المحددات القانونية

للاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات

Legal conditions of Exceptions to the Rule of Customize the revenues

ا.م.د. عباس مفرج فحل

جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

Professor. Assistant Dr. Abbas Mufarrej Al-Fahal

Anbar University, College of Law and Political Science

abbasmfrg63@gmail .com

الملخص

الايرادات تمثل وحدة واحدة تصب بكاملها في الموازنة العامة ومقتضى هذه القاعدة لايجوز تخصيص ايراد معين لانفاق ،وعن طريق الموازنة توجه هذه الايرادات لتمويل الانفاق الحكومي بكامله دون تمييز لانفاق اخر وتؤدي هذه القاعدة الى احكام الرقابة التشريعية على اوجه الايراد والانفاق وهذا يسمى مبدا شيوع الموازنة ،والمقصود هنا عدم

تخصيص ايراد معين لتغطية نفقات محددة . وتكون بنفس ما ذكر اعلاه توحد كافة ايرادات الدولة في كيان واحد دون تخصيص او تمييز.

اما مبدأ شمول الموازنة حيث يسجل في جانب الايرادات جميع الاموال التي تدخل الخزينة العامة أيا كان نوعها ،وتسجل في جانب النفقات جميع الاموال التي تصرف من موازنة الدولة بجميع مصادرها ويلاحظ ان كلا المفهومين مبني على فكرة عدم ألتقاص بين النفقات والايرادات الذي يستند هذا المبدأ على امرين هما مبدا عدم تخصيص الايرادات وتخصيص الاعتمادات.

والمبدأ الاول الذي يتضمن عدم التخصيص له الكثير من المبررات التي سيتم التطرق لها ،لكن الذي يهمنا اكثر هو زيادة الاستثناءات التي تحصل على هذا المبدأ وخاصة في العراق عام ٢٠٠٣ التي ستتطرق اليها ايضا ،اما هدفنا في هذا البحث والذي نطمح له هو كيف يمكن لنا ان نقلص هذه الاستثناءات الى اكبر قدر ممكن وذلك بموجب سياسات قانونية اقتصادية يتبعها المشرع من اجل تقليلها او انهاء هذه الاستثناءات لمصلحة البلد وتحقيق العدالة المالية.

الكلمات المفتاحية: تخصيص.. استثناءات... قاعدة... ايرادات... مبررات

Abstract

Revenues represent one unit that flows entirely into the general budget. This rule requires that no specific

revenue be allocated to spending, and through the budget, these revenues are directed to finance all government spending without discrimination of other spending. Here, a specific revenue is not allocated to cover specific expenses. It shall be the same as what was mentioned above, unifying all state revenues in one entity without allocation or discrimination.

As for the principle of budget inclusion, whereby all the money that enters the public treasury of any kind is recorded on the revenue side, and on the expenditure side all the money spent from the state budget with all its sources is recorded. They are the principle of non-allocation of revenues and allocation of credits. The first principle, which includes non-privatization, has many justifications that will be addressed, but what concerns us most is the increase in exceptions that get to this principle, especially in Iraq in 2003, which will also be addressed. As for our goal in this research, which we aspire to, is how we can We reduce these exceptions to the largest possible

extent, according to economic legal policies followed by the legislator in order to reduce them or end these exceptions in the interest of the country and achieve financial justice.

Keywords; Customize. Exceptions. Rule. Revenues. Justifications

المقدمة

اهمية الدراسة:

ان سياسة ترشيد الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات ودورها في اصلاح النظام المالي لها اهمية في عدم تخصيص مورد معين لنفقة معينة وهو تتمة لمبدا شمولية الموازنة الذي يقضي بإدراج الواردات غير الصافية برمتها في قسم الواردات والنفقات غير الصافية برمتها في قسم النفقات وبالتالي يحظر التداخل بين عناصرهما وبالتالي لا يجوز ربط المورد بالنفقة وتحقق المساوات بين جميع النفقات العامة دون افضلية لنفقة على اخرى اضافة الى سهولة سيطرة ومراقبة السلطة التشريعية لتنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية دون افراط او تبذير او انحراف.

اشكالية الدراسة :

الاشكالية الرئيسية التي يتم معالجتها في هذا البحث هي كون قاعدة عدم تخصيص الايرادات تتصل بالمحافظة على ايرادات ونفقات الدولة التي تؤول في نهاية المطاف الى حماية المصلحة العامة ، ومن هنا تبرز اهمية هذه الدراسة نظرا للإشكالات القانونية التي تطرح بموجب التساؤلات التالية : ماهي قاعدة عدم

تخصيص الايرادات ؟ ماهي مبررات قاعدة عدم تخصيص الايرادات ؟ وكيف يتم تطبيقها ؟ وماهي الاستثناءات على قاعدة تخصيص الايرادات ؟ وما هو اثر الحد من الاستثناءات في اصلاح النظام المالي ؟

منهجية الدراسة :

نظرا لتعدد المناهج البحثية ولغرض الاجابة عن كل التساؤلات المتعلقة بموضوع بحثنا التي طرحت اعلاه انتهجنا في دراستنا المنهجين التاليين :

١- المنهج التحليلي : اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي والذي يقوم بتحليل النصوص ومناقشتها والوقوف عليها في ضوء الافكار المطروحة والخروج بالراي الراجح .

٢- المنهج المقارن : ايضا اعتمدنا على المنهج المقترن من خلال المقارنة بين التشريعات المدنية الفرنسية والانكليزية والمصرية والاردنية والسورية واللبنانية والعراقية وموقفهما من قاعدة عدم تخصيص الايرادات بالموازنة العامة والاستثناءات عليها والحد من هذه الاستثناءات .

ترتيبا على ماسبق فإننا سنعتمد في الاجابة على التساؤلات القانونية المطروحة انفاً من خلال الاستناد على المواقع التشريعية لدى كل من المشرعين الذي تم ذكرهم في الفقره ٢ اعلاه .

اما بالنسبة الى خطة البحث التي تعالج من خلالها سياسة الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات فسنعرضها هن خلال المبحثين التاليين :

المبحث الاول : مفهوم قاعدة عدم تخصيص الايرادات

المطلب الاول : تعريف قاعدة عدم تخصيص الايرادات وتحديد اساسها

المطلب الثاني : مبررات قاعدة عدم تخصيص الايرادات

المطلب الثالث : نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات

المبحث الثاني : الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات بين الاطلاق والتقييد

المطلب الاول: الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات (الاطلاق)

المطلب الثاني :اثر الحد من الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات

I.المبحث الاول

مفهوم قاعدة عدم تخصيص الايرادات

تقترب قاعدة عدم تخصيص الايرادات في الموازنة العامة من مبدا شمول الموازنة الذي يتممه مبدا شيوع الموازنة لذا سنبين هذا المفهوم من خلال المطالب الثلاثة التالية، حيث نخصص الاول لتعريف قاعدة عدم تخصيص الايرادات وتحديد اساسها ونطاقها و الثاني نخصصه لمبررات هذه القاعدة اما المطلب الاخير يكون الشرح فيه عن تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات وكما يلي :

I.أ.المطلب الاول

تعريف قاعدة عدم تخصيص الايرادات وتحديد اساسها

اجمع اغلب الفقهاء بالمالية العامة على تعريف قاعدة عدم تخصيص الايرادات مضموناً مع الاختلاف الشكلي صياغتاً ، حيث عرفت هذه القاعدة بأن تقيد في الموازنة كافة النفقات والايرادات من دون اجراء مقاصة بينهما مع حظر اجراء

صلة بين بعض الايرادات مع بعض النفقات وتنطبق هذه القاعدة على الايرادات فقط ، حيث تتحدد قاعدة عدم تخصيص الايرادات بان تكون جميع نفقات الدولة من الايرادات كافة دون أن نخصص ايراد معين لنفقة معينة[١] ويمكن نعرف هذه القاعدة هو عدم تخصيص مورد معين لنفقة معينة والذي يقضي بأدراج الواردات برمتها في قسم الايرادات وادراج النفقات برمتها في قسم النفقات . ونتيجة لذلك تقسم الموازنة العامة الى قسمين الاول ايرادات والثاني نفقات ويتألف كل قسم منهما من عناصر عديدة، وهنا يأتي دور مبدأ عدم التخصص الى تحقيق الاستقلال كلا من القسمين وحظر التداخل بين عناصرهما[٢] . فلا يجوز مثلا تخصيص ايراد ضريبة العقار التي هي احد عناصر قسم الايرادات لاحد عناصر قسم النفقات كبناء دور المحاكم، وبالمحصلة لا يجوز ان يربط المورد بالنفقة، ومن هذا توجب علينا ان نبين مبررات قاعدة عدم تخصيص الايرادات للأخذ ومدى تطبيقها في النظم المالية وذلك في المطلب الثاني .

اما اساس هذه القاعدة ،قاعدة عدم تخصيص الايرادات هو بالاساس مبدأ عرفي ثم كرس فيما بعد حيث تضمنت قسم من النصوص القانونية هذه القاعدة وتداولت في تشريعات اغلب البلدان وظهرت حسنات هذه القاعدة بعدما تمت مقارنتها بقاعدة تخصيص الايرادات[٢] .

بالنسبة لنطاق هذه القاعدة والاستثناءات عليها يختلف من بلد لاخر، ومنها العراق تم التطرق له مفصلا في المطلب الثالث من هذا المبحث.

---

(١)د. محمود خالد المهايني، د. خالد الخطيب الحمشي، المالية العامة والتشريع الضريبي،(منشورات جامعة دمشق سنة ٢٠٠٠) ص ٣٤٧.

د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، (منشورات زين الحقوقية، دون ذكر سنة النشر) ص ٥٧

-(2)

(3)د. عباس محمد نصرالله ، المصدر نفسه ص ٥٨

I.ب.المطلب الثاني

مبررات قاعدة عدم تخصيص الايرادات

ثمة مبررات ايجابية لتطبيق هذا المبدأ الذي في اعتقادنا اذا ما طبق بصوره صحيحة فأنه يساعد على تصحيح السياسة المالية في العراق نظرا بما يعانيه من سياسات مالية سلبية وعجزا مالي في كل موازناته العامة . ومن اجل ابراز منافع قاعدة عدم التخصيص على صعيد السياسة المالية والاصلاح المالي نعرض في ما يأتي مبررات تقريرها في النظم المالية وذلك في الفروع الثلاثة التالية :

I.ب.١ .الفرع الاول

المبررات على الصعيد السياسي

قاعدة عدم تخصيص الايرادات تتماشى مع وحدة سياسة الدولة مع وحدة ارادتها السياسية بحيث تكون نفقات الدولة العامة على قدم المساواة[١] فيما بينها وبهذا لا يوجد تمييز نوع من النفقات من خلال تأمين ايرادات لازمة لها. فهذه القاعدة تحمي الموازنة من ان تكون عرضه للمساومات من اجل تأمين الايرادات لها فلا يكون هناك تفضيل نفقة على اخرى خلافا للمساواة بالإضافة الى ان تخصيص ايراد محدد ومعين لنفقات محددة[٢] يؤدي الى التنازع والتنافس بين اعضاء الهيئة التشريعية عند اقرارهم الموازنة بسبب ان كل جهة منهم تحاول تخصيص ايراد عالي لمناطقهم التي انتخبتهم، كما ان تطبيق مبدأ عدم التخصيص يساعد اعضاء البرلمان (ممثلي الشعب) على الرقابة الدقيقة[٣]

---

(1) .د. عباس محمد نصر الله، المصدر السابق، ص ٥٨

(2) .منى ادلبي، مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات)، الموسوعة القانونية المتخصصة، ص ١٤/٢

(٣).جميل الصابوني، مبدأ شيوع الموازنة والصوافي، الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، ص ١٠/٤.

على مالية الدولة واعطاء الموافقات للنفقات والايرادات بما ينسجم مع الواقع المالي للدولة ويتيح لهم الاطلاع بصورة واضحة ودقيقة لموارد ونفقات الدولة وبالأخص عندما يكون ممثلي الشعب من الاشخاص المؤهلين لتحقيق مثل هذه الرقابة.

I.ب.٢ .الفرع الثاني

المبررات على الصعيد الاقتصادي

ان قاعدة عدم التخصيص تقضي على التبذير، ذلك ان العمل بالتخصيص في الايرادات يساعد على الاسراف والتبذير وبالأخص عندما تزداد قيمة الايرادات المخصصة لنفقة معينة عن الحاجة الحقيقة لها[١].وقد وقع المشرع العراقي في هذا المطب بالمادة (٢٩) من قانون الادارة المالية الاخير [٢] رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ التي نصت على(تؤول لحساب المحافظة بما فيها محافظات الاقليم الايرادات المالية التالية:

١_ ٥٠% من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر الممولة مركزيا في المحافظة ويستثنى من ذلك المبالغ المستحصلة من ايرادات الضرائب والرسوم الكمركية .

٢- حصة المحافظة من ايرادات المنافذ الحدودية والبترودولار.

٣_الايرادات المحلية المستحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة.

٤_ايرادات الخاصة بالدوائر البلدية الماء والمجاري والبلديات والتخطيط العمراني والتخطيط الى حساب المحافظة ويعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها).بينما

[1] عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة،(منشورات الحلبي :سنة ٢٠٠٥)، ص١٠٨

[2] .المادة (٢٩)، قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

من أثار تخصيص الايرادات في حالة عدم كفاية الايراد [1] المخصص لتغطية النفقة التي خصص لها فذلك سيحول دون تحقيق الايراد او تأخيره، وبالتالي يتوقف الانفاق كلا او جزءا وتتضرر المصلحة العامة.

لكن في حال عدم التخصيص فان النفقة تكون من مجموع الواردات ولا تتضرر مصلحه البلاد. ومن المبررات الاقتصادية المهمة[٢] لعدم التخصيص عندما تحدد وتقاس النفقة بالإيراد المحدد لها فانه لا يجوز الانفاق فيها الا من اصل هذا الايراد، بينما قواعد ومبادئ المالية العامة تكون الاولوية للنفقات على الايرادات[٣]) اي ان النفقات تقدر اولا بدون صعوبة وانما تحتاج الى الدقة والمصداقية فقط ويتم تقسيمها الى نوعين الاولى النفقات العامة الثابتة حيث تتميز بالثبات النسبي ولا تتبدل من سنة لأخرى كالرواتب والاجور واقساط الدين العام اما النوع الثاني فهي النفقات العامة المتغيرة وتتبدل كل عام كنفقات الانشاء والتعمير والصيانة واثمان الشراء اي ان النفقات تقدر اولا ثم بعد ذلك يتم تأمين الايرادات اللازمة لسد هذه النفقات على عكس النفقات لأنها تثير مشاكل و صعوبات اذ تتطلب عند التقدير توقع المتغيرات الاقتصادية والمالية لتحديد حصيلتها لفترة سنة قادمة وهناك عدة طرق لتحديد الايرادات العامة ومنها طريقة حسابات السنة قبل الاخيرة والزيادة او متوسط الزيادة للسنوات السابقة اضافة الى طريقة التقدير المباشر .

---

(1) د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، مصدر سابق، ص٥٢

(2) فوزت فرحات، الاقتصاد المالي، بيروت، بدون دار نشر، ص٤٤.

(3) د. سرمد كوكب الجميل ، الموازنة العامة للدولة ،ط١، (الموصل: دار ابن الاثير للطباعة والنشر) ص ٦٣

I.ب.٣.الفرع الثالث

المبررات على الصعيد الاجتماعي

تقضي نظرية التضامن الاجتماعي كأساس لفرض الضريبة بالزام جميع الافراد كلا بحسب طاقته في تحمل اعباء التكاليف العامة من اجل ان تتمكن الدولة القيام بوظائفها الكبرى باعتبارها ضرورة اجتماعية [١] في حماية افراد المجتمع ككل وهذا التضامن يستلزم من الناحية الفنية شيوع الموازنة وعمومية الايرادات بدون تخصيص معين لتحقيق جميع الاهداف حسب اهميتها واولويتها مما يحقق المساواة والتضامن بين الاشخاص جميعا، حيث ان وجود مرفق معين يخصص مورده لنفقة معينة [٢]سيدفع فقط المستفيدين من هذا المرفق الى تسديد التكاليف الضريبية الا انه بالوقت نفسه يؤدي الى احجام غير المستفيدين من هذا المرفق عن دفع التكاليف الضريبية، وعلى ذلك فان اتباع قاعدة عدم تخصيص الايرادات سيمنع حصول هذا الاحجام من بعض فئات المجتمع .

ولجميع هذه المبررات اغلب دول العالم تبنت قاعدة عدم تخصيص الايرادات (شيوع الموازنة) في مواجهة قاعدة الصوافي [٣]الذي يقصد بها (يقيد في الموازنة صافي النفقات وصافي الواردات فاذا قدر حاصل الضريبة على الدخل ٥٠٠ مليون دينار عراقي وقدرت نفقات تحصيلها بمئتين مليون دينار عراقي كان المبلغ الواجب تسجيله في قسم الواردات من الموازنة ثلاثمائة مليون دينار)[٤] وتتميز قاعدة الصوافي بخصائص منها تسهل سير المعاملات المالية وتختصر مراحلها وتكون

---

(1)ا.د. رائد ناجي احمد، المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق،(بيروت: دار السنهوري، ٢٠١٨)، ص٩٤

(2) .عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق، ص١٠٨

(٣) د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة،(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، سنة ٢٠٠٣)، ص٣٣٠

(٤).د. محمد احمد حجازي ، محاسبة الحكومية والادارة المالية العامة ، ط ١(عمان: دار المطبوعات والنشر ، ١٩٩٢-)، ص ١٧٧.

الموازنات التي توضع على اساسها موازنات مخصصة كونها لا تتضمن سوى الارصدة الدائمة في قسم الواردات والارصدة المدينة في قسم النفقات كما انها تبين الحاجات النهائية لكل ادارة عامة والى الواردات النهائية التي تجبى بواسطتها[1].

الا ان لهذه القاعدة سيئات تفوق الحسنات منها تؤدي الى التستر على قسم كبير من الايرادات والنفقات على السلطة التشريعية وتحول دون تمكين السلطة التشريعية من مراقبة الاموال العمومية بالكامل فضلا عن فرص التبذير من قبل السلطة التنفيذية ومخالفة ما هو مقرر ومرخص لها، بينما قاعدة عدم التخصيص بالرغم مما قد تفرزه من عرقلة عمل الادارة لكن لها ايجابياتها في الوضوح والمصداقية والمحافظة على حقوق السلطة التي شرعت بالأذن في الانفاق والايراد كما تتكفل هذه القاعدة في الاقتصاد وعدم الاسراف والتبذير.

I.ج.المطلب الثالث

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات

كرست الكثير من القوانين والانظمة المقارنة هذه القاعدة ووضعتها موضع التطبيق على الصعيد المحلي وسنتناول موقف القانون المقارن والقانون العراقي من هذه القاعدة في الفرعين الآتيين :

I.ج.١ .الفرع الاول

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في القانون المقارن

لقاعدة عدم تخصيص الايرادات تطبيقات في دول عدة مثل فرنسا ، انكلترا ، مصر ، لبنان ، سوريا ، وكما يلي

(١).د. دولار علي ، ودكتور محمد سعيد و د. منيس اسعد الملك ، ود. عبد المنعم فوزي ، المالية العامة ، ط١، (١٩٦١)،ص ٧١

١. تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في فرنسا وانكلترا :

طبقت فرنسا هذا المبدأ على مرحلتين اول مرحلة كانت سنة ١٨١٧ واصدرت قانون يقتضي بتسجل كل حاصلات الضرائب في قسم الواردات وتسجيل نفقات الجباية بقسم النفقات اي منع اقتطاع مبالغ من واردات الضرائب المحصلة ، اما المرحلة الثانية كانت سنة ١٨٢٢ [١] حيث صدر قانون يمنع الوزراء ويحظر عليهم زيادة اي مبلغ على اعتماداتهم المخصصة لاداراتهم من اي مصدر[٢] خاص وفرض عليهم ادخال اي مبلغ يحصلون عليه من اي مرفق كان الى الخزانة العامة ويقيد في حساب خاص يسمى الايرادات المختلفة ومنذ ذلك الوقت تكرس العمل بمبدأ عدم تخصيص الايرادات بنص قانوني يقضي تقييد الايرادات برمتها والنفقات برمتها ثم اعيد العمل بتلك الاحكام القانونية المالية في القوانين التي صدرت بعد سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٩[٣] . الا ان فرنسا خرجت عن هذه القاعدة في حالات معينة[٤] وسنتناول ذلك لاحقا .

اما في انكلترا فقد نص القانون الانكليزي سنة ١٩٥٣ على ((تقيد حاصلات الضرائب برمتها في موازنة الواردات وتقيد مصاريف الجباية برمتها في موازنة النفقات))[٥]

٢. تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في مصر

كانت مصر تتبع طريقة الصوافي (التي تم ذكر المقصود منها في الفرع الثالث من المطلب الاول) في موازناتها سابقا وخاصة في القرن التاسع عشر ونهايته فظلت

---

(1) د. فوزي عطوي ، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة) ، مصدر سابق .

(2) د. كاظم السعدي، ميزانية الدولة، (بغداد:مطبعة الزهراء، ١٩٦٩)، ص١٧

(3) بركات ، د. عبد الكريم دراز و حامد، علم المالية العامة ، (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة)، ص ١١٣

(4) د. عبدالله قطيش، الموازنة العامة للدولة ، مصدر سابق، ص١٠٢

(٥) p.Mgaudemt.ep.cit,p332

تخصص جزء من ايراداتها لسد القروض الاجنبية[١] آنذاك وتشكل اثار انتقاد مفكري المالية العامة ومنهم اللورد كرومر في تقريره سنة ١٩٠٤ الذي قال (من المبادئ السليمة في المالية العامة الا نكتفي بذكر فائض الايرادات على المصروفات بل ينبغي ذكر الايرادات كلها والمصروفات كلها ، فاذا انشأ ايراد جديد وجب ان يذكر بأكمله بجانب الايرادات وتذكر في جانب المصروفات تكاليف تحصيل هذا الايراد) اما حاليا في مصر فأنها تطبق قاعدة عدم تخصيص الايرادات بموجب المادة (١١٤) من الدستور المصري الحالي لتي نصت على[٢]: (تشمل الموازنة العامة للدولة كافة ايراداتها ونفقاتها دون استثناء) .

٣. تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في سوريا ولبنان والاردن

اشار المشرع السوري الى قاعدة عدم تخصيص الايرادات بصورة صريحة في ما يخص تقدير الواردات ونفقات الوزارات والقطاعات ذات الطابع الاداري حيث نص المرسوم التشريعي رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦ على (تعرف الواردات العامة بانها تشمل الايرادات الجارية والضرائب والرسوم وايرادات الخدمات العامة المقدمة واستثمارات الدولة والمنح والهبات والايرادات الاستثمارية الناجمة عن الفوائض الاقتصادية وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا المرسوم التشريعي واي ايرادات اخرى) كما نصت المادة (٢) منه على ان الموازنة العامة للدولة تتضمن تقديرات[٣]:-

أ- نفقات وايرادات الوزرات والجهات العامة ذات الطابع الاداري

---

[1] د.محمد يونس الصائغ ، تحضير الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة ، (جامعة الموصل: ، ٢٠٠١)، ص٧٤ .

[2] المادة ١١٤ ، دستور جمهورية مصر العربية ، ٢٠١٤ .

[3] المادة (٢) ، المرسوم التشريعي السوري رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ ،القانون المالي الاساسي ، المنشور في الموسوعة القانونية المتخصصة

ب - فوائض الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الادارية المحلية ومديريات الاوقاف وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون

ج - القروض

نستنتج من المادتين اعلاه اكد المشرع السوري على قاعدة شيوع الموازنة (قاعدة عدم تخصيص الايرادات) في نفقات وايرادات الوزرات وكل الجهات ذات الطابع الاداري

اما تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في لبنان

جاء قانون المحاسبة العمومية اللبناني المالي بنص المادة (٥٢) على (تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاموال التي يقدمها للدولة الاشخاص المعنويون والحقيقيون وتقيد في قسم الواردات في الموازنة[١] ... واذا كانت لهذه الاموال وجهة انفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات) كما نصت المادة (٥١) من القانون المحاسبة نفسه على (تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة)[٢].

اما تطبيق قاعدة عدم التخصيص في الاردن قد وضعت اول موازنة سنة ١٩٢٩[٣] بعد صدور تأسيس امارة شرق الاردن فقد نص قانون هذه الموازنة على عدم جواز تخصيص اي جزء من ايرادات اموال الخزانة العامة، اما دستور الاردن الحالي الصادر عام ١٩٥٢ والمعدل عام ٢٠١٦ فقد نص بالمادة (١١٥) منه على انه (جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب ان يؤدي الى الخزانة المالية وان يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك

---

[1] المادة ٥٢ ، قانون المحاسبة العمومية اللبناني الحالي.

[2] المادة (٥١) ، قانون المحاسبة اللبناني رقم (١٤٩٦٩) في ١٩٦٣/١٢/٣٠

ولا يخصص اي جزء من اموال الخزانة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه الا بقانون)

وتجدر الاشارة ان هذه التجارب انفة الذكر لا تخلو من بعض حالات الخروج عن مبدا عدم تخصيص الايرادات والتي سيتم الاشارة اليها في المبحث القادم .

I.ج.٢ .أالفرع الثاني

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات عند المشرع العراقي

تبنى المشرع قاعدة الشمول التي تنبثق منها قاعدة عدم تخصيص الايرادات او ما تسمى بقاعدة الشيوع منذ اول موازنة سنة ١٩٢٠ وحاول التفييد يهذه القاعدة من خلال إظهار جميع النفقات والايرادات العامة في وثيقة واحدة دون اجراء مقاصة بينها علما ان المادة (٦) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغي نص على (ان المبالغ التي تبرع بها الاشخاص او المؤسسات للقيام بأعمال معينة ولا يوجد محذور من الوزير المختص من قبولها تقبض وتقيد ايرادا في الحسابات)[١] وكذلك نصت المادة (٢٢) من نفس القانون على ان (يتحتم قيد جميع الواردات كما فيها التبرعات والهبات ايرادا في الحسابات وكذلك قيد مصارف التحصيل والادارة وجميع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفا في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الاحوال تمويل قسم من المصروفات او كلها من اصل الواردات وقيد الصافي ايراداً)[٢] ويتضح مما تقدم ان قانون المحاسبات العامة انذاك قد اكد على قاعدة الشمول وحظر العمل بمبدأ الصوافي واتاح للسلطة التشريعية ممارسة رقابته الفاعلة، كما كرس قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤ الملغى على مبدأ الشمولية ونص على (يستلزم مبدأ الشمولية ان تشمل الموازنة كل المؤسسات

[1].المادة (٦) ، قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغي، رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠.
[2].المادة (٢٢) ، قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغي، رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠.

والدوائر الحكومية التي تقوم بعمليات حكومية وان تقدم الموازنة فكرة متماسكة ومتكاملة عن عمليتها وفكرة اجمالية عن التصويت عليها من قبل الجهة الحكومية التي ستكون السلطة التشريعية الوطنية) [١] واخيراً نص قانون الادارة المالية الحالي النافذ في المادة (٢٧) على[٢] :

اولا : تقيد الضرائب والرسوم المستحصلة ايرادا للخزينة العامة للدوله .

ثانيا : تقيد جميع الواردات بما فيها التبرعات والهيئات ايرادا نهائيا في الحسابات وتقيد المصاريف التحصيل والادارة وجمع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفا نهائيا في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الاحوال تنزيل قسم من المصروفات او كلها من اصل الواردات ويقيد الصافي ايرادا اما الواردات التي تجبى بالأمانة فتتبع التعليمات الخاصة بها ' ونص ايضا في الفصل السادس منه على ((تؤول العوائد الناتجة من بيع النفط الخام والغاز المصدر والغاز المستخرج ايرادا للحكومة الاتحادية ....)[٣].

الا ان المشرع العراقي لم يلتزم بقاعدة عدم التخصيص حيث خرج غليها من خلال استثناءات سنذكرها في المبحث القادم

II.المبحث الثاني

الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات بين الاطلاق والتقييد

سنتناول في هذا المبحث مطلبين الاول الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات اما الثاني سنخصصه لأثر الحد من هذه الاستثناءات في اصلاح النظام

1-البند الرابع، القسم الثاني، قانون الادارة المالية والدين العام العراقي الملغى، رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ .
٢- مادة (٢٧) اولا / ورابعا ، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ .
3- المادة (٣٦) قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

II.أ.المطلب الاول

الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات

بالرغم من كل مزايا قاعدة عدم تخصيص الايرادات وارتكازها على اسس قانونية اقتصادية سليمة الا انه كثرت الاستثناءات عليها حتى صار الاستثناء على هذه القاعدة مألوفا ومعروفا وسنعرض في الفرعيين الآتيين هذه الاستثناءات ذات الطابع العام وذات الطابع الخاص .

II.أ.١.الفرع الاول

الاستثناءات ذات الطابع العام لجميع الايرادات

هنالك العديد من الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات ترد الى اوضاع عامة فرضها تطور مفهوم الدولة[١] منها على سبيل المثال :

١- جراء تدخل الدولة الشامل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ظهرت الحاجة الماسة لتخصيص بعض الواردات لهذه الجهات، وبما ان تم فرض ضرائب جديدة فأصبح على الحكومة ان تبرر هذه الضرائب وتراعي نفسيه المواطن بإعلان تخصيص حاصلات الضرائب الجديدة لسد وتغطية المشاريع الحديثة في المجالات المختلفة كالضمان الصحي او تحسين الانتاج باعتبار هذا التخصيص يراعي نفسية المكلف ويشجع تقبل الضغوط الضريبية وهذا يمثل خروجا على قاعدة عدم تخصيص الايرادات وقد كرس قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي هذا الاستثناء

1- د. فوزي عطيوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، مصدر سابق، ص.٣٤٦
د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٥٩ .
د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة، مصدر سابق، ص ١٨٦ .
د. جميل الصابوني، الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المخصصة، مصدر سابق، ص ١٥/ 4 .

عندما نص على (تؤول لحساب المحافظة ايرادات ٥٠% من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر الممولة مركزيا من المحافظة .....)[١]وبهذا النص خالف المشرع العراقي نص المادة (٢٧) من القانون نفسه التي نصت على :

(اولا: تقيد الضرائب والرسوم المستحصلة ايرادا للخزينة العامة للدولة

ثانيا: تحدد الاجور لقاء الخدمات التي تقدمها دوائر الدولة من الرئيس الاعلى وفق القوانيين والتعليمات والانظمة النافذه

ثالثا: يتم قبض واردات الدولة وجباية اموالها من موظفين مختصين وبموجب وصولات قبض يحددها وزير المالية

رابعا: تقيد جميع الواردات بما فيها التبرعات والهبات ايرادا نهائيا في الحسابات.....

خامسا: تقوم وزارة المالية بتنزيل المبالغ المترتبة على عدم تحويل الوزارات او الاقليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم لايرادات النفط والغاز وغيرها من تمويلها السنوي).

٢_عندما تضطر الدولة الى الاقتراض من الجهات الخارجية او الداخلية فانها في سبيل توطيد الثقة بقدرتها على الوفاء بهذه القروض تعمد الى تخصيص بعض الواردات لتسديد الدين[٢] وهذا يمثل انتهاك لقاعدة عدم تخصيص الايرادات .

ولهذا نص قانون الادارة المالية الحالي بالعراق في الفصل السابع المسمى (تحصيل القروض والضمانات) على انه (لوزير المالية الاقتراض محليا او خارجيا قروض قصيرة الاجل ولوزير المالية بموافقة رئيس مجلس الوزراء اصدار

(1) .المادة (٢٩) /الفقرة ١، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(2) Duvrerg M.FinacesPubliques,P.u.Daris.1978,P.123

الضمانات ضمن الحدود القصوى تشمل القروض والديون)[١] ونستنتج ان هذه الضمانات قد تكون تخصيص ايراد محدد لضمان سد هذه الديون.

٣_حين يساهم الافراد والهيئات العامة والخاصة بتخصيص اموال او تبرعات للقيام بعمل نافع للمجتمع كبناء مستشفى او بناء مدرسة او متحف ،فعلى الاغلب تكون هذه المساهمات مشروطة من قبل المساهم[٢] وما على الدولة الا احترام شروط المنفق او الموصي، لتشجيع المواطنين على المساهمة مع الدولة في الاعباء العامة و تخصيص هذه الاموال والوصايا استثناءا من قاعدة عدم التخصيص. فعلى سبيل المثال نص قانون المحاسبة اللبناني على (تنقل بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء الاموال التي تقدمها للدولة الاشخاص المعنويين والحقيقيون وتقيد في قسم الواردات من الموازنة واذا كانت لهذه الاموال وجه اتفاق معينة فتح لها بالطريقة نفسها اعتماد بقيمتها في قسم النفقات)[٣] كما تكررت في قانون الموازنة العامة الاردني عبارة (لا يجوز استعمال المخصصات الواردة في الحوالات المادية لغير الاغراض المحددة لها ولا يجوز تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحوالات)[٤] .

اما في العراق فنلاحظ في هذا الصدد ان الموقف القانوني في التعامل مع هذه التبرعات العامة كانت ولايزال كما يأتي:

([1]) المادة (٣٩) الفقرات اولا وثانيا وثالثا، قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

د. احمد زهير شامية ود.خالد الخطيب، المالية العامة ،(عمان: دار زهران للنشر ، بدون سنة طبع)، [2]ص٢٧٧

([3]) المادة (٥٢)، قانون المحاسبة اللبناني.

([4]) المادة (٥) فقرة (ب)، قانون الموازنة العامة الاردني، لسنة ١٩٩٢.

أ- حساب التبرعات نصت المادة (٦) من قانون اصول المحاسبات عام ١٩٤٠ على (ان المبالغ التي يتبرع بها الاشخاص او المؤسسات للقيام بأعمال معينة ... تقبض وتصرف على الاعمال التي خصصت لها حصرا[١] .

ب-خصصت الحكومة حصيلة بنك الاتحاد والتعمير الدولي لسد نفقات مشروع الثرثار[٢].

ت-تخصص جزء من الموارد النفطية حصرا لمشاريع التنمية القومية.

ث-حتى وفي وقتنا الحاضر فقد خصصت اموال التبرعات والمساعدات بناء على طلب المتبرعين من دول ومنظمات عربية ودولية وخاصة بعد احداث داعش حيث خصصت هذه الاموال الى العوائل المهجرة والى اعمار المحافظات المتضررة بموافقة الحكومة العراقية وهذا استثناء على قاعدة عدم تخصيص الايرادات .

٤_ تخصيص بعض الايرادات لصالح دولة اخرى[٣]. قد تخصص بعض الدول جزء من مواردها لصالح دولة اخرى بموجب اوامر او مقررات دولية.

مثلما ما حصل في العراق حيث خصص من صادرات النفط نسبة ٥% لصالح الكويت لتعويضها عن اضرار دخول الجيش العراقي للكويت وذلك بموجب قرار مجلس الامن الدولي[٤] .

([1]) المادة (٦) قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.

([2]) د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة،(الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر)، ص ٥٨١ .

[3] د. حسن عواضه ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، ط٦،(بيروت: دار النهضة العربية ،١٩٨٣) ، ص٥٧

[4] يتم حاليا استقطاع ٣% من عائدات كل برميل نفط خام عراقي يجري تصديره بموجب قرار لاحق لمجلس الأمن رقم ١٤٨٣ في ايار ، ٢٠٠٣ اما القرار السابق الصادر من الأمم المتحدة كان نسبة الأستقطاع ٥% من عائدات بيع نفط العراق).

II.أ.٢. الفرع الثاني

الاستثناءات ذات الطابع الخاص بإيرادات بعض المرافق

ثمة استثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات تشكل اوضاعا خاصة من بعض الايرادات ولا تشمل عموم الايرادات بصفة عامة دائما ايرادات بعض المرافق بما يلي :

١- بعض الدول تقوم بتخصيص ايرادات عدد من مرافقها لتغطية نفقات نفس المرافق ومن امثلتها تخصيص واردات البلدية للأنفاق في نطاقها البلدي وتخصيص رسوم تسهيل الطلاب لتغطية نفقات الجامعة وتخصيص الاموال المتحققة من بيع عقارات الدولة لبناء دور حكومية ومدارس وملاعب وتخصيص الضرائب على السيارات لبناء او صيانة الطرق. فمثلا في لبنان فقد تم اقتطاع نسبة معينة من بعض الواردات لصالح البلديات، فقد تتولى مديرية الخزينة اقتطاع ١٠% لصالح البلديات من حساب ضريبة الدخل[١] ، وايضا تتولى اقتطاع ١٠% لصالح البلديات من المبالغ المحصلة من رسم الاشتغال[٢] .

وقد كان العراق قد يخصص ضريبة العقار الاساسية ورسوم المكس على التبوغ لمصلحة البلديات والادارات المحلية[٣] وفي عصرنا الراهن نص قانون الإدارة المالية النافذ على اعادة تخصيص الايرادات المتحصلة من الماء والمجاري

([1]) المادة (٢٣)، قانون تعديل ضريبة الدخل اللبناني رقم ٢٨٢ في ١٩٩٣/١٢/٣٠ .
([2]) المادة (١٨)، قانون تعديل بعض احكام رسم الاستقلال اللبناني، رقم ٣٨٤ في ١٩٩٤/٨/٢٤ .
(٣)قانون موازنات العراق للسنوات ١٩٥٩ لغاية ١٩٧٣
(٤) المادة (٢٩) الفقرة ٢ والفقرة ٤ من قانون المالية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩
(٥) د. مجيد عبد جعفر الكرخي ، الموازنة العامة للدولة ،(بغداد: دار الكتب للطباعة النشر ، ١٩٩٩) ، ص ٢٨٥

والبلديات والتخطيط العمراني لنفس الدوائر المستوفاة منها[٤] كما تم تخصيص حصة للمحافظة من المنافذ الحدودية والبترودولار بالنسبة للمحافظات التي فيها منافذ او منتجة للنفط ، وجميع هذه التخصيصات مخالفة لمبدا عدم تخصيص الايرادات وغير مجدية

٢- تخصيص واردات المرافق ذات الموازنات المستقلة والملحقة ثم تخصيص الموارد التي يتم جبايتها من هذه المرافق لسد نفقاتها وبالمحصلة كل الموازنات المستقلة والملحقة استناد على مبدأ عدم تخصيص الايرادات في الموازنة العامة.

٣- تخصيص قسم من الايرادات لإنفاقها على حاجات ذات صلة بهذه الايرادات[٥] مثلا اضافة نسبة معينة من الرسوم المفروضة على التبغ لمعالجة امراض متأتية من التبغ كمرض سرطان الرئة و اضافة مبالغ على المشروبات الروحية من اجل تخصيصها للحد من حالة الادمان ونتائجه. وفي لبنان تجبى مبالغ معينة الى جانب الرسوم المدرسية لتغطية النفقات النثرية في المدارس الحكومية.

II.ب.المطلب الثاني

اثر الحد من الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات

الحد من الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات ضرورية من اجل ابقاء المساواة قائمة بين النفقات بحيث يكون لها الضمان الكافي من مجموع الايرادات دون تفضيل نفقة عن اخرى، كما يذهب فقهاء المالية العامة ايضا ان قاعدة عدم التخصيص مهمة جدا من الجانب السياسي[١] بحيث لو سمح بتخصيص بعض

[1] د. خطار شبلي ، العلوم المالية (الموازنة) ،(بيرو ت: ١٩٦٢)، ص٣٤

الايرادات لكانت كل فئة من المواطنين تطالب بتخصيص ما تدفعه من الضرائب لاستعمال هي تحدده مما يؤدي الى انعدام التضامن الوطني بين شرائح المجتمع في الوطن الواحد وبالمحصلة تفقد الدولة وحدتها ومعنى وجودها[١] .

ان هذه القاعدة من شأنها ان تواجه جميع مصروفات الدولة بجميع ايراداتها فلا تخصص لبعض الايرادات لأنواع معينة من المصروفات[٢] كما حصل مثلا في الولايات المتحدة الامريكية في تخصيص حصيلة الضرائب السيارات لأنشاء وصيانة طرق جديدة وكذلك كما حصل في مصر عندما خصصت حصيلة الضريبة على التلفزيون لتحويل نفقات الاذاعة.

تتجلى الحكمة في هذه القاعدة في عدم تعرض الدولة لمحاذير التوقف عن تقديم الخدمات العامة بشكل صحيح ، وان الشذوذ عن هذه القاعدة يواجه احتمالين بالذات هما[٣] :

أ- زيادة الواردات المخصصة لمرفق معين على النفقات المطلوبة له مما يؤدي الى التبذير والاسراف في الانفاق.

ب- نقصان الايرادات المخصصة للمرفق عن مبلغ النفقات الموجودة له وبالتالي يصاب المرفق بالجمود والشلل وهذا ما يتناقض مع سير المرفق العام.

وبناء على ذلك نقسم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

([1]) بركات و دراز، علم المالية العامة، مصدر سابق، ص ١١٢.

([2]) الملك، د.منيس اسعد ،اقتصاديات المالية العامة ،(مصر: دار المعارف ،١٩٧٥،)ص ٧٧.

([3]) عواضة د. حسن، المالية العامة، (بيروت:دار النهضة العربية، ١٩٨١)، ص ٦٧ .

II.ب.١ .الفرع الاول

تحصين النظام المالي من التبذير و مخاطر الفساد

اتباع قاعدة عدم التخصيص والحد من الاستثناءات عليها تؤدي الى توضيح جميع عناصر الايرادات والنفقات العامة ويسهل رقابة السلطة التشريعية في الوقوف على طبيعة كل نفقة وكل ايراد وعدم السماح للسلطة التنفيذية بالتستر على اي نوع منه واظهار نفقات عامة غير حقيقية وبغير حجمها مما يمكن المرافق العامة من الاسراف والتبذير من خلال تجاوز حجم النفقات التي تم اقرارها من قبل السلطة التشريعية وتضمن قاعدة عدم التخصيص من عدم توسع الادارات في بغض النفقات على اعتبارها بمنأى عن الرقابة ،لاستخدامها هذه الاموال[١].

فالحكومات التي تضع موازناتها على قاعدة الصوافي تميل الى تخفيض تقدير الايرادات وزيادة تقدير النفقات التي تنزل من الايرادات لكي تتصرف بالفرق بين المبالغ الحقيقية والذي يؤدي الى البحث عن مصادر ملتوية ويحمل على التبذير والاسراف[٢] .

ونتيجة لتطور مهام الدول بمختلف الاتجاهات وكثرة موازناتها وحساباتها واختلاف طبائع الاموال العمومية لذ اصبح من الصعوبة اوفي بعض الاحيان استحالة خضوع جميع نشاطات الدولة الى قاعدة عدم التخصيص ،لذلك اتجهت الحكومات للخروج عن قاعدة الشمول التي هي متممتها قاعدة عدم التخصيص ، مما يجعل الحالة المالية في الغموض .

لذا نرى من اجل تحصين النظام المالي من التبذير ومخاطر الفساد لأي بلد ان يلتزم بتطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات ،وان يوقف او يقلل قدر الامكان

---

(1) محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، (عمان، الاردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،٢٠١٤)، ص٦٧

(2) قطب ، ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة (القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٧)، ص١٠

الاستثناءات على قاعدة عدم التخصيص ونوصي المشرع العراقي بالذات بان يلغي المادة (٢٩) من قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩[١] النافذ الذي خصصت الكثير من الإيرادات التي تم ذكرها سابقا في المطلب الاول من المبحث الاول بحيث يمكن للإدارات المذكورة بنص المادة المشار اليها ان تسجل نفقات اكثر بكثير من التي تصرفها بموجب ما مخصص بموجب المادة آنفة الذكر.

II.ب.٢ .الفرع الثاني

المحافظة على مواكبة السياسة المالية لاحتياجات المرافق العامة

يقتضي ان يرافق اي اصلاح اجراءات وتنظيمات ،ومن اجل المحافظة واصلاح السياسة المالية والحد من كثرة الاستثناءات على شمولية الموازنة التي هي متممتها قاعدة عدم التخصيص ، لذا نرى من الضروري اولا تفعيل دور وزارة التخطيط[٢] في التنسيق مع كل الوزارات والاطلاع على كل ايراداتها بدون تخصيص اي جزء منه لنفقة محدده والاطلاع على كل مشاريعها من منطلق مهماتها التوجيهية والاستشارية وهو ما يمكنها معرفة جدوى النفقات المخصصة من اعتمادات الموازنة، الا ان ما اخذ به المشرع العراقي في المواد ٣ و٤/ثالثا و٨ و ١٠/ب،ج من قانون الادارة المالية[٣] النافذ في اعداد الموازنة وبالتعاون مع وزارة المالية فقط ونعتقد ان على المشرع العراقي تعديل دور وزارة التخطيط بالعمل مع كافة الوزارات بالأعداد والتنفيذ حيث لم ينص القانون آنف الذكر لأي دور لوزارة التخطيط في الفصل الرابع المحدد بتنفيذ قانون الموازنة ، بالإضافة الى دور وزارة التخطيط في توجيه وتنسيق اعمال التجهيز والتخطيط لتنمية الجوانب الاجتماعية والاقتصادية في البلد .

---

(1) قانون الادارة المالية الأتحادية ،رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٥٥٠ ، في ٢٠١٩/٨/٥

(2) هذا المقترح من قبل الباحث من اجل تفعيل وزارة التخطيط مع كافة الوزارات الأخرى

(3) المواد المشار اليها هي من قانون المالية الأتحادية ، المصدر نفسه اعلاه

وثانيا نظرا لأهمية قانون الموازنة العامة الذي هو عصب الحياة بكل التفاصيل ابتداءاً من اصغر رضيع الى كيان الدولة بأكملها فيكمن بموجب تشريع استحداث وزارة خاصة بالموازنة[1] وجعلها مستقلة عن وزارة المالية ،ويكون مهمتها اعداد قانون الموازنة بصورة دقيقة والرقابة المواكبة اثناء تنفيذها وكل ما هو ملازم من اعمال ،وعلى ان تتم اعمالها باعتماد شبكة معلوماتية متكاملة يرافقها جهد حكومي واداري لتأمين هذه الشبكة بصورة متكاملة وقواعد احصائية دقيقة وشفافة حول حسابات الدولة وتنفيذ كل فقرات قانون الموازنة العامة من اجل المحافظة على مواكبة السياسة المالية لتوفير احتياجات المرافق العامة .

الخاتمة :

مما تقدم وانطلاقا من النصوص القانونية والآراء الفقهية التي اوردناها في سياق هذا البحث ان الاساس القانوني للإلزام بقاعدة عدم تخصيص الايرادات هي نتيجة حتمية لقاعدة الشمول او العمومية .

ونخلص من هذه الدراسة الى النتائج والتوصيات التالية :

النتائج :

١ – ان قاعدة عدم تخصيص الواردات تختص بالواردات فقط من دون النفقات لان اجازة السلطة التشريعية لكافة الايرادات دون تخصيص لاستخدامها .

٢ – تكون السلطة التشريعية على اطلاع كامل للإيرادات والنفقات متى ما طبقت قاعدة عدم تخصيص الايرادات .

[1] هذا الأقتراح ايضا هو من راي الباحث وجاء من خلال فهمه لأهمية الموازنة العامة .

٣ – بالرغم من كل مزايا قاعدة عدم التخصيص الا ان تطور مفهوم الدولة بمختلف الاتجاهات والالتزامات اصبح من الصعوبة على العديد من الدول خضوع جميع ايراداتها الى قاعدة عدم تخصيص الايرادات .

٤ – اصبح الاستثناء على قاعدة عدم التخصيص واجب في كثير من الحالات وخاصة التبرعات والقروض قد تكون مشروطة بتخصيصها من قبل الجهة المتبرعة او المقرضة .

٥ – كذلك من اسباب الاستثناءات المتعارف عليها على قاعدة عدم التخصيص بسبب كثير من الكتل البرلمانية تحاول تخصيص ايراد عالي لمناطقهم التي انتخبتهم .

التوصيات :

١ -الحد من الاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص الايرادات من اجل الاصلاح المالي

٢- عدم جواز اجراء اي مقاصة بين النفقات والايرادات .

٣- ندعوا السلطة التشريعية بالعراق (البرلمان العراقي) بالتشدد على عدم تخصيص اي ايراد معين لجهة معينة او نفقة معينة الا لحالات محددة كما مذكورة بتوصية لاحقة ادناه .

٤- نوصي المشرع العراقي على الغاء المادة (٢٩) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ لما تحتويه من استثناءات على القاعدة والتي تؤدي الى الاضرار بالسياسة المالية للبلد .

٥- بالرغم من توجه بحثنا الى عدم تخصيص الايرادات الا اننا نوصي باستثناءات محدده جدا عن عدم التخصيص لأهميتها مثل التبرعات لجهة محددة او الضريبة الخضراء .

المصادر :

١- د. احمد زهير شامية ود.خالد الخطيب. المالية العامة . عمان: دار زهران للنشر ، بدون سنة طبع .

٢- د. عبد الكريم دراز و حامد بركات. علم المالية العامة . الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.

٣- جميل الصابوني. مبدأ شيوع الموازنة والصوافي. الموسوعة العربية. الموسوعة القانونية المتخصصة.

٤- د. حسن عواضه . المالية العامة . دراسة مقارنة . ط٦. بيروت: دار النهضة العربية ،١٩٨٣ .

٥- د. خطار شبلي . العلوم المالية (الموازنة) . بيروت : ١٩٦٢.

٦- د. دولار علي . ودكتور محمد سعيد و د. منيس اسعد الملك . ود. عبد المنعم فوزي . المالية العامة ، ط١ ١٩٦١ .

٧- د. رائد ناجي احمد. المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق. بيروت: دار السنهوري، ٢٠١٨.

٨- د. سرمد كوكب الجميل . الموازنة العامة للدولة . ط١. الموصل: دار ابن الاثير للطباعة والنشر.

٩- د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود كداوي. اقتصاديات المالية العامة. الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر .

١٠- د. عباس محمد نصر الله. المالية العامة والموازنة العامة. منشورات زين الحقوقية. دون ذكر سنة النشر.

١١- د. فوزي عطوي. المالية العامة. النظم الضريبية وموازنة الدولة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، سنة ٢٠٠٣.

١٢- د. مجيد عبد جعفر الكرخي . الموازنة العامة للدولة . بغداد: دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٩.

١٣- د. محمد احمد حجازي . محاسبة الحكومية والادارة المالية العامة .ط ١ . عمان: دار المطبوعات والنشر، ١٩٩٢.

١٤- د. محمود خالد المهايني. د. خالد الخطيب الحمشي. المالية العامة والتشريع الضريبي . منشورات جامعة دمشق . سنة ٢٠٠٠.

١٥- د.محمد يونس الصائغ . تحضير الموازنة العامة للدولة. دراسة مقارنة . جامعة الموصل ، ٢٠٠١.

١٦- عبد اللطيف قطيش. الموازنة العامة للدولة. بيروت: منشورات الحلبي سنة ٢٠٠٥.

١٧- د. حسن عواضة. المالية العامة. بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨١.

١٨- فوزت فرحات. الاقتصاد المالي. بيروت: بدون دار نشر>:

١٩- ابراهيم محمد قطب. الموازنة العامة للدولة . القاهرة : الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٧.

٢٠- كاظم السعدي. ميزانية الدولة. بغداد: مطبعة الزهراء ، ١٩٦٩.

٢١- محمد شاكر عصفور . اصول الموازنة العامة . عمان .الاردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠١٤ .

٢٢- . د.منيس اسعد الملك .اقتصاديات المالية العامة . مصر: دار المعارف،١٩٧٥

٢٣- منى ادلبي. مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات). الموسوعة القانونية المتخصصة.

الكتب الاجنبية

1- Duvrerg M.FinacesPubliques,P.u.Daris.1978,P.123
2- p.Mgaudemt.ep.cit,p332 .

الدساتير و القوانين

١- دستور جمهورية مصر العربية ، ٢٠١٤
٢- القرار السابق الصادر من الأمم المتحدة كان نسبة الاستقطاع ٥% من عائدات بيع نفط العراق
٣- قانون موازنات العراق للسنوات ١٩٥٩ لغاية ١٩٧٣
٤- قانون الادارة المالية الاتحادية ،رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٥٥٠ ، في ٢٠١٩/٨/٥
٥- قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩
٦- المرسوم التشريعي السوري رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ ،القانون المالي الاساسي ، المنشور في الموسوعة القانونية المتخصصة
٧- قانون المحاسبة العمومية اللبناني الحالي
٨- قانون المحاسبة اللبناني رقم (١٤٩٦٩) في ١٩٦٣/١٢/٣٠
٩- قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغي، رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠
١٠- قانون الادارة المالية والدين العام العراقي الملغى، رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤
١١- قانون الموازنة العامة الاردني، لسنة ١٩٩٢.
١٢- قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
١٣- قانون تعديل ضريبة الدخل اللبناني رقم ٢٨٢ في ١٩٩٣/١٢/٣٠
١٤- قانون تعديل بعض احكام رسم الاستقلال اللبناني، رقم ٣٨٤ في ١٩/٨/٢٤