مراحل اعداد التخصيص المالي لعقود الاشغال العامة

Stages of preparing financial allocation for public works contracts

الكلمات الافتتاحية:

العقود، الاشغال العامة . التخصيص

Keywords:
Contracts, Public Works, Privatization

الاستاذ المساعد الدكتور آيت اله جليلي ،

ayatjalili@yahoo.com
Assistant Professor Dr. ayatollah Jalili
Assistant Professor, University of Qom, Faculty of Law, Department of Public Law

صفاء نعمه حواري المفرجي

جامعة قم
abna2487@gmail.com
Safaa N. Hawari AL-Mufraji
Phd student, University of Qom, Faculty of Law

Abstract

The stage of preparing the financial allocation for public works contracts constitutes an important restriction that falls on the government, due to the successive and overlapping procedures it requires, as it works to remove it by following these procedures, otherwise its actions become governed by illegality. This is agreed upon in the countries of the world that the government has the right Preparing and preparing the financial allocation, and this right was granted to it by the Constitution and the relevant financial laws, and the reason for this is that the government has sufficient information and data on the country's economic conditions, and it has sufficient knowledge and experience to carry out this work. If we focus more closely on the stages involved in preparing and implementing financial allocation, For the contracts, we found that they were drafted in a way that ensures that aspects of corruption are not leaked to them and

their development projects. We find that the majority of countries organized financial allocations through two types of laws, the first includes permanent laws represented by constitutional laws, and the second type includes variable laws (ordinary legislation). Initiated by the representatives of the people

الملخص

تشكل مرحلة اعداد التخصيص المالي لعقود الاشغال العامة قيدا مهما يقع على عاتق الحكومة، لما يتطلبه من اجراءات متعاقبة ومتداخلة ،اذ تعمل على فكه من خلال اتباعها تلك الاجراءات، و إلا باتت تصرفاتها محكومة بعدم المشروعية، هذا ومن المتفق عليه في دول العالم بأن الحكومة لها حق تحضير واعداد التخصيص المالي، وهذا الحق منحه لها الدستور والقوانين المالية ذات العلاقة، والسبب في ذلك يعود الى ان الحكومة لديها المعلومات والبيانات الكافية بأوضاع البلاد الاقتصادية، وتتوفر لديها المعرفة والخبرة الوافية للقيام بهذا العمل . واذا امعنا التركيز في المراحل التي يتضمنها اعداد و تنفيذ التخصيص المالي للعقود لوجدنا انها صيغت بطريقة تضمن عدم تسريب أوجه الفساد لها ولمشاريعها الانمائية, و نجد ان غالبية الدول نظمت التخصيصات المالية من خلال نوعين من القوانين يشمل الاول القوانين الدائمة والمتمثلة في القوانين الدستورية، و النوع الثاني يشتمل على القوانين المتغيرة (التشريعات العادية) التي شرعت من قبل ممثلي الشعب

المقدمة

من المتفق عليه في دول العالم أن السلطة التنفيذية لها حق اعداد التخصيص المالي، وهذا الحق ليس مكتسبا بل منحه لها الدستور والقوانين المالية ذات العلاقة، والسبب في ذلك يعود الى ان السلطة التنفيذية لديها البيانات والمعلومات الكافية عن مجمل الاوضاع داخل البلاد وتتوافر لديها الخبرة والدراية الكافية في هذا المجال، ومن ثم تخضع تصرفاتها في هذا المجال الى عدة مراحل متنوعة اهمها مرحلة الاقرار داخل قبة البرلمان لإضفاء الصفة الشرعية، مستندة على القوانين المنضمة لتصرفاتها المالية .

اهمية البحث : لا شك إن قضية إعداد و اقرار و تنفيذ التخصيص المالي تعد من القضايا الرئيسية و المفصلية لإتمام التعاقدات الخاصة بعقود الاشغال العامة بالنسبة لجميع الدول المتقدمة منها او النامية لتعلقها بعملية التنمية و انعدامه يؤدي ومن هنا تظهر اهمية البحث .

اشكالية البحث : تظهر إشكالية البحث من خلال السؤال الاتي : كيف نظم المشرع العراقي الية اعداد التخصيص المالي وماهية الاجراءات التي وضعها من اجل ضمان حسن تنفيذ التخصيص المالي للعقود ومنها عقد الاشغال العامة .

اهداف البحث : هدف البحث وبشكل اساسي إلى بيان المراحل والإجراءات المتبعة في اعداد وتنفيذه التخصيص المالي لعقود الاشغال العامة والاساس القانوني الذي استند علية الإدارات اثناء وضع التخصيص

منهجية البحث : سنعتمد في بحثنا هذا المنهاج الوصفي التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية التي تعتمد عليها الدولة اثناء الاعداد والتنفيذ للتخصيص المالي .ومنها الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ و قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

هيكلية البحث : من اجل الإحاطة بجوانب البحث سيتم تقسية على ثلاث مطلب يتناول الاول. مفهوم التخصيص المالي واساسه القانوني اما الثاني فيتناول .اعداد التخصيص المالي و طبيعته القانونية، و اما الثالث فسيتناول . مراحل اقرار وتنفيذ التخصيص المالي.

المطلب الاول : مفهوم التخصيص المالي واساسة القانوني : يعد التخصيص المالي الركن الاساسي لتسيير المؤسسات وانشاء عقود الاشغال العامة، فهو بمثابة القطب الذي تدور حوله المشاريع و لا يمكن السير بدونه فهو مجال واسع من مجالات المعرفة، اذ ان الدولة لا تستطيع بعد تطور واجباتها وانتقالها من كونها دولة حارسة توفر الامن والدفاع الى دولة متداخلة تحاول مد سلطتها على اكبر قدر من جوانب حياة الافراد، وهذا بدوره ادى الى زيادة العبء الملقى على عاتقها فيما يخص توفر التخصيص المالي والانفاق، اذ ان الادارة تنفق من جانين جانب استثماري واخر

تشغيلي، ويشكل الجانب الاستثماري جزءا مهما من موازنتها العامة يخصص للتوسع في اقامة المشاريع العامة وسد احتياجات الافراد، كذلك تقييد و التزام الادارة بتأمين التخصيصات المالية لسد احتياجات الافراد نتيجة لزيادة الهجرة نحو المدينة، وعليه ولما تقدم لابد من التطرق الى مفهوم التخصيص المالي و يتطلب هذا تقسيم المطلب على فرعين نتعرض من خلاله الى معنى التخصيص المالي في الفرع الاول، والى بيان اهميته في الفرع الثاني، وهو ما سيتم بحثه تباعا.

الفرع الاول : معنى التخصيص المالي : ان الادارة وهي بصدد تنفيذ ماهي مكلفة به من تسير المرافق العامة باطراد وانتظام , تحتاج الى الكثير من الوسائل التي لا يمكن ان تتوفر بشكل ذاتي فتتكون حاجتها الى اطراف اخرى توفرها من اجل القيام بها كحاجتها الى الغير لتقديم خدمات البناء او الصيانة او الترميم او حاجتها الى توريد الاجهزة والمعدات[1] . وهذه الاعمال والتصرفات القانونية و المادية يطلق عليها بمفهومها العام عقد الاشغال العامة و الذي يمثل عقد المقاولة المعروف في القانون المدني خاصة عندما يتصل موضوعه بمرفق عام، واتباعا لذلك الاصل فان العقد يكون خاضع لقواعد القانون المدني فيما لم يرد بشأنه نص خاص ينظمه، ان هذه العقود لا يمكن ان تنفذ ما لم يوجد تخصيص مالي لها، لذا تحرص الادارة على ضرورة توافر التخصيص المناسب قبل البدء بإجراءات التعاقد وهذا امر تقتضيه الضرورات العملية لمواجهة الاعباء التي ينشئها العقد [2] . ومن المعلوم ان توفر التخصيص المالي يشكل قيدا على ابرام هذه العقود، اذ لا يجوز ابرام أي عقد لا يتوفر له تخصيص والحكم يسري على التعديل والاضافة، حيث ان التعديل الذي يرتب زيادة في النفقات لابد ان يتوافر له اعتماد مالي لمواجهة تلك الزيادة، حتى لا يكون في التعديل ارهاقا للموازنة العامة . ونجد ان جميع الاعمال التي ترد على عقار و تنفذ، سواء كانت انشاء او صيانة، او ترميم ،او توريد لابد من تخصيص مالي مرصد لها، و ان هذا التخصيص يجد منفذه القانوني عن طريق التقسيم الذي يرد في بنود الموازنة العامة، ويصبح له المسار المتفق عليه عن طريق الاعتمادات المصادق عليها من قبل ممثلي الشعب، او السلطة المخولة بذلك وبالتالي ينشأ القيد الموضوعي

والشكلي لهذه التخصيصات، فالتخصيص المالي يعني : (ان اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز ان يكون اجماليا بل يجب ان يخصص مبلغ معين لكل وجه من اوجه الانفاق العام، اي توزيع الاعتمادات على وحدات محددة ومضبوطة) [٣] وعرف أيضا : (عدم قيام السلطة التنفيذية بأنفاق معين الا اذا كان معتمدا او مخصصا لذلك الانفاق من قبل السلطة التشريعية) [٤]. اي بمعنى ان الوزارات والجهات غير المرتبطة لا يمكنها الخروج عن التخصيصات المرصدة، و عليها الالتزام بالاعتمادات المخصصة في الموازنة كذلك عرف : (ترخيص عام يعطى من جانب السلطة المختصة في سبيل انجاز تصرفات قانونية من شأنها ان تولد التزامات بمبلغ من النقود على عاتق الذمة المالية الادارية) [٥] . و كذلك عرف المرسوم الفرنسي الصادر في ١٨٦٢/٥/٣١ م بأنه : (التقدير المتوقع سنويا للنفقات المقررة من قبل البرلمان الذي بدوره يخول الحكومة بالتصرف) [٦] . وعرف ايضا بأنه: (اجازة تصدر عن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية باعتبارها ممثلة عن الشعب بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات العامة). أي لا تستطيع الادارة ان تتعاقد وان تلزم بمبالغ معينة الا اذا وجد التخصيص المالي اللازم لمواجهة الاعباء الجديدة . وهذه القاعدة ليست مقصورة على نشاط الادارة فيما يتعلق بعقود الاشغال العامة، وانما يشمل كل نشاط اداري تقوم به ويترتب عليه التزام بدفع مال [٧] . كما يمكن بيان أهم انواع التخصيص المالي الذي تسعى الادارة لإنفاقها، اذ ان لذلك أهمية بالغة لتنظيم اموال الدولة، والتعرف على ما يتم صرفه للأنشطة التي تقوم بها، وعليه فإن التخصيص المالي يكون على ثلاثة أنواع، و على النحو الاتي :

أ- التخصيص الاداري :ويشمل الاموال المخصصة لتسيير الوزارات و الهيئات و مرافق الدولة مثل نفقات الامن، الدفاع، المستشفيات، ويعد هذا التقسيم من التقسيمات التقليدية المتبعة في تخصيص الاعتمادات المالية في الموازنة للإدارات العامة لتستطيع انجاز مهامها، اذ ترتبط كل وزارة وهيئة باعتماداتها التي تقوم بتوزيعها على المصالح والادارات والمشاريع التابعة لها بصرف النظر عن الوظيفة القائمة بها [٨] . وفي العراق يتم الاعتماد على تقسيم النفقات اداريا، إذ تقوم كل وزارة وبعد اقرار

البرلمان لمشروع الموازنة بطلب اعتماداتها المخصصة في القانون لتبدأ بصرف تلك التخصيصات وفق الخطة الموضوعة من قبلها [٩].

ب- التخصيص الاجتماعي :تحتل هذه التخصيصات اهمية كبيرة في سلم أولويات نفقات الادارة وتزداد اهميتها كلما اتجهت الادارة نحو التقدم الاجتماعي، اذ قد تسعى الاخيرة من خلال انفاق التخصيص المالي إلى اعادة توزيع الدخول لصالح محدودي الدخل، ويكون هذا التخصيص أما نقدي مثل المبالغ التي تصرف إلى كبار السن، أو عينية مثل الخدمات الطبية التي تقدمها المستشفيات والمراكز الطبية ([١٠]) . وقد جاء في المادة (١٠ الفقرة ب) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل على أن:(تقوم كل من وزارتا التخطيط والعمل والشؤون الاجتماعية بأعداد موازنة النوع الاجتماعي "شرائح المجتمع " و مناقشتها مع وزارة المالية لغرض توحيدها مع مشروع الموازنة العامة الاتحادية خلال شهر تموز من كل سنة) .

ج- التخصيص الاقتصادي :هو التخصيص الذي تنفقه الدولة لتحقيق اغراض اقتصادية، ويقسم حسب علاقته بالثروة القومية إلى التخصيص الجاري ويصرف لضمان سير المرافق العامة كالرواتب والاجور أي يصرف لتغطية الحاجات اليومية للدولة، وتخصيص استثماري والذي يصرف لزيادة الانتاج القومي لغرض الحصول على المعدات اللازمة لضمان زيادة الناتج القومي [١١] . ومما يمكن الاشارة اليه أن المشرع العراقي أخذ بالتقسيم الاقتصادي للتخصيص المالي اضافة إلى التقسيم الاداري [١٢].

ح- التخصيص للمشاريع : ويشمل النفقات التي تضعها الدولة لأنشاء المشاريع التنموية والخدمية والتي تستهدف من خلاله الصالح العام .

ويرى الباحث ان وجود التخصيص المالي لا يرتب بذاته التزاما في جانب الادارة، و انما يصبح هذا الالتزام حين تتدخل الادارة وتعبر عن ارادتها باستخدام التخصيص في تحقيق الغرض الذي رصد من اجله، على ان تراعي فيه الجوانب الشكلية و الموضوعية التي رسمها المشرع حتى لا تدخل تحت مضلة المسائلة .

الفرع الثاني : الاساس القانوني للتخصيص المالي لعقود الاشغال العامة : ان اتساع دور الدولة وزيادة تداخلها في شتى مجالات الحياة قد ادى الى زيادة حجم التخصيصات

المالية ليتناسب طرديا مع تلك الزيادة، وهذا بدوره يتطلب رصد مبالغ كبيرة لتنظيمها في اطار تنفيذ التزاماتها التعاقدية، لذلك اصبحت التخصيصات ركنا مهما من اركان العقود ومنها عقود الاشغال العامة، وهي لازمة لكل عمل ينفذ من قبل الادارة , لذا نجد ان غالبية الدول نظمت التخصيصات المالية من خلال نوعين من القوانين يشمل الاول القوانين الدائمة والمتمثلة في القوانين الدستورية، و النوع الثاني يشتمل على القوانين المتغيرة (التشريعات العادية) التي شرعت من قبل ممثلي الشعب، ويقتضي الحديث عن الاساس القانوني للتخصيص التطرق الى الاساس الدستوري، ومن ثم بيان الأساس القانوني وذلك من خلال كالاتي :

أ- الاساس الدستوري للتخصيص المالي : ان معظم الدول تحرص على تنظيم شؤونها المالية في صلب دساتيرها، نظرا لأهميتها ودورها في تحقيق اهدافها، وقد سلك المشرع العراقي هذا المسلك حيث عالج موضوع التخصيص المالي للعقود في الموازنة الاستثمارية و التي تعد جزءا من الموازنة العامة للدولة في صلب الوثيقة الدستورية، وافرد لها بعض المواد التي تبين الاحكام الاساسية التي تنظمها [١٣]. حيث جاء في المادة (٦١/ سابعا) من الدستور النافذ : (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية : سابعا وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية) [١٤]. كذلك اكد في المادة (٨٠/رابعا) على ان اعداد قانون الموازنة العامة ومن ضمنها الموازنة الاستثمارية من اختصاص الحكومة متمثلة بمجلس الوزراء يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية (أ عداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)[١٥]. كما وأكدت الوثيقة الدستورية على الاختصاص الحصري لمجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة وما تشتمله تلك السياسة من قوانين مالية، ضريبية و مشاريع تنفذ من قبل الادارات، وهذا ما يفهم من نص المادة (٨٠/ أولا) من الدستور والمتضمنة (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة و الخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات)[١٦]. اذ تنتهج هذه السياسة تكيفا كميا لحجم التخصيص المالي، واخر نوعيا لأوجه انفاقه على عقود الاشغال العامة بغية الوصول الى تحقيق الاهداف المرجوة من تلك السياسة [١٧]. وعلى كل حال يمكن أن نفهم أن الحقوق

التي شرعها البرلمان توجب على الادارة أن تحقق الفائدة من التخصيص المالي، وفي ضوء ذلك يمكننا ان نقول ان المشرع العراقي، وعلى الرغم من انه لم يشر بصورة جلية، او مباشرة لمصطلح التخصيص المالي في الوثيقة الدستورية، لكنه أشار بخطوط عريضة وبصورة غير مباشرة (الحقوق الاقتصادية) في مواده منها (تكفل الدولة صلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) [١٨]. كما نص على (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة) [١٩] . كما الزم الجميع بالمحافظة على الاموال العامة حيث بين في المادة (٢٧) منه على : (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن) . ومن هنا يمكن القول ان المشرع العراقي قد وضع أسس عامة تضمن النهوض بالاقتصاد العراقي لها علاقة، و دور عظيم بالتخصيص المالي وعلاقته بالتنمية عبر أدوات حديثة، بما يشجع على دفع عجلة التنمية الاقتصادية هذا من جانب، ومن جانب اخر أنه قد حرم العبث بأموال الدولة، كونها أموال عامة، وهي ملك لأفراد الشعب وواجب حمايتها .

ب- الاساس التشريعي للتخصيص المالي : تتطلب الصياغة القانونية السليمة ان تقتصر الوثيقة الدستورية على الاصول والكليات دون الفرعيات والجزئيات حتى لا تكون عرضة للتغيرات المستمرة [٢٠]. ولذلك فإن الدساتير تكتفي ببيان المبادئ الكلية التي تنظم الموازنة العامة ومنها الموازنة الاستثمارية التي تهتم في المشاريع وتخصيصاتها المالية، وتحيل تفاصيلها الى السلطة التشريعية من اجل تنظيمها في قوانين، وبناء على ذلك فإن القوانين التي تنظم الاحكام الخاصة بالتخصيص المالي ضمن الموازنة الاستثمارية من حيث اعدادها والية اقرارها، و اجراءات تمويل مشاريعها وكيفية مراقبة التخصيصات المالية تعد قوانين مهمة، لكونها تتناول موضوعا دستوريا في جوهرها وهو مالية الدولة [٢١]. ويعد قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المرجع الاساس والاطار العام الذي ترتكز علية الحكومة اثناء اعداد التخصيص المالي داخل مشروع الموازنة الاستثمارية بمراحلها المختلفة بدءا من مرحلة التحضير ومرورا بمرحلة الاقرار وانتهاء بمرحلة التنفيذ والرقابة [٢٢].

ومن خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة باعتماد التخصيص المالي، انها نجد نظمت في نص المادة (١الفقرة خامسا) النفقات الاستثمارية من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل : والتي نصت (المبالغ التي تخصص لغرض انشاء المشاريع والرامج او الحصول على الخدمات الاستثمارية والموجودات الثابتة او تطويرها وبناء القدرات ...) فضلا عن ذلك فقد منع القانون الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالدخول باي التزام مالي مالم يتوفر التخصيص المالي لذلك الالتزام، وهذا ما صرحت به المادة (١٦/ اولا : ا) به (لا يجوز الدخول بالتزام الابعد التأكد من توفر التخصيص المالي اللازم) . وكذلك المادة (١٥/اولا) والمتضمنة (لا يجوز لأي وحدة انفاق ان تتجاوز مصروفاتها التخصيصات المرصدة لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية على أي وجه من اوجه الصرف ولأي سبب من الاسباب) . وبالرجوع الى القانون فقد نص كذلك على عدم جواز دخول وحدات الانفاق بمشاريع و بالتزامات تؤدي الى التجاوز على التخصيص المالي المعد لها في قانون الموازنة [٢٣]. ومن خلال التمعن في هذه النصوص نجد ان القانون قرر مبدأ عاما مفاده عدم جواز الدخول بمشاريع، او خدمات مالم يتوفر التخصيص المالي لذلك، ومن هنا فإن هذا المبدأ يضع اساسا مقبولا لإجراءات توفر التخصيص اللازم للمشاريع المعدة من قبل الادارة تنفيذا لبرامجها، وخططها الاقتصادية والعمرانية المتعلقة بالنهوض بواقعها . كما يجد التخصيص المالي السند التشريعي في القوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة للدولة، والتي توضع لفترة محددة وتسري خلال هذه الفترة فقط، فإذا انتهت هذه الفترة فقدت صفتها الالزامية، وتتمثل بقوانين الموازنة العامة السنوية فالموازنة العامة يتم اعدادها بشكل دوري منتظم كل سنة في الغالب ،وهو ما يتطلب قانون سنوي ينظم ويضبط أحكامها ويسمى قانون الموازنة العامة للسنة المالية التي يغطيها مثلا موازنة عام ٢٠٢٣ وهكذا [٢٤] . و التي جاءت المادة (٦ /أولا) منها بتخويل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الإقليم أو المحافظ أو رئيس مجلس محافظة صلاحية الصرف المباشر ضمن اعتمادات الحسابات الرئيسية للنفقات الجارية (... صلاحية الصرف كلا أو جزءا دون تجاوز التخصيصات) [٢٥] . وقد

تضمنت الموازنات السابقة نصوص قانونية شبيهة لهذه المادة، ملزمة لجهات التعاقد والوزارات بالصرف التخصيصات المالية دون تجاوز الاعتمادات المخصصة في الموازنة، وهذه النصوص عامة تشمل كل عمليات الصرف التي تقومها الحكومة، سواء الالتزام بتعاقداتها أو غيرها من موارد الإنفاق الاخرى . وايضا يجد التخصيص المالي سنده التشريعي في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والذي جاءت بنصوص امره لجهات التعاقد تلزمها بضرورة توفر التخصيص المالي "التمويل المالي " قبل إعداد وثائق المناقصة، حيث جاء في نص المادة (٢/ثانيا /ج) على ان (توفر التخصيص المالي لتجهيز السلع أو المقاولات بتأييد الدائرة المالية في جهة التعاقد) (٢٦)

المطلب الثاني : اعداد التخصيص المالي و طبيعته القانونية: يؤدي الاعداد الجيد للتخصيص المالي دورا مهما لقيام الدولة بوظائفها الادارية، و تنفيذ خططها التنموية والاقتصادية من خلاله، فهو اذا المرآة التي تعكس برامج الدولة الى الواقع ويترجم الوعود التي قطعتها الحكومة للشعب، فيبدو كأنه محور لكل عمل تقوم به الدولة، اذ لا يمكن تقديم اي خدمة او انجاز اي عقد من عقود الاشغال العامة الا اذا كان مخصص له غطاء مالي داخل الموازنة، وقد كانت الدولة التقليدية في العصر الماضي ترصد التخصيصات اللازمة لتسير مصالحها الادارية الاساسية النابعة من وظائفها المحدودة، و لكن بتغير مفهوم الدولة الحامية (الحارسة) الى مفهوم الدولة الراعية اصبح للموازنة دورا جديدا يتجسد في تنفيذ سياستها التنموية، وبغية دراسة هذا المطلب سوف نقسمه على فرعين ،نتناول في الفرع الاول الاعداد والتحضير للتخصيص المالي، اما الثاني فسيكون عن الطبيعة القانونية للتخصيص المالي .

الفرع الاول : الاعداد والتحضير للتخصيص المالي : تمثل الموازنة العامة ضرورة لابد منها لكل بلد من بلدان العالم على اختلاف قوانينها، وأنظمتها السياسية وشكل الحكم فيها، فبدونها يصعب تسيير مؤسسات الدولة سيرا منتظما ومطردا، و لا تستطيع الادارة القيام بالوظائف الموكلة اليها بدونها[٢٧] . فالموازنة تكون بمثابة المركز الذي تدور حوله جميع اعمال ونشاطات الدولة، وما هي الا انعكاس للنشاط

الاقتصادي . ونتيجة لتطور المجالات التنموية والاقتصادية التي ترعاها الموازنة صار الزاما على الدولة تطوير أساليب عملية الاعداد والتخطيط، فقد تطور مفهومها تبعا للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وصدرت عدة تعديلات لقانون الموازنة كان اهمها صدور قانون رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ وألغي فيما بعد [٢٨]. والذي جاء بمبادئ واسس جديدة أدت الى التطور في هيكلية الموازنة، حيث صنف هذا القانون الموازنة الى موازنة جارية و موازنة استثمارية، وبتعلق الامر بالموازنة الاستثمارية فهي تعد من أكثر الخطط اهمية وتعقيدا لدى الحكومة ؛ فمن خلالها تستطيع تحديد التخصيص المالي للمشاريع المراد تنفيذها ولفترات طويلة ([٢٩]) . وتمثل الموازنة الاستثمارية مرحلة من مراحل اتخاذ القرار الاستثماري في الوحدات الحكومية، حيث ان اعدادها وتنفيذها يعد جزءا متمما للموازنة العامة للدولة، ويمكن بيان مفهومها بانها : (خطة لتمويل المشروعات و الالتزامات لعدة سنوات و التي سوف يؤدى من خلالها في نهاية المطاف الى تحسينات جوهرية للحكومة)[٣٠] كما عرفت : (هي موازنة تحتوي على المبالغ المخصصة لغرض انجاز الانشطة ذات الطابع الاستثماري، أو تنفيذ مشاريع خطة التنمية الوطنية سواء كانت هذه المشاريع جديدة يتم انشاؤها لأول مرة كما في حالة أنشاء الطرق والجسور، أو التوسع في انشاء المشاريع القائمة كإضافة مبنى جديد إلى وحدات حكومية قائمة) [٣١]. إن الاعداد للتخصيص المالي داخل الموازنة الاستثمارية قد زادت اهميته باتساع دور الادارة وزيادة تداخلها في جميع المجالات وعلى كافة الاصعدة كالخدمية والاقتصادية، حتى اصبحت تهم كافة شرائح المجتمع فالمؤسسات تحلل الموازنة الاستثمارية بهدف اتخاذ قرارات الاستثمار التي تؤثر في النمو، و توفير الخدمات والبنية التحتية الحيوية، و لا شك ان تعبيد طريق او بناء دار للتعليم كفيلة بمستقبل أبنائنا، و تشييد مستشفى قادر على تلبية حاجات الصحة العامة [٣٢] . وتتطلب عملية اعداد التخصيص المالي داخل الموازنة الاستثمارية جهدا إداريا كبيرا، ومشاركة كل الادوات المتخصصة فيه كالمالية والادارية والفنية و القانونية، لما له من أهمية في تحقيق أهداف الدولة التنموية، وقد ارتبط هذا بالسلطة التنفيذية، فهي الاقدر على القيام بهذه المهمة ؛ لأن السلطة متمثلة

"بالحكومة " لديها البيانات والمعلومات الكافية بأوضاع البلاد الاقتصادية [٣٣] . فضلا عن ذلك فهي تمتلك السلطة التقديرية للنفقات (التخصيصات)، و الايرادات وتخصيص الموارد على الادارات الحكومية، وهذا ما يستشف من نص الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٠) اذ منحت مهمة أعداد وتخطيط الموازنة (بشقيها التشغيلية/الاستثمارية) العامة للسلطة التنفيذية، و في المقابل فإن هذه المادة منعت البرلمان من اعداد مشروع الموازنة [٣٤]. ويمكننا القول ان المشرع اجاد حين حصر مهمة إعداد التخصيص المالي بالسلطة التنفيذية بدلا من السلطة التشريعية ويعد مؤشرا ايجابيا ؛ لان الاخيرة غالبا ما تفتقر للخبرة والعدد في مجال إعداد التخصيص، يضاف الى ذلك حرصها على ارضاء الناخبين دون الحرص على إدارة المال العام . ان اجراءات اعداد التخصيص المالي يمر بذات المراحل التي تمر فيها الموازنة العامة وبنفس المراحل الزمنية ووفقا لأولويات السياسة التنموية والاستراتيجية و البرنامج الحكومي، اذ تبدأ العملية بتشكيل لجنة خاصة لوضع الخطط والمبادئ العامة وتحدد الإطار المالي العام للموازنة [٣٥] . تضم في عضويتها كل من (وزارة المالية، وزارة التخطيط، وزارة النفط، وزارة التجارة، البنك المركزي) ووزارات اخرى يتم التداول والاستئناس برأيها عند إعداد تقديرات الموازنة العامة [٣٦] . وتباشر اللجنة عملها في شهر حزيران من كل عام، حيث تقوم بتخمين التخصيص (النفقات) حسب كل فصل، و مكونات الانفاق المتوقع على الوزارات للسنة القادمة، وتحدد حجم العجز بين الايرادات والتخصيصات ومصادر تمويله [٣٧] . وبعد اتمام اقرار الإطار المالي من قبل اللجنة اعلاه يرفع تقريرها الى مجلس الوزراء للمناقشة وإبداء الرأي فيه، وبعد حصول الموافقات الاصولية من قبل مجلس الوزراء تقوم وزارتي التخطيط و المالية بمنح التخصيص المالي للمشاريع حسب الوزارات والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة [٣٨] . و وفقا للمعايير المعدة تقوم وزارة التخطيط بأرسالها اعمام للإدارات كافة يتضمن استمارة معلومات للمشاريع المراد تنفيذها من قبل تلك الإدارات، على ان تقوم الاخيرة ببيان عدد المشاريع المراد تنفيذها مع التخصيص المالي لها . ومن ثم يعاد ارسالها لوزارة التخطيط فتتولى الدوائر القطاعية والفنية

في الوزارة بمراجعة البيانات وتدقيقها للتأكد من صحتها، وبعد ذلك يتم اعتماد الاستمارات في مناقشة مقترحات الجهات المستفيدة، وتجرى هذه المناقشات وفقا لتوقيت زمني ومواعيد محددة لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة خلال شهر اب من كل عام [٣٩] . ويتم اشراك المدراء العامون لدوائر التخطيط والمتابعة في الادارات والموظفون المعنيون بتنفيذ المشاريع في الوزارات، ومن خلال المناقشات والايضاحات يحدد التخصيص المالي لكل مشروع من المشاريع المدرجة على خطة الموازنة الاستثمارية والسقف المالي النهائي للوزارات والمحافظات والجهات غير المرتبطة [٤٠] . وقد تواجه عملية اعداد التخصيص المالي " داخل الموازنة: قبل اتمامه ووضعه بالشكل النهائي عوامل تؤثر فيه نذكر منها .

١- عدم كفاءة الكوادر المسؤولة عن أعداد وتخطيط التخصيص المالي للمشاريع، اذ تعتبر من أهم مشاكل إعداده وتحضيره ندرة الكفاءات المختصة في عملية التحضير [٤١].

٢- عدم اشراك السلطة التشريعية المنتخبة في عملية الأعداد والتحضير، فضلا عن ذلك لم يتم دعوة بعض الأطراف مثل منظمات المجتمع المدني والنقابات المهنية .

٣- تأخر اقرار الموازنة العامة للدولة اثر سلبا على تنفيذ عقود الاشغال العامة المدرجة على خطة الموازنة الاستثمارية وقلل من فرص تنفيذ المشاريع .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للتخصيص المالي

مما سبق تبين إن اعداد التخصيص المالي ليس مجرد تقدير وأرقام توضع للنفقات العامة للدولة، بل انه يعد اجراء قانونيا، لوروده في مشروع الموازنة العامة للدولة وانه لا يعتد به مالم يقترن بموافقة البرلمان ليشرع بعد تصديقه على شكل قانون ويرد ضمن محتويات قانون الموازنة [٤٢] . لذلك فإن مسألة تحديد طبيعته القانونية قد ثارت بصددها الكثير من الآراء وايدوا أراءهم بحجج متنوعة بعدما اسسوا على اجراء التصديق تكيفا يوضح طبيعة التخصيص المالي، فمنهم من عده عملا قانونيا، والبعض الاخر عده عملا اداريا بحت، والبعض الاخر اتجه الى جعله ذو طبيعة مختلفة، لذلك سنقف على هذه الآراء وعلى النحو الاتي : -

اولا : التخصيص المالي قانون :اتجه بعض الكتاب الى أن التخصيص المالي هو قانون يشابه القوانين الأخرى من الناحية الشكلية والموضوعية، واول من تبنى هذا الرأي هو العميد " كاريه دي ماليير " ثم تبعه الاستاذ "هانيل" وبعده "فيتا كلينو " وكان اسنادهم الى أن عملية صرف التخصيص المالي كي تصبح قابلة للتنفيذ يجب المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية مما يجعل هذا الاجراء الشكلي كافيا لاعتبار التخصيص المالي قانونا ،إضافة الى غاية التخصيص التي حددها القانون بشكل خاص هذا من باب [٤٣] . ومن باب اخر فأن اجازة التخصيص المالي يمر بذات الاجراءات التي يمر بها مشروع أي قانون من مناقشة وتصويت، فضلا عن ذلك عدم امكانية ادخال أي تعديل عليه، أو الغاء، أو مناقلة بين فصوله و أبوابه الا بعد حصول موافقة البرلمان [٤٤] . اذ لا تستطيع السلطة التنفيذية ان تبدأ بصرف التخصيص المالي قبل اعتماده، وبعد المناقشة يتم اقراره بإصدار قانون يعرف بقانون الموازنة [٤٥] . وتنص غالبية الدساتير في الدول الديمقراطية على حق السلطة التشريعية في اعداد "الميزانية " وتنظيم إجراءات التخصيص، وتختلف اجراءات التخصيص من دولة لأخرى، اذ جرى العرف في معظم الدول ان تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب التخصيصات العامة واعتمادها أولا لتتمكن من تقييم برامج الانفاق على أساس الحاجات العامة وأهميتها دون تأثرها بالإيرادات، وبعد هذا التخصيص تعقد مفاضلات بين البدائل المختلفة لتمويل برنامج الحكومة الأنفاقي [٤٦] فلكي يصبح التخصيص قابلا للتنفيذ يجب ان يعرض على السلطة المختصة في التشريع لاعتماده كونها ممثلة للشعب [٤٧] من ذلك يتبين أن التخصيص المالي هو اجراء شكلي من الناحية الشكلية فقط .

ثانيا : التخصيص المالي عمل إداري :اتجه بعض فقهاء القانون الاداري الى عد التخصيص المالي عملا اداريا، ومنهم الفقيه الفرنسي "جيز" وعدد من الفقهاء في فرنسا والمانيا وايطاليا، اذ لم يؤيدوا وصف القانون على التخصيص المالي من ناحية الشكل والموضوع، وكان دليلهم على ذلك أن التخصيص المالي يكون تحضيره من جانب السلطة التنفيذية بقرارات لا تتضمن قواعد قانونية مقارنة بمحتويات القوانين

العادية، فهي تعد تقديرات توضع لمصاريف المرافق العامة او انشاء عقود اشغال عامة والتي تتحقق او لا تتحقق، ولكنها ترتبط بسياسة الدولة المالية مما يجعلها ذات اهمية، ولهذا وجب عرضها على السلطة التشريعية لإجازتها [٤٨] . ومنهم من يرى أن التخصيص المالي هو عمل اداري بحت لعدم تضمنه قواعد دائميه [٤٩] .

ويلاحظ بهذا الصدد الى اتجاه بعض الفقهاء والكتاب في العراق الى الاخذ بهذا الرأي، و منهم (ابراهيم السعدي) حيث يرون ان الدول لا تأخذ بسنوية جباية الضرائب اذ ان القانون الذي يفرض ضريبة ما يبقى نافذ مالم يلغ بقانون اخر يحل محله، وهذا يعني ان الموازنة العامة (وتخصيصاتها المالية) في هذا النوع من الايرادات لا تعتبر قانون وانما هو مجرد عملية إدارية [٥٠] . وافتى مجلس الدولة في مصر في عام ١٩٥٩ إنه لا يمكن عده بأي حال من الاحوال قانونا، وذلك لأنها تشكل برنامج تنفيذي تقوم السلطة التنفيذية بأعداده لتسير اعمالها خلال السنة المالية [٥١] .

ثالثا : التخصيص المالي قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية :انتهج بعض الفقهاء منهجا وسطا بين كون ان التخصيص المالي هو جزء من مشروع الموازنة عملا قانونيا واداريا فذهبوا الى عد قانون الموازنة العامة قانونا من الناحية الشكلية لإقراره من قبل السلطة التشريعية ومروره بذات الاجراءات التي يمر فيها القانون العادي هذا من ناحية الشكل، أما من الناحية الموضوعية فإن الخطة الموضوعة للصرف ملزمة للسلطة التنفيذية ،لا يجوز تجاوزها الا بموافقة من البرلمان وضمن التوقيتات الزمنية المحددة، كذلك يجب ان يتم صرف التخصيص للمجالات المخصصة له [٥٢]. ويرجح الباحث الرأي الاول بصدد الطبيعة القانونية للتخصيص المالي، وهو ان الاخير يعد قانونا بكل ما تحمله هذه الكلمات من معنى، والسند لذلك هو اقرارها من قبل السلطة التشريعية وبدون هذا التصديق فان صرف التخصيص يكون غير جائز، فتكون التخصيصات المالية غير قابلة للتنفيذ من قبل الادارة هذا من ناحية الشكل، أما من الناحية الموضوعية فإن التخصيص المالي يوضع ضمن خطة مالية للأنفاق فيكون ملزما للإدارة، وضمن توقيتات زمنية محددة للصرف وهي غالبا ما تكون سنة .

المطلب الثالث : مراحل اقرار وتنفيذ التخصيص المالي :تعتبر مرحلة اقرار وتنفيذ التخصيص المالي من المراحل المهمة اذ تم من خلالها اقرار الاعتمادات المالية للمشاريع المراد تنفيذها، وان اي انفاق لأي مشروع لم يتم تضمين تخصيصاته ضمن الموازنة العامة لا يمكن تنفيذه، وحتى يصبح التخصيص المالي ملزما قانونا لوحدات الانفاق اشترط المشرع اقترانه بالمصادقة من قبل الجهة المخولة قانونا، ولبيان ذلك بشكل مفصل سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتحدث في الفرع الاول عن مرحلة اقرار التخصيص المالي، ونتكلم في الفرع الثاني عن مرحلة تنفيذ التخصيص المالي .

الفرع الاول : مرحلة اقرار التخصيص المالي : بينا سابقا أن مهمة اعداد التخصيص المالي أنيطت بالسلطة التنفيذية باعتبارها الاقرب لمعرفة الحاجات الاساسية للمجتمع وفقا لما ذكر فيما سلف، الا ان هذه المهمة تنتهي بمجرد اكمال تلك البيانات وتقديمها للاعتماد و الاقرار، من الجهة المخولة قانونا وفي العراق منح الدستور السلطة التشريعية هذا الحق واعتبر اقرار التخصيص المالي واعتماده من الاختصاصات الحصرية لها، لكونه متكونا من مندوبين يمثلون الشعب لأن من حقوقهم أن يتم مناقشة كل ما يدخل في مصالحهم، ومن ضمن ذلك "التخصيص المالي " ليرى إذا ما كان مبالغا فيه أم لا، و له أن يوافق او أن يعدل أو يرفض ذلك التخصيص [٥٣]. وتبدأ مرحلة الاقرار حينما يقدم كل من وزيري المالية والتخطيط إلى لجنة الشؤون الاقتصادية، أو من يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر (اب) من كل سنة مشروع الموازنة العامة المحتوي للتخصيص المالي، وبعد ذلك يقدم توصيات الى مجلس الوزراء بخصوص جميع التخصيصات والايرادات مطلع شهر ايلول [٥٤] . ليتولى المجلس مناقشته وتعديله إن استوجب الامر ليقر داخل مجلس الوزراء ويرفع بعدها إلى البرلمان مع تقرير مفصل حول الوضع الاقتصادي والمالي للدولة بما فيها دين الحكومة، ففي المعتاد هو أن يميل كل وزير إلى المبالغة في تقدير التخصيصات المالية لوزارته كما لو أنها لم تكن هناك وزارات اخرى غيرها ،. وهذا بدوره يستوجب اجراء تعديلات على مشاريع الموازنات المعدة من قبل وزارة او جهة غير مرتبطة في

ضوء احتياجاتها الفعلية وضمن الموارد المالية المتاحة [٥٥] . وبعد احالة مشروع الموازنة مع التخصيص المالي للبرلمان، فالأخير ليس من اليسر عليه ان يناقش ويقرر مباشرة ما يعرض او يحال عليه من مشروعات، اذ لا بد له من دراسة كل مشروع دراسة كافية من قبل اللجان المختصة، حيث تشكل اهم الاجهزة البرلمانية فيما يتعلق بعمل المجلس وقيامه بوظائفه فهي أكثر الاجهزة حركة ونشاطا، و أوسعها اختصاصا بل واكثرها انتاجا ؛ إذ تقوم بدراسة مشاريع القوانين والاقتراحات وما تنتهي إليه اللجان البرلمانية من توصيات يجرى مناقشتها في البرلمان [٥٦]. فيحال البرلمان المشروع فور وصوله الى اللجنة المالية حسب نص المادة (٨١/اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة (٢٠٠٧)، اذ جاء فيها (على الرئاسة إحالة الموضوعات بكامل وثائقها إلى اللجان لدراستها ومناقشتها واتخاذ التوصيات المناسبة في شأنها) اذ تقوم كل لجنة وقدر تعلق الموضوع بدراستنا " تقوم اللجنة المالية " بدراسة ما يحال اليها، وقدر تعلق الامر باختصاصها وتمنح رأيها فيه [٥٧] . فتعمل على دراسة التخصيص المالي والايرادات في قانون الموازنة فتنصب دراستهم في الغالب على الكليات دون الجزئيات، فيتولد عن ذلك بعض الملاحظات دون ان يكون هناك تصويت على فقراته . ومن ثم تأتي مرحلة المناقشة التفصيلية والتي تعد من الناحية القانونية والفنية مسألة اجرائية لا يحيط فيها اي تعقيد، و لا يلفيها اي غموض وبالإمكان تنفيذها خلال مدة زمنية بسيطة، الا أن ما يتصل بهذه المرحلة من مشاكل، ومعوقات تجعلها اصعب المراحل التي يتم فيها مراجعة تلك التخصيصات؛ اذ من خلالها يتم التأكد من مدى كفالة المصلحة العامة و قواعد التخصيص المالي داخل بنود و فصول الموازنة، فتستعين بمن تراه مناسبا من خبراء ومستشارين من داخل وخارج المجلس، و لا يقتصر عمل اللجنة على النظرة السطحية، بل يتطلب الدخول في الجزيئات والارقام والتمعن في فقراتها وموادها القانونية . فلها ان تجري التعديلات على التخصيص بأن تخفض مجمل مبالغه، و في حال الضرورة لها ان تقترح على مجلس الوزراء زيادة التخصيص، ولها كذلك حق المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة[٥٨] . حتى تكون جميع الامور واضحة ومكتملة ومكفولة بعد ذلك يقدم تقريرها للمجلس[٥٩]. ومن

بعد ذلك يدعو رئيس المجلس لانعقاد جلسة البرلمان من اجل التصويت , وتعد مرحلة التصويت على التخصيص المالي من اهم المراحل ؛ اذ يتم من خلالها فتح باب المناقشة لجميع الأعضاء على جميع التخصيصات المالية والايرادات دون ان يكون هناك اجتزاء، وبعد إجراء المناقشات المستفيضة حولها يصار الى التصويت عليها مادة تلو الاخرى وبأغلبية أعضاء المجلس [٦٠]. وبعد موافقة المجلس تحال الى هيئة الرئاسة لغرض المصادقة، و بإجازته تمنح الادارات الحق بصرف التخصيص المالي لعقودها .

الفرع الثاني : مرحلة تنفيذ التخصيص المالي : تبدأ هذه المرحلة بعد موافقة السلطة التشريعية على التخصيص المالي وصدور قانون بذلك " صدور قانون الموازنة " ونشرة في الجريدة الرسمية فيصبح واجب التنفيذ، وبالتالي يتعين على الجهات الادارية مهمة تنفيذ ما جاء فيه من احكام [٦١] . وتخضع عملية تنفيذ التخصيص للرقابة من قبل جهات يحددها القانون سنتعرض لها لاحقا في معرض الكلام عن الرقابة على التخصيص في الفصول اللاحقة،ولعل من اهم المسائل التي تثار في مرحلة تنفيذ التخصيص المالي مسألة ترشيده على النحو الذي يحقق أقصى وفرة في نفقات تنفيذ عقود الاشغال العامة من ناحية . و يؤمن توجيه التخصيص لوجهته الصحيحة التي حددتها الأولويات المقررة وفقا للسياسة التنموية من ناحية اخرى [٦٢]. واسند المشرع مهمة تنفيذ التخصيص المالي الى الحكومة التي بدورها اخضعته لوزارة المالية (دائرة الموازنة في الوزارة) و التي تعمل على اصدار تعليمات سنوية بالاشتراك مع وزارة التخطيط، لتسهيل تنفيذ القانون وتوضيح صلاحيات الوزارات بالصرف، وتقوم الاخيرة بتبليغ كل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة والاقاليم بموازنتها مبينة فيها اعتمادات الإنفاق وفقا للوائح و القوانين المعمول بها، فتتولى هذه الوزارات والجهات عملية التنفيذ عن طريق اقسامها وشعبها كلا حسب اختصاصه بالتنفيذ و في ضوء ذلك التخصيص، اذ لا تستطيع انفاق أي مبلغ من المبالغ مالم يوجد ما يقابله من تخصيص على خطة الموازنة استنادا لقاعدة " تخصيص الاعتمادات المالية لأوجه محددة من الانفاق" [٦٣] . ونجد ان هذا امرا طبيعيا ؛ فالحكومة هي الجهة التنفيذية و الادارية العليا التي لديها اطلاع بمسؤوليات رسم السياسة المالية، و وضع البرامج

التي تقرها السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وقد اكدت تعليمات تنفيذ الموازنة رقم (١) لسنة ٢٠٢٣ على تخويل كل من (الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الأقاليم أو المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة صلاحية الصرف المباشر ... في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتها السنوية، وعلى ان يتم التنسيق مع دائرة المحاسبة لتوفير التمويل قبل الصرف .. ولا يجوز الدخول في التزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة العامة) [٦٤]. حيث يستشف من ذلك بوجوب التزام الجهات كافة بالتخصيصات المالية المثبتة في الموازنة العامة، ولا يتم صرف اي مبلغ خارج ما هو مخصص وتسقط بانتهاء السنة المالية، اما الاعتمادات التي لم تصرف كلا أو جزءا خلال السنة المالية فقد سمح المشرع لوزير المالية اعادة تخصيص المبالغ غير المصروفة لعقود المشاريع الاستثمارية المستمرة في التنفيذ الى موازنة السنة المالية اللاحقة [٦٥] . و هنا يتبادر للأذهان سؤال مفاده، في حالة قيام احدى جهات التعاقد بإبرام عقود اشغال عامة تجاوزت فيه على ما هو مخصص من اعتمادات داخل فصول الموازنة والخاصة في المشاريع ؟ وللإجابة عن هذه السؤال يمكن القول ان المشرع العراقي منح الجهات اعلاه صلاحية المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة عند عدم كفايتها في البعض ووفرتها في البعض الاخر حيث جاء في المادة (٦/اولا /د) على (عند عدم توفر التخصيصات المالية اللازمة أو عدم كفاية التخصيص يتم اللجوء الى المناقلات وفقا للصلاحيات المنصوص عليها قانونا لتوفير التخصيصات اللازمة على أن تجري عمليات المناقلات قبل عملية الصرف) [٦٦].

الخاتمة

في هذه المرحلة نكون قد وصلنا إلى خاتمة البحث فتوصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات الأتية :

أولا : الاستنتاجات :

١- يجب ان تستند عملية إعداد التخصيص المالي إلى اطار سيتراتيجي علمي يوفر منظور متوسط الامد يغطي العقود المبرمة لكافة سنوات انجازها ويعطي تصورا

واضحا برؤية مستقبلية وأهداف محددة ليتسنى صياغة السياسات وتحديد الاولويات واجراء المفاضلات وبالتالي التخصيص الامثل للموارد المتاحة.

٢- ان عملية اعداد التخصيص المالي وتنفيذه يتطلب جهداً أداريا كبير ومشاركة كل الأدوات المتخصصة فيه كالمالية والادارية والفنية ،والقانونية، لما لها من أهمية في تحقيق أهداف الحكومة التنموية وقد ارتبطت هذه الوظائف بالسلطة التنفيذية فهي الاقدر على القيام بهذه المهمة لما تمتلكه من ادوات تستطيع من خلاله تقدير حجم التخصيص المالي المراد أنفاقه والايرادات الواجب استحصالها.

٣- ان حصر مهمة إعداد التخصيص المالي بالسلطة التنفيذية بدلا من التشريعية يعد مؤشرا محمودا؛ لأن الأخيرة غالبا ما تفتقر للخبرة والعدد في مجال إعداد التخصيص يضاف لذلك حرصها على إرضاء جمهورها من الناخبين دون الحرص على إدارة المال العام .

ثانيا : التوصيات :

١- تدريب وتأهيل كوادر بشرية متخصصة فنيا ؛ للقيام بدور فاعل في إعداد التخصيص المالي للمشاريع الحكومية، وذلك من اجل ضمان وضع التقديرات الحقيقية دون زيادة غير مبررة للأموال، والتي من الممكن أن تتعرض للسرقة او التبذير او سوء التصرف .

٢- ضرورة وضع نظام خاص او آلية مدروسة للاتجاه وبشكل تدريجي نحو الخصخصة لبعض المشاريع التنموية، وهذا بدوره يعمل على تقليص الطلب على التخصيص المالي مع خدمة جيدة يمكن ان يستفيد منها المواطنين .

٣- نوصي بضرورة الاهتمام بدراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقدمة، وفي حال عدم توفرها لا تتم المباشرة بالتنفيذ ؛ لما تشكله دراسة الجدوى للمشاريع من اهمية بما تتضمنه من معلومات تفصيلية شاملة للمشروع المراد تنفيذه، و بناءا عليها يمكن ان يتوفر التخصيص المالي للمشروع ومناقشتها مع الجهات ذات العلاقة .

قائمة المصادر والمراجع

اولا : الكتب

١- الحسيني طه حسين .مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة ،بيروت ٢٠١٩.

٢- بلال عدنان عبد الامير،مبادئ واجراءات ووسائل أبرام العقد الاداري،دارالجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠١٩.

٣- الانصاري ،بلال صلاح. مبادئ واقتصاديات المالية العامة، الطبعة الاولى ،مركز الدراسات العربية .مصر ٢٠١٧

٤- محمد المعموري . العقود الادارية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ،سوريا ٢٠٠٨.

٥- الساعدي، نجاح حسن سعد، الاحكام القانونية لتنفيذ النفقات العامة للدولة، دراسة مقارنة ،ط١ مكتبة القانون المقارن، بغداد، بلا سنة طبع.

٦- صبري عبد العزيز ابراهيم، المالية العامة والتشريع الضريبي في مصر، بلا رقم طبعة، جامعة الازهر، مصر، بلا سنة نشر

٧- فاطمة السويسي، المالية العامة " موازنة – ضرائب " بدون رقم طباعة، المؤسسة الحديثة للكتاب ،طرابلس ،لبنان ،٢٠٠٥

٨- الزبيدي، عبد الباسط علي جاسم، المالية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) ط١، المكتب الجامعي الحديث، مصر ،٢٠١٥

٩- حيدر وهاب عبود . ملحقات الموازنة العامة واثارها في المالية العامة، ط١ ،دار المسلة ،بيروت ٢٠١٩م

١٠- أعاد حمود القيسي .المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٨،عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،٢٠١١

١١- مؤيد محمد الفضل واخرون . المحاسبة الإدارية ،ط١، دار الميسرة للطباعة والنشر ،عمان ٢٠١٠م

١٢- مؤيد محمد الفضل واخرون . المحاسبة الإدارية ،ط١، دار الميسرة للطباعة والنشر ،عمان ٢٠١٠م

١٣- المشهداني . بشرى نجم عبد الله، المحاسبة الحكومية "مفاهيم نظرية وتطبيقات عملية، الجزء الاول ،ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع ،٢٠١٧م
١٤- الجبلي .نادية إسماعيل الجبلي، المزايا والضمانات القانونية للاستثمار الاجنبي، ط١، دار الكتب والدراسات العربية ،٢٠١٨م
١٥- صباح جابر محمد.الموازنة العامة في العراق،ط١،مركز كردستان للدراسات الستراتيجية،اربيل ،٢٠١٢م
١٦- رضا صاحب ابو حمد ال علي . المالية العامة ،ط١،الدار الجامعية للطباعة ،البصرة ٢٠٠٢
١٧- محمود رياض عطية . الموجز في المالية العامة ،دار المعارف، مصر، ١٩٦٩.
١٨- بلال صلاح الانصاري.مبادئ واقتصاديات المالية العامة، ط١،مركز الدراسات العربية.مصر ٢٠١٧
ثانيا : الرسائل و الاطاريح الجامعية .
١- فارس عبد الكريم الغرة . التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية الشريعة والقانون ن الجامعة الاسلامية ،غزة ٢٠١٦م
٢- أحلام حمزة جاسم، دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الحكومية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة واقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠م
٣- نجاح محسن فرحان الموسوي ،واقع الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة (٢٠١٠- ٢٠١٥) دراسة حالة في وزارة التخطيط كجزء من متطلبات الحصول على شهادة الدبلوم العالي في التخطيط الاسيتراتجي جامعة بغداد، ٢٠١٦
٤- صفاء نعمه حواري المفرجي ،سلطة الادارة في مواجهة اثر الازمة المالية على مشايع الموازنة الاستثمارية، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد العلمين ،٢٠٢٠.
٥- شيماء نعمه عبود الكعبي. الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون _ جامعة بابل ٢٠١٦.

ثالثا : مجلات وبحوث والدوريات

١- كاظم خضير السويدي . الاذن المالي واثره في ابرام العقد الاداري ،مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية ،جامعة بابل، العدد ٤٢ لسنة ٢٠١٩م

٢- ربيع خلف صالح . قياس وتحليل اثر الأزمات المالية على المصدر الاساس لتمويل الموازنة العامة في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد ٢، العدد ٧٨، لسنة ٢٠١٤م

٣- علي حسين احمد الفهداوي، الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية، مجلة العلوم السياسية ،العدد، ٥٩، ٢٠٢٠م

رابعا : القوانين

١- الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥

٢- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

٣- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٣

الهوامش

١- لحسيني طه حسين .مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة ،بيروت ٢٠١٩،ص٥٩

٢ - ينظر - قرار محكمة التميز في القضية (٦٥٤/حقوقية) في ١٩٦٥/٧/٢٥ ، مجلة القضاء العراقية ، نقابة المحامين العراقيين السنة ١٩٦٦/٢١ ص٥٥

١- رضا صاحب ، مصدر اسبق ،ص ٣٤

٤ - علي عبد العباس . محاضرات في المالية العامة والتشريع المالي ، محاضرات ملقاة على طلبة المرحلة الثانية في كلية القانون جامعة البصرة ٢٠١٩م ،ص٢

٥ - كاظم خضير السويدي . الاذن المالي واثره في ابرام العقد الاداري ،مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية ،جامعة بابل ، العدد ٤٢ لسنة ٢٠١٩م ص ١٢٣ .

٦ - بلال عدنان عبد الامير ،المصدر نفسه ، ١٤٦ .

٥ - محمد المعموري . العقود الادارية ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ،سوريا ٢٠٠٨ م، ص ٤١ .

٨ - نجاح حسن سعد الساعدي ، الاحكام القانونية لتنفيذ النفقات العامة للدولة ، دراسة مقارنة ،ط١ مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، بلا سنة طبع ، ص٥٧

٩ - صبري عبد العزيز ابراهيم ، المالية العامة والتشريع الضريبي في مصر ، بلا رقم طبعة ، جامعة الازهر ، مصر ، بلا سنة نشر ، ص ٥٧ . وينظر ايضا . الساعدي نجاح حسن سعد،مصدر سابق ،ص٥٧

١٠ - فاطمة السويسي ، المالية العامة " موازنة – ضرائب " بدون رقم طباعة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ،طرابلس ،لبنان ،٢٠٠٥م، ص ٤٤ .

[11] - الزبيدي ، عبد الباسط علي جاسم ، المالية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) ط١، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ،٢٠١٥م ، ٣٧ .

[12] - شيماء طلال عزيز ، مصدر سابق ،ص ١٤ .

[13] - حيدر وهاب عبود. ملحقات الموازنة العامة واثارها في المالية العامة ، ط١ ،دار المسلة ،بيروت ٢٠١٩م ، ص ٣٥

[14] - المادة (١١٠/ سابعا) دستور جمهورية العراق النافذ (٢٠٠٥) .

[15] - المادة (٨٠/ رابعا) دستور جمهورية العراق النافذ (٢٠٠٥) .

[16] - المادة (٨٠/اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[17] - أعاد حمود القيسي . المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٨, عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،٢٠١١م ، ص ٨٣

[18] - المادة (٢٧) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥

[19] - المادة (٢٦) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥

[20] - سلمان الناصري . مدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة) دار وائل للنشر ،١٩٩٩ م ،ص ٦٣

[21] - فارس عبد الكريم الغرة . التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الشريعة والقانون ن الجامعة الاسلامية ،غزة ٢٠١٦م ،ص ٣٢ .

[22] - المادة (١/ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادي

[23] - المادة (١٥/ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩

[24] - حيدر وهاب . مصدر سابق ،ص ٣٥

[25] - المادة (٦/ أولا) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٣

[26] - ينظر .الوثائق القياسية التخصصية المعممة بموجب اعمام وزارة التخطيط بالعدد (٩١٢٨/٧/٤) في ٢٠١٧/٤/٣٠

[27] - ربيع خلف صالح . قياس وتحليل اثر الأزمات المالية على المصدر الاساس لتمويل الموازنة العامة في العراق ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد ٢، العدد ٧٨، لسنة ٢٠١٤م ، ص١

[28] - قانون رقم (١٠٤) لسنة ١٩٨٥ الملغي

[29] -أحلام حمزة جاسم، دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الحكومية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة واقتصاد ،جامعة بغداد ، ٢٠١٠م،ص ٢٥

[30] - مؤيد محمد الفضل واخرون .المحاسبة الإدارية ،ط١، دار الميسرة للطباعة ،عمان ٢٠١٠م ، ص ٣٢٧

[31] - المشهداني . بشرى نجم عبد الله ، المحاسبة الحكومية "مفاهيم نظرية وتطبيقات عملية ، الجزء الاول ،ط١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ،٢٠١٧م ، ص ٨٠

[32] - الجبلي .نادية إسماعيل الجبلي ، المزايا والضمانات القانونية للاستثمار الاجنبي ، ط١ ، دار الكتب والدراسات العربية ،٢٠١٨م ، ١٢٥ص

[33] - خلف حسين علي . تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية ،ط٢،دار صفاء للنشر والتوزيع،عمان ،٢٠١٥، ص٣٦

[34] - المادة (٨٠/ رابعا) من الدستور النافذ لسنة (٢٠٠٥) حيث بينت(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات ... أعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية) وايضا ما اشارت الية المادة (١١٠/سابعا – وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية)

[35] - المادة (٣/اولا) من قانون الادارة المالية رقم الاتحادية (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

[36] - احلام حمزة جاسم ،مصدر سابق ،ص ٣٥

[37] - المادة (٥/ اولا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

[38] - أحلام حمزة جاسم ،مصدر سابق ،ص ٣٥

٣٩ - نجاح محسن فرحان الموسوي ،واقع الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة (٢٠١٠- ٢٠١٥) دراسة حالة في وزارة التخطيط كجزء من متطلبات الحصول على شهادة الدبلوم العالي في التخطيط الاستراتجي جامعة بغداد ، ٢٠١٦ مصدر سابق ، ص ٧٦ .وينظر ايضا، خلف حسين الدليمي ،مصدر سابق ،ص ١٠٣

٤٠ - صباح جابر محمد . الموازنة العامة في العراق ، ط١، مركز كردستان للدراسات الستراتيجية ، اربيل ،٢٠١٢م ، ص٧٦

٤١ - فهمي محمود شكري . الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق ،ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٠م ،ص ٨٣

٤٢ - عبد العال الصكبان ، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق "دراسة في التشريع المالي العراقي " ط١ مطبعة العاني ، بعداد ، ١٩٦٧م ،ص ٩

٤٣ - العربي ، محمد عبد الله . ميزانية الدولة ،بغداد ،بدون دار نشر ،١٩٥٤م،ص ١٥

٤٤ - أعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، بلا رقم الطبعة،ص ٩٤ وينظر ايضا فوزي عطوي ،ص ٣٢١

٤٥ - رائد ناجي احمد . علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ،ط٢، ٢٠١٧ ،ص ١٣٩

٤٦ - بلال طلاح الانصاري . مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ،مصر ،٢٠١٧م ،ص ١٩٤

٤٧ - خديجة الاعسر ، اقتصاديات المالية العامة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، دار الكتب المصرية ،٢٠١٦،ص ٢٤٢

٤٨ - القيسي .أعاد حمود ،مصدر سابق ،ص ٩٦

٤٩ - كمال الدين حسين محمد . المالية العامة والتشريع الضريبي ، كلية الحقوق ، جامعة الفيوم (٢٠١٦- ٢٠٢٠) ص ٢٣٣

٥٠ -علي حسين احمد ،الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية ،مجلة العلوم السياسية،العدد،٥٩ ،٢٠٢٠م،ص ٤٢٢

٥١ - محمود رياض عطية . الموجز في المالية العامة ،دار المعارف ، مصر ، ١٩٦٩ م ،ص ٤١٧

٥٢ - الزبيدي . عبد الباسط علي جاسم ، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها –دراسة مقارنة - ،ط١، المكتب الجامعي الحديث ،مصر ، ٢٠١٥ م ،ص ١٥٦

٥٣ - شيماء نعمه عبود الكعبي. الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون _ جامعة بابل ٢٠١٦ م ،ص ١٠٦

٥٤ - المادة (٨) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

٥٥ - تغريد مهدي خلف ، دور وزارة المالية في مراحل تنفيذ الموازنة العامة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون _ الجامعة المستنصرية ،٢٠١٣م ، ص ٧٣

٥٦ - احمد عزت ، اللجان البرلمانية في النظام السياسي المصري ، بلا رقم طباعة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة _ مصر ٢٠١٦م ، ص ١٢٣

٥٧ - المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في سنة (٢٠٠٧)

٥٨ - ينظر بهذا الشأن الى الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٠٩/اتحادية /٢٠١٣) الصادر في ٢٠١٤/٥/٤ الى ان اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة هو من اختصاص مجلس النواب .

٥٩ - سيروان عدنان ميرزا الزهاوي. مصدر سابق ،ص ٥٨

٦٠ - محمد حلمي مراد (الميزانية العامة) محاضرات القاها على طلبة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية في معهد الدراسات العربية ،١٩٦٠م ، ص١٦

٦١ - صفاء نعمه حواري ، مصدر سابق ،ص ٤١

٦٢ - رضا صاحب ابو حمد ال علي . المالية العامة ،ط١،الدار الجامعية للطباعة ،البصرة ٢٠٠٢م ،ص ٣٣٤

---

٦٣ - خالد شحاذة الخطيب .و احمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ،ط٢،عمان ٢٠٠٧م ، ص ٣١٠

٦٤ - العادة (٦ /اولا/ ج) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٣. المنشورة بالوقائع العراقية بالعدد (٤٧٣١) في ٢٠٢٣/٨/٧ .

٦٥ - العادة (٢٣/أ/ب) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٦.

٦٦ - العادة (٦ /اولا/ د) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٣