جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة تكريت / كلية القانون

مجلة جامعة تكريت للحقوق

- مجلة علمية فصلية محكّمة -

مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit univrsity journal for Rights

السنة (٨) المجلد (٨) العدد (١) الجزء (٢)
ايلول ٢٠٢٣ م - صفر ١٤٤٥ هـ

الترقيم الدولي للنسخة الورقية (Print) ISSN: 2519 – 6138
الترقيم الدولي للنسخة الألكترونية (On Line) E-ISSN: 2663 – 8983
رقم الايداع في دار الكتب والوثائق الوطنية – بغداد (٢٢١٨) لسنة ٢٠١٧

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The role of the Council of Ministers in evaluating state finances through budget policy

Qasim Abduljaleel Algburi
College of Rights, Qom State University, Iran
drqasimalgburi@gmail.com

Dr. Ayatollah Jalili
College of Rights, Qom State University, Iran
ayatjalili@yahoo.com

A r t i c l e i n f o.

Article history:
- Received 25 Apr 2023
- Accepted 28 May 2023
- Available online 1 Sept 2023

Keywords:
- **General Budget.**
- **State Finance Assessment.**
- **Revenues.**
- **Expenditures.**
- **Food Security.**

Abstract: The general government budget is an estimated statement of government expenditures and revenues a future period, a year that requires the approval of the legislative authority, and it is a major tool of fiscal policy that Committed to achieving the country's social and economic goals. It goes through a full cycle called the general budget cycle, which consists of four stages, the first stage of which begins with preparation and preparation, and the second stage, which is concerned with the adoption stage, then the third stage, which is related to implementation, and finally the stage of monitoring implementation, which is the fourth stage. The general budget (in any country of the world) depends mainly on the national economy and is affected Notably, the size of public budgets increased dramatically in much of the country, especially in the second half of the 20th century AD. In addition to its effective role in achieving food security by allocating the necessary amounts that are disbursed to achieve food security and determine the revenues specified for this purpose, therefore, the general budget must rely on very accurate statistics, studies and a scientific database, as the more accurate the information and statistics, the easier it is for the preparers and executors of the general budget to monitor and finance the amounts related to food security, and this calls for identifying food security indicators and how to achieve it and creating all ways to meet these challenges. Because This is one of the most difficult challenges facing the country.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

دور مجلس الوزراء في تقويم مالية الدولة بواسطة السياسة الموازناتية

الباحث قاسم عبدالجليل الجبوري
كلية الحقوق، جامعة قم الحكومية ، ايران
drqasimalgburi@gmail.com

أ.د. آية الله جليلي
كلية الحقوق، جامعة قم الحكومية ، ايران
ayatjalili@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٥ / نيسان / ٢٠٢٣
- القبول : ٢٨ / ايار / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / ايلول /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- **الموازنة العامة.**
- **تقويم مالية الدولة.**
- **الايرادات.**
- **النفقات.**
- **الأمن الغذائي.**

الخلاصة: الميزانية العامة الوطنية هي بيان تقديري لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية في المستقبل، وهي سنة تحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية. تبدأ المرحلة الأولى بالتحضير، أما المرحلة الثانية فتتضمن مرحلة الموافقة، تليها المرحلة الثالثة المتعلقة بالتنفيذ، وأخيراً مرحلة مراقبة التنفيذ وهي المرحلة الرابعة. يتم تحديد الميزانية الإجمالية (في أي دولة في العالم) بشكل أساسي وتتأثر بالاقتصاد الوطني وتؤثر عليه، ويلاحظ أن حجم الميزانية الإجمالية في معظم الدول قد زاد بشكل كبير، خاصة في النصف الثاني من العام. القرن العشرين الميلادي. إضافة الى دورها الفعال في تحقيق الأمن الغذائي من خلال تخصيص المبالغ اللازمة التي يتم صرفها لتحقيق الأمن الغذائي وتحديد الإيرادات المحددة لهذا الغرض ولذلك فأن الموازنة العامة يجب أن تعتمد على إحصائيات دقيقة جدا ودراسات وقاعدة بيانات علمية، إذ كلما كانت المعلومات والاحصائيات دقيقة كلما سهل ذلك على معدي ومنفذي الموازنة العامة من رصد وتمويل المبالغ الخاصة بالأمن الغذائي، وهذا يستدعي إلى تحديد مؤشرات الأمن الغذائي وكيفية تحقيقه وتهيئة كافة السبل لمواجهة هذه التحديات لكونها من أصعب التحديات التي تواجه الدولة.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة :

تعد الموازنة العامة للدولة أحدث موضوعات المالية العامة، فالموضوعات الأخرى من نفقات عامة وإيرادات عامة وقروض عامة بدأت مع بداية نشوء الدول، بل أن بذورها الأولى سبقت نشوء الدولة في الجماعات المجتمعة الأصغر، أما الموازنة العامة فقد بدأت مع الدولة في العصر الحديث فلا إشارات على استخدام الموازنة العامة في العصور القديمة والوسطى.

ونستطيع القول أن بداية استخدامها كان بعد استقرار مبدأ قانونية الضريبة بفترة طويلة من الزمن، إذ تطلب الوصول إلى إلزام السلطة التنفيذية بعدم فرض الضريبة على المكلفين بها إلا بعد عرضها على السلطة التشريعية وإصدار قانون بها، تطلب فترة طويلة ليستقر كمبدأ دستوري تقره المواثيق الداخلية والدولية، لكن الصراع بين السلطة التنفيذية والشعب في مضمار الحقوق المالية استمر ولم يتوقف عند

ذلك الحد إذ قامت السلطة التنفيذية بالالتفاف على مبدأ قانونية الضريبة بالقيام بصرف حصيلة الضرائب في أمور لا تتوافق مع رغبات الشعب وتصورات ممثليه في البرلمان مما أفرغ مبدأ القانونية من محتواه، فكان أن بدء التفكير في هذه الممارسات من السلطة التنفيذية وطرحت أفكار توجب الحصول على موافقة ممثلي الشعب على الإنفاق العام، وبعد نضال مرير اوجبت الدساتير مبدأ تخصيص الاعتمادات ثم استكمالاً لقبضة السلطة على الشؤون المالية في البلاد تقرر في بريطانيا في الربع الأول من القرن التاسع عشر أن يصدر قانون يجمع نفقات الدولة وايراداتها في

وثيقة واحدة تسمى قانون الموازنة العامة امتدت بعد ذلك بسرعة إلى باقي دول أوروبا ومنها إلى دول العالم أجمع.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة هذا البحث حول تحديد دور مجلس الوزراء في تقويم مالية الدولة من خلال الاعداد الرصين للموازنة العامة الذي يتطلب توضيح دور مجلس الوزراء في إعداد والتحضير والتنفيذ الموازنة العامة ودورها في معالجة الامن الغذائي للدولة.

أهمية البحث: لقد برزت أهمية دور الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث مع اتساع نشاط الدولة في المجال الاقتصادي ولا سيما معالجتها للأمن الغذائي وتطور وظيفتها من الأمن والدفاع والقضاء إلى التدخل في كافة مجالات الحياة.

هدف البحث: يهدف هذا البحث إلى بيان دور مجلس الوزراء في أعداد الموازنة العامة والصعوبات التي تواجهه في توفير مستلزمات الأمن الغذائي تحديد الوسائل والحلول لمواجهة هذه التحديات وتذليلها.

منهجية البحث: تقوم منهجية البحث على الأساس التحليلي للنصوص والأحكام الخاصة بالموازنة العامة والأمن الغذائي وكذلك الأساس الوضعي للواقع الخاص به.

فرضية البحث: يفترض في هذه الدراسة أنه من الممكن تقليل العجز الكلي للموازنة من خلال اتخاذ كافة الإجراءات لتلافي الآثار السلبية لمحاولة التعامل مع عجز الموازنة ومعالجة الأمن الغذائي.

المطلب الأول

مفهوم وأركان وخصائص الموازنة العامة

هناك العديد من الأعمال المالية التي تشرح وتفصل الموضوع المفاهيمي للموازنة العامة وتشرح خصائصها وطبيعتها القانونية، لكن الحساسية الاقتصادية التي نجدها بارزة في هذه الأعمال تجعل التعامل مع هذا الموضوع بعيدًا عن محاكاة التفكير القانوني. الأفكار المتوافقة مع المبادئ العامة للقانون واللغة القانونية وعليه سنوضح ذلك وفق الآتي .

اولاً_ مفهوم الموازنة العامة

اجتهد الفقه المالي بإيراد تعريفات للموازنة العامة اختلفت في صياغتها وتشابهت في مضامينها وركزت على خصائصها ومنها تعريفها بأنها (خطة تتضمن تقريرًا عن نفقات الدولة وإيراداتها لفترة زمنية (عادة ما تكون سنة) في المستقبل، بناء على أهداف تسعى إليها السلطات السياسية.) ([١]).

ويبدو لنا أن هذا التعريف وما شابهه يفصل بين الموازنة العامة وقانونها، في الوقت الذي لا يمكن التفرق بين القانون ومضمونه، بل حتى قبل صدور القانون بالموازنة العامة فان هذه الأخيرة تكون مشروعاً للقانون وحال ما يصدر قانون بالموازنة فإنها تصبح قانوناً لا محالة.

وعلى ذلك يمكن لنا أن نعرف الموازنة العامة بأنها قانون ينتمي إلى فرع القانون المالي يتضمن في الأصل مجموعة القواعد القانونية التي تحدد النفقات العامة التي يمكن إنفاقها والإيرادات العامة الواجب جبايتها لفترة قادمة من الزمن.

ثانياً_ أركان الموازنة العامة

لم نجد في مصادر الفقه المالي من يتحدث عن أركان الموازنة العامة إذ أكتفى الفقه بتفصيل خصائصها وسماتها، مع أن البعض ([٢]) أطلق على تلك الخصائص بالعناصر في الوقت الذي هي أبعد ما تكون عن مفهوم العنصر أو الركن.

وبشيء من التدقيق في التعريف الذي أوردناه للموازنة العامة نستطيع أن نستخلص لها ركنين هما الركن المادي الذي يتجسد في تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة والركن الشرعي الذي يتمثل في موافقة السلطة الاعلى إصدار قانون الموازنة وهو ما سنفصله في الآتي

١_ الركن المادي:

ينبغي أن تتضمن الموازنة العامة للدولة تفصيلاً بالنفقات العامة والإيرادات العامة، ولكن لا يهم طريقة تضمينها في الموازنة العامة سواء كانت بطريقة سردية أو بطريقة التعداد أو بأسلوب الجداول الملحقة، ويلاحظ المتبع أن قوانين الموازنات العامة عادة ما تستخدم أسلوب التعداد والجداول الملحقة ومنها قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ المرقم ٧ لسنة ٢٠١٣، ([٣])

([١]) د. عادل فليح العلي ود. طلال كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الأول، دار الكتاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، ١٩٨٩،.ص١٤٨.

([٢]) د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٠٢.

([٣]) د. يحيى قاسم علي سهيل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، كلية الحقوق، جامعة عدن، ٢٠٠٠، ص١٩٨.

والذي تضمن فصلاً أولاً للإيرادات قدرها بمبلغ معين وفصلاً ثانياً للنفقات والعجز قدرها بمبلغ معين أيضاً وقسمها على نفقات مشاريع (استثمارية) ونفقات جارية (تشغيلية) واحتياطي طوارئ ثم تولى توزيعها حسب القطاعات والأنشطة واستخدام الجداول الملحقة لكل من الإيرادات والنفقات ولكنه أضاف فصلاً ثالثاً تحت عنوان أحكام عامة وختامية، حدد فيها صلاحيات الصرف والمناقلة بين الاعتمادات المصادق عليها وأسلوب وموعد قفل الحسابات النهائية وحصة إقليم كردستان من إجمالي الموازنة العامة وكيفية جباية الإيرادات وصرف النفقات فيها وعلاقة الاتحاد بالإقليم من النواحي المالية للسنة، بالإضافة إلى الأمور الأخرى المتعلقة بالتعيينات وإعادة التعيينات والتعاون بين الوزارات والمحافظات ، وبعض اللوائح المتعلقة بالإعفاء الضريبي ومعدلات الضرائب لمواكبة التطور الاقتصادي ، ثم تكليف وزير المالية بإصدار التعليمات الإدارية وتحديد القانون في عام ٢٠١٣. تاريخ السريان في بداية السنة المالية. ومن هنا نلاحظ أن الموازنة العامة ينبغي أن تكون شاملة لجميع الإيرادات والنفقات العامة وإن الموازنات الصافية التي أصبحت في ذمة التاريخ والني كانت تسجل العجز أو الفائض فقط فيذكر فيها الزائد من النفقات أو الزائد من الإيرادات على الآخر تعد اليوم مخالفة صريحة وتجعل أحد شروط الركن المادي للموازنة.

ولكن القول بأن الموازنة العامة تتضمن النفقات والإيرادات لا يعني مطلقاً عدم وجود قواعد تتعلق بآليات الصرف وسبل المناقلة وصلاحيات كل ذلك والجهات المتخصصة بها والعلاقة المالية بين الأشخاص العامة في الدولة، فقد عفى الزمن على الموازنات تتضمن فقط تقديراً للنفقات والإيرادات، خاصة وأن الموازنة العامة أصبحت أداة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

وبهذا يمكننا القول إن الركن المادي للموازنة العامة يتمثل في التقديرات التفصيلية للنفقات والإيرادات وكل ما يتعلق بالجباية والصرف والمناقلة من الأحكام، وبدون ذلك لا نكون أمام موازنة عامة وذلك لانتفاء أحد ركنيها.

٢_ الركن الشرعي:

يتجسد الركن الشرعي في الموازنة العامة في صدور الموازنة العامة بشكل معين هو القانون ليعبر به عن رضا ومصادقة واعتماد ممثلي الشعب بالنسبة لمشروع قانون الموازنة العامة ، فإن إقرار مشروع الموازنة من قبل المجلس التشريعي يعطيها الشرعية القانونية ، مكملاً للشرعية والشرعية للضرائب وبعض الإيرادات الأخرى ، والتي بدونها يتم تخطي شرعية هذه الإيرادات ، وسيتم مسح محتويات أخرى([1]).

([1]) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج١، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٢، ص١٤٥.

أما ما قد نجده من اعتراضات على الركن الشرعي من أن هذا الركن هو الذي ينشأ الموازنة العامة فكيف يكون جزءً من تكوينها على غرار ما نجده من اعتراضات في الفقه الجنائي على ركن الشرعية في الجريمة، فمردود عليه بأن الشرعية هنا تتمثل في رضا وموافقة ممثلي الشعب على برنامج عمل الحكومة الذي سطرته في مشروع قانون الموازنة، وبدون هذا الرضا الذي يصدر في شكل قانون لا يكون لهذه الوثيقة قيمة قانونية ولكن ذلك لا يعني أن حصول الموافقة من السلطة التشريعية تكفي لوجود موازنة عامة بالمعنى القانون الصحيح، فقد توجد الموافقة ولكن الوثيقة لا تتضمن تفصيلاً للإيرادات والنفقات العامة بالكامل وكل ما يتعلق بها لفترة سنة قادمة وبذلك لا يمكن أن نسميها بالموازنة العامة وإنما قد تكون قانوناً مالياً آخر لأنها لا تتضمن سوى ركناً واحداً وهو الركن الشرعي، مما يؤكد أن الركن الشرعي لا ينشأ قانون الموازنة بقدر ما يشكل ركناً فيه([1])

ومن هنا يتضح لنا ضرورة توافر الركنين المادي والشرعي ولكن نستطيع القول بوجود الموازنة العامة بمفهومها القانوني الحديث.

ثالثاً_ خصائص الموازنة العامة:

الموازنة العامة كقانون لها مجموعة من السمات المشتركة مع بعض القوانين بشكل عام والقوانين المالية بشكل خاص وتختلف في البعض الآخر عنها، وهو ما سنبحثه وفق الآتي:

١_ الموازنة العامة قانون مالي:

إذا كان القانون ينقسم من جهة ارتباطه بالسلطة العامة على قسمين عام وخاص فأن القانون العام يضم مجموعة من الفروع ومن هذه الفروع الحديثة هو القانون المالي، ويتضمن الأخير مجموعة من القوانين التي لا زالت مبعثرة لا يضمها تقنين واحد على غرار التقنين المدني والتقنين التجاري وغيرهما، ومن هذه القوانين قانون الموازنة العامة للدولة الذي يعمل جنباً إلى جنب مع بقية القوانين المالية الأخرى من قوانين ضريبة وقوانين رواتب وأجور ورسوم وقروض وغيرها، وعندما نقول أنه قانون مالي فأن ذلك يترتب عليه جميع النتائج أو الآثار التي تترتب على كون القانون مالياً كالصفة التشريعية وعدم الرجعية والتفسير بأسلوب خاص وغيرها من الأحكام ([2]).

([1]) المرجع نفسه، ص٢٩٢.

([2]) د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، ط٣، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ١٩٥٣، ص١٧٤.

٢_ الموازنة العامة قانون مؤقت:

تنقسم القوانين من حيث مدة سريانها على نوعين قوانين دائمية لا يحدد فيها المشرع لا صراحة ولا ضمناً أنها تسري لفترة محددة ولا تنتهي العمل بها إلا بصدور تشريع لاحق يلغيها صراحة أو ضمناً بإصدار قانون ينظم ذات العلاقات التي ينظمها القانون السابق، وقوانين تصدر لمواجهة ظرف خاص يواجه البلاد ينتهي بإنتهائها كحالة الحرب أو الوباء أو يحدد فيه المشرع صراحة أنه لفترة محددة()، ومثالها الحي قانون الموازنة العامة للدولة فهو قانون مؤقت بالفترة الزمنية المحددة فيه والتي عادة ما تكون سنة، ويترتب هذا الوصف لقانون الموازنة جميع الآثار التي تترتب على القوانين المؤقتة من حيث بدء سريانه وانتهائه وكل ما يرتبط بذلك من أحكام. كما ينتقد المشرع عندما يضمن قانون الموازنة العامة بعض الأحكام الدائمية، بل حتى عندما يلحق بها اي قانون دائمي آخر وذلك رغبة في أن تكون صفة التأقيت شاملة لقانون الموازنة العامة وملحقاته من جداول وحتى ما يلتحق به من القوانين ([1])

٣_ الموازنة العامة قانون توقعي:

قانون الموازنة العامة فريد من نوعه عن غيره من القوانين بشكل عام والقوانين المالية على وجه الخصوص في أنه قانون يتوقع ما تنفقه الدولة وتستقبله خلال السنة المالية التي يحددها ذلك القانون ، وما هو الدخل في نفس العام.

لذلك، ستوافق السلطة التشريعية على جميع الإنفاق العام في قانون الموازنة العامة. لا يتعين دفعها، بل تمثل هذه الاعتمادات سقفًا لما يمكن أن يدفعه القطاع الأساسي أو ينفقه من هذه الاعتمادات إذا كانت النفقات العامة ناتجة عن التزامات قانونية والتشريع.

وإذا كان الحال مختلف نوعاً ما مع الإيرادات العامة والتي ينبغي على السلطة التنفيذية جبايتها بالكامل وفقاً للقوانين التي أقرتها من قوانين ضرائب ورسوم وقروض عامة، إلا أن السلطة التنفيذية غير ملزمة بجباية إيرادات بمبالغ مساوية لما تم تقديره أو توقعه في الموازنة العامة فقد تكون الجباية مساوية أو أقل أو حتى أكثر وذلك وفقاً لما تقرره أو تنص عليه القوانين الخاصة بتلك الإيرادات وما يتوافر من أركان كل إيراد منها ([2]).

([1]) يوجين أ. بولير، النظرية الاقتصادية الكلية، ترجمة احمد مناجي، الاسكندرية،١٩٨٨، ص٢٠٢

([2]) عادل الحياري، الضريبة على الدخل العام (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة،١٩٦٨، ص٢١٥.

رابعاً_ الموازنة العامة قانون ذو صفة آمرة:

إن قواعد قانون الموازنة العامة باعتباره قانون مالي قواعد آمرة لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، أما القول بأن الموازنة العامة هي إجازة وخاصة في نفقاتها العامة فيه مغالطة كبيرة فهو يوحي بأن قواعد قانون الموازنة تعطي مجرد رخصة للسلطة التنفيذية بصرف النفقات، في الوقت الذي نرى فيه أنها ملزمة بصرف تلك النفقات إذا ما توافر لها الركنين المادي والشرعي، أما إذا لم يتوافر اي من الركنين كعدم ثبوت وجود إلتزام الدولة بدفع مبلغ معين لشخص معين فلا يمكن إلزام الدولة بدفع المبلغ ليس لان الموازنة هي إجازة بل لعدم توافر أركان النفقة العامة، وإن قانون الموازنة قانون توقعي ودليل الآمرية أن السلطة التنفيذية لا تستطيع تجاوز الإعتمادات([1]).

والحال ذاته مع الإيرادات العامة فمع أن قانون الموازنة العامة يعطي توقعات لتلك الإيرادات ولكن جبايتها تعتمد على توافر أركان كل إيراد من تلك الإيرادات وليس فقط على التوقعات الواردة في قانون الموازنة العامة لأن المسألة عموماً تعتمد على الوضع الاقتصادي في البلاد وخضوع المزيد من الأشخاص لقوانين الإيرادات العامة المختلفة.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للموازنة العامة

لم تتفق كلمة الفقه حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة للدولة بين من يذهب إلى أنها قانون بحت ومن يقرر أنها عمل إداري بحت ومن يعتبرها عملاً مختلطاً من القانون والإدارة وهو سنوضحه وفق التالي:

أولاً_ عمل قانوني بحت:

ويرى أقدم وجهة في الفقه أن الموازنة العامة هي قانون شكلاً وموضوعًا ، مستمدة من الإجراء الذي صدرت به ، بدءًا بمقترحات المشاريع ، ثم مناقشتها من قبل البرلمان ، ثم المصادقة عليها بتصويت رئيس الجمهورية. . ، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية ، فإن اعتماد المعايير الرسمية والعضوية سيؤدي بالضرورة إلى الحكم على الموازنة العامة ، بينما تعتمد المعايير المادية الموضوعية للقضية على

([1]) سعاد سعيد غزال، إستخدام الموازنات التخطيطية في الرقابة المالية في وحدات القطاع الاشتراكي بالتطبيق على المؤسسة العامة للكهرباء، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الموصل، ١٩٨٧، ص١٠٩.

أحكام قانون الموازنة ، لأن الكثير منها ينص على الموازنة العامة. يحتوي قانون الموازنة على عمومية السلوك الاجتماعي والقواعد القانونية المجردة والمعيارية والسمات الإلزامية ([1]).

ومع ذلك، فقد تم انتقاد هذا الرأي على أساس أنه لا يمكن الحكم على القواعد على أنها شرعية وتشريعها على وجه التحديد من خلال الاعتماد فقط على معايير رسمية أساسية. ولا يمكن قبول الرأي القائل بأن القاعدة التقديرية لها خصائص التوقعات والتفويضات دون خصائص قواعدها القانونية المعروفة. وبناءً عليه، بدأ الفقه في البحث عن طبيعة قانونية عامة تحاكي الواقع. الميزانية ([2]).

ثانياً_ الموازنة عمل إداري بحت:

الجانب الآخر من التناقض خلص إلى أن الميزانية العامة هي مجرد عمل إداري يقوم على أساس موضوعي فقط أن قواعد الميزانية العامة هي أبعد بكثير من القاعدة القانونية التي تقول أنها عالمية، تجارية، وتفصل السلوك الاجتماعي والسلوك المادي وتنظمها، ولكن بدلاً من ذلك المضاربة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية في البلاد، والتي لا يمكن قبولها أو رفضها إلا من قبل المجلس التشريعي، لكن هذا الرأي ينتقدها لأنها تتجاهل المعيار العضوي الذي تنفقه الميزانية العامة على المجلس التشريعي للبلاد، على الأقل مجازياً.

ثالثاً_ الموازنة عمل مختلط:

وهو أحدث رأي يتناول الطبيعة القانونية للموازنة العامة وهو رأي غالبية الفقه المالي اليوم، بحيث يكاد يكون الفقه قد أجمع عليه ويتلخص في أن الحكم على الموازنة العامة ينبغي أن لا يؤخذ بنظر الاعتبار معياراً واحداً بل المعيارين معاً، وبما أن اعتماد المعيار الشكل العضوي سينتهي إلى القول بأنها عمل قانوني، وأن اعتماد المعيار المادي الموضوعي سيؤدي بنا إلى استخلاص الطبيعة الإدارية لها فيمكن القول بأن الموازنة العامة هي عمل مختلط أي قانوني من الناحية الشكلية وإداري من الناحية الموضوعية وبهذا استطاع هذا الرأي أن يتجاوز الانتقادات الموجهة لكل الرأيين السابقين ويجمع محاسنهما في رأي واحد يتوسط الحكم بين كل منهما فلا يتطرف للقانون ولا ينحاز للإدارة([3]).

رابعاً_ رأينا في ذلك:

في تقييمنا للرأي السابق بدأنا بالرأي الثاني ، أن الموازنة العامة عملية نظيفة إدارية بحتة ، والنقد في مقابلها أنها من الناحية العملية تؤدي إلى نتائج غير مقبولة. الحكم على الميزانية كمهمة إدارية يجعل

([1]) د. احمد الدخيل، المالية العامة من المنظور القانوني، المرجع السابق، ص٢٩٦.

([2]) فتحي، محمد، الخروج من المأزق فن إدارة الأزمات؛ دار التوزيع والنشر الاسمية، القاهرة، ٢٠٠١. ص١٤٨.

([3]) د. احمد الدخيل، المالية العامة من المنظور القانوني، المرجع السابق، ص٢٩٩.

القرار الاستئنافي في هذه المهمة الإدارية عدالة إدارية. في البلدان ذات النظام القضائي المزدوج ، على عكس القضاء العادي في البلدان ذات النظام القضائي الموحد ، فإن السلطة المختصة للنظر في الطعون ضد الميزانية العامة هي القضاء الدستوري (المحكمة الاتحادية العليا في العراق) ، التي تراجع النظام القانوني الرسمي. المعايير الدستورية.

أما فيما يتعلق باعتماد الرأي الثالث ، فإن التأكيد الرسمي للموازنة هو عمل قانوني ، ولكنه من الناحية الموضوعية مهمة إدارية ، وقد يكون هذا الرأي مناسباً لتوضيح الطبيعة المالية للموازنة العامة ، وهو مقبول في نطاقها. للحكومة. إطار لأبحاث التمويل والاقتصاد. ومع ذلك ، قد يتعارض رأي طرف ثالث مع طرف يشكك في الميزانية. سواء كانت عدالة إدارية أو عدالة موازنة عادية ، لأن الفقهاء الماليين لديهم وجهات نظر مختلفة حولها ، فقد أصبح موضوع نقاش لا نهاية له.

لكن الرأي الأرجح في اعتقادنا هو الرأي الأول (الموازنة عمل قانوني بحت) وهو رأي يتضمن قاعدة قانونية متكاملة الأركان والعناصر بغض النظر عن مواصفات وخصائص هذه القاعدة ومما يعزز وجهة نظرنا أن السلطة المختصة بالطعن في دستورية القوانين هي القضاء الدستوري بما في ذلك قانون الموازنة العامة.

المطلب الثالث

دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الأمن الغذائي ووسائل مواجهتها

لغرض الإحاطة بالأمن الغذائي يجب بيان مفهوم وأهمية الأمن الغذائي إضافة إلى الآثار التي تواجهها السلطة التنفيذية في عدم تحقيق الأمن الغذائي مواجهتها وسنوضح ذلك وفق الآتي

أولاً_ مفهوم الأمن الغذائي:

لتحديد مفهوم الأمن الغذائي لابد من بيان معناه اللغوي والاصطلاحي فيقصد به من الناحية اللغوية هو (الأمن يأتي من الأمان الذي يعطي الطمأنينة والاستقرار وهو نقيض الخوف فيعني المأمن من الخوف ويقال أمن الرجل أي اطمأن عل حياته ممن يخيفه ([1])، وترتبط كلمة الأمن وما يتبعها كالامن من الحروب والأمن الاقتصادي والغذائي إضافة إلى الأمن من الكوارث.

([1]) احمد العطار، طرق تحقيق الأمن الغذائي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني http//www-aliazeerant.com

أما المعنى الاصطلاحي فهناك عدة تعاريف ومنها (المقدار الضروري من المأكل والمشرب الذي يحتاجه الإنسان لبقائه على قيد الحياة ([١]). وعرف ايضاً (هو ما توفره الدولة وفق مواردها وطاقتها الإنتاجية من مواد غذائية وصحية بشكل مستمر ودائم لأكثار المجتمع بما يضمن استمرار الحياة وإدامتها ([٢]).

ومن خلال التعاريف أعلاه يتضح بأن جميعاً نتفق على ذات المعنى وإن اختلفت من حيث الألفاظ والمعاني (بأن هناك إلتزام يقع على الدولة بكافة مؤسساتها من توفير الأمن الغذائي لأبنائها وبما يضمن استمرار الحياة لهم وإن يكون هذا الغذاء ذات طبيعة صحية سليمة وبما لجتهم الأمراض والاوبئة وبشكل مستمر ودائم وغير متقطع وإن ذلك لا يتم الا من خلال تخطيط استراتيجي فعال وإعداد موازنة فعالة تتضمن الإيرادات الحقيقية التي من شأنها أن تساعد على توفير الغذاء.

ثانياً_ أهمية الأمن الغذائي:

يقوم الأمن الغذائي على أساس زيادة الجهود الخاصة بالإنتاج للمواد الغذائية والصحية والاهتمام بالمحاصيل الزراعية وصناعة المواد الغذائية من أجل زيادة القدرة على المنافسة والإنتاج ، وتحقيق الاكتفاء في استهلاك الغذاء ، من المهم ذلك من خلال عدة حالات تتمثل ب ([٣]):

١. على إتخاذ الإجراءات المالية اللازمة من أجل زيادة متوسط الدخل للأفراد من خلال خلق فرص عمل أو تكوين مشاريع تحقق إيرادات أو الاهتمام بالصناعات الاستراتيجية التي من شأنها أن تحقق اكتفاء ذاتي وتوفير مدخولات إضافية للأفراد من خلال تخصيص مبالغ من الموازنة العامة من أجل ديمومة هذه المشاريع وتطويرها
٢. تشجيع الهجرة العكسية بين المناطق الحضرية والريفية من خلال دعم المشاريع الزراعية وإعادة توزيع قطع الاراضي الزراعية وتقديم الدعم للعوائل في حالة الهجرة من المدينة إلى الريف وهذا ما عملت به تركيا من خلال تخصيص مبالغ في الموازنة العامة للدولة تقدم لمن ينتقل إلى الريف ويقوم بالزراعة للأراضي.
٣. لا يخفى أن هناك تزايد مستمر في عدد السكان من خلال ازدياد عدد الولادات ولغرض أخذ ذلك بنظر الاعتبار فلا بد من إجراء احصائيات دورية لإعداد السكان في البلد وإيجاد قاعدة بيانات متكاملة يتم إجراء التمرينات عليها لغرض معرفة الأعداد الحقيقية أذان الزيادة في السكان تقابلها

([١]) محمد شاكر عصفور، أحوال الموازنة العامة، مطبعة دار المسيرة، عمان، ٢٠٠٨، ص٦٧

([٢]) د النجار، فريد راغب، الازمات والكوارث في القرن ٢١ المقارنات– الاستراتيجيات – السلوكيات؛ الدار الجامعية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٧٨.

([٣]) برنامج الأمم المتحدة الاغاثي، تقرير الأمن الغذائي عام ٢٠٠٥، ص٤٦.

زيادة الطلب على المواد الغذائية كذلك لابد من مراعاة ذلك في التخصيصات الخاصة بالموازنة وتطوير الموارد الإنتاجية كما يجب مراعاة إعداد الفئات الخاصة باللجوء والهجرة أي أن تكون الإقامة ومنح الجنسية والموافقة على التملك والبيع والشراء بالنسبة للأجانب وفق شروط إذ لا يعقل بأن البلد يعاني من شحة في المواد الغذائية ويتم جلب منافسين لهم إذ أن من شأن ذلك أن يؤثر على سوق العمل ويؤدي إلى زيادة البطالة داخل البلد وابنائه على حساب الأجانب إذ يلاحظ اليوم في العراق ازدياد العمالة الأجنبية والتي تمتاز بانخفاض أجورها على حساب العمالة الوطنية التي تمتاز بارتفاع الأجور قياساً بالعمالة الأجنبية([1]) إضافة إلى أن ازدياد عدد السكان قد يصاحبه تحسين المستوى المعاشي للأفراد فزيادة المدخولات يصاحبه زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية ولا سيما الغذائية منها ولذلك تبرز أهمية الأمن الغذائي من خلال مراعاة الاعتبارات المشار إليها في أعلاه عند إعداد الموازنة العامة للدولة اذ لا يمكن صرف أي مبلغ إذا لم يكن له باب صرف ضمن أبواب الصرف المحددة في الموازنة العامة .

ثالثاً_ الآثار المترتبة على أنظمة الأمن الغذائي غير المحققة:

هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على انعدام الأمن الغذائي، إذ أن عدم توفر النظام الغذائي لا يهدد حياة الإنسان فقط، وإنما له مجموعة من الآثار أي أن الإنسان لو استطاع تجاوز مرحلة العيش والبقاء على قيد الحياة إلا أن هناك مجموعة من المؤثرات وحدوث آثار سلبية من شأنها تؤثر على المجتمع بصورة عامة ويمكن تلخيص هذه الآثار وفقاً للآتي ([2]).

١. الآثار الإجتماعية والاخلاقية: انعدام الأمن الغذائي وحدوث الأزمات الاقتصادية من شأنه أن يؤدي إلى مجموعة من الآثار الإجتماعية والاخلاقية إذ أنه يؤدي إلى التفكك الأسري وانعدام الروابط الأسرية كما أنه يؤدي إلى العزوف عن الزواج وتكوين الأسرة التي تمثل نواة المجتمع إضافة إلى أنه يؤدي إلى انتشار الظواهر السلبية الأخلاقية كانتشار الجرائم مثل السرقة والقتل والسلب والنهب والتعدي على حقوق الاخرين إضافة إلى أنه يؤدي إلى تكوين العصابات مما يعرض أمن الأفراد والمجتمع إلى الخطر كما أنه يؤدي إلى انتشار الأمراض وحدوث الموت المفاجئ والتقريم والتقليل من مناعة الجسم في مواجهة الأمراض وحدوث الكثير من الأمراض التي

([1])الدكتور احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من المنظور القانوني، دار المسلة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٢٢، ص٣٠١.

([2]) برنامج الأمم المتحدة الاغاثي، تقرير الأمن الغذائي عام ٢٠٠٥، ص٥٨.

تسببها نقص او سوء التغذية وبالتالي يصبح مجتمع مفكك اجتماعيا واخلاقيا إضافة إلى انتشار الأمراض والاوبئة في ذلك المجتمع.

٢. الآثار الاقتصادية: أن عدم تحقق الأمن الغذائي من شأنه أن يجعل البلد ضعيف اقتصادياً وليس لديه القدرة على مواجهة التحديات الاقتصادية مما يؤثر على سيادة الدولة ويجعلها تابعة إلى الدول الكبرى اقتصادياً أو الدول ذات الاقتصاديات المزدهرة مما يجعل من هذه الدول لديها القدرة على فرض سيادتها وقراراتها على تلك الدول الأضعف اقتصادياً وسوف تبقى تابعة إلى هذه الدول وتتحكم بمصيرها ومصير ابنائها وتفرض على الدولة ما شاءت من القيود وقد تكبلها بالديون الخارجية أو القروض الخارجية والفوائد العالية عن تسديد هذه الديون لا بل الأكثر من ذلك قد لا تقوم هذه الدول بإقراضها إلا في حاله الموافقة على شروطها والتي قد تكون شروطا تعسفية لا تستطيع تلك الدول المُدينة تنفيذها([١])

٣. الآثار السياسية للدولة: أن انعدام الأمن الغذائي داخل الدولة له آثار سياسية على تلك الدول ويتحقق ذلك من خلال جانبين الأول يتعلق بسيادة الدولة والذي أشارت إليه في أعلاه، أما الثاني فهو يتعلق بالواقع المحلي داخل الدولة فقد تكون له أثار سياسية وخيمة على نظام الحكم فتقام التظاهرات والانتفاضات والاعتصامات التي تؤدي إلى قلب نظام الحكم واسقاط القائمين عليه بل أنه قد يؤدي إلى تغيير نظام الحكم ذاته من نظام إلى اخر فقط يتغير نظام الملكي إلى نظام جمهوري أو من نظام رئاسي إلى نظام البرلماني او بالعكس بل أنه يؤثر حتى على شكل الدولة التي تتحول من دوله بسيطة إلى دولة اتحادية او بالعكس وقد تكون مصحوبة بإنقلابات عسكرية لطالما استنجد الشعب بالجيش والقوات المسلحة لتخليصهم نظام معين. ([٢])

وخلاصة القول بأن الأمن الغذائي يؤثر ويتأثر بالأوضاع السائدة في البلاد، إذ أن انعدامه يحقق أثار تمت الإشارة إليها إضافة إلى تدهور القطاعات الأخرى كالقطاع الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو السياحي في الدولة من شأنه أن على الأمن الغذائي في البلاد.

([١]) احمد العطار، طرق تحقيق الأمن الغذائي، المرجع السابق، ص١٢٢.

([٢]) احمد العطار، طرق تحقيق الأمن الغذائي، المرجع السابق، ص١٢٩.

الخاتمة:

وفي الختام توصل الباحث إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات وفق الآتي:

أولاً_ الاستنتاجات :

١. يُستخدم مصطلح "الموازنة العامة للدولة" بدلاً من "الموازنة العامة" لأنها ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالدولة ، وأكثر إرشادية ، وأكثر انسجامًا مع التوازن بين الإيرادات والإنفاق العام.
٢. يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها تخمين وتقدير وإجازة لمدة سنة قادمة.
٣. أصبحت الموازنة العامة للدولة ضرورة من ضرورات استمرار قيام الدولة مهما كان شكل الدواء رأسمالية أو اشتراكية لكي تستطيع الدولة تسيير مصالحها العامة سيراً منظماً.
٤. إن الأمن الغذائي يمثل أولى وأهم أولويات الدول التي تسعى إلى تحقيقها ويتم تقديمه على بقية اهتمامات الدولة الأخرى وذلك بسبب ارتباطه بحياة الإنسان وقدرته على العيش الكريم داخل الدولة.

ثانياً_ التوصيات :

بعد اطلاعنا على مراحل دورة الموازنة العامة للدولة واهميتها في معالجة الأمن الغذائي نوصي بعض التوصيات، نرجو من الجهات المختصة الأخذ بها وتكون وفق الآتي:

١. نوصي بمحدودية الأجهزة التي تتولى إعداد الموازنة العامة للدولة لأن تعدد تلك الأجهزة سيؤثر سلباً على إعداد موازنة حقيقية تكون تقدير الإيرادات والنفقات فيها بشكل منطقي وواقعي.
٢. مراعاة دقة البيانات والمعلومات التي تقدمها الإدارة عند إعداد الميزانية.
٣. تلتزم الإدارة بتقديم مشروع الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية الجديدة ، مع إتاحة الوقت الكافي للتدقيق والمراقبة البرلمانية.
٤. إعتماد الموازنة العامة للدولة على قاعدة بيانات دقيقة مبنية على مؤشرات ومحددات خاصة للأمن الغذائي والتي من خلالها معرفة الحاجة السنوية للدولة بما يؤمن توفير المستلزمات الضرورية الغذائية للأفراد.

قائمة المصادر :

١. احمد العطار، طرق تحقيق الأمن الغذائي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني –http//www aliazeerant.com

٢. فتحي، محمد، الخروج من المأزق فن إدارة الأزمات؛ دار التوزيع والنشر الاسمية، القاهرة، ٢٠٠١.

٣. برنامج الأمم المتحدة الاغاثي، تقرير الأمن الغذائي عام ٢٠٠٥.

٤. د. النجار، فريد راغب، الازمات والكوارث في القرن ٢١ المقارنات– الاستراتيجيات – السلوكيات؛ الدار الجامعية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥. الدكتور احمد خلف حسين الدخيل، المـاليـةُ العامة من المنظور القانوني، دار المسلة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٢٢.

٦. د. خالد الشاوي، نظريـة الضـريبة والتشـريع الضـريبي الليبـي، ط٣، منشـورات جامعـة قـارينوس، بنغازي، ١٩٥٣.

٧. د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.

٨. د. عـادل فليح العلـي ود. طـلال كـداوي، اقتصـاديات الماليـة العامـة، الكتـاب الأول، دار الكتـاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، ١٩٨٩.

٩. د. يحيـى قاسم علـي سـهيل، السـهل فـي الماليـة العامـة والتشـريع الضـريبي اليمنـي، كليـة الحقـوق، جامعة عدن، ٢٠٠٠.

١٠. سـعاد سـعيد غـزال، إسـتخدام الموازنـات التخطيطيـة فـي الرقابـة الماليـة فـي وحـدات القطـاع الاشـتراكي بـالتطبيق علـى المؤسسـة العامـة للكهربـاء، رسـالة ماجسـتير مقدمـة إلـى كليـة الإدارة والاقتصاد بجامعة الموصل، ١٩٨٧.

١١. عـادل الحيـاري، الضـريبة علـى الـدخل العـام (دراسـة مقارنـة) أطروحـة دكتوراه مقدمـة إلـى كليـة الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٦٨.

١٢. عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج١، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٢، ص١٤٥.

١٣. محمد شاكر عصفور، أحوال الموازنة العامة، مطبعة دار المسيرة، عمان، ٢٠٠٨.

١٤. يوجين أ. بولير، النظرية الاقتصادية الكلية، ترجمة احمد مناجي، الاسكندرية،١٩٨٨

List of sources:

1. Ahmed Al-Attar, ways to achieve food security, research published on the website http://www-aliazeerant.com.
2. Fathi, Muhammad, Getting out of the impasse is the art of crisis management. Al-Asmia Distribution and Publishing House, Cairo, 2001.
3. United Nations Relief Programme, Food Security Report 2005.
4. D. Al-Najjar, Farid Ragheb, Crises and Disasters in the 21st Century, Comparisons - Strategies - Behaviors; University House, Cairo, 2009.
5. Dr. Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil, Public Finance from a Legal Perspective, Dar Al-Masala, first edition, Baghdad, 2022.
6. D. Khaled Al-Shawi, Tax Theory and Libyan Tax Legislation, 3rd edition, Garinus University Publications, Benghazi, 1953.
7. D. Taher Al-Janabi, Finance and Financial Legislation, Al-Atak Book Industry, Cairo, 2008.
8. D. Adel Falih Al-Ali and Dr. Talal Kaddawi, The Economics of Public Finance, Book One, Dar Al-Kitab for Printing and Publishing, University of Mosul, Mosul, 1989.
9. D. Yahya Qasim Ali Suhail, Al-Sahl in Public Finance and Yemeni Tax Legislation, Faculty of Law, University of Aden, 2000.
10. Suad Saeed Ghazal, The Use of Planning Budgets in Financial Control in Socialist Sector Units in Application to the General Electricity Corporation, Master's Thesis Submitted to the College of Administration and Economics at the University of Mosul, 1987.
11. Adel Al-Hiyari, Tax on Public Income (A Comparative Study), PhD thesis submitted to the Faculty of Law at Cairo University, 1968.
12. Abdel-Al Al-Sakban, The Science of Public Finance, vol. 1, 1st edition, Al-Ani Press, Baghdad, 1972, p. 145.
13. Muhammad Shaker Asfour, General Budget Conditions, Dar Al Masirah Press, Amman, 2008.
14. Eugene A. Boller, Macroeconomic Theory, translated by Ahmed Manaji, Alexandria, 1988