

تأخر اقرار قانون الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي

Delaying the approval General Budget Law

تاريخ قبول المقال للنشر 2018/02/08

تاريخ استلام المقال: 2017/09/21

أ.م.د بان صلاح عبد القادر - كلية القانون - جامعة بغداد

رواء كاطع مسعد طالبة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد

المخلص

ان دراسة موضوع تأخر اقرار قانون الموازنة العامة يعد من القضايا الرئيسية والمفصلية لتعلق حياة المجتمعات وتطورها به، فقد أشارت التطبيقات العملية في العراق الى تأخر اقرار قانون الموازنة العامة عن موعده المحدد ، فقد يتأخر الاقرار لأسباب تعود الى السلطة التنفيذية وأسباب أخرى تعود الى السلطة التشريعية ، فالتناقض الموجود بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام حول الموعد المحدد لأرسال مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب والاعغال التشريعي الموجود في الدستور العراقي النافذ الذي لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، كما ان المادة (57) من الدستور النافذ لم تحدد الفترة الزمنية لأعضاء مجلس النواب للتصويت على الموازنة بل ابقيت هذه المادة مدة مفتوحة مما ساهم في تأخر اقرار قانون الموازنة العامة في العراق .

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، إقرار، تأخر، السلطة التنفيذية، السلطة

التشريعية.

Abstract

The study of the issue of delaying the Budget approval of the General Budget Law is one of the main and articular issues to suspend the lives of societies and their development. The practical applications in Iraq indicated that the approval of the General Budget Law is delayed. The approval may be delayed due to reasons related to the executive authority, The contradiction between the paragraphs of the Financial Management Law and

the public debt on the date set for sending the draft budget law to the House of Representatives and the legislative omissions contained in the Iraqi Constitution in force, which did not require the executive authority a specific date to submit the draft The general budget to the House of Representatives, as Article (57) the Constitution in force did not specify the time period for members of the House of Representatives to vote on the budget , but kept this article for an open period, which contributed to the delay of the adoption of the law of the general budget in Iraq , we discussed in the first section of the study authority The competent authority to approve the general budget and the procedures for approval. The second topic, we discussed the reasons behind the delay in approving the law of the general budget and the position of the Iraqi legislator of the delay in acknowledgment.

Key words

: Budget, approval, delay, executive power, legislative power

المقدمة

ان الموازنة العامة ليست مجرد ارقام وجداول للنفقات والاياردات العامة ومحاولة تحقيق التوازن بينهما، وانما تمثل فلسفة الدولة ونهجها في رسم السياسة المالية وما يتبع ذلك من أهداف وسياسات اقتصادية ومالية واجتماعية ولها علاقة مباشرة ووثيقة بنواحي الدولة كافة، لذا يتطلب إعداد الموازنة العامة وإقرارها على وفق أوليات وطنية ذات طابع مستديم وملزم للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

اهمية موضوع البحث: لا شك إن قضية اقرار الموازنة العامة وتأخيرها تعد من القضايا الرئيسية والمفصلية بالنسبة لجميع دول العالم سواء كانت متقدمة أو نامية، لتعلق حياة المجتمعات وتطورها ونموها بها.

اسباب اختيار موضوع البحث: أن موضوع البحث لم ينل نصيباً وافياً من الدراسة والاهتمام من قبل الباحثين، إذ ان الدراسات القانونية التي تناولت هذا الموضوع قليلة جداً.

اشكالية موضوع البحث: ان التطبيقات العملية في العراق تشير الى تأخر إقرار قانون الموازنة العامة عن مواعده المحدد، ولا يصدر الا بعد بدء السنة المالية،

لذا سوف نثير في دراستنا الاسئلة الاتية: ما هي أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة؟ وما موقف المشرع العراقي منه؟

منهج البحث: سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ وقانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 (المعدل).

خطة البحث: سوف نقوم بدراسة موضوع تأخر اقرار قانون الموازنة العامة على خطة موزعة على مبحثين، نتناول في المبحث الاول الإطار القانوني لإقرار قانون الموازنة العامة.

اما المبحث الثاني فسوف نتناول فيه أسباب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة وموقف المشرع العراقي من التأخر في الإقرار.

المبحث الاول: الإطار القانوني لإقرار قانون الموازنة العامة

للإحاطة بموضوع الإطار القانوني لإقرار الموازنة العامة، سنقسم المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول، السلطة المختصة بإقرار قانون الموازنة العامة، اما المطلب الثاني نتناول فيه، اجراءات إقرار قانون الموازنة العامة.

المطلب الاول: السلطة المختصة بإقرار قانون الموازنة العامة

تقوم وزارة المالية بتحضير مشروع الموازنة العامة وتعرضه على مجلس الوزراء لدراسته وإقراره ويودع هذا المشروع الى السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده أما من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من قبل رئيس الجمهورية¹، وذلك لان النظام السياسي والقواعد الدستورية بصورة خاصة في كل دولة هي التي تعين السلطة التي تملك حق التشريع ، فالدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي القائم على إرادة الشعب يعهد فيها الى السلطة التشريعية التي تمثل

¹ د. خالد الخطيب ود. احمد زهير شامية ، اسس المالية العامة ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان ، 2003 ، ص306.

ارادة الشعب في تشريع القوانين ومنها قانون الموازنة¹ ، اذ يلاحظ ان الحكومة لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة الا بعد مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة وإقراره ، أما الدول غير الديمقراطية فالموازنة يجري إقرارها من قبل الهيئة الحاكمة التي تولت صياغتها وأعدادها.

أما في العراق فان النظام السياسي هو نظام برلماني، لذا فأن رفع مشروع قانون الموازنة العامة الى السلطة التشريعية يكون من صلاحيات مجلس الوزراء وليس من صلاحيات رئيس الجمهورية وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة ... إلى مجلس النواب لإقراره " ².

هذا وقد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، او من مجلسين كما في العراق فقد نص الدستور إن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ففي حالة وجود مجلسين فأن القاعدة العامة ان يختص المجلس الأدنى بسلطات اوسع من المجلس الأعلى في تقرير المسائل المالية وترجع هذه الفكرة أساساً الى ان مجلس النواب أكثر تمثيلاً للشعب.

أما في العراق فأن السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة هو مجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد الى الان.

أما الدول التي تكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد فيوفر الكثير من الاجراءات الروتينية ويتيح الوقت لدراسة فاحصة وجادة لمشروع الموازنة³ ، ويرجع حق السلطة التشريعية في فحص مشروع الموازنة وإقرارها الى أصل

¹ د. ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، جامعة البصرة ، ، 1970، ص 94،95.

² ينظر المادة (62/ اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4012) في 2005/12/28.

³ د. حامد عبد المجيد دراز ود. علي عباس عياد ، مبادئ الاقتصاد العام ، ط2 ، مؤسسة شباب الجامعة ، مصر ، 1975، ص 502.

تاريخي بدأ حين نجحت المجالس الشعبية في تقرير حقها في النظر في الأعباء المالية التي تفرض على الافراد كالضرائب ، ثم الموافقة عليها اذا ما اقتنعت بها، كما اخذت تلك المجالس تمارس سلطاتها في رقابة تنفيذ الانفاق العام الذي كان يتمثل أصلا في حصيللة الضرائب التي يؤديها الافراد¹، ومن القواعد العامة التي جرى عليها العرف في معظم الدول، هو ان تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة النفقات المقترحة ثم اعتمادها، وذلك قبل النظر في الايرادات العامة، والحكمة في ذلك هو ان يتم تقدير هذه النفقات على اساس حاجات المجتمع وظروفه من دون التقيد بحجم الايرادات العامة²، ولكي يكون الاقرار مثمراً ورقابة البرلمان فعالة يجب ان تخصص إعتمادات النفقة بحيث لا يكون من حق السلطة التنفيذية انفاقها في غير ما خصصت له كما يجب الا تتجاوز الحكومة حدود الاعتمادات المقررة الا بعد استئذان البرلمان³.

المطلب الثاني: إجراءات إقرار قانون الموازنة العامة

للإحاطة بموضوع اجراءات اقرار الموازنة العامة، سنقسم المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول دراسة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل اللجنة المالية في البرلمان، اما الفرع الثاني نتناول فيه دراسة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب.

الفرع الاول: دراسة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل اللجنة المالية في

البرلمان

تعد اللجنة المالية من أهم اللجان البرلمانية فهي توجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدولة، وبما أن الموازنة هي الترجمة الرقمية لنشاط

¹ د. زين العابدين ناصر، موجز في مبادئ علم المالية العامة، بلا دار ومكان النشر، 1974، ص 371.

² د. احمد عيدة محمود، مبادئ المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1971، ص 135.

³ د. محمد حلمي مراد، (الميزانية العامة) محاضرات القاها على طلبة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية في معهد الدراسات العربية العالمية، 1960، ص 12.

الدولة في مختلف الحقول فيمكن القول ان اللجنة المالية تشرف على سياسات الدولة بكاملها، واللجنة المالية يعرض عليها مشروع الموازنة المهيأ من قبل الحكومة، فتدرسه وتقبله أو ترفضه، واللجنة المالية أما ان تكون من اللجان المؤقتة أو اللجان الدائمة، فاللجنة المالية في مجلس النواب العراقي تعد من اللجان الدائمة¹.

وتتكون هذه اللجنة من عدد محدود من الاعضاء المختصين الذين يقومون بمناقشة مشروع الموازنة العامة وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة بها، ويكون من حق اللجنة ان تطلب من الجهات العامة المختلفة ما تراه ضرورياً من بيانات ومعلومات ووثائق للاستفادة منها عند دراسة تشريع الموازنة، كما يحق لها ان تستدعي المسؤولين الذين أسهموا في تحضير واعداد مشروع الموازنة العامة

وليكون دراسة مشروع الموازنة في اللجنة منتجة يجب ان تكون اللجنة قليلة العدد حتى يستطيع أعضاؤها التعمق في البحث والتدقيق في الفحص وهو الأمر الذي لا يتوفر في المناقشة امام البرلمان، فقد نصت المادة (73) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ على انه " تتكون كل لجنة من اللجان الدائمة من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة اعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً ".

ونرى إنه كلما قل عدد اعضاء اللجنة المالية كلما كانت دراسة مشروع الموازنة صحيحة وواضحة ومنتجة.

أما إختصاص اللجنة المالية فهو يقوم على متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين ابوابها، ومتابعة السياسة المالية لمختلف الوزارات ومؤسسات

¹ المادة (7/ الفقرة 6) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 النافذ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4032) في 2007/2/5.

الدولة' ويجب على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب ان تضمن اللجنة في تقريرها رأي الحكومة.

فمن التطبيقات القضائية في ذلك ، " ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدم دستورية نص المادة (43) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (2) لسنة 2015 ، حيث وجدت المحكمة الاتحادية العليا ان هذه المادة وضعها مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة ولم تكن في الاصل في مشروع القانون المرسل من مجلس الوزراء ، وهذا يتعارض مع المبدأ الاساسي الذي تبناه الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (47) منه وهو مبدأ الفصل بين السلطات ، كما ان الدستور اناط مهمة اعداد مشروع الموازنة العامة اختصاصاً حصرياً لمجلس الوزراء"¹ ، كما قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المواد (2/اولا، 18/ ثانيا وثالثا وخامسا وسادسا ، 23/ ثانيا ، 27، 40، 41، 43، 46، 48، 49، 50) من قانون الموازنة العامة رقم (22) لسنة 2012 ، اذ ثبت ان مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة لم يتقيد بما ورد في المشروع بل انه اضاف عليها بعض الامور واجرى بعض التعديلات "².

فضلاً عن مهمة اللجنة في الفحص وابداء الملاحظات على محتويات الموازنة، فأنها تستطيع في بعض الدول ان تبدل مشروع الموازنة وتجري المناقشة عندئذ في المجلس على أساس المشروع المعدل³.

¹ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (43/ اتحادية / 2015) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية <http://www.iraqja.iq>، تاريخ زيارة الموقع 2017/1/18.

² ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (25/ اتحادية / 2012) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية <http://www.iraqja.iq>، تاريخ زيارة الموقع 2017/1/18.

³ د. سعدي بيسيسو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التقيض الاهلية، بغداد، 1950، ص 86.

ويتضح مما تقدم، ان اللجنة المالية لها اهمية كبيرة في تسيير عمل البرلمان والارتقاء به الى المستوى المطلوب منه في إقرار الموازنة العامة فأن قامت اللجنة بتعديل المشروع أو جاء التعديل أو تغيير من قبل النواب في المجلس، فأن هذه اللجنة تستطيع وضع الصياغات البديلة والحلول الفورية بحكم تخصصها فتستعيد التوازن السابق للموازنة وهنا يمكن تجنب النقد الذي يمكن أن يوجه الى اللجنة بشكل خاص والبرلمان بشكل عام بدعوى انهم يقومون بالإخلال بتوازن الموازنة¹.

الفرع الثاني: دراسة مشروع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب

عندما تفرغ اللجنة المالية من عملها تقدم مشروع قانون الموازنة العامة مع توصياتها الى البرلمان أذ تبدأ مرحلة جديدة من مراحل إقرار الموازنة وأذ يتولى البرلمان مناقشتها وفحصها على ثلاثة مراحل، وهي كما مبينه في أدناه: -

أولاً: المناقشة العامة

بعد اكتمال فحص مشروع الموازنة العامة من قبل اللجنة المالية، تقدم هذه اللجنة تقريراً تعرض فيه رأيها وما تراه مناسباً ادخاله في المشروع، تطبع وتوزع نسخ من هذا التقرير على النواب للإطلاع عليه وبيان التعديلات التي ادخلت عليه مع الاسباب الموجبة لهذه التعديلات، وكذلك الاطلاع على ما قد يكون مرفقاً بها من تقارير وجداول ويبدأ النواب ببيان آرائهم اثناء المناقشة².

فقد نصت المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ على إنه " يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من اراء مخالفة لرأي اغلبية اللجنة في الجلسة المخصصة للمناقشة وفي جميع الاحوال تجري المناقشة على اساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة ".

¹ ينظر محمد عبيد جدوع، حق السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق /

جامعه النهرين، سنة 2004، ص 77.

² محمد عبيد جدوع ، مرجع سابق، ص 79.

ثم تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع أجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع¹، فتتناول المناقشة العامة مركز البلاد الاقتصادي وسياسة الحكومة المالية وحالة الموازنة من جهة عامة بصورة اجمالية من دون الدخول في التفاصيل².

ثانياً: التصويت التفصيلي

بعد ذلك ينتقل مجلس النواب بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى المناقشة مواده مادة مادة، بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة، ثم يقرأ مشروع القانون قراءة الأولى ثم يقرأ مشروع القانون قراءة الثانية ولمجلس النواب صلاحية اجراء المناقلة في الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، فمن تطبيقات التشريعية في ذلك ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على انه " لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند ضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات"³.

وكذلك ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 النافذ على انه "النظر في مشاريع القوانين...بما في ذلك مشروع الموازنة العامة والموازنة التكميلية...ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله ايضاً عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات..."⁴.

¹ المادة (132) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ.

² د. سعدي بسيسو، مرجع سابق، ص 87.

³ المادة (62/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

⁴ المادة (21/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 النافذ.

يتضح من النصوص القانونية المذكورة اعلاه، صلاحية مجلس النواب في تخفيض مجمل مبالغ الموازنة سواء كانت في جانب النفقات او في جانب الايرادات، وذلك لان مصطلح (تخفيض مجمل مبالغها) تشمل النفقات والايرادات معاً.

ونرى إن تخفيض مبالغ الإيرادات العامة في الموازنة الدولة من قبل مجلس النواب مخالف لقواعد المنطق السليم الذي يفيد امكانية تخفيض النفقات دون الايرادات ، خاصة مع كون اغلب الايرادات العامة في العراق ناتجة عن مصادر ريعية ولا يترتب عليها عبء كبير على المواطنين ، ويوصي الباحث بضرورة ادخال تعديل في النصوص القانونية المذكورة اعلاه وحصر حق السلطة التشريعية في تخفيض مبالغ النفقات العامة دون الايرادات لكون الايرادات العامة تتسم بصفة تقديرية ابتداء ولا يمكن التنبؤ بها بشكل دقيق ، خلافاً لما تمثله النفقات العامة من حدود ثابتة ليس للإدارة تجاوزها¹.

ثالثاً: التصويت النهائي

بعد الانتهاء من التصويت التفصيلي تبدأ مرحلة التصويت لمشروع الموازنة ، وتصدر الموازنة غالباً في صورة قانون وتبدأ مرحلة جديدة من مراحل نفاذها ، وهي مرحلة التنفيذ² ، أذ تحدد السلطة التشريعية الصيغة النهائية لقانون الموازنة العامة ومن ثم يتم رفعه الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وأعماده ثم النشر في الجريدة الرسمية، ثم تعاد الموازنة بعد صدورها الى وزارة المالية التي تتولى طبعها وتوزيعها الى الدوائر الحكومية الرئيسة وتتولى المديريات العامة إبلاغ

¹ د. لؤي طه الملا حويش، د. علي كريم العمار، الخروقات في الموازنة العامة والتخصيصات الدستورية (بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق) ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد 29 ، سنة 2012 ،

ص 5.

² د. محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 16.

فروعها المختلفة بالتخصيصات العائدة لها ، وينبغي ان تصدر وزارة المالية منشوراً عاماً مرفق بالموازنة يتضمن الصلاحيات المالية للدوائر الحكومية بالصرف والقبض بشكل تفصيلي وتطلب منها الالتزام به¹.

وكما هو معروف ان قانون الموازنة قانون مؤقت ويعد من الناحية الموضوعية عملاً اداريا وماليا فهو قانون من الناحية الشكلية لا من الناحية الموضوعية، لأنه لا يتضمن قاعدة عامة محددة مثل التي يتضمنها كل قانون بشكل عام بل يقتصر على تحديد ايرادات ونفقات الدولة خلال عام مالي قادم أي أن قانون الموازنة العامة، يعد من الناحية الموضوعية عملاً تنفيذياً ومالياً².

المطلب الثالث: التطبيقات العملية لتأخر اقرار قانون الموازنة العامة في العراق

بالرغم من تبني قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 (المعدل) مبدأ السنوية فقد نص على انه " تقرر الموازنة لسنة المالية ويسري مفعولها خلال السنة التي اقرت لها... " ³، كما نص القانون ايضاً السنة المالية فترة الحسابات الحكومية والتي تبدأ في 1 كانون الثاني وتنتهي في 31/ كانون الاول⁴.

الا أن الواقع العملي يشير الى عدم الالتزام بمبدأ سنوية الموازنة العامة وبالتالي يعد مخالفة قانونية للنصوص القانونية المذكورة اعلاه، لذا نرى، إن تأخر اقرار مشروع الموازنة العامة عن موعدها القانوني يؤدي الى خرق مبدأ

¹ محمد احمد الحسني، استخدام اسلوب الموازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، سنة 2003، ص 36.

² د. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص 508.

³ الفقرة (1) من القسم (4) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3983) في 2004/6/10.

⁴ الفقرة (16) من القسم (2) من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ.

المشروعية والخروج عن سيادة حكم القانون وبهذا يفقد الموازنة العامة مشروعيتها.

فقد بات في السنوات الاخيرة تأخر مجلس النواب في اجازة الموازنات العامة قبل بداية السنة المالية واسراع الحكومة باعتماد الموازنات الشهرية كأنه تقليد مالي أستقر في أوساط المؤسسات الدستورية بدليل ان الموازنات العامة للسنوات المالية (2009-2014) لم تصدر في وقتها المحدد¹.

فمن التطبيقات العملية في ذلك ، نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009² في الجريدة الرسمية بتاريخ 2009/4/13 ، أذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة (102) يوم وبنسبة تأخير 28% ، أما قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2010³ فقد نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2010/2/22 فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (52) يوم وبنسبة تأخير 14% ، بينما نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2011⁴ في الجريدة الرسمية بتاريخ 2011/3/14 فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (72) يوم وبنسبة تأخير 20% ، وفي السنة المالية 2012 نشر قانون الموازنة العامة⁵ بتاريخ 2012/3/2 فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (70) يوم وبنسبة تأخير بلغت 19%، أما السنة المالية 2013 نشر قانون الموازنة العامة⁶ بتاريخ 2013/3/25 اذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ

¹ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية، بيت الحكمة، عدد 35، لسنة 2013-74.

² منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4117) في 2009/4/13.

³ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4145) في 2010/2/22.

⁴ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4180) في 2011/3/14.

⁵ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4233) في 2012/3/12.

⁶ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4272) في 2013/3/25.

الموازنة العامة (83) يوم ونسبة تأخير 23% ، أما عام 2014 فقد شهد العراق سنة مالية بلا موازنة.

أما أسباب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة وموقف المشرع العراقي منه، فهذا ما سنبحثه في أدناه.

المبحث الثاني: أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة وموقف المشرع العراقي منه

للإحاطة بموضوع تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، سنقسم المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الاول أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة أما المطلب الثاني نتناول فيه موقف المشرع العراقي منه.

المطلب الاول: أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة

وللإحاطة بموضوع أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة، سنقسم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول أسباب تأخر أعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية أما الفرع الثاني أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية.

الفرع الاول: اسباب تأخر أعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية

يمكننا أن نبين الأسباب المؤدية إلى تأخر أعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية، وهي: -

1- إشكالية تقدير النفقات والايادات العامة من قبل السلطة التنفيذية قد تؤدي إلى تأخر في إعداد الموازنة العامة، ومن هذه الأشكاليات:

أ- عدم وجود جهاز ضريبي أو جهاز مالي كفوء وقادر على قيام بتحصيل جميع الايرادات العامة بالمقادير والنسب الحقيقية او عدم قدرته على تنمية موارد جديدة او تغطية الاحتياجات المتزايدة، فضلاً عما تتميز به هذه الاجهزة

من خصائص سلبية تحول دون ادائها المنسجم مع الفعاليات الموكلة لها، كخاصية عدم الحيادية وتفشي ظاهرة الفساد الاداري في داخل هذه الاجهزة¹.
 ب- عدم وجود معايير ثابتة موثوق بها يعتمد عليها عند توزيع التخصيصات المالية بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم في مشروع قانون الموازنة العامة، ومن هذه المعايير:-

- عدد سكان الاقليم او المحافظة غير المنتظمة بإقليم بسبب عدم تحقيق التعداد العام للسكان، ويتم الاعتماد على وزارة التجارة والبطاقة التموينية في تحديد نفوس كل محافظة وهو معيار غير دقيق.
- درجة المحرومية للمحافظات الذي دائماً ما يحدد من قبل وزارة التخطيط دون الاعتماد على معايير الحقيقية.
- الحدود الجغرافية للإقليم او المحافظة غير منتظمة بإقليم، اذ لازال هناك جدل بين المحافظات على حدودها الجغرافية وخصوصاً ما يسمى بالمناطق المتنازع عليها.

ج- قد تفتقر بعض أجهزة جمع المعلومات والبيانات (كالجهاز المركزي للإحصاء) إلى كوادرات متدربة ومعدات تكنولوجية حديثة، وبناء على ذلك فإن أجهزة الإحصاء ومراكز جمع المعلومات من الصعب عليها الحصول على المعلومات الدقيقة المتعلقة بمختلف نشاطات الدولة².

¹ محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، 2001،

ص112.

² محمد يونس يحيى الصائغ، مرجع سابق، ص 112.

د- قد تتأخر وصول بعض مشاريع موازنات الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة الى وزارة المالية، مما لا يعطي الوقت الكافي لوزارة المالية لدراسة ومناقشة مشاريع الموازنات¹.

هـ- قد لا تتطابق بعض المشاريع المطلوبة من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة مع خطط التنمية².

و- قد لا تلتزم بعض الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة بمسك النماذج المخصصة للتقديرات او عدم ارفاق المستندات التي تدعم تقديراتها أو أغفال الارقام المخصصة للنفقات أو ادراج أرقام أو أسماء غير صحيحة لها³.

ز- غموض التعليمات الواردة بالمنشور الصادر من وزارة المالية في أحيان كثيرة او وجود تناقضات في محتوياته مما يسبب الارتباك والخطأ لمحضري الموازنات والتناقض والارتباك لجهة الاعداد ذاتها⁴.

ح- قد يكون التعمد في المغالاة أو زيادة التفاؤل عند تقدير الايرادات سبب من أسباب تأخر اعداد الموازنة العامة.

فمن التطبيقات العملية في ذلك، تم سحب مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009 من قبل مجلس الوزراء مرتين لتعديلها على وفق الانخفاض الحاد في اسعار النفط بسبب الازمة المالية العالمية، واعيد تقديمها بالشكل النهائي الى مجلس النواب في 2009/2/7، متأخرة عن موعد تقديمها اربعة أشهر عن الموعد المحدد⁵.

¹ د. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2008، ص 104.

² د. محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص 104.

³ د. عبد القادر محمد عبد الله، الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، بدون ذكر دار ومكان وزمان النشر، ص ص 121، 122.

⁴ د. عبد القادر محمد عبد الله، المرجع السابق، ص ص 121، 122.

⁵ د. باقر كرجي حبيب الجبوري، مرجع سابق، ص 159.

2- العمل بالموازنة الشهرية:

أن العمل بطريقة الموازنات الشهرية أسهم هو الآخر بتأخر اقرار الموازنة، لأن الحكومة وجدت في هذه الموازنات حلاً مريحاً وسريعاً تلجأ اليه كلما أخفق مجلس النواب في التصويت على الموازنة العامة¹.

3- يعد العامل السياسي من أهم الاسباب التي تؤدي الى تأخر في إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية.

ومن التطبيقات العملية في ذلك، ما أكدّه وزير المالية في جلسة مجلس النواب رقم 59 المنعقدة في 2007/1/11، ان أحد أسباب تأخر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة للسنة المالية 2007، وهو وجود اختلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم كردستان حول تحديد نسبة حصة اقليم كردستان، وكذلك تأخر الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2014 بسبب وجود خلافات سياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، اذ قامت حكومة الاقليم بتصدير النفط بدون علم الحكومة الاتحادية.

4- كما ان التناقض في تحديد الموعد المحدد قانوناً لأرسال الموازنة العامة إلى مجلس النواب ، قد يكون سبب في تأخر السلطة التنفيذية في ارسال مشروع الموازنة العامة الى البرلمان ، أذ يوجد تناقض بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام من ناحية الموعد المحدد لإرسال مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، فقد بينت الفقرة ثانياً من القسم (4) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل على أنه " يقرر مجلس الوزراء قانون الموازنة السنوية وتقدم من قبل وزير المالية في 10 تشرين الثاني الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه أو تعديله..." ، بينما نصت

¹ د. حيدر وهاب عبود، مرجع سابق، ص73.

الفقرة سابعاً من القسم (6) على انه " ... يقدم الميزانية في 10 تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة"¹.

كما أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يلزم السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية، وفي رأينا يعد قصور دستوري وجب على المشرع تلافيه، ونؤيد ما اتجه اليه بعض الفقهاء بترجيح الموعد الثاني وهو العاشر من شهر تشرين الاول، وذلك لان هذا التاريخ يخدم مجلس النواب لأنه يفسح أمامه مجال لدراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة أكثر من الموعد الاول وفي هذا مصلحة محققة لمالية الدولة².

أما ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة أكد على اهمية اعداد الموازنة العامة بجدول زمني ثابت وان تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، كما أشار الميثاق إلى وضع جدول زمني لإعداد الموازنة والتقيّد به كما ينبغي وإتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنتظر في مشروع الموازنة³.

5- وجود تناقض في الجهة المخولة قانوناً لإرسال مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب⁴، فبعد مناقشة مجلس الوزراء لمشروع الموازنة العامة والمصادقة عليه يتم إرساله الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره وهذا ما نصت

¹ د. سلمان حسين عبد الله، سناء احمد ياسين، اشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد 87، المجلد 22، سنة 2016، ص 515، ينظر ايضاً: د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 18، السنة السادسة، 2012، ص 24.

² د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 24.

³ المصدر السابق، المادة [1-2]، ص 5.

⁴ د. سلمان حسين عبد الله، سناء احمد ياسين، مرجع سابق، ص 515.

عليه المادة (62/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ... إلى مجلس النواب لإقراره " ، وكذلك ما نصت عليه المادة (2/ ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2014 التي أشارت إلى أن من بين مهام مجلس الوزراء إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وتقديمها إلى مجلس النواب ، بينما أشارت الفقرة (ثانياً) من القسم (4) من قانون الإدارة المالية والدين العام على أنه " تقدم من قبل وزير المالية .. إلى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه " ، وكذلك ما نصت عليه الفقرة (سابعاً) من القسم (6) على أنه " ...يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية الفدرالية ... ثم يقدم الميزانية. إلى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة " ، وبدورنا نهيب على المشرع العراقي بضرورة إزالة هذا التناقض.

الفرع الثاني: أسباب تأخر اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية

يمكننا أن نبين الأسباب المؤدية إلى تأخر اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وهي:

- 1- تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة، حتى قرب نهاية العام المالي، مما لا يتيح الوقت اللازم لدراسة مشروع قانون الموازنة بعمق قبل التصويت عليه¹. فمن التطبيقات العملية في ذلك، تأخرت الحكومة في تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2007، إذ تم إرسال مشروع القانون بموجب كتاب وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب المرقم (4ق/1143) في 24/12/2006²، كما تأخرت الحكومة في إرسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2009، إذ

¹ د. علي العربي، ود. عبد المعطي عساف، دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم

الإدارية، بدون ذكر سنة النشر، ص 65.

² د. جابر حبيب جابر، مصدر سابق، ص 26.

وصل مشروع القانون الى مجلس النواب في كانون الاول 2008¹، تأخرت الحكومة في ارسال مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2014¹.
 2- ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يلزم السلطة التشريعية بتاريخ محدد للمصادقة على مشروع قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية، فقد نصت المادة (57) من الدستور النافذ على انه " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين ... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها ".

فالنص المذكور اعلاه، لم يحدد الفترة الزمنية لأعضاء مجلس النواب في التصويت على الموازنة، بل بقيت هذه المدة مفتوحة، مما نجده عائقاً يحول كثير من الاحيان دون التصويت على مشروع قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية، بمعنى ان هذا النص أنتج مفعولاً عكسياً وأدى الى تقاعس اعضاء مجلس النواب لأنهم لم يجدوا أنفسهم ملزمين بالتصويت على مشروع القانون في مدة زمنية محددة².

لذا يرى الباحث، ان تحديد السقف الزمني لإقرار الموازنة في الدساتير والتأكيد عليه في القوانين المالية، قد يساهم في الحد من تأخر إقرار الموازنة.
 ومن الجدير بالذكر ان المشرع الدستوري، لم يبين الاجراء الواجب التطبيق في حالة تأخر اقرار الموازنة حتى 31/ كانون الاول، وهذا القصور الدستوري تم معالجته بالنص عليه في قانون الادارة المالية والدين العام على انه " إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى 31/ كانون الاول، فلوزير المالية ن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على

¹ ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم 3 المنعقدة في 4 / 1 / 2014 المنشورة على موقعه الالكتروني

² د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 73.

الاموال وحدات الاتفاق ولغاية نسبة 12/1 (واحد / اثني عشر) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية...¹.

3- ندرة الكفاءات ذات المعرفة والدراية بالأمر المالية وسط أعضاء مجلس النواب، مما يجعل مساهمتهم في دراسة مشروع قانون الموازنة مساهمة شكلية ينقصها العمق والشمول، كما أن عدم إعطاء البرلمان الاهمية في التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية قد يساهم في تأخر إقرار قانون الموازنة العامة.

فمن التطبيقات العملية في ذلك، لم تقم هيئة رئاسة مجلس النواب بأدراج مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2014 في جدول اعمالها، على الرغم من اكتمالها، مما دفع بعض اعضاء مجلس النواب مطالبة هيئة الرئاسة بأدراج مشروع قانون الموازنة لسنة المالية 2014 للإسراع في مناقشتها².

4- وقد يكون العامل السياسي، سبب في تأخر إقرار قانون الموازنة العامة للدولة، وذلك نتيجة اختلاف وتنوع الكيانات التي تكوّن البرلمان، أو قيام بعض الأحزاب والكتل السياسية داخل البرلمان الى تعليق اقرار مشروع قانون الموازنة على تمرير موضوعات اخرى لا علاقة لها ببرنامج الحكومة المالي، مثل موضوع انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي، وعملية تعداد السكاني³.

¹ الفقرة (4) من القسم (7) من قانون رقم 95 لسنة 2004 المعدل.

² ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم 11 المنعقدة في 3/ 3/ 2014 المنشورة على موقعه الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/21.

³ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 73.

والتطبيقات العملية في ذلك، عند مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2013، طالبت بعض الكتل السياسية في مجلس النواب بتقليل حصة إقليم كردستان ما بين 12% الى 15% بعدما كانت 17%، خلال الاعوام السابقة، بينما طالبت الكتل الكردستانية بإبقاء تلك الحصة الى حين ان يتم اجراء التعداد السكاني.

5- عدم الاسبقية في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، اذ يعد مشروع الموازنة العامة من الموضوعات التي تحظى في بعض الدول بأسبقية واهمية خاصة تحتم على البرلمان ان يتصدى لها بالبحث والمناقشة قبل الخوض في الموضوعات الاخرى التي ترد عليه في جدول اعماله¹.

ومن التطبيقات العملية في ذلك، مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2013 ومعه الكثير من مشاريع القوانين الاخرى، ففي جلسة مجلس النواب العراقي رقم (9) المنعقدة في 28/1/2013، تم مناقشة (مشروع قانون وزارة الصحة، تعديل الاول لقانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010، قراءة ثانية لمشروع تعديل الثاني لقانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005) مع مشروع قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية 2013².

لذا نرى، أن تخصيص جلسات خاصة ومستقلة في البرلمان بكاملها عند مناقشة مشروع الموازنة قد يساهم في الإسراع في المناقشة والتصويت عليها.

6- عدم إكمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب، قد يسبب تأخر اقرار الموازنة، فقد نصت المادة (59/اولا) من دستور جمهورية العراق ل

¹ د. حيدر وهاب عيود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 63.

² ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم 9 المنعقدة في 28/1/2013 المنشورة على موقعه الالكتروني

<http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/21.

سنة 2005 النافذ على أنه " يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه ".

والتطبيقات العملية في ذلك ، تم تأجيل مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2013 اكثر من مرة نتيجة عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب ، ففي جلسة مجلس النواب العراقي رقم (13) المنعقدة في 3/4/ 2013 ، تم التصويت من قبل المجلس على تأجيل مناقشة مشروع القانون الى 2013/3/5 ، وتم تأجيلها مرة اخرى بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني للمجلس الى 2013/3/6¹ ، حيث جرى التصويت على مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2013 بحضور (168) نائباً من مجموع (325) نائباً هم عدد أعضاء مجلس النواب ، وتأتي المصادقة على الموازنة بعد عدة محاولات عجز من خلالها البرلمان عن تحقيق النصاب القانوني ، مما خاض عمليات تأجيل وتعليق لجلسات مجلس النواب أستمرت عدة أيام ، حيث تم التصويت على موازنة العامة للسنة المالية 2013 في جلسته قاطعها نواب عن التحالف الكردستاني وبعض نواب القائمة العراقية² .

وواجب حضور جلسات مجلس النواب لم ينص عليه في الدستور، الا أنه أصبح من قبيل الاعراف البرلمانية الراسخة في الديمقراطيات جميعاً، اذ أن حضور النائب الى مجلس النواب يتعلق بمسؤولياته الأساسية لأن من واجباته أن يشترك في الجلسات العادية والاستثنائية التي تعقد في مجلس النواب، لأن

¹ ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم 13 المنعقدة في 4/ 3/ 2013 المنشورة على موقعه الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/21.

² مقالة منشورة في جريدة ايلاف الالكترونية الصادرة بتاريخ 2013/3/7، الموقع الالكتروني للجريدة <http://elaph.com> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/24.

نصاب المجلس لا يتحقق الا بحضور نسبة معينة ولأن اتخاذ القرارات ايضاً لابد له من تحقق نصاب معين

لذا نرى، أن التزام اعضاء مجلس النواب في حضور جلسات المجلس والتي تعد أحد الواجبات الملقاة على العضو النيابي*، يساهم في تحقيق النصاب القانوني، وبالتالي يساهم في الإسراع في مناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة.

7-يفتقر مشروع قانون الموازنة العامة للدولة إلى الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية، فقد نصت المادة (62/ اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ".

فنرى، أن عدم تقديم الحسابات الختامية قد يطيل من مناقشة مشروع قانون الموازنة داخل مجلس النواب.

8-أنتهاء ولاية البرلمان وأجراء انتخابات برلمانية جديدة، تسبب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة.

فمن التطبيقات العملية في ذلك، قرر مجلس النواب للدورة الانتخابية الثالثة بإبطال القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2014 التي تمت قراءتها في الدورة الانتخابية الثانية، على اعتبار أن القراءة الاولى لمشروع قانون الموازنة لم يبقَ لها أي أثر قانوني، حيث تم تشكيل لجنة مالية مؤقتة لإعادة أجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2014 من جديد

المطلب الثاني: موقف المشرع العراقي من تأخر إقرار الموازنة العامة

أن الدساتير العراقية قاطبة، ما عدا القانون الأساسي لسنة 1925 (الملغى) جاءت خالية من القواعد التي تعالج مشكلة تأخر اقرار الموازنة على الرغم من اهميتها وخطورتها على المالية العامة¹.

فقد نصت المادة (107) من القانون الأساسي لسنة 1925 (الملغى) على أنه "إذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها، فأن كان مجلس الامة مجتمعاً يجب على وزير المالية ان يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة الى مدة لا تتجاوز شهرين وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة ... وإن لم يكن مجلس الامة مجتمعاً تراعي ميزانية السنة الماضية ...".

ويتضح من النص القانوني المذكور اعلاه، أن القانون الأساسي لسنة 1925 (الملغى) عالج هذا الموضوع بصورة أكثر دقة وتفصيل، فقد فرق بين حالتين: 1- حالة انعقاد مجلس الامة: توضع موازنة مؤقتة لا تتجاوز شهرين وعند انتهاء هذه المدة توضع موازنة أخرى.

2- حالة عدم انعقاد مجلس الأمة: ففي هذه الحالة يتم العمل بالموازنة القديمة. كما أجاز قانون أصول المحاسبات العامة (الملغى) لوزير المالية أن يعمل بالموازنة الجديدة التي لم تصادق إذا كانت تقديراتها أقل من اعتمادات السنة القديمة².

ويتضح مما تقدم، أن المشرع العراقي في ظل قانون الاساسي لسنة 1925 (الملغى) وقانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 (الملغى) قد عالج تأخر اقرار قانون الموازنة العامة بوضع الموازنة الشهرية تارة، والعمل

¹ د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص74.

² المادة (4) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 (الملغى).

بالموازنة القديمة تارة أخرى أو العمل بالموازنة الجديدة التي لم تصادق بعد، ويتبع المشرع العراقي اذن الطرق الثلاث بشروط خاصة.

وقد خلا دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من التنظيم الدستوري لمسألة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة ، فقد سار المشرع الدستوري على نهج الدساتير العراقية المؤقتة التي لم تنظم ايضاً مسألة تأخر الإقرار ، وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 (المعدل) عالج مسألة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة فقد نصت المادة (4) من القسم (7) على انه " اذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى 31 من شهر كانون الاول ، فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة 12/1 (واحد/اثني عشر) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية ، وتلك الأموال يمكن إن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون ."

ويتضح من النص المذكور أعلاه، ما يلي:

1- إن النص القانوني قد سكت عن كيفية تحصيل الإيرادات عند تأخر إقرار قانون الموازنة العامة ، وقد اختلف الفقهاء في ذلك منهم من يرى أن الكثير من الإيرادات لا يتم تحصيلها بعد إقرار مباشرة وإنما ترجى تحصيلها الى وقت لاحق على ذلك¹ ، ومنهم من يرى أن تقديرات النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج الى إجازة السلطة التشريعية دون تقديرات الإيرادات العامة ، حيث أن إجازة النفقات يمنح السلطة التنفيذية حقاً في القيام بتنفيذها ، أما مسألة الموافقة على الإيرادات العامة فلا يمنح السلطة التنفيذية أي خيار في تحصيلها من

¹ د. لؤي طه الملا حويش، د. علي كريم العمار، مرجع سابق، ص 8.

عدمه ، حيث أنها واجبة التحصيل أستاذاً لنصوص القوانين التي تنظمها¹ ، ويؤيد الباحث هذا الرأي.

2- كما يفهم من النص القانوني ان الموازنة الشهرية تشمل النفقات التشغيلية فقط دون النفقات الاستثمارية.

3- كما ان النص القانوني يشير الى صلاحية وزير المالية ان يضع الموازنات الشهرية طبقاً للاعتمادات المخصصة للسنة المالية الماضية دون ان تكون له الحرية ان يخصص تلك الاعتمادات استناداً الى الحاجات المستجدة في السنة المالية الجديدة².

4- كما أشار النص القانوني الى معالجة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة في حالة اذا كان مجلس النواب منعقد ، لكنه لم يعالج مسألة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة اذا كان مجلس النواب غير منعقد وهذا يعد إغفال تشريعي وجب على المشرع العراقي تلافيه.

ويتضح مما تقدم، ان المشرع العراقي في ظل قانون الادارة المالية والدين العام عالج مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة باللجوء الى الموازنة الشهرية التي تمثل أسلوباً مجدياً لاستمرار صرف النفقات العامة على المرافق الدولة المختلفة وذلك لتحقيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام وأستمرار.

الخاتمة:

بعد أن أطلعنا على موضوع تأخر قانون الموازنة العامة وتطرقنا إلى الأسباب المؤدية له وموقف المشرع العراقي منه، وتوصلنا في بحثنا الى مجموعة من استنتاجات ومقترحات نقف عليها كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

¹ د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009، ص103.

² د. حيدر وهاب عيود، دراسة في مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 72.

1- توصلنا من خلال البحث ان السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة هي السلطة التشريعية، وقد تتكون من مجلس واحد او من مجلسين كما في العراق، ففي حالة وجود مجلسين فإن القاعدة العامة ان يختص المجلس الأدنى بسلطات أوسع من المجلس الأعلى في تقرير المسائل المالية لأن المجلس الأدنى يعد أكثر تمثيلاً للشعب، كما سبق وان درسنا ان السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة في العراق هو مجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد إلى الآن.

2- كما بيّنت دراستنا اسباب تأخر اقرار قانون الموازنة العامة منها اسباب تعود الى السلطة التنفيذية، التي قد تتأخر في إعداد الموازنة العامة، لأسباب منها: أ- المبالغة في تقدير الاعتمادات ادت الى قيام السلطة التنفيذية في سحب مشروع قانون الموازنة من السلطة التشريعية لإعادة تقدير الاعتمادات وفق الظروف المستجدة وكما حدث في مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2009. ب- كما بيّن أن الخلافات السياسية لاسيما بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم حول تحديد حصة الإقليم، من أهم أسباب تأخر إرسال الحكومة مشروع الموازنة العامة إلى البرلمان.

ج- وجود تناقض بين فقرات قانون الادارة المالية والدين العام في الموعد المحدد لإرسال السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب ، فقد بينت الفقرة ثانياً من القسم (4) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل على انه " يقرر مجلس الوزراء قانون الموازنة السنوية وتقدم من قبل وزير المالية في 10 تشرين الثاني الى الجهة التي ستكون السلطة التشريعية للموافقة عليه او تعديله..." ، بينما نصت الفقرة سابعا من القسم (6) على انه " ... يقدم الميزانية في 10 تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة كما ان دستور العراقي النافذ لم يلزم

السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية .

3- كما بيّنت دراستنا أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، فمنها:

أ- عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء مجلس النواب قد ساعد في تأخر إقرار الموازنة العامة.

ب- كما ان المادة (57) من الدستور العراقي النافذ لم تحدد الفترة الزمنية لأعضاء مجلس النواب للتصويت على الموازنة بل ابقيت هذه المادة مدة مفتوحة، مما ساهم في تأخر إقرار الموازنة.

4- كما توصلنا من خلال دراستنا إن المشرع العراقي في ظل قانون الادارة المالية والدين العام عالج مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة باللجوء الموازنة الشهرية التي تمثل أسلوباً مجدياً لاستمرار الادارة في ممارسة نشاطها وإشباع الحاجات العامة للجمهور .

ثانياً-المقترحات

1- ضرورة إدخال تعديل في نص المادة (62/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ والمادة (21/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ بحصر حق السلطة التشريعية بتخفيض مبالغ النفقات العامة دون الايرادات.

2- ضرورة رفع التناقض بين الفقرة(ثانيا) من القسم (4) والفقرة (سابعاً) من القسم (6) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 (المعدل) حول تحديد الموعد المحدد لإرسال مشروع الموازنة العامة الى مجلس النواب.

كما من الأنسب ان يعالج القصور الدستوري في دستور العراقي النافذ بالزام السلطة التنفيذية بتاريخ محدد لتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية.

3- ضرورة أذخال تعديل في نص المادة (57) من الدستور العراقي النافذ وذلك بتحديد السقف الزمني لإقرار الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية

المصادر

أولا - الكتب العامة

- 1- ابراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، 1970.
- 2- احمد عبدة محمود، مبادئ المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1971.
- 3- السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1987.
- 4- جابر حبيب جابر، اقرار الموازنة الفدرالية (معوقات ومعالجات)، بدون ذكر دار النشر، بغداد، 2007.
- 5- حامد عبد المجيد دراز و د. علي عباس عياد، مبادئ الاقتصاد العام، ط2، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1975.
- 6- حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجل النواب في العراق (دراسة في دستور 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي)، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2011.
- 7- خالد الخطيب ود. احمد زهير شامية، اسس المالية العامة، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
- 8- خطار شبلي، العلوم المالية (الموازنة)، ط3، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1968.
- 9- رشيد الدقر، علم المالية، ط2، مطبعة الجامعة، سوريا، 1955.
- 10- زين العابدين ناصر، موجز في مبادئ علم المالية العامة، بدون ذكر دار ومكان النشر، 1974.
- 11- زكي عبد المتعال، اصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري ط1، مطبعة فتح الله السياس، القاهرة، 1941.
- 12- سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التفيض الاهلية، بغداد، 1950.
- 13- محمد حلمي مراد، الميزانية العامة، محاضرات القاها على طلبة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية معهد دراسات العربية العالمية، 1960.
- 14- موفق حديد محمد، ادارة الاعمال الحكومية (النظريات والهيئات والموارد)، ط1، دار المناهج، عمان، 2002.
- 15- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009.
- 16- علي العربي، ود. عبد المعطي عساف، دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، بدون ذكر سنة النشر.

ثانياً-الرسائل الجامعية

- 1-محمد عبيد جدوع - حق السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق / جامعه النهرين- سنة 2004.
- 2-محمد يونس يحيى الصائغ - تحضير الموازنة العامة للدولة - رسالة مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، سنة 2001.
- 3-محمد احمد الحسني - استخدام اسلوب الموازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد -سنة 2003.

ثالثاً-البحوث

- 1-د. باقر كرجي حبيب الجبوري - الآثار الاقتصادية لتأخير اقرار الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، كلية الادارة والاقتصاد ،جامعة القادسية ، مجلد 17- العدد 3- لسنة 2015.
- 2-د. حيدر وهاب عبود، دراسة في مشكلة تأخر اقرار قانون الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية، بيت الحكمة، عدد 35، لسنة 2013.
- 3-د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة من كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ال عدد18، السنة السادسة، 2012.
- 4-د. سلمان حسين عبد الله، سناء احمد ياسين، اشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد 87، المجلد 22، سنة 2016.
- 5-د. لؤي طه الملا حويش ، د. علي كريم العمار ، الخروقات في الموازنة العامة والتخصيصات الدستورية (بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق) ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد 29 ، سنة 2012.

رابعاً - الوثائق

- 1-دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، منشور في جريدة وقائع العراقية بالعدد (4012) في 2005/12/28.
 - 2-قانون الاساسي لسنة 1925 (الملغى).
 - 2-قانون الادارة المالية والدين العام رقم(95) لسنة 2004 (المعدل)، منشور في جريدة وقائع العراقية بالعدد (3983) في 2004/6/14.
 - 3-قانون اصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 (الملغى).
 - 4-صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007.
 - 5-النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4032) في 2007/2/5.
- خامساً: القرارات القضائية

- 1-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/اتحادية/ 2012) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية <http://www.iraqja.iq>، تاريخ زيارة الموقع 2017./1/18
- 2-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (43/اتحادية/ 2015) المنشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية <http://www.iraqja.iq>، تاريخ زيارة الموقع 2017/1/18.

سادساً: المحاضر الرسمية

- 1-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (9) المنعقدة في 2013/2/7، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017./1/21
- 2-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (13) المنعقدة في 2013/3/4، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017./1/21
- 3-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (3) المنعقدة في 2014/1/4، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017./1/21
- 4-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (5) المنعقدة في 2014/1/9، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/24.
- 5-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (11) المنعقدة في 2014/3/3، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/21.
- 6-محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (2) المنعقدة في 2014/7/23، المنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.parliament.iq/> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/21.

سابعاً: المواقع الالكترونية على شبكة الانترنت العالمية

- مقالة منشورة في جريدة ايلاف الالكترونية الصادرة بتاريخ 2013 /3/7، الموقع الالكتروني للجريدة <http://elaph.com> تاريخ زيارة الموقع 2017/1/24.