قواعد مبتكرة لأولويات الأنفاق ومشروعيته في قانون الموازنة العراقية

د. حكمت فارس طعان

عميد كلية الإدارة والاقتصاد

أهمية البحث وأهدافه[1]:

يعتبر قانون الموازنة من أهم القوانين لا فرق أن كان في وقت السلم أو الحرب لان المال هو شريان الحياة لأي دولة، ومن المدهش إننا لم ندرك ذلك بعد بدليل عدم وجود قواعد تنظم كيفية الإنفاق فمنذ تأسيس حكومة العراق في بداية القرن الماضي تعد الموازنة وترصد النفقات حسب النفوذ السياسي للوزارات أو الأحزاب دون ضوابط أو قاعدة وربما يكون هذا البحث وفي حدود الصفحات المسموح بها للنشر أول مساهمة علمية لوضع تصور لكيفية الإنفاق تسمح للذين يملكون سلطة إقرار الموازنة أن يتبعوها. ولتقريب الفكرة على القارئ أشبه موازنة الدولة بموازنة العائلة فليس المهم هو كم تنفق العائلة في السنة بل المهم هم كيف تنفقه ولهذا تختلف العوائل في المردود وان كانت بنفس العدد والقدرة المالية. لقد أدركت الدول الغربية ذلك ولهذا فان وزير المالية يعتبر عندهم من أهم الوزراء ويلقبونه super ministro (الوزير السوبر) لدوره في فن إعداد الموازنة وانعكاس ذلك على التنمية، أن إقرار موازنة للأنفاق دون قواعد كمن يدخل حربا دون خطة.

أن هذه القواعد التي سأشير إليها تشكل دليلا قانونيا واقتصاديا لواضعي الموازنة ولقد اعتمدت على أخر الإحصائيات. فحللت الموازنة العراقية لعام ٢٠٠٨ حيث لم تصدر بعد موازنة ٢٠٠٩ وأنا اكتب هذا البحث كما واعتمدت على أخر البيانات لوزارة التخطيط ولبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة إضافة للمصادر الأخرى الكثيرة

أن المشكلة ليست في جمع الأموال فأحيانا يكون وجود الأموال أو كنزها أكثر ضررا من إنفاقها وأحيانا يكون الإنفاق مضرا بدل أن يكون نافعا.

أننا أمام متغيرات سريعة لا علاقة لنا بها فعملتنا تتغير قيمتها في كل دقيقة مما يؤثر على إيراداتنا المالية وثرواتنا تقيم وتقدر ببورصات لا علاقة لنا بها أننا في مزاد حقيقي بحكم هذا الترابط العالمي الاقتصادي ومن اجل إيضاح كيف نسير في كل هذا الخضم جاء هذا البحث.

وللغرض المنهجي فاني أسير بالبحث وفق العناوين الثلاث التالية:

١ – (قواعد تحديد اولويات الإنفاق)

٢ – (قواعد التوازن في نسب الإنفاق)

٣ – (قواعد تحديد حقوق المواطنين وحقوق الدولة)

قواعد أولويات الإنفاق:

علينا مناقشة هل أن كثرة الإنفاق أفضل أم التقليل منه؟؟

يمكن القول بدون تردد بان علم الاقتصاد الحديث قد قام على إن الاقتصاد هو علم اشباع[٢] الحاجات وهذا لا يكون إلا بالأنفاق الكامل حتى تغطية الحاجات وألا لا يعد إشباعا، أما الشريعة الإسلامية فقد كانت أكثر حسما إذ لم أجد في القران الكريم ولو آية تشجع على البخل والاكتناز بل أن القران الكريم ذمهما كثيرا بينما شجع[٣] على الإنفاق في آيات عديدة وحثت عليه السنة المطهرة [٤] ومن هنا يمكن القول بان المزيد من الإنفاق هو الأفضل وهذا ما خلص إليه حاليا المجتمع الدولي بأسره إذ أن أكثر الدول بدأت بضخ المزيد من الأموال لحل مشكلاتها الاقتصادية[٥].

الأساسية:

أن حجم الإنفاق يجب أن يكون رصد أكثر ما يمكن من الأموال لغرض الإنفاق على إشباع الحاجات فلا يجب أن تكون هناك حاجات غير مشبعة وأنت تضع أموال على شكل فائض او ادخار في المصارف الأجنبية أو المحلية ويتبع هذه القاعدة من ناحية عملية أن على مؤسسات الدولة إنفاق ما هو مخصص لها خلال السنة المالية وألا يعتبر تقصيرا.

القاعدة الأولى:

في اتجاهات الإنفاق هي إشباع حاجات الإنسان الغذائية أولا ورصد الأموال لها في الموازنة قبل الانتقال لغيرها من الفقرات ويجب أن يكون إشباعها كاملا عند توافر المال اللازم وذلك لان لهذا من الفطرة فالإنسان يحتاج للغذاء. وبناء الإنسان الذي تعتمد عليه الدولة يعتمد على التغذية أولا ويترتب عليه أن ترصد النفقات اللازمة هذا الغرض ولو استغرق ذلك اكبر نسبة من النفقات لقد بينت منظمة الأمم المتحدة / برنامج الأغذية العالمي بان الملايين من سكان العراق غير امنين غذائيا وان نظام البطاقة التموينية [٦] كان يؤمن ٦٠ % من نسبة السعرات اللازمة لعام ٢٠٠٦ وقد انخفضت هذه النسبة إلى ٥١ % خلال عام ٢٠٠٧ كما ذكرت الدراسة إلى أن ٢٨٠٠٠٠٠ (مليون وثماني مئة ألف) نسمة يعتمدون في معيشتهم ١٠٠٪ على البطاقة التموينية، وقد خصصت الحكومة العراقية في شهر شباط ٢٠٠٨ مبلغ ٣.٦ مليار دولار ضمن الموازنة السنوية الاعتيادية

لأغراض البطاقة التموينية أي حوالي ٨.٦٪ من الميزانية الاعتيادية[٧] ويلاحظ من هذه الدراسة ان البطاقة التموينية لا تسد سوى نصف السعرات الحرارية وهذا يقتضي زيادة مبلغ الإنفاق إلى الضعف، وبالإضافة إلى ذلك يجب تمكين المواطن من الحصول على أمنه الغذائي بطرق أخرى مكملة كتشجيع الزراعة وتخصيص مبالغ في الميزانية لهذا الغرض ان الدول المهمة عادة ما تكون زراعية أيضا فبالإضافة للتخفيض من حدة البطالة فان مئات الآلاف من العوائل سيستطيعون تامين غذائهم بأنفسهم أننا نستورد الغذاء حاليا من كل حدب وصوب أن ذلك ناتج عن عدم إتباع الموازنة لهذه القاعدة الاقتصادية والشرعية فالمفروض ان يرصد الإنفاق على الغذاء ومتطلباته من زراعة وصناعة غذائية قبل الانتقال للصرف على الفقرة التي تليه.

القاعدة الثانية:

هي أن تكون الأولوية بعد الغذاء للأنفاق على الصحة لان هذا من مكملات بناء المجتمع وان يشمل هذا الإنفاق سد احتياجات المواطنين الصحية ليس فقط الأدوية والمستشفيات بل ومكملاتها من حماية المواطنين من الأوبئة وأعداد الكادر والثقافة الصحية وحماية الطفولة.. الخ وان يكون لها باب في الموازنة الانفاقية مستقل ولا ينتقل إلى الإنفاق إلى الباب الذي يليه الا بعد إشباعه لان هذا هو ترتيبه في الأهمية إضافة إلى ان حماية المواطنين صحيا هو واجب الدولة فمن المفروض ان تتحمل نفقاته بالكامل ومن المؤسف ان النفقات المخصصة للصحة[٨] لسنة ٢٠٠٨ لا تشكل سوى ٣.٩٪ من الميزانية الاعتيادية مما يظهر تراجعا مخيفا فعلى الرغم من وجود الأموال فان الموازنة قد أهملت الاولويات مما أدى إلى كارثة صحية أشارت إليها الأمم المتحدة فلقد أظهرت الدراسة المشار اليها سابقا بان الكثير من أطفال العراق يعانون من التقزم وهذا ملاحظ في كل محافظات العراق وقد وصلت حالات بعض المحافظات كالمثنى ونينوى والقادسية إلى ٣٠ % للأطفال دون ١٦ عاما أما الأطفال الصغار (٦ – ٢٣) شهرا فيعانون من الإسهال بنسبة عالية ١٨٪ مقارنة بالمعدل العالمي البالغ ١٢٪.

وبلا شك إن تخصيص هذا المبلغ البسيط لا يتناسب مع حجم المهمة وسمو مهنة الصحة العامة للبلد في الوقت الذي تم تخصيص إضعاف هذا المبلغ لأبواب أخرى اقل أهمية.

الحالة التغذوية باستخدام مؤشرات سوء التغذية حسب المحافظات

المحافظة	نسبة الانتشار (%) < (CI %95 – 2SD)		
	الهزال	التقزم	نقص الوزن
دهوك	6.6 (4.1,9.1)	22.9 (18.7,27)	10.9 (7.9,14)
نينوى	3.1 (2.4,3.9)	30.2(28.3,32.2)	9.9 (8.6,11.2)
سليمانية	1.9 (1,2.9)	6.6 (5,8.2)	4.1 (2.8,5.4)
كركوك	1(0.1,2)	11.9 (9.1, 14.7)	4.5 (2.7 ,6.3)
اربيل	8.3 (6.4,10.1)	24.6(21.8,27.4)	10.3 (8.4,12.3)
ديالى	11.9(9.6,14.2)	25.4(22.6,28.2)	5.8(4.3,7.3)
الانبار	2.6(1.6,3.5)	27.1(24.5,29.7)	6.9(5.4,8.4)
بغداد	3.8 (3.2,4.3)	21.1 (20,22.3)	6.7(6,7.4)
بابل	5.2(4,6.4)	22.5(20.2,24.7)	13.9(12,15.7)
كربلاء	3.5(2.1, 4.9)	14.1(11.5,16.6)	7.4(5.5,9.3)
واسط	2.3(1.3,.4)	20.3 (17.6,22.9)	6.5(4.9,8.2)
صلاح الدين	8.2(6.4,10)	20.5(18,23.1)	8.4 (6.6,10.1)
النجف	5.6(4,7.3)	12.6(10.2,14.9)	9.4(7.3,11.5)
القادسية	2.1(1,3.2)	30.9(27.5,34.2)	10.1(7.8,12.3)
المثنى	5.1(3.2,7)	31.4(27.6,35.2)	14.4 (11.6,17.3)
ذي قار	6.4(5.2,7.6)	22.3(20.4,24.3)	14.4(12.7,16.1)
ميسان	4.7(3.2,6.1)	18.2(15.6,20.9)	11.1 (8.9,13.3)

البصرة	6.7(5.4,8)	20.7(18.6,22.8)	12.4(10.7,14.1)

المصدر – تقارير برنامج الأغذية / الأمم المتحدة ٢٠٠٨

(التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة في العراق)

القاعدة الثالثة:

وهي إعطاء الأولوية التالية إلى التعليم بكافة أشكاله فان دوره يكون مكملا لبناء الإنسان إذ لا خير في إنسان جاهل ولو كان صحيح البنية ولهذا يجب ان تعطى النفقات المرصدة للتعليم هذه الأسبقية وان ينفق عليها بسخاء وان تكون المدارس بكافة إشكالها والجامعات قريبة من سكن المواطن اذ ان حرمانه منها واضطراره للسفر بعيدا من اجل الحصول على خدمات التعليم قد لا يتيسر له وبالتالي تخسر الدولة بعض إمكانيات أبنائها التي هي بحاجة إليها من اجل البناء التنموي ومن ملاحظة نفقات التعليم بكافة أشكاله المرصدة في ميزانية ٢٠٠٨ الاعتيادية نجد ان المخصص[٩] لا يتجاوز ٥.٨ % وهذا ربما يكون اقل من النسب في الدول المماثلة في حجم السكان والإيرادات واقل من النسب المتعارف عليها عالميا لخدمات التعليم. فبالإضافة لان التعليم يعتبر أساسيا من اجل تنمية البلد ولا يتسع الوقت لشرح الكيفية فان التعليم يعتبر واجبا شرعيا أيضا فان طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة كما جاء في الحديث الشريف المتفق على صحته فإذا كان هذا واجبا على الفرد فيكون واجبا على الدولة من باب أولى لأنها هي القيمة على المصالح العامة والشرعية. ومن المؤسف ان نسبة التسرب من المدارس في العراق عموما أصبحت عالية اذ بلغت ١٠ % كما وان هناك الكثير من الطلبة تركوا الدراسة لأغراض العمل وبلغت نسبة الأطفال الذين تركوا الدراسة من اجل العمل في محافظة صلاح الدين ٨ % و ٨ % أخرى تركوا الدراسة وهم لا يعملون [١٠].

معدل تاركي الدراسة والحالة العملية للأطفال بعمر اقل من ١٥ سنة

المحافظة	طالب ويعمل	طالب متفرغ	يعمل وتارك	لا يعمل وتارك

	بدوام جزئي		الدراسة	الدراسة
ديالى	1.0	97.2	0.4	1.4
اربيل	2.2	93.5	0.9	3.4
كركوك	0.1	95.4	0.7	3.8
سليمانية	3.4	92.0	0.8	3.8
دهوك	1.5	93.2	1.1	4.2
الانبار	0.8	93.5	1.2	4.6
بغداد	3.0	91.0	1.6	4.4
البصرة	0.2	92.5	0.5	6.8
كربلاء	0.3	89.5	1.3	8.9
النجف	1.6	88.1	2.4	7.9
نينوى	0.7	88.9	1.3	9.1
ذي قار	0.6	88.4	1.1	9.8
ميسان	0.7	87.2	3.4	8.7
واسط	1.5	85.1	3.7	9.7
بابل	0.5	84.1	3.0	12.4
صلاح الدين	5.0	78.9	8.1	8.0
القادسية	0.4	83.0	1.2	15.3
المثنى	0.5	81.6	0.8	17.2
الحضر	0.8	93.6	0.8	4.9
الريف	2.7	83.6	3.3	10.4

المجموع	1.6	89.5	1.8	7.1

المصدر برنامج الأغذية العالمي / الأمم المتحدة ٢٠٠٨ المصدر السابق ص٣٤.

القاعدة الرابعة :

رصد النفقات للتشغيل والتأهيل ومكافحة البطالة وهي تلي القواعد السابقة من حيث الأهمية فمن المفروض أن يرصد باب خاص لتأهيل الناس على كسب أرزاقهم بأنفسهم وحديث الإعرابي الذي ناوله رسول الله ﷺ فاسًا وأمره أن يحتطب ويكسب رزقه من بيع الحطب [١١] يعطينا المثل الصالح بان على الدولة أن تساعد الناس في كسب أرزاقهم لان الأصل أن يكون الكسب من العمل وهو أهم مصادر الحصول على الثروة ولو لاحظنا موازنة جمهورية العراق سواء لهذا العام أو للأعوام السابقة فأننا نجدها خلوا من مثل هذا الباب وكذلك الحل في كافة الدول العربية على حد علمي إلا أن هذا لا يمنع من القول بان تطبيق هذه القاعدة سيكون نافعا للدول وان بدا في ظاهرة مكلفا ماليا وذلك لان بامكان الدولة أن تشجع ألاف الحرفيين أو أصحاب المشاريع الصغيرة على تطوير إنتاجهم أو تقوم هي بتوزيع معدات الإنتاج وفق ضوابط مدروسة والأفضل أن تقوم بهذا الهيئات المحلية لأنها أدرى بشؤون أبناء مناطقها وتستفيد الدولة بالنتيجة وتحقق ما يلي من المكاسب:

١ – إن واجب الدولة هي مكافحة البطالة وستقوم بواجبها عن هذا الطريق.

٢ – تتخلص من البطالة المقنعة في الدوائر إذ أن ملجأ الشباب اليوم لإعالة أنفسهم هي الوظيفة العامة فإذا وجدوا بديلا فسينصرفون إليه وبالتالي تتخلص من دفع رواتبهم.

٣ – يزداد الإنتاج في البلد ويقل الاستيراد وفي هذا تحقيق لمصلحة ميزان المدفوعات.

٤ – تتجنب مشاكل البطالة وما أكثرها من الدخول في متاهات السياسة إلى الدخول في طرق الإخلال بالنظام العام إضافة إلى لمخاطر كثيرة أخرى.

Governorate	معدل بطالة الشباب ١٥ – ٢٤	نسبة عمالة الأطفال ٦ – ١٤ سنة	معدل العمالة الناقصة Underemployment rate 2003	المحافظة

	youth سنة employment rate (15 – 24) years 2003	children employment ratio (6-14) years 2005		
Nineveh	43.5	4.4	13.6	نينوى
Kirkuk	19.8	13.0	36.9	كركوك
Diala	33.5	2.3	36.2	ديالى
Al – anbar	-	-	-	الانبار
Babil	26.4	2.9	45.6	بغداد
Babylon	21.4	14.2	45.0	بابل
Kerbeia	31.1	1.9	37.7	كربلاء
Wasit	14.0	9.9	33.9	واسط
Salah al – ddin	29.1	8.5	46.3	صلاح الدين
Al – nagaf	32.2	2.5	23.1	النجف
Al- qadisiya	34.9	3.7	38.9	القادسية
Al- muthanna	33.2	4.4	31.7	المثنى
Thi – qar	48.6	1.3	39.1	ذي قار
Maysan	36.9	4.9	28.2	ميسان
Basrah	29.6	1.7	18.9	البصرة
Kurdistan region				اقليم كردستان :

Duhouk	–	–	–	دهوك
Erbil	–	–	–	اربيل
Sulaimaniya	24.2	2.4	45.6	السليمانية
Total *	**30.3**	**5.3**	**37.8**	**المجموع**

معدل العمالة ونسبة عمالة الأطفال ومعدل بطالة الشباب حسب المحافظة لسنة ٢٠٠٦

Underemployment rate, children employment ratio & youth unemployment rate by governorates for the year 2006

المصدر : نتائج مسح التشغيل والبطالة لسنة ٢٠٠٦ & source : employees unemployees surveys results باستثناء اربيل ودهوك for the years 2003 – 2006 Except Duhouk & Erbil

هذا وأني اقترح أن يخصص مبلغ ٥ % من موازنة الأنفاق لعمل مشاريع صغيرة ولتشغيل العاملين بأي طريقة غير طريقة الدخول في الوظيفة العامة وسيكون لهذا مردودا على كافة الأصعدة.

القاعدة الخامسة:

بعد أن يتم احتساب ما يكفي للإيفاء بمتطلبات الأمن الغذائي والصحي وخدمات التعليم ومكافحة البطالة حسبما فصلنا سابقا يخصص باقي الميزانية على الأبواب الأخرى دون اولويات بل حسب الظروف ومع مراعات العدالة في توزيع الموارد وملاحظة أثار الإنفاق، وفائدة هذا التقسيم الجديد والأخذ بهذه القواعد هو الحصول على الخدمات الأساسية التي لا يمكن أن يبني المجتمع من دونها. ويجدر ملاحظة أن كل إنفاق يتعلق بالخدمات الأكثر إلحاحا لحاجة الناس تكون له الأولوية أيضا.

تشريع قانون للأوليات:

ان كل تصرف مالي يكون بقانون ان تشريع[١٢] قانون لأوليات الإنفاق في الميزانية ضروري ليحدد اولويات الإنفاق وتعرف كل وزارة حدودها في النفقة العامة ويستقر الإنفاق على هذه القواعد كان يكون للأمن الغذائي والصحة والتعليم ومكافحة البطالة نسبة كذا من الميزانية سنويا فلا يضر بعد ذلك اذ ضمنا مسبقا مقدار انفاقنا، وبعد عزل هذه النسبة المئوية التي أرى بأنها من المفروض أن تكون ٥٠٪ من الميزانية فلا نبالي بعدها علما بان غالبية الدول في العالم تضع للتعليم وحده ٢٠٪ من ميزانية الدولة وللصحة ١٠٪ على الأقل وقد وضعت السعودية ٣٠ % من ميزانيتها لهذا العام للتعليم فقط[١٣].

ويلاحظ ان مجموع النفقات العامة المرصودة /عام ٢٠٠٨ للبطاقة التموينية وللتعليم الابتدائي والثانوي وللتعليم العالي والصحة/ تشكل فقط ١٨.٣ % من الميزانية الاعتيادية للدولة حيث يشكل ما مرصود للبطاقة التموينية ٨.٦ % والباقي للتعليم والتعليم العالي والصحة على أساس ٣.٩ للصحة و ٥.٨٪ للتعليم بكافة أنواعه، وتنخفض هذه النسبة لتكون ٤.٥٥٪ للتعليم في الميزانية التكميلية [١٤] لعام ٢٠٠٨ وتكون ٣.١١ % للصحة.

من مجموعة الموازنة

جدول يمثل نسب الانفاق / لبعض الوزارات

حسب الموازنة التكميلية للعام ٢٠٠٨ (الجدول معمول من قبلنا)

باب	الوزارة	إجمالي النفقات (ألف دينار)	النسبة المئوية
٦	الداخلية	6844778030	٧.٨٩
٩	الصحة	2697013056	٣.١١
٢٤	التعليم العالي	1221726195	١.٤٠
١٩	الزراعة	359296960	٤.١٤
١٢	التربية	2725506890	٣.١٤
١٠	الدفاع	6351944356	٧.٣٢
١٨	الأعمار والإسكان	556759995	٠.٦٤

يلاحظ انخفاض نسب الإنفاق على الوزارات الخدمية بشكل ملحوظ كما يلاحظ عدم التوازن الحاصل بين الوزارات فمن المفروض أن وزارة الدفاع ونظرا لوظيفتها تكون أكثر أنفاقا من الداخلية ولكن العكس هو الحاصل وكذلك تدني الإنفاق على المستوى الصحي والتعليمي بشكل خاص وضآلة التخصيصات للإسكان.

المصدر/أرقام الموازنة العامة لعام ٢٠٠٨

التوازن في نسب الإنفاق:

سبق ان تكلمنا عن اولويات الإنفاق التي وان أخذنا بها فأنها بحاجة إلى شيء مكمل وهو التوازن في النفقات اذ بدون ذلك سندخل في مسالة عدم التوازن في النفقات (disiquilirio de gastos) ان التوازن مطلوب في الحياة فالاقتصاد مثل الميزان إذا مال لا يؤدي وظيفته والله تعالى يقول ﴿ كُلُوا مِن طَيِّبَاتِ مَا رَزَقْنَاكُمْ وَلَا تَطْغَوْا فِيهِ فَيَحِلَّ عَلَيْكُمْ غَضَبِي وَمَن يَحْلِلْ عَلَيْهِ غَضَبِي فَقَدْ هَوَىٰ ﴿٨١﴾ ﴾[١٥] فكما لا يصح الطغيان في الرزق الحلال لا يصح طغيان فقرة على أخرى طغيانا يكاد يلغيها ولقد عانت الموازنة العراقية ولا تزال من مسالة طغيان فقرة إنفاق على أخرى تبعا لرغبات السلطات أو نتيجة لسوء التخطيط وقد لا يدرك واضعوا الموازنة الآثار البعيدة المترتبة على عدم التوازن فلو فرضنا أن الإنفاق مال نحو الإنفاق الصناعي ميلاناً فاحشاً فسيكون هذا على حساب الإنفاق الزراعي مثلا ولو مال الإنفاق إلى مشاريع الإنتاج وتناسى مشاريع الخدمات فسيكون ذلك على حساب الخدمات المطلوبة شعبيا وهكذا وحتى على مستوى الرواتب يجب ان تدرس مستويات تحديد الرواتب بحيث لا تسحب العمالة إلى جهة دون أخرى ولهذا فاني اقترح[١٦] أن تنشي هيئة تسمى هيئة ضبط توازن الإنفاق تدرس مثل هذه القضايا وتوازن الرواتب وتكون على مستوى بحيث يرأسها اساتذون متخصصون، كما وأود الإشارة إلى بعض ما استخلصته من دراسة ميزانية ٢٠٠٨ من عدم توازن فعلى سبيل المثال[١٧] تبلغ تخصيصات الأمن الداخلي (الداخلية) ٢.٥٣ مرة ضعف النفقات الصحية وتبلغ ٥.٦ مرة ضعف وزارة التعليم العالي وتبلغ ١٢ ضعف لوزارة الإسكان وهذا لوحده بدون الخوض في الوزارات الأخرى لا يعطي انطباعا لتوازن النفقات صحيح قد نكون في ظروف غير طبيعية ولكن لا يجب أن يكون عدم التوازن إلى هذا المستوى المرتفع.

أن المـردودات الماليــة والاجتماعيــة سـوف لا تكـون متوازنــة إذ أن اهتمامـات المواطنين تكون منصبة دائما على تربية أبنائهم وصحتهم ومعيشتهم قبل غيرها والله تعالى يقول ﴿ فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَٰذَا الْبَيْتِ ۝٣ الَّذِي أَطْعَمَهُم مِّن جُوعٍ وَآمَنَهُم مِّنْ خَوْفٍ ۝٤ ﴾ فالإطعام أولا ومن يجوع يعمل المشاكل أكثر من الشبع.

إن طرق عمل نسب للتوازن في الإنفاق ليس عسيرا بل يمكن لفرقة صغيرة من الباحثين إن تقوم به إذ يمكن أن تحدد عدد الطلاب في هذا البلد (وهذا يعرفه المتخصصون في مادة الحسابات القومية) فيمكن حساب كم من المفروض أن ننفق على الطالب وكم من المفروض أن ننفق على المواطن صحيا وبلا شك أن كل المواطنين بحاجة لهذا ونستخرج الرقم أن هذا العمل من البساطة بحيث يمكن أن يقوم به طلبة جامعيون فتجاهل عم التوازن هذا لا أراه مبررا من ناحية علمية أما من ناحية عملية فان عدم التوازن سوف لا يؤدي إلى نتيجة إذ ستحدث بطالة مقنعة ونسب الإنتاج سوف لا تتوازن مع المخصص.

وقد سبق وأشرت إلى بعض نسب التوازن قياسا إلى كل الموازنة الانفاقية التكميلية وليس إلى فقرة من فقراتها وأشير على سبيل المثال لا الحصر إلى أن الموازنة الانفاقية للتعليم بكافة أشكاله تعادل فقط ٤.٥٥٪ من موازنة النفقات والصحة بكافة إشكالها تعادل ٣.١١٪ من الموازنة الانفاقية التكميلية فيكون مجموع الإنفاق على التعليم بكافة أشكاله والصحة بكافة أوصافها يعادل ٧.٦٦ % من الموازنة الانفاقية وهذا ربما يكون أدنى مستوى من آية دولة أخرى وفي منتهى عدم التناسب إذ عادة ما يصل الإنفاق على التعليم والصحة إلى نسب تتراوح بين ٢٥ – ٥٠ % من الموازنة الانفاقية للدول[١٨].

تحديد حقوق المواطنين وحقوق الدولة

إن مسائل الإنفاق يجب أن لا تترك للاجتهادات بل يجب أن تحدد مصارف النفقة العامة تحديدا واضحا لا غموض فيه، وان نكون على دراية تامة بتحديد النفقة وبالسلطة المسؤولة عن إنفاقها ويعين مقدار تلك الحقوق في موازنة النفقات سواء كانت للسلطة المركزية ام للمحافظات أو لإقليم كردستان العراق كما يسمى حاليا أو للإفراد وسأناقش هذا الموضوع من منظور جديد.

حقوق المواطنين المالية:

كان العمل الجاري قبل ٢٠٠٣/٣/٩ أن الموازنة العامة سواء الاعتيادية أو الاستثمارية تمثل موازنة الدولة على أساس التساوي في الخدمات للمواطنين وكذلك في الاستثمارات دون أن يذكر ذلك في قانون الموازنة فالمفهوم العام السائد يعتبر الحكومة كشخصية معنوية تمثل مجموع المواطنين وربما يكون ما ورد في موازنة ٢٠٠٨ هو أول إشارة صريحة تتكلم عن حقوق المواطنين حيث جاء في الفصل الثالث (التخصيصات الإضافية) المادة (٣/ ثانيا) بان هذه التخصيصات توزع حسب عدد نفوس كل محافظة وحسب المحرومية عند إعداد وزارة التخطيط لمعايير هذه المحرومية[١٩] ولكننا من ناحية عملية لم نجد فرقا يذكر بين القديم والحديث اذ هذه الأموال (التخصيصات الإضافية) لا توزع نقدا على المواطنين بالتساوي بل على المحافظات التي تتصرف بها حسب ما تراه الذي نريد أن نقوله أن المواطنين لهم حقوق كأشخاص وان توزيعها عليهم مباشرة اضمن لهم وهو خير من أن تعطى للهيئات وتمتد لها الأيدي وان هيئة النزاهة لها كل يوم قائمة جديدة بالمتلاعبين بالأموال العامة لذا يجب أن تعين حصة المواطن في المال العام وان يشار إليها صراحة وتوزع عليهم بالذات ولقد فصلت في بحثي الموسوم (طروحات غير مسبوقة في حقوق المواطنين من ثروات المال العام) ذلك بإسهاب فيمكن الرجوع إليه للمزيد من المعلومات[٢٠] حيث بينت بأن من حق المواطنين أن يأخذوا ٢٠٪ من أموال الثروات العامة. والخلاصة فلا جديد في حقوق المواطن إذ لا حقوق لديه وان ذكر ذلك في قانون الموازنة.

وحتى على هذا المستوى فإننا نشير إلى ضعف رقابة الدولة على الأموال التي تنفقها مجالس المحافظات اذ ليست الرقابة هي مجرد تدقيق حسابات بل الرقابة الأهم هي التدقيق في جدوى المشاريع المقامة وهل تنسجم مع الأهداف العامة للتنمية في البلد وهل تشكل حالة انعزال عن باقي اقتصاديات البلد ام حالة تكامل.

حقوق الدولة الرقابية:

إن من يمتلك المال اليوم يمتلك النفوذ[٢١] ولهذا فعلى الحكومة المركزية أن تحافظ على نفوذها من خلال حقها الرقابي على كيفية إنفاق المال العام إن اللامركزية لا تعني الفوضى أو السماح بالتصرف بالأموال العامة بشكل غير منضبط ان هذا سيشكل

إمبراطوريات اقتصادية داخل البلد الواحد ولهذا فإننا لا نرى من الحكمة رصد الأموال إلى إقليم كردستان أو المحافظات وكأن السلطة المركزية هي مجرد مصرف يعطي صكوكا إن مواطني هذه المحافظات هم جزء من الدولة وبالتالي فممارسة الرقابة على كيفية الإنفاق عليهم بل وشمولهم بالخطط المركزية المالية أمر لا يتنافى مع مبدأ اللامركزية ما دامت حصتهم من المال تأتيهم ولكن بشرط أن تصرف وفق ضوابط تساعد في وحدة البلد وفي مشاريع تساعد على التكامل الاقتصادي الداخلي وليس على أساس إن الإقليم يتكامل مع الخارج اقتصاديا إن ما نراه من توافذ الوفود الاقتصادية على الشمال لا يتناسب مع مبدأ سيادة الدولة الرقابية والمالية[٢٢] وهذا ليس من حق الأقاليم دستوريا.

نحب مالك ؟

وأنا اكتب هذا البحث كانت الصحف العراقية والفضائيات تتناقل إخبارا عن بعض المشاكل بين إقليم كردستان والحكومة المركزية، لقد قضيت سنين عديدة في البحث ولم أرى إن أي دولة في العالم تعطي لإقليم شيكا مفتوحا سوى في العراق ففي العادة إذا كان التمويل من الضرائب فالإقليم يسد حاجته بنفسه وإذا كان من الدولة فالدولة مسؤولة عن مصارف الإنفاق في كافة أراضيها وعن طريق التخطيط في مركز الدولة إما أن أعطيك دون أن اعرق أين تنفقها فهذا ما لا تفعله دولة من الدول كما أن الإقليم يأخذ رغدا وبدون تعب ١٧ % من الميزانية فلماذا لا يشكر نعمته وماذا سيحصلون في حالة الانفصال لا شيء انهم لا يريدون ذلك لأنهم لا يستطيعون إعالة أنفسهم بدون الحكومة المركزية ان كل الذي نسمعه لا صحة له، إن أي شعب تعطيه ١٧ % ولو كان خارج العراق سيبصم لك انه عراقي حتى لو كان يعيش في الصين إن هذه المشكلة يجب أن تعالج سياسيا إذ إننا إمام إمبراطوريات مالية نحن نخلقها بايدينا ثم تتمرد على الدولة وهذا الخطأ يجب أن يصحح سياسيا وماليا فأثاره أصبحت خطيرة.

تجاوز الإقليم على نسبته من السكان بأكثر من ٥ ٪ من الموارد :

أن سكان منطقة الحكم الذاتي يشكلون ١١.٨٦ % من سكان العراق[٢٣] حسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء منذ العام ١٩٧٦ والى المستقبل لان نسبة النمو واحدة

في البلد [٢٤] إذا وبغض النظر عن ما ذكرناه في الفقرة السابقة فان حصة الإقليم من المفروض أن لا تتجاوز ١١.٨٦٪ من الميزانية ان منحهم ١٧٪ يعتبر ظلما بحق المحافظات أذانهم يستولون سنويا على ٥.١٤ % سنويا فوق حصتهم دون حق وهذا يتنافى مع مبدأ المساواة الذي كفله الدستور. ان محافظة بغداد تشكل ٢٧ % من سكان العراق ومحافظة نينوى تشكل ١٠.٠٦ % من سكان العراق بينما لا ينعم أي منهما بشيك مفتوح كما ينعم إقليم الحكم الذاتي مما يتطلب مراجعة قانونية لمعالجة المسالة. وحتى في إحصاء سنة ١٩٩٧ فان نسبة سكان الإقليم لا تتجاوز ١٢.٩ % وفي هذه الحالة فأنهم يأخذون ٤.١ % دون وجه حق مع تحفظنا على هذا الإحصاء بالنسبة لإقليم الحكم الذاتي لانه جرى في وقت لا تسيطر فيه الحكومة المركزية على الإقليم اذ في حقيقة الأمر فان الإقليم مستقل منذ العام ١٩٩١ ولكنه لا يرغب في التمثيل الدولي لان ذلك يجر عليه المشاكل وهو يدرك ذلك ولهذا تراه يأكل ويصيح مطالبا بالمزيد !

جدول بتخمينات السكان في العراق حسب المحافظات

(بآلاف الأشخاص)

المحافظة عام ١٩٧٦	المحافظة بداية ٢٠٠٤
نينوى ١١٥٨	صلاح الدين ٧٩٠
التاميم ٤٣٩	التاميم ٩٧٤
ديالى ٦٦٣	ديالى ١٤٧١
بغداد ٣٠٣٦	بغداد ٦٧٣٩
الانبار ٤٠٥	للانبار ٩٠٠
بابل ٥٦٥	بابل١٢٥٤
كربلاء ٢٣٤	كربلاء ٥٣٩
النجف ٣٥٤	النجف ٧٨٥
القادسية ٣٩٥	القادسية ٨٧٦
المثنى ١٨٤	المثنى ٤٠٨
ذي قار ٦١٧	ذي قار ١٣٦٩
واسط ٤٠٩	واسط ٩٠٧

ميسان ٤١٩	ميسان ٩٣٠
بصرة ٨٩٧	بصرة ١٩٩١
منطقة الحكم الذاتي	
اربيل ٤٩٢	١٠٩٢
سليمانية ٦٥٦	١٤٥٦
المجموع	٢٥٥٣٢

المصدر المجموعة الإحصائية للجهاز المركزي للإحصاء عام ١٩٧٧ ص ٣٦ وقد علمنا الناتج على أساس ٣ % نمو سكاني.

أيهما أهم السلطة المالية ام السلطة السياسية :

إن واقع الحال يقول بأنه لولا السلطة المالية فلا يحترمك احد ولهذا فاني أرى أن تتمسك الحكومة المركزية بسلطتها المالية وألا فرطت باحترامها وسلطاتها السياسية إن العادة حتى على مستوى الأشخاص إن من يعطي يكون في العادة مسيطرا على من يأخذ ولكننا نشهد في هذا البلد أمرا جديدا مغايرا فاكرر نصيحتي بان من يحترم إرادة مجتمعنا عليه إنفاق المال حسب مقتضيات مصلحة البلد القانونية والشرعية فحتى على مستوى الشرع إذا كان المال يفسد توحيد الأمة فتكون وحدة الأمة أولى منه.

التوصيات :

عد دراسة معمقة لقوانين الموازنة في العراق وأثارها الاقتصادية والتنموية والسياسية توصلنا إلى النتائج الآتية:

أولا– في بلد مثل العراق حيث انه يفتقر للأعمار من كل ناحية فالأولى إتباع سياسة البسط في الإنفاق في الميزانية وعدم الانكماش لان هذا يساعد في تحقيق الاستقرار ويخفف من البطالة ويساعد على التنمية.

ثانيا- لا يصح أن تصدر قوانين الموازنة بدون ضوابط ولهذا اقترح تشريع قانون يسمى قانون ضوابط وأهداف الإنفاق.

ثالثا- اقترح ان تحدد نسب ثابتة للإنفاق السنوي في الميزانية لخدمات التعليم والصحة والبطاقة التموينية حيث أن الإحداث السياسية تطغي أحيانا على هذه الخدمات وبما انها تمثل حقوق أغلبية المواطنين فأرى أن لا تقل نسبتها عن ٥٠ % من الميزانية.

رابعا- أرى بان يخصص ٥ % من الميزانية الانفاقية سنويا لصندوق مكافحة البطالة على النحو الذي ذكرته في البحث.

خامسا- أن هناك عدم توازن واضح في النفقات وان هذا يشكل خطورة على تماسك البلد وعلى الوضع الاجتماعي والسياسي والثقافي ولهذا فيجب ان يصار الى تشكيل هيئة خاصة مهمتها دراسة تحقيق التوازن المطلوب بنسب الإنفاق بين الوزارات أو التناسب المعقول بين الرواتب وترتبط بمجلس النواب.

سادسا- أن هناك خلل واضح يجب إصلاحه يمثل ضعف سلطة الدولة المالية على الإقليم لذا أرى أن تعزز هذه السلطة.

سابعا- أن إقليم كردستان يتجاوز على حصته بنسبة ٥.١٤٪ سنويا وهذا يخالف مبدأ المساواة في الدستور فيجب استقطاعها لأنها أخذت من حصة المواطنين الآخرين.

ثامنا- يجب أن يصدر قانون يحدد اولويات الإنفاق بحيث ينص على أن أولوية الإنفاق للغذاء حتى الإشباع ثم للصحة حتى السلامة ثم للتعليم قبل الانتقال للصرف على البنود الأخرى.

تاسعا- على السلطة المالية أن تقوم بزيارة الإنفاق على الزراعة إلى عدة إضعاف لأني وجدت إن هناك خللا واضحا ولتأثير ذلك مباشرة على الأمن الغذائي.

عاشرا- يجب أن لا تكتفي السلطة المالية المركزية بالرقابة التدقيقية بل تتعدى ذلك إلى جدوى المشاريع وتحقيقها للتكامل مع اقتصاد البلد وان لا تنتفع بها فئة أو طبقة دون أخرى أي أن تكون محققة للمنفعة العامة لجميع المواطنين.

حادي عشر- أوصى بإنشاء مركز متخصص يسمى (هيئة بحوث أثار النفقات العامة) إذ أن للمنفعة العامة أثارا بعيدة يتطلب رصدها فإذا لم نتدارك الأمر إلى بضع سنين

سيعزف أبنائنا عن الدراسة لان راتب الحارس أكثر من راتب المهندس وهكذا وترتبط الهيئة بمجلس النواب.

ثاني عشر – أن النفقات التشغيلية لبعض الوزارات عالية جدا اقترح دراسة هذه النفقات على ضوء أهداف الوزارة وتقليل ذلك.

ثالث عشر – أن حقوق المواطنين التي ذكرتها بعض مواد الميزانية التكميلية للعام ٢٠٠٨ من المفروض أن تدفع مباشرة كأموال سائلة للمواطنين بالتساوي وهذا أفضل لهم وللدولة بل ويساعد على التفاف المواطنين حول بلدهم إضافة لكونه حق قانوني حيث ان من حق المواطنين الحصول على ٢٠ % من أموال الثروات المستخرجة من باطن الأرض باعتبارها ركازا حيث تأخذ الدولة كشخصية معنوية وهي المستخرجة ٨٠ % ونوزع الباقي وهو ٢٠ % كحق الركائز.

الهوامش

(١) أنبه إن هذه الدراسة هي في القانون المالي والمالية العامة للدولة وان الأسانيد الشرعية والاقتصادية تأتي فقط لتعزيز هذه الدراسة.

(٢) انظر النظام الاقتصادي في الإسلام تقي الدين النبهاني، بيروت، ٢٠٠٤، ص٦٧، وما بعدها.

(٣) القران الكريم سورة سبا آية :٣٩ ﴿وَمَآ أَنفَقْتُم مِّن شَيْءٍ فَهُوَ يُخْلِفُهُۥ ۖ وَهُوَ خَيْرُ ٱلرَّٰزِقِينَ ﴿٣٩﴾﴾

(٤) صحيح مسلم الحديث ٩٩٣ إن رسول الله ﷺ قال«**إن الله قال لي أنفق انفق عليك**».

(٥) رصدت الولايات المتحدة ٧٨٧ مليار دولار بالريح ١٤/ ٢/٢٠٠٨، ورصدت غالبية دول العالم الغربي مليارات الدولارات منذ بدا الأزمة الاقتصادية نهاية عام ٢٠٠٨ من اجل حل المشكلة انظر نشرات الانترنت وموقع الجزيرة الإخباري حول موضوع الأزمة الاقتصادية العالمية.

(٦) التحليل الشامل للأمن الغذائي في العراق/ برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة ٢٠٠٨، ص١٤.

(٧) نفس المصدر، ص١٥.

[٨] انظر جدول النفقات، قانون الموازنة العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٦٧.

[٩] انظر جدول النفقات للدوائر الخدمية الممولة مركزيا، المرقم (ب) من موازنة ٢٠٠٨ جمهورية العراق.

[١٠] التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة في العراق/ برنامج الأغذية العالمي لامم المتحدة لسنة ٢٠٠٨، ص ٣٤.

[١١] الحديث مذكور في الصحيحين.

[١٢] أرى بان تشريع مثل هذا القانون يحقق مصلحة عامة وانه ضروري لان المنطق تقتضيه فكما ان لكل وزارة ولكل ضريبة قانون فمن باب أولى ان شرع قانون يحكم كيفية عمل ميزانية الدولة وتحديد نسب الإنفاق وتبقى التفصيلات من شان الوزارات.

[١٣] أعلنت هذه النسبة بمناسبة تعيين أول امرأة كوكيلة لوزارة التعليم من قبل خادم الحرمين الشريفين في أواسط شباط ٢٠٠٩.

[١٤] بعد زيادة أسعار النفط شرع قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨ للسنة المالية ٢٠٠٨ ونشر في الوقائع العدد ٤٠٨٦ في ١٥ أيلول ٢٠٠٨، انظر جدول النفقات التكميلية المنقحة أما النسب فقد استخرجت من قبلنا.

[١٥] سورة طه: آية ٨١.

[١٦] اقترح أن تكون الهيئة مستقلة وترتبط مباشرة بمجلس النواب.

[١٧] لاحظ تخصيصات الموازنة التكميلية للعام ٢٠٠٨ باب إجمالي النفقات المعدلة.

[١٨] تبلغ اجمالي النفقات الصحية (بالالف دينار) 2697013056 ويبلغ مجموع نفقات الموازنة 86683832800 (بالالف دينار) انظر الوقائع العراقية العدد ٤٠٨٦ من ٨– ١١.

[١٩] انظر الفصل الخاص بالتخصيصات الإضافية للموازنة التكميلية العمة لسنة ٢٠٠٨.

[٢٠] د.حكمت فارس طعان طروحات غير مسبوقة في حقوق المواطنين من ثروات المال العام في الإسلام في العصر الحديث مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية ٢٠٠٩.

[٢١] د.حكمت فارس طعان/ السلطات المالية للدولة والهيئات المحلية/ مجلة الاقتصادي ١٩٧٥.

[٢٢] خلال إعداد البحث فان الأمارات وإيران أرسلت وفودا إلى الشمال (دون المرور ببغداد).

[٢٣] انظر بحثا دراسة تخمينية للتركيز السكاني في الطرق ص ١ أو ٦ من ضمن محاضرات مادة الحسابات القومية لكلية بغداد للعلوم الاقتصادية البحث غير منشور.

[٢٤] انظر المجموعة الإحصائية لوزارة التخطيط عام ١٩٧٧، ص٣٦.

المصادر

- **المصادر الشرعية:**

القران الكريم، صحيح البخاري، صحيح مسلم، التاج الجامع للأصول في أحاديث الرسول.

المصادر الأخرى:

١- د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة،القاهرة،١٩٧١.

٢- د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة، بيروت، ١٩٧٢.

٣- حنا رزوقي الصائغ، التصنيف الإداري للموازنة مجلة المالية، ١٩٨٦.

٤- هشام محمد صفوت العمري، المالية العامة، الموازنة العامة، بغداد، ١٩٨٨.

٥- د. عبد العال الصكبان، المالية العامة، بغداد، ١٩٦٩.

٦- د. عزمي رجب الاقتصاد السياسي، بيروت، ١٩٧٩.

٧- د. حكمت فارس طعان، السلطات المالية للدولة والهيئات المحلية مجلة الاقتصادي،١٩٧٩.

٨- د. حكمت فارس طعان، طروحات غير مسبوقة في حقوق المواطنين من ثروات مجلة كلية بغداد، ٢٠٠٩.

٩- د. حكمت فارس طعان، النظام المالي العربي من صدر الإسلام إلى عهد البترول مجلة كلية الإدارة والاقتصاد/المستنصرية، ١٩٨٢.

١٠- الموازنة العامة الاتحادية للثورة المالية ٢٠٠٨.

١١- الموازنة العامة الاتحادية التكميلية للسنة المالية ٢٠٠٨.

١٢- إحصائيات وزارة التخطيط حتى العام ٢٠٠٨.
١٣- تقارير برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة ٢٠٠٨.
١٤- تقي الدين البهائي، النظام الاقتصادي في الإسلام بيروت، دار الأمة، ٢٠٠٤.
١٥- عبد القديم زلوم، الأموال في دولة الخلافة، بيروت،.٢٠٠٤.
١٦- د. سالم محمد عبود، ظاهرة غسيل الأموال، بغداد.