

التخصيص المالي في الموازنة العامة

أ.م.د. بان صلاح عبد القادر
كلية القانون/ جامعة بغداد

المقدمة

نمت قواعد التخصيص وعدم التخصيص جنباً بجنب مع قاعدة مهمة من قواعد الموازنة العامة وهي قاعدة الشمول أو العمومية والتي يقصد بها إدراج جميع بنود نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة الموازنة العامة دون إحداث أية مقاصة أو طرح للنفقات من الإيرادات، بحيث تبدو الموازنة العامة شاملة لكل التفاصيل الانفاقية والإيرادية ومحتوياتها، ويظهر لنا صور انفاق الدولة وتوجهاتها وصور إيرادات الدولة ومركزاتها المالية بشكل تفصيلي وهذا الأمر له من الجوانب الإيجابية التي تغطي نوعاً ما الجوانب السلبية، كتوخي الدقة في الإفصاح عن مصبات الإنفاق، وتركيز الرقابة المالية سواء داخلية أو خارجية، وتوضيح الصورة الصحيحة عن الواقع المالي للدولة، توجه نحو التصرف الصحيح للإنفاق.

ولابد لنا أن نبين أن هذه القاعدة المذكورة أعلاه تستند في واقعها العملي على إجراءات و ترتيبات فنية يطلق عليها التقسيمات، هذه التقسيمات تجري مجريين أحدهما لتقسيم النفقات العامة والثاني لتقسيم الإيرادات العامة، وتتعدد أنواع التقسيمات التي قد تعتمد على المعيار الشكلي أو على المعيار الموضوعي، قد يكون اقتصادي قد يكون إداري، 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 انتهائه 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 التبويبات لها أهمية من حيث تسهيل وضع خطة الموازنة وعناصرها الأساسية والكشف عن مدى صلتها بالخطة الاقتصادية، ومن حيث التحقق من استخدام الأموال وأوجه إنفاقها وبأقصى كفاية واقتصاد ومن ثم إمكانية التحليل الدقيق للآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة.¹ أصبح لزاماً علينا التعرض ولو بشيء من الاختصار إلى أنواع من التقسيمات.

المبحث الأول

¹ د. طارق السبتي، المحاسبة العامة والإدارية، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٧٣، ص (٦٩-٧٠).

التقسيمات المالية

في الموازنة العامة للدولة ترد تقسيمات للنفقات و تقسيمات للإيرادات وتتعدد أشكال هذه التقسيمات وتختلف حسب الهدف والأثر المطلوب تحقيقه من خلال هذه التقسيمات، علما أن هذه التقسيمات تعد وسيلة لتسهيل الرقابة المالية وحسن تنفيذ النفقات العامة..

تقسيم النفقات العامة: أدرج الكتاب العديد من التقسيمات على وفق منظورهم الخاص، ولكن نلاحظ عموما توجد تقسيمات اقتصادية (علمية) وتقسيمات عملية (وضعية)

المطلب الأول: التقسيمات العلمية

التقسيمات الاقتصادية: وهي التقسيمات التي تستند على معايير اقتصادية، وتتوجه نحو الآثار الاقتصادية التي تحدثها هذه النفقات وتعد من أقدم التقسيمات التي وضعها كتاب المالية العامة بعدها موجه اقتصادي للإنفاق العام، وتهدف هذه التقسيمات إلى تحقيق عدة أهداف أهمها^١:

١- اظهار طبيعة النفقات العامة، واثارها مما يساعد في ادارة الاموال العامة ادارة حسنة، تتصف بالكفاية و الفعالية .

٢- امكانية التعرف على مقدار كلفة نشاطات الدولة، وبذلك تسهل مهمة المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ودراساتها، وتحليل اثارها، من فترة لآخرى .

٣- تفعيل رقابة السلطة التشريعية على الجانب المالي لنشاط الدولة .

ولاهمية هذا التقسيم يتم اعتماد عليه في اعداد الموازنات الحديثة كموازنة التخطيط و الموازنة الصفرية ..^٢

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

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،^٣ في الحقيقة هذا التقسيم له علاقة 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 بحدوث ظروف وحوادث مختلفة تنتاب الدول، ومن امثلتها النفقات الاستثنائية التي تنفق على المنكوبين في حوادث الزلازل و الفيضانات، او حالة حدوث حرب معينة، او ما ينفق على مشاريع اقتصادية استثمارية كبرى كبناء سدود او جسر الخ ..

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

^٢ د. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٨، ص (٤٦٩ وما بعدها).

^٣ محمد شاكر، اصول الموازنة العامة، مصدر سابق، ص (٢٦٢).

وفي الحقيقة هذا التقسيم يرتبط بالفكر التقليدي الذي كان يؤمن بمهام 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 التسييرية أي تنفق لتسيير المرافق العامة كالرواتب، وتواجه النفقات العادية، اما النفقات الاستثمارية او النفقات الرأسمالية، فهي التي تخصص لتكوين رؤوس الاموال، مثالها انشاء مشروعات كبرى، طرق، سكك حديد الخ^٤ . وهكذا نلاحظ ان النفقات الجارية تنسم بالدورية والانتظام و النفقات الاستثمارية في الغالب لا تنسم 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 تتبع 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 تألفت 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^٥ . وهذه الوظائف تتمثل بالوظيفة الاقتصادية، الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاجتماعية،

^١ 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).

^٤ د. عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق، ص(٦١).

^٥ د. برهان الدين جمل، المالية العامة -دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص(٥٠).

الوظيفة الاقتصادية : يمكن تحديدها بالقيام بخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادي كالقيام بالاستثمارات وتقديم خدمات اساسية من طاقة ونقل، او اعانات 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 للأسر ذات الدخل المحدودة والعاطلين عن العمل، خدمات الضمان الاجتماعي الخ..

على ما سبق نلاحظ ان هذه التصنيفات ترد على سبيل المثال و كل تصنيف يمكن ان 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- معيار المستفيد 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 تمول 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 .

وتجدر 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^٤.

^١ د. عبد الفتاح بلخال، المصدر السابق 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).

^٤ 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 اختلف 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 أثار 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 و الخدمات 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.

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 كالاغانات، فالافراد هم الذين يقومون بالاستهلاك وليس الدولة باشخاصها العامة^٣.

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^٤.

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 موازنتها، اذ ان النفقات العامة لا تدون بشكل اجمالي وكلي في الموازنة العامة، و لا يخفى عن المرئ ان هذا الامر يصعب تنفيذ النفقات وكذلك موضوع

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

^٢ د. احمد زهير، دخال الخطيب، المالية العامة، الطبعة الاولى دار زهران للنشر و التوزيع ص(٧٢).

^٣ د. احمد زهير، دخال الخطيب، المالية العامة، المصدر السابق، ص(٧٣).

^٤ د. محمد فؤاد ابراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الاول ، ص(٦١-٦٢).

الرقابة على التنفيذ، لذا اتبعت الدول طرق التبويب التفصيلي لنفقاتها العامة على أسس فئات متجانسة، كل حسب اوضاع الدول.^١

هذا التقسيم يهدف الى ترتيب النفقات بشكل يسهل وضع البرامج و المشاريع وتنفيذها، كما يساعد على دراسة الاثار الاقتصادية للنشاطات الحكومية، واعداد الاحصائيات اللازمة.^٢

الفرع الاول: أنواع التقسيمات الوضعية

توجد عدة انواع لهذه التقسيمات، والحقيقة هي في تزايد حسب تزايد وتطور وظائف الدولة، اهمها:

١- التبويب او التقسيم الاداري .

٢- التبويب النوعي .

٣- التبويب الوظيفي .

٤- التبويب على اساس البرامج.

٥- التبويب على اساس الاداء.^٣

أولاً: التبويب 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 و كل فرع ينقسم الى بنود انفاقية للوحدات الادارية الادنى في المستوى التنظيمي، وهكذا لكل وزارة.^٤

ثانياً: التقسيم النوعي : فيتم التقسيم لكل وحدة ادارية وفقاً لطبيعة الاشياء التي يخصص لها الانفاق العام . مثلاً 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 الاشارة الى ان هذا التقسيم يسبقه ابتداء تقسيم اداري للنفقات العامة.^٥

ثالثاً: 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، وظيفة الصحة .. الخ، 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.^٦ اهم مزايا هذا التقسيم :

١ - يلانم هذا التقسيم الدول ذات الهيكل الاداري الغير مستقر.

^١ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص(٢٦٧).

^٢ محمد شاكر عصفور، المصدر السابق، ص(٢٦٨).

^٣ محمد شاكر عصفور، المصدر السابق ص(٢٦٨).

^٤ د.سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، ص(٤٧٧).

^٥ د.سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص(٤٧٨).

^٦ د.سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق، ص(٤٧٩).

- 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 تبويبات الموازنة العامة لتصل لمفهوم الموازنة الحديثة كالموازنات الصفرية و موازنات التخطيط والبرمجة^١.
- رابعا: 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 الاعتادات كالرواتب والاجور وتكاليف اقامة المشاريع الخ..^٢
- من مميزات هذا التبويب بيانه للنشاطات و المشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة بالإضافة الى تحقيقه افضل رقابة مقارنة بالتبويبات الاخرى، و التحقق من كفاءة وفعالية الاجهزة الحكومية و التقليل من الاسراف^٣.
- خامسا: التبويب على اساس الأداء: يؤكد هذا التبويب على الاهداف و الغايات ثم يتم رصد من اجلها الاعتمادات المالية وتكاليف البرامج و المشاريع المقترحة للوصول الى تلك الاهداف وغالبا يرتبط هذا التقسيم مع التقسيم الخاص بالبرامج، وغالبا يوجد جهاز اشراف ورقابة فعال لكي يراقب تنفيذ البرامج و المشاريع وتقديم تقارير شهرية وسنوية لمعرفة ما تم انجازه و العقبات في التنفيذ^٤.

الفرع الثاني: موقف المشرع المالي من تقسيمات النفقات العامة

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

أولا: 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 و الصحة و التعليم، الزراعة، الثروات الطبيعية، التجارة، القوى العاملة، فوائد الدين العام، بينما يتضمن التوزيع الاداري للنفقات العامة الوزارات و المصالح ...

في الولايات المتحدة استخدمت التقسيمات الوظيفية وتم تقسيم النفقات العامة وفقا للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عدده ثمانية وظائف هي :

(الادارة العامة و السلطات العامة، القضاء و الامن، العلاقات الخارجية، الدفاع الوطني، التعليم و الثقافة، النشاط الاجتماعي – الصحة و العمل-، النشاط الاقتصادي، الاسكان).^٥

ثانيا: تقسيم النفقات العامة في إنكلترا:

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 ..وغيرها.

^١ د.سعيد عبد العزيز، المالية العامة، المصدر السابق ص(٤٨١).

^٢ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص (٢٧٦).

^٣ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص_٢٧٧).

^٤ محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ().

^٥ 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

ثالثا: 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

رابعا: تقسيم النفقات العامة في مصر : تم تقسيم النفقات العامة في مصر على اساس التقسيم الاداري للاجهزة و الوحدات و التصنيف الوظيفي لوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج و المشروعات و الاعمال.^٣

خامسا: وفي العراق نلاحظ ان التقسيم المتبع 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 ٩٤ لعام ٢٠٠٤ فقد تم تعريف التوبيبات الاقتصادية بأنها(تنظيم لترتيب عوائد الموازنة و مفردات الانفاق على اساس النوع لاغراض التقارير المالية الاحصائية و التحليلية، أي لاغراض الدراسة و ليس التطبيق).^٤

كذلك تم تعريف التوبيب الوظيفي بما ياتي (تعني ترتيب أسس الموازنة ونفقاتها وسائر بيانات الموازنة وفق الغرض العام المخدوم 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 و الوظيفية المحددة من وزير المالية وفقا لمعايير المحاسبة الدولية المعتمدة سيما قيمة الالتزامات المستحقة غير المسددة للسنة الحالية او السابقة).^٥ كذلك تم النص يتضمن قانون الميزانية السنوية...(تقدير النفقات النقدية و العينية طبقا للتقسيمات الاقتصادية و التنظيمية و الوظيفية).^٦

المبحث الثاني

التخصيص المالي

استنادا 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 ...

^١ ديونس البطريق وآخرون، المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص (٢٢٩).
^٢ د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، الطبعة الاولى، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، ٢٠٠٥، ص (٢٠١).
^٣ ديونس البطريق و آخرون المصدر السابق، ص ().
^٤ الفقرة ١٤ القسم ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .
^٥ الفقرة أ-٤ القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .
^٦ الفقرة ب ٢/ القسم ٧ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

المطلب الاول : مفهوم التخصيص المالي

يعني هذا المبدأ ان اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز ان يكون اجماليا بل يجب ان يخصص مبلغ معين لكل وجه من اوجه الانفاق العام، أي توزيع الاعتمادات على وحدات محددة ومضبوطة.^١

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.^٢ فالتخصيص يعني (لا انفاق دون اعتماد و الاعتماد لا يستعمل الا في الاطار الذي يحدده قانون الموازنة وعن طريق جهة مختصة).^٣

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.^٤

ان مبدأ التخصيص يزيد من تقييد حرية 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.^٥ من سلبيات 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 اقبال 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.^٦

وقد تم تعريف مخصصات الموازنة ضمن قسم ٢ التعاريف في قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤ بانها(تحويل قانوني ممنوح للحكومة لانفاق المال العام خلال السنة المالية لاغراض محددة).^٧ كما تم النص على ان المقصود بفقرات مخصصة (نفقات مخصصة تحديدا في قانون الموازنة).^٨

المطلب الثاني: اساس التخصيص (شرط الاعتماد)

ان قاعدة التخصيص المالي تجد اساسها في الاذن بها من نواب الشعب، و هذه الخصيصة نشأت بعد ان نشأ حق المجالس النيابية في الاذن بالضريبة، واخذت تتدخل في مراقبة

^١ د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، المصدر السابق، ص(٢٤١).

^٢ د. محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة النظريات العامة، ١٩٥٤، ص (١٤٨).

^٣ د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، ١٩٧٠، ص(١٤٤).

^٤ د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، المصدر السابق، ص(١٤٤).

^٥ د. حسين عواضه، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٧، ص(١٦٦).

^٦ د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة، مصدر سابق، ص(٢٤٢).

^٧ نلاحظ هنا ان هذا التحويل القانوني قد تم لا غراض محددة، اذا يجب تحديد الاغراض و الغاية من التخصيص.

^٨ فقرة ٢٥، القسم ٢، قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

الانفاق حيث كانت تعتمد مبلغ نفقات الدولة جملة واحدة – وذلك في انكلترا القرن الثامن عشر- ثم صار الى اعتماده بابا بابا وفصلا فصلا.^١

فالسند القانوني للقيام بالانفاق هو تصديقه في الموازنة ومالم يصادق عليه –أي من قبل البرلمان - فأن القيام به غير جائز.^٢ بالتالي فان الزامية الموازنة وقانونيتها اضيفت على موادها ومن ضمنها التخصيصات المالية القانونية والإلزامية .

فالبرلمان هو الذي يجيز الجباية ويجيز 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).^٣

وتجدر الاشارة الى ان اجازة الانفاق تعني فتح الاعتماد فقط و لاتعني عقد النفقة بالضرورة اذ ان النفقة تعقد وفقا لقوانين و اصول مستقلة عن الموازنة، واجازة النفقة لا تخلق حقوقا للغير وانما هو شرط ضروري لتتمكن السلطة التنفيذية المختصة من ان تضع النفقة موضع التنفيذ وفقا للقوانين المرعية الاجراء.^٤

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 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 والدين العام لعام ٩٤ على ان (من مهام وزارة المالية ت – اجراء عملية تخصيص الميزانية لوحدات الانفاق . 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

^١ د. محمد عبد الله العربي، المالية العامة، بدون سنة، ص(٣٢).

^٢ د عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الاولى، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧، ص(١٠٣).

^٣ د.حسن عواضه ، المالية العامة، الطبعة الاولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٧، ص (١٦٥).

^٤ د.حسن عواضه ، المالية العامة، المصدر السابق، ص (١٦٧-١٦٨).

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 وتضمنات الموازنة الجارية لنفقات رأس المال لا سيما تلك المزمع تنفيذها او تمويلها من مصادر خارجية ^١.

و خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون 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. ^٢

في شهر تموز من كل عام تقوم وحدات الانفاق بتقديم طلبات لاسيما المعلومات المبينة ادناه الى وزير المالية لغرض تخصيص الاموال وتقدم ايضا نسخا من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الميزانية الى وزير التخطيط و التعاون الانمائي ويتضمن 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 . ^٣

كما يمكن لوزير المالية و بالتشاور مع وزير التخطيط و التعاون الانمائي وعلى اساس تقدير لعائدات و المقترحات المقدمة للميزانية بشأن تخصيص أموال الميزانية وفي ضوء المناقشات التي تجري مع الوزراء ان يحدد لنفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الانفاق المتعلقة بالميزانية اضافة الى اي مبلغ يدخل في احتياطي الطوارئ ^٤.

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 الانفاق، 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

^١ الفقرة ٢ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام لعام ٢٠٠٤ .

^٢ الفقرة ٣ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور .

^٣ الفقرة ٤ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.

^٤ الفقرة ٥ من القسم ٦ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.

اي زيادة على الحد الاجمالي للانفاق لابد ان يستند الى اقتراح مقدم من وزير المالية و مصادق 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 اخر او لاغراض استثمارية ...^٤ كما ان لوحات 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.^٥

المطلب الرابع: نتائج قاعدة التخصيص المالي

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

الفرع الاول : اثار 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 ارسد 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.^٦
- ٦- تؤدي الى جدية ودقة الرقابة البرلمانية و الى زيادة انتاجيتها.^٧
- ٧- كما أقر قضاء مجلس الدولة نتائج اخرى هي ان الوزراء لا يملكون منح اعانات لمشروع او عمل يتولاه الافراد الا بأذن من البرلمان و الا كانت المنحة باطلة قانونا، واذا تبين لقاضي المحاسبة ان انفاق المبلغ كان لمنفعة ذاتية حكم على الصارف برد المبلغ.^٨

^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.

^٥ الفقرة ٤ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور.

^٦ د. حسن عواضه، المالية العامة، المصدر السابق، ص(١٦٧).

^٧ د. محمد العربي الميزانية العامة، المصدر السابق، ص(١٤٨).

^٨ د. محمد عبد الله العربي، المالية، بدون سنة، ص(٣٠-٣١).

٨- بما ان الموازنة بشكل عام 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.^١

٩- علما ان هذا التخصيص المصادق عليه يعد ترخيص بالانفاق و تستطيع الحكومة عدم انفاقه بالرغم من تصديقه اذا رأت ان الظروف تبرر ذلك، و كذلك هي ليست ملزمة بانفاق كل مبلغ يخصه ويصادق عليه البرلمان.^٢

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.^٣

الفرع الثاني : المناقلة – اعادة التخصيص

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

فعندما يقرر البرلمان النفقات فله سوك سبيلين فهو اما ان يعتمد مبلغا اجماليا لمواجهة جميع النفقات تاركا للحكومة التوزيع التفصيلي على النفقات العامة المختلفة وبذلك تكون للسلطة التنفيذية الحرية الواسعة النطاق في تنفيذها و اما ان يفتح لكل نوع من انواع لنفقات التي تحتاج اليها المرفق العام او الوزارة اعتمادا خاصا يكون هو الحد الاقصى لتلك النفقة.^٤

ولوحدات 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.^٥

كما تم النص في الفقرة ٥ من القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام المذكور على ان (لوحدات 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 ؟

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 اخرى).

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).

^١ د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة، مصدر سابق ١٩٧٠، ص(٢٣).

^٢ عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، مصدر سابق، ص(١٠٣).

^٣ سعدي ابراهيم، ميزانية الدولة، ١٩٥٧، ص(١٤٦-١٤٩).

^٤ د. محمد عبد الله العربي، النظريات العامة، ١٩٥٤، ص(١٤٨).

^٥ الفقرة ٤ للقسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

وفي قانون الادارة العامة و الدين العام رقم ٩٤ 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 حتى نسبة (٥%) من المبلغ المرصود من قانون الميزانية السنوية و التكميلية لوحدة الانفاق التي تم تخفيض مخصصاتها)^١.

وقد نصت المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ على انه (لوزير المالية الاتحادية صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية على مستوى الابواب و الاقسام و الحسابات الرئيسية و الفرعية وله تحويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بالوزارة و المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات غير المرتبطة باقليم صلاحية اجراء المناقلة بنسبة ١٠% من وحدة صرف لوحدة الصرف الاخرى..). وهنا نلاحظ زيادة النسبة المئوية لاعادة التخصيص، فهل يعد ما ذكر في قانون الموازنة تعديلا للقانون ؟

اما في قانون الموازنة لعام ٢٠١٥ فتم الرجوع الى نسبة ٥% عند اجراء المناقلة، وتحاط عملية اعادة التخصيص بشروط :

- ١- لايجوز اعادة تخصيص الاموال بين المصروفات الجارية لاحدى الوحدات و المصروفات الرأسمالية الاخرى او بين نفقات التحويل لاحدى الوحدات وفقرات اخرى لا سيما المرتبات و البضائع و الخدمات او مصاريف راس المال المتعلقة بوحدة اخرى^٢.
- ٢- بعد الحصول على موافقة وزير المالية، يجوز لوحدة الانفاق ان تعيد تخصيص اموالها المصادق عليها بين المدفوعات المخصصة في الميزانية وحتى نسبة ٥% من اجمالي مبلغ الاموال المصادق عليها شرط ان لايعاد 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.

الخاتمة

لاحظنا ان هناك عدة اساليب لتشكيل الموازنة العامة للدولة بشكل علمي و بشكل عملي، وتتخذ الدول من هذه الاشكال المنهج الذي يلاءمها ويلاءم وضعها الاقتصادي والمالي و السياسي 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 توجيها صحيحا ومباشرا

^١ الفقرة ٨ القسم ٩ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

^٢ الفقرة أ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

^٣ الفقرة ٢ من قانون الادارة المالية و الدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

نحو الهدف و الغاية نستطيع عندها ان نراقب سلامة التصرف بالنفقة و سلامة تحقيق الهدف و الكفاءة في 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 الاصلاح 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 الاخذ بالتقسيمات الموائمة 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 بالايجابية و التنفيذ باقصى كفاءة ممكنة لها دون اسراف او تبذير .
- ٤- الاخذ 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، وتحجيم الفساد المالي، و التضيق 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 و الهدف و اذا 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 و التوزيع، 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- عبد العال الصكبان، الميزانية و الضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الاولى، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧.
- ١٠- د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي الطبعة الاولى، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، ٢٠٠٥
- ١١- محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، عمان الاردن، ٢٠٠٩
- ١٢- د. محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة النظريات العامة، ١٩٥٤
- ١٣- د. محمد فؤاد ابراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الاول، مكتبة النهضة العربية، بلا سنة
- ١٤- د. يونس البطريق واخرون، المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الاسكندرية، ٢٠٠٦

التشريعات

قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.