

مقومات الإنفاق العام

The Components of Public Expenditures

أ.م.د. بان صلاح عبد القادر

كلية القانون

جامعة بغداد

العراق

Assist.Prof. Ban Salah Abdulkader

Faculty of Law

Baghdad University

Iraq

dr_ban_alsalhe@yahoo.com

الملخص

تلتزم الدولة بمتطلبات أفرادها و احتياجاتهم العامة و تحقيق مستلزمات النمو و التطور المستمرين للبلد و هذا لا يمكن حصوله دون أن تنفق الدولة متمثلة بالإدارة نفقات متعددة الصور و الأشكال و بتفرعات دقيقة تمس مصالح المجتمع بحيث إذا امتنعت عن الإنفاق في مجال معين عدت قاصرة عن أداء أعمالها و واجباتها بشكل سليم و أدى الى حدوث اختلال في تقديم الخدمات العامة بمختلف أنواعها .

الا انه يجب ان لا تغفل الإدارة عن كون هذا الإنفاق يجب ان يحاط بكل الصيغ و الأساليب المشروعة و ان يكون ضمن مصبات قانونية و تخصيصات مصادق عليها و معتمدة من قبل السلطة التشريعية ووفق الأنظمة و التعليمات المحددة و الا عد الإنفاق غير مشروع ومخالف للقوانين و الأنظمة و التزمت الإدارة بالمسؤولية و ما ينتج عن المسؤولية من تبعات قانونية .

إضافة إلى ذلك يجب أن يكون الإنفاق بشكل سليم و موافق للحالة الاقتصادية للبلد أي يجب أن يكون الإنفاق على وفق عناصر تحيطه و اطر تقيده لا يخرج عنها متعلقة بالواقع الذي يعيشه كل بلد ومنها العراق ، و التقيد بهذه الشروط منها تحقيق المنفعة القصوى لجميع أفراد المجتمع و الاقتصاد و عدم التسبب و التبذير و الهدر في الأموال العامة إضافة إلى تحقق الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية لهذا الإنفاق .

الكلمات المفتاحية: الدولة، الانفاق، السلطة التشريعية، نفقات عامة ، تعليمات.

Abstract

The State shall comply with the requirements of its members and their general, it cannot be without the state spending Multiple expenses and images formats Affect the interests of society, but it should not ignore the administration

This spending must be surrounded by all legitimate formulas and methods, approved by the legislature, according to the regulations and specific instructions, counting the expenditure is illegal and contrary to laws and regulations the executive branch has assumed responsibility and liability has legal consequences.

In addition, spending must be properly, and corresponds to the economic situation of the country, achieve maximum benefit to all members of society, and not waste public funds in addition to the prior consent of the legislature to this expenditure.

Key words: State, expenditure, the legislature, instructions, spending.

المقدمة

Introduction

تلتزم الدولة بمتطلبات أفرادها و احتياجاتهم العامة و تحقيق مستلزمات النمو و التطور المستمرين للبلد وهذا لا يمكن حصوله دون أن تتفق الدولة متمثلة بالإدارة نفقات متعددة الصور و الأشكال و بتفرعات دقيقة تمس مصالح المجتمع بحيث إذا امتنعت عن الإنفاق في مجال معين عدت قاصرة عن أداء أعمالها و واجباتها بشكل سليم و أدى الى حدوث اختلال في تقديم الخدمات العامة بمختلف أنواعها .

و عملية الإنفاق او بالأحرى عمليات إنفاق الأموال العامة ليست بالأمر السهل و لا بالعمل الهين ، فالتعامل مع الأموال العامة يجعل من هذا التعامل مجالاً مليئاً بالصعوبة و طريقاً مقيداً بضوابط و حدود من بداية اقتراح و تقدير النفقة الى ان يتم تحديدها و وضع القيم النقدية لها ، ابتداءً من مرحلة تحديد الحاجات الجماعية و وضع الأولويات في حسابان الحكومات استناداً الى متطلبات شعوبها الى مرحلة تنفيذ النفقات العامة من قبل السلطات المختصة و عبر إجراءات مفصلة الى اشباع الحاجات المحددة و ما يتطلب ذلك من توافر المشروعية من جهة و توافر الدور الرقابي للهيئات الرقابية بمختلف اشكالها و انواعها .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث إيجاد نقاط او أسباب الصرف الحقيقية لإيرادات الدولة و الحيلولة دون الإنفاق المتسبب و المهدر لأموال الشعب و وضع قواعد أمام نصب الشرعين لتكون السور الذي يجب ان يتبناه قبل إصداره لأي تشريع ، وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التنفيذية التي يستلزم تقيدها بالضوابط القانونية و المجتمعية لأصحاب الحق الفعليين في الإنفاق العام .

الهدف من البحث

تسليط الضوء على عملية تحديد الحاجات الجماعية و اثر ذلك على تحديد العمليات انفاق الأموال العامة بشكل مطبق لقواعد الصرف من تحقيق المنفعة القصوى و الأكبر لافراد المجتمع ، و تحقيق الاقتصاد في تكلفة الانفاق و مبالغها و عمليات الدفع و الاثار المترتبة على الانفاق العام بأقل تكلفة و تعظيم الإنتاجية و بأفضل

جودة، وايضا بيان دور الشعوب في الموافقة و اعتماد مبالغ الانفاق من حيث المقدار ومن حيث النتيجة
المرجوة .

المحتويات

مقومات الانفاق العام السليم

المبحث الاول المقومات الشكلية

المطلب الاول تنفيذ التخصيصات المالية

المطلب الثاني الارتباط بالنفقة

المطلب الثالث تحديد مبلغ النفقة – التصفية

المطلب الرابع الامر بدفع النفقة

المطلب الخامس الدفع الفعلي

المبحث الثاني المقومات الموضوعية

المطلب الاول تحقيق المنفعة القصوى

المطلب الثاني الاقتصاد و التدبير

المطلب الثالث الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية

المبحث الاول :المقومات الشكلية للإنفاق العام السليم

لضمان سير المرافق العامة بشكل منتظم ولتلبية حاجات المجتمع في الدولة يتطلب القيام بعمليات الصرف والتي تجري ابتداءً في تحديد مبالغ النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة ، والعملية الإنفاقية في الدولة بشكل عام وفي العراق بشكل خاص تمر عبر مراحل متدرجة الى ان يتم الصرف الفعلي ، ما هي هذه المراحل؟ و ما أهمية هذه المراحل المتعددة لعملية صرف النفقات العامة؟ هذا ما سوف نتعرف عليه في هذا المبحث .

المطلب الأول

تنفيذ التخصيصات المالية

المقصود بها الاعتمادات المالية او المبالغ المالية المعتمدة من قبل السلطة التشريعية والتي تم اقتراحها من قبل وزارة المالية ووزارة التخطيط استناداً على المناقشات و البيانات المقدمة من قبل الوزارات و الجهات الغير مرتبطة بوزارة .

ولابد أن تتصف تقديرات الموازنة العامة بالمصادقية او ما يطلق عليها (دقة الموازنة) أي أن تكون البيانات الواردة في قانون الموازنة العامة و الخاصة بتقديرات الإيرادات و النفقات مطابقة للحقيقة وان تكون التوقعات معقولة حتى يمكن للبرلمان ان يمارس رقابة حقيقية .

وتحكم هذه عملية تنفيذ التخصيصات المالية نصوص يتم وضعها في القوانين المالية لكل دولة ومنها العراق الذي تم النص عليه في قانون الإدارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ ، ومن النصوص الحاكمة في هذا المجال ما تم النص عليه في الفقرة ٥ - من القسم ٦ (لوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي ، وعلى أساس تقدير لعائدات والمقترحات المقدمة للميزانية بشأن تخصيص أموال الميزانية ، وفي ضوء المناقشات التي تجرى مع الوزراء ، أن يحدد النفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الإنفاق المتعلقة بالميزانية إضافة إلى أي مبلغ يدخل في احتياطي الطوارئ)^٢. (لن يتم الصرف من حساب الخزينة

النظامي إلى بموجب تخصيص في قانون الميزانية السنوية أو الميزانية التكميلية , أو مقرر في قانون آخر أو لأغراض استثمارية كما مشار في القسم ٥ المادة ٤ ت من هذا القانون).^٣

(تستخدم وحدات الإنفاق الأموال المقررة في الميزانية الفدرالية وبموجب خطة إنفاق يصادق عليها وزير المالية).^٤ (لوحدة الإنفاق تحديد التخصيصات المالية لكل دفعة مستقلة بين الوحدات التابعة لها . ويتحمل منفذ الميزانية المسؤولية عن ضمان الاستخدام القانوني للأموال المخصصة ضمن وحدات الصرف التابعة لهم).^٥

من أول المراحل بعد الاعتماد هو ما يطلق عليه بالتنفيذ المركزي. إذ تتولى وزارة المالية إعداد التعليمات اللازمة لتنفيذ وصرف النفقات العامة وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الوزارات المعنية أما دفعة واحدة أو على فترات زمنية حسب طبيعة النظام الذي تسير عليه الدولة ، أي بعد اعتماد الموازنة تقوم الإدارة المركزية بتبليغ الخزانة العامة بمقدار الاعتمادات المخصصة إلى كل وزارة وإدارة .^٦

وهنا من المهم تحديد عمليات الخزانة ، والغرض من عمليات الخزانة إحكام الصلة بين الإيرادات و المصروفات وتشرف وزارة المالية على هذه المهمة فتجمع الإيرادات في الخزانة العامة ومنها تخرج المبالغ اللازمة للنفقات العامة و لا يقصد من ذلك أن تتراكم الأموال فعلا في خزانة مادية واحدة وإنما المقصود هو التوفيق بين عمليات الجباية وعمليات الصرف بحيث لا تتعدى ما يطلب من الخزانة دفعه المبالغ الموجودة في هذه الخزانة فعلا.^٧

ومن الجدير بالذكر ان النفقة تمر بادوار مختلفة لكي يتم صرفها بالشكل النهائي و يقصد منها التأكد من صحتها و الأمر بصرفها ثم صرفها فعلا ويجب التفريق بين من يعقد النفقة ويصفيها و يأمر بصرفها من جهة وبين من يدفعها من جهة ثانية فالأعمال الثلاثة الأولى يقوم بها موظفون اداريون اما الصرف ذاته فيقوم به المحاسبون .^٨

المطلب الثاني

الارتباط بالنفقة

الالتزام بالنفقة أي بيان السبب الذي يجعل الدولة ملتزمة أي التصرف الذي يجعلها مدينة.^٩

وبعبارة أخرى يجب صدور عمل قانوني -قرار او عقد او عمل مادي كضرب نتيجة حفرة مثلا او حصول حادث او واقعة توجب التعويض من قبل السلطات العامة ولكن يتبعه أيضا صدور أمر إداري بقرار إداري من قبل الإدارة بالتعويض، أي ان الارتباط بالنفقة او بالصرف هو أي عمل قانوني او مادي من شأنه ان يجعل الدولة مدينة.^{١٠}

الارتباط بالنفقة او عقد النفقة ينبغي توافر شرطين أساسيين

الأول: ان يصدر عن سلطة مختصة ممكن ان تكون الوزير او من يفوضه حسب القوانين و الأنظمة ، وهذا الأمر يقضي بأن كل تصرف يوجب النفقة صادر من جهة غير مختصة يعد باطلا ولا يكسب مبدئيا أي حق للدائنين .

الثاني : يجب التقيد بالاعتماد المثبت في بنود الموازنة اذ يجب توافر اعتماد خاص لها ،فلا يجوز ان تعقد النفقة من اعتماد او بند مغاير استنادا لقاعدة تخصيص النفقات العامة، إضافة الى عدم إمكانية عقد النفقة و الارتباط بها لغير الغاية المرصدة لها ، وخلافا للشروط السابقة فأى تصرف يعد مخالفة وعلى الإدارة ان تلاحق المسؤولين عنها.^{١١}

وهنا يظهر الفرق بين حالة عقد النفقة بدون اعتماد او تجاوزه وحالة حدوث عقد النفقة من جهة غير مختصة، ففي الحالة الأولى يترتب الدين في ذمة الدولة ويعد صحيحا ويترتب عليها فقط محاسبة لموظف أما في الحالة الثانية فيعد عقد النفقة باطلا ابتداء ومن ثم لا يترتب التزاما معينيا في ذمة الدولة.^{١٢}

وتجدر الإشارة الى ان عملية إبرام العقود كذلك يجب ان تتقيد بالترخيص او الاعتماد الذي يكون غالبا لمدة سنة فلن تستطيع الإدارة مثلا إبرام عقود تابعة لسنة أخرى ولكن و استثناءا من ذلك من الممكن الخروج عن هذه القاعدة في العقود الحكومية المتعلقة ببرامج الأشغال الكبرى و البرامج الاستثمارية م.^{١٣}

فالأصل ان الوزير المختص هو الذي يملك صلاحية التعاقد بما يستلزم الانفاق في وزارته في حدود الاعتماد المقرر في الموازنة ولكن قد يخول الوزير بعض الصلاحيات لرؤساء الدوائر التابعة لوزارته فسيكون لهم الحق للقيام بالعمل الموجب للارتباط بالاتفاق.^{١٤}

المطلب الثالث

تحديد مبلغ النفقة – التصفية

التصفية (تحديد مقدار الدين المترتب على الدولة وقيده على حساب اعتمادات الميزانية).^{١٥}
وبعبارة أخرى يمكن تعريفها (التقدير الفعلي للمبلغ الواجب ادائه و التأكد من حلول موعد استحقاقه ومن انه لم يسبق دفعه).^{١٦}

و في هذه المرحلة يتطلب توافر عدة عناصر

١- وجود عقد او ارتباط بالنفقة : أي التأكد من وجود المعاملة او الدين قانونا مثلا معاملة تعيين موظف يجب التأكد من وجود قرار التعيين ووجود سبب قانوني و القائم بالتصفية لا يملك الاعتراض على مقدار النفقات التي يقوم بتصفيتها ما دام حسابها قد جاء مطابقا للقانون.^{١٧}

٢- التثبت من قيام أصحاب العلاقة بالخدمة المطلوبة:^{١٨}

أي يجب التأكد من أداء المهام و الواجبات كالموظف عند التعيين يجب ان يباشر و يؤدي مهامه لكي يستحق النفقة الخاص بالراتب .

٣- تحديد مقدار الدين : أي إثبات الدين على الدولة وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه لاسباب معينة ، مثلا الراتب يكون في ضوء عدد الأيام التي عمل فيها الموظف و المخصصات المحددة له.^{١٩}

وعلى الدائن ان يقدم الوثائق المؤيدة لطلبه وهذه الوثائق تقدم الى الموظفين المختصين لتدقيقها ومقابلتها بما لديهم من مستندات وقوائم اسعار فان وجدوها صحيحة تحقق الدين على الحكومة ونظموا الاوراق ومستندات الدفع.^{٢٠}

وهنا يثار تساؤل حول السلطة المختصة بالتصفية ؟

الأصل ان يكون الوزير المختص هو الذي يملك التصرف بما يستلزم الانفاق في وزارته وفي حدود الاعتماد المقرر في الموازنة ولكن عموما يخول الوزير بعض صلاحياته لرؤساء الدوائر التابعة لوزارته ليكون لهم الحق للقيام بالعمل الموجب للارتباط بالانفاق وحسب التعليمات بهذا الخصوص خصوصا المتعلقة بالصلاحيات المالية ، وبما ان هذه المواضيع لها طبيعة إدارية من تدقيق وتتبع للمستندات و الخدمات لذا تم اناطة امر التصفية بالموظفين دون الوزراء .^{٢١}

المطلب الرابع

الامر بدفع النفقة

الامر بالدفع أمر كتابي يوجهه أمر الصرف الى المحاسب ليدفع الى شخص معين مبلغا من المال ويصدر امر الصرف بمقتضى سند ليتمكن قبض المبلغ المستحق من خزانة الدولة ، ويجب مراعاة الاعتماد و الغرض الذي تصرف من اجله النفقة مع ذكر الفصل و المادة التي يجري الصرف بموجبها .^{٢٢}

في هذه المرحلة يتم تنظيم سند يدعى امر صرف او امر دفع يوقعه الامر بالصرف ويسلمه الى الدائن ليقبض من الخزانة بموجبه مبلغا من المال ، فلا يمكن لامين الصندوق تأدية مبلغ ما دون امر بالصرف .^{٢٣}

وحدد قانون الموازنة العامة الاتحادية للعراق للجهات التي تملك صلاحيات الصرف و الذي جاء فيه (يحصر الصرف... من قبل وزير المالية الاتحادي وللوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او رئيس مجلس المحافظة صلاحية الصرف .^{٢٤}

وتحدد وزارة المالية شكلا لمستند الأمر بالصرف ولا يجوز صدوره على ورقة او شكل غيره ،ويجب ان يشتمل الأمر بالصرف على تصديق الأمر بالصرف و الموظف الحسابي المسؤول عن تحضير هذا المستند

المطلب الخامس

الدفع الفعلي

وهي المرحلة النهائية للإنفاق وبها يتم الوفاء بالدين من قبل الحكومة ويقوم بهذه المرحلة المحاسبون والمرحل السابقة تدقق من قبل هؤلاء المحاسبين ، ويتم الصرف اما من صندوق او خزينة الجهة صاحبة العلاقة او من إحدى خزائن وزارة المالية او بشيك مسحوب على مصرف حكومي ، وهنا على المحاسب ان يتأكد ان النفقة عقدت وفقا لأحكام القانون وموقع و الاعتماد لازال متوفرا ويذكر فيه التتويب واسم الدائرة وأسباب الصرف ورقم التصفية و الرقم المتسلسل و التاريخ وملاحظات أخرى .^{٢٦}

أي على المحاسب او أمين الصندوق ان يتأكد الامر بالدفع او الحوالة صحيحة و لا^{٢٧} تخالف القواعد و التعليمات المالية ، وان هناك اعتمادات في البند تسمح بالصرف ، وان العملية التي ترتب عليها الامر بالصرف قد تمت فعلا كما يجب عليهم ان يتحققوا من شخصية من يدفعون اليه اية مبالغ وان يحصلوا منه على ما يثبت تبرئة ذمة الدولة كتوقيعه أو بصمته على استلام المبلغ.

ومن الجدير بالذكر ان صرف النفقة تحاط بأطر تشريعية مختلفة المصادر منها ما تكون قانونية ومنها ما تكون صادرة من وزير المالية عبر الأنظمة و التعليمات و التي يحاسب من يخالفها ، أي ان وزير المالية له او يملك صلاحيات أوسع من غيره من الوزراء من حيث القدرة على اصدار التعليمات الموجبة للتنفيذ من قبل دوائر الدولة الأخرى ، خصوصا ما يتعلق بالتصرفات المالية .^{٢٨}

المبحث الثاني

مقومات الإنفاق العام الموضوعية

تتمثل مقومات الانفاق العام الموضوعية بقواعد الإنفاق العام

يلزم لعملية الإنفاق العام لكيلا تتم بشكل عشوائي و غير منضبط ان تحاط بقواعد او ضوابط تحكمها وهذه القواعد هي :

المطلب الاول - قاعدة المنفعة القصوى

وتعني هذه القاعدة ان تهدف النفقات العامة الى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة او تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع خصوصا ان احد أركان النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة. ويتوجد عدة معايير في قياس المنفعة العامة وهو المعيار الشخصي و المعيار الموضوعي ومعيار الحساب الاقتصادي، والملاحظ ان المعيار الشخصي من الصعب قياسه وذلك لانه مفهوم يعبر عن تقديرات الفرد الخاصة و لايمكن مقارنة مقدار المنافع التي يستخلصها الافراد من الإنفاق العام.^{٢٩}

اما المعيار الموضوعي فبموجبه يتم قياس المنفعة الاجتماعية المترتبة على الإنفاق العام من خلال معرفة التغير الذي يطرأ على الدخل القومي جراء هذا الإنفاق ، الا ان ما يعيب هذه الطريقة هو اعتماده على مقاييس اقتصادية ، اما معيار الحساب الاقتصادي وعلى اساس هذا المعيار يعد كل تدخل مفيدا اذا كانت تكاليفه بالنسبة للجماعة أقل من الفوائد التي تعد عليها منه هذه المنافع التي تقاس بما يحققه هذا الدخل من زيادة في الدخل القومي.^{٣٠}

فالنفقة العامة لا تيرر الا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وبذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين من دون منفعة تعود على الافراد من هذه النفقة يعني ان هذا الإنفاق لا جدوى منه.^{٣١}

ومن الجدير بالذكر ان المرافق العامة الجوهرية في حياة الدولة يجب ان تكون لها الاولوية على سواها من وجوه الإنفاق الحكومي وذلك باجراء الموازنة بين مراتب الحاجات العامة.^{٣٢}

اضافة الى وجود نفقات لأشباع حاجات ذات نفع عام وبشكل غير مباشر كالإعانات الاجتماعية.^{٣٣}

أي ان على الدولة ان توازن بين المنافع فلا يقتصر انفاقها على اشباع حاجة معينة و تتهاون و تهمل او تترك حاجات اخرى او مناطق معينة او طبقات او مشاريع .

لكن أحيانا عندما تواجه الدول أزمات معينة مالية او اقتصادية هنا قد تلجأ الدولة الى تقليص بعض النفقات وغالبا ما تكون غير ماسة بحياة الفئة العظمى من افراد المجتمع كالنفقات الاستثمارية اما النفقات الجارية المرتبطة ارتباطا كبيرا بمعيشة الافراد بحيث لا يمكن ان يمارسوا حياتهم بالشكل الطبيعي او تقل مستلزماتهم الحياتية فهنا لا يمكن المساس بها بشكل مباشر وكبير و الا أدى ذلك الى ازمات اجتماعية تخل و تخلخل الوضع الاجتماعي في الدولة .

ولو اطلعنا على الموازنات العامة للعراق في السنوات الاخيرة ٢٠١٦-٢٠١٧-٢٠١٨ للاحظنا اسلوب
التقشف و التقليل من الانفاق خصوصا في النفقات الاستثمارية نظرا لانخفاض سعر النفط و مواجهة
التحديات الارهابية ، لكن بالنسبة للنفقات الجارية و منها الرواتب بكافة انواعها نلاحظ سعي الدولة الى
توفيرها حتى لو اضطرت الى اللجوء الى منفذ القروض العامة بكافة انواعها ، و ذلك تطبيقا لتحقيق قاعدة
المنفعة القصوى للمجتمع .

وهذا الإنفاق يتسع نطاقه ليشمل جميع النفقات التي تؤدي الى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع وزيادة إنتاجية
الفرد وتخفيض المفقود من الموارد الاقتصادية ، ومواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد نتيجة التقلبات
في دخولهم من خلال ما تقدمه الدولة من إعانات البطالة و العجز و الشيخوخة ،

وهذا على سبيل المثال ما تم النص عليه في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لعام ٢٠١٤ النافذ في عدة
مواد منها:

المادة -١- أولاً : تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية من الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر من
العراقيين، ورعايا الدول الأخرى المقيمين في جمهورية العراق بصورة دائمة ومستمرة وقانونية فيما يتعلق
بمساعدات الحماية الاجتماعية في تلك الدول. وعلى النحو الآتي:

- أ. ذو الإعاقة والإحتياج الخاصة
- ب. الأرملة، المطلقة، زوجة المفقود، المهجورة، الفتاة البالغة غير المتزوجة، العزباء .
- ج. العاجز
- د. اليتيم
- هـ. أسرة النزير او المودع إذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية
و. المستفيدين في دور الدولة الإيوائية .
- ز. الأحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية .
- ط. الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية .
- ي. الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر.

ثانياً: لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير شمول فئات أخرى من غير الفئات المذكورة في القانون

حيث يتم تخصيص الاعتمادات اللازمة وعلى وفق القانون المذكور كالاتي

المادة -١٩-

أولاً: تتكون إيرادات الصندوق مما يأتي:

- أ. التخصيصات المالية من الموازنة العامة الاتحادية للدولة
- ب. الإعانات والمنح والهبات وفقاً للقانون
- ج. نصف شركة من لا وارث له
- د. ١% من أرباح الشركات الحكومية
- هـ. ٠,٠٠٢٥ تستقطع من رواتب موظفي الدولة والمكلفين بالخدمة العامة
- و. عائدات استثمار أموال الصندوق .
- ز. ١% من عائدات السياحة

ثانياً: يتولى الصندوق دفع مبالغ الإعانة الاجتماعية للمشمولين بأحكام هذا القانون.
ثالثاً: لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير تخصيص نسبة معينة من إيرادات الرسوم والغرامات كإيراد لصالح الصندوق .

وكذلك ما تقدمه الدولة من إعانات اقتصادية الى مختلف المشاريع وحسب الأولويات في الخطة الاقتصادية للبلد وكذلك استناداً على طبيعة المشكلات التي تواجهه وبالتالي تحديد هذه المشاريع و حجم الإنفاق عليها ومتطلباته، إضافة إلى التوزيع الجغرافي لهذه المشاريع المتوافق مع شكل الدولة ومع الحاجات المحلية لكل منطقة بحيث يمكن تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة محددة على وفق اعتبارات سياسية و اقتصادية و اجتماعية.^{٣٤}

المطلب الثاني

قاعدة الاقتصاد و التدبير

التبذير يعني(التسبب المالي الذي يؤدي في حالة وقوعه الى اساءة استخدام اموال الدولة اي الانفاق العام في غير ضرورة او نفع لا يوازي قيمة او مردود المبلغ المنفق).^{٣٥}

اما التقدير فهو الشح في الإنفاق و الإحجام عنه حتى في مسائل مهمة ، اما الاقتصاد هو ترشيد الإنفاق وحسن التدبير و الإنفاق على ما يلزم وما يعد جوهريا وضروريا دون الكماليات .^{٣٦}

الدولة وسلطاتها العامة يجب ان تتجنب الإسراف و التبذير و في نفس الوقت الابتعاد عن الشح و التقدير ، ولا يعني الترشيد في الإنفاق تخفيضه خصوصا في الدول النامية وذلك لزيادة و تقلب النفقات العامة بشكل مستمر تبعا للمتغيرات العالمية و المحلية التي يصعب تجنبها على المدى القصير ، وبالتالي عدم إمكانية استبعاد هذه النفقات و كذلك لتعلقها بحاجات عامة مرتبطة ارتباطا وثيقا بحياة الأفراد مثل الصحة و التعليم و الماء و الكهرباء ، بالرغم من تدخل القطاع الخاص في تلبيتها لكن لا يمكن ان تتخلى الدولة نهائيا في تقديم هذه الخدمات سواء مباشرة او بصورة غير مباشرة ، هذا اضافة الى الرواتب و الاجور التي من غير الممكن المساس بها خشية من المساس بالوضع المعيشي للأفراد، كما يأخذ الإنفاق العسكري جانبا مهما من قنوات الانفاق .

فالملاحظ ان الانفاق العام يقوم به أفراد لا يملكونه ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة مما يغري بالبذخ و التبذير ومن هذه المظاهر الاسراف في شراء الاجهزة غير الضرورية و عدم الاستخدام العقلاني لها وكثرة السيارات و سوء استخدامها و الاهتمام بالمظاهر و الزخرفة في الابنية الحكومية .^{٣٧}

وبعبارة اخرى يجب على القائمون بالإنفاق الالتزام بالحرص التام و لا يتم هذا الا بالرقابة الحكومية الحازمة الممتدة الى كل امر بالصرف و رقابة الرأي العام على كل عمل تقوم به الحكومة ، فيفترض عدم الإقدام على تقرير أية نفقة قبل التأكد من ضرورتها ، و القيام بتدقيق النفقات القائمة فعلا بصورة دورية لحذف و تقليص ما يمكن حذفه .^{٣٨}

والغاية من التوسع في الانفاق العام او الحد منه هو الوصول الى اشباع أكبر قدر من حاجات المجتمع .^{٣٩}

إذا مفهوم الترشيح يقصد به (التزام الفعالية) في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم من رفاهية المجتمع وهذه الفعالية تبدأ من مرحلتها إعداد الموازنة العامة و اعتمادها ، كما يتطلب تحقيق رقابة مالية حازمة يمتد الى كل بند من بنود النفقات العامة وأيضا يتطلب وجود جهاز إداري عالي الكفاءة يلتزم بحدود التنفيذ السليم وفرض العقاب اللازم على المخالفين .

وهذه القاعدة تتطلب إعادة منهجية الموازنة العامة وإعادة هيكلتها ، وأساليب تخطيطها ، بحيث لا تبقى حبيسة البنود التقليدية و الأرقام التقديرية و الجداول الروتينية وإنما يجب ان تتخطى هذه المراحل البدائية و الانتقال نحو الموازنات الأداء و موازنات البرامج و الموازنات الصفرية ، إضافة الى اللجوء الى التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة . فعملية الاستبدال هذه تمكن الحكومة من تقديم موازنات تتميز بالشفافية و الوضوح في الأهداف و الغايات و الخدمات التي تؤديها الدولة خلال الموازنة وتبين الأثر الذي تتركه الموازنة على الاقتصاد الوطني .^{٤٠}

هذه التفاصيل الواضحة لما سوف تنفق الأموال من أجلها و تحديد المبالغ الدقيقة واتجاهها سوف يفعل عمل الجهات الرقابية و يحفزها و يعطي لها الصورة الأمثل للإنفاق الصحيح ويعطي صورة واضحة للهدر ان وجد ، والعبث و التصرفات غير الموجبة و غير اللازمة و المتضمنة للتسيب و الانحراف بالغايات الحقيقية لوجوه الصرف .

و لضمان حسن التصرف في الاموال العامة يجب ان تمنح الجهات الرقابية بمختلف انواعها صلاحيات حقيقية وفعالة بعيدا عن التأثيرات المتعددة .

المطلب الثالث

قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية

وتعني هذه القاعدة الا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة الا اذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة أي موافقة الجهة المختصة بالتشريع ضمن حدود الاختصاص الزماني و المكاني ، وتظهر أهمية هذه القاعدة في انها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين والتأكد من استمرار تحققهما من خلال تقنين كل ما يتعلق بنشاط الدولة المالي.^{٤١}

وبعبارة اخرى يعني هذا الشرط عدم جواز الصرف و الارتباط بالصرف الا بحصول الاذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية او الجهات الإدارية المخولة قانونا بالصرف وهذا ما تنظمه القوانين المالية في كل دولة كإجراءات الصرف و السلطة المختصة بذلك و الجهات المختصة بالرقابة على تنفيذ النفقة العامة.^{٤٢}

وهذا الشرط يجد مصدره من ضرورة موافقة الشعب عن طريق ممثليه على قنوات الصرف من حيث بيان أسبابه و اتجاهه على ماذا سوف يتم الصرف وبالتالي تكتسب عملية الصرف بالشرعية على اساس ان هذه الاموال المنفقة هي تعود بالأصل للشعب و تعد أموالا عامة لا يمكن التصرف بها بمشيئة تخالف مشيئة المجموع .

وتجدر الاشارة الى هناك اختلاف ما بين إجازة الإنفاق وإجازة الجباية في امرين :

اولا : ان إجازة الإنفاق لا يمكن ان تتعدى قيمة الاعتمادات المصدقة في حين ان اجازة الجباية تنطوي على إمكانية تجاوز الأرقام المقدرة للإيرادات .

ثانيا: ان إجازة الإنفاق تعني امكانية استعمال الاعتماد المرصد في الموازنة فحسب أي انها لا تحتم وجوب الإنفاق الا في حالات خاصة واما اجازة الجباية تنطوي على الزام السلطة التنفيذية بالقيام بأعمال التحقق و الجباية تحت طائلة المسؤولية.^{٤٣}

بالتالي نلاحظ ان جباية الأموال العامة تخضع في تنظيمها لما يحدده البرلمان ، وذلك لان الجباية تتصل بحقوق الخزانة العامة من ناحية وبحقوق المواطن وحرياته من ناحية أخرى اضافة الى ان أمر تحصيل هذه المبالغ و انفاقها انما يرتب حقوقا للخزانة العامة و التزامات عليها وينشئ حقوقا للمواطنين وخصوصا ان هذا الامر يتصف بالحساسية لاتصاله بحقوق المواطن المكلف بالضريبة وهو لا يمكن تركه للسلطة التنفيذية لتقرر فيه ما تراه دون الخضوع للبرلمان الممثل للشعب .^{٤٤}

كما ان هناك من المواضيع التي تضم مجموعة من المسائل المهمة في حياة الشعوب لما لها من اثار مستقبلية عليهم وتنصرف الى المستقبل وتتناول الحياة الاجتماعية و الاقتصادية بالتنظيم ، وهو ما يستوجب وضعها بين يدي ممثلي الشعب كي يقرروا قرارا بشأنها اما ايجابا او سلبا ، وهنا سوف تبقى الموافقة من جانب ممثلي الشعب عملا مسبقا كي تتمكن السلطة التنفيذية من تحمل الالتزامات التي تنشئها هذه التصرفات او اكتساب الحقوق الناشئة عنها و فيما تقرر بعضها من سياسات مستقبلية .^{٤٥}

ولابد من الإشارة الى ان هذه القاعدة أي الموافقة المسبقة لممثلي الشعب يستلزم وضع قاعدة متوازية معها مترابطة و متفاعلة معها ولا غنى عنها وإجراء ملازم وهو وجود الرقابة الدستورية العامة الشاملة تختص بها هيئة قضائية مستقلة وتملك الاختصاص العام يشمل الطعون الدستورية على القوانين و الأنظمة و التعليمات وسواء تلك التي تقوم على مخالفات شكلية للأوضاع و الإجراءات المقررة في الدستور بشأن اقتراح التشريع و إقراره و إصداره او التي تنصب على مخالفة أحكام الدستور الموضوعية .^{٤٦}

الخاتمة

Conclusion

تبنى الدول وتتطور وتسمو بين دول العالم بما تملك من أسس مالية متينة و منضبطة ومنظمة فكلما كانت مسيطرة على الجوانب المالية أصبحت لها القوة و القدرة ، وهذا الأمر لا يتعلق بالكمية فقط أي لا يتعلق بكمية الأموال بمختلف أشكالها التي تملكها الدولة وبمقدار ما تحويه خزائنها من أموال ، وإنما بالكيفية و أساليب التصرف بهذه الأموال مهما كانت محدودة ، والإجراءات السليمة لعمليات الإنفاق على الوجه الصحيح ومن أهم ما يلزم لتحقيق الإنفاق السليم هو :

- ١- مراعاة التشريعات بمختلف تدرجاتها ، الدستور ، القوانين الأنظمة و التعليمات المتعلقة بعمليات الإنفاق العام ، وعدم مخالفتها .
- ٢- الأخذ بنظر الاعتبار محدودية مصادر الإيراد و تباينه ، مما يستلزم إعادة هيكلية مصادر الإيراد و الاعتماد على ما لا يكون قابل للنفاد و النضوب ، و تطوير السبل الإيرادية مما يساعد في تنوعها و زيادتها .
- ٣- التخلص من الروتين و التعقيد و الإسراف في الإجراءات الإدارية .
- ٤- رفع مستوى الوعي الجماهيري و التثقيف المالي و الوطني من أدنى مستوى تعليمي الى أعلى الجهات الحكومية .
- ٥- زيادة الشفافية و الوضوح في الأداء المالي للدولة و متطلباتها و مشاريعها و عقودها و عمليات تنفيذ الموازنة العامة و الحسابات المالية أثناء تنفيذها .
- ٦- رفع كفاءة الأداء الأجهزة الإدارية و إصلاحها و تغييرها باستمرار لوصول الإداري المناسب في المكان المناسب.
- ٧- تفعيل الإجراءات الرقابية و وسائله الرقابية المختلفة و منحها السبل و الحصانة و الحماية لكوادرها لتقوم بعملها الرقابي على أتم وجه.
- ٨- متابعة كفاءة الأداء و تعظيم الإنتاجية و تغيير بناء الموازنة العامة من موازنة البنود التقليدية المبنية على ذكر الأرقام و صرف المبالغ النقدية فقط الى موازنة الأداء و البرامج ، لتحقيق النمو و الرفاهية للبلد.

الهوامش

Margins

- ^١ د. محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧ ، ص(١٩٣).
- ^٢ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الفقرة ١
- ^٣ الفقرة ٢ من القسم ٩ من قانون الإدارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤
- ^٤ الفقرة ٣ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤
- ^٥ الفقرة ٤ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ .
- ^٦ د. مؤيد عبد الرحمن الدوري ،د. طاهر موسى الجنابي ،أدارة الموازنات العامة، الطبعة الأولى ، دار وهران للنشر و التوزيع ، الأردن ،ص١١٩
- ^٧ د.محمد حلمي مراد ،موازنة الدولة ،منشور على الموقع الالكتروني
- ^٨ هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة سلمان الاعظمي ، ١٩٦١ ، ص(٣٩٣).
- ^٩ هاشم الجعفري ،مصدر سابق ، ص (٣٩٣).
- ^{١٠} د. طارق الساطي ، المحاسبة العامة والإدارية المالية للدولة ، ص ١٢٠
- ^{١١} د. طارق الساطي ، المصدر السابق، ص ١٢١.
- ^{١٢} د.عادل العلي ، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، الطبعة الثانية، اثناء للنشر و التوزيع، الاردن، ٢٠١١ ، ص(٣٧٣)
- ^{١٣} د.سعد العطية ، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص ٢٠٤
- ^{١٤} د.كاظم السعيد ، ميزانية الدولة ، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق ، مطبعة الزهراء ، بغداد، ١٩٦٩ ، ص ١٦٤
- ^{١٥} د.احمد جامع، علم المالية العامة ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٣٤٥

- ١٦ د.سعد العطية، الرقابة على الإنفاق العام في العقود الحكومية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦ ص ٢٠٥.
- ١٧ د. رشيد الدقر، المالية العامة، دمشق، ١٩٥٥، ص ٢٠٤.
- ١٨ د.خطار شلبي، العموم المالية، الموازنة، الطبعة الثالثة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٢٩ وما بعدها.
- ١٩ طارق الساطي، مصدر سابق، ص ١٣٢.
- ٢٠ هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص(٣٩٤).
- ٢١ د.خطار شلبي، مصدر سابق، ص ١٣١.
- ٢٢ هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص(٣٩٤).
- ٢٣ د.كاظم السعيد، مصدر سابق، ص(١٦٥).
- ٢٤ قانون الموازنة العامة الاتحادي لعام ٢٠١٢ المادة ٣، البند ٥ القسم ٩ من قانون الإدارة المالية و الدين العام
- ٢٥ د.كاظم السعيد، مصدر سابق، ص ١٦٥.
- ٢٦ د. سعد العطية، مصدر سابق، ص ٢٠٨.
- ٢٧ محمد شاکر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الاردن، ٢٠٠٩، ص(١٢١).
- ٢٨ د.عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الخامسة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩٣.
- ٢٩ د.عوض فاضل، نظرية الانفاق الحكومي، جامعة النهريين، كلية الحقوق، بغداد، ٢٠٠٢، ص(٤٦).
- ٣٠ د.عبد الهادي مقل، المالية العامة، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص(٣٩١).
- ٣١ د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص(٥٣).
- ٣٢ د. محمد عبد الله العربي، اصول علم المالية العامة و التشريع المالي، مطابع رمسيس، الاسكندرية، ١٩٥٣، ص(٣٨).
- ٣٣ هشام صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية، الجزء الاول، الطبعة الثانية، ١٩٨٨، ص (٢٦).

^{٣٤} يمكن د. عادل العلي ، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي ، الطبعة الثانية ، مكتبة اثناء للنشر و التوزيع ،
٢٠١١ ص ٤٤

^{٣٥} د. محمد عبد الله العربي ، نفقات الدولة ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٥٥ .

^{٣٦} د. محمد عبد الله العربي ، نفقات الدولة ، المصدر السابق ، ص ٦٠

^{٣٧} د. خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الاردن ،
٢٠٠٧ ، ص (٦٢) .

^{٣٨} د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة و التشريع المالي ، مطبعة سلمان ، ، بغداد، ١٩٦١ ، ص (٢٢) .

^{٣٩} هشام صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية، مصدر سابق، ص (٢٨)

^{٤٠} د. فوزي عطوي ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٣ ، ص (٤٥٤) .

^{٤٢} د. عادل العلي ، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .

^{٤٣} د. فوزي عطوي ، المالية العامة ، مصدر سابق، ص (٣٢٣)

^{٤٤} هشام محمد البديري ، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي – دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه ، جامعة حلوان ،
كلية الحقوق ، ١٩٩٧ ، ص (١٢٥) .

^{٤٥} هشام محمد البديري ، المصدر السابق ، ص (١٣٥) .

^{٤٦} هشام محمد البديري ، المصدر السابق ، ص (٤٢٩) .

المصادر

References

- I. د.احمد جامع، علم المالية العامة، ج١ ، دار النهضة العربية، القاهرة
- II. د. خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٧
- III. د.خطار شلبي ، العلوم المالية ، الموازنة ، الطبعة الثالثة،دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨.
- IV. د. رشيد الدقر ، المالية العامة ، دمشق ، ١٩٥٥
- V. د.سعد العطية، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ،لبنان، ٢٠١٦
- VI. د. سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩
- VII. د. طارق الساطي ، المحاسبة العامة والإدارية المالية للدولة
- VIII. د. عادل العلي ، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي ، الطبعة الثانية ، مكتبة اثناء للنشر و التوزيع ، ٢٠١١
- IX. د.عاصم احمد عجيلة ، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، ٢٠٠٠
- X. د.عبد الهادي مقل ، المالية العامة ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠١٤
- XI. د.عوض فاضل ، نظرية الانفاق الحكومي ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، بغداد، ٢٠٠٢ .
- XII. د.فوزي عطوي ، المالية العامة ، منشورات الحلبي ، لبنان ٢٠٠٣.
- XIII. د.كاظم السعيد ، ميزانية الدولة ، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق، مطبعة الزهراء ، بغداد، ١٩٦٩.
- XIV. د.مؤيد عبد الرحمن الدوري، د. طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، الطبعة الأولى ، دار وهران للنشر و التوزيع ، الأردن.
- XV. محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الاردن ، ٢٠٠٩.
- XVI. د. محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧.
- XVII. د. محمد عبد الله العربي، اصول علم المالية العامة و التشريع المالي، مطابع رمسيس ، الاسكندرية ، ١٩٥٣.

XVIII. د. محمد عبد الله العربي، نفقات الدولة، القاهرة، ١٩٨٤.

XIX. د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة و التشريع المالي، مطبعة سلمان، ، بغداد، ١٩٦١

XX. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي – دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة حلوان،
كلية الحقوق، ١٩٩٧، ص (١٢٥).