

الاطار القانوني لصلاحيية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون
الموازنة العامة (دراسة مقارنة)

**Legal Framework for the House of Representatives'
Authority to Amend and Reject the Draft General Budget
Law (A Comparative Study)**

Yasmeen Mohammed Hanoun

م.م ياسمين محمد حنون

٠٧٧١٩١٧٣٩٢٦

lawyer.ymh.92@gmail.com

كلية القانون ا جامعة البصرة

تاريخ نشر البحث

٢٠٢٤/١٢/٢٥

تاريخ قبول البحث

٢٠٢٤/٩/٥

المخلص

يعد موضوع تعديل مشروع الموازنة العامة ورفضه من الموضوعات الجدلية ومحطاً للخلاف، إذ يرى البعض من الواجب ان يخضع هذا الحق المتعلق بمراجعة خيارات الحكومة لتقديرات الارقام المتعلقة بالإنفاق والايراد لجملة من الشروط والقيود الدستورية، والغرض من ذلك الحفاظ على كفاءة الحكومة في تنفيذ سياساتها العامة واحترام مبدأ الفصل بين السلطات ذلك المبدأ الذي استقر العمل به في مختلف الانظمة الديمقراطية، ولبيان أوجه القصور في التشريع العراقي وحدود استعمال حق التعديل وحق الرفض من قبل مجلس النواب، اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى مطلبين، "تناولنا في المطلب الاول الاطار العام لصلاحيه مجلس النواب في قانون الموازنة العامة، إذ قسمناه إلى فرعين، خصصنا الفرع الاول لمفهوم الموازنة العامة أما الفرع الثاني للتعريف بصلاحيه مجلس النواب في الموازنة العامة ، وفي المطلب الثاني تناولنا صلاحية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة، إذ قسمناه إلى فرعين كذلك، تناولنا في الفرع الأول صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ،أما الفرع الثاني خصص لصلاحيه مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة"، وعلى أساس ما سبق بيانه تمت دراسة الموضوع بكل تفاصيله في الدستور والقوانين ذات العلاقة مع المقارنة بالتشريعات (فرنسا ومصر) وصولاً إلى تضمين بحثنا خاتمة بينا فيها أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

الكلمات المفتاحية: مشروع قانون الموازنة العامة، حق التعديل، حق الرفض، مجلس النواب، مجلس الوزراء.

Abstract:

The subject of amending and rejecting the draft general budget is a controversial and controversial subject, as some believe that this right related to reviewing the government's options for estimates of figures related to spending and revenue should be subject to a set of constitutional conditions and restrictions. The purpose of this is to maintain the government's efficiency in implementing its general policies and respecting the principle of separation of powers, a principle that has been established in various democratic systems, and to show the shortcomings in

Iraqi legislation and the limits of the use of the right to amend and the right to reject by the House of Representatives. The nature of the research required dividing it into two requirements. In the first requirement, we addressed the general framework of the House of Representatives' authority in the general budget law, as we divided it into two branches. We devoted the first branch to the concept of the general budget, while the second branch to defining the House of Representatives' authority in the general budget. In the second requirement, we addressed the House of Representatives' authority to amend and reject the draft general budget law, as we divided it into two branches as well. In the first branch, we addressed the House of Representatives' authority to amend the draft general budget law, while the second branch was devoted to the House of Representatives' authority to reject the draft general budget law. Based on what was previously stated, the subject was studied in all its details in the constitution. And the laws related to the comparison with the legislation (France and Egypt) until our research includes a conclusion in which we show the most important results and recommendations that we have reached.

Keywords: General Budget Bill, Right to Amend, Right to Reject, House of Representatives, Council of Ministers.

المقدمة

ان الموازنة العامة ليست مجرد خطة مستقبلية تتضمن ارقام للنفقات والايرادات العامة تصدر بصورة سنوية، انما تعد المحرك الاساسي للسياسة المالية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، لذا يجب وضع تقديرات للنفقات والايرادات على اسس رصينة ووفق اوليات وطنية ذات طابع مستديم وملزم للسلطات المعنية التي تؤدي الى تحسين الأوضاع المالية والاقتصادية للبلد بشكل عام وتقديم افضل الخدمات العامة للمواطنين بشكل خاص.

وتحتل السلطة التشريعية مكانة مهمة بين السلطات العامة فضلاً عن كونها ممثلة عن الشعب من خلال تشريع القوانين وممارسة الدور الرقابي للحد من الخروقات وما يمهنا في هذا المقام اختصاصها المالي ومنها مناقشة واعتماد الموازنة العامة وصولاً إلى تنفيذها والرقابة عليها ويعود السبب في ذلك بسط رقابتها وتأكيد من مدى صلاحية ما تم ادراجه من برامج لإدارة البلد مما يثير مسألة حقه في التعديل والرفض في

ضوء المحافظة على تمكين الحكومة في تنفيذ سياستها العامة ومبدأ الفصل ما بين السلطات، اما السلطة التنفيذية فلها حق اعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

أهمية البحث

هناك علاقة وثيقة بين القانون المالي والقانون الدستوري، إذ يرتبط قانون الموازنة العامة بروابط عميقة مع القانون الاخير ويستحوذ اهتمام المجالس النيابية سنوياً مما يستوجب إن تكون الموازنة محكومة بالأسس الدستورية .

ويكتسب موضوع البحث أهميته من خلال جانبين اساسيين، فالجانب الأول يهم الباحثين باعتباره دراسة لموضوع صلاحيات المجالس النيابية في اجراء تعديلات على مشروع المعد من قبل الحكومة لاتخاذ القرار بشأنه بالقبول عليه على حالة ام بعد اجراء التعديلات عليه او رفضه وهذا ينطوي على اهمية واسعة تتعلق بممارسة هذه الصلاحية بعد ان تكون الحكومة قد وضعت استناداً إلى اجراءات ومناقشات ومخاطبات ودراسات فنية، أما الجانب الثاني يعد مساهمة علمية لدراسة واقع هذا الموضوع وتزويد القائمين بهذه المهمة من خلال بيانه من الناحية الدستورية والقانونية.

مشكلة البحث:

هناك تداخل بين عمل السلطة التشريعية والتنفيذية إذ تشكل الموازنة العامة حلقة وصل بينهما، فالحق في إقرار المشروع المقدم من اهم الحقوق التي تمتلكها السلطة التشريعية وهذا يشكل أهمية سياسية وادارة رقابية مهمة على أعمال الحكومة، إذا لا تستطيع الاخير إدخاله حيز التنفيذ الا بعد موافقة المجلس ومصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية، فبما أن السلطة التشريعية تناقش وتعمل على تحقق من سلامة وصحة التخصيصات المالية وهل تتماشى مع المصلحة العامة من عدمه، مما يثير تساؤلات مهمة تتمثل بما يلي :-

- مدى سلطة المجلس النيابي في تعديل المشروع المقدم من مجلس الوزراء إذ تبين بعد الفحص والتدقيق ان المشروع او بعضه مواده لا يلبي الاحتياجات وتطلعات المجتمع، وماهي الشروط والاجراءات الخاصة بذلك؟

-هل من الممكن رفض المشروع المقدم برمته أم يتحتم عليه الموافقة؟

- هل كان المشرع العراقي موفقاً في تنظيم هذا الأمر سواء كان على مستوى الدستور أم على مستوى القانون العادي.

منهجية البحث:

سيتم اعتماد المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص كل من نصوص دستور "جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، النظام الداخلي لمجلس النواب سنة ٢٠٠٧، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩"، مع الاشارة إلى اراء الفقهاء فضلاً عن الاحكام القضائية المتعلقة بالبحث لكي يسعفنا للوقوف على الامور الغامضة المتعلقة بالموضوع مع مقارنتها بالقانون الفرنسي والمصري .

خطة البحث:

سوف نقوم بدراسة البحث الموسوم " صلاحية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة" وفق خطة موزعة على مطلبين وفقاً مما يلي :-

المطلب الاول

الاطار العام لصلاحية مجلس النواب في قانون الموازنة العامة

الفرع الاول:- مفهوم الموازنة العامة.

الفرع الثاني:- التعريف بصلاحية مجلس النواب في الموازنة العامة.

المطلب الأول:- صلاحية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة

الفرع الأول:- صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة.

الفرع الثاني:- صلاحية مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة.

المطلب الاول

الاطار العام لصلاحيه مجلس النواب في قانون الموازنة العامة

يمثل الاختصاص المالي الدعامه الاساسية والركيزة الأولى لنشوء المؤسسة البرلمانية ابتداءً من امتلاكها سلطة الموافقة على فرض الضرائب وهيمنة الملوك على عملية الانفاق والجباية والتطورات التاريخية وصولاً إلى اختصاصها في الموازنة العامة وتصويتها على القوانين المالية الأخرى ومخططات التنمية والمعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، وما يهمننا في الأمر هنا أولاً أن نبين المقصود بالموازنة العامة والاطار العام لصلاحيه مجلس النواب فيها قبل أن نرجع إلى بيان أهم نقطتين المتمثلان بسلطة الرفض والتعديل، وعليه سنقسم المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مفهوم الموازنة العامة، أما الفرع الثاني سنخصصه لتعريف بصلاحيه مجلس النواب في الموازنة العامة .

الفرع الاول

مفهوم الموازنة العامة

لكي تقوم الحكومة بممارستها وظيفتها وتسير المرافق العامة بانتظام واطراد يتطلب أن يكون هناك نفقات عامة وإيرادات لتغطية عملية الانفاق ويكون رصد ذلك في الموازنة العامة، ويتم ذلك عن طريق اعدادها واعتمادها من قبل السلطة التي تم تحديدها في صلب الدستور، لذا لا بد من بيان المقصود بالموازنة العامة للوقوف على أبعاد هذا المصطلح بكل اتجاهاته ولوضع الامور في نصابها الصحيح ، فالموازنة في اللغة اخذت من الفعل وزن وزنت الشيء وزناً وزناً ووازنت بين الشيئين موازنة ووزانا والوزن ثقل الشيء بشيء مثله ووزن الشيء إذا قدره والميزان المقدار، إي معنى الموازنة المقابلة او المساواة او المعادلة بين شيئين لأغراض التقدير المتصف بالعدالة^(١) .

على مستوى التشريعات فقد عرفت في قانون المحاسبة المالي على أنها عبارة عن (وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية)^(٢).

(١) محمد بن أبي يوسف عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح ، دار الرسالة، الكويت ، ١٩٨٢ ، ص٧١٩.

(٢) قانون المحاسبة الفرنسي رقم (١٣) لسنة ١٩٦٢.

وفي القانون المالي المصري عرفت " البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة طبقاً للسياسة العامة للدولة"^(١).

أما قانون الادارة المالية العراقي عرفت بأنها "خطة مالية تعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج ومشروعات تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية"^(٢).

وعلى الصعيد الفقهي فقد اختلفت تعابيرهم ومصطلحاتهم لكن في الحقيقة جميعها تنصب على ذات المنحى، فقد عرفت بأنها خطة تقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية في الغالب تكون سنة، وذلك وفق الاهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها^(٣)، وعرفت أيضاً بأنها بيان تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الزمن وأجازها هذا البيان من السلطة المختصة^(٤)، بينما ذهب آخرون إلى تعريفها بأنها القانون تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها ضمن مدة محددة تالية وتقر بها السلطة المختصة^(٥).

وبناءً على ما تقدم يمكن ان نحدد خصائص الموازنة العامة التي في مقدمتها ان الموازنة خطة تخمينيه مستقبلية لتقدير النفقات والإيرادات العامة إذ تعد تقدير احتمالي فالأرقام المقدره قابلة للزيادة والنقصان لأنها خمنت للمستقبل وحسب العادة تكون مدة سنة واحدة باعتبارها تتطلب في اعدادها وتحضيرها وقتاً طويلاً فمن الصعب وضعها لمدة اقل من سنة او اكثر من سنة الذي من الممكن الوقوع في اخطاء وسوء التقدير لاتساع الفجوة بين تقدير النفقات والإيرادات فضلاً عن وقت الجباية والانفاق من جهة اخرى وذلك يتم في ضوء الاهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها ، بالمقابل هذا التوقع الصادر من الاخيرة يجب اجازته من قبل السلطة التشريعية في الانظمة الديمقراطية لكي يضع موضع التنفيذ^(٦). وازدادت اهمية الموازنة في

(١) المادة (١) من قانون المالية العامة المصري رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (١١) اثنياً من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(٣) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠٢.

(٤) قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة، ط ٢، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩.

(٥) د. ماهر موسى العبيدي، محاضرات في المحاسبة الحكومية او حسابات الموازنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٥، ص ٤٤.

(٦) د. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ٣، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٢١-١٢٣؛ د. رشيد

الدقر، علم المالية، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٨٥، ص ٢٩.

الدولة بشكل واسع إذ أصبحت وسيلة لا غنى عنها وأداة للدولة لتحقيق جميع أهدافها إذ لها أهمية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فما هي إلا صورة تعبر عن أمكانيات الدولة المالية وتعكس فلسفة نظام الحكم أو فلسفة الدولة الاقتصادية، إذ بموجبها الحكومة ملزمة بأن تعد مشروع الموازنة وبصورة سنوية وتقدمه إلى المجلس النيابي ولا بد من أجازته من الأخير مما يزيد الثقة بمالية الدولة باعتبارها وسيلة لممارسة الرقابة، إذ تتجلى سلطتها بالإقرار وأجراء التعديلات والرفض في الحدود التي رسمها القانون ووفق ما سنتناوله في بحثنا ، وكذلك لها أهمية وتأثير عظيم على المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي لكونها تحتوي على المشاريع والبرامج والانشطة المختلفة التي تحمل في طياتها اهداف وسياسات توزيع الثروات بين المواطنين في المجالات المختلفة، ومعالجة المشكلات الاقتصادية ومكافحة البطالة وإعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع المختلفة ، فضلاً عن ذلك انها تتضمن امور تتعلق بالموظف كزيادة الرواتب أو العلاوات أو أي امتيازات أخرى^(١). واخيراً لابد من الإشارة إلى الطبيعة القانونية والتي من الواجب ان نفرق بين "مشروع الموازنة العامة وبين قانون الموازنة العامة"، تشكل الاولى عملاً إدارياً من الناحية الشكل والموضوع باعتبارها خطة يتم اعدادها من السلطة التنفيذية لتنظيم عملية الانفاق والايراد اللازم لتغطية النفقات خلال مدة معينة دون ان ترتب قواعد عامة مجردة دائمة، أما قانون الموازنة العامة فقد اختلفت الفقهاء في تكيفه، إذ ذهب الاتجاه الاول على أنه ذو طبيعة قانونية من الناحية الشكلية والموضوعية، أما الاخر اضى الصفة الادارية، وفي الاتجاه الثالث أخذ بالطبيعة المختلطة فمن الناحية الشكلية يعد عملاً قانوني اعتماداً على الجهة التي اصدرته المتمثلة بالسلطة التشريعية، أما من الناحية الموضوعية يعد عملاً ادارياً لكونه لا ينطوي على قواعد عامة مجردة، بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثالث، بالمقابل هناك ملحقات الموازنة العامة التي تشكل عملاً قانونياً لكونها متضمنة قواعد عامة مجردة^(٢).

(١) د. عيماد داتو سعيد ، محاضرات في المالية العامة ، جامعة جيلالي ليايس ، ٢٠٢٠-٢٠٢١، ص ٧٩-٨١. منشور على الموقع الأتي:-
<https://www.univ-sba.dz/fsecg/wp-content/uploads/2021/11/polycopie-pedagogique-Finance-Publique-DATOUSSAID-Aimad.pdf> ؛ د. أعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص ٩٠.

(٢) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق، ص ١٠٥-١٠٦؛ احمد شنان، سرود هوشيار، الموازنة العامة للدولة، مفهومها- مكوناتها-اجراءات تشريعها والرقابة عليها، مجلس النواب ، دائرة البحوث قسم بحوث الموازنة ، ص ٣-٤.

الفرع الثاني

التعريف بصلاحيات مجلس النواب في الموازنة العامة

ذهبت اغلب التشريعات الى منح صلاحية اعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية الى السلطة التنفيذية، ويرجع السبب في ذلك الى عد هذه السلطة الاجدر والاقدر في اعداد هذا المشروع، لامتلاكها الإمكانيات والخبرة في تقدير حاجات المواطنين وتحديد احتياجات المرافق العامة، ومعرفتها للمقدرة المالية للدولة وسلطتها في التنفيذ فمن الطبيعي أيضا اعداد مشروعه، واخيراً أن منح صلاحية اعداد الموازنة للمجالس النيابية من الممكن ان يؤدي إلى نتيجة سلبية تتمثل بالإساءة لاستعمال الحق موكل إليهم من خلال أمكانية توجيهه النفقات او زيادتها لتحقيق غاية معينة وإرضاء الناخبين على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي بالمحصلة إلى خرق توازن الموازنة وجعلها غير متجانسة بالمقارنة مع الإيرادات^(١).

ألا ان صلاحياتها في هذا الامر ليس بصورة مطلقة اذا لابد من اعتماد مشروع قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية أي الموافقة على توقعات نفقات الدولة وإيراداتها عن السنة المالية القادمة، إذ تقوم المجالس النيابية بممارسة الوظيفة التشريعية التي تتمثل بسن القوانين والموافقة على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وهذه تعد جوهر وظيفتها إلى جانب ذلك تمارس وظيفة رقابية، والوظيفة المالية التي تعد الاقدم تاريخياً ومرت بتطور تاريخي وصولاً لما هو عليه الآن، والهدف منها صيانة اموال الدولة ومنع أي مساس للمال العام باعتبار الاعضاء ممثلين عن الشعب ولا يمكن تكليف الشعب بدفع نفقات دون موافقة ممثلية لذا ذهبت اغلب الدساتير الى النص على ضرورة عرض الامور المالية على المجالس النيابية وأخذ رأيها سواء بالتعديل أم الرفض إم الاقرار^(٢)، إذ يقصد به " العملية التي يتم بموجبها رفع مشروع الموازنة العامة المقدم من قبل الحكومة إلى السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته وإدخال التعديلات عليه أي يقصد بالإقرار اجازة الموازنة او الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة"، إذ لابد من موافقة

(١) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٩، ص٢٠٠.

(٢) اية طه المحمدي، ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٢١، ص٧٥-٧٧؛

،ذلك تسليماً لمبدأ سيادة القانون وممارسة صلاحياتها في تنظيم الشؤون المالية ، وفي كل الأحوال لا يمكن أن يتم إقرار مشروع قانون معين إلا بعد مناقشته والتصويت عليه، وتعد المناقشة من أهم المراحل التي تسبق الإقرار ، فمن الممكن تكشف عن العيوب والنواقص التي تعترى مشروع القانون^(١).

ففي فرنسا يكلف وزير المالية بالأعداد وتحت اشراف رئيس الوزراء بعد ذلك تناقش في مجلس الوزراء وتم يتم إحالتها إلى الجمعية الوطنية للتصويت عليها^(٢).

ولا يختلف الوضع في مصر عن الوضع في فرنسا كذلك منح المشرع الاختصاص للسلطة التنفيذية ويتم اعداده من خلال وزارة المالية ثم يتم عرضها ومناقشتها وادخال التعديلات عليها في مجلس الوزراء ومن ثم ترفع لمجلس الشعب للتصويت عليها^(٣).

وفي العراق لوزارة المالية دور أساسي في اعداده بالتنسيق مع بقية الوزارات من خلال كوادرها التي تمتلك القدرة الفنية والإدارية فضلا عن اشراك المشرع وزارة التخطيط الى جانب وزارة المالية في اعداد المشروع فيما يتعلق بالجانب الاستثماري من الموازنة، إذ تقدم الوزارات مشاريع موازنتها الى وزارة التخطيط باعتبارها الجهة المختصة بدراسة الجدوى الاقتصادية من هذه المشاريع واهميتها فضلا عن اشتراكها مع وزارة المالية في التشاور مع باقي الوزارات حول الأوليات وتخمينات اجمالي التمويل وإجراءات اعداد خطط رأس المال وبعد ان تنتهي وزارة المالية عن اعداد المشروع يرفع الى مجلس الوزراء ويبدأ بدراسته ومناقشته مع وزير المالية وإدخال التعديلات المناسبة ومن ثم يرفع بصورته النهائية الى مجلس النواب لإقراره^(٤) ، أي مجلس الوزراء هو المسؤول عن انجاز الموازنة، إذ يمارس مجلس الوزراء صلاحيات عدة منها "تخطيط وتنفيذ

(١) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة ، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩، ص١٠٢؛ د. أحمد محمود الربيعي، زهراء هاشم القزاز، النظام القانوني للاعتماد المالي (دراسة مقارنة) مجلة ميسان للدراسات القانونية ، العدد (التاسع) المجلد (١)، ٢٠٢٣، ص٢٣٦.

(٢) المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨؛ المادة (٣٨) من القانون الاساسي الفرنسي لقوانين الميزانية ٢٠٠١.

(٣) المادة (١٦٧، ١٠١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٤) حسن سلمان رشيد الكريطي، سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة كربلاء، ٢٠١٨، ص٢٢؛ اسامة كريم بدن ، رسل قاسم لعيبي ، الحلول المقترحة لتنظيم العلاقة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع ، المجلد (١)، ٢٠٢٣، ص٢٠٣.

السياسة العامة للدولة، الخطط العامة، والاشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، أعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية^(١)، ايّ التركيز على خصوصية الإجراءات الخاصة بعملية تشريع قانون الموازنة وأن كان لمجلس الوزراء ومجلس النواب الحق في تقديم مشروعات ومقترحات القوانين إلا ان قانون الموازنة يتم تقديمه من قبل مجلس الوزراء حصراً، كذلك قانون الإدارة المالية أكد على منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء فضلاً عن قرارات المحكمة الاتحادية على حصر جميع الاختصاصات الاساسية الخاصة بتشريع قانون الموازنة وتنفيذه بيد مجلس الوزراء^(٢). والجدير بالذكر تتبثق من مجلس النواب لجان عدة وما يهنا في هذا المقام اللجنة المالية للجنة الدائمة تضم عدد من الاعضاء يمتلكون الخبرة والدراية الكافية باختصاصهم يتولون متابعة الموازنة العامة والمناقلة بين ابوابها ومتابعة السياسة المالية في المؤسسات والوزارات كافة فضلاً عن مناقشة المشروع المقدم ولها الحق بطلب الاطلاع على الوثائق والمستندات وكل ما تراه ضروري وممكن الاستفادة منه في مناقشة الامر للخروج بصورة ايجابية فضلاً على إمكانية طلب الاستدعاء لأي عضو ساهم في اعداده، وعندما تنتهي اللجنة المالية من العمل ترفع المشروع مع التوصيات لمجلس النواب ويتم طرحه للمناقشة العامة بعد توزيع نسخ على النواب وبيان التعديلات التي تم ادراجها مع تسبب ذلك، وتتم المداولة والمناقشة أي يتم مناقشة الاسس والمبادئ العامة والمركز الاقتصادي للبلد وحالة الموازنة العامة وسياسة المالية للحكومة وبصورة اجمالية وفي حال لم يوافق المجلس بالأغلبية لعدد اعضائه يعد رفضاً له، وبعد ذلك يتم الانتقال للتصويت التفصيلي ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة وبعد اكمال جميع المواد يقرأ المشروع قراءة أولى وقراءة ثانية وثم التصويت النهائي^(٣)، وقبل ذلك تثار مسألة صلاحية التعديل او الرفض التي تمثل موضوع بحثنا الذي سنتناوله في المطلب الثاني.

(١) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. كمال كركوكي، أهم الخروقات القانونية لتعديلات قانون الموازنة (المادتين ١٣-١٤)، مقال منشور على الموقع الأتي:-
https://www.basnews.com/ar/babat/810492

(٣) د. بان صلاح عبد القادر، رواء كاطع مسعد، تأخر إقرار قانون الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي، مجلة الحقيقة، العدد ٤٢، ص ٥٠٣-٥١١.

المطلب الثاني

صلاحية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة

في ضوء ما تم بيانه ولغرض بيان مدى صلاحية المشرع اثناء النظر بالمشروع من حيث إمكانية تعديله او رفضه أي ما يباح له وما يحظر عليه، يقتضي الأمر تقسيم المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة، أما الفرع الثاني صلاحية مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة.

الفرع الأول

صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة

لبيان ذلك يتحتم علينا تقسيم الفرع إلى الفقرات الآتية:-

أولاً:- مسوغات حق تعديل مشروع قانون الموازنة العامة

- ١- منح مجلس النواب حق التعديل باعتباره احد الوسائل القوية التي من شأنها التأثير على سياسة الحكومة.
- ٢- تعد سلطة التعديل إداة لترسيخ مشاركة الشعب بواسطة ممثليه في مجلس النواب، كما ان منح المجالس النيابية هذا الحق على اساس ان ذلك من مقتضيات المبادئ الديمقراطية.
- ٣- ممارسة الدور الرقابي بشكل فعال وتعزيز الشفافية ومراقبة السياسة المالية باعتبار أن تجريد مجلس النواب من هذا الحق يصبح مجرد مجتمعات للمناقشة ودوره مقتصرأ على الموافقة على المشروع المقدم^(١).

ثانياً:- حدود سلطة المجلس النيابي في ممارسة حق التعديل

في هذا الصدد وانطلاقاً من دراسة الايرادات المتاحة تلجأ السلطة التشريعية إلى تعديل مشروع قانون الموازنة العامة وبالاطلاع على التقرير التفصيلي الذي تم اعداده من قبل اللجنة المالية، إذ تختلف الدول

(١) حسن سلمان رشيد الكريطي، مصدر سابق، ص ٦١؛ د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على أعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة"، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ١ (٣)، ٢٠٢١، ص ١٨٠.

حول مسألة حدود صلاحيات المجالس النيابية في تعديل مشروع القانون المرسل من قبل الحكومة منها تمنح سلطات واسعة بهذا الشأن في حين دول أخرى تكون سلطة مقيدة، إذ يقتصر دوره على تقديم المقترحات على الحكومة بالتعديلات أو لها حق المشاركة مع الحكومة في الوصول إلى اتفاق على الأمور التي يرى المجلس ضرورة التعديل عليها، ومسوغ تبرير السلطة المقيدة لما يترتب عليه من آثار:-

- ان منح المجلس السلطة الواسعة في ادراج التعديلات قد يترتب أثر سلبي على وحدة الموازنة وتناسقها الذي من الممكن أن تخل بالبرنامج الحكومي وعملها المعد أو تكون مجرد رغبات غير مدروسة لافتقاره إلى أعضاء مختصين بالشؤون المالية والاقتصادية.
- التخوف من إجراء تعديلات حسب ما يمليه ولأهم الحزبي لتحقيق منافع انتخابية أو تغليب المصالح الفردية على المصلحة العامة.
- إمكانية حدوث الفوضى في الدولة في حال اصرار السلطة التشريعية على اجراءه بالمقابل امتناع ورفض من قبل السلطة التنفيذية.

ففي فرنسا عند بيان موقف المشرع لابد أن نميز بين فترتين قبل دستور ١٩٥٨ والأخرى بموجب الدستور السابق ذكره، كان للجنة المالية في المجلس النيابي قبل دستور ١٩٥٨ سلطات واسعة في اجراء التعديلات على المشروع المقدم بل من الممكن أن تمتد السلطة إلى استبداله بمشروع آخر، أما الأخرى فقد قيد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ سلطة أعضاء المجلس في ممارسة حق التعديل، وهذا التقيد يتعلق بمضمون التعديل فالتعديل الذي يتعلق بتخفيض النفقات يشترط ان يكون حقيقي ونسبي، ولا يسمح بتعديل يندرج موضوعه إنشاء نفقة محتملة، أما عدم كفاية تخصيص الاعتمادات ففي هذا الفرض من الممكن إجراء المناقلة بين البرامج للوزارة الواحدة وبين الوزارات بطريقة تتفق مع الغرض المحدد، ويتم ذلك من خلال تقرير يتم اعداده من وزير المالية وبناءً على ذلك يصدر مرسوم ولا بد من علم لجان المالية والمعنية بالأمر في المجلس النيابي^(١).

(١) د. أمجد عبد المهدي مساعدة، أمجد يوسف عقلة ، دراسة في المالية العامة ط١، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١، ص٢٥٠؛ المادة ١٢ من القانون الاساسي لقوانين الموازنة في فرنسا ؛ د.محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧، ص٩١-٩٢، مشار إليه في البحث د. أحمد محمود الربيعي، زهراء هشام القزاز ،

أما في مصر فقد اجاز المشرع للمجلس ان يعدل النفقات العامة الواردة في المشروع المقدم من قبل الحكومة، ماعدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد يقع على الدولة، وفي حال ترتب زيادة في اجمالي النفقات العامة فمن الواجب ان يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر الايرادات، ولا يجوز ان يتضمن قانون الموازنة مادة من شأنها تحميل أعباء جديدة على المواطنين، وأخيراً من اللازم اخذ موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى باب من ضمن ابواب الموازنة، وعلى كل زائد على تقديراتها، وكل مصروف غير وارد بها، وتصدر الموافقة من المجلس بقانون^(١).

أما موقف المشرع العراقي من حق التعديل عند الاطلاع على النصوص القانونية وقرارات المحكمة الاتحادية يمكن تسجيل النقاط الآتية:-

- "لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات"، إي منح النص الدستوري صلاحية المناقلة بين فصول وأبواب المشروع المقدم، كذلك له الحق في تخفيض مجمل مبالغها، أي منح حق تخفيض مبالغ الموازنة لكن لم يذكر أي النفقات التي يمكن تخفيضها، إذ إنَّ هناك نفقات مدرجة يحتاج لتخفيضها تعديل قوانين على سبيل المثال رواتب الموظفين، وتسديد أقساط الدين العام، بالمقابل أورد قيد في حال رغبة المجلس في زيادة اجمالي النفقات يتمثل بالاقترح على مجلس الوزراء، وأكد النظام الداخلي على ذلك فيجب على "اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بالتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته"، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا تترتب عليه أعباء مالية، تجدر الإشارة هنا، أن اقتراح تعديل مشروع قانون الموازنة العامة لا يقتصر

مصدر سابق، ص ٢٤٢. وبموجب المادة (٤٠) من دستور سنة ١٩٥٨ لا تقبل الاقتراحات أو التعديلات التي يتقدم بها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو الزيادة في إنفاق قائم ..
(١) المادة (١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

على اللجنة المالية، بل يحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم مقترحاً تحريرياً بالتعديل إلى رئيس اللجنة^(١).

- وقد جاء القضاء الدستوري سائداً لما ورد في الدستور والقوانين ذات العلاقة فيما يتعلق بهذه المسألة نذكر منها:-

-قرار (٢٥/ اتحادية (٢٠١٢): لا يجوز لمجلس النواب ادخال تعديلات ذات صفة جوهرية على مشروع المقدم من قبل الحكومة.

- قرار رقم ٤٣/اتحادية (٢٠١٥) الخاص بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة رقم (٢) لسنة ٢٠١٥، إذ وجدت المحكمة لم تكن موجوده من الاصل وتمت اضافتها من قبل مجلس النواب ، مما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات واختصاص مجلس الوزراء.

- قرار (٢٤/ اتحادية / ٢٠١٦) الذي قضى بعدم دستورية عدة مواد في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٦، بسبب إضافة مجلس النواب مواد إلى قانون الموازنة المرسل من قبل مجلس الوزراء .

-قرار (١٧٣ / ١٣٨ / اتحادية / ٢٠١٧) الذي قضى بعدم دستورية المادة (٢) من قانون إعفاء الشركات الأجنبية والمقاولين الثانويين الأجانب من الرسوم رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٧ بشمول المقاولين الثانويين العراقيين بالإعفاء غير دستورية لأنها تتضمن جنبة مالية تؤثر على الموازنة الاتحادية ودون عرضه على الحكومة.

- قرار رقم ٨٣/اتحادية ٢٠١٨١ كذلك منع ادراج مبالغ ووجه صرف جديدة بتصرف منفرد دون الرجوع للحكومة.

-في سنة ٢٠٢٣ عند اقرار الموازنة الثلاثية(٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) تضمنت ادراج عدد من المواد الجديدة لم تكن مدرجة في مشروع القانون الذي قدمته الحكومة إلى مجلس النواب مما دفع الحكومة إلى تقديم دعوى قضائية امام المحكمة الاتحادية باعتبار تلك الاضافات تشكل مخالفة دستورية ومتعارضة مع

(١) المادة (١٦٢) ثانياً ١٠١ (ارباعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ المادة (١٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩؛ المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

البرنامج الحكومي ومبدأ الفصل ما بين السلطات فضلاً عن ترتيبها تبعات مالية على الحكومة، إذ شمل الطعن ب١٢ مادة تتعلق باستقطاعات المرتبات والتعويضات والتعيينات وتمثل بالمادة (٢-١٦-٢٠-٢٨-٦٢-٦٣-٦٥-٧٠-٧١-٧٢-٧٥)^(١)، وتم النظر به من قبل المحكمة وصادر قرار بشأنها والحكم بعدم دستورية بعضها ورد الدعوى بخصوص الطعن بدستورية بعضها الآخر.

الفرع الثاني

صلاحية مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة

يعد حق الرفض الخيار الثالث الذي يأتي بعد حق الاقرار وحق التعديل، ذلك الحق الذي يعد محط خلاف بين الفقهاء وانقسموا إلى فريقين بين مؤيد ومعارض، إذ ذهب الفريق الأول إلى القول أن المجالس النيابية لا تمتلك هذا الحق أي بعبارة أخرى أنكر هذا الفريق حق الرفض وتم الاستناد على المبرر المتعلق بالطبيعة القانونية بالرأي الخاص الذي عد الموازنة العامة عمل إداري بحت من الناحية الموضوعية وعملاً قانونياً من ناحية الشكل فقط، فضلاً عن ذلك الرأي الذي كان سائد بالفترة بعد الحرب العالمية الثانية وتبنته ألمانيا وكان محتواه يتمثل بعدم مشروعية الرفض لما يترتب عليه من وقف القوانين وتعطيل المصالح، أما الفريق الثاني أيد هذا الحق مستندين على القاعدة العامة التي تتمثل بأنه (من يمتلك حق الأذن يمتلك حق الرفض)، فضلاً عن اعتباره ممثلاً عن الشعب فمن الأمور البديهية ان يطلع على مدرجات الموازنة العامة ومناقشة ما يتعلق بها ففي حال تحقق عدم القناعة باعتبارها لا تلبى الطموح فمن الممكن ابداء الملاحظات وتعديلات ففي حال رفض الحكومة إجراء اللازم فمن الممكن هنا استعمال حق الرفض المشروع برمته من قبل المجلس النيابي^(٢)، ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الرأي الثاني لكون المجلس ممثلاً عن الشعب ويعمل لمصلحته ويرفض أي تصرف يتعارض مع المصلحة العامة باعتباره لا يحقق اهداف الدولة واحتياجات المجتمع .

(١) لتفاصيل أكثر يرجى الاطلاع على عريضة الدعوى المرقمة ب (١٥٣) اتحادية ٢٠٢٣١)،

(٢) سعدي بسيسو ، موجز في علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة النقيض ، بغداد، ١٩٥٠، ص٩٣؛ مصطفى زيد أبو فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٧٤٥.

وتجدر الإشارة هنا ان رفض المشروع المقدم يحمل في طياته جانب ايجابي وآخر سلبي، فيما يتعلق بالجانب الأول يعد الرفض أمر ايجابي من ناحية توقيف الحكومة عند حدودها في حال رفضت الاستجابة للتعديلات التي قدمها المجلس النيابي فيما يتعلق بجانب اعادة توزيع الاعتمادات في صورة تحقق الاهداف المرجوة والحفاظ على ترشيد الانفاق العام والمحافظة على الاموال العامة بما يخدم الصالح العام، أم الجانب الاخر المتمثل بالجانب السلبي ويأتي في المقدمة البقاء بدون موازنة لمدة من الزمن وتدهور الوضع الاقتصادي في البلد والتأثير على جانب الخدمات العامة، إذ اعداد المشروع من قبل الحكومة غير كافي لجعل الموازنة موضع التنفيذ ما لم يتم اقرار من قبل البرلمان وتصديق رئيس الجمهورية واخيراً نشره في جريدة الرسمية، أضف إلى ذلك ان رفض الموازنة في الدول ذات النظام البرلماني يعني نزع الثقة من الحكومة وارغامها على الاستقالة من اجل افساح المجال لحكومة جديدة تحوز ثقة مجلس النواب^(١).

لتوضيح ذلك سنقسم الفرع إلى:-

أولاً:- اسباب رفض المشروع من قبل مجلس النواب يمكن أن نلخصها في النقاط التالية^(٢) :-

- ١- قد تكون احد دوافع الرفض لأمر فني كأن يكون لمجلس النواب رأي يختلف عن رأي الحكومة في ترتيب وتنظيم الموازنة العامة ، على سبيل المثال انه يرغب في الاخذ بأسس جديدة أو تعديل توزيع الاعتمادات، وعدم توجيه عملية الانفاق من قبل الحكومة بشكل فعال ومجدي.
- ٢- وجود أزمة ثقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وتكون النتيجة أما استقالة الحكومة أو حل البرلمان، علماً ان النظام السياسي في البلد هو الذي يحدد ما يترتب عن ذلك فاذا كانت الدولة ذات نظام برلماني نكون أمام استقالة الحكومة، أما إذ كانت ذات نظام رئاسي فأن رئيس الدولة او الحكومة هو من يحدد النتيجة التي تكون حسب وجهة نظرة مناسبة.
- ٣- وجود كم هائل من الابعاء التي تزيد من كاهل المواطن من خلال فرض الضرائب والرسوم وكأن الهدف من وراء ذلك الخروج والنهوض من الأزمة الاقتصادية،

(١) مقال منشور على الموقع الاتي:- <https://mail.almerja.net/more.php?idm=189881>

(٢) خطار شبلي ، علوم مالية ونشرية مالي ، ط٥، دار المنشورات الحقوقية، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص١٠٩؛ حسن سلمان رشيد، مصدر سابق ، ص٧٥؛ محمد خيربي العكام ، إقرار الموازنة، مقال على الموقع الاتي :- <https://arab-ency.com.sy/law/details/25959/7>

٤- عدم التوافق السياسي بين كل من الحكومة والمجلس النيابي مما يستغل الأخير عرض مشروع الموازنة كورقة ضغط ضد الحكومة من أجل إرغامها على الاستقالة وهذا الرفض الأكثر صعوبة باعتبار الخلاف الفني يمكن معالجته بالتفاهم وتجاوز واجراء المناقشات التي تتعلق بالأمر.

٥- استخدام الرفض كسلاح لدفع السلطة التنفيذية بتنفيذ والانصياع لمطالب المجلس النيابي لان من شأن الرفض ترتيب اثار سلبية باعتبار الموازنة شريان الدولة والمحرك الاساسي لجميع مرافقها.

ثانياً:- موقف التشريعات من حق الرفض

منحت الدساتير للمجلس النيابي حق رفض المشروع برمته لتوافر لأسباب تدفع إلى اتخاذ هذا الامر إذ لا يجوز الموافقة على بعض بنود الموازنة ورفض البعض الآخر، بل الموافقة عليه بأكمله او رفضه بأكمله ايضاً^(١).

ففي فرنسا فالجانب التطبيقي حدث رفض بالموازنة العامة عام ١٨٧٧ من قبل الجمعية الوطنية وكان الهدف من وراء ذلك حجب الثقة عن الحكومة بإجبار رئيس الجمهورية على عزلها وتشكيل حكومة أخرى، كذلك استعمل مجلس الشيوخ عام ١٨٩٦ هذا الحق وكان السبب يتمثل برفض الاعتمادات التي طلبتها الحكومة من أجل تمويل حملة مدغشقر^(٢).

وبالرجوع إلى دساتير في كل من مصر العراق فلم يشير المشرع إلى مصطلح الرفض سواء كان بمنحه هذا الحق أم من عدمه، أما الواقع فلم يشهد صورة الرفض بصورة واضحة ومباشرة لكن هناك حالات تأخير متكرر على الرغم من تبني مبدأ سنوية الموازنة العامة إلا إننا نجد أن التأخير في إقرار الموازنة العامة يعود لجملة أسباب منها تعود إلى السلطة التنفيذية واسباب أخرى متعلقة بمجلس النواب كما حدث ذلك في عام ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٤ فلم تمرر الموازنة بسبب الخلافات بين السلطتين، والاعوام ٢٠١٩، ٢٠٢٠ بسبب الاحتجاجات الشعبية ضد حكومة السيد عادل عبد المهدي التي نتج عنها استقالة الحكومة وتحولها إلى حكومة تصريف أعمال، وهذا التأخير قد يكون لأشهر أو يستمر مدة أكثر تصل إلى سنة

(١) جيهان حسن خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٤٩.

(٢) محمد خير العكام، اقرار الموازنة، مصدر سابق.

مالية بدون موازنة، لكن حاولت بعد ذلك حكومة السيد محمد السوداني ان تكسر وتتجاوز مسألة التأخير بإقرار الموازنة الثلاثية، وانتقد بعض الاكاديميين هذا الأمر بالقول أن لا يوجد شيء في علم الاقتصاد يطلق عليه الموازنة الثلاثية ففي العادة هناك موازنة سنوية طبقاً لمبدأ السنوية والتي لها مبررات كثيرة في مقدمتها وضع تقديرات للنفقات والايادات بصورة اقرب إلى الواقع، باعتبار ان وضعها لمدة اكثر يجعل نتائجها غير واقعية، ومع ذلك هناك تأخير في تقديم جداول الموازنة العامة لسنة ٢٠٢٤^(١).

واسباب التأخير كثيرة تأتي في مقدمتها الاسباب الأتية^(٢):-

-عدم الاستقرار السياسي ، فالسياسة تسيطر على الاقتصاد في العراق نتيجة عدم التوافقات السياسية، إذ قد يصل الأمر اتخاذ قرارات اقتصادية غير سليمة من أجل التوافق السياسي الأمر الذي من الممكن أن ينعكس سلباً على الوضع الاقتصادي والمعيشي في العراق .

-الخلافاً بين سياسة الحكومة المركزية و سياسة اقليم كردستان ومن هذه الخلافاً الخلاف الاقتصادي حول الكميات المصدرة من النفط من الاقليم وحصته .

-اعتماد العراق على الإيرادات النفطية بشكل كلي لأن إيرادات النفط غير مستقرة ويصعب توقعها ، و كلما تغيرت اسعار النفط يتم إعادة النظر في التقديرات وتعاد من قبل مجلس النواب إلى الحكومة لغرض إعادة التفحص بها.

(١) جدل في العراق حول موازنة السنوات الثلاث منشور على الموقع الأتي:-

<https://aawsat.com/home/article/4216446/%D8%AC%D8%AF%D9%84-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9-%C2%AB%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%84%D8%A7%D8%AB%C2%BB>

(٢) حيدر حسين علي، الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، ٢٠٢٢، ص ٣٩؛ د. بان صلاح عبدالقادر ، مصدر سابق، ص ٥١٣—٥١٩.

- كثرة المناقشات والاعتراضات والمقترحات، بزيادة اجمالي النفقات ومن ثم إعادة المشروع إلى الحكومة لإجراء بعض التعديلات المطلوبة ومن ثم المناقشة من جديد من قبل مجلس النواب ولجانه المختصة مما يؤدي إلى تأخر اقرار الموازنة العامة إلى ما بعد دخول السنة المالية.

- ضعف الخبرة بالأمور المالية فكل وزارة من الوزارات عليها أعداد مشروع يتعلق بنشاطها المالي للفترة القادمة فضلاً عن عدم كافية الانسجام والتنسيق بين وزارات الدولة.

- الدستور العراقي لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم المشروع إلى مجلس النواب، ولم يلزم السلطة التشريعية بمدة محددة للتصويت قبل بداية السنة المالية، بل اشار إلى ذلك في قانون الإدارة المالية، بالمقابل دساتير الدول تحدد مدة زمنية واجبة لتقديم المشروع.

علماً ان مشكلة التأخير تشكل اثر سلبي على الاقتصاد من جوانب عدة منها ما يتعلق بفشل الخطط الخاصة بالتنمية الاقتصادية، وعدم امكانية تنفيذ الموازنة الاستثمارية، وبقاء جزء غير قليل من المال العام غير مستغل للمصلحة العامة، والأثر السلبي الذي يترتب على التأخير الخاص بحالة السوق والنشاط الاقتصادي على المستوى الكلي فضلاً عن بوجه رسالة غير مطمئنة للمستثمرين .

لكن في ظل هذا التأخر ماهي المعالجات التي وضعها المشرع من أجل ضمان انتظام سير المرافق العامة؟ من البديهي انه لا يمكن ايقاف عمل الدولة إذ لا بد من تسيير المرافق العامة بانتظام وتحقيق المصلحة العامة، بالتالي لا بد من وضع حلول لمواجهة هذا الأمر التي تختلف بين دولة وأخرى، غير أن الاجراءات ليست واحدة في مختلف الدول.

ففي فرنسا يخصص المجلس الدورة الأولى من انعقاده والتي تبدأ في اكتوبر من كل سنة لدراسة مشروع الموازنة ، وبموجب المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي قيدت سلطة البرلمان بمناقشة قانون الموازنة ، إذ يجب على الجمعية الوطنية إعلان رأيها في قانون الموازنة العامة في القراءة الأولى خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع ، فأن لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم بالبت فيه خلال خمسة عشر يوماً ، فإذا لم يقم البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون في خلال سبعين يوماً ، جاز للحكومة أن تصدر الموازنة بمرسوم.

أما في مصر فقد يتم العمل بالموازنة السنة المالية المنتهية لحين اعتماد الموازنة الجديدة، إذ الموازنة في الحقيقة تشتمل على مشاريع للدولة المصروفات وإيرادات كافة بدون استثناء، ويعرض على مجلس النواب قبل ٩٠ يوم على الأقل قبل بدء السنة المالية ولا تكون نافذة إلا بموافقتها، كذلك أكد قانون المالية العامة على أن "في حال لم تصدر قوانين ربط الموازنات قبل بدء السنة المالية، يتم الصرف كذلك في حدود الاعتمادات الموازنات السنة المالية السابقة إلى حين صدور الموازنة، والوزير يصدر قرار بذلك".^(١)

وفي العراق فإن المشرع الدستوري لم يرد نص يبين معالجة هذه المشكلة لكن قانون الإدارة المالية الاتحادية عالج ذلك، إذ بين إنه في حالة عدم الإقرار لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية المصروفة فعلا أساسا للبيانات المالية للسنة التي لم تقر فيها الموازنة، وتقدم إلى مجلس النواب لغرض التصديق عليها^(٢). وعلى الرغم من إن المشرع العراقي وضع حلول لمعالجة تأخر إقرار الموازنة العامة فإننا نجد إن هذه الطريقة يمكن اعتمادها في الدول تعتمد على موارد أخرى غير النفط، وباعتبار إن الموازنة في العراق تعتمد على النفط بشكل كبير ذو السعر المتقلب ولا يمكن ضمانه مستقبلاً، لهذا ينبغي تعديل المادة (٥٧) من الدستور العراقي لتضمن إقرار الموازنة لارتباطها بمصلحة المواطن غلق الثغرات التي تخلق المجال لمجلس النواب في التأخير والمماطلة بإقرارها^(٣).

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث المتواضع الموسوم ب"الاطار القانوني لصلاحيات مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة (دراسة مقارنة)"، يمكن استخلاص النتائج والمقترحات مجملتها كما يلي:-

النتائج:-

١- خيارات السلطة التشريعية ثلاث (الإقرار، التعديل، الرفض).

(١) المادة (١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل، المادة ٢٨ من قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(3) Ashour, Ameen Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).

٢- تختص السلطة التنفيذية بالمرحلة الاولى للموازنة العامة التي تتمثل بالأعداد والتحضير باعتبارها الاقدر والاجدر في ممارسة هذا الاختصاص ، أما السلطة التشريعية تختص بالاعتماد، إذ منح مجلس النواب سلطة في دراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة.

٣- هناك ممكنات قانونية ومحظورات على حق التعديل بمشروع الموازنة العامة، فمن الممكن اجراء التعديلات بالمناقلة بين الابواب وتخفيض المبالغ لكن في حال زيادة اجمالي المبلغ لا بد ان يقترح على مجلس الوزراء، أي لا يتصرف بصورة منفردة بزيادة الانفاق العام او ادراج مشروعات وبرامج تخل ببرنامج الحكومة والا كان عرضه للطعن أمام المحكمة الاتحادية.

٤- حق مجلس النواب هو فقط المناقلة أو التخفيض دون أن يتدخل في آليات تنفيذ وتوزيع الواردات المتعلقة بالجانب التنفيذي بحيث لا تؤثر على الرؤية الاقتصادية والمنهاج الحكومي أو يرتب عبء مالي على الحكومة .

٥- يحق لمجلس النواب رفض المشروع المقدم استناداً على قاعدة (من يمتلك حق الإذن يمتلك حق المنع)

٦- لم يبين المشرع العراقي موقفه حيال رفض مشروع الموازنة العامة بنص صريح ولم تسجل تطبيقات لحالات رفض بل تطبيقات لتأخير اقرار الموازنة تصل لأشهر إلى سنة وأكثر.

المقترحات

١- ندعو إلى التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية للحد من الآثار السلبية المترتبة على التعديلات التي تدرجها الأخيرة على المشروع ويتم ذلك بالتأكيد من خلال عقد اجتماعات ومناقشات وتبادل وجهات النظر بين اللجنة المالية والفريق الحكومي المختص بإعداد مشروع الموازنة مع الاستعانة بالخبراء مما يحد من الخلافات والمشكلات وحل الأمور الخلافية وأبداء الملاحظات .

٢- إعادة صياغة المادة (٦٢) من الدستور العراقي بمزيد من التوسع والحرفية لتغطي التفاصيل المتعلقة بالموضوع كافة.

٣- الحد من مشكلة تأخير اقرار الموازنة العامة وتضليل الصعوبات والاشكاليات المؤدية إليه، والعمل على اصدار قانون الموازنة العامة في موعده المحدد قانوناً وقبل بداية السنة الجديدة، مع معالجة مسألة

الاغفال التشريعي في الدستور العراقي المتعلق بوجوب تحديد موعد محدد لتقديم المشروع من قبل مجلس الوزراء، وعدم ابقاء الوقت مفتوحاً لمجلس النواب لمناقشة والتصويت عليه باعتبار هذا الامر له دور في تأخر اقرار الموازنة كذلك.

Reference

First: Language Books

- 1- 1-Hamad bin Abi Yusuf Abdul Qadir Al-Razi, Mukhtar Al-Sihah, Dar Al-Risala, Kuwait, 1982.
- 2- Qutb Ibrahim Muhammad, The General Budget, 2nd ed, Egyptian Book Authority, Cairo, 1971.
- 3- Maher Musa Al-Ubaidi, Lectures in Governmental Accounting or Budget Accounts, Al-Maarif Press, Baghdad, 1985.
- 4- 13-Muhammad Shaker Asfour, Principles of the General Budget, 2nd ed., Dar Al-Masirah for Publishing and Distribution, 2009.
- 5- Aad Hamoud Al-Qaisi, Public Finance and Tax Legislation, 3rd ed., Dar Al-Thaqafa Library for Publishing and Distribution, Amman, 2000.
- 6- Amjad Abdul Mahdi Musaada, Amjad Yousef Aqla, A Study in Public Finance, 1st ed., Arab Community Library for Publishing and Distribution, Amman, 2011.
- 7- Haider Hussein Ali, Financial Competencies of the Executive Authority in the Iraqi Financial Administration Law No. 6 of 2019, Comparative Law Library, Baghdad, 2022.
- 8- Jihan Hassan Khalil, The Role of the Legislative Authority in Oversight of Public Funds, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2000.
- 9- Khattar Shibli, Financial Sciences and Financial Legislation, 5th ed. Dar Al Mansurat Al Huquqiya, Beirut, 1994.
- 10- Mustafa Zaid Abu Fahmi, The Egyptian Constitution and Principles of Political Systems, Dar Al-Matbouat Al-Jamiah, Alexandria, 2004.
- 11- Raed Naji Ahmed, Public Finance and Financial Legislation in Iraq, 3rd ed., Al Sanhoury Library, Baghdad, 2017.
- 12- Rashid Al Daqr, Financial Science, Syrian University Press, 1985.
- 13- Saadi Bseiso, A Summary of Public Finance and Iraqi Financial Legislation, Al Naqd Press, Baghdad, 1950.

- 14- Safaa Blasem Thuwaini Al-Rubaie, Constitutional Balances for the Exercise of the Legislative Function between Parliament and the Executive Authority (Comparative Study), 1st ed., Center for Arab Studies, Egypt, 2019.

Second: Legal Books

1. Taher Al-Janabi, Public Finance and Financial Legislation, Dar Al-Sanhouri, Baghdad, 2015.

Third: Master 's Theses

- 1- Aya Taha Al-Muhammadi, The Iraqi Council of Representatives' Exercise of its Constitutional Powers between Text and Reality (Comparative Study), Master's Thesis, Middle East University, 2021.
- 2- Hassan Salman Rashid Al-Kriti, The Authority of the Iraqi Council of Representatives in the General Budget, (Comparative Study), Master's Thesis, College of Law - University of Karbala, 2018.

Fourth: Research

- 1- Ahmed Mahmoud Al-Rubaie, Zahraa Hisham Al-Qazzaz, The Legal System of Financial Credit (Comparative Study), Maysan Journal of Legal Studies, Issue (Ninth), Volume (1), 2023.
- 2- Ahmed Shanan, Narrations Hoshyar, The State General Budget, Its Concept - Components - Procedures for Legislation and Oversight, House of Representatives, Research Department, Budget Research Section.
- 3- Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).
- 4- Ban Salah Abdul Qader, Rawaa Katea Masoud, Delay in Approving the General Budget Law, A Study in Iraqi Law, Al-Haqiqa Magazine, Issue 42.
- 5- Muhammad Abdul Latif, Constitutional Foundations of Budget Laws, Scientific Publication Council, Kuwait University, 2007.
- 6- Muhammad Youssef Muhaimid, Parliamentary Oversight of the Ministry's Work According to the 2005 Constitution "A Comparative Study", Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 1 (3), 2021.

- 7- Osama Karim Badan, Rasul Qasim Laibi, Proposed Solutions to Regulate the Relationship between the Federal and Local Governments (Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue Ninth, Volume (1), 2023,

Fifth: - Constitutions, Regulations and Laws.

Constitutions:-

1. The French Constitution of 1958.
2. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
3. The Egyptian Constitution of 2014 as amended.
4. The Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives of 2007.

Laws

1. French Accounting Law No. (13) of 1962
2. The French Basic Law of Budget Laws of 2001.
3. The Federal Financial Management Law No. 6 of 2019.
4. The Egyptian Public Finance Law No. 6 of 2022.

Sixth: - Websites

1-Controversy in Iraq over the three-year budget published on the following website

<https://aawsat.com/home/article/4216446/%D8%AC%D8%AF%D9%84-%D9%81%D9%8A-> -

2- Imad Dato Said, Lectures in Public Finance, Djilali Liabes University, 2020-2021. Published on the following website;-

<https://www.univ-sba.dz/fsecg/wp-content/uploads/2021/11/polycopie-pedagogique-Finance-Publique-DATOUSSAID-Aimad.pdf>.

3-Kamal Karkouki, The most important legal violations of the amendments to the budget law (Articles 13-14), an article published on the following website:-

<https://www.basnews.com/ar/babat/810492>

4-Hamad Khairy Al-Akkam, Budget Approval, Article on the following website

<https://arab-ency.com.sy/law/details/25959/7>

5- An article published on the following website:-