محاضرات المالية العامة والتشريع المالي في العراق

إعداد الدكتورة ضحى علي سلمان
جامعة واسط كلية القانون

[Ym1]: التعليق

(المحاضرة الأولى)

التعريف بالمالية العامة

أولاً: مفهوم المالية العامة

المالية العامة هي فرع من فروع القانون العام، تُعنى بدراسة القواعد القانونية التي تنظم النشاط المالي للدولة، والمتمثل في تدبير الموارد العامة وإنفاقها لتحقيق المصلحة العامة.
أي أنها تدرس كيفية حصول الدولة على الأموال (عن طريق الضرائب، الرسوم، القروض، وغيرها) وكيفية إنفاقها (على الخدمات العامة، الأمن، التعليم، الصحة...).
النشاط المالي للدولة هو تعبير عن تدخلها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، ويُمارس وفق مبدأ الشرعية المالية، أي أن كل مورد أو نفقة يجب أن تستند إلى نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية.

ثانياً: التطور التاريخي للمالية العامة

مرّت المالية العامة بمرحلتين رئيسيتين:
المرحلة التقليدية (الكلاسيكية) :كانت المالية العامة مقتصرة على تغطية نفقات الدولة الحارسة، أي الأمن والقضاء والدفاع.
المرحلة الحديثة :مع تطور دور الدولة الاجتماعي والاقتصادي، أصبحت المالية العامة أداة لتحقيق التنمية والتوازن الاجتماعي، فزاد حجم النفقات العامة وتنوّعت الإيرادات.

ثالثاً: التشريع المالي في العراق

التشريع المالي هو مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم شؤون الدولة المالية ، وتشمل تنظيم الإيرادات والنفقات والموازنة .
ومن أهم هذه التشريعات في العراق ما يأتي:
الدستور العراقي لسنة 2005 الذي تضمّن أحكامًا تخص الموازنة العامة في المواد (61–62) و(80-110).
قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، الذي ينظم قواعد إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها.
قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل ، الذي يُعنى بالرقابة على الأموال العامة.
قوانين الموازنات العامة السنوية التي يصدرها مجلس النواب لتحديد الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية.

رابعاً: العلاقة بين المالية العامة والتشريع المالي.

العلاقة بينهما علاقة تكامل:
المالية العامة تحدد الإطار النظري للنشاط المالي للدولة،
أما التشريع المالي فهو الأداة القانونية التي تنظم هذا النشاط وتحدد أسسه وضوابطه.

مفهوم النفقة العامة وأركانها

تعرف النفقة العامة بأنها **"مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة التابعة لها، بهدف تحقيق منفعة عامة"**.
ومن خلال هذا التعريف يمكن تحديد أركان النفقة العامة بثلاث نقاط رئيسية وهي:

أولاً: أن تكون النفقة العامة مبلغًا نقديًا

يُشترط أن تكون النفقة العامة مبلغًا من النقود، لأن الدولة لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها أو تسيير شؤونها إلا من خلال الأموال النقدية فالدولة حين تنفق، لا تقدم سلعًا أو خدمات عينية مباشرة، وإنما تدفع قيمتها نقدًا، سواء أكان ذلك أجورًا للموظفين، أو أثمانًا للمشتريات العامة، أو نفقات استثمارية أو تشغيلية.
وبذلك فإن النفقة العامة تختلف عن النفقة العينية، لأن النشاط المالي للدولة في العصر الحديث أصبح يعتمد على النقد كوسيلة للتبادل وأداة لتنظيم العلاقات المالية العامة ولا تُعدّ النفقات العينية أو تقديم الخدمات المجانية مباشرة نفقة عامة إلا إذا تم دفع مقابلها نقدًا من الموازنة العامة.
ويُبرر هذا الركن بأن النظام المالي الحديث يعتمد على النقود كوسيلة للتبادل وأداة لتقدير القيم المالية.
ثانياً: أن تصدر النفقة عن الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة التابعة لها
يقصد بهذا الركن أن الجهة التي تقوم بالإنفاق يجب أن تكون شخصًا من أشخاص القانون العام، مثل الدولة، أو الإقليم، أو المحافظة، أو البلدية، أو الهيئات والمؤسسات العامة.
فإذا قام شخص طبيعي أو شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص بإنفاق أموال لتحقيق مصلحة عامة، فلا تُعد هذه نفقة عامة بالمعنى القانوني، بل هي نفقة خاصة ذات طابع اجتماعي أو خيري.
إذ أن ما يميز النفقة العامة هو صدورها من الدولة او الأشخاص المعنوية التابعة لها .
ثالثاً: أن تهدف النفقة العامة إلى تحقيق منفعة عامة
يُشترط أن يكون الغرض من النفقة تحقيق منفعة عامة تعود بالنفع على المجتمع بأكمله، لا على فئة أو شخص معين، فالدولة تنفق أموالها العامة لتوفير الأمن والدفاع والتعليم والصحة والبنية التحتية وغيرها من الخدمات العامة التي تحقق الصالح العام ويقوم هذا الركن على سندين اساسين :
الأول /ان المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة او من يمثلها من اشخاص القانون العام بإشباعها نيابة عن الافراد لذا يلزم ان يكون الغرض من النفقة العامة هو اشباع حاجة عامة .
اما الثاني /فان مبدا المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة ومنها عبئ الضريبة لا يكفي لتحقيق هذه المساواة اذا انفقت حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الافراد او الهيئات الاجتماعية دون غيرها .
يتضح أن النفقة العامة تقوم على ثلاثة أركان جوهرية مترابطة هي:
1) الطابع النقدي للنفقة
2) صدورها عن شخص عام
3) اتجاهها نحو تحقيق منفعة عامة
وهذه الأركان تُميز النفقة العامة عن غيرها من النفقات الخاصة، وتُشكّل الأساس الذي يقوم عليه النشاط المالي للدولة