
ملحقات الموازنة العامة

أ. م. د. بان صلاح الصالحي

المقدمة

من الامور المألوفة في مضمون الموازنات العامة بيان النفقات والايرادات المرتقبة للدولة وذلك للسنة القادمة، فتشمل مقادير وارقام الايرادات المتوقع الحصول عليها والمبالغ المتوقع انفاقها ضمن تقسيمات متنوعة كالتقسيم الاداري او الوظيفي وايراد بعض القواعد العامة لتسهيل تطبيق وتنفيذ الموازنة العامة.

الا انه من غير المألوف ان يرد في صلب الموازنة العامة نصوصا لقوانين وتعديلات لقوانين اخرى.

أي تتحول الموازنة العامة الى وسيلة او أداة لإيراد تعديلات على تشريعات قائمة بالفعل.

هنا يتبادر الى الذهن عدة تساؤلات حول هذه طبيعة التعديلات او الملحقات؟ ولماذا يتم اللجوء الى هذه الطريقة؟ فالمعتاد ان تصدر قوانين خاصة بتعديل أي قانون، فلماذا الركون الى هذه الوسيلة وتكرار اللجوء اليها بحيث تؤدي في النهاية الى التخبط في التطبيق.

هذه الطريقة في تضمين الموازنة العامة يندر اللجوء اليها بشكل عام، فهل يوجد نص دستوري يبيح هذا الاسلوب او يحدد اجراءه؟ او يحدد خطوات اتباعه.

ام تم اتخاذه طريقة جديدة في تشريع القوانين وتعديلها، كأسلوب مستحدث. ولكن اين يمكن للباحث والمطبق للقانون والمستفيد منه الرجوع الى هذه النصوص، فإذا اراد ذلك فعليه ان يبحث في الموازنات العامة وهكذا لكل سنة وبالتالي يظهر ما يثير الصعوبات والاستفهامات العديدة.

لذا نحاول في بحثنا المتواضع هذا ان نبين تكييف طبيعة هذه الملحقات ونستعرض لبعض من نماذج هذه الملحقات في الموازنات العامة في العراق وبيان ما يعتري اتباع هذا الاسلوب من سلبيات.

المبحث الاول ماهية ملحقات الموازنة العامة

لمعرفة ماهية ملحقات الموازنة العامة يسلمم الدخول في تحديد طبيعة ملحقات الموازنة العامة وهذا يتطلب ابتداءا بيان طبيعة الموازنة العامة بشكل عام، فلمعرفة الجزء علينا النظر للاصل الذي ينبع منه، كما يمكن تشبيه الامر كفسيل النخل فهل تخالف نوعية الفسيلة نوعية النخلة الاصل ام تشابهها في كل الصفات، وهذا ما سوف نحاول اكتشافه في هذا المبحث...

المطلب الاول الطبيعة القانونية للموازنة العامة

سنحاول ايضاح طبيعة الموازنة العامة بشكل مختصر، الحقيقة ان مصطلح الموازنة العامة يتألف من ثلاث مصطلحات عبر ثلاث مراحل تكوينها وعبر القواعد العامة في تمييز القواعد الادارية عن القانونية من النواحي الشكلية والموضوعية.

فهل تعد تشريعا من الناحية الشكلية والموضوعية، هل تعد الموازنة بشكلها الكامل قانونا، اذ ان مراحل تشريع القوانين غالبا ما ينص عليها في الدستور، والمراحل الاعتيادية لاصدار أي قانون يتمثل بالاقتراح من قبل السلطة التنفيذية ابتداءا ثم المناقشة من قبل البرلمان والمصادقة عليه ثم النشر في الجريدة الرسمية.

هذا ما يتم عموما في الدول النيابية، اذ تكون الموازنة العامة في البداية مجرد بنود مقترحة من قبل السلطة التنفيذية وبالتالي تكون مجرد عمل اداري من ناحية الشكل والمضمون فمن حيث الجهة التي تصدر منها هي السلطة التنفيذية ومن حيث المضمون فالموازنة أي بالاحرى مشروع الموازنة العامة لا تحتوي على قواعد عامة مجردة كالقواعد القانونية. وهكذا تكون مجرد عملا اداريا الغرض

منه تنظيم الخرج والدخل، طبقا للقوانين القائمة التي يقوم على اساسها تنظيم المرافق العامة وتقرير الضرائب، ومعنى ذلك ان الميزانية لا تنشأ عن قوانين جديدة وانما هي برنامج للتدبير في حدود القوانين الموجودة. ١

تلحق هذه المرحلة أي مرحلة الاقتراح مرحلة مهمة مرت بمراحل تطور الى ان وصلت بالشكل الحالي وهي مرحلة الاجازة والتي تكون من اختصاص السلطة التشريعية او الجهة النيابية والتي قد تتمثل بالبرلمان فالسلطة التشريعية اختصاصان اساسيان: ١ - الاختصاص التشريعي الذي يقر بمقتضاه القوانين.

٢-الاختصاص المالي الذي يقر بمقتضاه ميزانية الدولة. ٢
فلا تصبح الموازنة نافذة الا بعد تصديقها من قبل السلطة التشريعية، والتصديق هذا لا يقتصر على تقدير النفقات والايرادات لمدة اتية من الزمن بل يتضمن ايضا الاجازة للسلطة التنفيذية بالجباية والانفاق. ٣

نلاحظ ان نظر السلطة التشريعية ومصادقتها للموازنة العامة تعد من الاسس التي نمت منذ قرون مضت في انكلترا ومن ثم في فرنسا حيث الزم الشعب حصوله على موافقة ممثليه على فرض الضرائب في البداية ثم على كيفية انفاق الايرادات الى ان وصلت لزوم المصادقة على الانفاق وتحصيل الايرادات على شكل موازنة عامة.

اما أصل الاجازة فيعود الى مبدأ سيادة وحقه في مراقبة الاموال العمومية التي لايجوز التصرف بها الا بموافقة السلطة التشريعية التي تمثله وقد كرس هذا الحق في معظم الاحيان بموجب نصوص دستورية. ٤

اذ ان فكرة الموازنة العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطا وثيقا بوجود الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية. ٥

فمن الملامح الرئيسية للموازنة العامة اعتمادها من السلطة التشريعية ومن الناحية الدستورية فإن الوثيقة التي تتضمن ايرادات ونفقات الدولة خلال السنة المقبلة، لاتسمى موازنة الا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وقبل ذلك يطلق عليها (مشروع موازنة). ٦

فما هو الاثر الذي يترتب على اخضاع الموازنة لذات الاجراءات التي يمر بها تشريع قانون اعتيادي؟ يوجد من الكتاب والفقهاء اعتبرها قانونا لانها اجازة

من السلطة التشريعية المشرعة لتنظيم نشاط الدولة المالي خلال الفترة الزمنية
الي تعتمد لها الموازنة. ٧

حيث ان الموازنة العامة من الناحية الادارية والتنظيمية تعد خطة عمل يتم
بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ
على مختلف الاجهزة الادارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت اشراف
السلطة التشريعية الممثلة للشعب وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة
التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق اوجه الانفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل
الايادات اللازمة لتمويل النفقات العامة، المقررة في الموازنة العامة. ٨

والجدير بالذكر ان الكتاب قد اجمعوا على أن قانون الموازنة العامة يعد
قانونا من الناحية الشكلية ٩، ولا يعتبر قانونا من الناحية الموضوعية، لماذا؟

لانه لا يتضمن قواعد عامة مجردة، مثل التي يتضمنها كل قانون بشكل عام
بل يقتصر على تحديد ايرادات ونفقات الدولة خلال عام مالي قادم، أي ان قانون
الموازنة العامة يعد من الناحية الموضوعية عملا تنفيذيا اداريا وماليا، فالموازنة
العامة بطبيعتها عمل اداري ومالي يتخذ شكل القانون، ومن أهم اوجه الاختلاف
بين قانون الموازنة والقوانين الاخرى هو ما يمكن استنباطه من القواعد العامة،
فمن المعروف ان أي قانون ينطوي على قواعد عامة تنظم الحقوق والواجبات
والعلاقات والمعاملات، اما قانون الموازنة العامة فهو قانون مؤقت ومحدد لمدة
غالبا ما تكون سنة فقط. ١٠

وبالتالي يكون قانون الموازنة العامة قانونا بالمعنى العضوي أو الشكلي فقط
لكونه صادرا من السلطة المختصة بالتشريع، ولقد أكدت محكمة القضاء الاداري
في مصر هذا المعنى في حكم قديم شهير صادر في ٢٧ ابريل نيسان عام ١٩٥٣
اذ قضت (ان قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وانما هو
تحديد للايرادات من مصادرها وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير
مرافق الدولة في فترة محددة من الزمن هي في الغالب عام واحد وهذا العمل
بطبيعته تنفيذي اداري ولكن لاهميته ولتحمل افراد الامة اعباءه واثره، تقرر ان
يصدر عن السلطة التشريعية التي تمثل ارادة الامة، ولما كانت اغلب اعمال
السلطة التشريعية تصدر في شكل قوانين، كانت الميزانية تربط هي الاخرى
بقانون). ١١

ويترتب على اعتبار الموازنة عملا اداريا نتائج منها: ١ - يجب عدم ادراج (اصلاح) تعديلات عن طريق هذه الموازنة. ٢ - يجب عدم ادخال قوانين عادية فيها. فالاصلاحات الادارية او المالية تؤدي الى تعديلات على نظام مرفق عام كزيادة الاعتمادات له في الموازنة او انقاصها فلا يجوز ذلك الا على اساس القوانين والتعليمات فاذا تم ادراجها ضمن الموازنة بهذه الطريقة فيعد اجراء معيبا لانه يخلط في نفس الوثيقة بين اعمال ذات طابع مختلف عنها بعضها اداري والبعض الاخر تشريعي. ١٢

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لملاحقات الموازنة العامة

لو القينا نظرة على البنود التي تتضمنها الموازونات العامة لشاهدنا احكام عامة وقوائم وجدول بأرقام تقديرية تفصيلية حسب التقسيمات التي يتم بها تقسيم النفقات العامة سواء ا كان تقسيم وظيفي او اداري وغيرها.

فيمكن القول ان النصوص التي درج على تضمينها هي نصوص اساسية لابد منها لكل موازنة ونصوص تتعلق بكيفية تنفيذ الموازنة.

وهكذا تتضمن احكام الموازنة العامة بيانات بالنفقات والايرادات المتوقعة، وكذلك نصوصا مختلفة، فهناك نصوص اساسية وهي تقدير الايرادات و النفقات ومن ضمنها اجازة الانفاق، والاذن بالجباية هذا الاذن لايقف عند حدود الارقام التقديرية للواردات بل يمكن تجاوزها عملا بهذا الاذن، على خلاف النفقات حيث تشكل ارقام الاعتمادات المرصدة في الموازنة حدودا قصوى، كما تتضمن نصوص خاصة بتنفيذ الموازنة مثل كيفية نقل بعض الاعتمادات من فصل الى اخر او من بند الى اخر. ١٣

أي ان قانون الموازنة العامة يحتوي على جداول الايرادات والنفقات المقدرة وكذلك يحتوي على قواعد تنظيمية التي على سبيل المثال تبين الصلاحيات الخاصة لبعض الوزارات بشأن الصرف وعلى الاخص صلاحية وزير المالية.

١٤

ولكن قد تنتهز احيانا السلطة التنفيذية فرصة تقديم الموازنة للاعتماد او التصديق فتلحق بها تشريعات حقيقية، أي قوانين من حيث الشكل والجوهر، يقصد

بها في الغالب تقرير ضرائب جديدة، وفي هذه الحالة ينطوي قانون الموازنة على عنصرين: ١ - الموازنة وهي من الوجة الشكليه قانون وعمل اداري من الوجة الموضوعية. ٢ - التشريعات الملحقه بها وهي قوانين من حيث الشكل والموضوع. ١٥

فتحاول بعض الدول ان تضمن قانون الموازنة نصوصا لا تتعلق بتنفيذ الموازنة مباشرة ويرى البعض ان هذا الامر لا يخل بمبدأ او حق السلطة التشريعية في التشريع. ١٦

فقد يتضمن مشروع قانون الموازنة نصوصا لا علاقة مباشرة لها بتنفيذ الموازنة كأن تحشر في المشروع تشريعات اجتماعية واقتصادية او مالية او تعديلات على قوانين مالية وغيرها. ١٧

وهكذا نلاحظ ان هذه النصوص المدرجة ضمن بنود الموازنة قد صدرت من السلطة المختصة بالتشريع اذا تعد قانونا من الناحية الشكلية فقد اعتمدها وصادقت عليها السلطة التشريعية، واذا تعنا في مضمونها نلاحظ احتواءها على قواعد عامة مجردة وبالتالي تكون قانونا من الناحية الموضوعية واحيانا يتم ايراد نصوص تعدل قوانين موجودة وسارية، فتكون هذه النصوص نصوصا قانونية من الناحية الشكلية والموضوعية. وهذه النصوص قد الحقت بالموازنة تحت مبررات مختلفة سوف نبينها ونبين مأخذها لاحقا.

المبحث الثاني

تميز مصطلح ملحقات الموازنة العامة عما يشابهها من

مصطلحات وتقييمها

المطلب الاول تميز مصطلح ملحقات الموازنة العامة عما يشابهها من مصطلحات

نحاول في هذا المطلب تميز ملحقات الموازنة عن الموازنة الملحقه وبايجاز الميزانيات الملحقه

قد يثير ايراد مصطلح الموازنات الملحقة لبسا مع مصطلح ملحقات الموازنة ولكي نميز بينهما نحاول ان نبين ماهي الموازنات الملحقة (هي ميزانيات يستدعيها حسن سير المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي او تجاري، حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات تشتمل على ايراداتها وتلحق بميزانية الدولة ويرجع السبب في رصد مثل هذه الموازنات لمثل هذه المرفق الى الرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص عليها بدلا من القواعد الحكومية التي تتسم بالتعقيد والجمود، وكذلك الى الرغبة في معرفة مدى اربحية المرفق بمقارنة نفقاته بايراداته. ١٨

اذ توضع هذه الموازنات خصيصا لبعض المؤسسات العامة التابعة للدولة والتي ليس لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتمنح استقلالاً مالياً من حيث السماح لها باعداد موازنات خاصة بها لا ترتبط بموازنة الدولة الا برصيد العجز او الفائض وتفاصيل ايرادات ونفقات المؤسسة فانها لا تظهر في موازنة الدولة بل تظهر في موازنتها الخاصة. ١٩

ومن الجدير بالذكر ان العمل بالموازنة الملحقة لا يسلب الاحكام والقواعد العامة التي تقوم عليها الموازنة العامة قدرتها على اخضاع الميزانية الملحقة لاصولها ولا يقطع صلتها بالميزانية العامة، حيث انها من حيث التنفيذ تخضع لذات الاحكام الخاصة برقابة تنفيذ الموازنة العامة. ٢٠

وتعد الموازنة الملحقة خروج عن مبدأ الشمول وذلك لان ايرادات ونفقات هذه الجهات لا تدرج في صلب وثيقة الموازنة العامة، اذ لا تظهر ايراداتها ولا نفقاتها بالتفصيل في جداول الايرادات العامة وجداول النفقات العامة، وانما تظهر فقط ارصدها الدائنة اذا حققت فائضا في الايرادات و ارصدها المدينة اذا حققت عجزا في ايراداتها. ٢١ وتخضع هذه الموازنات لتصديق السلطة التشريعية اسوة بالموازنة العامة. ٢٢

المطلب الثاني تقييم ملحقات الموازنة العامة

ضمن تقييم ملحقات الموازنة العامة سنتعرض الى مبررات وسلبيات هذه الملحقات

علمنا ان الحكومة عندما تعرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية تحاول احيانا انتهاز هذه الفرصة لاضافة بنود ونصوص قانونية في الموازنة،

لكن لماذا تلجأ الى هذه الطريقة هل هناك مبررات لذلك، هل توجد اسباب معينة واذا وجدت هل تكفي كاسباب موجبة تستدعي القيام بها، هذا ما سوف نستعرضه تباعا...

عندما تحاول الحكومة تضمين الموازنة العامة اوجه جديدة للايرادات كضرائب جديدة مثلا فانها تعتبر اجازة السلطة التشريعية للموازنة موافقة صادرة منها في نفس الوقت على فرض هذه الضرائب الجديدة. ٢٣

تسلك السلطة التنفيذية هذا الطريق بقصد تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وتكون موافقة سهلة، وتنتهز فرصة انعقاد جلسة المجلس.

ويتم الحاق القوانين العادية بالميزانية تلافيا للاجراءات البطيئة التي تمر بها هذه القوانين وجريا وراء السرعة في تقريرها والمصادقة عليها. ٢٤

اما من سلبيات هذه الملحقات

انها لا تتيح الوقت الكافي لمناقشة النصوص القانونية واسبابها ونتائجها.

وان التشريعات عموما، وتشريعات الضرائب لما لها من خطورة واهمية وديمومة، لا بد وان تصدر في شكل قوانين مستقلة يسهل الرجوع اليها، وليس في شكل ملحق باحدى الموازونات التي تنسم بطابع التأقيت كقاعدة عامة ٢٥. فهذه الملحقات غير منطقية لان القانون الصادر يربط الموازنة ذو صفة مؤقتة، لاتتعدى مدته السنة المالية، وبهذا لا يصح ان يتضمن تشريعات حقيقية أي عامة ودائمة. ٢٦

٢- وهذه الملحقات تنطوي على خطورة وذلك لان في العادة تسود روح السرعة في المجالس النيابية اثناء نظر الموازنة، والحاق قانون عادي بالموازنة لا يتيح التريث في دراسته ولا يترك الفرصة لبحث الغرض منه والنظر فيما يترتب على تقريره من النتائج. ٢٧

٣- يؤدي ادراج هذه الملحقات الى عدم اتباع الاجراءات اللازمة لاصدار القانون او التعديل المقترح والمثبتة في الدستور. ٢٨

٤- ثم ان تضمين الموازونات سنة بعد اخرى نصوص قوانين حقيقية ثابتة يجعل من الصعب في المستقبل، الرجوع الى هذه النصوص لتشتتها في الموازونات المختلفة. ٢٩

المبحث الثالث

موقف الدساتير العربية من ملحقات الموازنة العامة ونماذج من الملحقات في بعض الموازنات العامة في العراق

المطلب الاول ٣٠

موقف الدساتير العربية من ملحقات الموازنة العامة

نطلع في هذا المطلب على نماذج من الدساتير العربية التي تطرقت لملحقات الموازنة سواء بشكل مباشر او غير مباشر وكما يأتي ذكره:

اولاً: دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢
اذ تم النص في الفصل السابع الخاص ب (الشؤون المالية) في المادة (٥) منه (لا يقبل اثناء الموافقة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة جديدة او تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات او الواردات المربوطة بعقود).

ثانياً: دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢
المادة (١١٢) من الباب الخامس الخاص بالشؤون المالية (لايجوز ان يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه انشاء ضريبة جديدة، او الزيادة في ضريبة موجودة، او تعديل قانون قائم، او تفادي اصدار قانون في امر نص هذا الدستور على ان يكون تنظيمه بقانون).

ثالثاً: دستور الكويت لعام ١٩٦٢
الفصل الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية، الفرع الثاني المتعلق بالشؤون المالية: المادة (١٤٣) (لايجوز ان يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه انشاء ضريبة موجودة او تعديل قانون قائم او تفادي اصدار قانون خاص في امر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه).

كما نص الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ في الباب الرابع المعنون ب تدابير مختلفة ب – في المالية/المادة (٨٤) عدل نص المادة (٨٤) بموجب القانون

الدستوري الصادر ١٧/١٠/١٩٢٧ على الوجه التالي: (لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة او في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها او بطريقة الاقتراح غير انه يمكن بعد الانتهاء من تلك المناقشة ان يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة). ٣١

المطلب الثاني

نماذج عن الملحقات ضمن الموازنات العامة العراقية

قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٨

م. (٢٠) اولاً: تضاعف مبالغ السماحات الضريبية للموظف ضمن البند (١) من المادة ١٢ من قانون ضريبة الدخل المعدل بموجب البند (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة ٠ المنحلة رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤).

ثانياً: تضاعف المبالغ الخاصة بقياس الضريبة الواردة في المادة ١٣ من قانون ضريبة الدخل المعدل بموجب البند (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤).

المادة (٢١) (يعفى المقاول الذي تم التعاقد معه لتنفيذ العقود الجديدة للمشاريع المدرجة في الموازنة الاستثمارية او برنامج تنمية الاقاليم والمحافظات لعام ٢٠٠٨ فقط من ضريبة اعمار العراق ورسم الطابع وفق التعليمات التي يصدرها وزير المالية).

قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١

م. (٢٩) منع تأجير الطائرات بشكل مطلق على حساب الدولة للجهات كافة باستثناء الرئاسة الثلاث (رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء) وهذه المادة قد تم النص عليها في موازنة عام ٢٠٠٩ كذلك...

م. (٣٦) اولاً: (تلتزم الوزارات الاتحادية والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شراء احتياجاتها من منتجات وزارة الصناعة

والمعادن الاتحادية على ان لا تقل القيمة المضافة لهذه المنتجات (٢٠%) من الكلفة الفعلية).

موازنة ٢٠١٢

المادة (٣٤) تعفى البضائع والسلع الممنوحة لدوائر الدولة والقطاع العام من حكومات ومؤسسات مانحة من الرسوم الكمركية.

المادة (٤٤) أ ولا تضاعف المبالغ السماحات الضريبية (للموظف) ضمن البند (١) من المادة (١٢) من قانون الدخل المعدل بموجب البند (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤).

ثانياً: تضاعف المبالغ الخاصة بقياس الضريبة الواردة في المادة ١٣ من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل بموجب البند (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤).
موازنة عام ٢٠١٣

المادة (٢٠) اولاً: (تضاعف مبالغ السماحات الضريبية للموظف ضمن البند (١) من المادة اثنائية عشر من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل بموجب البند (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٤).

ثانياً: تضاعف المبالغ الخاصة بقياس الضريبة الواردة في المادة ١٣ من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٤.

والحقيقة ان هذه المادة مكررة منذ موازنة عام ٢٠٠٨، فهل يعني ذلك ان تضاعف المبالغ مرة اخرى ام ان التكرار لتطبيق المضاعفة لهذه السنة المالية كذلك وبالتالي اذا لم يرد هذا النص فلا توجد مضاعفة؟ أي هل تم تعديل القانون ام لا وان التعديل مؤقت؟ ان هذا الوضع غير مستقيم. علما انه في عام ٢٠٠٨ صدر ٣٢ تصحيح لهذه المادة وتم حذف كلمة (موظف) واذا بموازنة ٢٠١٣ تأتي مرة اخرى ويتم النص فيها على كلمة موظف وبالتالي تحصر المضاعفة على الموظف فقط، ام سيصدر تصحيح اخر؟

هذه الامور تثير اللبس والغموض لذا يتطلب الابتعاد عن تعديل القوانين بهذه الطريقة واصدار التعديلات بالطرق القانونية السليمة.

المادة (٢٣) اولاً: (تعفى من الرسوم كافة البضائع والسلع المستوردة من قبل دوائر الدولة والقطاع العام باسمها ولاستخدامها.

ثانياً: (يشمل الاعفاء اعلاه البضائع والسلع المستوردة لدوائر الدولة والقطاع العام من حكومات او مؤسسات مانحة.)

الخاتمة

في هذا البحث الموجز حاولنا تسليط الضوء على موضوع مهم تتضمنه الموازنات العامة في بنودها مؤلفة من نصوص قانونية موضوعا وشكلا، وقد تبين لنا انه أسلوب من اساليب صياغة القوانين التي تحتويها الموازنات العامة وهي ملحقات الموازنة وحاولنا التمييز بينها وبين ما يشابهها في المصطلح ويختلف عنها في المضمون، وبعد ما تطرقنا الى ما أخطأه المشرع العراقي أسلوبا له في تضمين الموازنات العامة تشريعات لقوانين مختلفة، نبين بعض الاستنتاجات ونقدم بعض التوصيات منها

اولاً: بعد اطلاعنا على بعض الموازنات العامة في العراق لاحظنا انها تضمنت امورا ومواضيع مالية ونصوص خاصة بتنفيذها وكذلك تضمنت امورا لا تتصل بشكل مباشر فيما يتعلق بالموازنة العامة و احيانا لا تمت لها بصلة، متخذين هذا الاسلوب كأسلوب سريع لتشريع بعض القرارات، واثناء دراسة الموضوع، تبين لنا مقدار السلبات المتفاقمة عند اللجوء الى هذه الطريقة. فمن المعلوم ان الموازنة العامة لها طابع مالي يتوجب ان يحتوي على تقديرات النفقات و ايرادات الدولة ويتم ايراد بعض النصوص لتسهيل تنفيذها، وهي تقديرات متوقعة لسنة قادمة، فغفل المشرعون عن نقطة مهمة هي ان قانون الموازنة العامة مفعوله محدد بسنة مالية واحدة فقط، فكيف الحال بهذه القوانين وتعديلات القوانين التي ترافق الموازنة وكأنها قرارات مشرعة.

لذا يستوجب اضافة نص الى الدستور العراقي يمنع اللجوء الى ملحقات الموازنة شأنه في ذلك شأن الدساتير العربية.

ثانياً: نهيى بمشرعينا تجنب وعدم الاستمرار في اللجوء الى هذا الاسلوب كي لا تتبعثر القوانين وتعديلاتها وبالتالي يختلف تفسيرها ويختلف تطبيقها، ولكي يتسم التشريع بالتؤدة، ولا يتم التسرع في اصدارها، خصوصا بعد ما لاحظنا ان اللجوء الى ملحقات الموازنة العامة قد أخذ بالازيد منذ عام ٢٠٠٦ واخذت تنمو وتنمو دون توقف.

ثالثاً: ونقترح بدلا من ان يتم الحاق قوانين بالموازنة من المهم ان تلحق بها مذكرة
تسبب للموازنة العامة في كل سنة تبرر محتويات بنود الموازنة ولماذا يكون
الانفاق الجارية على سبيل المثال لسنة معينة اكبر او اقل من الانفاق
الاستثماري، او لماذا سيكون الانفاق على قطاع بذاته بشكل محدد دون القطاع
الآخر وهكذا سنتكون فكرة عامة عن الاهداف والغايات لتقدير موازنة سنة
معينة دون الاخرى بشكل اوضح، وايراد البرامج المبتغاة تحقيقها وتنفيذها
مدعومة بدراسات اقتصادية ومالية واجتماعية.

المصادر

الكتب

- د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة،
جامعة البصرة، ١٩٧٠
- الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة
الاولى، المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة ديوبول، ٢٠٠٥
- د. خالد شحادة الخطيب، د. احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة
الثالثة، عمان، ٢٠٠٧
- د. خطار شلبي، الغلوم المالية/الموازنة العامة، طبعة ثالثة منقحة، دار
الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨
- سوزي عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون
سنة
- د. عبد العال الصكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، الطبعة
الاولى، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧
- د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار
المسيرة، عمان، الاردن، ٢٠٠٩
- مصطفى القوني، المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة،
١٩٤٦
- هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان
الاعظمي، ١٩٦١
- د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد، د. سعيد عبد العزيز، مبادئ
المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.
- الدساتير

٢- دستور المملكة الاردنية الهاشمية.

٣- دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢.

٤- دستور الكويت لعام ١٩٦٢.

الموازنات العامة

١- الموازنة العراقية الاتحادية لعام ٢٠٠٨ ...

٢- الموازنة العراقية الاتحادية لعام ٢٠٠١١.

٣- الموازنة العراقية الاتحادية لعام ٢٠١٢.

٤- الموازنة العراقية الاتحادية لعام ٢٠١٣.

الهوامش

- ١- مصطفى القوني، المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة، ١٩٤٦، ص (٢٨٠).
- ٢- مصطفى القوني، المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة، ١٩٤٦، ص (٢٨٠).
- ٣- د. خطار شلبي، العلوم المالية/الموازنة العامة، طبعة ثالثة منقحة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨، ص (٢١).
- ٤- د. خطار شلبي، العلوم المالية/الموازنة العامة، طبعة ثالثة منقحة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٦٨، ص (٢١).
- ٥- د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد، د. سعيد عبد العزيز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، (٩٧).
- ٦- د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد، د. سعيد عبد العزيز، مبادئ المالية العامة، المصدر السابق، ص (١٠٦).
- ٧- د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، ١٩٧٠، ص (٢٣).
- ٨- د. خالد شحادة الخطيب، د. احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، عمان، ٢٠٠٧، ص (٢٧٥).
- ٩- وأختلفت الآراء حول الطبيعة الذاتية للموازنة فالبعض اعتمد على صدور الميزانية من الجهة المختصة بالتشريع لذا تعد قانونا وهذا ما يعد تعليلا خاطئا لان الاجراءات الشكلية لاتغير من طبيعة الموازنة، والرأي الاخر رأى ان الموازنة قانون بالمعنى المادي لانها تجيز للموظفين مباشرة اعمال باسم الدولة ولحسابها كتخصيل الضرائب، وهذا الرأي خاطئ كذلك لان القوانين الاساسية السابقة على قانون الموازنة هي التي منحت هذه الصلاحيات، ورأى فريق اخر ان الموازنة عمل اداري من بعض النواحي وعمل قانوني من جوانب اخرى وميز بين الموافقة على النفقات واعتماد الايرادات، ورأى فريق اخر انها عمل اداري بحت وان شرط عرضها على البرلمان هو لاهميتها. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، ١٩٦١، ص (٣٦١ - ٣٦٢).
- ١٠- د. خالد شحادة الخطيب، د. احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، عمان، ٢٠٠٧، ص (٣٠٩).

- ١١- مجموعة مجلس الدولة س ٧، جزء ٣ ص ١٠٠، مشار إليه في مؤلف سوزي عدلي، المالية العامة
نمنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت بدون سنة، ص (٣٢٩).
- ١٢- هاشم الجعفري، المصدر السابق ص (٣٦٢ - ٣٦٣).
- ١٣- د. خطار شلبي، العلوم المالية/الموازنة العامة، طبعة ثالثة منقحة، دار الكتاب اللبناني، بيروت،
١٩٦٨، ص (٨٣).
- ١٤- ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في ميزانية العامة للدولة، المصدر السابق، ص (١٢٢).
- ١٥- مصطفى القوني، المصدر السابق، ص (٢٨٠).
- ١٦- د. عبد العال الصكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، الطبعة الاولى، مطبعة العاني،
بغداد، ١٩٦٧، ص (٨٥).
- ١٧- د. خطار شلبي، العلوم المالية/الموازنة العامة، المصدر نفسه، ص (٨٣).
- ١٨- د. سوزي عدلي، المصدر السابق، ص (٢٩٤).
- ١٩- د. يونس البطريق واخرون المصدر السابق، ص (١٣٨).
- ٢٠- د. ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، المصدر السابق، ص
(٣٦).
- ٢١- د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، عمان، الاردن،
٢٠٠٩، ص (٦٢).
- ٢٢- د. خطار شلبي، المصدر السابق، ص (٣٣).
- ٢٣- د. سوزي عدلي، المصدر السابق، ص (٢٧٥).
- ٢٤- مصطفى القوني، المصدر السابق، ص (٢٨١).
- ٢٥- سوزي عدلي، المصدر السابق، ص (٢٧٥).
- ٢٦- مصطفى القوني، المصدر السابق، ص (٢٨٠).
- ٢٧- مصطفى القوني، المصدر السابق، ص (٢٨٠).
- ٢٨- هاشم الجعفري، المصدر السابق، ص (٣٦٣).
- ٢٩- هاشم الجعفري، المصدر السابق، ص (٣٦٣).
- ٣٠- لم يتم التطرق في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ لهذا الموضوع.
- ٣١- الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة الاولى، المعهد الدولي
لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة ديوبول، ٢٠٠٥، ٣٢ - الوقائع العراقية، ع ٤٠٧٥، ١٩/٥/٢٠٠٨.