

التنظيم الدستوري للموازنة العامة وأثره في بناء الدولة العراقية

The constitutional regulating of the general budget And its impact In building the Iraqi state

أ.د. احمد خلف حسين الدخيل

كلية القانون - جامعة تكريت

Dikhil2004@yahoo.com

أ.م.د. عدنان ضامن مهدي

كلية القانون - جامعة سامراء

adnan.dhamen@uosamarra.edu.iq

تاريخ قبول النشر ١٣/٥/٢٠٢٤

تاريخ استلام البحث ١٠/٢/٢٠٢٤

الملخص

لم تعد الموازنة العامة كما كانت في السابق مجرد ادراج لأرقام إيرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة خلال مدة سنة قادمة، فمنذ ما يقارب القرن من الزمان وبالتحديد في سنة ١٩٢٩ ثبت فشل آلية التشغيل الكامل المزعومة، مما اوجب ان تكون الموازنة العامة وظيفية أي تستخدم لتحقيق اغراض مختلفة اقتصادية واجتماعية وسياسية وبيئية وصحية وربما غيرها من الاغراض الاخرى، مما اوجب البحث في اثر الموازنة العامة للدولة في العراق في كل تلك الاغراض لا سيما في ظل قدم اساليب وضع الموازنة العامة وعدم تطويرها، بحيث لازال العراق يعتمد موازنة البنود التي تركتها الدول المجاورة قبل الدول المتقدمة منذ ما يناهز نصف قرن من الزمان وعدم استغلال قوانين الموازنة العامة كأداة من ادوات السياسة المالية مما جعل هناك فجوة كبيرة بينها وبين واقع ومتطلبات الشعب العراقي وضعف رقابة حقيقية على تنفيذ قوانين الموازنة العامة العراقية، بسبب انتشار الفساد المالي والاداري وبالتالي كان لا بد من تحديث أساليب وضع الموازنة العامة العراقية باعتماد الاحداث منها وبما يتوافق مع الموارد البشرية والطبيعية، ناهيك عن وجوب تحسين اساليب استثمار قوانين الموازنة العامة في العراق لحل أبرز الاشكاليات التي تعاني منها الدولة وحسب الأولويات، فضلاً عن تفعيل الرقابة بأنواعها المختلفة من برلمانية وادارية ومستقلة لضمان التنفيذ الدقيق والسليم لقوانين الموازنة العامة.

الكلمات المفتاحية: (قانون الموازنة، السياسة المالية، الرقابة).

Abstract

The general budget is no longer, as it was in the past, merely a listing of the state's expected revenues and expenditures during the coming year. Nearly a century ago, specifically in the year 1929, the failure of the alleged full operation mechanism was proven, which necessitated that the general budget be functional, that is, used to achieve various economic purposes. Social, political, environmental, health, and perhaps other purposes. Which necessitated research into the impact of the general budget of the state in Iraq for all these purposes, especially in light of the outdated



methods of setting the general budget and their lack of development, so that Iraq still relies on budgeting items that neighboring countries left before developed countries for nearly half a century and the lack of exploitation of budget laws. The public sector as a tool of financial policy, which made there a large gap between it and the reality and requirements of the Iraqi people and the weakness of real oversight over the implementation of the Iraqi general budget laws. Due to the spread of financial and administrative corruption, it was therefore necessary to update the methods of setting the Iraqi general budget by adopting the latest ones and in accordance with human and natural resources, not to mention the necessity of improving the methods of investing in the general budget laws in Iraq to solve the most prominent problems that the state suffers from, according to priorities, in addition to Activating various types of oversight, including parliamentary, administrative, and independent, to ensure the accurate and proper implementation of general budget laws.

Keywords: (budget law, financial policy, oversight).

المقدمة

أولاً: أهمية الدراسة: تتبع أهمية الدراسة من أهمية قانون الموازنة العامة والانعكاسات التي يتركها على كافة مجالات الحياة في الدولة، والحلول التي يمكن ان يتضمنها للمشكلات التي تعاني منها، وعلى رأسها البطالة وقلة الخدمات وانخفاض مستوياتها وارتفاع نسب الفقر والتي كان لها صدى كبير ودور فعال في التظاهرات التي تعم العاصمة بغداد ومحافظات الوسط والجنوب وتعطيل الحياة العامة فيها.

ثانياً: مشكلة الدراسة: تبدو مشكلة الدراسة في ما يأتي:

١. قدم اساليب وضع الموازنة العامة وعدم تطويرها، بحيث لازال العراق يعتمد موازنة البنود التي تركتها الدول المجاورة قبل الدول المتقدمة منذ ما يناهز نصف قرن من الزمان.

٢. عدم استغلال قوانين الموازنة العامة كأداة من ادوات السياسة المالية مما جعل هناك فجوة كبيرة بينها وبين واقع ومتطلبات الشعب العراقي.

٣. ضعف، إن لم نقل انعدام، رقابة حقيقية على تنفيذ قوانين الموازنة العامة العراقية، بسبب انتشار الفساد المالي والاداري.

ثالثاً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من افتراض ما يأتي:

١. ضرورة تحديث أساليب وضع الموازنة العامة العراقية باعتماد الاحداث منها وبما يتوافق مع الموارد البشرية والطبيعية.

٢. حسن استثمار قوانين الموازنة العامة في العراق لحل أبرز الاشكاليات التي تعاني منها الدولة وحسب الأولويات.

٣. تفعيل الرقابة بأنواعها المختلفة من برلمانية وادارية ومستقلة لضمان التنفيذ الدقيق والسليم لقوانين الموازنة العامة.

رابعاً: **منهج الدراسة:** سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص الدستورية ذات الصلة بالموازنة العامة وقوانين الموازنة العامة الاتحادية في العراق لتعيين مواطن القوة فيها وتعزيزها ومواطن الضعف والسعي لتجاوزها بما يمكن من استثمارها في البناء الصحيح للدولة.

خامساً: **هيكلية الدراسة:** ولأجل ذلك سيتم تقسيم الدراسة على اربعة مباحث نخصص الأول للتعريف بالموازنة العامة للدولة، في حين نكرس الثاني لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، ونتناول في الثالث إجراءات الاقرار، ونتحدث في الرابع عن تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها، ونختم بأهم الاستنتاجات والتوصيات، والله الموفق.

المبحث الأول: التعريف بالموازنة العامة وطبيعتها القانونية

لقد أصبحت الموازنة العامة الأداة التي يمكن من خلالها الوصول إلى التحكم بمجمل النشاط الاقتصادي للدولة، وتوجيه السياسة الاجتماعية والمالية فيها، ولذلك فإن عملية التطوير والنهوض بواقع البلاد المستقبلي يكاد يكون مرتبط بهذه الاداة، فإن ما تعده السلطة التنفيذية وتصادق عليه السلطة التشريعية في هذا الصدد يحدد مستقبل النشاط المالي للدولة بركنيه الإيرادي والإنفاقي ويحدد معالم التغييرات الاجتماعية والاقتصادية والمالية في البلاد.

وبهذا فإن حاجات الدولة ومتطلبات الناس وتطلعاتهم تتجسد في قانون الموازنة العامة، ومن ثم فلا بد لنا ابتداءً أن نبين المقصود بالموازنة العامة ومن ثم بيان طبيعتها القانونية، وذلك في المطلبين الآتيين:-

المطلب الأول: التعريف بالموازنة العامة

إن مفهوم الموازنة العامة^(١) قد يختلف في بعض جزئياته من دولة إلى أخرى، إلا أن الاجماع يكاد ينعقد على إن النشاط المالي لكل دولة يجب أن يسير وفق برنامج مستقبلي يشمل ركني ذلك النشاط (الإيرادي والإنفاقي)، وهذا ما ذهبت إليه التشريعات الاجنبية والعربية، فقد عرفها التشريع الفرنسي بأنها (الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها نفقات الدولة ووارداتها)^(٢)، وعرفها التشريع الأمريكي بأنها (صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها)، في حين عرفها التشريع العراقي بانها (برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحولات الصفات العينية للحكومة)^(٣)، وبانها (الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية)^(٤). وفي التشريع اللبناني عرفت بانها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مالية مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق)^(٥)، وفي التشريع المصري عرفت بانها (البرنامج المالي لخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة)^(٦).

وبالإضافة إلى تلك الاتجاهات التشريعية فقد ذهب فقهاء القانون المالي اتجاهات عدة في تعريفهم للموازنة العامة، فقد عرفها جانباً منهم بانها (عملية توقع واجازة لنفقات وايرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد تعبر عن اهدافها الاقتصادية والمالية)^(٧)، وعرفت ايضاً بانها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق)^(٨)، وعرفت ايضاً بانها



(تقدير إجمالي لما يجوز للحكومة إنفاقه وما يمكن أن تستحصله من الإيرادات العامة لمدة محددة من الزمن)^(١٠)، وعرفت أيضاً بأنها (برنامج مالي لسنة مالية قادمة تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية)^(١١)، وعرفت 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)^(١٢). وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه ومن خلال البحث في أحكام وقرارات القضاء الدستوري العراقي والمقارن (الفرنسي والمصري)، لم نجد هناك تعريف وافي وشامل للموازنة العامة، وإنما ما ورد في هذا الشأن هو اكتفائه بإضافة لفظة "قانون" على الموازنة العامة، مما أسغ عليها وصف العمل القانوني، وذلك بمناسبة المنازعات المعروضة عليه والمتعلق منها بموضوع الموازنة العامة.

والملاحظ على التعريفات السابقة (التشريعية والفقهية) "باستثناء التعريف الفقهي "الحديث" الأخير - والذي نؤيده - كونه عدّ الموازنة العامة قانون يتم تشريعه أسوة بالتشريعات العادية ويتضمن في تضاعيفه النفقات والإيرادات العامة"، إذ إن التعريفات الأخرى منها ما استخدم اصطلاح "صك" ومنها ما استخدم اصطلاح "برنامج" أو "تقدير أو توقع". إلا أنها من حيث المقصد والمعنى كلها تدل على أن الموازنة هي (دراسة توقعية مستقبلية محددة الفترة تعدها السلطة التنفيذية وتصادقها السلطة التشريعية تضم إيرادات الدولة ونفقاتها العامة)، ولذلك فإن هذا العمل الذي تعده السلطة التنفيذية هو عمل تخميني وتوقعي يشمل ما قد تحصل عليه الدولة من مصادر إيراداتها من إيرادات وما قد تحتاج إليه من إنفاق خلال الفترة المحددة (والتي غالباً ما تكون سنة) لتغطي احتياجاتها وتستطيع الدولة من خلال ذلك ممارسة النشاط المالي من خلال تحقيق مقتضيات ضمان وضوح ودقة حسابات الدولة، وهذا التقدير الاحتمالي من قبل السلطة التنفيذية للإنفاق والإيراد العام (والذي يعد امتيازاً وحكراً عليها) إنما يحتاج إلى مصادقة (إقرار) من قبل السلطة التشريعية إلى جانب الإجراءات الدستورية الأخرى كي تكون نافذة، ويملك أيضاً صلاحية الرقابة عليها بعد النفاذ.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة

بعد أن بينا التعريف (التشريعي والفقهي) للموازنة العامة، لا بد لنا من بيان الطبيعة القانونية لها. ومن خلال تلك التعريفات أصبح واضح لدينا أن الموازنة العامة هي دراسة مستقبلية احتمالية لمدة محددة الفترة تعدها السلطة التنفيذية، وتحتوي تلك الدراسة على جدول محاسبي يضم تقديرات كمية الإنفاق المتوقع للدولة والإيراد العام المتوقع لتغطيتها، ومن ثم يتم عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها وإقرارها لتصدر على شكل قانون، ولتحديد طبيعة هذا العمل فقد ظهرت ثلاثة اتجاهات فقهية^(١٣)، سوف نوجزها في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: الموازنة العامة عمل قانوني

أنكر انصار الرأي الأول الصفة الإدارية للموازنة العامة، ومن ثم تعدّ بمثابة قانون من حيث الشكل والموضوع. وحجتهم في ذلك أن الإجراءات التي تمر بها الموازنة هي ذات الإجراءات التي تمر بها

القوانين العادية، ابتداءً من كونها مقترح مشروع مقدم من السلطة التنفيذية، مروراً بمناقشتها والتصديق عليها من قبل السلطة التشريعية، ومن ثم نشرها وفقاً للإجراءات الدستورية المنصوص عليها، وكذلك إن الموازنة العامة لا تقتصر على جداول النفقات والإيرادات فحسب بل يلحق بها عادة العديد من النصوص القانونية مما يكسبها إجمالاً صفة القانون، زد على ذلك إن الموازنة العامة لا تحتوي على النفقات والإذن فحسب بل تضم أيضاً الإذن بجباية الضرائب وفقاً لقوانين خاصة بكل نوع من أنواعها ولا تبقى هذه القوانين نافذة إلا إذا أيدتها الموازنة العامة في كل سنة وسمحت بالاستمرار في تطبيقها.

وقد تعرض هذا الاتجاه إلى النقد بحجة أنه لا يمكن الاستناد في تحديد عمل ما كونه "قانونياً" إلى المعيار الشكلي، كما أن القول بانطباق المعيار الموضوعي على قواعد الموازنة يجافي الحقيقة، وذلك لأن الموازنة العامة تتضمن قواعد تقديرية خلافاً لما هو معروف بالنسبة للقواعد القانونية التي تتسم بالتحديد والوضوح.

الفرع الثاني: الموازنة العامة عمل إداري

ذهب اتجاه ثاني من الفقه إلى انكار الصفة التشريعية للموازنة العامة بجانبها (الانفاقي والإيرادي) واضفوا عليها صبغة العمل الإداري، مستندين في ذلك إلى إن الموازنة عبارة عن عمل تقديري للانفاق والإيراد المحتمل للدولة في فترة زمنية مقبلة، وهذا بطبيعته عمل إداري بحت، إلا أنه وبسبب أهمية هذا العمل الإداري يتم عرضه على السلطة التشريعية، وإن هذا العرض هو شرط دستوري واجب التطبيق. ويبدو من ذلك إن أنصار هذا الاتجاه قد اعتمدوا المعيار الموضوعي استناداً إلى كون الموازنة العامة تتضمن قواعد تختلف عن تلك التي تتضمنها القاعدة القانونية بخصائصها المعروفة من عمومية وتجريد وتنظيمها للسلوك واقترانها بالجزاء المادي، ولم ينج هذا الاتجاه هو الآخر من النقد استناداً إلى تجاهله للمعيار الشكلي فعندما تعتمد السلطة التشريعية مشروع قانون الموازنة العامة فإنه يصبح قانوناً من الناحية الشكلية.

الفرع الثالث: الموازنة العامة عمل ثنائي

وذهب أنصار الرأي الثالث وهو رأي غالبية الفقه المالي الحديث، إلى تجزئة الميزانية إلى جزئين، الجزء الأول ويشمل الإيراد العام بكافة مصادره، وهو الذي يحتكر الصفة التشريعية، أما الجزء الثاني من الموازنة ويشمل الانفاق العام من الموازنة، وهذا الجزء يتصف بالصفة الإدارية وليس من التشريع في شيء. وبذلك يكون هذا الاتجاه قد تبنى المعيارين معاً، ويترتب على ذلك نتيجة طبيعية وهي القول إن اعتماد المعيار الموضوعي يؤدي إلى إضفاء الصفة الإدارية لها، وإن اعتماد المعيار الشكلي يضيف عليها الجانب القانوني، ويمكن مع كل ذلك القول إنها ذات طبيعة مختلطة فهي عمل إداري من جهة وقانوني من جهة أخرى.

وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري بالقول بأن (قانون ربط الميزانية لا يتضمن قواعد عامة مجردة، وإنما هو تحديد للإيرادات من مصادرها وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة في فترة محدودة من الزمن هي في الغالب عام واحد، وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذي إداري، ولكن لأهميته،



ونظراً لأن أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في شكل قوانين كانت الميزانية تربط هي الأخرى بقانون). وبعد هذا التقرير انتهت المحكمة إلى أنها لتحديد ما إذا كان قانون ربط الميزانية يمكن الطعن فيه بالإلغاء أم لا، فإنها ترى (الأخذ بالرأي الذي يأخذ بالمعيار الشكلي، ومقتضى ذلك أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القوانين العادية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيها وطلب إلغائها لعيب مجاوزة السلطة أو الانحراف بها أو إساءة استعمالها على أساس معيار ذاتي بل يجب أن يكون المعيار موضوعياً)^(١٣). ونرى أن تمييز الاعمال التشريعية يكون بالرجوع إلى محتوى العمل التشريعي وطبيعته بغض النظر عن الجهة مصدره العمل، أي أن مضمون العمل هو أساس التمييز بين ما يعد تشريع وبين ما يخرج عن ذلك، وذلك بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته وعن الشكليات والاجراءات المتبعة في إصداره. وبهذا فإننا نرى أن الموازنة العامة هي عمل تشريعي وذلك لما تحتويه من قواعد تتسم بالعمومية والتجريد، فالنص التشريعي هو النص الذي تتولد عنه مراكز قانونية عامة أي كانت الجهة التي اقترتها أو التي أصدرتها، وسواء تضمنتها التشريعات الاصلية أو الفرعية . وهو ما ذهب إليه القضاء الدستوري المقارن في تحديده للنصوص التشريعية التي تخضع لرقابته الدستورية^(١٤). وبهذا فإن الموازنة العامة بعد إقرارها من قبل السلطة التشريعية ونشر قانونها في الجريدة الرسمية فإنها تعامل معاملة التشريع العادي. وتعدّ قانون بالمعنى الشكلي والموضوعي وذلك لمرورها بذات الاجراءات التي تمر بها القوانين العادية، ومن ثم امكانية خضوعها لرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية "الاتحادية العليا" على القوانين والانظمة النافذة^(١٥).

المبحث الثاني: إعداد مشروع قانوني الموازنة العامة والحساب الختامي

إن المرحلة الاولى التي تبدأ بها دورة الموازنة العامة هي مرحلة الاعداد أو ما يطلق عليها (الجانب التحضيري) للموازنة، وهي مرحلة تقديرية للفترة الزمنية القادمة، وتعدّ من أهم المراحل لما تحتويه من بيانات تكشف عن الاهداف التي ترمي إليها الادارات الحكومية، من خلال إدراجها لمحتويات الموازنة (نفقاتها وايراداتها). وسوف نبين في المطالبين الآتيين الجهة المخولة دستورياً بأعداد تقديرات الموازنة واعداد الحساب الختامي.

المطلب الأول: الاساس الدستوري لاختصاص مجلس الوزراء في إعداد الموازنة العامة

لقد تباينت اساليب تحديد السلطة المختصة بإعداد الموازنة من دولة إلى أخرى، وذلك راجع بطبيعة الحال إلى الواقع السياسي والاقتصادي الذي تعيشه كل دولة من الدول. فبعض الدول أوكلت مهمة إعداد الموازنة إلى السلطة التشريعية وذلك بواسطة اللجان الدائمة في البرلمان ومنها اللجنة المالية، ومن تلك الدول الولايات المتحدة الامريكية حتى عام (١٩٢١)^(١٦).

بينما أشركت دول أخرى السلطة التنفيذية مع التشريعية في ذلك، وقد ساد هذا الاسلوب في أوروبا وتحديداً في فرنسا حتى صدور دستور (١٩٤٦)، إذ تتولى وزارة المالية مهمة جمع تقديرات المصروفات من بقية الوزارات، إلا أنها تتفرد وحدها بتحضير موازنة الايرادات، وبعد إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع الموازنة

يتم تقديمها إلى البرلمان، ويرجع ذلك بطبيعة الحال إلى أن النظام المتبع في فرنسا هو النظام المختلط، حيث تشارك الجمعية الوطنية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء) في مرحلة إعداد الموازنة^(١٧). وتبنت أغلب دول العالم الاسلوب الثالث وهو جعل إعداد وتحضير الموازنة حكراً على السلطة التنفيذية، كونها السلطة التي تمثل الجهاز الاداري للدولة، إضافة إلى كونها المسؤولة عن تنفيذ الموازنة. وهو ما سار عليه التشريع العراقي الذي منح السلطة التنفيذية الاختصاص الحصري في إعداد مشروع الموازنة، وذلك منذ أول دستور للعراق (القانون الاساسي لعام ١٩٢٥)^(١٨) الذي خول وزير المالية إعداد الموازنة العامة ومن ثم عرضها على مجلس النواب، وبعد ذلك أقيمت دساتير (١٩٦٤ و١٩٦٨)^(١٩) على اختصاص الحكومة في إعداد الموازنة، ومنح دستور (١٩٧٠)^(٢٠) السلطة التنفيذية (ممثلة برئاسة الجمهورية) صلاحية إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية لهذه الميزانيات، وجاء النص في موضع آخر من ذات الدستور على منح مجلس الوزراء صلاحية إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها^(٢١)، ومن ثم حدد قانون الموازنة العامة الموحد أسلوب إعداد مجلس الوزراء للموازنة العامة^(٢٢).

وبعد انتهاء العمل بأحكام دستور (١٩٧٠) جاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والذي أبقى بدوره على ذات الاسلوب الذي انتهجته التشريعات السابقة، والتي جعلت إعداد الموازنة العامة للدولة حكراً على مجلس الوزراء، إذ هو الجهة الوحيدة المخولة بذلك^(٢٣). وبصدور قانون الادارة المالية والدين العام الذي دخل حيز التنفيذ ابان الفترة الانتقالية لعام (٢٠٠٤)^(٢٤)، فأنة خول وزارة المالية إعداد الخطط الخاصة بتحضير الموازنة وذلك بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة القادمة ومن ثم يقدم إلى السلطة التشريعية لإقراره، ولها صلاحية التعديل عليه إذا تطلب الامر ذلك، زد على كل ذلك أن هذا التشريع اشرك وزارة التخطيط إلى جانب وزارة المالية في عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة.

وجاء دستور (٢٠٠٥) ليبقي على اختصاص مجلس الوزراء في عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة^(٢٥)، حيث تمارس وزارة المالية صلاحيتها في تسلم مشاريع موازنات الوزارات ومناقشتها مع كل وزارة من الوزارات لتحديد النفقات والايادات الاحتمالية للفترة المقبلة، والعمل قدر الامكان على تحقيق ما يمكن من التوازن بين جداول الموازنة. وبعد ذلك يتم تسليمها إلى مجلس الوزراء، وفي حال عدم التوصل إلى اتفاق نهائي بعد المناقشة مع الوزارات المعنية فانه يتم تقديم اقتراح إلى مجلس الوزراء لاستحصال قرار نهائي بشأن الخلاف، ومنح القانون مجلس الوزراء صلاحية ادخال بعض التعديلات على التخصيصات التي يتضمنها مشروع الموازنة، ومن ثم يتم مناقشة مشروع الموازنة والتصويت عليه في مجلس الوزراء قبل أن يتم تقديمه إلى السلطة التشريعية لإقراره، وكل هذه الخطوات قد حددها قانون الادارة المالية والدين العام^(٢٦).

المطلب الثاني: الاساس الدستوري لاختصاص مجلس الوزراء في إعداد الحساب الختامي

بعد أن تنتهي الفترة المحددة للموازنة العامة يجب بيان ما تم انفاقه وما تم تحصيله من إيراد، ومقارنة ذلك بما قد تم رسده لتلك النفقات والايادات، وذلك للوقوف على واقع حال الموازنة وبشكل



نهائي ومؤكداً، وهل أن الموازنة كانت خلال تلك الفترة في حالة فائض أم كانت على العكس من ذلك في حالة عجز؟. وهذه المرحلة من مراحل الموازنة تسمى بالحساب الختامي، ويعرف الحساب الختامي للدولة بأنه (بيان للنفقات التي انفقت فعلاً والإيرادات التي حصلت فعلاً خلال سنة مالية منتهية بحيث يمكن من المقارنة بين الأرقام الفعلية التي يتضمنها مع ما يقابلها من تقديرات تتضمنها موازنة الدولة، للتعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات على نحو يساعد في إعداد موازنات السنوات المالية القادمة)^(٢٧).

وقد عرف قانون أصول المحاسبات العامة (الملغى) مرحلة الحساب الختامي بأنها (المدة اللاحقة للسنة المالية والمخصصة لتسوية الحسابات الموقوفة التي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة، لغرض عرض حسابات قياس النتيجة ولا يجوز أن تحتوي على معاملات قبض أو دفع فعلية، وتبدأ في اليوم الأول من كانون الثاني من السنة المالية الجديدة، وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران)^(٢٨). ويمكننا تعريفه بأنه (عبارة عن حساب يتضمن كافة مبالغ الاستخدامات والإيرادات الفعلية عن السنة المالية المنتهية وما يترتب عليهما من فائض أو عجز نقدي ويعدّ أحد القوائم المالية المهمة التي تقوم الحكومة بإعدادها).

واضح من ذلك النص التشريعي إن هذا التشريع عدّ المرحلة التي تلي تنفيذ الموازنة هي مرحلة الحساب الختامي، وقد خصصها لتسوية كافة الحسابات التي قد درجت في الموازنة والوقوف على النتيجة الفعلية لها. والفترة التي حددها القانون هي من اليوم الأول من شهر كانون الثاني أي منذ بداية السنة الجديدة لغاية الثلاثين من شهر حزيران للسنة ذاتها. إلا أن التشريع الذي حل محله قد حدد بداية المدة في منتصف شهر نيسان (٤/١٥) والتي أوكل وزير المالية مهمة إعداد الحساب الختامي وضرورة عرضها على ديوان الرقابة المالية.

وبعد انتهاء ديوان الرقابة المالية من إعداد التقرير الخاص بالحساب الختامي في الفترة المحددة له وهي منتصف شهر نيسان من السنة ذاتها فإنه من الواجب على ديوان الرقابة المالية تقديم تقريره والحسابات الختامية إلى السلطة التشريعية وذلك في منتصف شهر حزيران (٦/١٥) للسنة ذاتها لإقرارها. واشترط قانون الإدارة المالية والدين العام أن تكون الحسابات الختامية المتعلقة بالميزانية الاتحادية مطابقة للمعايير الدولية في هذا الشأن^(٢٩).

زد على كل ذلك فقد اشترط القانون المذكور على السلطة التشريعية أن تنشر الحساب الختامي في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) كي يتسنى للجمهور الاطلاع على كافة تفاصيل الموازنة العامة والتي تتجسد بالخلاصة التي تمثل الواقع الفعلي لما انتهت به مراحل الموازنة العامة وما تم انفاقه بصوره فعليته وما تم إيراده.

وبهذا فإننا نستطيع القول إن ذلك يكاد يكون القانون الأكثر تفصيلاً فيما يتعلق بتنظيم الحساب الختامي بإدراج كافة التفاصيل للوقوف على الحقيقة التي آلت إليها السنة المالية السابقة لإعداد الحساب الختامي.

وقد أوكل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية مهمة تنظيم الامور المالية إلى الحكومة الانتقالية وجعلها من اختصاصاتها الحصرية^(٢٠)، ومنها رسم السياسة المالية للدولة ووضع الميزانية العامة، ولم يتم ذكر الحساب الختامي، ولكنه يعدّ اختصاصاً ضمناً فهو يلحق بالموازنة العامة للدولة ويعدّ المرحلة الاخيرة من مراحلها (كما بينا ذلك مسبقاً).

وبالرجوع إلى نصوص دستور (٢٠٠٥) نجدها خولت مجلس الوزراء صلاحية إعداد الحساب الختامي وتقديمه مع الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره^(٢١)، واكتفى المشرع الدستوري بذلك ولم يحدد المدة التي يجب خلالها عرض الحساب الختامي على مجلس النواب، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الادارة المالية النافذ الذي أغفل تحديد تلك المدة الزمنية . ونرى في هذا الصدد أنه كان الاجدر بالمشرع "الدستوري والعادي" تحديد المدة التي يجب عرض الحساب الختامي بها على المجلس، وقد جرى العمل على أنه يتم عرض الحسابات الختامية من خلال قيام وزارة المالية بتقديمها إلى مجلس الوزراء والذي بدوره يقدمها إلى السلطة التشريعية (ممثلته بمجلس النواب) حيث تتم مناقشتها ومراقبتها ، للوقوف على حالات الخلل أو التقصير أو التجاوز في الحسابات ومن ثم المصادقة عليها من قبل مجلس النواب .

المبحث الثالث: إجراءات إقرار مشروع الموازنة العامة

بعد الانتهاء من مرحلة إعداد وتحضير الموازنة من قبل السلطة التنفيذية يتم تقديم الموازنة إلى السلطة التشريعية، لتدخل مرحلة جديدة من مراحل اعتمادها، وهذه المرحلة هي إقرار (تصديق) الموازنة العامة، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي الجهة الأنسب والاقدر على القيام بمرحلة إعداد وتحضير الموازنة فإن السلطة التشريعية هي الجهة التي يؤول إليها إقرار مشروع الموازنة لما تتميز به من الانفراد باختصاص تشريع القوانين، وسوف نبين في هذا المبحث الاساس الدستوري لاختصاص مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة، وموقف القضاء الدستوري من المناقلة والتعديل على مشروع الموازنة العامة، ومن ثم نشر قانون الموازنة العامة.

المطلب الأول: الاساس الدستوري لاختصاص مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة

مما لا شك فيه أن السلطة التشريعية هي الجهة صاحبة الاختصاص الاصيل في تشريع القوانين، ومنها قانون الموازنة العامة، وهو ما سارت عليه غالبية الدول^(٢٢). إذ إن إعداد وتحضير الموازنة من قبل السلطة التنفيذية غير كافي لدخول الموازنة العامة حيز التنفيذ، إنما تحتاج إلى إجازة من قبل السلطة التشريعية، وذلك يعود بالأصل إلى كون الموازنة العامة هي عبارة عن تقدير وإجازة^(٢٣). فإذا كانت السلطة التنفيذية مختصة بالتقدير والاعداد، فإن السلطة التشريعية هي المختصة بالإجازة والتصديق.

وهذه المرحلة من مراحل الموازنة العامة تتولاها السلطة التشريعية (ممثلته بالمجالس النيابية) ، وبالرجوع إلى القانون الاساسي (دستور ١٩٢٥) نجد أن اعتماد اجراءات الموازنة العامة قد تم تفصيلها في الباب السادس منه والمعنون بـ (الأمور المالية)^(٢٤). إذ اوجب أن يتم اعتماد تخمين الايراد والانفاق العام بقانون وهذا القانون اسماه "قانون الميزانية" وان يتم التصديق على هذا القانون^(٢٥).



وأوكل مهمة التصديق إلى مجلس الأمة الذي يجب أن يمارسها في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون^(٣٦). ويبدأ ذلك بالمفاوضات والمناقشات حول مشروع القانون ومن ثم التصويت عليه بصيغة مواد ومن ثم بصورة أجمالية، أما فيما يتعلق بآلية التصويت على الميزانية فتكون بالتصويت عليها فصلاً فصلاً^(٣٧). ولم تشر دساتير (١٩٥٨ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ و ١٩٧٠) التي تلت القانون الأساسي لعام (١٩٢٥) إلى إجراءات اعتماد السلطة التشريعية بتشريع الموازنة العامة . ونظم دستور (٢٠٠٥) تلك الاجراءات فجاء النص فيه على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره)^(٣٨)، فالإقرار هو بمثابة رخصة للحكومة للعمل بالبرنامج الانفاقي والايراضي الذي تم إعداده مسبقاً، ولذلك يتوجب إصدار قانون لكل موازنة سنوية في كل سنة مالية، إذ أن القانون الجديد يلحق بالموازنة هو الذي يمنح السلطة التنفيذية الاذن بتحصيل الايراد والبدء بالإنفاق.

وغالباً ما تحيط النصوص الدستورية اختصاص البرلمان في المجال المالي وخصوصاً في مجال الموازنة العامة بقيود يحدد بموجبها هذا الدور ويقلصه إلى مجرد اقرار الموازنة، ولذلك وجدنا إن إعداد وتحضير الموازنة هو من اختصاص السلطة التنفيذية، حيث ينحصر اختصاص البرلمان على الاقرار، مع امكانية اجراء بعض التعديلات عليها، فقد سمح الدستور لمجلس النواب اجراء تعديل في مشروع الموازنة^(٣٩). ويمثل هذا التعديل بالسماح للمجلس في اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة، وكذلك سمح الدستور للمجلس بأجراء تعديل على المبالغ الموجودة في الموازنة عن طريق تخفيض تلك المبالغ، وتلجأ اغلب الدساتير إلى الحد من حرية البرلمان في اجراء التعديلات على الموازنة وذلك تجنباً للمناورات السياسية التي قد تؤثر على برنامج الحكومة^(٤٠).

ولذلك فقد منح الدستور مجلس النواب صلاحية إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة، وقيد الدستور صلاحية المجلس في حال زيادته للنفقات بتقديم مقترح إلى مجلس الوزراء بهذا الشأن. كما انه ليس لمجلس النواب أن يقر بعض ابواب الموازنة وان يرفض اقرار البعض الآخر، وبالعكس ذلك فلا يمكن اقرار الموازنة، فأقرارها يجب أن يكون شاملاً لكافة أبوابها.

وبالرجوع إلى قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) نجده خول مجلس الوزراء اقرار قانون الموازنة ومن ثم تقديمها من قبل وزير المالية في العاشر من شهر تشرين الثاني إلى السلطة التشريعية^(٤١). وحدد القانون المذكور صلاحية السلطة التشريعية في الموافقة على قانون الموازنة أو تعديله، وكذلك خول القانون المذكور مجلس السلطة التشريعية صلاحية إعادة تخصيص النفقات المقترحة في قانون الموازنة، كما خولها بالإضافة إلى ذلك تخصيص اجمالي مبلغ الموازنة، زد على كل ذلك حقها في اقتراح الزيادة على مبلغ النفقات العامة على مجلس الوزراء، ويكون ذلك عن طريق اشعار يقدم بهذا الشأن إلى وزارة المالية، ومنح القانون الوزير صلاحية إصدار توصيات إلى مجلس الوزراء بخصوص ذلك ، إلا أن تلك التوصيات تكون غير ملزمة بالنسبة للمجلس^(٤٢).

وإذا لم تصادق السلطة التشريعية على الموازنة العامة حتى نهاية كانون الاول من السنة ذاتها فقد منح القانون وزير المالية صلاحية المصادقة الجزئية بنسبة معينة تتراوح بين (١-١٢) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة، وذلك إلى حين المصادقة على الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية^(٤٣).

المطلب الثاني: موقف القضاء الدستوري من المناقلة والتعديل على مشروع الموازنة العامة

ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى الحكم بعدم دستورية نقل جزء من النفقات الدائمة للدولة من الموازنة العامة للدولة إلى موازنة عامة أخرى، استناداً إلى المبادئ الأساسية التي تحكم الموازنة وعلى الأخص عمومية الموازنة، فقد أصدر المجلس الدستوري حكماً مهماً وبمقتضى هذا الحكم، أكد المجلس لأول مرة، أنه توجد، من بين نفقات الدولة، نفقات يجب أن تظهر بطبيعتها في الموازنة، وأن عدم شمول الموازنة لهذه النفقات يكون مخالفاً للدستور.

وبناء على ذلك، يكون مخالفاً للدستور النص الذي بموجبه يتم تحويل بعض النفقات من الموازنة العامة للدولة أو من الموازنة الملحقة إلى موازنات عامة أخرى، أو أن تنتقل من باب أولى على عبء جهات خاصة، ومن هذه النفقات مرتبات العاملين في الدولة أو المعاشات الخاصة بهم. ومع ذلك، فإن الحكم لا يمنع أية عملية يكون من شأنها عدم ظهور بعض النفقات في الموازنة العامة، إذ يمكن أن تسحب بعض النفقات من الموازنة العامة وتوضع في موازنة جهة أخرى، ولكن بشرط أن يتم تمويلها بواسطة إيرادات تحددها الموازنة العامة، وهذا يعني أن تكون هذه الإيرادات محل تخصيص صريح، لأنه إذا كان تخصيص الإيرادات غير جائز، إلا أنه لا توجد قاعدة دستورية تمنع من تخصيص حصيلة فريضة مالية لمؤسسة عامة^(٤٤).

وعلى ذلك، فقد أصبح من المسلم به في الفقه الفرنسي أن مرتبات العاملين في الدولة ومعاشاتهم، لا يمكن أن يتم تمويلها بعيداً عن الميزانية العامة للدولة. ويطبق هذا الالتزام أيضاً على طوائف من النفقات الأخرى خاصة بالسلطات العامة مثل البرلمان ورئيس الجمهورية والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك فوائد الديون العامة، وأيضاً النفقات العسكرية، وأخيراً وبصفة عامة النفقات المرتبطة بأداء المرافق التي تستخدم السلطة العامة مثل البوليس والعدالة والضرائب، أي باختصار أغلبية نفقات الدولة.

أما في العراق وكما هو معلوم أن المحكمة الاتحادية العليا تختص دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة^(٤٥)، ويسري هذا الاختصاص بطبيعة الأمر على قانون الموازنة العامة الذي يحتل مرتبة التشريع العادي وفقاً للتدرج التشريعي في النظام القانوني العراقي، وذلك استناداً إلى الاجراءات التي تمر بها الموازنة العامة حتى تدخل حيز النفاذ .

وكما لاحظنا مسبقاً أن مشروع الموازنة يقدم من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) إلى السلطة التشريعية (البرلمان) كي تتم الموافقة عليه واقراره ، فتصويت البرلمان عليه شرط اساسي لمنح الموافقة على الموازنة العامة وذلك قبل مصادقة رئيس الجمهورية ، وآلية التصويت على الموازنة العامة هي ذاتها



الآلية التي يتم من خلالها التصويت على القوانين العادية وهي الاغلبية البسيطة ولم يشترط القانون آلية خاصة للتصويت على الموازنة^(٤٦).

ومن ثم يتم نشرها في الجريدة الرسمية "جريدة الوقائع العراقية" وفقاً لآلية نشر القوانين العراقية^(٤٧)، وبهذا فإن الموازنة تخضع لما تخضع له التشريعات العادية من أسس واحكام دستورية ومنها الرقابة القضائية. وبمناسبة ممارستها لهذا الاختصاص أُتيح لها النظر في الطعون المقدمة على بعض الموازنات الاتحادية، وما يهمنها في هذا المقام هي الطعون بعدم دستورية إجراء المناقلة بين فصول وابواب الموازنة، والطعون المتعلقة بدستورية تعديل الموازنة .

وبالنسبة للموضوع الأول فقد تم الطعن بقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٧) لسنة (٢٠١٣) وتحديداً المادة (٢٨) منه، والتي تضمنت مناقلة مبالغ مالية من تخصيصات وزارة الداخلية إلى موازنة مجلس النواب، وأن المناقلة مخالفة لأحكام الدستور، إذ لا يجوز لمجلس النواب إجراء المناقلة بين فصول وابواب الموازنة.

ووجدت المحكمة أن المادة (٢٨) من قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية رقم (٧) لسنة (٢٠١٣) قد تضمنت إجراء مناقلة مبلغ من المال من تخصيصات وزارة الداخلية إلى موازنة مجلس النواب وقد تم تنفيذ نص تلك المادة وتمت المناقلة بين الوزارة والمجلس، وجاء في نص القرار الآتي (... وحيث أن من حق مجلس النواب وطبقاً لنص المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة فإن ما ورد في المادة (٢٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية الذي تضمنه قانونها المرقم (٧) لسنة (٢٠١٣) جاء تطبيقاً لحكم الدستور وان النص المذكور جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ...)^(٤٨). واضح من ذلك أن المحكمة الاتحادية مارست اختصاصها الرقابي الذي امتد ليشمل قوانين الموازنة السنوية ، والذي ردت به دعوى المدعي وحكمت بدستورية المادة (٢٨) من قانون الموازنة السنوية المذكور، وأسست المحكمة حكمها هذا استناداً على التفسير الواسع لنص الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من دستور (٢٠٠٥) والتي سمحت لمجلس النواب إجراء المناقلة بين فصول وابواب الموازنة العامة ، إذ أن إجراء تلك المناقلات هو إجراء دستوري وهو من حق المجلس بشرط أن تستند المناقلة إلى مبررات لذلك، زد على ذلك فإنها تتم عن طريق الايراد العام وبدون تخصيص إيراد معين لها.

وفي قرار آخر ذهبت المحكمة الاتحادية العليا عندما تم الطعن بدستورية المواد (٤٣،٤٥،٤٦،٥٠،٥١) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (١) لسنة (٢٠١٦) والمطالبة بإلغاء تلك المواد لمخالفتها أحكام الدستور، والمطالبة ايضاً برفع عبارة (زيادة الاعتمادات لتنفيذ الخدمات المطلوبة) من عجز المادة (٨) من القانون المذكور، وعبارة (وفي حال عدم قيام تلك الجهات بالجباية فعلى وزارة المالية استقطاع مبالغها من الموازنة الجارية للجهات اعلاه) من عجز المادة (٢٢) من ذات القانون. ورأت المحكمة أن العبارة المذكورة الواردة في عجز المادة (٨) والمضافة من قبل مجلس النواب تؤدي إلى زيادة الاعباء المالية للحكومة، وأن المجلس قد اضافها دون الرجوع إلى مجلس الوزراء، وفي ذلك مخالفة

واضحة لنص المادة (٦٢/ثانياً) والمادة (٤٧) من الدستور ويعد تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبنته هذه المادة من الدستور، وكذلك الحال بالنسبة للعبارة التي تم إضافتها من قبل المجلس في عجز المادة (٢٢) سالفة الذكر من القانون، وهو ما ينطبق ايضاً على المادة (٤٥) من قانون الموازنة إذ وجدت المحكمة فيها جميعاً تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة (٤٧) من الدستور.

والأمر نفسه يسري على المادة (٤٦) من قانون الموازنة المذكور حيث وجدت المحكمة فيها تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتعارض مع نص المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور التي جعلت اعداد مشروع الموازنة حكراً على مجلس الوزراء. أما بالنسبة للمادة (٥٠) من قانون الموازنة المذكور فقد وجدت المحكمة انها تضمنت اجراء مناقلة في جدول الموازنة وان قيامه بذلك هو استعمال يدخل ضمن اختصاصات المجلس ولا يعد تجاوزاً لها. وكذلك الحال بالنسبة للمادة (٥١) من القانون التي أضاف المجلس اليها (الغاء تخصيصات مالية) فأن هذه الإضافة إلى مشروع القانون من قبل المجلس تدخل ايضاً في ضمن الصلاحيات الدستورية للمجلس. ولكل ذلك قررت المحكمة بعدم دستورية ما ورد في المادة (٢) والمادة (٢٢) والمادة (٤٥) والمادة (٤٦) وذلك لان التعديل الذي اجراه مجلس النواب على تلك المواد من مشروع قانون الموازنة لم يراع احكام المواد (٦٢/ثانياً و ٤٧ و ٨٠) من الدستور^(٤٩).

ومن احكامها الحديثة في هذا الصدد هو حكمها في الدعوى التي تضمنت الطعن المقدم من قبل (رئيس مجلس الوزراء) ببعض مواد قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام (٢٠١٧) بداعي التعديل عليها من قبل مجلس النواب دون الرجوع الى مجلس الوزراء، وقد تضمن قرارها الحكم بعدم دستورية المواد (٢/أولاً) و (٨/خامساً) و (١١/ثالثاً) و (١١/خامساً/ج) و (١١/خامساً/د) و (١٢/أولاً) و (١٤/خامساً) و (١٨/و) و (٢٦) و (٢٧/أ) و (٣٣/أولاً) و (٣٥/أ/ب) و (٤٨/ثانياً) و (٤٩) و (٥٦) و (٥٧) و (٥٩)، واستندت المحكمة في حكمها بعدم دستورية تلك المواد على اساس ان مجلس النواب قد تجاوز صلاحياته الدستورية الواردة في المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور والتي نظمت اجراء المناقلة والتخفيض في مبالغ الموازنة، وصلاحيته باقتراح زيادة اجمالي النفقات إلى مجلس الوزراء لأخذ رأيه بشأنها^(٥٠).

وبهذا فأن تعديل مواد الموازنة بزيادة الانفاق يجب أن يكون بالرجوع إلى مجلس الوزراء والتشاور معه في هذا الشأن وتقديم ما يبرر ذلك، وأن يكون بالقدر اللازم لذلك وإلا كان مشوباً بعدم الدستورية، وبمقتضى الاحكام السابقة للمحكمة الاتحادية العليا نجد انها اكدت على دستورية قيام مجلس النواب بإجراء المناقلة بين فصول وابواب الموازنة مادام تحويل تلك النفقات قد ظهر في الموازنة، أي ان سحب النفقات العامة من موازنة جهة ووضعها في موازنة جهة اخرى هو إجراء دستوري مادام يتم تمويلها من خلال إيرادات عامة محددة في الموازنة العامة.

وتجدر الاشارة في هذا الشأن أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد اوجب على اللجنة المالية اخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة. كما اوجب القانون على اللجنة ان يشتمل تقريرها على رأي مجلس الوزراء في هذا الخصوص



وما يستند إليه من مبررات، وهذا الحكم يشمل كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو يتقدم به أي عضو من أعضاء المجلس طالما يترتب عليه أعباء مالية^(٥١). والملاحظ على هذه الأحكام التي أوردها النظام الداخلي للمجلس أنها قيدت صلاحية اللجنة المالية في المجلس والزمته بالرجوع إلى مجلس الوزراء لأخذ رأيه في كل تعديل قد يطل مشروع الموازنة، في حين أن المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور لم توجب ذلك، إذ سمحت هذه المادة الدستورية لمجلس النواب إجراء التعديل والمناقلة بين ابواب وفصول الموازنة والتقليل من حجم الانفاق دون الرجوع إلى مجلس الوزراء، ووجب أخذ رأي الوزراء فقط في حالة زيادة الانفاق.

المطلب الثالث: نشر قانون الموازنة العامة

بينما فيما سبق أن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء تملك صلاحية إعداد مشروع الموازنة العامة وتسلمه إلى مجلس النواب الذي منحه الدستور صلاحية إقرار مشروع الموازنة العامة، والذي يرسله بعد الانتهاء من ممارسة اختصاصه بالإقرار إلى رئاسة الجمهورية ممثلة برئيس الدولة الذي خوله الدستور صلاحية المصادقة على القوانين التي يصوت عليها مجلس النواب ومنها قانون الموازنة العامة. وبعد كل تلك المراحل التي تمر بها الموازنة العامة فأنها لا تدخل حيز التنفيذ إلى أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية.

وذلك ما هو محدد في الدستور الذي جعل نفاذ القوانين يقترن كمبدأ عام بتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، إذ نص الدستور على أن (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص على خلاف ذلك)^(٥٢)، فدخول قانون الموازنة حيز التنفيذ يكون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك.

وقانون الموازنة العامة كغيره من القوانين يتطلب تطبيقه أن يكون نافذاً ويبدأ هذا النفاذ من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، ولا يقوم مقام النشر العلم اليقيني بقانون الموازنة عن طريق أية وسيلة أخرى، فالسلطة التنفيذية وبالتحديد (رئاسة الوزراء، وزارة المالية، وزارة التخطيط) التي اقترحت مشروع الموازنة العامة وشهدت إصداره، والسلطة التشريعية ممثلة بـ (مجلس النواب) الذي ناقش مشروع القانون وصوت عليه، ورئاسة الجمهورية التي أصدرته، فأن جميع تلك الجهات لا يسري قانون الموازنة في مواجهتها إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وليس من تاريخ إصداره، فالعمل بالقانون يكون واجباً من تاريخ النشر ويستمر حتى تنتهي المدة المحددة لنفاذه، أو يلغى بتشريع جديد.

وبهذا فان النشر اصبح مبدأ دستوري وذلك من أجل تفادي المشاكل التي يثيرها العلم اليقيني من عدمه، ونظمت أحكام النشر في الجريدة الرسمية نصوص قانون رقم (٧٨) لسنة (١٩٧٧)^(٥٣)، حيث نظمت المادة (٢) منه المعدلة بالقانون رقم (٣٤) لسنة (٢٠٠٧) قائمة بما يجب نشره في الجريدة الرسمية وجاء في مقدمتها (القوانين). فجميع القوانين التي يسنها مجلس النواب وتصادقها رئاسة الجمهورية يجب نشرها في الوقائع العراقية ومنها قانون الموازنة العامة. وبهذا فأن الموازنة العامة تكون

نافذة بعد أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص فيها يشير إلى تاريخ معين لنفاذها، وبهذا تكون جزء من المنظومة القانونية للدولة، وتعامل معاملة القوانين العادية سواء بسواء.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن قانون الادارة المالية والدين العام أيضاً قد أوجب نشر الميزانية الاتحادية والميزانية التكميلية في الجريدة الرسمية، كي تكون سهلة التداول ويمكن للجمهور الاطلاع على بنودها^(٥٤).

والحقيقة أن موازنة عام ٢٠١٨ في العراق شهدت أخذاً ورد بين مجلس النواب ورئاسة الجمهورية، فلم يصادق رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة الذي اقره مجلس النواب، ورغم أن القواعد الدستورية تقضي بعده مصادقاً بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من اقراره من مجلس النواب أ غير أن رئاسة الجمهورية لم تقم بإحالة القانون إلى دائرة الوقائع العراقية في وزارة العدل لإكمال اجراءات النشر في الجريدة الرسمية^(٥٥)، فضلاً عن قيامها بالطعن بالقانون أمام المحكمة الاتحادية العليا، ولكن وبعد مداوات ومحادثات تم في النهاية مصادقة رئاسة الجمهورية على القانون واحالته الى دائرة الوقائع العراقية^(٥٦) التي تولت نشره في الجريدة الرسمية^(٥٧).

المبحث الرابع: تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها

بعد الانتهاء من إعداد وتحضير وتصديق ونشر الموازنة العامة فإنها تدخل حيز التنفيذ، ويقصد بتنفيذ الموازنة (جباية الإيرادات العامة على وفق التقديرات المثبتة في الموازنة العامة وصرف النفقات التي تم تقديرها في الموازنة العامة من قبل السلطة المختصة)^(٥٨). وبهذا فإن التنفيذ هو قيام السلطة المختصة بمباشرة اختصاصها الدستوري بتحصيل الإيراد العام الذي تم تخمينه في الموازنة العامة، وكذلك المباشرة بصرف الانفاق العام الذي قدرته السلطات المختصة وتضمنه قانون الموازنة، إلا أن السلطة المختصة بالتنفيذ قد تخرج عن حدودها الدستورية والقانونية سواء في تحصيل الإيراد أو صرف الانفاق. وبهذا لا بد من الرقابة عليها ضماناً لعدم خروجها عن الحدود المخصصة لها.

وسوف نبين في هذا المبحث الأساس الدستوري لاختصاص مجلس الوزراء في تنفيذ قانون الموازنة العامة، والأساس الدستوري لاختصاص مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة، ودور القضاء الدستوري في الرقابة على تنفيذها، وذلك في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: الأساس الدستوري لاختصاص مجلس الوزراء في تنفيذ قانون الموازنة

أصبح واضح لدينا أن تنفيذ الموازنة هو المباشرة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات التي تم إدراجها في الموازنة، بعد تصديقها ونشرها من قبل السلطات المختصة بذلك، وجرى العمل في أغلب دول العالم على منح السلطة التنفيذية صلاحية تنفيذ الموازنة العامة.

وتعدّ مرحلة التنفيذ من أهم وادق مراحل الموازنة كونها تمثل التطبيق العملي لما قد تم تخمينه من انفاق وإيراد فلا بد من جهة حسابية إدارية منظمة تتولى تلك المهمة، ويقع هذا بطبيعة الحال على عاتق الحكومة، من حيث مباشرة الوزارات والوحدات الإدارية التابعة لها بتنفيذ الخطة المالية السنوية المرسومة في الموازنة العامة.



وقد منح الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة للسلطة التنفيذية ، ومنها تنفيذ الموازنة العامة للدولة، فقد جاء النص فيه على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة)^(٥٩). وبموجب ذلك النص فإن تنفيذ السياسة المالية للدولة هو حكراً على مجلس الوزراء، فجميع المشاريع التي تم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية يتم تنفيذها من قبل مجلس الوزراء، وقبل ذلك فقد نظم قانون الادارة المالية والدين العام لعام (٢٠٠٤) كل ما يتعلق بتنفيذ الموازنة (بشيء من التفصيل) وخصص لتلك المرحلة القسم (التاسع) منه.

وقد اوكل القانون مهمة تنفيذ الموازنة إلى وزارة المالية، وبهذا يكون وزير المالية هو صاحب الامر بمباشرة عملية تنفيذ الموازنة العامة بركنيها (الايادي والانفاقي)، وتباشر وزارة المالية ذلك الاختصاص من خلال توجيه كافة ادارات السلطات العامة بالموازنة التي تم اعتمادها، حيث تقوم دائرة الموازنة في وزارة المالية بإصدار تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية إلى وزارات الدولة كافة، وذلك استناداً إلى احكام قانون الموازنة الاتحادية السنوي^(٦٠). وتشارك وزارة التخطيط ووزارة المالية في اصدار تلك التعليمات لرسم الاستراتيجية المطلوبة لتنفيذ الموازنة.

وتتضمن التعليمات الصادرة من وزارتي المالية والتخطيط اقسام تحتوي مواد توضح اهداف الوزارتين في طرق تنفيذ الموازنة، إذ تنظم كيفية تحديد الايرادات بالنسبة للوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة أو الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم أو مجالس المحافظات من خلال توفير الاموال اللازمة لتغطية الانفاق العام، ومن ثم تهيئة مقومات تنفيذ الخطط والبرامج التي تضمنتها الموازنة وكل ما يتعلق بأساليب تحصيل الايرادات من كافة المصادر (كالضرائب والرسوم والغرامات واجور الخدمات والايادات الاخرى)، وكذلك تتضمن التعليمات الخاصة بالإيرادات ضرورة الالتزام بالمواعيد المحددة لتحصيل الايرادات، إضافة إلى كل ذلك الالتزام بمبدأ قانونية تحصيل (الضرائب والرسوم والغرامات) فلا تجبى إلا بقانون^(٦١).

وفيما يتعلق بالنفقات العامة ايضاً تتضمن تعليمات وزارتي المالية والتخطيط كل ما يتعلق بإجراءات الصرف ومنها تحويل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الاقليم أو المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة صلاحية الصرف، وذلك ضمن اعتمادات الحسابات الرئيسية للنفقات الجارية، والاستثمارية، وأن يكون الصرف وفق الاعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية ووفقاً لخطة الانفاق المصادقة من قبل وزير المالية.

زد على كل ذلك ضرورة عدم تجاوز ما هو مخصص في الموازنة وعدم توفير التخصيصات المالية اللازمة لذلك، وعدم طلب تخصيصات إضافية خارج تخصيصات الموازنة الواردة في قانون الموازنة الاتحادية، إذ أن التقدير الوارد في الموازنة العامة لا يعني عدم امكانية الحكومة بالالتزام بأنفاق جميع الاعتمادات، وإنما الأذن لها بمباشرة الانفاق في حدود هذه المبالغ وعدم تجاوزها .

المطلب الثاني: الاساس الدستوري لاختصاص مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة

تعدّ الوظيفة الرقابية من أهم وأخطر الوظائف التي تمارسها البرلمانات في الحكومات البرلمانية، حيث تمارس المجالس النيابية عبر مجموعة من الوسائل مراقبة أداء الحكومة واجهزتها المختلفة ومسائلها في حال خروجها عن السياسة العامة المرسومة للدولة. فالمجلس النيابي يتابع أعمال الحكومة ويتولى مراجعتها ليتأكد من أن جميع ما تقوم به من اعمال وتصرفات يتم في حدود القانون، ويتفق مع المبادئ الدستورية السائدة، ويستطيع المجلس النيابي من خلال ممارسته وظيفته الرقابية محاسبة الحكومة من الناحية السياسية، بحيث تكون الحكومة (الوزارة) مسؤوله امامه، وهذه المسؤولية (الحكومة امام البرلمان) تعدّ حجر الزاوية في أنظمة الحكم البرلمانية وأحدى دعائمها واركائها الجوهرية التي لا قوام لها بدونها.

وقد منحت دساتير اغلب دول العالم للمجالس النيابية الحق في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وهو ما أخذ به دستور العراق لعام (٢٠٠٥) إذ جعل الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية من الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب^(٦٢). وبالرجوع إلى القانون الاساسي لعام (١٩٢٥) الذي افرد (الباب السادس) للأمور المالية وتحديدًا المواد (٩٠-١٠٨) لم نجد فيها ما يشير إلى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بنصوص صريحة^(٦٣)، إلا أن تلك الرقابة نظمتها المواد الخاصة بصلاحيات مجلس الامة والتي سمحت لكل عضو من اعضاء مجلس الامة حق توجيه السؤال والاستيضاح إلى الوزراء^(٦٤).

ولم ينظم الأمر المتعلق بالرقابة البرلمانية الدستور الجمهوري لعام (١٩٥٨) والذي جاء بشكل مختصر ومقتضب^(٦٥)، ولا في الدساتير التي تلتها (وهي دساتير ١٩٦٣ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨). وبعد ذلك منح دستور (١٩٧٠) المجلس الوطني بعد موافقة رئيس الجمهورية الحق في استدعاء الوزراء وذلك بقصد الاستيضاح والاستفسار، وهذا يعني أن ذلك الدستور قد حول السلطة التشريعية الرقابية البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية.

وتلى ذلك الدستور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) بتنظيم الرقابة البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية بشيء من التفصيل يفوق ما جاءت به الدساتير التي سبقته. إذ حول هذا القانون الجمعية الوطنية ولجانها الحق في استجواب أي مسؤول في السلطة التنفيذية بما فيهم اعضاء مجلس الرئاسة والوزراء ومن هو اقل منهم مرتبة في السلطة التنفيذية^(٦٦). وبالرجوع إلى دستور (٢٠٠٥) النافذ نجده حول مجلس النواب وبصريح العبارة الاختصاص الاصيل بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ويمكننا مع ذلك القول بانه الدستور الوحيد الذي منح السلطة التشريعية الرقابية البرلمانية (الرقابة السياسية) على السلطة التنفيذية.

وبالنسبة لموضوع رقابة الموازنة فقد يمارس المجلس بشأنها اسلوب الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة وبهذا تكون رقابته وقائية تهدف إلى تلافى ومنع السلطة التنفيذية من تجاوز حدودها الدستورية التي رسمها لها الدستور، فيما يتعلق بأعداد وتحضير الموازنة العامة.



ويتجسد الجانب الوقائي للمجلس باللحظة التي يتصل بها المجلس بمشروع الموازنة السنوية، والذي يقدم - وكما مر بنا - بواسطة الحكومة إذ تبدأ اللجان المختصة في المجلس (المالية والاقتصادية والقانونية) بدراسة مشروع الموازنة ومناقشته مع وزارتي المالية والتخطيط وابداء المقترحات بشأنه، إذ خول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اللجان الدائمة فيه صلاحية دراسة مشاريع القوانين وتقديم الاقتراحات الخاصة بتلك المشاريع، ولها أيضاً ابداء الرأي في تلك المشاريع كلاً حسب اختصاصها، وغير ذلك من المواضيع التي تحال اليها من الحكومة^(٦٧). حيث تتعاون اللجنة القانونية مع بقية اللجان البرلمانية في صياغة النصوص التشريعية ومنها نصوص الموازنة العامة، اضافة إلى دورها في دراسة مقترحات مشروعات القوانين التي تقدمها لها الحكومة وابداء الرأي بشأنها^(٦٨).

وتمارس اللجنة المالية اختصاصها في متابعة الموازنة العامة للدولة، والاشراف على اعداد الموازنة العامة، ومتابعة السياسة المالية لكافة وزارات الدولة ومؤسساتها^(٦٩). وكذلك الحال بالنسبة للجنة الاقتصاد والاستثمار والاعمار فأنها تتابع بموجب القانون الخطط الاقتصادية للدولة^(٧٠)، وكل مواد الموازنة العامة والتي تتعلق بالحالة الاقتصادية للدولة. وبعد أن تنتهي تلك اللجان البرلمانية من دراسة مشروع الموازنة ومناقشتها مع الحكومة وابداء رأيها فيها والاتفاق على فقراتها فأنها بعد التصويت عليها وتصديقها ونشرها تدخل حيز التنفيذ، وبدخولها هذا فأنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة التشريعية. فهذه السلطة تمارس الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة أي خلال السنة المالية، ويتحقق هذا الاسلوب من اساليب الرقابة البرلمانية بإحدى الوسائل التي تجسد الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وبما له من حق الاشراف على السلطة التنفيذية باعتباره السلطة الرقابية العليا^(٧١).

حيث يجوز لأعضاء مجلس النواب الاستفهام والاستيضاح من أي وزير عن أمر من الأمور بشأن مسألة معينة، وهو ما يطلق عليه بـ (حق السؤال). وقد نظم دستور (٢٠٠٥) هذا الحق في تضاعيف احكامه^(٧٢)، إذ سمح لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل ضمن اختصاصهم، ويعدّ حق السؤال اضعف الوسائل الرقابية على الاطلاق، وذلك كونه لا يعدو ان يكون مجرد استيضاح لأمر من الأمور أو استفسار عن هذا الأمر شريطة أن يتعلق بالشؤون العامة للدولة^(٧٣).

وأهم ما يميز السؤال كوسيلة رقابية انه محدود الأثر، بمعنى أنه لا يترتب عليه مناقشة موسعة الاطراف، ولا يفضي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة وانما مجرد الاستيضاح عن بعض الأمور الغامضة التي يجهلها عضو البرلمان ويريد توضيح من الوزير المختص بشأنها. وقد ينتهي السؤال بمجرد رد الوزير على النائب مقدم السؤال واقتناع الاخير بإجابته، وقد يحتاج لمزيد من الايضاحات فيتولى الوزير الرد على ذلك، ويجوز للسائل أن يتنازل عن سؤاله، ولا يحق لنائب آخر أن يحل محله بهذا الشأن^(٧٤).

وهناك وسيلة أخرى يمارسها البرلمان في الرقابة تكاد تكون أقوى وأخطر الوسائل الرقابية وهو (الاستجواب) وذلك كونه يمثل اتهاماً للوزير المستجوب بالإهمال والتقصير في أدائه لمهام وزارته، وبهذا

فأن الاستجواب يعني محاسبة الوزارة عن تصرف معين أو إخراجها بشأنه. ويختلف عن السؤال من حيث اطراف العلاقة، فالسؤال يقتصر على مقدمه والموجه إليه، ولذلك فإنه في حالة تنازل مقدمه يسقط، أما الاستجواب فيعطي لجميع أعضاء المجلس حق مناقشة الموضوع، وقد ينتهي بسحب الثقة من الوزارة^(٧٥).

وقد تضمن دستور (٢٠٠٥) النص على الاستجواب بقوله (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه)^(٧٦). خلاصة القول أن الاستجواب بما يؤدي إلى مناقشات عامة من أعضاء البرلمان جهة، ووزراء الحكومة من جهة اخرى، فإنه قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة اذا لم يقتنعوا برد الوزير المسؤول وبالبيانات والمستندات التي تدعم وجهة نظره اذا تعلق الامر بسياسة الوزارة في مجموعها^(٧٧)، أو طرح الثقة بالوزير المستجوب فقط، متى تعلق الامر بفشله هو في تنفيذ سياسة وزارته دون باقي الوزراء الآخرين.

وبالإضافة إلى حقي السؤال والاستجواب فقد تلجأ السلطة التشريعية إلى تشكيل لجنة مكونه من عدد من الاعضاء ويطلق عليها (لجنة تحقيقية أو لجنة تقصي الحقائق) بالتحقيق في موضوع معين يتعلق بمرفق من المرافق العامة أو بوزارة من الوزارات أو مصلحة من المصالح العامة أو بوحدة من الوحدات الادارية أو بأي جهاز اداري أو تنفيذي داخل الدولة. وذلك لتقصي الحقيقة عن الاحوال أو الاوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي تشكلت اللجنة من اجلها، أو لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة، وكذلك للتحقق من مدى التزام أي من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالموازنة العامة للدولة^(٧٨). وحتى تتمكن اللجنة من اتمام اعمالها الموكلة اليها فان القانون يخولها بعض صلاحيات "قضاة التحقيق" كحقها في استدعاء الشهود، والاطلاع على الوثائق والملفات والمستندات، والكشف والتفتيش على الاماكن محل التحقيق، كما قد يخولها القانون القيام بتحليل اليمين وتوقيع العقوبة على من يتخلف عن المثل امامها للإدلاء بالشهادة المطلوبة^(٧٩).

ولا يوجد في الدستور العراقي الحالي أي نص يخول مجلس النواب صلاحية التحقيق في شأن من شؤون الحكومة، إلا أن صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية هي من الحقوق التي يكاد يجمع عليها فقه القانون العام في الدول ذات النظام البرلماني والرئاسي على سواء، باعتبار أن اختصاص البرلمان في تكوين هذه اللجان يعدّ اختصاص اصيل لها، تمارسه حتى ولو لم يوجد نص دستوري إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان^(٨٠).

وبهذا يكون من حق مجلس النواب التعرف بنفسه على حقيقة أي أمر من الامور بشأن أي موضوع، وهذا الحق للمجلس نص عليه الدستور بصريح العبارة إذ قال (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته)^(٨١). من كل ذلك يتبين لنا أن مجلس النواب العراقي وبحكم اختصاصه



التشريعي والرقابي يمارس الرقابة السابقة والمعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة وهذا الاختصاص مستمد من الدستور الذي جعل طبيعة نظام الحكم (برلماني) وما تمارسه المجالس النيابية من الاشراف على اداء السلطة التنفيذية، ويمارس المجلس تلك الرقابة من خلال حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني. علماً أن الوسيلة الاخيرة لم يرد النص عليها في صلب الدستور، انما هي نتيجة منطقية لما يتميز به النظام البرلماني من خصائص ومنها الرقابة على اداء السلطة التنفيذي.

المطلب الثالث: دور القضاء الدستوري في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة

من المعلوم لدينا أن للمحكمة الاتحادية العليا^(٨٢) اختصاصات حصرية وردت في المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية^(٨٣)، والمادة (٤) من قانونها رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥)^(٨٤)، والمادة (٩٣) من دستور (٢٠٠٥)^(٨٥)، والمادة (٦١/سادساً/ب)^(٨٦) من ذات الدستور، والمادة (٥٢/ثانياً)^(٨٧) منه.

ولم يرد في القانونين ولا في الدستور الدائم أي نص من تلك النصوص يخول المحكمة الاتحادية مراقبة تنفيذ الموازنة الاتحادية للدولة. إلا أنه وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)^(٨٨)، نجد أنه خول المحافظ الحق في إحالة قرارات مجلس المحافظة التي تتضمن مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو التي لم تكن من اختصاصات المجلس، أو إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة العامة، ففي جميع تلك الحالات اذا اصرر مجلس المحافظة على قراره المتضمن تلك المخالفات ولم يزيلها فيكون للمحافظ إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا كي تبت في القرارات^(٨٩).

وبهذا فإن للمحكمة الاتحادية العليا الحق بالرقابة على قرارات مجالس المحافظات التي تنطوي على مخالفات للموازنة العامة للدولة، أي أن قرارات المجلس يجب أن تكون متفقة مع قانون الموازنة العامة وإذا ما خالفت الخطة السنوية للإنفاق أو الإيراد الحكومي فإنه يجوز للمحكمة الاتحادية الحكم بإلغاء تلك القرارات لتعارضها مع خطة الإنفاق والإيراد السنوي للدولة.

وبالفعل مارست المحكمة الاتحادية هذا الاختصاص، وهو ما قرره في احكامها بالقول (...). وللمحافظ أن يعترض على القرار (قرار مجلس المحافظة) وفقاً لأحكام المادة (٣١/أ - ج) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام (٢٠٠٨) .. وحيث أن المادة (سادساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٢) .. لذا يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان بالعدد (٢٦) لسنة (٢٠١٢) مخالفاً للقانون الاتحادي (من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٢)) ومخالفاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) ... لذا وللأسباب المتقدمة يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان بالعدد (٧٦) في (١٧/١٠/٢٠١٢) مخالفاً لقانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لعام (٢٠١٢) والمادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) مما يقتضي التصدي له والغاءه ، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا للأسباب المتقدمة الحكم بإلغاء قرار مجلس المحافظة (...)^(٩٠).

وقررت المحكمة في حكم آخر لها بأن (.... حيث أن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بتطبيقات قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) تنحصر في المادة (٣١/أحد عشر/٣) منه والتي اجازت للمحافظ احالة قرار مجلس المحافظة عند اصرار المجلس على قراره المعارض عليه من المحافظ أو إذا عدل المجلس فيه دون ازالة المخالفة التي بينها (المحافظ) إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر...^(٩١)). وقضت في حكماً اخر لها بأنه (.. تجد المحكمة أن الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) انها قد نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)، كما أن المادة (٦١/ثانياً) من الدستور قد اعطت مثل هذا الحق لمجلس النواب في الرقابة، وأن من وسائل هذه الرقابة تشكيل لجان تقوم بهذا الغرض استناداً لأحكام المواد (٨٢) و (٨٤) من النظام الداخلي وتمنحها الصلاحيات للوصول إلى الحقائق، وبناءً عليه فإن قيام المدعي عليه اضافة لوظيفته بتشكيل اللجنة النيابية المشار إليها انفاً يستند إلى اسباب واسانيد معتبرة وذلك للتحقيق في موازنة مجلس محافظة صلاح الدين للوقوف على مجريات الامور فيها)^(٩٢).

واضح من كل تلك القرارات أن المحكمة الاتحادية العليا باشرت اختصاصها الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) والمتضمن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة من قبل مجالس المحافظات حيث يمكن للمحافظ احالة اي قرار صادر من المجلس يتضمن مخالفة بنود قانون الموازنة السنوية للدولة بشقيها (الانفاقي والايادي)، وللمحكمة الحكم بإلغاء تلك القرارات في حال تبين للمحكمة انها تتعارض مع قانون الموازنة السنوي. وبهذا فإن المحكمة الاتحادية العليا قد اتخذت مواقف تكاد تكون متشددة فيما يتعلق بالقواعد العامة للموازنة الاتحادية للدولة، فأى قرار صادر من اي مجلس من مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم يحتوي على خروج عن المبادئ الدستورية للموازنة العامة كالعمومية والمصادقية وغيرها من المبادئ فإن المحكمة الاتحادية تحكم عليه بالإلغاء. وبهذا أيضاً تكون المحكمة قد نجحت في فرض المبادئ الدستورية للموازنة على كافة الوحدات الادارية في الدولة (المحافظات بكافة دوائرها) وتعامل المحكمة ما يصدر من مجالس المحافظات بهذا الشأن معاملة القوانين غير الدستورية، والتي تعدّ تجاوزاً على الصلاحيات الدستورية التي رسمها الدستور لكل سلطة من السلطات، استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي رسمه الدستور وحدد أركانه الاساسية.

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة يجدر بنا ان نحدد ابرز الاستنتاجات والتوصيات التي انتهينا اليها وذلك في نقطتين وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

خلصنا إلى مجموعة استنتاجات أهمها:

١. الموازنة العامة هي قانون ينتمي إلى فرع القانون المالي يتضمن في الاصل مجموعة القواعد القانونية التي تحدد النفقات العامة التي يمكن انفاقها والايادات العامة الواجب جبايتها لفترة قادمة من الزمن.



٢. رغم احتدام الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة بين من يعدها عملاً قانونياً بحتاً وبين من يعتبرها عملاً ادارياً صرفاً وثالث يدعي كونها عملاً مختلطاً، فان التشريعات الدستورية تعاملت معها بكونها قانوناً عادياً.

٣. اتفقت جملة الدساتير على اناطة مهمة اعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للسلطة التنفيذية، على خلاف بينها في تعيين أي جهة منها تتولى تلك المهمة بالضبط.

٤. يعد اقرار قانون الموازنة العامة والحساب الختامي من الاختصاصات الحصرية والطبيعية للسلطة التشريعية كونها المختصة باعتماد القوانين.

٥. بالنظر لكون الموازنة العامة للدولة عبارة عن برنامج عمل للحكومة فلا يكون للسلطة التشريعية ان تجري عليها اي مناقلة او تعديل من شأنه زيادة التخصيصات دون اخذ موافقة الحكومة، وهو ما استقر عليه القضاء الدستوري العراقي.

٦. ليس لرئيس الجمهورية تعطيل المصادقة على قانون الموازنة العامة بعد مصادقة مجلس النواب عليه، فالمصادقة تكون تلقائية بعد مضي مدة معينة، بيد ان التجربة اثبتت قدرته على تأخير نشره في الجريدة الرسمية من خلال عدم ارساله الى دائرة الوقائع العراقية في وزارة العدل.

٧. اذا كان من الطبيعي ان تتولى السلطة التنفيذية مسؤولي تنفيذ قانون الموازنة العامة، فان سلطة الرقابة على التنفيذ تتوزع بين السلطات المختلفة من تشريعية وتنفيذية وقضائية ومستقلة وهو ما شكل ربما سبباً في ضياع المسؤولية بين تلك الجهات والاتكالية الواضحة بينها.

٨. ان وضع الاسس الدستورية الدقيقة والالتزام بها يسهم في اقامة دولة القانون.

ثانياً: التوصيات:

بناء على ما جاء اعلاه نوصي بما يأتي:

١. قيام المشرع "الدستوري والعادي" تحديد المدة التي يجب عرض الحساب الختامي بها على مجلس النواب العراقي وعدم تركها لمشئنة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢. ضرورة اهتمام المشرع الدستوري العراقي بوضع قواعد تفصيلية لقانون الموازنة العامة ابتداءً من اعداد مشروع قانونها مروراً بمناقشته والمصادقة عليه وانتهاءً بتنفيذه والرقابة عليه من حيث التوقيتات والسلطة المختصة والصلاحيات وبما لا يدع مجالاً للتأويل والتفسير الذي يقوض فرص بناء دولة القانون.

٣. ممارسة القضاء الدستوري والعادي والاداري العراقي لدوره في ضمان دستورية قانون الموازنة العامة وتنفيذه التنفيذ الذي يتفق مع نية المشرع من اصداره.

٤. تفعيل دور هيئات الرقابة المختلفة من تشريعية وتنفيذية وقضائية ومستقلة في مواجهة قضايا الفساد المالي والاداري التي تكتنف عملية تنفيذ قانون الموازنة العامة.

٥. تخلي المشرع العراقي عن اسلوب موازنة البنود في اعداد قانون الموازنة العامة الاتحادية وذلك لكونه اصبح في ذمة التاريخ لدى الدول الاخرى والتحول الى الاساليب الحديثة ومنها اسلوب الموازنة الصفرية وبما يسهم في اعادة بناء الدولة على اسس سليمة.

٦. تفعيل دور مجلس النواب في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عبر اقراره لقانون الحساب الختامي وبشكل سنوي.

٧. الغاء النصوص الدستورية والعادية المتعلقة بالموازنة العامة التكميلية كونها اصبحت تستخدم ذريعة للانتفاف على قاعدة وحدة الموازنة العامة.

الهوامش

(١) يقابل اصطلاح (موازنة) في اللغة الفرنسية اصطلاح (Le Budget) ، وفي اللغة الانكليزية (The Budget) ، ينظر في ذلك تفصيلاً د. جبور عبدالنور ود. سهيل إدريس: المنهل القريب (قاموس فرنسي عربي)، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص ٤٣. وينظر ايضاً أدبية فرح ورياض كريم ومحمد سليم وسليم آدور: القاموس المزدوج (عربي انكليزي / انكليزي عربي) دار الكتب العلمية، بيروت ، ٢٠٠٨، ص ١٥٠.

(٢) المادة (الاولى) من المرسوم الصادر في (١٩/حزيران/١٩٥٦) ، نكر ذلك د. عدنان ضناوي: علم المالية العامة " دراسة في القانون المقارن" ، دار المعارف العمومية ، لبنان ، ١٩٩٢ ، ص ٢٦٢ .

(٣) الفقرة (٤) من القسم (٢) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٤) بتاريخ (٤/حزيران/٢٠٠٤) . وجاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون (يوقف سريان قانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ بشأن الموازنة الحكومية الموحدة المعدل بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٩٠ والقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ بشأن مبادئ المحاسبة العامة ، فيما يتعلق بالسنة المالية ٢٠٠٤ وما يليها) وهذا يعني أن هذا القانون اوقف العمل بالقانونين المذكورين منذ تاريخ العمل به .

(٤) الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون اصول الحاسبات العامة (الملغى) رقم (٢٨) لسنة (١٩٤٠) المنشور في الوقائع العراقية رقم (١٧٩٣) بتاريخ (٢٩/آب/١٩٤٠) .

(٥) المرسوم (١٤٩٦٩) في (٣٠/كانون الاول/١٩٦٣) ذكره د. عدنان ضناوي : المصدر السابق ، ص ٢٦٣.

(٦) المادة (الاولى) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة (١٩٧٣) (في مصر). متاح على الرابط الالكتروني: (<https://www.egypt.gov.eg/.../laws/.../newlaws/>).

(٧) د. عادل أحمد حشيش: اساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠٠٦، ص ٢٦٩.

(٨) د. فاطمة السويسي: المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٢.

(٩) د. كاظم السعيد: ميزانية الدولة، مطبعة الزهراء، بغداد، ١٩٦٩، ص ٨.

(١٠) د. أعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص ٨٩.

(١١) د. أحمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت ، تكريت ، ٢٠١٣، ص ١٩٢.

(١٢) ينظر في تلك الاتجاهات تفصيلاً د. أحمد خلف حسين الدخيل: مصدر سابق، ص ١٩٧ وما بعدها. د. أعاد علي القيسي: مصدر سابق، ص ٩٤. د. كاظم السعيد: مصدر سابق، ص ٢٨ وما بعدها.

(١٣) حكم محكمة القضاء الاداري (في مصر) بتاريخ (٢٧/٤/١٩٥٣)، مجموعة أحكام محكمة القضاء الاداري "السنة ٧".

(١٤) قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (١٦٢-٨٣) جلسة (٢٠/٧/١٩٨٣) مشار إليه في الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي.

(<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/.95486.html>)



وقرارات المحكمة الدستورية العليا في مصر في الدعاوى رقم (٢٦٧) لسنة (٢٥ " قضائية دستورية") جلسة (٢٠٠٥/٤/١٠) مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا ، ج ١١، مجلد ١، ص ١٨٥. ورقم (٨٦) لسنة (٢٤ " قضائية دستورية") جلسة (٢٠٠٤/١/١١)، ج ١١، مجلد ١، ص ١٨٥. وقرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الدعوى (١٧/اتحادية/٢٠٠٦) جلسة (٢٠٠٧/٢/٢٠) مشار إليه في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا

(www.iraqja.iq).

(١٥) تصدر اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة اختصاصاتها التي اوردها المادة (٩٣) من دستور (٢٠٠٥).

(١٦) د. كاظم السعيد، مصدر سابق، ص ١١٦.

(١٧) د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي: المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها "دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٩٤.

(١٨) نصت المادة (١٠٠) من القانون الأساسي على أنه (يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب، أولاً: جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال، أو تزيد التخصيصات المصدقة، أو تنقيصها، أو إلغائها، وكذلك قانون الميزانية، وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعدها الحكومة).

(١٩) نصت المادة (٦٩) من دستور (١٩٦٤) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٩٤٩) في (١٠/٥/١٩٦٤) على أن (تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية. هـ - إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها). وجاءت المادة (٦٤) من دستور (١٩٦٨) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٦٢٥) بنص مماثل للنص السابق إذ جاء فيه (أ- تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: ٦. إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها).

(٢٠) نصت المادة (٥٦) من دستور (١٩٧٠) على أن (يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية: هـ . إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية لهذه الميزانيات وإحالتها إلى المجلس الوطني لمناقشتها).

(٢١) نصت المادة (٦٠) المعدلة (والمضافة بالملحق) من دستور (١٩٧٠) على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء ومنها (هـ . إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها).

(٢٢) نصت المادة (٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ (الملغى) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٨٣) بتاريخ (٣/شباط/١٩٨٦) على أن (تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الاول من كل سنة). وقبل ذلك كانت المادة (٣) قانون أصول المحاسبات رقم (٢٨) لسنة (١٩٤٠) (الملغى) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٧٩٣) بتاريخ (٢٩/آب/١٩٤٠) على أنه (على الوزارات والدوائر أن تحضر تخمينات المصروفات والايرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة، وعلى وزير المالية بعد تدقيقها واجراء التعديلات التي يراها ضرورية، بالنظر إلى الوضع المالي للخزينة، أن يوافق عليها، كما عليه تحضير ميزانية الدولة العامة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها).

(٢٣) نصت الفقرة (ج) من المادة (٣٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ (١٧/آيار/٢٠٠٤) على أنه (لمجلس الوزراء وحده تقديم مشروع الميزانية العامة).

(٢٤) نصت المادة (٢) من القسم (٤/ الملحق أ) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٤) بتاريخ (٤/حزيران/٢٠٠٤) على أن (يقرر مجلس الوزراء قانون الموازنة السنوية

- وتقدم من قبل وزير المالية في (١٠/ تشرين الثاني) إلى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه أو تعديله استناداً إلى المادة ٣٣ ت من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية).
- (٢٥) وجاء ذلك ضمن الاختصاصات الحصرية للمجلس التي أوردها المادة (٨٠) من الدستور بالقول (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : رابعاً - إعداد مشروع الموازنة العامة ...)
- (٢٦) إذ شمل القسم (٦) والمعنون بـ (إعداد الموازنة) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) كافة الخطوات التي يجب اعتمادها في إعداد وتحضير الموازنة.
- (٢٧) جهاد سعيد خصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الأردني، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩، ص ٢١٥.
- (٢٨) الفقرة (٤) من المادة (٢) من قانون أصول المحاسبات الموحد (الملغى) رقم (٢٨) لسنة (١٩٤٠).
- (٢٩) نصت المادة (٧) من القسم (١١) المعنون بـ (الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق) من قانون الإدارة المالية والدين العام على أنه (لا بد أن تكون الحسابات الختامية المتعلقة بالميزانية الفدرالية طبقاً لمحتوى وتقسيمات الميزانية ومعايير المحاسبة الدولية....).
- (٣٠) الفقرة (ج) من المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).
- (٣١) نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور (٢٠٠٥) على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).
- (٣٢) ومن تلك الدول فرنسا وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من دستور (١٩٥٨) والتي نصت على أن (يصوت البرلمان على مشاريع قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساس) ومصر وفقاً لأحكام المادة (١٢٤) من دستور (٢٠١٤) النافذ والتي نصت على أن (تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً).
- (٣٣) د. عبدالباسط علي جاسم الزبيدي، مصدر سابق، ص ٢٠٤.
- (٣٤) المواد (٩٠ - ١٠٨) من القانون الأساسي لعام (١٩٢٥).
- (٣٥) نصت المادة (٩٨) من القانون الأساسي لعام (١٩٢٥) على أنه (يجب أن تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية، وهذا يجب أن يحتوي على مخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة).
- (٣٦) نصت المادة (٩٩) من ذات الدستور على أنه (يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون).
- (٣٧) نصت المادة (١٠١) من ذات الدستور على أنه (تجري المفاوضات في قانون الميزانية، ويصوت عليها مادة فمادة على حدة، ثم يصوت عليه ثانية بصورة إجمالية. أما الميزانية ذاتها فيصوت عليها فصلاً فصلاً).
- (٣٨) الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور (٢٠٠٥).
- (٣٩) نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من دستور (٢٠٠٥) على أنه (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات).
- (٤٠) لقد جاء في نص المادة (١٢٤) من الدستور المصري لعام (٢٠١٤) على أنه (...ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل = زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة



بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن). ونصت المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لعام (١٩٥٨) على أنه (لا تقبل لاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب على هذه الموافقة أما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة).

(٤١) الفقرة (٢) من القسم (٤) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤).

(٤٢) الفقرة (٣) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام (٩٥) لسنة (٢٠٠٤).

(٤٣) الفقرة (٤) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام (٩٥) لسنة (٢٠٠٤).

(٤٤) قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٩٠-٢٨٦) جلسة (٢٨ / ١٢ / ١٩٩٠). وفي ذات المعنى قرار المجلس رقم

(٤٤٨-٢٠٠١) جلسة (٢٥/٧/٢٠٠١). متاح على الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي، سبق ذكره .

(٤٥) وهو من أهم الاختصاصات الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا وقد جاء في صدارة الاختصاصات التي أوردتها المادة (٩٣) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) .

(٤٦) فالأغلبية المطلقة تعني وجوب تصويت (١٦٥) عضواً من مجموع (٣٢٨) من أعضاء المجلس . بينما الاغلبية

البسيطة من الممكن ان تتم بتصويت (٨٣) عضو فقط بعد اكتمال النصاب الذي يتحقق بحضور (١٦٥) عضواً .

(٤٧) إن مسالة نشر القوانين في الجريدة الرسمية نظمها أحكام قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة (١٩٧٧)

المعدل بالقانون رقم (٣٤) لسنة (٢٠٠٧) " قانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية" المنشور في الوقائع

العراقية بالعدد (٤٠٤٧) بتاريخ (٣٠/٨/٢٠٠٧) . والمادة (١٢٩) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) .

(٤٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم (١٠٩/اتحادية) جلسة (٤/٥/٢٠١٤) ، وبالمعنى ذاته حكمها في

الدعوى رقم (٢٥/اتحادية) جلسة (٢٢/١٠/٢٠١٢) مشار إليها في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا

(www.iraqja.iq).

(٤٩) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى (٢٤/اتحادية/٢٠١٦) جلسة (٧/٨/٢٠١٦) مشار إليه في الموقع

الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، سبق ذكره.

(٥٠) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى (١٧/اتحادية/٢٠١٧) جلسة (٢١/٨/٢٠١٧) مشار إليه في الموقع

الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، سبق ذكره.

(٥١) المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (٢٠٠٧) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) بتاريخ

(٥/شباط/٢٠٠٧).

(٥٢) المادة (١٢٩) من دستور (٢٠٠٥).

(٥٣) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٥٩٤) بتاريخ (٢٠/٦/١٩٧٧).

(٥٤) الفقرة (٧) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤).

(٥٥) ينظر كتاب رئاسة الجمهورية/ مكتب الرئيس الموجه الى وزارة العدل بالرقم م. ج /١/٢١/٧٥٧ في ٢٧/٣/٢٠١٨.

(٥٦) ينظر كتاب رئاسة الجمهورية/ ديوان الرئاسة / الدائرة القانونية الموجه الى وزارة العدل بالرقم ذ . و/١٠/١/٤ في

٢٩/٣/٢٠١٨.

(٥٧) نشر قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ في جريدة الوقائع العراقية بعدها المرقم ٤٤٨٥ في ٢/٥/٢٠١٨.

(٥٨) ظهرت تعريفات فقهية عديدة لتنفيذ الموازنة وتطور جميعها حول قيام السلطة المختصة في الدولة بتحصيل الإيراد

وصرف الانفاق الوارد في الموازنة، ينظر في هذا الشأن د. قيس حسن عواد البدراني: المالية العامة والتشريع المالي،

- دار ابن الأثير للطباعة، الموصل، ٢٠١٠، ص ١٦٧. د. أحمد خلف حسين الدخيل: مصدر سابق، ص ٢١٦. د. كاظم السعيد: مصدر سابق، ص ١٥٨. د. عادل أحمد حشيش: مصدر سابق، ص ٣٠٤.
- (٥٩) المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥).
- (٦٠) ومن أحدث الامثلة على ذلك تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام (٢٠١٧) التي صدرت استناداً لأحكام المادة (٤٥) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة (٢٠١٧).
- (٦١) المادة (١) من القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام (٢٠١٧).
- (٦٢) المادة (٦١/ثانياً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥).
- (٦٣) ينظر في هذا الشأن تفصيلاً الباب السادس من القانون الاساسي لعام (١٩٢٥).
- (٦٤) المادة (٥٤) من القانون الاساسي لعام (١٩٢٥).
- (٦٥) إذ احتوى هذا الدستور على (٣٠) مادة دستورية فقط.
- (٦٦) الفقرة (ز) من المادة (٣٣) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).
- (٦٧) المادة (٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٧).
- (٦٨) الفقرات (ثالثاً وخامساً) من المادة (٩٠) من النظام اعلاه.
- (٦٩) الفقرات (أولاً وسادساً) من المادة (٩٣) من ذات النظام.
- (٧٠) الفقرة (أولاً) من المادة (٩٤) من ذات النظام.
- (٧١) المادة (١) من النظام اعلاه، والمادة (٦١) من الدستور.
- (٧٢) الفقرة (سابعاً) من المادة (٦١) من دستور (٢٠٠٥).
- (٧٣) د. شعبان أحمد رمضان: الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٤٨.
- (٧٤) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٧٥) د. محمد ابراهيم درويش: القانون الدستوري (النظرية العامة - الرقابة الدستورية - أسس النظام الدستوري المصري)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٣٨.
- (٧٦) المادة (٦١/سابعاً ج) من دستور (٢٠٠٥).
- (٧٧) المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٧٨) د. فتحي فكري: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩٨.
- (٧٩) د. السيد خليل هيكل: الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٨٠.
- (٨٠) د. فارس محمد عبد الباقي: التحقيق البرلماني (لجان التحقيق البرلمانية)، المركز الوطني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٢.
- (٨١) الفقرة (سابعاً ب) من المادة (٦١) من دستور (٢٠٠٥).
- (٨٢) تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بموجب احكام المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت على أن ((أ) يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا). واستناداً إلى ذلك النص صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) بتاريخ (٢٠٠٥/٣/١٧).
- (٨٣) ينظر نص الفقرة (ب) من المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).
- (٨٤) ينظر نص المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام (٢٠٠٥).



- (^{٨٥}) ينظر نص المادة (٩٣) من دستور (٢٠٠٥).
- (^{٨٦}) ينظر نص المادة (٦١/سادساً/ب) من دستور (٢٠٠٥).
- (^{٨٧}) ينظر نص المادة (٥٢/ثانياً) من ذات الدستور.
- (^{٨٨}) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ (٢٠٠٨/٣/٣١).
- (^{٨٩}) نصت المادة (٣١/أحدى عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لعام (٢٠٠٨) على أنه (١- المحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظ او المجلس المحلي في الحالات الآتية:
أ- اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة. ب- اذا لم تكن من اختصاصات المجلس. ج- اذا كانت مخالفة لخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة. ٢- يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة اقصاه (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه و ملاحظاته. ٣- اذا اصر المجلس المعني على قراره أو اذا عدل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه احالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر).
- (^{٩٠}) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) جلسة (٢٠١٣/٨/١٩)، مشار إليه في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، سبق ذكره.
- (^{٩١}) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم (٨١/اتحادية/٢٠١٦) جلسة (٢٠١٧/٣/٧)، مشار إليه في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، سبق ذكره .
- (^{٩٢}) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم (٨١/اتحادية/٢٠١٦) جلسة (٢٠١٧/٣/٧)، مشار إليه في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، سبق ذكره.

المصادر

أولاً: المعاجم والقواميس.

- (١) أدبية فرح ورياض كريم ومحمد سليم وسليم آدور: القاموس المزدوج (عربي انكليزي / انكليزي عربي) دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٨.
- (٢) د. جبور عبدالنور ود. سهيل إدريس: المنهل القريب (قاموس فرنسي عربي)، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

ثانياً: الكتب.

- (١) د. أحمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣.
- (٢) د. أعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٠.
- (٣) د. السيد خليل هيكل: الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- (٤) جهاد سعيد خصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الاردني، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩.
- (٥) د. شعبان أحمد رمضان: الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

- (٦) د. عادل أحمد حشيش: اساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- (٧) د. عبدالباست علي جاسم الزبيدي: المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها "دراسة

- مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٥.
- (٨) د. عدنان ضناوي: علم المالية العامة " دراسة في القانون المقارن"، دار المعارف العمومية، لبنان، ١٩٩٢.
- (٩) د. فارس محمد عبدالباقي: التحقيق البرلماني (لجان التحقيق البرلمانية)، المركز الوطني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- (١٠) د. فاطمة السويسي: المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٥.
- (١١) د. فتحي فكري: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- (١٢) د. قيس حسن عواد البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير للطباعة، الموصل، ٢٠١٠.
- (١٣) د. كاظم السعيد: ميزانية الدولة، مطبعة الزهراء، بغداد، ١٩٦٩.
- (١٤) د. محمد ابراهيم درويش: القانون الدستوري (النظرية العامة - الرقابة الدستورية - أسس النظام الدستوري المصري)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

ثالثاً: الدساتير والقوانين العراقية والمقارنة.

- (١) القانون الاساسي العراقي لعام (١٩٢٥) الملغى.
- (٢) دستور العراق لعام (١٩٦٣) الملغى.
- (٣) دستور العراق لعام (١٩٦٤) الملغى.
- (٤) دستور العراق لعام (١٩٦٨) الملغى.
- (٥) دستور العراق لعام (١٩٧٠) الملغى.
- (٦) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) الملغى.
- (٧) دستور العراق لعام (٢٠٠٥) النافذ.
- (٨) دستور فرنسا لعام (١٩٥٨) النافذ.
- (٩) دستور مصر لعام (٢٠١٤) النافذ.
- (١٠) قانون أصول الحسابات العامة رقم (٢٨) لسنة (١٩٤٠) (الملغى).
- (١١) قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة (١٩٧٧) (المعدل).
- (١٢) قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧) لسنة (١٩٨٥) (الملغى).
- (١٣) قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المعدل.
- (١٤) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) النافذ.
- (١٥) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٧) النافذ.
- (١٦) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لعام (٢٠٠٨) المعدل.
- (١٧) قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لعام (٢٠١٧).
- (١٨) قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام (٢٠١٨).
- (١٩) قانون الموازنة العامة (في مصر) رقم (٥٣) لسنة (١٩٧٣).



رابعاً: الجرائد الرسمية.

- ١) الوقائع العراقية العدد (١٧٩٣) بتاريخ (٢٩/آب/١٩٤٠).
- ٢) الوقائع العراقية العدد (٩٤٩) بتاريخ (١٠/آيار/١٩٦٤).
- ٣) الوقائع العراقية العدد (١٦٥٩) بتاريخ (٢/كانون الاول/١٩٦٨).
- ٤) الوقائع العراقية العدد (٢٥٩٤) بتاريخ (٢٠/حزيران/١٩٧٧).
- ٥) الوقائع العراقية العدد (٣٠٨٣) بتاريخ (٣٠/شباط/١٩٨٦).
- ٦) الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٤) بتاريخ (٤/حزيران/٢٠٠٤).
- ٧) الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٦) بتاريخ (١٧/آذار/٢٠٠٥).
- ٨) الوقائع العراقية العدد (٤٠٣٢) بتاريخ (٥/شباط/٢٠٠٧).
- ٩) الوقائع العراقية العدد (٤٠٤٧) بتاريخ (٣٠/آب/٢٠٠٧).
- ١٠) الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٠) بتاريخ (٣١/آذار/٢٠٠٨).
- ١١) الوقائع العراقية العدد ٤٤٨٥ في ٢/٤/٢٠١٨.
- ١٢) الجريدة الرسمية (في مصر) العدد (٨) بتاريخ (١٩/شباط/١٩٩٨).

خامساً: مراجع الاحكام القضائية.

- ١) مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري (في مصر) ، السنة (٧).
 - ٢) مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا، ج ١١ ، مجلد ١.
- سادساً: شبكة المعلومات الإلكترونية .
- ١) الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية العليا: (<http://hccourt.gov.eg>).
 - ٢) الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا: (www.iraqja.iq).
 - ٣) الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي: (www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions)
 - ٤) الموقع الالكتروني لتشريعات الحكومة المصرية (<https://www.egypt.gov.eg/.../laws/.../newlaws/>)