

# صياغة الموازنة العامة

بحث مقدم من

د . حيدر وهاب عبود

أستاذ المالية العامة والتشريع المالي المساعد

في كلية القانون / الجامعة المستنصرية

## المقدمة

يحوز البحث في موضوع الموازنة العامة أهمية متنامية لسببين اثنين :

**السبب الأول :** إن الموازنة العامة هي البرنامج المالي الذي تديره الدولة بمقتضاه مرافقها العامة ، وتشعب على هذه الحاجات العامة .

**والسبب الثاني :** إن الموازنة العامة لم تعد أداة مالية غرضها الوحيد رقد الخزينة العامة بالأموال المطلوبة لتغطية النفقات العامة بل أضحت الموازنة أداة توازن اقتصادي واجتماعي ، تستخدم من أجل دعم التنمية الاقتصادية ، ومعالجة ظاهرة البطالة ، وحماية الصناعات الوطنية الناشئة ، فضلا عن دورها في صون الاقتصاد من كل اضطراب أو اختلال في بنيانه .

والملاحظ أن الكتاب والشراح قد وظفوا جهودهم ، وكرسوا أقلامهم لتناول الجوانب الموضوعية للقواعد القانونية التي تنظم الموازنة العامة مثل المراحل التي تمر بها أو ما يعرف بدورها ، والقواعد الضابطة لها ، والسلطات المعنية بإعدادها وإقرارها وتنفيذها ومراقبتها . أما بحث الجوانب الشكلية لتلك القواعد فلم تتناوله الأقلام إلا لماما . لذلك فقد اتجهت فكرتنا في هذا البحث إلى تناول موضوع الموازنة من حيث صياغتها التشريعية ، مستعرضين الخصائص التي تتسم بها تلك الصياغة ، ومسلطين الضوء على المثالب والهنات التي تعاني منها . وهدفنا من ذلك هو إنارة السبيل للقائمين بالصياغة في كيفية الوصول إلى صياغة قانونية متقنة وسليمة للموازنة العامة بما يضمن النجاعة في تطبيقها ، والسلامة من أدران الفساد المالي والإداري الذي قد يشوبها .

خطة البحث : تمشيا مع ما تقدم سوف تنقسم دراستنا إلى مبحثين . نعالج في المبحث الأول الموازنة العامة من حيث تعريفها والقواعد التي تنظمها ، ونتصدى في المبحث الثاني لصياغة الموازنة من حيث خصائصها وعيوبها . ثم نختم البحث بخاتمة نورد فيها ما سوف نتوصل إليه من استنتاجات ومقترحات نراها خليفة بالطرح .

## المبحث الأول

### الموازنة العامة من حيث تعريفها والقوانين التي تنظمها

تمهيد وتقسيم :

من المناسب قبل الغوص في التفاصيل المتعلقة بالصياغة القانونية للموازنة العامة ، أن نمهد للموضوع ببيان ، نراه ضروريا ، نتناول فيه التعريف بالموازنة العامة ، والقوانين المختصة بتنظيمها .

بناء على ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين هما :

المطلب الأول : التعريف بالموازنة العامة .

المطلب الثاني : القوانين التي تنظم الموازنة العامة .

## المطلب الأول

### التعريف بالموازنة العامة

يفتضي الفهم السليم للموازنة بيان مفهومها ، والخصائص التي تتصف بها . وهذا ما سوف نعكف على بيانه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة .

الفرع الثاني : خصائص الموازنة العامة .

## الفرع الأول

### مفهوم الموازنة العامة

لم يبخل شراح القانون المالي في تعريف الموازنة العامة فقد ذهب بعضهم إلى القول إن الموازنة العامة هي ( نظرة توقعية بنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة ، تخضع لإجازة من السلطة المختصة )<sup>(١)</sup> .

ورأي آخرون أن الموازنة العامة هي ( تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة ، تكون عادة سنة ، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ، ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية )<sup>(٢)</sup> .

ومن جانبنا يمكن أن نعرف الموازنة العامة بأنها ( وثيقة قانونية تتضمن تقديرا لنفقات عامة يخمن صرفها ، وإيرادات عامة يتوقع جبايتها في مدة زمنية قابلة ، غالبا ما تكون السنة بغية تحقيق المصلحة العامة ) .

يتضح من التعريفات المتقدم أن الموازنة العامة تتكون من عنصرين هما النفقات والإيرادات العامة . والنفقة العامة هي مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد أشخاصها العامة من أجل تحقيق منفعة عامة .

أما الإيرادات العامة فهي الأموال التي تحصل عليها الدولة أو أحد أشخاصها من مصادر متنوعة من أجل تغطية النفقات العامة ، وتحقيق أهداف أخرى قد تكون اقتصادية أو اجتماعية .

## الفرع الثاني

### خصائص الموازنة العامة

للموازنة العامة خصيصتان : الأولى أنها خطة مالية تقديرية . والثانية أنها خطة مالية تجاز تشريعيا . وسوف نقف على هاتين الخصيصتين في البيان التالي .

#### أولا : الموازنة العامة خطة مالية تقديرية

لم يعد النشاط المالي للدولة يمارس وفقا لاجتهادات شخصية أو تصرفات آنية غير مدروسة و مخطط لها بل بات هذا النشاط محكوما بخطة مالية محكمة ، أي برنامج مالي معد سلفا ، ينظم القرارات المتعلقة بصرف النفقات ، وجباية الإيرادات العامة . ولعل هذا التنظيم هو أحد الآثار المالية الناجمة عن استقلال شخصية الدولة وانفصالها عن شخصية الحاكمين فيها . فبمقتضى هذا الانفصال استقلت الدولة بذمتها المالية ، ولم تعد الأموال تجبى لمصلحة الحاكمين بل لمصلحة الخزينة العامة . كما أن المصروفات لم تعد تنفق من أموال الحاكم الشخصية بل تصرف من ذمة الدولة المالية .

صفوة ما تقدم أن نشاط الدولة المالي بات ينظم على هدى فكرة مسبقة تشتمل على تقديرات احتمالية للنفقات والإيرادات العامة<sup>(٣)</sup> . ويشترط في هذا التقدير أمران هما :

١ - أن توضع التقديرات بصورة تفصيلية . وسوف نعود إلى بيان هذه الخصيصة بمناسبة الكلام عن السمات الصياغية للموازنة العامة<sup>(٤)</sup> .

٢ - أن توضع التقديرات لمدة زمنية قادمة غالبا ما تكون سنة . وهذا يعني أن الموازنة هي تخمين لنفقات عامة لم تصرف بعد ، وإيرادات عامة لم تجبى بعد .

#### ثانيا : الموازنة العامة خطة مالية تجاز تشريعيا

أدت إساءة الحكام لصلاحياتهم المالية ، وقيامهم بصرف الموارد العامة في ملذاتهم الشخصية إلى يقظة الشعوب ، وتصديها لانحرافات حكامها ، وإرغامهم على استحصال الإجازة التشريعية قبل قيامهم بصرف النفقات ، وجباية الإيرادات العامة . فبات اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة مبدأ دستوريا نبتت إرھاصاته الأولى في بريطانيا ، وتحديدا في وثيقتها الدستورية المشهورة ( المكنكارتة ) أو العهد الأعظم<sup>(٥)</sup> ثم ترسخت في الوثائق الدستورية اللاحقة<sup>(٦)</sup> لتستقر في أغلب دساتير دول العالم<sup>(٧)</sup> .

## المطلب الثاني

### القوانين التي تنظم الموازنة العامة

دأبت غالبية الدول على تنظيم موازنتها العامة بواسطة نوعين من القوانين هما القوانين الدائمة ، والقوانين المؤقتة . وبغية الإلمام بهذين الضربين من القوانين ، فإننا سوف نقسم المطلب إلى فرعين هما :

الفرع الأول : القوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة .

الفرع الثاني : القوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة .

## الفرع الأول

### القوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة

خطتنا لمعالجة هذا الموضوع تنقسم إلى نقطتين : نخصص الأولى لتحديد المقصود بالقوانين الدائمة ، ونكرس النقطة الثانية لبيان أنواعها .

#### أولاً : المقصود بالقوانين الدائمة

يقصد بالقوانين الدائمة القوانين التي يستمر نفاذها لأمد غير معلوم ، أو لمدة غير محددة من الناحية الزمنية . فهي قوانين تبقى آثارها ، وأحكامها ، قائمة وسارية ما لم تلغ صراحة أو ضمناً .

#### ثانياً : أنواع القوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة

القوانين الدائمة التي تحتوي على أحكام تنظم الموازنة العامة نوعان دستورية ، وأساسية ، سوف نقف عليهما في البيان التالي :

#### ١ - القوانين الدستورية المنظمة للموازنة العامة

تحرص دول عدة على تنظيم موضوع الموازنة العامة في صلب دساتيرها<sup>(٨)</sup> ، انطلاقاً من كون الموازنة العامة هي الصورة أو المرآة الصادقة لنظام الحكم الذي يسود الدولة . فالموازنة هي التعبير السنوي عن السياسة المالية للدولة . وهذه السياسة الأخيرة ليست سوى تعبيراً عن الأهداف السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية للقائمين في الحكم بالدولة<sup>(٩)</sup> .

وتختلف الدساتير في مدى تنظيم الموازنة العامة . فقد تلجأ إلى التفصيل أو تكتفي بالإيجاز . فالقانون الأساسي العراقي الملغى لسنة ١٩٢٥ أسهب في معالجة موضوع الموازنة العامة عندما خصص باباً مستقلاً للأمور المالية ، وهو الباب السابع الذي ضم تسع عشرة مادة ، تكلمت كلها عن موازنة الدولة . في حين أن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ عالج باقتضاب موضوع الموازنة العامة ، فلم يفردها سوى عدد محدود من المواد القانونية التي لم يجمعها عنوان واحد بل وردت مشتتة في مظان عدة في الدستور .

#### ٢ - القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة

من المعلوم أن الوثيقة الدستورية لا تستوعب القواعد التي تتصل بنظام الحكم جميعا . بل قد يرد بعض هذه القواعد في قوانين تسنها السلطة التشريعية . انطلاقا من أن الدستور يهتم بالأصول والكليات دون الفرعيات والجزئيات . والقوانين التي تعالج نظام الحكم تعد قوانين أساسية ، تتميز عن غيرها من القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية . وعلى هذا النحو تعد نظم الانتخابات على سبيل المثل ، والتي تتحدد عادة بنصوص برلمانية ، قوانين أساسية<sup>(١٠)</sup> .

وبالمثل أيضا نرى أن القوانين البرلمانية التي تنظم الأحكام الرئيسية للموازنة العامة من حيث طريقة إعدادها ، وآلية إقرارها والمصادقة عليها ، و إجراءات تنفيذها ، و كيفية مراقبتها تعد قوانين أساسية ، لكونها تنظم مالية السلطات العامة في الدولة . بمعنى آخر أنها تتعلق بشأن مهم هو ممارسة السلطة من الناحية المالية ، من خلال وضع القواعد العامة التي تتبع عند تخمين إيرادات الدولة ونفقاتها الذي تتولاه السلطة التنفيذية ، وتخضع عند ممارسته لرقابة السلطة التشريعية<sup>(١١)</sup> . ولذلك عد بعض الدساتير القوانين التي تصدر من البرلمان والتي تضع الأحكام الرئيسية للموازنة العامة ، قوانين أساسية . من ذلك على سبيل المثل الدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨ الذي أوجب أن تنظم الأحكام الرئيسية للموازنة العامة بقانون أساسي ، وطلب من البرلمان إصداره<sup>(١٢)</sup> ، وأوجب صراحة أن تنظم الموازنة العامة ، وأن تعرض على البرلمان للمناقشة والتصويت ، بإتباع الشروط والإجراءات التي ترد في القانون الأساسي<sup>(١٣)</sup> .

وتلبية لرغبة المشرع الدستوري الفرنسي فقد صدر القانون الأساسي ، المنظم لأحكام الموازنة العامة في ٢ / ١ / ١٩٥٩ ، واضعا الضوابط الرئيسية الواجبة الإلتباع عند تحضير الموازنة العامة السنوية ، وإقرارها ، وتنفيذها ، ومراقبتها<sup>(١٤)</sup> .

لقد نسجت دساتير عدة على مثال الدستور الفرنسي بتبنيها مفهوم القوانين الأساسية ، وعدها القانون المنظم للموازنة العامة قانونا أساسيا نذكر من تلك الدساتير على سبيل المثل الدستور المغربي<sup>(١٥)</sup> ، ودستور جمهورية أفريقيا الوسطى<sup>(١٦)</sup> ، ودستور جمهورية السنغال<sup>(١٧)</sup> . مع ملاحظة أن الدساتير المذكورة اختلفت في تسمية القوانين الأساسية ، فمنها من سماها بالقوانين النظامية ، ومنها من وصفها بالقوانين التنظيمية .

علما أن القوانين في البلدان المتقدم ذكرها المتعلقة بنظام الحكم لا تكتسب وصف القوانين الأساسية ما لم يسبغ عليها المشرع الدستوري هذا الوصف . بمعنى أن القوانين الأساسية في تلك البلدان ترد على سبيل الحصر<sup>(١٨)</sup> .

**ولكن ماذا لو سكت المشرع عن بيان وصف القوانين المتعلقة بنظام الحكم ؟ فهل بإمكاننا أن نسبغ عليها وصف القوانين الأساسية في هذه الحالة ؟**

نرى أن القوانين التي تتناول موضوعا له طبيعة دستوريا ، تكتسب هذا الوصف ، نظرا لحيوية المصالح التي تنظمها تلك القوانين ، وأهميتها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية . ولهذا نرى أن قانون الإدارة المالية العراقي النافذ رقم ( ٩٥ ) لسنة ٢٠٠٤ ، الذي أصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة ، والذي نظم أحكام إدارة الموازنة العامة الاتحادية ، والأمور المتصلة بها مثل الرقابة والمحاسبة والتدقيق ، يعد قانونا أساسيا لتعلقه بمصلحة عليا للدولة هي المصلحة المالية .

ولكن إذا كانت القوانين المنظمة لأحكام للموازنة العامة للدولة تعد قوانين أساسية فما قيمتها القانونية ؟

إن القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة للدولة إما أن تحتل منزلة وسطى بين الدستور والقوانين العادية . وإما أن تتساوى قيمتها القانونية مع القوانين العادية . وسنعرض للحالتين في البيان التالي :

#### أ – القوانين الأساسية ذات المكانة الوسطى بين الدستور والقوانين العادية

تأخذ القوانين الأساسية مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية عندما يخص الدستور القوانين الأساسية بنظام إجرائي يختلف عن ذلك المتبع بشأن القوانين الأخرى . وهنا تترتب نتيجة بالغة الأهمية هي انه إذا كان المساس بالدستور يستغل على القوانين الأساسية ، فإنها على العكس تملك تعديل القوانين العادية<sup>(١٩)</sup> .

وقد خص ، الدستور الفرنسي النافذ ، القوانين الأساسية بنظام إجرائي متميز ، لا تخضع له القوانين العادية ، التي تصدر من مجلس النواب<sup>(٢٠)</sup> . ومن أبرز ملامح هذا النظام هو خضوع القوانين الأساسية بصورة إجبارية لرقابة المجلس الدستوري ، للثبوت من مطابقتها للدستور<sup>(٢١)</sup> . وقد تأثر الدستور المغربي<sup>(٢٢)</sup> ، والدستور السنغالي<sup>(٢٣)</sup> ، ودستور أفريقيا الوسطى<sup>(٢٤)</sup> بالدستور الفرنسي .

#### ب القوانين الأساسية التي تتساوي قيمتها القانونية مع القيمة القانونية للقوانين العادية

يحدث أحيانا أن التشريعات التي يصدرها البرلمان ، وتنصب على نظام الحكم تمر بالإجراءات ذاتها التي تمر بها القوانين العادية . أي أن يخلو الدستور من الإشارة إلى إجراءات خاصة بالقوانين الأساسية . ففي هذه الحالة ليس لوصف القوانين الأساسية أثر قانوني حيث ينتفي وجود تدرج بين النصوص التي يقرها البرلمان<sup>(٢١)</sup> .

ويبقى هذا الطرح قائما سواء أصدرت القوانين الأساسية بتكليف من المشرع الدستوري أم

بمبادرة برلمانية<sup>(٢٢)</sup> . والمثل على القوانين الأساسية التي تنصب على نظام الحكم ، ولكنها تشغل المرتبة ذاتها التي تشغلها القوانين العادية ، قانون الإدارة المالية العراقي النافذ رقم ( ٩٥ ) لسنة ٢٠٠٤ الذي سن في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى . والملاحظ أن القانون الأخير أغفل ذكر قانون الإدارة المالية . كما أن الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ لم يخص بالذكر أيضا . ومن ثم ، فلا يوجد سند قانوني يسبغ عليه قوة يرتفع بها على غيره من القوانين العادية التي يصدرها مجلس النواب .

## الفرع الثاني

### القوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة

القوانين المؤقتة هي القوانين التي توضع لمدة معينة ، أو لزمان محدد ، مثل قانون الموازنة العامة ، الذي تقره السلطة التشريعية سنويا ، والذي تخمن فيه النفقات والإيرادات العامة . فطبيعة الموازنة العامة بوصفها برنامجا ماليا مؤقتا تملي على المشرع أن يحدد نفاذ القانون المنظم لها بسنة واحدة ، وهي السنة المالية التي تنفذ فيها الموازنة .

**ولكن هل يعد القانون السنوي للموازنة العامة قانونا أساسيا أم عاديا ؟**

إن القانون السنوي للموازنة العامة ، يعد ، في رأينا ، من القوانين الأساسية ، لكونه يتناول موضوعا ذا طبيعة دستورية يتعلق بكيفية ممارسة السلطة العامة من الناحية المالية . ولكن يرد على قولنا هذا تحفظان هما :

أ - إن هذا القول لا ينطبق في البلدان التي حدد مشرعيها الدستوري القوانين الأساسية على سبيل الحصر مثل الدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨ ، والدستور المغربي النافذ لسنة ١٩٩٦ ، والدستور السنغالي لسنة ١٩٦٠ ، ودستور جمهورية أفريقيا الوسطى لسنة ١٩٥٩ . فقد قصرت تلك الدساتير الصفة الأساسية على مجموعة معينة من القوانين ليس من بينها قانون الموازنة العامة السنوي .

ب - إن قانون الموازنة العامة السنوي لا يختص بإجراءات متميزة عن القوانين العادية التي يصدرها البرلمان . ففي العراق ، على سبيل المثال ، تتبع في إصدار القانون السنوي للموازنة الإجراءات ذاتها التي تتبع في إصدار القانون العادي . باستثناء أن مجلس النواب لا يحق له أن يفض اجتماعاته السنوية إلا بعد التصويت على مشروع الموازنة المقدم إليه من مجلس الوزراء . وهو إجراء اعتيادي اقتضته طبيعة الموازنة ذاتها بوصفها برنامجا ماليا يفترض البدء فيه قبل بداية السنة المالية . ومن ثم ، فلا نرى في هذا الإجراء ما يميز قانون الموازنة السنوي عن غيره من القوانين الأخرى ، ولا يكتسب به قوة يعلو بها على تلك القوانين<sup>(٢٤)</sup>

**أن قانون الموازنة العامة السنوي يضم ثلاثة أنواع من القواعد<sup>(٢٥)</sup> .**

**أولا : قواعد أساسية ثابتة ، وهي أحكام تتكرر سنويا ، ولا يخلو منها أي قانون ينظم الموازنة العامة ، وتتعلق بالأمر التالية :**

١ - تحديد السنة المالية التي تنفذ فيها الموازنة العامة . وتختلف البلدان في تحديد بداية السنة المالية ونهايتها لاختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية<sup>(٢٦)</sup> .

٢ - تقدير الإيرادات العامة المتوقع جبايتها في السنة المالية .

٣ - تقدير النفقات العامة المتوقع صرفها في السنة المالية مع فتح الاعتماد لها ، وتخصيصها لجهات الإنفاق المختلفة .

**ثانيا : قواعد قانونية تتناول موضوعات مالية مختلفة . نذكر من بينها :**

١ - قواعد لها طابع مالي سنوي مؤقت مثل تحويل وزير المالية صلاحية الاقتراض مع تحديد طريقة تسديد القروض<sup>(٢٧)</sup> . ومعالجة العجز في الموازنة<sup>(٢٨)</sup> ، واعدة تخصيص بعض

الاعتمادات التي لم تصرف في موازنة السنة الماضية من أجل صرفها في السنة المالية الجارية ، ولمصلحة الجهة ذاتها التي خصصت لها تلك الاعتمادات<sup>(٢٩)</sup>

٢ - قواعد تتعلق بتعديل بعض القوانين الضريبية والمالية ، أو استحداث ضرائب جديدة<sup>(٣٠)</sup> .

ثالثا : قواعد قانونية منبثة الصلة بالموازنة العامة أو بالقوانين المالية مثل القواعد التي تنظم الملاكات الإدارية<sup>(٣١)</sup> . وإجراء الإحصاء والتعداد السكاني<sup>(٣٢)</sup> .

## المبحث الثاني

### صياغة الموازنة العامة من حيث الخصائص والعيوب

#### استهلال وتقسيم :

تعد الصياغة عنصرا هاما من عناصر تكوين القاعدة القانونية ، لأنها تنفخ في القاعد الروح العملية التي تصلح بها للتطبيق ، مما يصدق معه القول ، إن القاعدة القانونية تتوقف نجاعتها ، إلى مدى بعيد ، على حسن صياغتها ، وسلامة تكوينها من العيوب التي قد تشوبها<sup>(٣٣)</sup> .

والصياغة هي ترجمة الأفكار والروى القانونية إلى نصوص تشريعية قابلة للفهم والتطبيق . أو بعبارة أخرى هي الوعاء التشريعي الذي تفرغ فيه المادة الأولية التي يتكون منها القانون .

أما الصياغة التشريعية للموازنة العامة للدولة فيراد بها تحويل الخطة المالية السنوية للدولة إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي . ولصياغة الموازنة سمات وخصائص معينة تتصف بها . بيد أن ثمة مطاعنا أو عيوباً قد تعتورها . وسوف نقف على ذينك الموضوعين في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : خصائص الصياغة القانونية للموازنة العامة .

المطلب الثاني : عيوب الصياغة القانونية للموازنة العامة .

## المطلب الأول

### خصائص الصياغة القانونية للموازنة العامة

تتصف الصياغة القانونية للموازنة العامة بأنها صياغة مادية ، وصياغة مرنة ، وصياغة تفصيلية . وسوف نعكف على بيان الخصائص المذكورة في الفروع الثلاثة التالية :

الفرع الأول : الصياغة المادية للموازنة العامة .

الفرع الثاني : الصياغة المرنة للموازنة العامة .

الفرع الثالث : الصياغة التفصيلية للموازنة العامة .

## الفرع الأول

### الصياغة المادية للموازنة العامة

يفصح المشرع أحيانا عن مضمون القاعدة القانونية إفصاحا ماديا باستخدام مظهر خارجي يمكن الوقوف على كنهه بسهولة . وهذا ما يتحقق باستخدام الكم والأرقام . بمعنى التعبير عن مقصد النص القانوني باستخدام الكم أو الأرقام<sup>(٣٤)</sup> . ويستخدم المشرع الأسلوب المادي في صياغة القوانين السنوية للموازنة العامة . وتقف خلف تلك الصياغة أسباب عدة منها :

أولا : انسجام أسلوب الصياغة المادية مع مضمون الموازنة العامة ، بوصفها برنامجا ماليا يتكون من جدولين نفقات الدولة وإيراداتها المخمنة .

ثانيا : إن صياغة الموازنة العامة صياغة مادية ، من شأنه ، يضمن سهولة التطبيق للجهات التي تتولى جباية الإيرادات ، وصرف الاعتمادات المخصصة على أوجه الإنفاق المختلفة المقررة في الموازنة .

ثالثا : إن القواعد التي تصاغ صياغة مادية تكتسب درجة عالية من الدقة والضبط بحيث تقلل الميل والانحراف في اتخاذ القرارات ، والاختلاف في الآراء ، والتضارب في وجهات النظر . وهذا كله يصب في مصلحة الخزينة العامة ، ومصصلحة المواطنين الذين تتأثر حقوقهم بأحكام الموازنة العامة .

## الفرع الثاني

### الصياغة المرنة للموازنة العامة

إن الصياغة المرنة تتيح للمعني بتطبيق القاعدة القانونية الاستجابة لظروف الواقع وملايساته . فالقاعدة القانونية التي تصاغ صياغة مرنة ، لا تقدم خيارا ثابتا أو حلا واحدا غير قابل للتغيير بتغيير الحالات التي تدرج تحت الغرض الذي تعالجه . لكنها ، أي القاعدة المرنة ، تقدم معيارا عاما يخول مطبق القانون سلطة تقديرية<sup>(٣٥)</sup> . تمكنه من وضع الحل المناسب لكل حالة حسب ظروفها<sup>(٣٦)</sup> .

وربما يبدو غريبا ، للوهلة الأولى ، القول إن صياغة الموازنة العامة هي صياغة مرنة مع أننا سبق أن وصفناها بأنها صياغة مادية . فالمعلوم أن الصياغة المادية غالبا ما تكون صياغة جامدة وليست مرنة . بيد أن هذا التحليل لا ينطبق على صياغة الموازنة العامة ، لأنها ، أي الموازنة ، تتيح ، في الأصل ، للجهات المخولة بصرف الاعتمادات ، وجباية الإيرادات سلطة تقديرية . فبالنسبة لصرف الاعتمادات المخصصة لتغطية النفقات العامة ، يلاحظ أن الجهات

المخولة بالصرف تملك سلطة تقديرية تتجلى في أن تخمين النفقات هو أجازة تمنح للجهات المذكورة ، لتمكينها من الصرف دون أن تلزمها به . ولكن تستثنى من هذا الكلام حالتان تنقيد فيهما الإدارة بالصرف هما :

**الحالة الأولى :** عندما يورد المشرع نصا يلزم الإدارة بالصرف . مثل التزام جمهورية العراق بخصم ( ٥ % ) من الإيرادات المتحققة فعلا من تصدير النفط الخام قبل إيداعها في صندوق تنمية العراق ( DFI ) عن تعويضات حرب الكويت ، وتسديدها إلى الأمم المتحدة استنادا لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالموضوع (٣٧) .

**الحالة الثانية :** إن الإدارة تلتزم بالإنفاق في حدود الاعتماد المخصص لها ، فلا يحق لها أن تزيد عنه إلا بأذن برلماني سابق .

أما بالنسبة للإيرادات العامة ، فتتجلى السلطة التقديرية في جواز قيام هيئات التحصيل بجباية مبالغ أكثر من تلك المخمنة في الموازنة ، لأن ذلك يصب في مصلحة الخزينة العامة دون أن يمنع هذا من القول إن الهيئات المختصة بالتحصيل ليست مخيرة في جباية الإيرادات أو عدم جبايتها بل هي ملزمة بالقيام بذلك .

## الفرع الثالث

### الصياغة التفصيلية للموازنة العامة

ثمة طريقتان يتبعهما المشرع وهو بصدد صياغته للنصوص القانونية . الطريقة الأولى هي صياغة النصوص صياغة عامة . بمعنى أن المشرع يضع حلو لا عامة مجردة . مثل أن يشترط مراعاة قواعد النظام العام والآداب<sup>(٣٨)</sup> أو مبادئ الديمقراطية ، أو أن يعامل الأفراد معاملة عادلة ومنصفة إلى غير ذلك من الصيغ المجملة .

أما الطريقة الثانية فهي ، الحلول التفصيلية ، حيث يلجأ المشرع إلى صياغة النصوص التشريعية لتعالج كل ما يدور في ذهنه من حالات خاصة ، وما يمكن أن يتصوره من حوادث ، فيقرر لكل حالة أو حادثة مما توقعها الحل القانوني الذي يراه حسب طبيعة تلك الحالة ومقتضياتها . وهذا ما يعرف بالتدخل الإيجابي التفصيلي . ومثله وضع المشرع لجداول الضرائب التي يقررها حسب شرائح المكلفين بها<sup>(٣٩)</sup> .

والنوع الأخير من الصياغة هو الذي يتبع في قوانين الموازنة العامة . إذ يعمد المشرع إلى صياغة النصوص القانونية ، التي موضوعها تخمين النفقات والإيرادات العامة للدولة ، صياغة مفصلة . ويعزز صياغته تلك بجداول يبوب فيها ما يتوقع جبايته من واردات ، وما يخمن صرفه من نفقات . وتدرج النفقات مستقلة أو منفصلة عن الواردات ، وتظهر مبالغها كاملة دون اقتطاع أو إنقاص . ويطلق على هذه الطريقة في الصياغة أسم مبدأ شمول الموازنة العامة الذي يمكن السلطة المختصة بإقرار الموازنة من أن تكون على بينة من أمرها ، عند التصويت

على المشروع المقدم إليها . وعلى العموم ، فإن مبدأ العمومية أو الشمولية الذي يتبع في صياغة الموازنة العامة يخدم الموازنة من النواحي التالية :

**الناحية الأولى :** : من حيث طريقة إعداد الموازنة ، إذ أن الالتزام بمبدأ الشمول يتطلب أعداد الموازنة بالأرقام الإجمالية غير الصافية ، فتدرج الواردات والنفقات جميعا دون استثناء أو مقاصة بينهما . مما يكسب الموازنة ميزة الوضوح ويبعد عنها الالتباس والغموض .

**الناحية الثانية :** من حيث طريقة تنفيذ الموازنة ، إذ أن مبدأ الشمول يمنع من جباية أي مبلغ من الواردات دون علم مجلس النواب ، ومن إنفاق أي مبلغ دون إجازته .

**الناحية الثالثة :** أن التقديرات التفصيلية من شأنها صون أموال الدولة من الاجتهادات الشخصية للقائمين على الصرف ، ومن المخاطر الناجمة عن إساءة استعمال صلاحياتهم<sup>(٤٠)</sup> .

## المطلب الثاني

### عيوب الصياغة القانونية للموازنة العامة

يجب أن تتوافر في الصياغة التشريعية شروط معينة كيما تؤدي دورها في إنتاج قواعد قانونية قابلة للتطبيق ، بسهولة ويسر، دون عنق أو إرهاق . ومن جملة هذه الشروط :

١. أن تكون الصياغة واضحة ، وجليّة ، وميسورة الفهم .
٢. أن تكون موجزة .
٣. أن تكون مترابطة .
٤. أن تكون منسجمة مع القواعد القانونية التي تعلوها مرتبة .
٥. أن تكون متكاملة ، بمعنى أن تغطي النواحي الأساسية كافة للموضوع الذي تعالجه<sup>(٤١)</sup> .

وبالمثل أيضا فإن إهمال تلك الشروط أو أحدها يعيب الصياغة التشريعية ، مما يحول دون تحقيق الأهداف التي سعى واضعو القانون إلى تحقيقها . ولو استقرأنا القوانين المنظمة للموازنة العامة ، لألفينا أن ثمة عيوب أساسية تشوبها وهي الخطأ ، والغموض ، والنقص ، والتعارض . وسوف نعكف في هذا المطلب على بيانها في الفروع الأربعة التالية :

الفرع الأول : الخطأ .

الفرع الثاني : التكرار

الفرع الثالث : الغموض .

الفرع الرابع : النقص .

الفرع الخامس : التعارض .

## الفرع الأول

### الخطأ

الخطأ الذي يعتور الصياغة التشريعية إما أن يكون خطأ قانونياً أو خطأ مادياً . وسوف نقف على هذين الضربين من الأخطاء في البيان التالي .

#### أولاً : الخطأ القانوني في صياغة النصوص المنظمة للموازنة العامة

يفترض بالصائغ الحصيف تجنب الأخطاء القانونية عند صياغته للقواعد التشريعية . بيد أن القائم بالصياغة بشر ، والخطأ سمة فطرية في البشر . لذا فمن الوارد أن يتسرب الخطأ إلى النصوص القانونية المنظمة للموازنة العامة . وهذا ما سوف نقف على إيضاحه في الكلام التالي :

#### ١ - الخطأ القانوني في صياغة النصوص الدستورية المنظمة للموازنة العامة

استخدم المشرع العراقي في الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ مصطلح الموازنة العامة في أكثر من موضع<sup>(٤٢)</sup> . بيد أنه لم يستقر على هذه التسمية بدليل أنه أستخدم مصطلحا آخر هو الميزانية العامة مرة واحدة بمناسبة تناوله للاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(٤٣)</sup> .

وفي الحقيقة أن استخدام مصطلح الميزانية العامة لم يقتصر على الدستور النافذ بل أن هذا المصطلح كان ماثورا في ثنايا دساتير عراقية سابقة مثل القانون الأساسي الملغى لسنة ١٩٢٥<sup>(٤٤)</sup> ، ودستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ الملغى<sup>(٤٥)</sup> ، ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت الملغى<sup>(٤٦)</sup> ، ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠ الملغى<sup>(٤٧)</sup> . وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى<sup>(٤٨)</sup> .

وفي رأينا أن مصطلح الميزانية العامة مصطلح معيب ، كان حريا بالمشرع الدستوري إلا يورده في تضاعيف دستورنا النافذ للأسباب التالية<sup>(٤٩)</sup> :

أ - يستخدم مصطلح الميزانية غالبا في نطاق القانون الخاص ، وهو يعبر عن مقدار الإيرادات التي حصلت عليها فعلا الأشخاص الخاصة ، والنفقات التي صرفتها فعلا في السنة المالية المنصرمة . أما الموازنة العامة فتتعلق بتنظيم الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها ، والنفقات العامة المؤمل صرفها في العام القابل . ومن ثم ، فإن استعارة مصطلح الميزانية من القانون الخاص إلى القانون العام استعارة ، كما يبدو لنا ، غير موفقة .

ب - إن مصطلح الميزانية ( Balance ) ينسجم مع ما كان سائدا من اتجاهات تقليدية تقدر فكرة التعادل ، والمساواة بين كفة النفقات العامة ، وكفة الإيرادات العامة بصرف النظر عن الظروف الاقتصادية ، والأوضاع الاجتماعية التي يمر بها البلد . إلا أن هذه الأفكار لم تثبت نجاعتها بل تأكد خطئها في مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي عانت منها المجتمعات المعاصرة . مما أدى إلى تخلى المدرسة الاقتصادية الحديثة عن هذه الأفكار ،

وتبني أفكار أخرى لا تحفل كثيرا بتنظيم ميزانية تتعادل فيها كفة الإيرادات مع كفة النفقات العامة ، لأن الهدف لم يعد يتمثل بإقامة توازن حسابي بل توازن اقتصادي واجتماعي . وهذا ما دفع أغلب دول العالم إلى تنظيم موازنات ( Budgets ) تعاني من عجز مقصود غالبا ، ومن فائض أحيانا . بمعنى آخر أن الميزانية تشير إلى المساواة بين أداتي النفقات والإيرادات العامة ، وهذه الفكرة هي التي كانت رائجة في الماضي . أما الموازنة فتدل على الملاءمة بين هاتين الأداتين والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة . وهذه الملاءمة هي السائدة الآن في العديد من الدول .

## ٢ - الخطأ القانوني في صياغة قانون الإدارة المالية النافذ

ورد هذا النوع من الأخطاء في قانون الإدارة المالية النافذ ، فقد عرفت الفقرة ( ١٧ ) من القسم ( ٢ ) من القانون الموازنة بأنها ( تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية ) .

وقع واضع القانون في هذا النص بخطأين قانونيين . الأول أنه وصف الموازنة بأنها تخمين إجمالي الإيرادات والواردات . في حين أن الموازنة هي تخمين للواردات والنفقات العامة .

أما الخطأ الآخر فهو أن المشرع أوسد إلى الحكومة صلاحية المصادقة على الموازنة . في حين أن الأصول القانونية السليمة تقضي بأن يناط تحضير مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية ، وأن يوسد إقراره إلى السلطة التشريعية ، وأن يعهد بمصادقته إلى رئيس الدولة .

زيادة على ما تقدم فإن واضع قانون الإدارة المالية لم يستقر على تسمية واحدة للخطة المالية السنوية للدولة . فهو تارة يطلق عليها وصف ( الموازنة الفدرالية ) ، وتارة أخرى وصف ( موازنة الحكومة الفدرالية ) ، وأحيانا يسميها ب ( الميزانية الفدرالية السنوية ) ، وأحيانا أخرى ب ( الميزانية الفدرالية ) . في حين أن حسن الصياغة التشريعية يتطلب من المشرع الابتعاد عن التذبذب في استخدام المصطلحات ذوات المعنى الواحد ، والاستقرار على تسمية واحدة .

## ثانيا - الخطأ المادي في صياغة النصوص المنظمة للموازنة العامة

يتمثل الخطأ المادي بالخطأ المطبعي أو اللغوي أو الإملائي الذي يصيب النص القانوني (٥٠)

وقد اعتورت أخطاء لغوية عدة قانون الإدارة المالية النافذ من ذلك على سبيل المثال ما جاء في الفقرة ( ٢ ) من القسم ( ٣ ) التي نصت بأن ( لوزير المالية أن يفوض الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا الأمر إلى موظفو ... ) . والأصح إلى موظفي . كما شابت القانون أخطاء مطبعية لا تخفى على القارئ اللبيب .

## الفرع الثاني

### التكرار

نرى أن التكرار يعد خطأ ماديا ، لأنه إذا كان ترداد كلمتين في نص واحد يعد خطأ ماديا ، فإن تكرار نصين يعد خطأ من باب أولى . ومع ذلك فإننا أفردنا للتكرار عنوانا مستقلا إبرازا له ، وتمشيا مع الكتابات الأكاديمية التي سبقتنا في هذا المجال .

إن التكرار عيب أصاب النصوص الدستورية المنظمة للموازنة العامة ، فضلا عن نصوص قانون الإدارة المالية النافذ . وسوف نقف على هذا العيب في البيان التالي :

### ١ - التكرار في النصوص الدستورية المنظمة للموازنة العامة

من خصائص الصياغة القانونية المتقنة والمنضبطة ، الإيجاز في التعابير ، والابتعاد عن الترداد في النصوص ، لأن ذلك قد يسبب إرهاقا وإرباكا لا مبرر لهما ، ويثير إشكالا قانونيا في التطبيق ، فضلا عن أن التكرار ، في حد ذاته يعد ثغرة معيبة في بناء القانون المصاغ .

ولو اطلعنا على نصوص الدستور العراقي النافذ لألفينا أن المشرع الدستوري وقع في شرك التكرار ، وذلك بمناسبة الكلام عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . فقد أوكل المشرع بالسلطات المذكورة وضع مشروع الموازنة العامة للدولة . إلا أن الملاحظ أن المشرع نص على هذا الاختصاص مرتين في فقرتين مستقلتين هما الفقرة ( ثالثا ) والفقرة ( سابعاً ) من المادة ( ١١٠ ) من الدستور . وهذا ترداد معيب كان حري بالمشرع ألا يقع فيه .

### ٢ - التكرار في نصوص قانون الإدارة المالية النافذ

شاب الخطأ المادي قانون الإدارة المالية النافذ ، وقوانين الموازنات العامة الاتحادية السنوية . وسوف نسلط الضوء على هذا العيب في الكلام التالي :

أ - أورد واضع قانون الإدارة المالية في العراق تعريفا للموازنة العامة في الفقرة ( ٤ ) من القسم ( ٢ ) من القانون التي نصت بأن ( الموازنة برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والنفقات العينية للحكومة ) . ثم أرفد المشرع هذا التعريف بتعريف آخر للموازنة ، ورد في الفقرة ( ١٧ ) من القسم ذاته التي نصت بأن ( الموازنة الفدرالية تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية ، كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية ) .

إن هذا الترداد للتعريفات كان يفترض بالمشرع أن يتنزه عنه ، فهو يتعارض مع قواعد الصياغة السليمة التي تقتضي الإيجاز في التعريفات ، وقصرها على حالات محددة ، كأن يأتي التعريف بقصد إيضاح معنى مغاير لمعنى متعارف عليه ، أو لغاية حسم خلاف فقهي قائم .

ب - دأب المشرع العراقي على تضمين قوانين الموازنات العامة الاتحادية السنوية نصوصا قانونية تناولت موضوعات شتى بيد أن بعضا من تلكم النصوص سبق أن وردت في قانون الإدارة المالية النافذ من على سبيل المثل ما جاء في المادة ( ٧ ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١ التي نصت بأن ( أولا : تستخدم الاعتمادات المصادق عليها في هذا القانون لغاية ٣١ / كانون الأول من السنة المالية ٢٠١١ . ثانيا : تقيد الإيرادات المتحققة لغاية

٣١ / ١٢ / ٢٠١٢ . أما الإيرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية ٢٠١١ فتقيد إيراد نهائيا للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ( ٢٠١٢ ) .

إن النصوص المذكورة وردت ، بقضها وقضيضها ، في الفقرة ( ٩ ) من القسم ( ٩ ) من قانون الإدارة المالية النافذ . فقد جاء في الفقرة المذكورة ( تستخدم الأموال المرصودة لوحدة الإنفاق لغاية ٣١ / كانون الأول من السنة المالية ، وتسجل الإيرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية كإيرادات لميزانية السنة المالية التالية ) .

كما نصت المادة ( ٩ ) من قانون الموازنة العامة للاتحادية للسنة المالية ٢٠١١ على أحكام تتعلق بصرف الاعتمادات<sup>(٥١)</sup> ، وهي عينها التي سبق للمشرع أن أوردها في الفقرات الثلاث الأولى من القسم ( ٩ ) من قانون الإدارة المالية النافذ<sup>(٥٢)</sup> .

إن الترداد في النصوص القانونية المنظمة للموازنة العامة ، فضلا عن كونه معيب من ناحية الصياغة السليمة ، فإن من شأنه أن يسبب تأخرا في المصادقة على الموازنة العامة ، نظرا لما يتطلبه وجود تلك النصوص من وقت لمناقشتها ، وفي هذا ضرر ظاهر لكل ذي عينين .

## الفرع الثالث

### الغموض

ينبغي على القائم بالصياغة أن يحرص على اختيار الألفاظ المناسبة ، والمؤدية إلى تحقيق المعنى المراد ، دون لبس أو غموض أو إبهام . ومع أهمية هذه الصفة في النصوص القانونية المصاغة ، فإن الملاحظ أن عيب الغموض قد تسرب إلى بعض النصوص الدستورية والنصوص الأخرى المنظمة للموازنة العامة في العراق مما خلق إرباكا في التطبيق ، واختلافا في وجهات النظر بين الفقهاء ورجال القضاء . وسوف نسلط الضوء على هذا الموضوع في البيان التالي :

### أولا : الغموض في النصوص الدستورية المنظمة للموازنة العامة في العراق

تزداد أهمية الوضوح في صياغة النصوص التشريعية كلما علت مرتبتها ، وارتفعت قيمتها القانونية فالنصوص الدستورية تتربع على قمة هرم البناء القانوني في الدولة ، لذا وجب على من يتصدى لصياغتها أن يبذل عسارة جهده كيما تأتي النصوص المصاغة قاطعة الدلالة ، وواضحة المعاني بما يضمن تطبيقها ببسر وسهولة .

ولكننا لو أنعمنا النظر في دستورنا النافذ ، لألفينا أن بعضا من نصوصه التي تناولت موضوع الموازنة العامة قد لفها الغموض ، وعراها القصور ، من ذلك على سبيل المثال ، النص الوارد

بشأن الموازنة الاستثمارية ، والنصوص المتعلقة بصلاحيات مجالس المحافظات التي لم تنظم في إقليم . وسوف نقف على تلك النصوص في البيان التالي :

## ١ - النص المتعلق بالموازنة الاستثمارية

نصت الفقرة ( سابعا ) من المادة ( ١١٠ ) من الدستور النافذ بأن ( تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية ) .

ثمة ملاحظتان تردان على صياغة النص أعلاه :

**الملاحظة الأولى :** إن السلطات الاتحادية لا تقتصر صلاحياتها على وضع مشروع الموازنة العامة الاتحادية بل تمارس ، فضلا عن ذلك ، صلاحية إقرار الموازنة ، وتنفيذها ، ومراقبتها . مما يعني أن النص أعلاه لم يكن دقيقا ، وشاملا للمراحل كافة التي تمر بها الموازنة .

**أما الملاحظة الثانية :** فقوامها أن المشرع عطف بحرف الواو بين مفردتين هما الموازنة العامة ، والموازنة الاستثمارية . وهذا يستدعي منا التساؤل : أقصد المشرع أن تستقل الموازنة الاستثمارية عن الموازنة العامة الاتحادية . وان يتبع مبدأ تعدد الموازنات العامة بدلا من وحدتها ؟ وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يفرد المشرع للموازنة الاستثمارية ذكرا بمناسبة كلامه عن اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية مثلما فعل مع الموازنة العامة الاتحادية ؟ أم أن المشرع كان قصده من ذلك أن تحتوي الموازنة العامة الاتحادية على جدولين أحدهما للنفقات الجارية ، والآخر للنفقات الاستثمارية ، وأن يقدم معا إلى السلطة التشريعية للموافقة عليهما مثلما هو حاصل فعلا في الوقت الحاضر إتباعا لمبدأ وحدة الموازنة العامة ؟ أسئلة كثيرة يفيض بها النص الدستوري الذي زايه الوضوح .

## ٢ - النصوص المتعلقة بالصلاحيات المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

من النصوص التي جاءت صياغتها مبهمه في دستورنا النافذ ، تلك النصوص الواردة بشأن الصلاحيات المالية للمحافظات التي لم تنظم في إقليم . فمن المعروف أن الموارد المالية المحلية التي تستقل المحافظات بفرضها وتحصيلها لا تدخل الخزينة العامة للدولة ، ومن ثم ، فإنها لا تدرج في الموازنة العامة الاتحادية . ولكن ما تلك الموارد ؟ وكيفية يتم تحديدها ؟

إن الدستور النافذ لم يورد نصوصا ، واضحة وجلية ، بشأن هذه المسألة بل أورد نصوصا صيغت صياغة مترهلة مما فسح باب التفسيرات المتضاربة على مصراعيه بين الحكومة المركزية والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم بعد . فقد نصت الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( ١٢٢ ) من الدستور بأن ( تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون ) .

وجاء في الفقرة ( خامسا ) من المادة ذاتها بأن ( لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة ) .

أما المادة ( ١١٥ ) من الدستور فقد نصت بأن ( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الأقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما ) .

لقد فسرت المحكمة الاتحادية العليا النصوص المتقدمة ، كما أوضح مجلس الوزراء موقفه بشأنها . وسوف نقف على الرأيين في البيان التالي :

#### أ - موقف المحكمة الاتحادية العليا

قدم مجلس محافظة النجف استيضاحا إلى المحكمة الاتحادية بشأن الأمور التالية :

- هل تتمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب وفق المادة ( ١١٥ ) والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( ١٢٢ ) من الدستور ( أو أي مادة أخرى ) أو وفق القوانين العراقية النافذة ؟ .

- هل تتمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة استنادا للقوانين المذكورة آنفا ؟

أجابت المحكمة الاتحادية العليا بأنه ( لما كان فرض الضرائب ، وجبايتها ، وإنفاقها ، وفرض الرسوم ، والغرامات ، والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة ( ١٢٢ / ثانيا ) من دستور جمهورية العراق ، لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض ، وجباية ، وإنفاق الضرائب المحلية ، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة ( ١١٥ ) من الدستور حق الأولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة ( ٦١ / أولا ) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصرا المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية ، وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد ( ١١٤ ، ١١٣ ، ١١٢ ، ١١١ ، ١١٠ ) من الدستور (... )<sup>(٥٣)</sup> .

لقد عاودت المحكمة الاتحادية العليا إبداء رأيها حول صلاحية المحافظات غير المنتظمة في إقليم بفرض الضرائب والرسوم المحلية بمناسبة الاستيضاح الذي قدمه مجلس محافظة البصرة ، فأجابت المحكمة ( أن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد ( ٦١ / أولا ) و ( ١١٠ ) و ( ١١١ ) و ( ١١٤ ) و ( ١١٥ ) و ( ٢٢ / ثانيا ) من الدستور .

وأن استقرار مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية بتنظيم الشؤون الإدارية ، والمالية ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة ( ١١٥ ) من الدستور الأولوية في التطبيق . ذلك أن المجلس النيابي يختص حصرا بتشريع القوانين الاتحادية ، وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة ، استنادا لأحكام المادة ( ٦١ / أولا ) من الدستور .

ولمجلس المحافظة ، وضمن صلاحياته الدستورية ، إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد ( ١١٠ و ١١١ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ من الدستور ) (٥٤) .

### ب - رأينا في التفسير الذي أبدته المحكمة الاتحادية العليا

قبل إبداء الرأي في التفسير المحكمة الاتحادية العليا ، نود إبداء ملاحظة جوهرية تتعلق بصلاحيات مجالس المحافظات في إصدار تشريعات محلية . فالصلاحيات المذكورة تعد ، كما وصفها ، بحق ، بعض الكتاب ( بدعة تشريعية نسجت على غير منوال ) (٥٥) ، لأن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ، والأشخاص اللامركزية الإقليمية أو المرفقية من دون أن يمس هذا التوزيع الوظائف التشريعية والقضائية والحكومية التي ينبغي أن تظل حكرا للسلطة المركزية . والقول بخلاف ذلك يجعلنا أمام لا مركزية سياسية وليس أمام لا مركزية إدارية .

وبالعودة إلى رأي المحكمة الاتحادية العليا نلاحظ أن المشرع الدستوري لم ينص صراحة على منح مجالس المحافظات صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية (٥٦) بل كل ما ذكرها المشرع في الدستور أن مجالس المحافظات تتمتع بصلاحيات مالية واسعة . وقد رأت المحكمة أن تعبير الصلاحيات المالية الواسعة ، يعني من ضمن ما يعني ، فرض الضرائب والرسوم . وهذا التفسير الذي قالت به المحكمة يلزم السلطات العامة كافة (٥٧) . ومن ثم ، فلا يجوز لتلك السلطات تجريد مجالس المحافظات من صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية .

ولكن ما يؤخذ على تفسير المحكمة انه جاء مقتضبا ، ولم يوضح بالتفصيل الشروط المطلوب توافرها كيما يحق لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارسة صلاحياتها في فرض الأعباء المالية . فالمحكمة رددت في حيثيات حكمها النصوص الدستورية ، كما هي ، بدون تحليل معمق لها . والدليل على قولنا هذا أن النزاع سرعان ما أشتجر بين السلطة المركزية ، ممثلة بمجلس الوزراء ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حول ممارسة الأخيرة لصلاحياتها المالية .

### ج - رأي مجلس الوزراء

فرض مجلس محافظة بابل رسما على الفلاحين مقابل الحصول على المشتقات النفطية . بيد أن مجلس الوزراء أعترض على هذا القرار قائلا انه ( بالرجوع إلى المادة ( ٧ / ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ( ٢١ ) لسنة ٢٠٠٨ التي منحت مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم شؤونها المالية قيدت ذلك بأن لا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية . وهذا القيد أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ( ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ ) ، وبالعودة إلى الدستور ، وجد المجلس أن المادة ( ١١٠ ) منه أناطت بالسلطة الاتحادية الاختصاص الحصري في رسم السياسة المالية للدولة وفوضها بموجب المادة ( ١٢٢ / ثانيا ) منه تنظيم الصلاحيات المالية للمحافظات بموجب قانون تصدره السلطة الاتحادية ، إضافة إلى أن المادة ( ٢٨ / أولا ) من الدستور

حظرت فرض أية ضريبة أو رسم إلا بقانون . والمقصود بذلك القانون الاتحادي . وبناء على ذلك .

قرر مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية الثالثة المنعقدة بتاريخ ١٧ / ١ / ٢٠١٢ ما يأتي :

١ - صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر ما لم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين فيه نوع الضرائب ، ووعائها ، وحدودها ، ونوع الخدمات التي تستوفي عنها الرسوم .

٢ - ليس لمجالس المحافظات فرض ضرائب ورسوم إلا بصدر القانون الاتحادي أنفا من مجلس النواب .

٣ - إعلام مجلس النواب بمخالفة قرار مجلس محافظة بابل القاضي بفرض رسوم على الفلاحين جراء حصولهم على المشتقات النفطية ، واتخاذ الإجراءات المقترضة لإلغاء القرار استنادا إلى أحكام المادة ( ٤ ) من القانون رقم ( ١٥ ) لسنة ٢٠١٠ / قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ( ٢١ ) لسنة ٢٠٠٨ . (٥٨) .

#### د - تعليق على قرار مجلس الوزراء

أحتج مجلس الوزراء بالفقرة ( الأولى ) من المادة ( ٢٨ ) من الدستور النافذ التي نصت بأن ( لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا يعفى منها إلا بقانون ) .. ورأى المجلس أن المقصود بالقانون هنا هو القانون الاتحادي . ولو جارينا المجلس في هذا الفهم لتوصلنا إلى نتيجة مفادها انه لا يجوز أن تفرض الضرائب والرسوم سواء أكانت اتحادية أم محلية إلا بقانون اتحادي . وهذا التفسير من شأنه أن يقوض الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات التي نص عليها الدستور صراحة ، وأيدتها المحكمة الاتحادية العليا التي أجازت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم فرض الضرائب والرسوم بتشريعات المحلية .

والحقيقة أننا يمكن أن نوفق بين نص الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من الدستور المشار إليها أعلاه ، والنصوص المتعلقة بالصلاحيات المالية لمجالس المحافظات ، . فالفقرة ( الأولى ) ينبغي أن يصرف مضمونها إلى الضرائب والرسوم الاتحادية ، فهي وحدها التي يجب أن تفرض أو تعدل أو تجبى أو يعفى منها بقانون . أما الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها الأشخاص اللامركزية الإقليمية فيكفي أن تفرض بناء على قانون ، أي استنادا إلى قانون يسن من مجلس النواب الاتحادي يمنح صلاحية فرض أنواع معينة من الضرائب والرسوم إلى مجالس المحافظات . وليس في هذا القول بدع ، لأن في مصر، وهي دولة موحدة وليست اتحادية مثل العراق كما هو معلوم ، لم يشترط المشرع الدستوري أن تنشأ أو تعدل أو تلغى بقانون سوى الضرائب العامة وحدها<sup>(٥٩)</sup> . أما الضرائب والرسوم المحلية فيجوز فرضها بقرارات إدارية تصدرها الهيئات المحلية بناء على القانون الذي يجيز لها فرض تلك الأعباء .

ولهذا فإننا نرى أن دقة الصياغة وانسجام النصوص الدستورية مع بعضها يقتضيان من المشرع الدستوري تعديل صياغة الفقرة الأولى من المادة ( ٢٨ ) من الدستور ، وقصر مفهومها على الضرائب والرسوم الاتحادية وحدها . فبذلك تصان الحقوق المالية للمحافظات ،

وفي الوقت ذاته لا تنتقص الصلاحيات المالية للحكومة الاتحادية . وهذا يتطلب من مجلس الوزراء الإسراع بإعداد مشروع قانون يرسم السياسة المالية والضريبية بين الحكومة المركزية ، والهيئات المحلية بما ينمي ماليتها ، ويعينها على أداء رسالتها أحسن أداء ، وبما يضمن توزيع الأعباء المالية بين المواطنين توزيعاً قائماً على أسس العدالة الاجتماعية ، ولا يخرج توزيع الأعباء المالية بين الحكومة الاتحادية ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن الحلول الثلاثة التالية :

**الحل الأول** أن تمنح الهيئات المحلية صلاحية فرض ضرائب ورسوم مستقلة أو أصلية غير مرتبطة بالضرائب المحلية ، كأن يسمح للهيئات المذكورة بفرض ضرائب العقار والعرضات ، في حين يبقى للحكومة الاتحادية صلاحية فرض ضريبة الدخل والضريبة الكمركية إذا كانت للمحافظة حدود مع دولة أخرى .

**الحل الثاني** : أن تمنح الهيئات المحلية صلاحية فرض ضرائب ورسوم إضافية ، وهي عبارة عن نسب مئوية تقررها الهيئات المحلية لصالحها بطريق الإضافة إلى الضرائب والرسوم الاتحادية للدولة ، كأن يحدد القانون الاتحادي سعر هذه الضريبة ٥ % من مبلغ الضريبة الكمركية أو ضريبة الدخل أو ضريبة العقار ، وتخصص النسبة المذكورة لخزينة الهيئات المحلية .

**الحل الثالث** : أن يخصص المشرع الاتحادي نسبة من مبلغ الضريبة أو الرسم الاتحادي لمصلحة الهيئات المحلية ، كأن يخصص لها ربع ضريبة الدخل أو ضريبة العقار أو ضريبة العرضات الاتحادية. أما ثلاثة الأرباع الباقية فتودع في الخزينة العامة الاتحادية . والحل الأخير يجرّد المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية . وهذا ما يتعارض ، وفق ما نعتقد ، تفسير المحكمة الاتحادية العليا الذي حول المحافظات صلاحيات مالية واسعة ، ومن ثم فلا يجوز اللجوء إلى هذا الأسلوب ما لم توافق مجالس المحافظات عليه .

#### ثانياً : الغموض في نصوص قانون الإدارة المالية النافذ

من أمثلة النصوص الغامضة المنظمة للموازنة العامة ، نص الفقرة ( ٦ ) من القسم ( ٧ ) من قانون الإدارة المالية النافذ الذي جاء فيه ( لا بد أن يأخذ قانون الميزانية السنوية بنظر الاعتبار الإيرادات والمصروفات لأموال الميزانية الخاصة ) .

ولا نعلم على وجه الدقة المقصود بالموازنة الخاصة ؟ وهل هي موازنة مستقلة أم ملحقة بالموازنة العامة ؟ ومن يضعها ، ويصادق عليها ؟ .

#### الفرع الرابع

##### النقص

يقصد بالنقص خلو النص التشريعي من لفظ أو حكم لازم لاستقامة النص ، وفهم معناه . ويعبر البعض عن هذا العيب بمصطلح الفراغ الذي يشير إلى حالة من حالات عدم الكمال<sup>(٦٠)</sup> . ولو

أطلعنا على نصوص الدستور النافذ التي تناولت أحكام الموازنة العامة ، لألفينا أن بعضا منها أعتورها عيب النقص . من ذلك على سبيل المثل النقص المتعلق بالحسابات الختامية الاتحادية ، وبالموازنة التكميلية ، وبالرقابة المالية . وسوف نقف على تلك الأوجه من النقص في البيان التالي :

#### أولا : النقص المتعلق بالحسابات الختامية الاتحادية

خص المشرع في الدستور العراقي النافذ السلطات الاتحادية بممارسة اختصاصات حصرية من بينها وضع مشروع الموازنة العامة. والمعلوم أن الموازنة العامة هي برنامج مالي يحتوي على جدولين هما النفقات العامة التي يتوقع صرفها ، والإيرادات العامة التي يتوقع جبايتها . وتوضع الموازنة قبل بداية السنة المالية . ويشروع بتنفيذها بعد إقرارها بجباية الإيرادات ، وصرف النفقات . وفي نهاية السنة المالية يتم إدراج ما تم صرفه فعلا من نفقات ، وما تم جبايته وتحصيله فعلا من نفقات في وثيقة قانونية أخرى تسمى الحسابات الختامية . وإذا كان المشرع الدستوري قد نص صراحة على الموازنة العامة الاتحادية ، إلا أنه أغفل ذكر الحسابات الختامية بمناسبة كلامه عن اختصاصات السلطات الاتحادية . وهذا نقص حري بالمشرع العراقي معالجته في .

#### ثانيا : النقص المتعلق بالموازنة التكميلية

توضع الموازنة التكميلية بمناسبة عدم كفاية الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة . فإذا ما بدأت السنة المالية ، وطرأت أوضاع اقتصادية غير متوقعة ، استوجبت زيادة في الإنفاق ، جاز للحكومة أن تقدم إلى مجلس النواب مشروع موازنة تكميلية تعدل بمقتضاها الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة .

والنقطة الجديرة بالاهتمام هي أن المشرع الدستوري خص الموازنة العامة بحكم أورده في المادة ( ٥٧ ) من الدستور النافذ وهو أن مجلس النواب لا يجوز له أن يفض اجتماعاته السنوية إلا بعد الانتهاء من إقرار الموازنة العامة<sup>(٦١)</sup> . ولكن ما الحل لو عرضت على مجلس النواب موازنة تكميلية للموازنة العامة أبقى فصل الانعقاد لمجلس النواب قائما لغاية الموافقة عليها أم يجوز للمجلس المذكور فض اجتماعاته قبل ذلك ؟

لم يضع المشرع الدستوري حلا لهذه المسألة مما أضطر مجلس النواب إلى الطلب من المحكمة الاتحادية العليا إبداء الرأي بالمراد من عبارة ( الموازنة العامة ) الوارد ذكرها في المادة ( ٥٧ ) من الدستور وهل تشمل الموازنة التكميلية ؟ وبالتالي عدم جواز إنهاء الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة التكميلية إلا بعد الموافقة عليها من عدمه ؟

أجابت المحكمة بأن ( الموازنة التكميلية هي جزء متمم للموازنة العامة ، وتؤدي ذات الأغراض التي تؤديها الموازنة العامة وهي تسيير شؤون الدولة ، وإدامة المرافق العامة فيها .

وحيث أن الجزء يأخذ حكم الكل ، ولا ينفرد عنه بحكم مختلف . وتأسيسا على ما تقدم ترى المحكمة الاتحادية أن تعبير ( الموازنة التكميلية ) ينصرف إلى ما ينصرف إليه تعبير الموازنة

العامة المنصوص عليها في المادة ( ٥٧ ) من دستور جمهورية العراق حكما ، وأن الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاء فصل الانعقاد التشريعي الذي تعرض فيه ) .

ومن الواضح أن المحكمة الاتحادية العليا سدت النقص الذي شاب نص المادة ( ٥٧ ) من الدستور بطريق القياس ، إذ أنها عمدت إلى قياس الفرع ( الموازنة التكميلية ) على الأصل ( الموازنة العامة ) أو الجزء على الكل ، وأستصحت الحكم الخاص بالموازنة لتطبيقه على الموازنة التكميلية .

### ثالثا : النقص المتعلق بالرقابة المالية

أود الكتاب أمثلة أخرى على النقص في نصوص الدستور ذات الصلة بمالية الدولة . من ذلك ما جاء في المادة ( ١٠٤ ) من القانون الأساسي العراقي الملغى لسنة ١٩٢٥ التي نصت بأنه ( يجب أن يسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات ، وترفع بيانا إلى مجلس الأمة ، مرة على الأقل ، في كل سنة ، عما إذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس ، وأنفقت بحسب الأصول التي عينها القانون ) .

وقد نعى الكتاب على هذا النص ، فضلا عن ركاكة تعبيره ، وقصره عن بلوغ القصد ، تقييد جهة الرقابة بممارسة نوع واحد من أنواع الرقابة ، وهو الرقابة اللاحقة . وفي ذلك نقص خطير عانت منه الرقابة المالية في العراق<sup>(٦٢)</sup> .. وقد تم تلافيه في الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ الذي نصت مادته السبعون بأن ( تؤسس في الجمهورية العراقية سلطة للإشراف ، والرقابة المالية العامة ، وتنظم أصول تأليفها - والأصح تشكيلها أو تكوينها - ونهوضها بأعمال الرقابة والإشراف بقانون ) .

## الفرع الخامس

### التعارض

ينشأ التعارض عندما يتقاطع أو يتضارب نص مع نص آخر بشكل يتعذر معه الجمع بينهما . والتعارض المعيب للصياغة التشريعية يحدث عندما يتناقض نص قانوني مع نص قانون آخر اعلي منه منزله أو في مرتبته . وقد وقع هذا التعارض فعلا في النصوص القانونية التي نظمت الموازنة العامة في العراق مما يستدعي منا الوقوف على تلك النصوص وبيان التعارض فيما بينها .

### أولا : التعارض مع النصوص الدستورية

الصياغة القانونية المتقنة هي التي تعين على تحويل الأفكار والأهداف إلى نصوص قانونية شريطة عدم تضاربها مع النصوص الأعلى منها مرتبة ، والأسمى منها منزلة . ولهذا ينبغي على القائم بالصياغة أن يراعي مبدأ تدرج القواعد القانونية . فإذا كان التناقض بين نصين في

قانون معين يعد عيبا صياغيا ، فان تعارض نص في قانون معين مع نص في قانون أعلى مرتبه منه يعد مثلبة صياغية من باب أولى .ولذلك فانه يجب على القائم بالصياغة تنبيه الجهة التي تتم الصياغة لمصلحتها إلى التعارض الذي يوجد بين النصوص القانونية ، وأن يقترح البدائل المتاحة . فضلا عن استعراض النتائج والآثار القانونية التي يمكن أن تترتب على هذا التعارض .

ولو أطلعنا على قوانين الموازنات العامة الاتحادية في العراق ، لألفينا أن بعضا منها ضم نصوصا جاءت متناقضة مع أحكام الدستور النافذ . من ذلك على سبيل المثل النص الوارد في المادة ( ٣٦ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ . التي جاء فيها ( أولا : تلتزم الوزارات الاتحادية ، والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شراء احتياجاتها من منتجات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية ....

ثانيا : تكليف شركات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية بتنفيذ المشاريع للوزارات الاتحادية والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند توفر الإمكانيات لديها استثناء من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، على أن لا تقوم شركات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية بإحالة المشاريع التي ستكلف بها لمقاولين ثانويين ) .

ففي هذا النص تتضح رغبة المشرع بتدوير دولاب العمل في القطاع العام ، وتقديم الدعم للشركات العامة ، بيد أن ذلك قد تم ، كما نعتقد ، على حساب الشركات الخاصة التي أنغلق باب المنافسة أمامها تماما بسن هذا النص الذي رجح كفة القطاع العام على القطاع الخاص . وهذا ما يتعارض مع توجهات المشرع في دستور ٢٠٠٥ الذي ألزم الدولة بدعم القطاع الخاص ، والسعي لتطوير أعماله ، وحماية مصالحه بما يكفل نموه وازهاره<sup>(٦٣)</sup> .

### ثانيا : تعارض نصين في قانون واحد

وقع واضع قانون الإدارة المالية النافذ بهذا العيب الصياغي عند تحديد الموعد الذي يقدم فيه مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب . فالفقرة ( ٢ ) من القسم ( ٤ ) من القانون ألزمت وزير المالية بتقديم المشروع في ( ١٠ تشرين الثاني ) من كل سنة . بينما الفقرة ( ٧ ) من القسم ( ٦ ) من القانون أوجبت على الوزير المعني تقديم المشروع في ( ١٠ تشرين الأول ) .

. ومن الواضح أنه لا يمكن التوفيق بين النصين والعمل بهما معا في وقت واحد . لذلك لا بد أن نرجح العمل بأحدهما ، ونهمل النص الآخر ، ونميل إلى ترجيح الموعد الثاني ، وهو العاشر من شهر تشرين الأول ، لسببين :

١ - إن هذا التاريخ يخدم مجلس النواب ، لأنه يفسح أمامه مجال الدرس والمناقشة لمشروع الموازنة العامة أكثر من الموعد الثاني . وفي هذا مصلحة محققة لمالية الدولة .

٢ - بالرجوع إلى النصوص الأصلية للمادتين المصاغة باللغة الانكليزية ، لا نجد بينهما تناقض إذ إنهما يشيران إلى موعد واحد هو العاشر من شهر تشرين الأول .

## الخاتمة

أثمر بحثنا حول الصياغة القانونية للموازنة العامة عن مجموعة من الاستنتاجات والاقتراحات  
نقف عليها في البيان التالي :

## أولاً : الاستنتاجات

١ – إن القوانين التي تنظم الموازنة العامة ليست على نمط واحد بل هي من حيث الديمومة تظهر بنمطين : قواعد دائمة ، وضعت لتستمر دون تحديد مدة . بيد أن هذا الاستمرار ليس استمراراً أزلياً ، لأن تلك القوانين معرضة للإلغاء . ومن أمثلتها القوانين الدستورية ، والقوانين الأساسية التي تبين الأحكام الرئيسية التي تنظم الموازنة العامة للدولة بموجبها . ومن أمثلتها في العراق قانون الإدارة المالية المعدل النافذ رقم ( ٩٥ ) لسنة ٢٠٠٤ .

أما النمط الثاني من القوانين فهو القوانين المؤقتة التي توضع لمدة معينة أو لمدة محددة من الزمن . وصفة التأقيت التي ترد على هذه القواعد تملئها طبيعة الموازنة بوصفها برنامجاً مالياً مؤقتاً ، أي محدد بسنة مالية واحدة وهي السنة المتعلقة بتنفيذ موازنة الدولة .

٢ – إن القواعد القانونية المنظمة للموازنة العامة للدولة و الواردة في الدستور العراقي النافذ ، وفي قانون الإدارة المالية النافذ ، وفي القوانين السنوية شابتها مطاعن صياغية عدة مثل الخطأ ، والتكرار ، والغموض ، والتعارض ، والنقص ، وهي عيوب حري بالمشروع العراقي أن يظهر القواعد القانونية منها كيما يستقيم العمل بالموازنة العامة ، وتغدوا أكثر نجاعة ، وانضباطاً .

## ثانياً : الاقتراحات :

١ – بالنسبة للنصوص الواردة في الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ نقترح ما يلي :

أ – حذف عبارة ( وضع الميزانية العامة للدولة ) الواردة في الفقرة ( ثالثاً ) من المادة ( ١١٠ ) ، لأنها عبارة زائدة لا غناء فيها .

ب – الاستقرار على تسمية واحدة للبرنامج المالي السنوي للدولة ، والتسمية الدقيقة لهذا البرنامج هي الموازنة العامة ، والتخلي عن التسميات الأخرى غير الدقيقة مثل الميزانية العامة .

ج – تحذف كلمة ( الاستثمارية ) الواردة في الفقرة ( سابعاً ) من المادة ( ١١٠ ) ، لأنها عبارة زايلها الوضوح ، واستعملت في غير موضعها ، وتصطدم مع المنطق والأصول القانونية السليمة التي تراعي مبدأ توحيد الموازنة بدلاً من تعددها .

د – يضاف إلى اختصاصات السلطة الاتحادية الواردة على سبيل الحصر في المادة ( ١١٠ ) اختصاص وضع الحسابات الختامية الاتحادية ، لكون اختصاص أصيل لا ينبغي إغفاله .

و – تقتضي أصول الصياغة القانونية السليمة إعادة النظر في نص الفقرة ( سابعاً ) من المادة ( ١١٠ ) التي تكلمت عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية التي منها وضع مشروع الموازنة العامة ، فنقترح أن يضاف إلى هذا الاختصاص الاختصاصات الأخرى التي تمارسها السلطة المذكورة فعلاً التي تتمثل بإقرار مشروع الموازنة ، والعمل بالموازنة بعد المصادقة عليها ، ومراقبتها .

ه - نقترح أن تعاد صياغة الفقرة (أولا ) من المادة ( ٢٨ ) بأن يقصر حكمها على الضرائب والرسوم الاتحادية حسب .

ي - إعادة صياغة النصوص الدستورية التي تناولت الصلاحيات المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم لكونها نصوص معتلة ، ومترهلة ، ولا يزال الخلاف مستعرا بشأن المقصود منها ، وآلية تطبيقها .

٢ - تطهير قوانين الموازنات الاتحادية السنوية من شوائب التعارض مع الدستور . مثل النص الذي يغلب مصلحة شركات القطاع العام على مصلحة شركات القطاع الخاص . والذي يقيد المنافسة لصالح الشركات الأولى عند ممارسة النشاط الاقتصادي . ففي ذلك تعارض مع توجهات المشرع الدستوري التي تميل إلى دعم القطاع الخاص والعمل على تنميته .

٣ - نقترح إلغاء قانون الإدارة المالية النافذ ، وإصدار قانون جديد يحل محله للأسباب التالية :

أ - يستطيع قارئ القانون أن يدرك للوهلة الأولى أنه لم يوضع أول الأمر باللغة العربية ، إذ أن طابع الترجمة ظاهر فيه مواده جميعا ، ولا غرابة في ذلك ، لأن القانون من وضع سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة ، . ولذلك يجد الباحث عننا شديدا في فهم مواده ، والوقوف على كنه نصوصه .

ب - يطفح القانون بالأخطاء المادية مثل الأخطاء اللغوية والإملائية والطباعية إلى المدى الذي يضيق الباحث ذرعا بها ، ويشعر بالخلج والأسى من ورودها في قانون ينظم أهم وثيقة مالية في البلد.

الهوامش

( ١ ) د . سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢٧ .

( ٢ ) د . منصور ميلاد يونس ، مبادئ المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة ، بدون ذكر مكان ودار النشر ، ٢٠٠٤ ، ص ١٩١ .

( ٣ ) د . حسن عواضة و د . عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة ، الضرائب والرسوم ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، بيروت ، دار الخلود ، ١٩٩٥ ، ص ٣٧ .

( ٤ ) تنتظر ص من هذا البحث .

( ٥ ) التزم الملك ( جان سانتير ) ، بموجب المادة ( ١٤ ) من العهد الأعظم بدعوة مجلس العموم في المملكة ، لإقرار أي اقتطاع من ثروات الأفراد ، ويمتنع الملك عن النزول عن هذا الحق إلى أي كان . واستثناء من ذلك ، يجوز للملك ، استنادا للمادة ( ١٢ ) من الوثيقة ، اقتطاع الأموال ، وفرض المساعدات ، دون موافقة مجلس العموم في الحالات التالية : فدية الملك في حالة الأسر ، وفي حالة زواج بنته الكبرى ، ومساعدة فرقة الفرسان الخاصة بالابن الأكبر للملك .

ينظر عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ٨ و ٩ .

( ٦ ) مثل وثيقة إعلان الحقوق الصادرة في عام ١٦٢٨ التي أوجبت موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ، ودستور الحقوق الذي أعلن بمقتضاه عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر ، وفي المواعيد ، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان . ينظر :

R . E . C . Jewell , British Constitution , Teach yourself books . P. 32 – 33.

كذلك د . يوسف شباط ، المالية العامة ، الكتاب الثاني ، موازنة الدولة العامة ، الطبعة الثانية ، دمشق ، منشورات جامعة دمشق ، ١٩٩٧ ، ص ٢٨ .

( ٧ ) تنتظر على سبيل المثال الفقرة ( أولا ) من المادة ( ٦٢ ) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ التي نصت بأن ( يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ، والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ) .

( ٨ ) يحسن بنا أن نلفت الأنظار هنا إلى أن القواعد القانونية التي تنظم الموازنة العامة لا ترتد جميعها إلى التشريع ، ففي انكلترا التي أغلب قواعدها الدستورية عرفية وأقلها مدون في وثائق ، لا نعثر على نصوص تشريعية عامة ، إذ ما عدا القانون الصادر في ١٨٦٦ المعدل في ١٩٢١ حول المحاسبة الحكومية ، والذي يدعى بـ

Exchaquer and Audit Departments Act

وبعض القوانين النادرة الأخرى ، فإن إجراءات الموازنة في انكلترا وقواعدها لا تستند إلى نصوص مكتوبة بل إلى أعراف دستورية . ينظر . د . علي شفيق ، مفهوم الميزانية في انكلترا

ومقارنته مع المفهوم الفرنسي ، مجلة المالية ، العددان الثاني والثالث ، السنة ١٩٨٠ ، ص ٣٠ . بل حتى في الدساتير المكتوبة ما زال للعرف أهمية في تنظيم قواعد الموازنة العامة ، لا سيما في الدول ذات الدساتير المقتضية النصوص مثل دستور ١٨٧٥ الفرنسي . فمن أمثلة العرف المتعلق بالموازنة العامة الذي نشأ في ظل هذا الدستور العرف المقرر لقاعدة سنوية الموازنة . ينظر د . عبد الفتاح ساير ، مبادئ القانون الدستوري ، بدون ذكر مكان ودار النشر ، ص ٢٤٤ - ٢٤٥ .

( ٩ ) د . عبد الفتاح ساير ، المصدر السابق ، ٢٢٣ - ٢٢٤ .

( ١٠ ) ينظر بشأن مفهوم القوانين الأساسية د . فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دستور ١٩٧١ ، الكتاب الأول ، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر ، بدون ذكر مكان النشر ، شركة ناس للطباعة ، ص ٥٧ .

( ١١ ) د . أحمد فاضل حسين ، الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، المجلد ٢ ، السنة ٤ ، العددان ٦ و ٧ ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٠ .

( ١٢ ) نصت المادة ( ٣٤ ) من الدستور الفرنسي النافذ بأن (.... يحدد القانون المالي - وهي التسمية التي تطلق على الموازنة العامة - موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي ) . ينظر شهاب أحمد عبد الله ، الدستور الفرنسي ، موسوعة التشريعات الوطنية والدولية لحقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، بغداد ، دار الكتب والوثائق ، ٢٠٠٨ ، ص

( ١٣ ) نصت المادة ( ٤٧ ) من الدستور الفرنسي النافذ بأن ( يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي.... ) . ينظر أحمد شهاب عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

( ١٤ ) ينظر عبد اللطيف قطيش ، المصدر السابق ، ص ١٧ . كذلك د . علي شفيق ، المصدر السابق ، ص ٢٥ .

( ١٥ ) نص الفصل الخمسون من الدستور المغربي النافذ المعدل بأن ( يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي ) .

( ١٦ ) نصت المادة ( ٢١ ) من دستور جمهورية أفريقيا الوسطى الصادر في ١٦ فبراير سنة ١٩٥٩ والمعدل بالقانون رقم ٦٠ - ١٦٣ بأن ( ... تحدد القوانين المالية موارد الدولة وأعباءها وفقاً للشروط والقيود التي ينص عليها قانون نظامي... ) . ينظر د . بطرس بطرس غالي ، الدساتير الإفريقية ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٦١ ، ص ٢٧ .

( ١٧ ) نصت المادة ( ٣٩ ) من دستور جمهورية السنغال الصادر في ٢٣ سبتمبر ١٩٦٠ بأن ( .... تحدد القوانين المالية موارد الدولة وأعباءها بالشروط والتحفظات التي يقرها قانون نظامي... ) . ينظر د . بطرس بطرس غالي ، المصدر السابق ، ص ١١١ .

( ١٨ ) نصت المادة ( ٤٦ ) من الدستور الفرنسي النافذ بأن ( القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية يجري التصويت عليها ، وتعديلها ، وفقا للأوضاع التالية .... ) . ينظر شهاب أحمد عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

( ١٩ ) د. فتحي فكري ، المصدر السابق ، ص ٥٨ .

( ٢٠ ) نصت المادة ( ٤٦ ) من الدستور الفرنسي النافذ بأن ( القوانين التي يسبغ عليها الدستور صفة القوانين الأساسية ، يجري التصويت عليها ، وتعديلها وفقا للأوضاع التالية :

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه أولا إلا بعد مضي خمسة عشر يوما من إيداعه .
- وتطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليه في المادة ( ٤٥ ) . ومع ذلك فإنه في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين ، فإن النص لا يكون إقراره عن الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها ... ) . ينظر شهاب أحمد عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

( ٢١ ) نصت المادة ( ٤٦ ) من الدستور الفرنسي النافذ بأنه ( .... لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور ) . ينظر شهاب أحمد عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

( ٢١ ) د. فتحي فكري ، المصدر السابق ، ص ٥٧ .

( ٢٢ ) نص الفصل ( الثامن والخمسون ) من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ النافذ بأن ( ... يتم إقرار القوانين التنظيمية ، والتعديلات المخلة عليها وفق الشروط المشار إليها أعلاه . بيد أن المجلس الذي يعرض عليه أولا مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لا يمكنه أن يتداول فيه أو يصوت عليها إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعه لديه . يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق بين مجلسي البرلمان على نص موحد . لا يمكن إصدار الأمر بالتنفيذ القوانين التنظيمية الا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور .

( ٢٣ ) نصت المادة ( ٤٤ ) من الدستور السنغالي لسنة ١٩٦٠ بأن ( القوانين التي يصفها الدستور بأنها نظامية يقترح عليها ، وتعديلها بالأغلبية المطلقة للأعضاء المكونين للجمعية الوطنية . ولا يجوز إصدارها إلا إذا قررت المحكمة العليا التي يتعين وجوبا على رئيس الجمهورية إخطارها بها أنها متفقة مع الدستور ... ) .

( ٢٤ ) نصت المادة ( ٢٦ ) من دستور أفريقيا الوسطى لسنة ١٩٥٩ بأن ( القوانين التي يخولها الدستور صفة القوانين النظامية يتم التصويت عليها أو على تعديلها بناء على طلب الحكومة وحدها ، وبالأغلبية المطلقة لنواب الجمعية التشريعية ) .

( ٢٤ ) نصت المادة ( ٥٥ ) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ بأن ( لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر ، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها ، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها ) .

( ٢٥ ) د . فوزي فرحات ، المالية العامة ، الاقتصاد المالي ، ، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية ، بدون ذكر مكان ودار النشر ، ٢٠١٠ ، ص ١٣١ . كذلك عبد اللطيف قطيش ، المصدر السابق ، ص ١٦٨ .

( ٢٦ ) نصت المادة ( ١٦ ) من القسم ( ٢ ) من قانون الإدارة المالية لسنة ٢٠٠٤ بأن ( السنة المالية : فترة الحسابات الحكومية العامة ، والتي تبدأ من ١ كانون الثاني ، وتنتهي في ٣١ كانون الأول ) .

( ٢٧ ) نص البند ( ب ) من الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( من الفصل الثاني من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ بأن ( يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية الاستمرار بالاقتراض من صندوق النقد الدولي بما يكمل مبلغ ... ) .

( ٢٨ ) نص البند ( أ ) من الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( ٢ ) من الفصل الثاني من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ بأنه ( بلغ إجمالي العجز المخطط للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١١ ... ويغطي هذا العجز من المبالغ النقدية المدورة من الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٠ ، ومن الاقتراض الداخلي والخارجي ، ونسبة من الوفر المتوقع من زيادة أسعار بيع النفط أو زيادة الإنتاج ) .

( ٢٩ ) المثل على ذلك ما نصت عليه الفقرة ( ثالثا ) من المادة ( ٢٥ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقية لسنة ٢٠١١ بالقول ( على وزير المالية الاتحادي إعادة تخصيص الإيرادات المحققة فعلا في المنافذ الحدودية – البرية والبحرية والجوية – بما فيها الإيرادات السيادية خلال سنة ٢٠١٠ إلى موازنة المحافظات الحدودية ... ) .

( ٣٠ ) المثل على ذلك ما نصت عليه الفقرة ( أولا ) من المادة ( ٢٠ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٨ بأن ( تضاعف مبالغ السماحات الضريبية للموظف ضمن البند ( ١ ) من المادة الثانية عشر من قانون ضريبة الدخل رقم من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل .... ) .

( ٣١ ) المثل على ذلك ما نصت عليه المادة ( ٢٦ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ بأن ( على الهيئات الرئاسية الثلاث – رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ) اعداد قانون ينظم ملاكات ورواتب منتسبها ، يقدم إلى مجلس النواب في موعد لا يتجاوز ١ / ٦ / ٢٠١٠ ) .

( ٣٢ ) المثل على ذلك ما نصت عليه الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( ١٨ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٠ التي نصت بأن ( على الحكومة الاتحادية إجراء إحصاء وتعداد سكاني في جميع أنحاء العراق في مدة لا تتجاوز ٣١ / ١٢ / ٢٠١٠ ) .

علما أن النص لم يوضع موضع التطبيق لغاية الآن ، مما يفسح المجال لإثارة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية .

( ٣٣ ) د . رزق بن مقبول الحمدان الرئيس و د . أحمد محمد وهبان ، الصياغة القانونية ، بحث منشور على الموقع :

WWW . Jhoimaatalla . Com

( ٣٤ ) د . حيدر أدهم عبد الهادي ، دروس في الصياغة القانونية ، بغداد مركز العراق للأبحاث ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٨ .

( ٣٥ ) علي الصاوي ، الصياغة التشريعية للحكم الجيد ، إطار مقترح للدول العربية ، ورقة عمل خلفية لحلقة النقاش التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني في بيروت ٣ - ٦ فبراير ٢٠٠٣ ، ضمن ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية ، منشور على الموقع :

WWW. Undp - Pogar - Org

( ٣٦ ) د . حيدر أدهم عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص ٨٣ .

( ٣٧ ) ينظر البند ( ب ) من الفقرة ( أولا ) من المادة ( ١ ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ .

( ٣٨ ) علي الصاوي ، المصدر السابق ، ص

( ٣٩ ) المصدر السابق ، ص

( ٤٠ ) عبد اللطيف قطيش ، المصدر السابق ، ص ٩٤ . ود . منصور ميلاد يونس ، المصدر السابق ، ص ١٩١ - ١٩٢ .

( ٤١ ) كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، بحث مقدم إلى ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية ، ترجمة عزيز الناصر إسماعيل ، بيروت ، ٣ - ٦ شباط ، ٢٠٠٣ ، ص ١٢ .

( ٤٢ ) تنظر على سبيل المثل الفقرة ( أولا ) من المادة ( ٦٢ ) من الدستور النافذ التي نصت بأن ( يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ... ) . والفقرة ( ثانيا ) من المادة ذاتها التي نصت بأن ( لمجلس النواب إجراء مناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ... ) .

( ٤٣ ) نصت الفقرة ( ثالثا ) من المادة ( ١١٠ ) من الدستور بأن ( تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الآتية ( ..... وضع الميزانية العامة للدولة ) .

( ٤٤ ) نصت المادة التاسعة والتسعون من هذا القانون بأن ( يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية ... ) .

( ٤٥ ) نصت الفقرة ( ٥ ) من المادة ( ٦٩ ) من هذا الدستور بأن ( تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية : إعداد الميزانية العامة للدولة ... ) .

( ٤٦ ) نصت الفقرة ( ٦ ) من المادة ( الرابعة والستين ) من هذا الدستور بأن ( تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية : إعداد الميزانية العامة للدولة ... ) .

( ٤٧ ) نصت الفقرة ( ج ) المادة ( الثالثة والأربعون ) من هذا الدستور بأن ( يمارس مجلس قيادة الثورة بأغلبية عدد أعضائه الصلاحيات التالية : المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة ... ) .

( ٤٨ ) نصت الفقرة ( ج ) من المادة ( الخامسة والعشرين ) من هذا القانون بأن ( تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصرا : ... وضع الميزانية العامة للدولة ... ) .

( ٤٩ ) د . حيدر وهاب عبود ، دراسة في مشكلة تأخر المصادقة على الموازنة العامة ، بحث قدم إلى المؤتمر السنوي الذي عقده كلية الحقوق / جامعة النهريين في عام ٢٠١١ . موعود بالنشر في المجلة التي تصدرها الكلية المذكورة ، ص ٥ .

( ٥٠ ) د . حيدر أدهم عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص ١١٣ .

( ٥١ ) نصت المادة المذكورة بأن ( للوزير الاتحادي المختص ، ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ، والمحافظين ، ورؤساء مجالس المحافظات صلاحية الصرف في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتهم السنوية ، وتخويل رؤساء الدوائر التابعة لوزارته أو الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية الصرف كلا أو جزءا ووفقا لما يأتي :

أولا : أن يتم الصرف وفقا للاعتمادات المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية ، وللإغراض المحددة لها .

ثانيا : أن يتم استخدام الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ، بموجب خطة إنفاق يصادق عليها وزير المالية الاتحادي .

ثالثا : التقيد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ، ولا يجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة العامة الاتحادية ) .

( ٥٢ ) نصت الفقرة ( ٢ ) من السم ( ٩ ) من قانون الإدارة المالية النافذ بأنه ( لن يتم الصرف من حساب الخزينة النظامي إلا بموجب تخصيص في قانون الميزانية السنوية أو الميزانية التكميلية أو مقرر في قانون آخر أو لأغراض استثمارية كما ... ) .

كما نصت الفقرة ( ٣ ) من القسم ذاته بأن ( تستخدم وحدات الإنفاق الأموال المقررة في الميزانية الفدرالية ، وبموجب خطة إنفاق يصادق عليها وزير المالية ) .

كما نصت الفقرة ( ٥ ) من القسم ذاته بأن ( لوحدات الإنفاق أن لا تلتزم بعملية صرف تزيد عما مخصص لها في الميزانية السنوية ما لم ينص على خلاف ذلك بقانون الميزانية ) .

( ٥٣ ) العدد / ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ . علاء صبري التميمي ، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة ، بغداد ، مكتبة صباح ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٧ - ٢٥٨ .

( ٥٤ ) العدد / ٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ . ينظر المصدر السابق ، ص ٢٦٠ .

( ٥٥ ) د . غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، بغداد موسوعة الثقافة القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٥ .

( ٥٦ ) في حين أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى لسنة ٢٠٠٤ منح هذه الصلاحية إلى المحافظات بصريح العبارة . فقد نصت المادة السادسة والخمسون ( منه بأن ) تساعد مجالس المحافظات الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة ، .... ولهذه المجالس الصلاحية كذلك بزيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم (...).

( ٥٧ ) نصت المادة ( ٩١ ) من دستور جمهورية العراق النافذ بأن ( قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة ) .

( ٥٨ ) قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم ( ٢٧ ) لسنة ٢٠١٢ في ١٠ / ١ / ٢٠١٢ ، غير منشور .

( ٥٩ ) نصت المادة ( ٦١ ) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ النافذ بأن ( أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون ) .

( ٦٠ ) د . حيدر أدهم عبد الهادي ، المصدر السابق، ص ١١٥ .

( ٦١ ) ينظر نص المادة ( ٥٥ ) من دستور جمهورية العراق السابق ذكره .

( ٦٢ ) صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية العامة ، وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، بغداد ، بدون ذكر مكان النشر ، ١٩٧٩ ، ص ٧١ - ٧٣ .

( ٦٣ ) نصت المادة ( ٢٥ ) من دستور جمهورية العراق النافذ بأن ( تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده ، وتنويع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص ) .

