



مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: المحددات القانونية للاستثناءات على قاعدة عدم تخصيص ايرادات

اسم الكاتب: أ.م.د. عباس مفرج فحل

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/920>

تاريخ الاسترداد: 2025/05/10 06:46 +03

الموسوعة السياسية هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.

لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام

المتاحة على الموقع <https://political-encyclopedia.org/terms-of-use>

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية
مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المنشاع الإبداعي التي يتضمن المقال تحتها.





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 بكمها في الموازنة العامة ومقتضى هذه القاعدة لايجوز تخصيص ايراد معين لانفاق ،وعن طريق الموازنة توجه هذه الايرادات لتمويل الانفاق الحكومي بكمله دون تمييز لانفاق اخر وتؤدي هذه القاعدة الى احكام الرقابة التشريعية على اوجه الايراد والانفاق وهذا يسمى شيوخ الموازنة ،والمقصود هنا عدم



تخصيص ايراد معين لتفصيل 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 التناقض بين النفقات والايرادات الذي يستند هذا المبدأ على امررين هما مبدأ 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 لمبدأ 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 :

نظراً لتنوع المناهج البحثية ولغرض الاجابة عن كل التساؤلات المتعلقة بموضوع بحثنا التي طرحت اعلاه انتهينا 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 بالرأي الراوح .

٢- المنهج المقارن : ايضاً اعتمدنا على المنهج المقترب 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 .

ترتيباً على ماسبق فإننا سنعتمد في الاجابة على التساؤلات القانونية المطروحة انفاً من خلال الاستناد على الواقع التشريعي لدى كل من المشرعین 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
والقييد

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

نقترب قاعدة عدم تخصيص الايرادات في الموازنة العامة من مبدأ شمول الموازنة الذي يتممه مبدأ شيوخ 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 مقاصلة بينهما مع حظر اجراء



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

اما اساس هذه القاعدة ،قاعدة عدم تخصيص الابيرادات 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 الابيرادات^(٢) .

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

(١) د. محمود خالد المهابي، 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 نصر الله ، المصدر نفسه ص ٥٨



I. بـ.المطلب الثاني

مبررات قاعدة عدم تخصيص الايرادات

ثمة مبررات ايجابية لتطبيق هذا المبدأ الذي في اعتقادنا اذا ما طبق بصورة صحيحة فأنه يساعد على تصحيح السياسة المالية في العراق نظرا بما يعانيه من سياسات مالية سلبية وعجزا ماليا في كل موازنته 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. بـ. 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 لنفقة 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 على الشعب (الرقابة) (متلاي الدقيقة)^(٣)

^(١) د. عباس محمد نصر الله، المصدر السابق، ص ٥٨

^(٢) منى ادلي، مبدأ شيوخ الموازنة (عدم تخصيص الايرادات)، الموسوعة القانونية المتخصصة، ص ١٤/٢

^(٣) جميل الصابوني، مبدأ شيوخ الموازنة والصوافي، الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، ص

١٠/٤.



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

I بـ ٢. الفرع الثاني

المبررات على الصعيد الاقتصادي

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

١ _ ٥٥% من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر المملوكة مركزيا في المحافظة ويستثنى من ذلك المبالغ المستحصلة من ابيرادات الضرائب والرسوم الكمركية .

٢ - حصة المحافظة من ابيرادات المنافذ الحدودية والبترودولار.

٣ _ الابيرادات المحلية المستحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة.

٤ _ ابيرادات الخاصة بالدوائر البلدية الماء والمجاري والبلديات والخطيط العمراني والخطيط الى حساب المحافظة ويعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها) بينما

^(١) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، (منشورات الطبي: سنة ٢٠٠٥)، ص ١٠٨

^(٢) المادة (٢٩)، قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩



من أثار تخصيص الابيرادات في حالة عدم كفاية الابيراد^(١) المخصص لتغطية النفقة التي خصص لها فذلك سيحول دون تحقيق الابيراد او تأخيره، وبالتالي يتوقف الانفاق كلا او جزءا وتنضرر المصلحة العامة.

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

^(١) د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٥٢

^(٢) فوزت فرحات، الاقتصاد المالي، بيروت، بدون دار نشر، ص ٤

^(٣) د. سرمد كوكب الجميل ، الموازنة العامة للدولة ، ط١ ، (الموصل: دار ابن الأثير للطباعة والنشر) ص ٦٣



I بـ ٣ . الفرع الثالث

المبررات على الصعيد الاجتماعي

تفضي نظرية التضامن الاجتماعي كأساس لفرض الضريبة بالزمام 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 شيوخ الموازنة وعمومية الايرادات بدون تخصيص معين لتحقيق جميع الاهداف حسب اهميتها واولويتها مما يحقق المساواة والتضامن بين الاشخاص جمعا، 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 سيمعن حصول هذا الاحجام من بعض فئات المجتمع .

ولجميع هذه المبررات اغلب دول العالم تبنيت قاعدة عدم تخصيص الايرادات (شيوخ الموازنة) في مواجهة قاعدة الصوافي^(٣) الذي يقصد بها (يقيد في الموازنة صافي النفقات وصافي الواردات فإذا 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 ثلاثة ملليلون دينار)^(٤) وتنميذ قاعدة الصوافي بخصائص منها تسهل سير المعاملات المالية وتختصر مراحلها وتكون

^(١) ا.د. رائد ناجي احمد، المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق،(بيروت: دار السنّوري، ٢٠١٨)، ص ٩٤

^(٢) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق، ص ١٠٨

^(٣) د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة،(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، سنة ٣٢٠، ٢٠٠٣)، ص ٣٢٠

^(٤) ا.د. محمد احمد حجازي ، محاسبة الحكومية والادارة المالية العامة ، ط ١ (عمان: دار المطبوعات والنشر ، ١٩٩٢- ١٧٧)، ص ٦٧٧.



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 تجبي بواسطتها^(١).

الا ان لهذه القاعدة سلبيات 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 تتکفل هذه القاعدة في الاقتصاد وعدم الاسراف والتبذير.

I.ج.المطلب الثالث

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات

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

I.ج.ا .الفرع الاول

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الايرادات في القانون المقارن

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

(١) د. دolar 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 بتسجيل كل حاصلات الضرائب في قسم الواردات وتسجيل نفقات الجباية بقسم النفقات اي منع اقطاع مبالغ من واردات الضرائب المحصلة ، اما المرحلة الثانية كانت سنة ١٨٢٢^(١) حيث صدر قانون يمنع الوزراء ويهظر 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 يقتضي تقيد 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

^(١) د. فوزي عطوي ، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة) ، مصدر سابق .

^(٢) د. كاظم السعدي، ميزانية الدولة، (بغداد:مطبعة الزهراء، ١٩٦٩)، ص ١٧

^(٣) بركات ، د. عبد الكريم دراز و حامد، علم المالية العامة ، (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة)، ص ١١٣

^(٤) د. عبدالله قطيش، الموازنة العامة للدولة ، مصدر سابق، ص ١٠٢

^(٥) p.Mgaudemt.ep.cit,p332



تخصص جزء من ايراداتها لسد القروض الاجنبية^(١) آنذاك وتشكل اثار انتقاد مفكري المالية العامة ومنهم اللورد كرومर 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 ، فإذا 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 الوزارات والجهات العامة ذات الطابع الاداري

^(١) د.محمد يونس الصائغ ، تحضير الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة ، (جامعة الموصل: ، ٢٠٠١)، ص ٧٤ .

^(٢) المادة ١١٤ ، دستور جمهورية مصر العربية ، ٢٠١٤ .

المادة (٢) ، المرسوم التشريعي السوري رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ ، القانون المالي الاساسي ، المنشور في الموسوعة

^(٣) 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 اكمل المشرع السوري على قاعدة شيوخ الموازنة (قاعدة عدم تخصيص الايرادات) في نفقات وايرادات الوزارات 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 والحققيون وتقيد في قسم الواردات في الموازنة^(١) ... اذا كانت لهذه الاموال وجهة افاق 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

^(١) المادة ٥٢ ، قانون المحاسبة العمومية اللبناني الحالي.

^(٢) المادة (٥١) ، قانون المحاسبة اللبناني رقم (١٤٩٦٩) في ١٢/٣٠/١٩٦٣



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

وتجرد الاشارة ان هذه التجارب انفة الذكر لا تخلو من بعض حالات الخروج عن مبدأ عدم تخصيص الابيرادات والتي سيتم الاشارة اليها في المبحث القادم .

I.ج ٢. الفرع الثاني

نطاق تطبيق قاعدة عدم تخصيص الابيرادات عند المشرع العراقي

تبني المشرع قاعدة الشمول التي تنبثق منها قاعدة عدم تخصيص الابيرادات او ما تسمى بقاعدة الشيوع منذ اول موازنة سنة ١٩٢٠ وحاول التنفيذ بهذه القاعدة من خلال إظهار جميع النفقات والابيرادات العامة في وثيقة واحدة دون اجراء مقاصة بينها علما ان المادة (٦) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغى نص على (ان المبالغ التي تبرع بها الاشخاص او المؤسسات للقيام بأعمال معينة ولا يوجد محذور من الوزير المختص من قبولها تقبض وتقييد ايرادا في الحسابات)^(١) وكذلك نصت المادة (٢٢) من نفس القانون على ان (يتتحتم قيد جميع الواردات كما فيها التبرعات والهبات ايرادا في الحسابات وكذلك قيد مصارف التحصيل والادارة وجميع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفها في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الاحوال تمويل قسم من المصاريف او كلها من اصل الواردات وقيد الصافي ايرادا)^(٢) ويوضح مما تقدم ان قانون المحاسبات العامة اذاك قد اكده على قاعدة الشمول وحظر العمل بمبدأ الصوافي واتاح للسلطة التشريعية ممارسة رقابته الفاعلة، كما كرس قانون الادارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤ الملغى على مبدأ الشمولية ونص على (يستلزم مبدأ الشمولية ان تشمل الموازنة كل المؤسسات

^(١).المادة (٦) ، قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغى، رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠.

^(٢).المادة (٢٢) ، قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الملغى، 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 : تقييد الضرائب والرسوم المستحصلة ايرادا للخزينة العامة للدوله .

ثانيا : تقييد جميع الواردات بما فيها التبرعات والهيئات ايرادا نهائيا في الحسابات وتقييد المصارييف التحصيل والادارة وجمع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفان نهائيا في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الاحوال تنزيل قسم من المصاروفات او كلها من اصل الواردات ويقيد الصافي ايرادا اما الواردات التي تجبي بالامانة فتنبغي التعليمات الخاصة بها ، ونص ايضا في الفصل السادس منه على ((تؤول العوائد الناتجة من بيع النفط الخام والغاز المصدر والغاز المستخرج ايرادا للحكومة الاتحادية)).

الا ان المشرع العراقي لم يلتزم بقاعدة عدم التخصيص حيث خرج غليها من خلال استثناءات سندكرها 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

١-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 .

٣- 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 مألوفاً ومعروفاً وسنعرض في الفرعين الآتيين هذه الاستثناءات ذات الطابع العام ذات الطابع الخاص .

II.أ.الفرع الاول

الاستثناءات ذات الطابع العام لجميع الايرادات

هناك 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 خروجاً على قاعدة عدم تخصيص الايرادات وقد كرس قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي هذا الاستثناء

١- 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 ٤/١٥.



عندما نص على (تؤول لحساب المحافظة ايرادات ٥٥٪ من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر المملوكة 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 القوانين والتعليمات والأنظمة النافذة

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 الابرادات .

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

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

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



الضمادات ضمن الحدود القصوى تشمل القروض والديون^(١) ونستنتج ان هذه الضمادات 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 استثناء من قاعدة عدم التخصيص. فعلى سبيل المثال نص قانون المحاسبة اللبناني على (تنقل بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء الاموال التي تقدمها للدولة الاشخاص المعنويين وال الحقيقيون 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 الحالات المادية لغير الاغراض المحددة لها ولا يجوز تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحالات)^(٤).

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

^(١) المادة (٣٩) الفقرات اولا وثانيا وثالثا، قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ .
د. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب، المالية العامة ،(عمان: دار زهران للنشر ، بدون سنة طبع)،
^(٢) ص ٢٧٧

^(٣) المادة (٥٢)، قانون المحاسبة اللبناني.

^(٤) 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 حسرا^(١)).

ب- خصصت الحكومة حصيلة بنك الاتحاد والتعمير الدولي لسد نفقات مشروع الترثـار^(٢).

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

ث- حتى وفي وقتنا الحاضر فقد خصصت اموال التبرعات والمساعدات بناء على طلب المتبرعين من دول ومؤسسات عربية ودولية وخاصة بعد احداث داعش حيث خصصت هذه الاموال الى العوائل المهاجرة 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.

متلما 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) .

^(١) المادة (٦) قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ .

^(٢) د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة،(الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر)، ص ٥٨١ .

^(٣) د. حسن عواضه ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، ط٦، (بيروت: دار النهضة العربية ، ١٩٨٣) ، ص ٥٧ 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 الاستقطاع ٥% من عائدات بيع نفط العراق^(٤).



II. بـ الفرع الثاني

الاستثناءات ذات الطابع الخاص بـ ايرادات بعض المرافق

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

١- بعض الدول تقوم بتخصيص ايرادات عدد من مراقبـها لـ التغطـية نفـقات نفس المـرافق ومن امثالـها تـخصـيص واردـات البلـدية لـ الأـنفاق في نطاقـها البلـدي وتـخصـيص رسـوم تسـهـيل الطـلـاب لـ التـغـطـية نـفـقات الجـامـعـة وتـخصـيص الـأـموـال المـتحـقـقة من بـيع عـقـارات الدـولـة لـ بنـاء دور حـكـومـية ومـدارـس ومـلاـعـب وتـخصـيص الضـرـائـب على السـيـارـات لـ بنـاء او صـيانـة الـطـرـقـ. فـمـثـلاـ في لـبنـان فقد تم اـقتـطـاع نـسـبة معـيـنة من بعض الـوارـدـات لـ صالحـ البلـديـات، فقد تـتـولـى مدـيرـية الخـزـينـة اـقتـطـاع ١٠% لـ صالحـ البلـديـات من حـساـب ضـريـبة الدـخل^(١)، واـيـضاـ تـتـولـى اـقتـطـاع ١٠% لـ صالحـ البلـديـات من المـبـالـغ المـحـصـلة من رـسـم الاـشـتـغال^(٢).

وقد كان العراق قد يـخصـص ضـريـبة العـقـار الاسـاسـية ورسـوم المـكـس على التـبـوـغ لمـصلـحة البلـديـات والاـدارـات المـحلـية^(٣) وفي عـصـرـنا الـراـهن نـص قـانـون الإـدـارـة المـالـية النـافـذ على اـعادـة تـخصـيص الـاـيرـادـات المـتحـصـلة من المـاء وـالمـجـاري

^(١) المادة (٢٣)، قـانـون تعـديـل ضـريـبة الدـخل الـلـبـانـي رقم ٢٨٢ في ١٩٩٣/١٢/٣٠.

^(٢) المادة (١٨)، قـانـون تعـديـل بعض اـحكـام رـسـم الاستـقلـال الـلـبـانـي، رقم ٣٨٤ في ١٩٩٤/٨/٢٤.

^(٣) قـانـون مواـزنـات العـرـاق لـ السنـوات ١٩٥٩-١٩٧٣ لـغاـية ١٩٧٣.

^(٤) المادة (٢٩) الفقرـة ٢ وـالفـقرـة ٤ من قـانـون المـالـية العـرـاقـي رقم ٦ لـسنـة ٢٠١٩.

^(٥) دـ. مجـيد عبد جـعـفر الكـرـخي ، المـواـزنـة العـامـة لـلـدـولـة ، (بغـداد: دـار الـكتـب لـلـطبـاعـة النـشـر ، ١٩٩٩) ، ص ٢٨٥



والبلديات والتخطيط العمراني لنفس الدوائر المستوفاة منها^(٤) كما تم تخصيص حصة المحافظة من المنافذ الحدوية والبترودولار بالنسبة للمحافظات التي فيها منافذ او منتجة للنفط ، وجميع هذه التخصيصات مخالفة لمبدأ 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 ونتائجها. وفي لبنان تجبي مبالغ معينة الى جانب الرسوم المدرسية لتغطية النفقات النثرية في المدارس الحكومية.

II. بـ.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

^(١) د. خطار شibli ، العلوم المالية (الموازنة) ،(بيروت: ١٩٦٢)، ص ٣٤



الإيرادات لكان كل فئة من المواطنين تطالب بتخصيص ما تدفعه من الضرائب لاستعمال هي تحده مما يؤدي إلى 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 الأمريكية في تخصيص حصيلة الضرائب السيارات لأنشاء وصيانة طرق جديدة وكذلك كما حصل في مصر عندما خصصت حصيلة الضريبة على التلفزيون لتحويل نفقات الاذاعة.

تجلی 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) :

- أـ. زيادة الواردات المخصصة لمرفق معين على النفقات المطلوبة له مما يؤدي إلى التبذير والاسراف في الانفاق.
- بـ. نقصان الايرادات المخصصة للمرفق عن مبلغ النفقات الموجدة له وبالتالي يصاب المرفق بالجمود والشلل وهذا ما يتناقض مع سير المرفق العام.

وببناء على ذلك نقسم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

^(١) برکات و دراز، علم المالية العامة، مصدر سابق، ص ١١٢ .

^(٢) الملك، د.منيس اسعد ،اقتصاديات المالية العامة ،(مصر: دار المعارف ،١٩٧٥ ،) ص ٧٧ .

^(٣) عواضة د. حسن، المالية العامة، (بيروت:دار النهضة العربية، ١٩٨١)، ص ٦٧ .



II بـ 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 حقيقة وبغير حجمها مما يمكن المرافق العامة من الاسراف والتبذير من خلال تجاوز حجم النفقات التي تم اقرارها من قبل السلطة التشريعية وتتضمن قاعدة عدم التخصيص من عدم توسيع الادارات في بعض 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 الحقيقة 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 او في بعض الاحيان استحالة خضوع جميع نشاطات الدولة الى قاعدة عدم التخصيص ، لذلك اتجهت الحكومات للخروج عن قاعدة الشمول التي هي متممها قاعدة عدم التخصيص ، مما يجعل الحالة المالية في الغموض .

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

^(١) محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، (عمان، الاردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠١٤) ص ٦٧

^(٢) قطب ، ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة (القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٧) ، ص ١٠



الاستثناءات على قاعدة عدم التخصيص ونوصي المشرع العراقي بالذات بان يلغى 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 البحث الاول بحيث يمكن للإدارات المذكورة بنص المادة المشار إليها ان تسجل نفقات اكبر بكثير من التي تصرفها بموجب ما مخصص بموجب المادة آنفة الذكر.

II. بـ 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 متمممتها قاعدة عدم التخصيص ، لذا نرى من الضروري اولاً تفعيل دور وزارة التخطيط^(٢) في التنسيق مع كل الوزارات والاطلاع على كل ايراداتها بدون تخصيص اي جزء منه لنفقة محددة 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 و ٤/ثالثا و ٨ 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 .

قانون الادارة المالية الاتحادية، رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٥٥٠ ، في ٢٠١٩/٨/٥^(١)

^(٢) هذا المقترن قبل الباحث من اجل تفعيل وزارة التخطيط مع كافة الوزارات الأخرى

^(٣) المواد المشار إليها هي من قانون المالية الاتحادية ، المصدر نفسه اعلاه



وثانياً نظراً لأهمية قانون الموازنة العامة الذي هو عصب الحياة بكل التفاصيل ابتداءً من أصغر رضيع إلى كيان الدولة بأكملها فيكون بموجب تشريع استحداث وزارة خاصة بالموازنة^(١) وجعلها مستقلة عن وزارة المالية، ويكون مهمتها إعداد قانون الموازنة بصورة دقيقة والرقابة المعاكبة أثناء تنفيذها وكل ما هو ملازم من أعمال، وعلى أن تتم أعمالها باعتماد شبكة معلوماتية متكاملة يرافقها جهد حكومي واداري لتأمين هذه الشبكة بصورة متكاملة وقواعد احصائية دقيقة وشفافية حول حسابات الدولة وتنفيذ كل فقرات قانون الموازنة العامة من أجل المحافظة على معاكبة السياسة المالية لتوفير احتياجات المرافق العامة.

الخاتمة :

مما تقدم وانطلاقاً من النصوص القانونية والآراء الفقهية التي اوردنها في سياق هذا البحث ان الاساس القانوني للإلزام بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات 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 لأن اجازة السلطة التشريعية لكافية الإيرادات دون تخصيص لاستخدامها .
- ٢ – تكون السلطة التشريعية على اطلاع كامل للإيرادات والنفقات متى ما طبقت قاعدة عدم تخصيص الإيرادات .

^(١) هذا الأقتراح ايضاً هو من رأي الباحث وجاء من خلال فهمه لأهمية الموازنة العامة .



٣ – بالرغم من كل مزايا قاعدة عدم التخصيص الا ان تطور مفهوم الدولة ب مختلف 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 مقاصلة 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 أدناه .

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 محددة 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 الكرييم دراز و حامد بركات. علم المالية العامة . الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.
- ٣- جميل الصابوني. مبدأ شروع الموازنة والصوافي. الموسوعة العربية. الموسوعة القانونية المتخصصة.
- ٤- د. حسن عواضه . المالية العامة . دراسة مقارنة . ط٦. بيروت: دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
- ٥- د. خطار شibli . العلوم المالية (الموازنة) . بيروت : ١٩٦٢ .
- ٦- د. دولار علي . ودكتور محمد سعيد و د. منيس اسعد الملك . ود. عبد المنعم فوزي . المالية العامة ، ط 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 الأثير 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. مجید عبد جعفر الكرخي . الموازنة العامة للدولة . بغداد: دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٩ .
- ١٣- د. محمد احمد حجازي . محاسبة الحكومية والادارة المالية العامة بـ 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 فرحت. 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.بنيس اسعد الملك . اقتصاديات المالية العامة . مصر: دار المعارف، ١٩٧٥ .
- ٢٣- منى ادلبي. مبدأ شيوخ الموازنة (عدم تخصيص الاعيرادات) . الموسوعة القانونية المتخصصة.



الكتب الاجنبية

1- Duvrerg M.Finances Publiques,P.u.Daris.1978,P.123

2- p.Mgaudemt.ep.cit,p332 .

الدستير و القوانين

١- دستور جمهورية مصر العربية ، ٢٠١٤

٢- القرار السابق الصادر من الأمم المتحدة كان نسبة الاستقطاع ٥٥ % من عائدات بيع نفط العراق

٣- قانون موازنات العراق لسنوات 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 الأساسي ، 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 الملغى، 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 ١٩٨/٨/٢٤