

## مدى اختصاص السلطة التشريعية في إعداد مشروع قانون الموازنة العامة

### دراسة مقارنة

هشيار خالد محمد الكردي

الاستاذ المساعد الدكتور فضيلة عباس غائب

كلية الحقوق / جامعة الموصل / الفرع العام

## The Extent of the Legislative Authority's Jurisdiction in Drafting the General Budget Bill- A Comparative Study-

[altaee@uomosul.edu.iq](mailto:altaee@uomosul.edu.iq)

### المستخلص

هناك العديد من الاختصاصات المالية المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، بموجب الدستور وقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ، وتتمثل هذه السلطة بإجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة ، وكذلك إجراء المناقشة بين ابوابها وفصولها. وقد حصر حق السلطة التشريعية في إجراء التعديل على النفقات العام الكلمات المفتاحية اعداد الموازنة العامة ، المناقشة ، حق تعديل مشروع الموازنة العامة ، مجلس النواب

### Abstract

There are many financial powers shared between the executive and legislative authorities under the Constitution and the effective Federal Financial Management Law No. (6) of 2019. These powers include making amendments to the draft general budget law, as well as reallocating funds between its chapters and sections. The legislative authority's right has been limited to making amendments specifically to public expenditures.

### المقدمة introduction

تعد الموازنة العامة، وسيلة أساسية من وسائل تحقيق التنمية الشاملة سواء الاقتصادية، أو الاجتماعية في الدولة، وتعد خطة مدروسة توضع في ضوء احتياجات المجتمع، وفي حدود المقدرة المالية للدولة لتغطية تلك النفقات العامة، وما تسعى الدولة اليه تحقيقه لتلبية هذه الاحتياجات، لذلك فهي ليست وثيقة تتضمن تقديراً للإيرادات والنفقات العامة فحسب ، وإنما هي أداة مهمة لتحقيق العديد من الأهداف، ويكون للسلطة التنفيذية دور كبير في إعدادها كون الموازنة العامة تعبر عن البرنامج الحكومي، وهي الاقدر والاكفأ على تقدير النفقات والإيرادات، وتمتلك المقدرة الفنية والوسائل، ويتوفر لديها البيانات والمعلومات عن جميع الفعليات والنشاطات للقطاعات الاقتصادية والمالية، وهي المسؤولة عن تنفيذ السياسة المالية و يعد حق إعداد الموازنة العامة من المكتسبات والحقوق الدستورية والقانونية الخاصة بالسلطة التنفيذية ومع ذلك فان التشريعات قد أعطت مجالاً للتعاون بين السلطتين في الاختصاصات المالية، ومنها حق التعاون في اعداد المشروع، وهذه من السلطات والصلاحيات الممنوحة لمجلس النواب بموجب الدستور وقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ، وتتمثل هذه السلطة وهناك اختصاصات مالية مشتركة بينها وبين السلطة التشريعية حيث تمتلك الأخيرة الصلاحيات الدستورية والقانونية في اجراء بعض التعديلات على المشروع وخاصة خفض بعض النفقات او التقليل من النفقات العامة بشرط ان لا يؤثر على المشروع ولها الحق في الغاء فقرات ضرورية او المناقشة بين بنود المشروع او اقتراح زيادة النفقات العامة بإجراء التعديل على المشروع، وكذلك إجراء المناقشة بين ابوابها وفصولها.

### أولاً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في كون الموازنة العامة أداة مهمة، وأساسية من أجل تحقيق التنمية المستدامة والقدرة المالية والموارد الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، فالوضع المالي في الدولة له دور كبير ومهم ويقوي اركانه، وسبب رئيسي في نجاحه، وكذلك بيان مركزها المالي الحقيقي، والذي لا

يمكن الوصول اليه ومعرفته الا من خلال خطة ورؤية مستقبلية تعرف بقانون الموازنة العامة، إذا تقوم بإعدادها ووضعها (الحكومة والوزارات وجميع وحدات الانفاق)، وتشاركها وتتعاون معها في ذلك السلطة التشريعية، وفق الشروط التي يحددها .

### **ثانياً: اهداف الدراسة**

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الاساس القانوني الذي تحكم اعداد الموازنة العامة، وبيان دور السلطة التنفيذية في الأعداد وهل للسلطة التشريعية دور في ذلك من عدمه، ومدى تكامل قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ في تحديد الإجراءات المشتركة بين السلطتين والمتبعة في اعداد الموازنة العامة.

### **ثالثاً: مشكلة البحث**

لا شك ان هناك غموضاً يكتنف المراحل التي تمر بها الموازنة العامة من الاعداد، وعدم الإفصاح عن الكثير من الإجراءات، والطرق المتبعة في اعداد الموازنة العامة. وقصوها في بعض النصوص التي تتعلق بإجراءات الاعداد المشتركة بينهما.

### **رابعاً: فرضية البحث**

**تكمّن فرضية البحث في:-**

- هل لمجلس النواب دور في اعداد الموازنة العامة محدود أم واسع؟

### **خامساً: منهجية البحث**

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الاستقرائي والتحليلي للنصوص والمواد الواردة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ودساتير الدول محل المقارنة، وكذلك القوانين ذات الصلة وخاصة قانون الإدارة المالية الاتحادية المرقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ ومقارنتها بالتشريعات الخاصة بأعداد الموازنة العامة في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية.

### **سادساً: هيكلية البحث**

تم تناول البحث في مدى اختصاص السلطة التشريعية في اعداد الموازنة العامة في مطلبين تناول المطلب الأول سلطة مجلس النواب في إجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة والمطلب الثاني حق مجلس النواب في إجراء المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة العامة.

### **المطلب الأول سلطة مجلس النواب في إجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة**

اعطت غالبية الدساتير وقوانين الادارة المالية صلاحية إجراء التعديل على محتويات مشروع قانون الموازنة العامة، وفي ضوء الأهداف العامة والايادات المتاحة، وتتمثل هذه السلطة بحق السلطة التشريعية، اما بزيادة مبالغ النفقات أو تخفيضها، ولغرض الاحاطة بالموضوع اكثر سيتم تقسيم المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول تعريف التعديل والقيود الواردة على حق التعديل واسبابها. أما الفرع الثاني فسنتناول فيه موقف التشريع العراقي والتشريعات محل المقارنة من سلطة مجلس النواب بالتعديل.

### **الفرع الأول تعريف التعديل والقيود الواردة عليه واسبابه**

يعد حق مجلس النواب في التعديل من الحقوق القانونية والدستورية المهمة ولغرض الاحاطة بموضوع سوف يتم تناول تعريفها اولاً ومن ثم بيان اهم القيود الواردة على حق السلطة التشريعية بهذا الخصوص واسباب اعطاءها هذا الحق.

### **أولاً: تعريف التعديل واهميته ومبرراته**

١- **تعريف التعديل** يقصد بالتعديل تلك الاحكام التي تلغى أو تستبدل أو تضاف الى محتوى التشريع الأصلي حسب رؤية مجلس النواب عند دراسة ومناقشته أي مشروع قانون، يعد التعديل التفويض الأصلي الذي تم منحه الى السلطة التشريعية بموجب الدساتير والقوانين المالية لإجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة، سواء بالزيادة أو النقصان لمسألة مالية مهمة تتعلق بتعديل المشروع المقدم من قبل السلطة التنفيذية، إذ قد تختلف رؤيته عن الحكومة كأن يرغب في اعتماد اسس جديدة او توزيع التخصيصات على المرافق العامة<sup>(١)</sup>.

٢- **أهمية التعديل** ان إعداد الموازنة العامة من قبل الحكومة قد استندت الى دراسات فنية طويلة قائمة على مراعاة مصلحة الدولة والشعب من الجوانب والمصالح الاقتصادية والاجتماعية والمالية هذا من جانب، ومن جانب اخر يوجد في مجلس النواب كفاءات علمية ذات اختصاص في الجوانب المالية، ومن هذه الكفاءات اعضاء اللجنة المالية في مجلس النواب، والذين يتم ترشيحهم وفق خبرتهم واختصاصهم العلمي، وان مناقشة المشروع يتم على مرحلتين حيث يتم مناقشته من قبل اللجنة نفسها، وبعد الانتهاء من مهامها يتم إحالته الى المناقشة العامة من قبل بقية الأعضاء وفق النظام الداخلي للمجلس، وان صلاحيات المجلس تكون مقيدة في التعديل على المشروع بالزيادة، اذا ألزمت اغلب دساتير الدول بضرورة

الحصول موافقة الحكومة على التعديلات التي تجربها السلطة التشريعية، وان اغلب الانظمة السياسية تمنح الصلاحيات للبرلمان في حق تعديل الموازنة العامة، فضلا عن ذلك تلجأ الى تعديل الموازنة العامة لعدة أسباب فنية وموضوعية وواقعية، وليست سياسية، فقد يرى البرلمان في تنظيم الموازنة العامة رؤية تختلف عن رؤية الحكومة كأن يرغب في اعتماد اسس جديدة او توزيع التخصيصات على المرافق العامة، لذلك تلجأ الى زيادة النفقات العامة<sup>(٢)</sup>.

٣- مبررات التعديل ان هناك العديد من المبررات لممارسة مجلس النواب التعديل على إعداد المشروع، وفق ما يلي.

أ- أن الأموال العامة لها القدسية والحرمة فدور مجلس النواب بصورة عامة مراقبة مدى شرعية اعداد مشروع قانون الموازنة العامة بجانبها الايرادات والنفقات العامة، ومدى انطباقها مع الدستور والقوانين والأنظمة.

ب- ان التعديل على المشروع من قبل مجلس النواب يعد تعويضا لها بعدم مشاركتها في الإعداد الاولي لمشروع المعد بواسطة الوزارات والجهات ذات العلاقة، وبالتالي يكون لها دور إعداد ورسم السياسة الاقتصادية والمالية العامة للدولة.

ت- الاشتراك مع السلطة التنفيذية في تحديد النفقات العامة وآلية توزيعها على مختلف القطاعات لا يختص فقط في إقرار الموازنة العامة<sup>(٣)</sup>.

ث- ان ممارسة مجلس النواب صلاحياته الدستورية بالتعديل على أرقام مشروع قانون الموازنة العامة سواء النفقات أو الإيرادات يجب ان يكون وفق رؤية المجلس في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والمالية.

ج- إمكانية مجلس النواب ممارسة رقابته بتعديل أرقام المبالغ الاجمالية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة<sup>(٤)</sup>.

**ثانياً: القيود الواردة على سلطة مجلس النواب في إجراء التعديل واسبابه.**

هناك قيود دستورية وقانونية على سلطة المجلس عند تعديل مشروع قانون الموازنة العامة وفق الاتي.

١- لا يجوز للمجلس تعديل النفقات العامة بالزيادة بصورة عامة، ويتطلب أخذ رأي الحكومة وموافقتها لان ذلك سوف يزيد من أعباء الحكومة المالية، وبالتالي يؤدي الى خلل في التوازن الاقتصادي.

٢- تقييد صلاحية مجلس النواب بتخفيض النفقات فقط دون الإيرادات العامة لان الحكومة رسمت سياستها المالية من ناحية الإيرادات، وأعدت مشروع قانون الموازنة العامة على أساس ذلك.

٣- ان لا يؤدي التعديل الى اخلال التناسق بين بنود مشروع قانون الموازنة العامة.

٤- عدم جواز استحداث نفقات جديدة أو زيادتها بالمشروع.

٥- تقييد صلاحية مجلس النواب باقتراح زيادة النفقات على السلطة التنفيذية، ومن ثم أخذ موافقتها<sup>(٥)</sup>.

**ثالثاً: أسباب تقييد سلطة مجلس النواب في إجراء التعديل**

ان هناك العديد من الأسباب التي تقييد سلطة المجلس عند قيامها باجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة وفق الاتي.

١- يجب ان لا يؤدي ممارسة مجلس النواب صلاحياته الدستورية في الإعداد الى اختلال التناسق في بنود المشروع وبالتالي يؤدي الى عدم تحقيق الأهداف الحكومية في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والمالية.

٢- ان التعديل على أرقام المشروع سواء النفقات أو الإيرادات يؤثر على تنفيذ البرنامج الحكومي.

٣- تقييد صلاحية مجلس النواب بتخفيض النفقات فقط دون الإيرادات العامة حتى لا يؤدي الى الاختلال في التوازن الاقتصادي<sup>(٦)</sup>.

**الفرع الثاني موقف التشريع العراقي وتشريعات الدول محل المقارنة من إجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة**

ان اغلب الدساتير والقوانين المالية أعطت الحق لمجلس النواب إجراء التعديل على المبالغ الواردة في المشروع. ومنها الدستور العراقي الحالي النافذ، وقد تعددت الاسباب التي تدفع إلى إجراء التعديل فقد تكون لأسباب فنية او موضوعية، ويرى البرلمان أن هناك ضرورة في التعديل كأن يرغب في اعتماد اسس جديدة أو إعادة توزيع التخصيصات على المرافق العامة، وغيرها من الأسباب التي ذكرناها، وتنحصر سلطة البرلمان في تعديل المشروع في تخفيض النفقات العامة أو زيادتها او قد يكون في تغيير لبعض المواد أو حذفها، وكذلك إدراج بعضها الى مشروع القانون وفق الاتي:

**أولاً: صلاحية مجلس النواب بتخفيض مبالغ مشروع قانون الموازنة العامة**

ان الصلاحيات المعطاة لمجلس النواب بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في إجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة، والذي نص على إن لمجلس النواب ( الحق بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي

مبالغ النفقات)، وواضح من النص أعلاه ان لمجلس النواب حق تخفيض المبالغ الواردة في مشروع القانون سواء كانت نفقات أو إيرادات لان النص جاء مطلقاً دون تحديد المبالغ والمطلق يجري على إطلاقه، ومن ثم يفهم من النص أن التعديل يكون للإيرادات والنفقات العامة هذا من جانب، ومن جانب آخر ان النص لم يحدد اي النفقات يحق للمجلس تعديلها هل هي النفقات التقديرية ام النفقات التحديدية، وكما هو معلوم ان الاخيرة تحتاج لتعديلها ضرورة اجراء تعديل على القوانين التي تنظمها مثل رواتب وأجور الموظفين واقساط الدين العام خاصة، إذا كان الدين ناشئاً عن قرض خارجي، حيث يتطلب الامر ضرورة الحصول على موافقة الجهات المقرضة، وان مجلس النواب يتمتع بحرية أكثر في تعديل النفقات التقديرية، ومن هذه النفقات مثلاً تخفيف بنود الانفاق الاستثماري وتخفيض المبالغ المتخصصة للمساعدات الدولية<sup>(٧)</sup>. اما فيما يخص تعديل الإيرادات العامة، فإن النص جاء مطلقاً دون تحديد، وهذا يعني أن بإمكان مجلس النواب تخفيض الإيرادات العامة / الا ان الأراء اختلفت بخصوص ذلك ونستطيع ردها الى رأيين:

**الرأي الأول:** يرى أن التخفيض يمثل الاعتمادات فقط.

**اما الرأي الثاني:** فيرى بإمكان مجلس النواب تخفيض الإيرادات العامة خاصة، وان تخفيض المبالغ جاء من سياق التأكيد على صلاحيات وحق مجلس النواب في المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة العامة. الا ان الراجح ان المشرع اراد تخفيض المبالغ ان يكون للنفقات العامة دون الإيرادات، لان من مصلحة الحكومة ان تعمل على زيادة إيراداتها، وتحقيق فائض في الموازنة وسد العجز، فضلاً عن ذلك فان اغلب الإيرادات في العراق ناتجة عن مصادر ريعية لا ترتب اعباء على كاهل المواطن هذا من جانب، ومن جانب آخر تؤكد ان سلطة مجلس النواب تنحصر بتخفيض النفقات دون الإيرادات العامة كون الاخيرة تتسم بالصفة التقديرية، ولا يمكن تحديدها بشكل دقيق، وبالتالي لا يحق لمجلس النواب تعديل مبالغ الإيرادات العامة بتخفيضها، والا عد ذلك مخالفة دستورية، ومما يؤكد ذلك القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٧ / اتحادية / ٢٠١٧ حول المادة (٣٥/ أ، ب) من قانون الموازنة الاتحادية رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧، حيث نصت الفقرة (١٤) من الحكم أعلاه، "حينما توسع بمنح الاعفاءات على خلاف ما جاء في مشروع الموازنة المرسل اليه من مجلس الوزراء ما تترتب على ذلك تخفيض الإيرادات العامة، ومما أدى الى زيادة نسبة العجز"<sup>(٨)</sup>، ودون الرجوع الى مجلس الوزراء، وبالتالي فإن سلطة مجلس النواب في إجراء التعديل بالتخفيض تنحصر بالنفقات العامة تجنباً لأزمات مالية وإرهاق الموازنة العامة، وان التخفيض يكون لمجمل النفقات دون تخفيض اعتماد محدد لباب محدد من بنود الإنفاق<sup>(٩)</sup>.

**ثانياً: صلاحية مجلس النواب بزيادة مبالغ النفقات العامة**

تتحدد صلاحية مجلس النواب في زيادة مبالغ النفقات العامة بالشطر الثاني من المادة (٦٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، والذي اكد على حق وصلاحية مجلس النواب في زيادة مجمل مبالغ النفقات العامة، ويفترض ان تكون هذه الزيادة من أجل تحقيق المصلحة العامة، واشباع الحاجات العامة من خلال الزيادة في تقديم الخدمات ولا تكون مقبولة اذا لم تحقق ذلك ، ويعد هذا قيداً على سلطة مجلس النواب، فضلاً عن ذلك فان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ قيد سلطة مجلس النواب بقيد اخر يتمثل بضرورة الحصول على موافقة مجلس الوزراء على اقتراح زيادة النفقات العامة لان مجلس الوزراء هو المسؤول عن اعداد الموازنة العامة وتنفيذها، ومن ثم فإن إجراء التعديل عليها يتطلب القيام بأجراء تغييرات في مشروعاتها واولوياتها، وبالطريقة التي تتقف مع الشكل النهائي للموازنة العامة بعد اقتراح التعديل على النفقات. ومن ثم ، فان لمجلس النواب التعاون مع الحكومة باقتراح زيادة النفقات العامة بموجب الدساتير والقوانين المالية عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، عند الضرورة<sup>(١٠)</sup> وله الحق ان يقترح على مجلس الوزراء بزيادة اجمالي مبالغ النفقات باعتباره موضوعاً تنفيذياً من اختصاص الحكومة لبيان فيما كانت خزينة الدولة قادرة على تغطية التخصيصات المالية لتنفيذ القانون من عدمه، وهي المسؤولة عن جبي الإيرادات العامة وتغطية النفقات العامة<sup>(١١)</sup>، وبذلك تم تقييد سلطة مجلس النواب بالاقتراح واختصارها بجانب النفقات دون الإيرادات لان تدخل مجلس النواب في الإيرادات يؤدي الى اختلال التوازن بين النفقات والإيرادات والتدخل في عمل السلطة التنفيذية من حيث تقدير الإيرادات<sup>(١٢)</sup>. وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس النواب نرى انه الزم اللجنة بأخذ رأي مجلس الوزراء ايضاً في كل اقتراح تقترحه بخصوص زيادة النفقات العامة بموجب تقريرها المرسل الى مجلس الوزراء، كما يحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب حق اقتراح تعديل النفقات العامة، وذلك عن طريق تقديم طلب تحريري الى رئيس اللجنة<sup>(١٣)</sup> اما عن موقف التشريعات محل المقارنة من حق تعديل النفقات العامة نلاحظ ان موقف المشرع المصري قد تطابق مع المشرع العراقي من حيث منح الصلاحية لمجلس النواب سلطة تعديل النفقات العامة الواردة بمشروع الموازنة العامة هذا من جانب، ومن جانب آخر ان المشرع المصري كان أكثر دقة من المشرع العراقي من حيث إنه حدد ابتداء ان حق التعديل يكون للنفقات العامة، واحاط صلاحية مجلس الشعب بإجراء التعديل بالعديد من المحددات والمتطلبات والتي تتمثل بـ:

- ١- يجب ان لا يرد التعديل على النفقات التي تكون تنفيذاً للالتزام مُعين ومُحدد على الدولة.
- ٢- الزم المشرع المصري مجلس النواب والسلطة التنفيذية بتدبير مصادر للإيرادات العامة، إذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات العامة، وبما يحقق إعادة التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة.
- ٣- تعديل القانون القائم وبالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.
- ٤- ان لا يؤدي التعديل الى تحمل المواطنين اعباء إضافية، وهذا الشرط يفيد انه لا يجوز لمجلس النواب تعديل الإيرادات<sup>(١٢)</sup>. وان موقف المشرع المصري اختلف مع المشرع العراقي حول زيادة النفقات العامة الواردة بمشروع قانون الموازنة العامة، إذا نصت المادة (١٢٤) من دستور سنة ٢٠١٤ النافذ (بأنه يجوز للمجلس النواب أن يعدل النفقات، وإذا أدى هذا التّعديل زيادة في إجمالي النفقات العامة، يجب على مجلس النواب ان يتفق مع الحكومة على تأمين وتدبير مصادر للإيرادات من اجل تحقيق التّوازن، وهنا ظهرت دقة المشرع المصري لا نه حدد ابتداءً ان التعديل يكون في جانب النفقات العامة) اما بخصوص الاقتراح فقد اختلف المشرع المصري عن المشرع العراقي، حيث لم يشر الى الاقتراح على السلطة التنفيذية بزيادة النفقات<sup>(١٣)</sup> اما عن موقف المشرع الاردني فقد جاء أكثر تحديداً من المشرعين المصري والعراقي، حيث نص على مجلس الامة عند النظر والمناقشة بمشروع قانون الموازنة العامة، وكذلك القوانين المالية المؤقتة المتعلقة بها له أن ينقص في النفقات العامة من الفصول، وبحسب ما يراه مناسباً وموافقاً للمصلحة العامة، وليس له أن يزيد من تلك النفقات العامة الا بطريقة التعديل، ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان تقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة<sup>(١٤)</sup> نلاحظ من النص اعلاه أن المشرع الاردني اعطى الحق لمجلس الامة في تخفيض النفقات العامة وترشيدها بصورة واضحة وصریحة، وجوب ان يكون التخفيض لتحقيق المصلحة العامة. فضلاً عن ذلك لم يعطِ الحق لمجلس الامة زيادة النفقات العامة عن طريق التعديل والاقتراح، وبذلك اتفق المشرع الاردني مع المشرع العراقي حول الاقتراح، ولكنه قيد مجلس النواب، إذا أجاز له بعد المناقشة حق اقتراح قوانين جديدة لنفقات جديدة، وبحسب ما جاء بالمادة (٤/١١٢) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ<sup>(١٥)</sup>. ولم يُجزِ المشرع الاردني اجراء اي تعديل او اقتراح بالتعديل على النفقات العامة المرهوبة بالعقود. بل ذهب أكثر من ذلك حيث لم يسمح بتعديل الإيرادات العامة من خلال منع أي اقتراح يتعلق بإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضرائب جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان، وما أقرته القوانين المالية النافذة<sup>(١٦)</sup>.

#### **ثالثاً: سلطة مجلس النواب في إلغاء بعض المواد في مشروع قانون الموازنة العامة**

لمجلس النواب صلاحية والحق في إلغاء بعض المواد في المشروع، وبعد بمثابة عدم موافقة على هذه المواد دون العودة الى مجلس الوزراء لأخذ موافقتها، ولا يحق للأخير حق الاعتراض على ذلك. وقد اكدت على هذا الحق المحكمة الاتحادية العليا بقرارها الموسوم ٢٥/اتحادية/٢٠١٢ الصادر بصدد الموضوع أعلاه، والذي جاء بسبب الطعن المقدم من قبل مجلس الوزراء بخصوص ممارسة مجلس (النواب) صلاحياته والقيام بإلغاء بعض المواد من قانون الموازنة العامة رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢، وهي المواد (٢٣/ز، ٢٥، ١/٣٥، ٣٦)، وأصدرت المحكمة قرارها المشار اليه ان حذف هذه المواد من مشروع الموازنة العامة يعد بمثابة عدم الموافقة عليها، وان هذا التعديل يدخل ضمن صلاحياته الدستورية الممنوحة له بموجب المادة (٢/٦٢) من الدستور النافذ<sup>(١٧)</sup>.

#### **رابعاً: سلطة مجلس النواب بالتعديل من خلال إضافة بعض المواد الى مشروع قانون الموازنة العامة.**

الأصل ان مجلس النواب لا يستطيع ان يضيف مواد الى المشروع بدون الرجوع الى مجلس الوزراء، واقتراح ذلك عليها، وحصول الموافقة من قبل الأخيرة على إضافة مواد جديدة الى المشروع، وهذا قيد صريح وواضح من الحكم التي اصدرتها المحكمة الاتحادية، ومن هذه الاحكام ما قضت به بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ لعدم وجودها في مشروع الموازنة المرسل من قبل مجلس الوزراء الى مجلس النواب، وان اضافة هذا المادة يتعارض مع نص المادة (٤٧) من الدستور، والمتمثل بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(١٨)</sup>. وكذلك قرارها بعدم دستورية المواد (٢، ٨، ٢٣، ٢٧، ٤٦، ٤٨، ٤٩) من قانون الموازنة العامة ذي الرقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ لإضافتها الى المشروع دون الرجوع لمجلس الوزراء. وكذلك قرارها المرقم (١٥٣/اتحادية/ امر ولأئي/ ٢٠٢٣) بعدم دستورية بعض المواد التي أضافها مجلس النواب الى قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣ / ٢٠٢٤ / ٢٠٢٥)، وعدت ذلك مخالفة دستورية من الناحية الشكلية والموضوعية، حيث ترتب على الإضافة أثر مالي، فضلاً عن كونه يتعارض مع السياسة العامة للدولة والمبدأ الدستوري الفصل بين السلطات، ومخالف لإحكام المادة (٦٢) من الدستور، وكذلك إضافة مواد دون الاقتراح على مجلس الوزراء<sup>(١٩)</sup>.



خالياً من اي تنظيم إجرائي لسلطة مجلس النواب في إجراء المناقلة<sup>(٢٤)</sup> أما بخصوص موقف المشرع المصري اختلف مع المشرع العراقي حيث لم ينص على حق مجلس النواب في إجراء المناقلة، ولكن نص على موافقة المجلس على منح السلطة التنفيذية حق إجراء المناقلة، ويجب ان يكون ذلك بموافقة مجلس النواب وبقانون خاص استناداً" نص المادة (٣٦) من قانون المالية العامة الموحد النافذ<sup>(٢٥)</sup>. ويبدو لنا دقة المشرع الأردني الذي قيد سلطة مجلس النواب في المناقلة بوجوب صدور قانون خاص بذلك، إذا نصت الفقرة (٣) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ (لا يجوز نقل أي مبلغ من قسم النفقات بالموازنة العامة الى فصل اخر الا بقانون). ومن ثم هذا القيد الذي أورده المشرع على حق مجلس الأمة، ويقفل من حالات الفساد والتبذير. ولم يتضمن قانون تنظيم الموازنة العامة النافذ نصاً بخصوص حق المناقلة، وبذلك اتفق مع المشرع المصري.

#### **الفرع الثاني الاثار التي تترتب على المناقلة**

ان عملية تخصيص النفقات العامة يكون حسب أهميتها، ولا يجوز زيادة الاعتمادات المخصصة لوزارة معينة دون أخرى، ويعنى ان سياسة الحكومة متجهة نحو إعطاء الأولوية لما تقدمه تلك الوزارة في خدمات وتبعاً لحاجيات المجتمع، ومن ثم فان، المناقلات التي يجريها المجلس ( النواب ) على المشروع يحدث أثارا" عديدة ومنها:

#### **اولاً: إعادة النظر بالخطط والمشاريع**

تؤدي المناقلة الى إعادة النظر في الخطط والمشاريع المراد تنفيذها نتيجة التغيرات التي طالت الاعتمادات المخصصة من قبل وزارتي المالية والتخطيط.

#### **ثانياً: إجراء المناقلة يؤدي الى الاخلال بتناسق في مشروع قانون الموازنة العامة<sup>(٢٦)</sup>**

تمثل الموازنة بصورة عامة بناء" متكامل يعبر عن سياسة الحكومة والاهداف التي تروم تحقيقها، وفي جميع المجالات الأساسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم اجراء المناقلة عليها يؤدي الى الاخلال بتناسقها، ويتطلب الامر الى اعادة النظر بالمشروع، والبحث عن وسائل لإعادة التنسيق والتوازن اليه، فضلاً عن وجوب إعادة التمعن والنظر في البرامج والخطط المراد تنفيذها<sup>(٢٧)</sup>. ونخلص إلى أن المشرع العراقي لم يمنح الصلاحية لمجلس النواب بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ، ولا في قانون النافذ بإجراء أي تعديل على المشروع بالزيادة، وذلك من اجل عدم تحميل السلطة التنفيذية أعباء مالية إضافية لا يكمن توفيرها لا نها أدري بالإيرادات العامة، كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢ النافذ بأنه على يجب على اللجنة أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة المالية في الاعتمادات والتخصيصات التي يحتويها المشروع ، ويجب أن يعزز تقرير اللجنة برأي الحكومة بصدد هذا الموضوع ومبرراته. إن هناك تعاوناً بين السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد مشروع قانون الموازنة العامة، ولا بد من أي زيادة بالنفقات الواردة بالمشروع يحمل أعباء المالية للحكومة، وكان توجه المشرع العراقي أكثر صواباً بعدم إعطاء صلاحية لمجلس النواب بزيادة النفقات دون الإيرادات، وحصراً بالاقتراح على الحكومة سواء اثناء دراسة المشروع من قبل اللجنة أو المجلس على عكس المشرع المصري، إذ خول مجلس النواب بزيادة النفقات، ولكن يجب ان تتسق مع الحكومة، ولم يشر الى الاقتراح، وكذلك المشرع الأردني حيث قيد الاقتراح بعد المناقشة.

#### **الخلاصة Conclusion**

بعد الانتهاء من كتابة البحث مدى اختصاص السلطة التنفيذية في اعداد الموازنة العامة خلص البحث الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات .

#### **اولاً: الاستنتاجات conclusions**

- ١- لا تملك السلطة التشريعية حق زيادة اجمالي النفقات العامة واما لها الحق في اقتراح زيادة النفقات العامة على مجلس الوزراء .
- ٢- ليس للسلطة التشريعية حق اجراء المناقلة بين ابواب وفضول مشروع الموازنة العامة الا بعد الحصول على موافقة السلطة التنفيذية .

#### **ثانياً: الاقتراحات recommendations**

نقترح على السلطة التشريعية تعديل نص المادة (٦٢/ثانياً تخفيض مجمل مبالغها) من الدستور العراقي وجعل المادة تتطابق مع نص المادة (٢) ثانياً تخفيض اجمالي سقف الموازنة) من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ .

#### **المصادر References**

#### **اولاً: الكتب القانونية**

١. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١٣.

٢. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي للحقوق، بيروت، ٢٠٠٥، ٢٠١٧.

٣. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ١٩٩٠م.

### **ثانياً: رسائل الماجستير**

١. احمد عارف الظلايين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة مؤتة، ٢٠٠٥.

٢. اسراء مراد محمد، اعداد الموازنة العامة الاتحادية في العراق، دراسة مقارنة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، ٢٠١٨.

٣. حسين عبد الأمير العبادي، الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠م.

٤. زيد نضال شاكر العزب، الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٩م.

٥. سعود غازي كدموس الديحاني، مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، دراسة مقارنة (الكويت والأردن)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٣.

٦. ممتاز علي حمه حسين، التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة السليمانية، كلية القانون والعلوم السياسية.

### **ثالثاً: البحوث والدراسات**

١. احمد فارس عبد العزوي، إصلاح الموازنة العامة كمدخل لإصلاح النظام المالي في العراق، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق السنة (٦) العدد (٢) عام ٢٠٢٢.

### **رابعاً: المواقع الالكترونية**

٧-مقالة بعنوان أهم الخروقات القانونية لتعديلات قانون الموازنة، منشورة على الموقع الالكتروني <https://lzagrosnews.net> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٩/١٩.

٨- حيدر حسين ال طعمة، قراءة في قانون الإدارة المالية الاتحادية ٢٠١٩، بحث منشور في شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٩.

### **خامساً: القرارات القضائية**

٩- الى قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٧/اتحادية/٢٠١٧) في ٢١/٨/٢٠١٧ المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.

١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.

١١- الامر الولائي الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٥٣/اتحادية/ امر ولائي /٢٠٢٣) المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.

١٢- قرار المحكمة الاتحادية (١٤٩ / اتحادية /٢٠١٧) في (١٥/٢/٢٠١٨) المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.

١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٩ / اتحادي /٢٠١٣) الصادر بتاريخ ٤/٥/٢٠١٤ المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٥/٢٥.

١٤- قرار المحكمة الاتحادية (٤٣ / اتحادية /٢٠١٩) في (١١/٧/٢٠٢١) المنشور على الموقع الرسمي <https://www.iraqfsc.iq.com> . تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.

### **سادساً: القوانين والقرارات**

١٥ - قانون الادارة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

١٦ قانون المالية العامة الموحد المصري رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

References

References

First: Legal Books-1 -Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil (2013). Public Finance from a Legal Perspective. 1st ed., University of Tikrit Press, Salah al-Din, p. 213.

2 -Abdul Latif Qutish (2005, 2017). The State's General Budget: A Comparative Study. Al-Halabi Publications for Law, Beirut.

3 -Fahmi Mahmoud Shukri (1990). The General Budget: Its Past, Present, and Future in Theory and Practice. 1st ed., Dar Al-Maseera for Publishing and Distribution, Beirut.

Second: Master's Theses

4 -Ahmed Aref Al-Zalā'in (2005). Interrogation as a Means of Parliamentary Oversight over Government Actions: A Comparative Study. Master's thesis, Faculty of Law, Mutah University.

5 -Israa Murad Mohammed (2018). Preparation of the Federal General Budget in Iraq: A Comparative Study. Master's thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Duhok.

6 -Hussein Abdul-Amir Al-Obaidi (2020). The Oversight Role of the Iraqi Parliament over the General Budget: A Comparative Study. Master's thesis, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon.

7 -Zaid Nidal Shaker Al-Azzab (2019). Interrogation as a Tool of Parliamentary Oversight in the Jordanian Constitutional System. Master's thesis, Faculty of Law, Middle East University, p. 17.

8 -Saud Ghazi Cadmus Al-Dasani (2013). The Effectiveness of Parliamentary Oversight over the Implementation of the General Budget: A Comparative Study (Kuwait and Jordan). Master's thesis, Faculty of Law, Amman Arab University.

9 -Mumtaz Ali Hama Hussein (n.d.). The Balance between the Legislative Authority and the Executive Authority in the Iraqi Constitution of 2005. Master's thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Sulaimaniyah.

**Third: Research and Studies**

10 -Ahmed Fares Abed Al-Azzawi (2022). Reforming the General Budget as an Entry Point to Reforming the Financial System in Iraq. Published in Tikrit Journal of Law, Vol. 6, No. 2 .

**Fourth: Websites**

11 -An essay entitled "The Most Significant Legal Violations of the Amendments to the Budget Law." <http://llzagrosnews.net>. Accessed on September 19, 2019.

12 -Haider Hussein Al Tuma (2019). A Reading in the Federal Financial Management Law 2019. Published on the Iraqi Economists Network.

**Fifth: Judicial Decisions**

13 -Decision of the Federal Supreme Court, No. (17/Federal/2017), dated 21/8/2017. Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 18/9/2023.

14 -Decision of the Federal Supreme Court, No. (25/Federal/2012). Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 18/9/2023.

15 -Injunctive Order issued by the Federal Supreme Court, No. (153/Federal/Injunctive Order/2023). Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 18/9/2023.

16 -Decision of the Federal Supreme Court, No. (149/Federal/2017), dated 15/2/2018. Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 18/9/2023.

17 -Decision of the Federal Supreme Court, No. (109/Federal/2013), dated 4/5/2014. Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 25/5/2023.

18 -Decision of the Federal Supreme Court, No. (43/Federal/2019), dated 11/7/2021. Published on the official website: <https://www.iraqfsc.iq.com>. Accessed on 18/9/2023.

**Sixth: Laws and Regulations**

19 -Iraqi Financial Management Law, No. 6 of 2019.

20 -Egyptian Unified Public Finance Law, No. 6 of 2022.

21 -Rules of Procedure of the Iraqi Council of Representatives, No. 1 of 2022.

- (١) مقالة بعنوان أهم الخروقات القانونية لتعديلات قانون الموازنة، منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://zagrosnews.net> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٩/١٩.
- (٢) حسين عبد الأمير العبادي، الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠م، ص ٦.
- (٣) د. حيدر حسين ال طعمة، قراءة في قانون الإدارة المالية الاتحادية ٢٠١٩، بحث منشور في شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٩، ص ٧.
- (٤) احمد عارف الضلاعين، الاستجابات وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٠٥، ص ص ٤-٥.
- (٥) د. حيدر حسين ال طعمة، مصدر سابق، ص ص ٦، ٧.
- (٦) سامي الاتروشي، دورة الموازنة في العراق، ورشة عمل حول إعداد الموازنة العامة في العراق، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٠٩.
- (٧) د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١٣، ص ٢١٣.
- (٨) للمزيد من التفصيل ينظر الى قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٧/اتحادية/٢٠١٧) في ٢١/٨/٢٠١٧ المنشور على الموقع الرسمي. <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.
- (٩) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي للحقوق، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٥٢.
- (١٠) للمزيد من التفصيل ينظر الى المادة (١٢/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ.
- (١١) للمزيد من التفصيل ينظر: المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢ النافذ.
- (١٢) اسراء مراد محمد، مصدر سابق، ص ١٠١.
- (١٣) للمزيد من التفصيل ينظر: المادة (١٢٤) من دستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.
- (١٤) ممتاز علي حمه حسين، التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة السليمانية، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٧، ص ٤٤.
- (١٥) للمزيد من التفصيل ينظر: المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
- (١٦) ممتاز علي حمه حسين، المصدر السابق، ص ٤٥.
- (١٧) للمزيد من التفصيل ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) . <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.
- (١٨) حيدر وهاب عيود، ملحقات الموازنة العامة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية، ط ١، ٢٠٢٣، ص ٣٠.
- (٢) للمزيد من التفصيل ينظر الامر الولائي الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٥٣/اتحادية/ امر ولائي /٢٠٢٣) المنشور على الموقع الرسمي . <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.
- (٢٠) د. احمد فارس عبد العزاوي، إصلاح الموازنة العامة كمدخل لإصلاح النظام المالي في العراق، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق السنة (٦) العدد (٢) عام ٢٠٢٢، على الموقع، [ahmedfares@tu.edu.iq](mailto:ahmedfares@tu.edu.iq) تاريخ الزيارة ١٧/١١/٢٠٢٣، ص ٢٠٢.
- (٢١) زيد نضال شاكر العزب، الاستجابات كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، ٢٠١٩م، ص ١٧.
- (٢٢) للمزيد من التفصيل ينظر: قرار المحكمة الاتحادية (١٤٩/ اتحادية /٢٠١٧) في (٢٠١٨/٢/١٥) . <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.
- (٢٣) للمزيد من التفصيل ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٩/ اتحادي/ ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٤/٥/٢٠١٤ المنشور على الموقع الرسمي . <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٥/٥/٢٠٢٣.
- (٢٤) للمزيد من التفصيل ينظر: قرار المحكمة الاتحادية (٤٣/ اتحادية /٢٠١٩) في (٢٠٢١/٧/١١) . <https://www.iraqfsc. iq.com> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/٩/١٨.
- (٢٥) للمزيد من التفصيل ينظر: المادة (٣٦) من قانون المالية العامة الموحد المصري رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ النافذ.
- (٢٦) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط ١، بيروت، ١٩٩٠م-١٤١٠هـ، ص ٣٧.
- (٢٧) سعود غازي كدموس الديحاني، مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، دراسة مقارنة ( الكويت والأردن )، ٢٠١٣، ص ٤٠.