
التخصيص المالي في الموازنة العامة

أ. م. د. بان صلاح عبد القادر

التخصيص المالي في الموازنة العامة

أ. م. د. بان صلاح عبد القادر

المحتويات

المبحث الأول : تقسيمات النفقات العامة

المطلب الأول : التقسيمات العلمية

الفرع الأول : التقسيم حسب الدورية

الفرع الثاني : تقسيم النفقات العامة بحسب اغراضها

الفرع الثالث : تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها

الفرع الرابع : تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها .

المطلب الثاني : التقسيمات الوضعية او العملية للنفقة العامة

الفرع الأول : انواع التقسيمات الوضعية

اولا : التبويب الإداري

ثانياً : التبويب النوعي

ثالثاً : التبويب على أساس البرامج

رابعاً : التبويب على أساس الاداء

الفرع الثاني : موقف المشرع المالي من تقسيمات النفقات العامة

اولا : التقسيم الأمريكي

ثانياً : التقسيم في انكلترا

ثالثاً : التقسيم في المغرب العربي

رابعاً : التقسيم في مصر

خامساً : التقسيم في العراق

المبحث الثاني : التخصيص المالي

المطلب الاول : مفهوم التخصيص المالي

المطلب الثاني : اساس التخصيص (شرط الاعتماد)

المطلب الثالث : اجراءات التخصيص

المطلب الرابع : نتائج قاعدة التخصيص

الفرع الاول : اثار مبدأ التخصيص

الفرع الثاني : المناقلة • اعادة التخصيص .

قاعدة التخصيص المالي في الموازنة العامة

المقدمة

تمت قواعد التخصيص وعدم التخصيص جنبا بجنب مع قاعدة مهمة من قواعد الموازنة العامة وهي قاعدة الشمول او العمومية والتي يقصد بها إدراج جميع بنود نفقات الدولة و إيراداتها في وثيقة الموازنة العامة دون احداث اية مقاصة او طرح للنفقات من الايرادات ، بحيث تبدو الموازنة العامة شاملة لكل التفاصيل الانفاقية والايرادية ومحتوياتها ، ويظهر لنا صور اتفاق الدولة وتوجهاتها وصور ايرادات الدولة ومركزاتها المالية بشكل تفصيلي ، وهذا الامر له من الجوانب الايجابية التي تغطي نوعا ما الجوانب السلبية ، كتوخي الدقة في الاقْصاح عن مَصْبات الانفاق ، وتركيز الرقابة المالية سواء داخلية او خارجية ، وتوضيح الصورة الصحيحة عن الواقع المالي للدولة ، وتوجه نحو التصرف الصحيح للانفاق .

ولابد لنا ان نبين ان هذه القاعدة المذكورة اعلاه تستند في واقعها العملي على اجراءات و ترتيبات فنية يطلق عليها التقسيمات ، هذه التقسيمات تجري مجريين احدهما لتقسيم النفقات العامة والثاني لتقسيم الايرادات العامة ، وتعدد انواع التقسيمات التي قد تعتمد على المعيار الشكلي او على المعيار الموضوعي ، قد يكون اقتصادي قد يكون اداري ،

وظيفي، حسب ما تختاره الحكومة من واجهة شكلية للموازنة العامة وهذه الواجهة الشكلية في الحقيقة تتخللها تقسيم موضوعي، ويحتوي على الواقع العملي والتنفيذي لما تبتغيه وما تحاول تحقيقه الحكومة عن طريق الموازنة العامة.

إذا التخصيص يجد منفذه القانوني عن طريق التقسيم الذي يتم انتهاجه في الموازنة العامة، ويصبح له المسار المتفق عليه عن طريق الاعتماد الصادر عليه من قبل ممثلي الشعب أو السلطة المختصة بذلك، وبالتالي ينشأ القيد التشريعي الشكلي والموضوعي هذه التخصيصات من عدمها، وهكذا نرى أن الأمر يبدأ بفكرة أو مجموعة أفكار موضوعية، رئيسية، منهجية، ثم يتم قولبتها في تقسيم شكلي وإجرائي، وينتهي الأمر إلى وجوب تطبيق موضوعي وملزم، وبحيث يصبح عدم الالتزام بهذا التقسيم التخصيصي مخالفة قانونية وأحياناً جريمة يعاقب عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه التقسيمات ومن ثم التبريرات لها أهمية من حيث تسهيل وضع خطة الموازنة وعناصرها الأساسية والكشف عن مدى صلتها بالخطة الاقتصادية، ومن حيث التحقق من استخدام الأموال وأوجه انفاقها وبأقصى كفاية واقتصاد ومن ثم إمكانية التحليل الدقيق للآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة.

لذا تناولنا بادئ ذي بدء تقسيمات النفقات العامة المختلفة وذلك في المبحث الأول من البحث، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه إلى مفهوم التخصيص المالي وما يحيط به من إجراءات.

المبحث الاول تقسيمات النفقات العامة

ترد في الموازنة العامة للدولة تقسيمات للنفقات العامة وتتعدد اشكال هذه التقسيمات فقد تقسم حسب الهدف والاثار المطلوب تحقيقه من خلال هذه التقسيمات وقد تقسم حسب اتجاهات الحكومة الإستراتيجية وهكذا باختلاف منهجيات اقتصادية ومالية و سياسية ... وادرج الفقهاء والكتاب العديد من التقسيمات على وفق منظورهم الخاص، ولكن نلاحظ عموما توجد تقسيمات اقتصادية (علمية) وتقسيمات عملية (وضعية)، هي كالتالي ..

المطلب الاول التقسيمات العلمية

ومن ضمنها التقسيمات الاقتصادية، وتهدف هذه التقسيمات الى تحقيق عدة اهداف اهمها^١ :

- ١ - اظهار طبيعة النفقات العامة، واثارها مما يساعد في ادارة الاموال العامة ادارة حسنة، تتصف بالكفاية والفعالية .
- ٢ - امكانية التعرف على مقدار كلفة نشاطات الدولة، وبذلك تسهل مهمة المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ودراستها، وتحليل اثارها، من فترة لآخرى .
- ٣ - تفعيل رقابة السلطة التشريعية على الجانب المالي لنشاط الدولة .

انواع هذا التقسيم

يمكن تقسيم النفقات العامة على اساس هذا التقسيم الى عدة انواع معتمدين على معايير مختلفة اهمها :

١ محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، عمان الاردن، ٢٠٠٩، ص (٢٦١ - ٢٦٢).

(٧١٨) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٧ المجلد الأول

- ١- حسب الدورية
- ٢- حسب اغراضها
- ٣- حسب نطاقها
- ٤- حسب طبيعة النفقة .

الفرع الاول

حسب الدورية أي تكرارها او عدم تكرارها السنوي

تقسم النفقات هنا الى نفقات عادية ونفقات غير عادية ،
النفقات العادية: وهي النفقات التي تتكرر سنويا في موازنة الدولة ، وان
 اختلف مقدارها من سنة الى أخرى ومن امثلتها الانفاق على رواتب
 الموظفين ، الخ .
النفقات الغير عادية: هي ما تكون غير منتظمة ولا تتكرر في الموازنة العامة
 بشكل سنوي وانما ترتبط بمحدث ظروف وحوادث مختلفة تتاب
 الدول ، ومن امثلتها النفقات الاستثنائية التي تنفق على المنكوبين في
 حوادث الزلازل والفيضانات ، او حالة حدوث حرب معينة ، او ما ينفق
 على مشاريع اقتصادية استثمارية كبرى كبناء سدود او جسر الخ ..
 وقد أشار الاستاذ فاجر الى ان التفرقة بين نفقات الدولة العادية
 ونفقاتها غير العادية قد تتخذ أحد المعايير الثلاثة الآتية اساسا لها : أ-
 الزمن الذي تظهر فيه الحاجة التي يوجه الانفاق الي اشباعها ، وهل يمكن
 ان نحدد ذلك على وجه الدقة مقدما أم لا . ب- الفترة التي تستمر
 خلالها آثار النفقة العامة . ج- بعض الاعتبارات السياسية والقانونية ،
 كما هو الحال في الاعتمادات الدائمة او التي يحتاج اعتمادها الى موافقات
 مستمرة قد تكون سنوية .

- ١ هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة و التشريع المالي ، مطبعة سلمان الاعظمي ،
 ١٩٦١ ، ص (٢٥) .
- ٢ د. عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،
 ١٩٦٩ ، ص (٦٨) .

وفي الحقيقة هذا التقسيم يرتبط بالفكر التقليدي الذي كان يؤمن بهام الدولة المقيدة (الحارسة)، والذي كان يحدد مهام ووظائف الدولة بنفقات عادية متكررة اما اذا اضطرت الى الانفاق خارج هذه المهام فتعد نفقات استثنائية غير عادية كالانفاق على فوائد القروض .

ومن الجدير بالذكر بين بعض الكتاب ان النفقات الغير عادية تمول من ايرادات غير عادية وهي القروض العامة و الاصدار النقدي غير المغطى، وقد اخذ بهذا التقسيم في الموازنات لتبرير اصدار القروض العامة و الاصدار النقدي غير المغطى^١.

من ايجابيات هذا التقسيم انه يمكن الحكومة من تقدير النفقات العامة العادية تقديرا قريبا للصحة نظرا لتكرارها بالتالي السماح بتدبير الايرادات العادية اللازمة لسدادها.

لكن نتيجة تطور دور الدولة والظروف المحيطة، وجدت ثغرات لهذا التقسيم في الواقع العملي الحديث، ومن الامثلة عليها وجود مشاريع استثمارية تتطلب نفقات دورية وبالتالي يصبح الانفاق عليها بموجب هذا المعيار عاديا، كذلك بالنسبة للنفقات العسكرية التي قد تكرر سنويا^٢.

وزالت التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية بسبب تنوع وظائف الدولة المتدخلة، واصبحت موازنة الدولة اداة مالية سنوية لتنفيذ الخطط الانمائية التي تستمر خمس او عشر سنوات^٣.

لذا حاول المفكرون الماليون المحدثون الاتجاه نحو تقسيم النفقات الى نفقات جارية ونفقات استثمارية، فالنفقات الجارية المقصود بها النفقات

١ د.عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، منشأة المعارف بالاسكندرية، الاسكندرية، ١٩٦٥، ص (٧٠)، د. برهان الدين جمل، المالية العامة - دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٢، ص (٤٥).

٢ د.عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي، الطبعة الاولى، ٢٠٠٥، ص (٦١).

٣ د. برهان الدين جمل، المالية العامة - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص (٤٦).

(٧٢٠) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ١٢٠١٧ المجلد الأول

التسييرية أي تنفق لتسيير المرافق العامة كالرواتب، وتواجه النفقات العادية، أما النفقات الاستثمارية أو النفقات الرأسمالية، فهي التي تخصص لتكوين رؤوس الاموال، مثالها انشاء مشروعات كبرى، طرق، سكك حديد الخ.^١

وهكذا نلاحظ ان النفقات الجارية تنقسم بالدورية والانتظام و النفقات الاستثمارية في الغالب لا تنقسم بهذه الصفات .

الفرع الثاني

تقسيم النفقات العامة بحسب أغراضها

يتم تقسيم النفقات العامة هنا على اساس الوظائف و النشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة . وفي هذا التقسيم يتم الاعتماد على الاعمال التي تعد من وظائف الدولة الاساسية من منظور مالي حديث، والانطلاق من هذه الوظائف الرئيسية الى تفرعات من الوظائف التي تنبع منها .

أي يتم النظر لنوعية الوظيفة التي يجري الانفاق عليها دون اعتبار للوزارة او الادارة القائمة بالانفاق، اذ يتحدد التوسع و الانقاص في عدد القطاعات الوظيفية بالهدف من التقسيم، وتنسب فكرة التقسيم الوظيفي الى جهود لجنة Hoover الامريكية التي تآلفت سنة ١٩٤٧ لتنظيم ادارات الدولة، وقد دعت اللجنة المذكورة الى الاخذ بالتقسيم الوظيفي، لان التقسيم الاداري، أي التقسيم بحسب الوزارات و الادارات لا يظهر اولويات الانفاق العام.^٢

وهذه الوظائف تتمثل بالوظيفة الاقتصادية، الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاجتماعية،

الوظيفة الاقتصادية :

يمكن تحديدها بالقيام بمخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادي كالقيام بالاستثمارات وتقديم خدمات اساسية من طاقة ونقل، او اعانات

١ د.عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق، ص(٦١).

٢ د. برهان الدين جمل، المالية العامة -دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص(٥٠).

مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ١٢٠١٧ لمجلد الأول (٧٢١)

اقتصادية للمشروعات العامة منها او الخاصة الخ التي تؤدي الى زيادة
الانتاج الوطني.^١
الوظيفة الادارية:

وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة و اللازمة لقيام الدولة مثل
الرواتب واثمان مشتريات الدولة الخ.. كذلك تضم هذه النفقات نفقات
الامن والعدالة أي الحاجات العامة التقليدية .
الوظيفة الاجتماعية للدولة:

وهذه النفقات الغرض منها تقديم الخدمات الاجتماعية منها الثقافة
و التعليم والصحة ، وتقديم المنح و الاعانات الاجتماعية المختلفة الممنوحة
للاسر ذات الدخول المحدودة والعاطلين عن العمل ، خدمات الضمان
الاجتماعي الخ..

على ما سبق نلاحظ ان هذه التصنيفات ترد على سبيل المثال و كل
تصنيف يمكن أن يتفرع الى تفرعات اكثر تفصيلا مثلا النفقات الثقافية
تصنف الى تفرعات تتعلق بتطوير البحث العلمي ، ومن جهة اخرى توجد
نفقات ليس لها طابع وظيفي محدد ، او لها عدة وظائف^٢.

الفرع الثالث

تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:

حاول بعض الكتاب ايجاد نوع اخر من التقسيمات وهو التقسيم
حسب نطاق سريانها ، وبالتالي امكانية تقسيم الانفاق الى نفقات عامة
مركزية واخرى عامة محلية ، ووضع بعض الكتاب^٣ معايير يمكن الاعتماد
عليها لغرض هذا التقسيم وهي :

- ١ د.عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق ص(٦٢). كذلك د. محمد دويدار، دراسات
في الاقتصاد المالي، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بدون سنة، ص (٦٢).
- ٢ د.عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق، ص(٦٢).
- ٣ د.أحمد زهير شامية، د.خالد الخطيب، المالية العامة، الطبعة الاولى، دار زهران
للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٢، ص(٧٠).

١- معيار الاستفادة من النفقة :

تعد النفقة العامة مركزية، اذا كانت موجهة لصالح مواطني الدولة بكاملها، مثل نفقات الامن و الدفاع.. اما اذا كانت النفقة العامة موجهة لصالح سكان اقليم معين او مدينة فتكون النفقة محلية، مثل نفقات الكهرباء و الماء..

لكن نلاحظ ان النفقات المركزية المذكورة يعود نفعها الى كل مدينة و النفقات المحلية ينتفع منها جميع مواطني المجتمع.

٢- معيار تحمل عبء النفقة العامة :

اعتمادا على هذا المعيار تعد النفقة مركزية اذا تحمل جميع افراد مجتمع الدولة عبأها كلهم، وتكون محلية اذا تحمل عبأها مجتمع الاقليم او المدينة، و وجه انتقاد لهذا التقسيم حيث ان كثيرا من النفقات المحلية تقبل باعانات من الموازنة العامة.

٣- معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة :

البعض رأى امكانية التمييز تتم بالنظر الى الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة، ولكن في هذه الحالة عدنا الى نقطة الانطلاق و البحث ولم نأت بحل.

تجدر الاشارة الى ان الدول التي تتأثر بالمذهب الفردي تضيق دائرة المرافق العامة ومن بينها دائرة المرافق المحلية، بينما ان الدول التي تأخذ بالمذهب -الاجتماعي- مذهب التدخل تزداد فيها دائرة المرافق التي تتولاها السلطات العامة، وتشريعات الدول هي التي تتولى أمر تحديد اختصاصات الهيئات المحلية^١.

١ د. محمد فؤاد ابراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الاول، مكتبة النهضة العربية، بلا سنة، ص (٩٢).

الفرع الرابع تقسيم النفقات حسب طبيعتها

يتم تقسيم النفقات على اساس طبيعتها الاقتصادية، وهنا يختلف الفقهاء و الكتاب في تحديد هذه الطبيعة والتقسيم بموجبها فمنهم من قسمها الى نفقات ادارية و حقيقية وتحويلية ومنهم من قسمها الى نفقات حقيقية وتحويلية، ومنهم من قسمها على اساس تأثيرها في الانتاج الوطني، وابدوا اهتمامهم به لكونه يحدد اثار النفقة العامة اقتصاديا واجتماعيا ويسهل وضع مخطط التنمية بناء عليه^١.

النفقات الحقيقية : حيث قسم الفقهاء النفقات العامة حسب تأثيرها في الانتاج القومي :

حيث ان النفقات الحقيقية تؤدي الى زيادة الانتاج القومي، وتتم بمقابل

وقد وضع الفقهاء ثلاثة معايير متداخلة للتمييز بينهما وهي :

١ - معيار المقابل المباشر فتكون النفقة حقيقية اذا حصلت الدولة على خدمات او اموال عينية مقابل نفقاتها العامة، وتكون النفقة تحويلية اذا كانت تتم بدون مقابل لها .

٢ - معيار الزيادة المباشرة في الانتاج القومي :

فالنفقات العامة الحقيقية هي التي تخصصها الدولة مباشرة لاستخدام جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع في انتاج السلع والخدمات لاشباع الحاجات العامة أي تؤدي الى خلق انتاج جديد وزيادة الدخل القومي مباشرة كالنفقات المخصصة للتعليم والمواصلات الخ اما النفقات التحويلية فتكون دون مقابل مثل اعانات البطالة والاعانات الاقتصادية فهي لا تؤدي الى زيادة الدخل القومي مباشرة^٢.

١ د. برهان الدين جمال، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٤٦).

٢ د. احمد زهير، د. خالد الخطيب، المالية العامة، الطبعة الاولى دار زهران للنشر و التوزيع عمان، الاردن، ٢٠١٢. ص (٧٢).

(٧٢٤) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٧، المجلد الأول

٣- معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع :

هنا نكون امام نفقات حقيقية اذا كانت الدولة هي التي تستخدم بصورة مباشرة الموارد العينية وعوامل الانتاج عن طريق الاستهلاك الحكومي المباشر، اما النفقات التحويلية فهي النفقات التي تؤدي الى استهلاك الموارد العينية وعناصر الانتاج استهلاكاً غير مباشر كالاعانات، فالافراد هم الذين يقومون بالاستهلاك وليس الدولة باشخاصها العامة.^١ وقسم بعض الفقهاء النفقات التحويلية الى نفقات تحويلية مالية، وقصد بها القروض العامة، ونفقات تحويلية اقتصادية وقصد بها الاعانات الاقتصادية للمنتجين، ونفقات تحويلية اجتماعية وقصد بها الاعانات الاجتماعية للطوائف المستحقة.^٢

هكذا نرى ان النفقات الحقيقية تؤدي الى زيادة الدخل القومي اما النفقات التحويلية فلا تؤدي الى زيادة الدخل القومي وانما الى اعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع .

المطلب الثاني

التقسيمات الوضعية او العملية للنفقة العامة

غالبا ما يطلق على هذا التقسيم بتبويب النفقات العامة، اذ ان الدول تستخدم بصورة هذا التقسيم بصورة عملية تطبيقية في موازاناتها، اذ ان النفقات العامة لا تدون بشكل اجمالي وكلّي في الموازنة العامة، ولا يخفى عن المرئ ان هذا الامر يصعب تنفيذ النفقات وكذلك موضوع الرقابة على التنفيذ، لذا اتبعت الدول طرق التبويب التفصيلي لنفقاتها العامة على أسس فئات متجانسة، كل حسب اوضاع الدول.^٣

١ د. احمد زهير، د. خالد الخطيب، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٧٣).

٢ د. محمد فؤاد ابراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الاول، ص (٦١ - ٦٢).

٣ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص (٢٦٧).

الفرع الاول انواع التقسيمات الوضعية

توجد عدة انواع لهذه التقسيمات ، والحقيقة هي في تزايد حسب تزايد وتطور وظائف الدولة ، من جهة واساليب تحديد الانفاق في الموازنات العامة من جهة اخرى ، وعلى الاغلب يطلق عليها التبويات :
اهمها :

- ١ - التقسيم أو التبويب الاداري .
- ٢ - التبويب النوعي .
- ٣ - التبويب الوظيفي .
- ٤ - التبويب على اساس البرامج .
- ٥ - التبويب على اساس الاداء .^١

اولا بالنسبة للتبويب الاداري :

يتضح من تسميته ، اذ يتم تقسيم النفقات العامة على اساس الهيكل الاداري للدولة كالوزارات ، المؤسسات ، الخ من الوحدات الادارية ، واما الية التقسيم فتتم على اساس تخصيص ابواب او اقسام للجهات الادارية الرئيسية او العليا ، فكل وزارة يتم تخصيص باب لها وكل باب ينقسم الى فروع وكل فرع ينقسم الى بنود انفاقية للوحدات الادارية الادنى في المستوى التنظيمي ، وهكذا لكل وزارة .^٢

وتجدر الاشارة الى ان بعض الكتاب اصططلخوا على تسمية هذا التبويب (التبويب وفق الوحدات التنظيمية) .^٣

اما التقسيم النوعي :

فيتم التقسيم لكل وحدة ادارية وفقا لطبيعة الاشياء التي يخصص لها الانفاق العام .

١ محمد شاكر عصفور ، المصدر السابق ، ص (٢٦٨) .

٢ د. سعيد عبد العزيز عثمان ، المالية العامة ، المصدر السابق ، ص (٤٧٧) .

٣ قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الثانية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧ ، ص (٥٣) .

مثلا تقسيم النفقات العامة الى مجموعات تتضمن الاولى نفقات مقابل خدمة العمل تتمثل بالاجور و الرواتب وتتمثل الثانية بنفقات مقابل مستلزمات الانتاج ويطلق عليها المصروفات الجارية وتقسيم ثالث او تخصيص ثالث نفقات مقابل أصول رأسمالية يطلق عليها النفقات الرأسمالية، وهكذا.. وتجدر الإشارة الى ان هذا التقسيم يسبقه ابتداءا تقسيم اداري للنفقات العامة.^١

التقسيم الوظيفي:

على اساس هذا التقسيم يتم تحديد الوظائف او الخدمات التي سوف تقوم بها الدولة، ثم يتم تقسيم النفقات حسب وظائف الدولة المحددة، وبالتالي تقسم الوظائف الحكومية على سبيل المثال الى وظيفة الدفاع، ووظيفة الصحة.. الخ^٢، وبعدها يتم تبويب النفقات الحكومية على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهات الادارية التي ستقوم بتأدية هذه الوظائف، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من خلال اكثر من جهة ادارية تابعة لعدد من الوزارات الحكومية.^٣

اهم مزايا هذا التقسيم:

- ١- يلائم هذا التقسيم الدول ذات الهيكل الاداري الغير مستقر.
- ٢- مناسب للدراسات التحليلية و التطورية للانفاق العام.
- ٣- يمكن الاستفادة منه في تقييم الاداء الحكومي او في اعداد الموازنات المستقبلية.
- ٤- يساعد في تطوير تبويات الموازنة العامة لتصل لمفهوم الموازنة الحديثة كالموازنات الصفريّة و موازنات التخطيط والبرمجة.^٤

١ د. فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص (٣٨٣) كذلك د. سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٤٧٨).

٢ د. فوزي عطوي، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٣٨٥).

٣ د. سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٤٧٩).

٤ د. سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق ص (٤٨١).

رابعاً التبويب على اساس البرامج :

هذا التبويب يقوم على بيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها او الاشراف عليها الوزارات و القطاعات الحكومية المختلفة ، اذ يتم طرح البرامج و المشاريع في وثيقة الموازنة وتقسّم البرامج الى مشاريع وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذها الى ادق تفاصيل الاعتمادات كالرواتب والاجور وتكاليف اقامة المشاريع الخ..^١

من مميزات هذا التبويب بيانه للنشاطات و المشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة بالاضافة الى تحقيقه افضل رقابة مقارنة بالتبويات الاخرى ، و التحقق من كفاءة وفعالية الاجهزة الحكومية و التقليل من الاسراف .^٢ كما يكون لأعضاء السلطة التشريعية الحق في اقتراح برامج جديدة او تعديل البرامج الواردة بالموازنة العامة او الغائها وحتى اقتراح برامج بديلة وكل ذلك ضمن الأطر الدستورية لكل دولة .

ويعد هذا الحق اذا تم فعلا تطبيقه بالشكل السليم ، من اهم واجبات المجالس النيابية التي يفترض فيها البحث عما يهم و يفيد المواطنين من جهة و ما تحتاج اليه الدولة بشكل عام من جهة اخرى من عدة جوانب منها النواحي الاقتصادية الداخلية او الدولية و العلاقات التجارية الدولية و ما يماثلها من برامج تصب في مصلحة البلد .

خامساً التبويب على اساس الاداء

يؤكد هذا التبويب على الاهداف و الغايات ثم يتم رصد من اجلها الاعتمادات المالية وتكاليف البرامج و المشاريع المقترحة للوصول الى تلك الاهداف وغالباً يرتبط هذا التقسيم مع التقسيم الخاص بالبرامج ، وغالباً يوجد جهاز اشراف ورقابة فعال لكي يراقب تنفيذ البرامج و

١ قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص (٢٧١) ، كذلك محمد شاكر عصفور ، مصدر سابق ، ص (٢٧٦) .

٢ محمد شاكر عصفور ، مصدر سابق ، ص (٢٧٧) .

٣ قطب ابراهيم محمد ، المصدر السابق ، ص (٢٨٢) .

المشاريع وتقديم تقارير شهرية وسنوية لمعرفة ما تم انجازه و العقبات في التنفيذ^١.

الفرع الثاني

موقف المشرع المالي من تقسيمات النفقات العامة

تختلف الدول في تبني التقسيمات الخاصة بها، فيختلف التقسيم حسب الوضع المالي والاقتصادي للدول، وحسب مراحل تطورها ونموها. على سبيل المثال

أولاً التقسيم الأمريكي

تقسم النفقات العامة الفيدرالية في امريكا وظيفيا واداريا، اما التقسيم الوظيفي فيقسم تلك النفقات الى ثمانية وظائف، الدفاع، الشؤون الدولية، المساعدات لقدامى المحاربين، الرفاهية والصحة والتعليم، الزراعة، الثروات الطبيعية، التجارة، القوى العاملة، فوائد الدين العام، بينما يتضمن التوزيع الاداري للنفقات العامة الوزارات والمصالح ... في الولايات المتحدة استخدمت التقسيمات الوظيفية وتم تقسيم النفقات العامة وفقا للوظائف الرئيسة في الدولة ويبلغ عدده ثماني وظائف هي :

(الادارة العامة والسلطات العامة، القضاء والامن، العلاقات الخارجية، الدفاع الوطني، التعليم والثقافة، النشاط الاجتماعي - الصحة والعمل - ، النشاط الاقتصادي، الاسكان).^٢

ثانياً تقسيم النفقات العامة في انكلترا

أ- نفقات ذات اعتماد دائم : وهذه النفقات لا يتجدد بها الاذن سنويا من البرلمان (مجلس العموم) ويشتمل على مخصصات الملكة وخدمة الدين العام وبعض الرواتب كراتب رئيس مجلس العموم ..

١ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ().

٢ د. رضا صاحب ابو محمد، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، فرع البصرة - العراق، ٢٠٠٢، ص (٩٦).

ب- نفقات ذات اعتماد متجدد تستوجب الموافقة عليها و اعتمادها سنويا من البرلمان وتقسم هذه النفقات وفقا لطبيعة النفقة بدورها الى الانفاق على مرفق الدفاع، المصالح المدنية، مرفق جباية الاموال العامة، مرفق البريد.^١

ثانياً في المغرب العربي على وفق القانون التنظيمي للمالية،

تشتمل الموازنة على موارد الموازنة العامة و نفقات الموازنة العامة وهذه الاخيرة في ثلاث ابواب، باب اول يخص نفقات التسيير وباب ثاني يخص نفقات الاستثمار وباب اخير يهتم نفقات خدمة الدين العمومي، وتقدم نفقات الموازنة العامة داخل الابواب في فصول منقسمة الى مواد وفقرات وسطور حسب وجه تخصيصها او الغرض منها او طبيعتها.^٢

رابعاً تقسيم النفقات العامة في مصر:

تم تقسيم النفقات العامة في مصر على اساس التقسيم الاداري للاجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج والمشروعات والاعمال.^٣

خامساً تقسيم النفقات العامة في العراق

نلاحظ ان التقسيم المتبع في الموازنة العامة الاتحادية هو تقسيم اقتصادي وظيفي واداري وهذا ما تم ملاحظته في وضع الموازنة العامة وكذلك ما تم التطرق اليه في قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ فقد تم تعريف التوبيبات الاقتصادية بأنها(تنظيم لترتيب عوائد الموازنة ومفردات الانفاق على اساس النوع لاغراض التقارير المالية الاحصائية والتحليلية، أي لاغراض الدراسة وليس التطبيق).^٤

١ د.يونس البطريق وآخرون، المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص (٢٢٩).

٢ د.عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، مصدر سابق، ص (٢٠١).

٣ د.يونس البطريق و آخرون المصدر السابق، ص (٢١٩ وما بعدها).

٤ الفقرة ١٤ القسم ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

(٧٣٠) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٧ المجلد الأول

كذلك تم تعريف التبويب الوظيفي بما يأتي (تعني ترتيب أسس الموازنة ونفقاتها وسائر بيانات الموازنة وفق الغرض العام المخدم على سبيل المثال الزراعة او الدفاع الوطني و النقل).

وتم النص على ان (وحدات الانفاق تقدم طلب يتضمن تقدير نفقات سنة الميزانية وكما مبين في انظمة التقسيمات الاقتصادية والوظيفية المحددة من وزير المالية وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية المعتمدة سيما قيمة الالتزامات المستحقة غير المسددة للسنة الحالية او السابقة).^١

كذلك تم النص يتضمن قانون الميزانية السنوية ... (تقدير النفقات النقدية والعينية طبقاً للتقسيمات الاقتصادية والتنظيمية والوظيفية).^٢

المبحث الثاني

التخصيص المالي للنفقات العامة

استناداً على التقسيمات المعتمدة تتولد التخصيصات المالية والتي يصدق القول بانها التخصيصات القانونية والتي بنيت على اساسها قاعدة التخصيصات،

وفي هذا المبحث سنحاول التعرف الى مفهوم التخصيص المالي، وبداية نشوء هذه القاعدة، وهل يمكن تجاوزها، او تغييرها اذا لزم او تغيير اتجاهها وما هي حدود هذا التغيير...

المطلب الاول

مفهوم التخصيص المالي

عموماً نلاحظ في وقتنا الحالي ان اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يكون اجمالياً بل يجب ان يخصص مبلغ معين لكل وجه من اوجه الانفاق العام.

١ الفقرة أ- ٤ القسم ٦ من قانون الادارة المالية والدين العام لعام ٢٠٠٤.

٢ الفقرة ب. ٢ / القسم ٧ من قانون الادارة المالية والدين العام لعام ٢٠٠٤.

مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٧ المجلد الاول (٧٣١)

اذ وجدت طريقتان للتخصيص ، الاولى تمكن البرلمان اعتماد مبلغ اجمالي لجميع النفقات ، ومن ثم تكون الحكومة حرة في التوزيع التفصيلي للنفقات المختلفة او ان يتم اعتماد خاص لكل نوع من النفقات يكون هو الحد الاقصى لتلك النفقات وهذه هي قاعدة التخصيص^١.

فالتخصيص يعني (لا اتفاق دون اعتماد و الاعتماد لا يستعمل الا في الاطار الذي يحدده قانون الموازنة وعن طريق جهة مختصة)^٢.

وبعبارة اخرى التخصيص : يعني تحديد المبالغ التي يمكن انفاقها وتحديد الجهات المخول لها بالإتفاق دون غيرها ، وباختلاف هذه الهيئات في الدولة .

حيث ان التخصيص من جهة اخرى لا يقتصر فقط على تحديد المبلغ وانما يتم تحديد الجهة من قبل القانون التي تتولى الصرف وهذه الجهات لا يجوز لها تجاوز الاعتمادات المخصصة لها من الموازنة ولا يجوز صرف أي مبلغ ما لم يستند الى امر صادر من جهة مختصة يحددها القانون^٣.

وبالرغم من الآثار المهمة للتخصيص المالي -التي سنوردها لاحقا- الا ان بعض الكتاب يرون جوانب سلبية في عمليات التخصيص منها التقليل من حرية تحرك الحكومة كلما توسعت الدولة في تقسيم النفقات في الموازنة ، فتقليل تقسيم النفقات في الموازنة يؤدي الى حرية ومرونة تسيير الادارات خصوصا بعد ان ازدادت مهام الدولة ازديادا كبيرا و اتساع الموازنات نتيجة لذلك^٤.

١ د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة النظريات العامة ، ١٩٥٤ ، ص (١٤٨).

٢ د.ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ ، ص (١٤٤).

٣ د.ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص (١٤٤).

٤ د. حسين عواضه ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٦٧ ، ص (١٦٦).

هذا اضافة الى ان من سليات تفصيل التخصيصات امام البرلمان بالرغم من زيادة مراقبة النشاط المالي - هو اجراء العديد من التصويتات لكل تفصيل وكل تخصيص من اوجه الانفاق الحكومي وهذا يؤدي الى ائقال كاهل السلطة التشريعية بالاضافة الى ان هذا الامر يؤدي الى تقليص مرونة ادارة المرافق العامة لذا يجب وضع الاعتبارات الفنية الخاصة بتوفير المرونة اللازمة لحركة وتصرفات الادارات الحكومية^١.

وقد تم تعريف مخصصات الموازنة ضمن قسم ٢ التعاريف في قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ بانها (تحويل قانوني ممنوح للحكومة لانفاق المال العام خلال السنة المالية لاغراض محددة)^٢. كما تم النص على ان المقصود بفقرات مخصصة (نفقات مخصصة تحديدا في قانون الموازنة)^٣.

المطلب الثاني اساس التخصيص (شرط الاعتماد)

ان قاعدة التخصيص المالي تجد اساسها في الاذن بها من نواب الشعب، وهذه التخصيص ظهرت بعد ان نشأ حق المجالس النيابية في الاذن بالضريبة، واخذت تتدخل في مراقبة الانفاق حيث كانت تعتمد مبلغ نفقات الدولة جملة واحدة - وذلك في انكلترا في القرن الثامن عشر - ثم صار الى اعتماده بابا بابا وفصلا فصلا^٤.

فالسند القانوني للقيام بالانفاق هو تصديقه من قبل المجالس النيابية في الموازنة العامة ومالم يصادق عليه - أي من قبل البرلمان - فإن تنفيذه غير جائز^٥.

- ١ د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة، مصدر سابق، ص (٢٤٢).
- ٢ نلاحظ هنا ان هذا التحويل القانوني قد تم لاغراض محددة، اذا يجب تحديد الاغراض والغاية من التخصيص.
- ٣ فقرة ٢٥، القسم ٢، قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤.
- ٤ د. محمد عبد الله العربي، المالية العامة، بدون سنة، ص (٣٢).
- ٥ د عبد العال الصكيان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الاولى، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧، ص (١٠٣).

وبالتالي فان الزامية الموازنة وقانونيتها اضيفت على موادها ومن ضمنها التخصيصات المالية المشروعية والالزامية .

فالبرلمان هو الذي يميز الجباية ويميز الانفاق ولا قيمة للموازنة بدون هذه الاجازة اذ ان اجازة الانفاق تعني ان الحكومة مقيدة في الصرف برقم لا يحق لها تجاوزه وهو (الاعتماد) ، هذا من جهة ومن جهة اخرى اذا تم التصويت على النفقات موزعة في فصول او بنود كان على الحكومة ان تتقيد بالحد المعين في كل فصل او بند ، الى جانب تقيدها بوجوه الانفاق وهذا ما يطلق عليه اسم (مبدأ التخصيص) ^١.

وتجدر الاشارة الى ان اجازة الانفاق تعني فتح الاعتماد فقط و لا تعني عقد النفقة بالضرورة اذ ان النفقة تعقد وفقا لقوانين و اصول مستقلة عن الموازنة ، واجازة النفقة لا تخلق حقوقا للغير وانما هو شرط ضروري لتمكن السلطة التنفيذية المختصة من ان تضع النفقة موضع التنفيذ وفقا للقوانين المرعية الاجراء ^٢.

ومن الجدير بالذكر ان عملية التخصيص تتضمن في ذاتها توزيع للدخل القومي على فئات المجتمع المختلفة وعلى قطاعات الدولة التي تقوم بمختلف الأنشطة فيها وهذا ما يبين سياسات الحكومة من جهة ويبين المدى التي توجه فيها هذه الأنشطة والى اية اتجاه تفضل .

وتجدر الاشارة الى ان القانون الاساسي - أي دستور العراق لعام ١٩٢٥ - تم النص في مادته الثامنة والتسعين على انه (يجب ان تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية ...) وهذا ما خلا منه الدستور الحالي .

فقط تم النص في قانون الادارة المالية و والدين العام العراقي رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ على ان (من مهام وزارة المالية ت - اجراء عملية تخصيص الميزانية لوحدات الانفاق .

١ .د.حسن عواضه ، المالية العامة ، المصدر السابق ، ص (١٦٥).

٢ .د.حسن عواضه ، المالية العامة ، المصدر السابق ، ص (١٦٧ - ١٦٨).

(٧٣٤) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الثاني ١٢٠١٧ المجلد الأول

ج. التأكد من ان منفذ الميزانية لا يتجاوز مخصصاته السنوية .

هنا لو دققنا الامر مليا نلاحظ ان المقصود في هذا التخصيص هو التخصيص الاولي الذي لم يتم المصادقة عليه او اعتماده من قبل السلطة التشريعية، وانما هو حسب الفقرات المذكورة اعلاه مجرد العمل الاداري المنوط بوزارة المالية ضمن اعمالها الخاصة بالمواضيع المالية .

المطلب الثالث اجراءات التخصيص

تبدأ اجراءات التخصيص في معظم الدول من اصغر الوحدات الحكومية اعتمادا على منهاج الحكومة و افكارها الايدلوجية - الى ان تصل الى الجهة المختصة بتحديد التخصيصات الانفاقية و من ثم الى الجهة المختصة باعتمادها و اقرارها وفي الغالب تكون السلطة التشريعية او ممثلي الشعب ومن ثم تأتي مرحلة تنفيذ هذه التخصيصات من قبل السلطة التنفيذية .

وفي العراق تم النص على هذه الاجراءات ضمن القسم ٦ والخاص باعداد الميزانية (الموازنة) من قانون الادارة المالية و الدين العام، حيث تم بيان مهمة وزير المالية ابتداءا - وباعتباره ممثلا عن الحكومة والمنهاج الحكومي - بقيامه باصدار تقرير عن اولويات السياسة المالية للسنة التالية لا سيما الحد الاجمالي المقترح للانفاق وحدود كل وحدة انفاق ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه وله الحق في التشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي حول الاولويات وتضمينات الموازنة الجارية لنفقات رأس المال لا سيما تلك المزمع تنفيذها او تمويلها من مصادر خارجية^١.

١ الفقرة ٢ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ .

و خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي بتعميم لوائح داخلية و اهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لغرض اعداد ميزانيتها استنادا الى اولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء يتضمن اجمالي مستويات النفقات لكل وحدة انفاق يكون ذلك اساس وحدة الانفاق لغرض القيام بتخطيط ميزانياتها^١.

في شهر تموز من كل عام تقوم وحدات الانفاق بتقديم طلبات لاسيما المعلومات المبينة ادناه الى وزير المالية لغرض تخصيص الاموال و تقدم ايضا نسخا من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الميزانية الى وزير التخطيط و التعاون الانمائي و يتضمن كل طلب :

- أ- تقدير نفقات سنة الميزانية ...
 - ت- تقدير احتياجات الافراد من اموال الميزانية.
 - ث - تقدير احتياجات التكاليف الاخرى للعمليات .
 - ج- الالتزامات و النفقات لسنوات متعددة فضلا عن مصاريف رأس المال المعدة بشكل منفصل .
 - خ- تقدير نسبة المصروفات بالعملة الصعبة .^٢
- كما يمكن لوزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي و على اساس تقدير لعائدات و المقترحات المقدمة للميزانية بشأن تخصيص اموال الميزانية و في ضوء المناقشات التي تجري مع الوزراء ان يحدد لنفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الانفاق المتعلقة بالميزانية اضافة الى اي مبلغ يدخل في احتياطات الطوارئ^٣.

١ الفقرة ٣ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٢ الفقرة ٤ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٣ الفقرة ٥ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

اما في حالة الخلاف و عدم الاتفاق على التخصيصات ، فهنا لوزير المالية اعداد مقترح الى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل الى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الفدرالية السنوية بين وزير المالية و الوزراء المسؤولين عن وحدات الاتفاق ، على وزير المالية ان يقترح حلا بشأن مشروع الميزانية الفدرالية السنوية ، ويجوز لمجلس الوزراء وضمن الحد الاجمالي المتفق عليه ، ان يعدل التخصيصات حسب اولوياتهم الجماعية ، و اي زيادة على الحد الاجمالي للاتفاق لابد ان يستند الى اقتراح مقدم من وزير المالية و مضادق عليه من مجلس الوزراء.^١ و في شهر ايلول من كل عام يقوم وزير المالية باعداد مشروع الميزانية الفدرالية ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ، ثم يقدم الميزانية في ١٠ تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة.^٢

ونلاحظ ان للجهة التي تملك سلطة تشريعية وطنية الحق باعادة تخصيص النفقات المقترحة وبتقليل المبلغ الاجمالي في الميزانية الفدرالية ولها الحق ايضا باقتراح زيادة مبلغ المصروفات بشكل عام لمجلس الوزراء اذا اقتضت الحاجة ، على ان يقدم اشعار بذلك الى وزير المالية ، وللوزير ان يصدر توصيات غير ملزمة الى مجلس الوزراء بشأن هذا الاقتراح.^٣ وفي مرحلة التنفيذ ، فلن يتم الصرف من حساب الخزينة النظامي الا بموجب تخصيص في قانون الميزانية السنوية او الميزانية التكميلية او مقرر في قانون آخر او لاغراض استثمارية ...^٤

-
- ١ الفقرة ٦ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.
 - ٢ الفقرة ٧ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.
 - ٣ الفقرة ٣ من القسم ٧ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.
 - ٤ الفقرة ٢ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.

كما ان لوحدات الانفاق تحديد التخصيصات المالية لكل دفعة مستقلة بين الوحدات التابعة لها ويتحمل منفذو الميزانية المسؤولية عن ضمان الاستخدام القانوني للاموال المخصصة ضمن وحدات الصرف التابعة لهم^١.

المطلب الرابع

نتائج قاعدة التخصيص المالي

تترتب على قاعدة التخصيص نتائج متعددة مهمة والتي يمكن بيانها ...

الفرع الاول

اثر مبدأ التخصيص

- ١- لا يجوز للوزير ان يعقد نفقة - كالقيام بعمل او اصدار قرار او توقيع اتفاق من شأنه ان يؤدي بالنتيجة الى انفاق - لا اعتماد لها في الموازنة .
- ٢- لا يجوز للوزير ان ينقل الاعتمادات من بند الى بند اخر في الموازنة العامة الا بقانون.
- ٣- لا يجوز استعمال الاعتماد في غير الغاية التي ارصد من اجلها .
- ٤- لا يجوز ان يتجاوز الانفاق الى الحد الاعلى للاعتماد.
- ٥- لا يجوز ان تضاف الى اعتمادات دورة مالية اعتمادات باقية بدون استعمال من دورة سابقة الا في حالة تدوير الاعتمادات^٢.
- ٦- تؤدي الى تجدية ودقة الرقابة البرلمانية و الى زيادة انتاجيتها^٣.
- ٧- كما أقر قضاء مجلس الدولة نتائج اخرى هي ان الوزراء لا يملكون منح اعانات لمشروع او عمل يتولاه الافراد الا بأذن من البرلمان والا

١ الفقرة ٤ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.

٢ د. حسن عواضه، المالية العامة، المصدر السابق، ص(١٦٧).

٣ د. محمد العربي، ميزانية الدولة، المصدر السابق، ص(١٤٨).

(٧٣٨) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني ٢٠١٧، المجلد الأول

كانت المنحة باطلة قانوناً، وإذا تبين لقاضي المحاسبة ان اتفاق المبلغ كان لمنفعة ذاتية حكم على الصارف برد المبلغ.^١

٨- بما ان الموازنة بشكل عايم قانون ينظم ويحدد اوجه النفقات و الايرادات لذا فهناك جزاءات تترتب على مخالفة القواعد الموضوعية للنفقات و الايرادات وعلى الاخص النفقات وتجاوز الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة.^٢

٩- علماً ان هذا التخصيص المصادق عليه يعد ترخيص بالاتفاق و تستطيع الحكومة عدم انفاقه بالرغم من تصديقه اذا رأت ان الظروف تبرر ذلك، و كذلك هي ليست ملزمة بانفاق كل مبلغ يخصصه ويصادق عليه البرلمان.^٣

١٠- قد يثار تساؤل حول مخالفة التخصيصات المالية، هنا تثار المسؤولية بمختلف انواعها سواء كانت سياسية ام جنائية ام مدنية هذا اذا كان المخالف هو الوزير، وتثار المسؤولية الانضباطية والمدنية والجنائية بالنسبة للموظف.^٤

الفرع الثاني

المنافلة - اعادة التخصيص

بعد تمام التخصيص وتحديد المبالغ لكل وزارة يثار تساؤل حول امكانية تعديل او اعادة التخصيص ؟

فعندما يقرر البرلمان النفقات فله سلوك سبيلين - كما ذكرنا سابقا - فهو اما ان يعتمد مبلغا اجماليا لمواجهة جميع النفقات تاركا للحكومة

١ د. محمد عبد الله العربي، المالية العامة، المصدر السابق، ص (٣٠ - ٣١).

٢ د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة، مصدر سابق، ١٩٧٠، ص (٢٣).

٣ عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، مصدر سابق، ص (١٠٣).

٤ سعدي ابراهيم، ميزانية الدولة، ١٩٥٧، ص (١٤٦ - ١٤٩).

التوزيع التفصيلي على النفقات العامة المختلفة وبذلك تكون للسلطة التنفيذية الحرية الواسعة النطاق في تنفيذها واما ان يفتح لكل نوع من انواع لنفقات التي تحتاج اليها المرفق العام او الوزارة اعتمادا خاصا يكون هو الحد الاقصى لتلك النفقة^١.

ولوحداث الانفاق تحديد التخصيصات المالية لكل دفعة مستقلة بين الوحدات التابعة لها ويتحمل منفذو الميزانية المسؤولية عن ضمان استخدام القانوني للاموال المخصصة ضمن وحدات الصرف التابعة لهم^٢.
كما تم النص في الفقرة ٥ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور على ان (لوحداث الانفاق ان لا تلتزم بعملية صرف تزيد عما مخصص لها في الميزانية السنوية ما لم ينص على خلاف ذلك بقانون الميزانية).

وقد يثار تساؤل حول امكانية اعادة التخصيص او تغييره؟ فهل يمكن تحويل تخصيصات النفقات العامة من جهة الى أخرى ، أو من باب الى باب آخر ؟ وهل توجد شروط وضوابط لهذه التغييرات ؟

بالنسبة لاعادة التخصيص و المقصود به فقد تم النص في الفقرة (٣٦) من القانون المذكور اعلاه بأنه • (نقل موارد الموازنة من حساب فيها او من وحدة او من فقرة مخصصة الى أخرى).

وللاجابة حول امكانية اعادة التخصيص والتعديل فيه يمكن الرجوع الى قانون الادارة المالية و الدين العام اذ تم النص في الفقرة ٣ من القسم ٧ التي تم النص فيها على (للجهة التي تملك سلطة تشريعية وطنية الحق بأعادة تخصيص النفقات المقترحة).

وفي قانون الادارة العامة و الدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ تم النص على ان (لوزير المالية ان يخول الوزير او الوزراء المسؤولين... بأعادة تخصيص مخصصات الميزانية المصادق عليها من وحدة صرف الى اخرى

١ د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة ، المصدر السابق ، ص (١٤٨).

٢ الفقرة ٤ للقسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤.

(٧٤٠) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الثاني ١٢٠١٧ المجلد الأول

حتى نسبة (٥٪) من المبلغ المرصود من قانون الميزانية السنوية و التكميلية
لوحدة الاتفاق التي تم تخفيض مخصصاتها^١
وتعاط عملية إعادة التخصيص بشروط :

١- لا يجوز إعادة تخصيص الاموال بين المصروفات الجارية لا حدى
الوحدات و المصروفات الرأسمالية الاخرى او بين نفقات التحويل
لا حدى الوحدات وفقرات اخرى لا سيما المرتبات و البضائع
والخدمات او مصاريف راس المال المتعلقة بوحدة اخرى^٢.

٢- بعد الحصول على موافقة وزير المالية ، يجوز لوحدة الاتفاق ان تعيد
تخصيص اموالها المصادق عليها بين المدفوعات المخصصة في الميزانية
وحتى نسبة ٥٪ من اجمالي مبلغ الاموال المصادق عليها شرط ان
لا يعاد تخصيص الاموال من راس المال الى المصروفات الجارية لاسيما
المرتبات و البضائع و الخدمات ، النقل من المرتبات او النفقات
الجارية الى نفقات راس المال و لنسبة ٥٪ يكون جائز اذا صادق عليه
وزير المالية^٣.

٣- يعد وزير المالية التقرير المتعلق بهذه التحويلات و يقدم على اساس
فصلي الى جهة تتمتع بسلطة تشريعية وطنية ، ترسل نسخة من هذا
التقرير الى وزير التخطيط.

ولو اطلعنا على بعض من نماذج الموازنات العامة في العراق وما جرى
إتباعه بالنسبة لاعادة التخصيص - المناقلة - للاحظنا

ان المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق
رقم ٧ للسنة المالية ٢٠١٣ نصت على انه (لوزير المالية الاتحادية صلاحية
اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق

١ الفقرة ٨ القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٢ الفقرة أ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

٣ الفقرة ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية على مستوى الأبواب والاقسام والحسابات الرئيسية والفرعية وله تحويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بالوزارة والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات غير المرتبطة باقليم صلاحية اجراء المناقلة بنسبة ١٠٪ من وحدة صرف لوحدة الصرف الاخرى..).

كما تم منع اجراء المناقلات ضمن تخصيصات (اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات) ^١.

وهنا نلاحظ زيادة النسبة المئوية لاعادة التخصيص ..

اما في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٥ فتم الرجوع الى نسبة ٥٪ عند اجراء المناقلة، فقد تم النص في المادة (٥) من القانون المذكور (لوزير المالية الاتحادي صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها ... وله تحويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات غير المرتبطة باقليم صلاحية اجراء المناقلة بنسبة لا تتجاوز ٥٪ من وحدة صرف لوحدة الصرف الاخرى ... باستثناء تخصيصات نفقات المشاريع الاستثمارية الى النفقات الجارية).

كما تم تحويل وزير البلديات والاشغال العامة الاتحادي صلاحية اجراء مناقلة بين الموارد الذاتية لموازنات المؤسسات البلدية ضمن المحافظة الواحدة و اجراء المناقلة ضمن حساب السلعية والخدمية لكل مؤسسة بلدية ^٢.

١ المادة (٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٥، و المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٥٢، السنة السادسة و السبعون، ٢٠١٥/٢/١٦.

٢ المادة (٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٥ المذكور اعلاه.

هذا وجرى الامر بذات المضامين في الموازنة العامة للسنة المالية

٢٠١٦.

اذا لاحظنا امكانية اجراء اعادة توجيه النفقة العامة والمخصصة لقناة معينة او وحدة معينة الى اتجاه اخر، وهذا الامر وخصوصا مع وجود الحق في التحويل في المناقلة يحتاج الى ان يحاط بضوابط اكثر تقييدا من مجرد الاشعار او الالتزام بالاخبار، وانما يلزم الامر وضع شروط تحمي المال العام بالشكل الذي يمكن مراقبة التصرف السليم وفي المصعب الصحيح للنفقات العامة وبالشكل الذي يمكن من بلوغه الغاية التي تواخاها المشرع في مصادقته لبنود الموازنة العامة بشكلها الاولي .

الخلاصة

لاحظنا ان هناك عدة اساليب لتشكيل الموازنة العامة للدولة بشكل علمي وبشكل عملي، وتتخذ الدول من هذه الاشكال المنهج الذي يلاءمها ويلاءم وضعها الاقتصادي والمالي والسياسي وحتى الفكري و الايدلوجي ..

وهذا الشكل يحتوي على تقسيمات للنفقات العامة ولهذه التقسيمات الدور الفعال لوضع النفقة موضع التنفيذ، وان عملية التخصيص يجب ان تكون مرتبطة بالوسائل الفعالة لتنفيذها عل الوجه الاكمل الذي يحقق اهدافها ولا تكون مجرد تحديد لارقام نقدية وتكون المتابعة عندئذ مرتبطة بالرقم اذا تجاوزه ام لا، بينما اذا كان التخصيص المالي موجها توجيهها صحيحا ومباشرا نحو الهدف والغاية نستطيع عندها ان نراقب سلامة التصرف بالنفقة وسلامة تحقيق الهدف والكفاءة في

١ المواد (٣، ٤، ٥، ٧، ٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦. المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٩٤ السنة ٢٠١٦/١/١٨، هذا إضافة الى ذكر أهم المناقلات بشكل تفصيلي وبشكل جداول ضمن هيكلية ونصوص قوانين الموازنة العامة .

استخدام المال العام افضل استخدام فالغاية من التخصيص هي شرعية استخدام المال العام من حيث اعتماد المبالغ من قبل ممثلي الشعب او من قبل السلطة التشريعية، فكيف تتحقق اهداف المجتمع اذا كانت الموافقة او الاعتماد ينصب فقط على الكمية أي كمية الاموال المنفقة هذه السنة كذا مليار والسنة القادمة كذا مليار ما النفع و ما المبتغى المتحقق، اذا التطور يدعونا خصوصا في هذا الوقت الحاسم ان نتوقف ونغير الطريق و الاداة و الوسيلة نحو الاصلح وهو تنفيذ قاعدة التخصيص المالي لما يحقق لنا التطور و التنمية. و ليس فقط متابعة الارقام هل زادت او نقصت او هل انفقت، انما نبحث عن الاداء، و المنجز فعلا من عمليات الصرف من خلال التخصيص المالي ومن خلال بنود الموازنة بحيث يتجه التخصيص الى المشروع او التطوير بشكل مفصل وادق دون ترك الباب مشرعا للتصرف بالمال العام، وعندما يأتي يوم الحساب او الرقابة تكون رقابة فعلية ليست فقط نقدية و انما تحقيق نتيجة والا سوف يتم تغيير التخصيص المالي.

التوصيات

- ١- يلزم الأخذ بتقسيم النفقات الموائم لظروف كل دولة والطبيعة الاقتصادية و المالية لها.
- ٢- وضع التخصيصات المالية على وفق التقسيم الملائم للدولة مما يفعل تنفيذ النفقات العامة ويسهل انفاقها في المكان الصحيح لتحقيق وظيفتها المبتغاة و المحددة والمعتمدة من قبل السلطة التشريعية.
- ٣- الالتزام بالتخصيصات المالية ضروري لان تمتع النفقات العامة بالإيجابية و التنفيذ بأقصى كفاءة ممكنة لها دون اسراف او تبذير.
- ٤- الأخذ بموازنات البرامج والاداء و التخلي عن الموازنات ذات التقسيم التقليدي هو الخطوة اللازمة و الضرورية لتحقيق التطور الاقتصادي و التنموي بالشكل السليم وللحصول على اغراض و اهداف النفقة الفعلية.

٥- اعتماد عملية التخصيص السليمة تؤدي الى احكام الرقابة على سلامة الانفاق لتحقيق اغراضها، وتجنب الفساد المالي، و التضييق على اساليب التصرف غير السليم بالنفقة .

٦- اعادة النظر في وضع التخصيصات المالية فقد حصل تطور في هذه القاعدة وعلينا ان نساير هذا التطور لانه في صالحنا، بحيث تكون التخصيصات اكثر تفصيلا ومحددة الغاية والهدف واذا لزم الامر الاستعانة بالخبراء الماليين للتغيير نحو الانسب .

المصادر

- ١- د.ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، ١٩٧٠
- ٢- د.أحمد زهير شامية، د.خالد الخطيب، المالية العامة، الطبعة الاولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٢.
- ٣- د. برهان الدين جمل، المالية العامة -دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٢
- ٤- د. حسين عواضه، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٧
- ٥- د. رضا صاحب ابو محمد، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، فرع البصرة -العراق، ٢٠٠٢
- ٦- د. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٨
- ٧- سعدي ابراهيم، ميزانية الدولة، ١٩٥٧.
- ٨- د.طارق السبطي، المحاسبة العامة و الادارية، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٧٣.
- ٩- عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص(٦٨).
- ١٠- عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الاولى، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧.

- ١١- د.عبد الفتاح بلخال ، علم المالية العامة و التشريع المالي الطبعة الاولى ، مطبعة فضالة ، الدار البيضاء ، ، ٢٠٠٥.
- ١٢- د. عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، الاسكندرية ، ١٩٦٥٠.
- ١٣- د. فوزي عطوي ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٣.
- ١٤- قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الثانية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧.
- ١٥- محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، بدون سنة .
- ١٦- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، الطبعة الثانية ، ، دار المسيرة ، عمان الاردن ، ٢٠٠٩
- ١٧- د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة النظريات العامة ، ١٩٥٤.
- ١٨- د. محمد عبد الله العربي ، المالية العامة ، بدون سنة.
- ١٩- د. محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم المالية العامة ، الجزء الاول ، مكتبة النهضة العربية ، بلا سنة
- ٢٠- هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة و التشريع المالي ، مطبعة سلمان الاعظمي ، ١٩٦١.
- ٢١- ديونس البطريق واخرون ، المالية العامة ، اليكس لتكنولوجيا المعلومات ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.

التشريعات

- قانون الإدارة المالية و الدين العام رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٣.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٤.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٥.
- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٦.