة المالية 2013 , تحت عنوان (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2013 ) . منشور بالوقائع العراقية بالعدد (4272) في 25 آذار 2013 .

## الفرع الثاني خصائص الموازنة العامة

يستدل من التعريفات التي سبق ذكرها أن الموازنة العامة تتصف بخصائص معينة، سنحاول أعطاء لمحة عنها في البيان الآتي:

### أولاً: الموازنة العامة برنامج لنشاط الحكومة المالي :

تمتاز الموازنة العامة بأنها وثيقة مالية تبين النشاط المالي للحكومة، وذلك من خلال ما تتضمنه من نفقات وإيرادات، بمعنى أنها توضح الأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال الموازنة ، فتبين مقدار الإيرادات العامة التي تستطيع الحكومة الحصول عليها بوسائلها المختلفة ، وبيان مشروعيتها تلك الوسائل ، وكيفية توزيع تلك الإيرادات على نفقات الدولة المختلفة بطريقة تضمن تحقيق ماتسعى إليه من الأهداف وبحسب أهميتها ، سواء أكان ذلك النشاط المالي بصورة استثمار للموارد العامة نحو مشاريع إنتاجية أم كان بقصد إشباع حاجات استهلاكية تتطلبها العملية الإدارية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً : الموازنة العامة برنامج تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة مقبلة :

تعد الموازنة العامة برنامجاً مالياً لما ستقوم به الحكومة من إنفاق عام بقصد إشباع الحاجات العامة ، وما ستحصل عليه من إيرادات عامة لتمويل هذه النفقات خلال مدة مقبلة<sup>(2)</sup>. فهي إذن تقدير احتمالي لنفقات الدولة ، وإيراداتها . فالأرقام المقدرة لها قابلة للزيادة والنقصان ، لأنها خمنت للمستقبل ، ولا يمكن الجزم بصحة الأرقام الواردة بها<sup>(3)</sup> .

ولكونها تنبؤ لذا يتعين القيام بها بطريقة دقيقة وموضوعية قدر المستطاع ، لأن قيمة الموازنة تتوقف على مدى دقة معايير التقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ ، وانكماش الفجوة بين التقدير والواقع ، ولاشك أن مثل هذا التنبؤ للموازنة لا يتم بمنأى عن توقع تغيرات النشاط الاقتصادي للدولة<sup>(4)</sup> .

ويختلف تقدير النفقات والإيرادات تبعاً لنوعيتها من جهة ، ولتبدل الحالة الاقتصادية من جهة أخرى . فهناك قسم من النفقات يمكن تحديده بصورة تقريبية ، كمخصصات السلطات العامة ، ورواتب الموظفين الدائمين ، وأقساط

(1) د. مجيد عبد جعفر الكرخي - الموازنة العامة للدولة - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - 1999 - ص41.

(2) د. زينب كريم الداودي - دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة - مصدر سابق - ص39 .

(3) د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي - اقتصاديات المالية العامة - الكتاب الثاني (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة) - دار الكتب - الموصل - 1989 - ص273.

(4) سيروان عدنان ميرزا - الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة صلاح الدين - 2008 - ص20.

الدين العام . ولكن النفقات الأخرى كنفقات الأشغال العامة , وسوى ذلك من النفقات العامة لا يمكن أن تحدد سلفاً , لأن مقدارها يتوقف على عوامل كثيرة يصعب التنبؤ بها عند تحضير مشروع الموازنة<sup>(1)</sup> . عدا ما يطرأ من أحداث مفاجئة تقتضي إنفاقاً عاجلاً غير متوقع كانتشار وباء أو حدوث فيضان أو إندلاع ثورة . كما يصعب على وزارة المالية تقدير الإيرادات بدقة , فلا تتوقف حصيلة الضرائب مثلاً على القوانين المنظمة لها بل تتأثر بشكل أساسي بالحالة الاقتصادية والسياسية في الدولة وما ينتابها من إزدهار وركود<sup>(2)</sup>.

كما أن الموازنة العامة لا توضع لمدة ماضية من الزمن , وإنما توضع لمدة مقبلة , لأن الموازنة ليست أرقاماً مجردة من المعاني , بل هي سياسة الحكومة مترجمة إلى أرقام. وخطط هذه السياسة لا توضع للماضي , وإنما توضع للمستقبل حتى يمكن تنفيذها. وتقدر المدة التي توضع للموازنة العامة سنة في الغالب<sup>(3)</sup> .

### ثالثاً : الموازنة العامة إجازة من السلطة التشريعية :

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة , لا يكفي وحده لنكون أمام موازنة عامة للدولة , بل لابد أن يقترن هذا التقدير بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير. أي أن موافقة البرلمان شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة , ومن دون هذه الموافقة , تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ<sup>(4)</sup>. كما ويعتبر اعتماد الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية حيث تستطيع أن تمارس الرقابة على أعمال الحكومة في جميع النشاطات , ولم يتقرر حق السلطة التشريعية دفعة واحدة , وإنما ظهر هذا الحق أثر تطورات سياسية مهمة , ونتيجة صراع طويل بين الشعب وحكامه استطاع الشعب أن يحصل على إقرار من السلطة الحاكمة , بضرورة حصولها على موافقة الشعب على فرض الضرائب , ثم متابعة ومراقبة إنفاق حصيلة الضرائب , ثم اكتمل حق الشعب في المسائل المالية بضرورة عرض مشروع الموازنة العامة بطريقة واضحة ودورية كل عام<sup>(5)</sup> . كما يلاحظ أن إجازة السلطة التشريعية تنصرف إلى كل من الإيرادات والنفقات التي تحويها وثيقة الموازنة , غير أن مضمون الإجازة يختلف في كل منهما , فالإجازة بالنسبة للنفقات تعطي للحكومة الحق للقيام بالإتفاق بذات المبلغ أو بأقل منها أو عدم القيام بها . أما بالنسبة للإيرادات فلا تملك الحكومة الخيار في تحصيلها أو عدم تحصيلها فهي واجبة التحصيل طبقاً لنصوص القوانين المقررة للضرائب , أو طبقاً لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي كإيراداتها من القطاع العام<sup>(6)</sup>.

(1) د. حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش - المالية العامة - مصدر سابق - ص38.

(2) سناء محمد سدخان - الرقابة على تنفيذ الموازنة في العراق - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين - 2000 - ص20 .

(3) د. عبد العال الصكيان - الميزانية والضرائب المباشرة في العراق - مصدر سابق - ص41.

(4) د. محمد خالد المهاني وخالد الخطيب الجشي - المالية العامة والتشريع الضريبي - منشورات جامعة دمشق - بدون ذكر مكان النشر - 2000 - ص330, ص331.

(5) د. محمد جمال ذنبيات - المالية العامة والتشريع المالي - مصدر سابق - ص267 .

(6) د. عادل فليح العلي - المالية العامة والقانون المالي والضريبي - الجزء الأول - ط2 - مطبعة أثراء - الأردن - 2011 - ص506.

لابد من الإشارة إليه أن معظم الدساتير والقوانين نصت على حق السلطة التشريعية بإجازة مشروع قانون الموازنة نذكر منها على سبيل المثل الدستور الفرنسي النافذ 1958 الذي ورد فيه بأن : ( يصوت البرلمان على مشاريع قوانين الموازنة على وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي ... )<sup>(1)</sup>.

أما الدستور اللبناني النافذ 1926 فقد نص بأن : (... تشمل الموازنة العامة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء , ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية , ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها , ويتم التصويت عليها بأباً بأباً )<sup>(2)</sup>. والأمر كذلك بالنسبة للدستور المصري النافذ حيث جاء فيه : ( يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة , إلا بموافقة عليها . ويتم التصويت عليها بأباً بأباً )<sup>(3)</sup>.

وكذا الحال بالنسبة للدستور العراقي النافذ حيث أشار إلى أن : ( يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة , والحساب الختامي , إلى مجلس النواب لإقراره )<sup>(4)</sup>.

#### رابعاً: الموازنة العامة برنامج مُعد لتحقيق أهداف المجتمع :

تؤدي الموازنة العامة دوراً رئيساً في إمكان قيام الدولة بوظائفها الإدارية , وفي تنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية , فهي إذن المرآة التي تعكس برامج الدولة إلى الواقع , وتترجم الوعود التي تقطعها الحكومة للشعب إلى أرقام . فتبدو الموازنة العامة كأنها محور لكل عمل تقوم به الدولة , إذ لا يمكن تقديم أي خدمة أو تنفيذ مشروع إلا إذا كانت الموازنة قد وفرت له غطاءً مالياً يكفي . وبما أن الموازنة توضح أهداف الدولة , نجد أن الدولة التقليدية في العصر الماضي كانت ترصد الاعتمادات اللازمة لتسيير مصالحها الإدارية , والأساسية النابعة من وظائفها المحدودة , ولكن بتغير مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة الراعية , أصبح للموازنة فضلاً عن وظيفتها السابقة دور جديد يتجسد في تنفيذها سياسة الدولة الاقتصادية , فهي تمثل الأداة الرئيسة للتأثير في الحياة الاقتصادية , وتحقيق التنمية والاستقرار<sup>(5)</sup>. حيث أصبحت وسيلة تستخدمها الدولة لرفع مستوى استخدام الأيدي العاملة , وتعبئة الموارد الاقتصادية العاطلة , وزيادة الدخل النقدي , ورفع مستوى المعيشة<sup>(6)</sup>. كما تعد الموازنة انعكاساً للوضع الاقتصادي الذي يمر به الاقتصاد القومي , فعندما يواجه ركوداً حاداً في نشاطه تعمل الحكومة على توسيع نفقات موازنتها بقصد إنعاش النشاط الاقتصادي , أي تعمل على منح قدرة شرائية إضافية لزيادة الطلب

(1) المادة (47) من الدستور الفرنسي النافذ 1958.

(2) المادة (83) من الدستور اللبناني النافذ 1926.

(3) المادة (116) من الدستور المصري النافذ 2013.

(4) المادة (62) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

(5) د. إسماعيل خليل إسماعيل - مجالات التطوير في المحاسبة الحكومية - مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية - مجلة تصدرها جامعة بغداد - كلية الإدارة والاقتصاد - المجلد الرابع - العدد الثاني عشر - 1997 - ص 371 وما بعدها .

(6) نصت المادة (1) من القسم (6) من قانون الإدارة المالية العراقي النافذ بأن : ( يقوم إعداد الموازنة الفدرالية على خطط التنمية الاقتصادية والسعي وراء استقرار الاقتصاد الكلي والسياسة الاقتصادية والقوانين والأنظمة السارية . ويقوم إعدادها على مراعاة الرغبة المطلوبة بضمان تقوية الوضع المالي للعراق , وتقليل التذبذب في نفقات الحكومة , وإنجاز تراكم الدخل الاجمالي ... ) .

وتحريك عجلة الاقتصاد , وفي أوقات الرواج التضخمي تسعى الدولة إلى سحب جزء من القوة الشرائية الفائضة عن طريق الضرائب لخفض الطلب , وجعله عند مستوى يؤمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي<sup>(1)</sup>.

علاوة على ذلك تستطيع الدولة عن طريق الموازنة العامة أن تعيد توزيع الدخل القومي على طبقات المجتمع فتقطع بواسطة الضرائب والرسوم جانباً من من دخول بعض الأفراد لتعيد توزيعها عن طريق النفقات العامة على غيرهم من الأفراد بما يكفل توزيع الدخل , وتحقيق التوازن الاجتماعي<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

#### الطبيعة القانونية للموازنة العامة وتمييزها عما يختلط بها من مفاهيم أخرى

سننترق في هذا المطلب إلى الطبيعة القانونية للموازنة العامة وتمييزها عما يختلط بها من مفاهيم أخرى.

### الفرع الأول

#### الطبيعة القانونية للموازنة العامة

أحتد الخلاف بين الكتاب حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة فذهب بعضهم إلى أنها عمل قانوني , ورأى آخرون أنها عمل إداري , واتجه فريق ثالث إلى القول أنها قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية , وسوف نقف على هذه الآراء في البيان الآتي :

#### أولاً : الموازنة العامة عمل قانوني :

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الموازنة العامة عمل قانوني بحث من الناحية الشكلية والموضوعية . وأول من نادى بهذا الرأي الفقيه الفرنسي (كاريه دي مالبيير) ثم تبعه الأستاذ (هانيل) وبعده الأستاذ (فيتا كلينو)<sup>(3)</sup>, وكانت حجج أنصار هذا الرأي مختلفة أبرزها :

**1-** إن مجرد عرض الموازنة على السلطة التشريعية كافٍ , لأن ينقلها من مجرد وثيقة تقديرية تخمينية لنفقات وإيرادات الدولة إلى حالة قانونية جديدة لتصبح قانوناً عند التصديق عليها من قبل مجلس النواب<sup>(4)</sup>.

**2.** إن الموازنة تمر بالإجراءات نفسها التي تمر بها التشريعات الأخرى , كما تخضع للقيود الواردة في الدستور , وهي بذلك تمر بمراحل القانون العادي نفسه عند التصديق عليها . كما لا يجوز إجراء أي تعديل أو إلغاء أو مناقلة في محتوياتها إلا بعد موافقة السلطة التشريعية<sup>(5)</sup>.

(1) د. زينب كريم الداودي - دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة - مصدر سابق - ص 40 .

(2) د. محمد حلمي مراد - مالية الدولة - مطبعة نهضة مصر - القاهرة - 1964 - ص 303.

(3) سري سعد جبار - أثر عدم توافر الاعتماد المالي في التصرفات القانونية للإدارة - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - الجامعة المستنصرية - 2013 - ص 15.

(2) د. رائد ناجي أحمد - علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق - مطبعة العاتك - القاهرة - 2012 - ص 108.

(5) د. أعاد حمود القيسي - المالية العامة والتشريع الضريبي - دار الثقافة - بدون ذكر مكان النشر - بدون ذكر سنة النشر - ص 94.

## الخاتمة

ان الهدف من هذه الدراسة هو عرض المشاكل القانونية التي يثيرها تدخل حقوق الدول في استغلال حقول النفط والغاز التي تمتد عبر الحدود الدولية وتقسيمها والكشف عما يكون قد استقر من قواعد وما يوجد من مبادئ لمعالجتها ، والقاء الضوء على ممارسات الدول في هذا المجال واطهار الجوانب الهامة التي يجب ان يواجهها القانون الدولي المعاصر لبواكب التطور العلمي والتوسع في عمليات الاستكشاف الجارية حالياً في كثير من الدول للوقوف على الاحتمالات النفطية وزيادة المخزون من الاحتياطي.

### أولاً : الاستنتاجات :

1- تعددت التعريفات الفقهية للموازنة العامة بتعدد الفقهاء ، وتنوعت تبعاً للزاوية التي ينظر منها إلى الموازنة . ويمكن تعريفها بأنها : وثيقة قانونية تعد لسنة مالية مقبلة ، تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها ، تقرها السلطة التشريعية بقصد تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية وغيرها.

2. أما من حيث الطبيعة القانونية للموازنة العامة : فقد اختلف بين الكتاب حول طبيعتها القانونية ، فذهب البعض إلى أنها عمل قانوني ، ورأى آخرون بأنها عمل إداري، واتجه فريق ثالث إلى القول بأنها قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية . والذي نراه هو أن الموازنة العامة تعد قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، كونها تمثل برنامجاً مالياً ملزماً للحكومة يصدر بقانون من السلطة التشريعية ، ويكون واجب التطبيق من قبل الحكومة مثل أي قانون آخر .

3- أما من حيث إعداد الموازنة العامة ، فعلى الرغم من اختلاف أنظمة تحضيرها وإعدادها بين الدول لاختلاف أنظمتها السياسية وتشريعاتها الدستورية والقانونية ، إلا أن الاتجاه الغالب في الدول كافة يميل إلى جعل حق إعداد الموازنة العامة اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية .

4- تحكم الموازنة العامة مجموعتان من المبادئ : مبادئ شكلية وهي المبادئ التي تنظم الموازنة العامة من ناحية المظهر الخارجي ، أي تحدد القالب الذي تصب فيه محتوياتها من الإيرادات والنفقات . ومن أمثلتها مبدأ سنوية الموازنة ومبدأ وحدة الموازنة . ومبادئ موضوعية وهي التي تنظم موضوع الموازنة العامة ومادتها ومن أمثلتها مبدأ شمول الموازنة ، ومبدأ عدم تخصيص الإيرادات ، ومبدأ تخصيص النفقات ، ومبدأ توازن الموازنة .

## المراجع

1. مراد الشيباني، الطاقة النووية كقوة دافعة ومولدة للكهرباء، مجلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، حزيران. 2003، المجلد 45، العدد الأول.
2. احمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للاتفاقات البترولية في البلاد العربية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1975.
3. محمد عبد الله الدوري، القواعد القانونية لأستغلال النفط في بريطانيا، مجلة الحقوق العراقية، العددان الاول والثاني، السنة العاشرة، 1978.
4. سعد علام، موسوعة التشريعات البترولية للدول العربية (منطقة الخليج)، الطبعة الاولى، قطر، 1978.
5. بطرس البستاني - محيط المحيط - قاموس مطول للغة العربية . مؤسسة جواد للطباعة . بيروت . 1983 .
6. الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري . معجم الصحاح . ( ت 393 هـ ) . دار المعرفة . بيروت . ط3 . ( 1429 هـ . 2008 م ) .
7. الأمام مسلم في صحيحه كتاب الذكر والدعاء والتوبة . باب التسبيح أول النهار وعند النوم . ج 4 . ص 2090 . رقم الحديث 2726.
8. أبين منظور . لسان العرب المحيط . معجم لغوي علمي . ( ت 711 هـ ) . دار لسان العرب . بيروت . 921/3.
9. عبد العال الصكبان . الميزانية والضرائب المباشرة في العراق ( دراسة في التشريع العراقي ) . ط1 . مطبعة العاني . بغداد . 1967 .
10. محمد جمال ذنبيات . المالية العامة والتشريع المالي . بدون ذكر مكان الطبع . بدون ذكر مكان النشر . 2003 .
11. حيدر وهاب عبود . التنظيم القانوني للموازنة العامة للدولة . محاضرات ملقاة على طلاب الدراسات العليا . الماجستير/قسم القانون العام في كلية القانون الجامعة المستنصرية . 2011 . 2012 .
12. سعدي بسيسو . موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي . مطبعة التفيض . بغداد . 1950 .
13. عبد الكريم صادق بركات . دراسة في الاقتصاد المالي . مؤسسة شباب الجامعة . الإسكندرية . 1983 .
14. هشام محمد صفوت العمري . اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية . الجزء الثاني . ط2 . مطابع التعليم العالي . بغداد . 1988 .

15. علي شفيق . مفهوم الميزانية في أنكلترا ومقارنته مع المفهوم الفرنسي . بحث منشور في مجلة المالية . العددان الثاني والثالث . 1980 .
16. حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش . المالية العامة . ط1 . دار الخلود . بيروت . 1995.
17. عذراء كاطع حنون القرشي . الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق . جامعة النهرين . 2008 .
18. زينب كريم الداودي . دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة . ط1 . دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع . بغداد . 2012 .
19. عبد القادر محمد عبد الله . الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر . ط1 . دار الثقافة . الدوحة . 2001 .
20. سليمان اللوزي . ود. فيصل مرار . والأستاذ وائل العكشة . إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق . ط1 . مطبعة دار المسيرة . عمان . 1997 .
21. تغريد خلف مهدي . دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون . الجامعة المستنصرية . 2013 .
22. محمد شاکر عصفور . أصول الموازنة العامة . ط1 . مطبعة دار المسيرة . عمان . 2008.
23. مجيد عبد جعفر الكرخي . الموازنة العامة للدولة . دار الكتب للطباعة والنشر . بغداد . 1999 .
24. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي . اقتصاديات المالية العامة . الكتاب الثاني (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة ) . دار الكتب . الموصل . 1989 .
25. سيروان عدنان ميرزا . الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون . جامعة صلاح الدين . 2008 .
26. سناء محمد سدخان . الرقابة على تنفيذ الموازنة في العراق . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق . جامعة النهرين . 2000 ..
27. عادل فليح العلي . المالية العامة والقانون المالي والضريبي . الجزء الأول . ط2 . مطبعة أثراء . الأردن . 2011 .
28. إسماعيل خليل إسماعيل . مجالات التطوير في المحاسبة الحكومية . مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية . مجلة تصدرها جامعة بغداد . كلية الإدارة والاقتصاد . المجلد الرابع . العدد الثاني عشر . 1997 .
29. محمد حلمي مراد . مالية الدولة . مطبعة نهضة مصر . القاهرة . 1964 .

30.سرى سعد جبار . أثر عدم توافر الاعتماد المالي في التصرفات القانونية للإدارة . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون . الجامعة المستنصرية . 2013 .

31.رائد ناجي أحمد . علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق . مطبعة العائك . القاهرة . 2012.

32.أعاد حمود القيسي . المالية العامة والتشريع الضريبي . دار الثقافة . بدون ذكر مكان النشر . بدون ذكر سنة النشر .