

المسؤولية القانونية عن تأخير الموازنة او عدم اقرارها

م.و. عزيز سامي حسين

كلية الامام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الاسلامية الجامعة

كلمات مفتاحية: (السلطة، التنفيذية، التشريعية ، قانون الموازنة ، الدستور).

ملخص

تؤكد الدساتير الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات، وتبين حدود كل سلطة من تلك السلطات في الدولة، ومن هذا المنطلق يفرد الدستور لكل سلطة نصوصاً تبين حدود واختصاصاتها، وكيفية تنفيذ مهامها وصلاحياتها، وعلاقتها بالسلطات الأخرى، وهذا الأمر ينطبق على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء، الذي يبين الدستور مهامها وواجباتها ويحدد الطرق والإجراءات التي تمارس هذه الاختصاصات.

إن تشريع قانون الموازنة، هو من أهم القانونين، وخطرها، كونها تمس حياة الفرد بشكل يومي ومباشر، سواء أكان على الصعيد الاجتماعي أم المعيشي أم الصحي، ومن هذا المنطلق يجب على السلطتين القيام بمهامها، سواء أكان على صعيد الأعداد والتنفيذ - والتي هي من مسؤولية السلطة التنفيذية - ، أم على صعيد التشريع أو الإقرار، - وهو ما يقع ضمن مهام السلطة التشريعية - ، حسب ما بينه الدستور. إن التنصل عن هذه المسؤولية يستوجب المحاسبة والمجازاة سواء أكانت دستورية أم قانونية أم حتى شعبية.

Abstract:

Democratic constitutions emphasize the principle of separation of powers, and indicate the limits of each of those powers in the state. From this point of view, the constitution identifies each authority with texts that clarify the limits and competencies, how to implement its tasks and powers, and its relationship with other authorities, and this matter applies to the executive authority and the authority alike. Both, the constitution defines its functions and duties and defines the methods and procedures for exercising these competencies.

Legislation of the budget law is one of the most important laws, and the most dangerous of them, as it affects the life of the individual on a daily and direct basis, whether on the social, living or health level. Of this

importance, the two authorities must carry out their tasks, if it is at the level of preparation and implementation, which is the responsibility of the executive authority, or it was at the level of legislation or approval, which falls within the tasks of the authority, as stated in the constitution. ?

Requires accountability and reward.

المقدمة

تُعدّ الوظيفة المالية الأقدم تاريخياً، بل المبرر لنشأة البرلمانات في كثير من البلدان، إذ أدى إشراف الحكام في فرض الضرائب، وفي الانفاق، إلى إثارة الشعوب عليهم و إخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية، تطورت مع الوقت لتقرز البرلمانات في صورتها الحديثة؛ لذا نظمت الدساتير الموازنة العامة للدولة (إلى جانب قوانين أخرى) من حيث إعدادها والتصويت عليها وتنفيذها بشكل مفصل بهدف الوصول إلى تنمية مستدامة.

إن السلطة التشريعية حين تمارس وظيفتها فهي ليست حرة طليقة، بل تتقاد لأحكام الدستور من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وبالتالي فهي مُلزَمة أن تتقيد بمضمون الدستور فلا تخرج هذه التشريعات عن النصوص الدستورية من جانب الموضوعية، أما من الناحية الشكلية فأنها مُلزَمة أيضاً أن تستوفي وتتقيد للإجراءات التي حددها الدستور. لا شك أن تأخر الموازنة أو عدم إقرارها تُعدّ من القضايا الرئيسية والمفصلية بالنسبة لجميع دول العالم سواء أكانت تلك الدول متقدمة أم نامية، ويعود ذلك لتعلق قانون الموازنة العامة بحياة المجتمعات وتطورها ونموها، بل إن الموازنة تمثل حالة استقرار للمجتمعات التي تقطن أي بلد كان.

إن التطبيقات العملية في العراق بعد ٢٠٠٣م ولغاية يومنا هذا تشير وبشكل واضح إلى تأخر إقرار الموازنة في كل سنة مالية بل نلاحظ أيضاً عدم إقرارها أصلاً، كما هو الحال في عام ٢٠١٤م وعام ٢٠٢٠م والعامل المشترك يعود إلى الصراعات السياسية بين الكتل النيابية.

إن المسؤولية القانونية عن تأخر إقرار الموازنة أو عدم إقرارها تنقسم إلى

قسمين:

الأول هو: السلطة التنفيذية، ومسؤوليتها تنطلق من إعداد قانون الموازنة والتصويت عليها وترحيلها إلى مجلس النواب، إما مسؤولية مجلس النواب يكمن في عدم إقرار الموازنة.

أهمية البحث:

يستمد البحث أهميته من أهمية قانون الموازنة العامة إذ تعدّ وثيقة قانونية تُعبر عن توجهات السلطة التنفيذية في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنوي الحكومة تحقيقها خلال السنة المالية، غايتها تحقيق منفعة عامة.

هدف البحث:

يهدف البحث الحالي إلى معرفة مدى المسؤولية القانونية لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والنتائج المترتبة عن هذه المسؤولية.

أسباب اختيار الموضوع:

إن موضوع البحث لم ينل قدرأ وافياً من الدراسة والاهتمام من قبل الباحثين، حيث أن الدراسات التي تناولت هذا الموضوع قليلة جداً، من هنا جاءت أسباب اختيار الموضوع.

مشكلة البحث:

لا شك في أهمية قانون الموازنة العامة للدولة، حيث تستخدمها الدول في رسم وتحديد وتطبيق سياستها المالية وإدارة مواردها المالية، لتمويل مشاريعها وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية، ونظراً لهذه الأهمية فقد أولت دساتير الدول الديمقراطية مسألة الموازنة العامة أهمية خاصة واشترطت اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، فأنها تُعدّ ممثلة للشعب والرقيب على أداء الحكومة، ولا يخرج العراق من هذا الوصف حيث بينت المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م على أن "مهمة تشريع القوانين في العراق تكون لمجلس النواب حصراً وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات" وحيث أن مشروع قانون الموازنة يقدم من الحكومة وفقاً لنص المادة (٨٠/رابعاً)، من هنا نتساءل ونحاول الاجابة عن مدى مسؤولية كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء عن تأخير الموازنة أو عدم اقرارها.

منهجية البحث:

لمعالجة مشكلة البحث سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي لبعض النصوص القانونية وكذلك على المنهج المقارن، من حيث مقارنتها مع بعض الدول، والاستعانة بالمنهج التاريخي لبيان السياق التاريخي لقانون الموازنة العامة.

خطة البحث:

سيقوم البحث بدراسة موضوع المسؤولية القانونية عن تأخر الموازنة أو عدم اقرارها على خطة موزعة على مبحثين: يتناول المبحث الأول ماهية الموازنة العامة والذي بدوره ينقسم الى مطلبين: في المطلب الاول مفهوم الموازنة العامة، أما المطلب الآخر يهتم بخصائص الموازنة العامة.

أما المبحث الثاني يتناول تأخر الموازنة أو عدم اقرارها، والذي ينقسم إلى مطلبين: الاول يدرس المسؤولية القانونية للسلطة التنفيذية، والمطلب الآخر يتناول المسؤولية القانونية للسلطة التشريعية.

المبحث الاول : ماهية الموازنة العامة

قانون الموازنة عمل سياسي يعبر عن برنامج الحكومة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وللوقوف على حقيقة هذا العمل الهام وتوضيح طبيعته والغاية من وضعه لابد لنا من أن نبحت في مفهوم الموازنة وخصائص الموازنة، وذلك من

خلال مطلبين: الأول يتناول مفهوم الموازنة العامة، أما الثاني يدرس خصائص الموازنة العامة.

المطلب الاول : مفهوم الموازنة العامة

نشأة الموازنة بمفهومها العلمي الحالي مع نشوء الدولة، لما كان المجتمع يعيش الحياة القبلية البدائية لم يكن بحاجة لموازنة، فأفراد القبيلة كانوا يتعاونون للقيام بالحاجات القليلة التي تفرضها عليهم الحياة البدائية منها: الدفاع عن القبيلة اثناء الغزو؛ إذ يقومون بهذه الواجبات والخدمات دون مقابل، وفي بعض الاحيان قد يحصلون على بعض الغنائم والجزية عندها يتم تقاسمها فيما بينهم لسد حاجاتهم اليومية وما زاد منها ادخروه للمستقبل.

ونتيجة لتطور المجتمع انتقل من الحياة القبلية إلى الحياة الاقطاعية، ولم تظهر الحاجة الى الموازنة في هذه المرحلة، كون الاقطاعيين ينفقون من مواردهم الخاصة ولا يلجأون الى الضرائب إلا في أضيق نطاق وبصورة مؤقتة ولمجابهة الأحداث الطارئة.

ثم انتظم المجتمع في دولة تقوم على رأسها حكومة، واصبحت الضرائب دائمة ومتعددة، الأمر الذي حمل افراد الشعب على التفكير في أمر الضرائب المفروضة عليهم وفي كيفية إنفاق هذه الضرائب، ومن هنا نشأت فكرة الموازنة.

وعلى الصعيد التاريخي يُعتقد أن الرومان هم أول من اضطر إلى تنظيم واردات الدولة ونفقاتها في موازنة، نظراً لاتساع رقعة الامبراطورية الرومانية وكانت توضع في ذلك الوقت لمدة خمس سنوات.

ولكن مع اندثار الامبراطورية الرومانية تلاشت فكرة الموازنة، وبقيت الاصدامات بين الحاكمين وافراد الشعب واستمرت في ازدياد كلما لجأ الحاكمون الى فرض ضرائب جديدة^(١).

وعندما ازدادت حاجات الدول الى المال، خصوصاً في انكلترا، اضطر الملك لان يستعين على تأمينها بواسطة الضرائب. فتدخل البرلمان مراراً معترضاً على ذلك وقرر عدم قانونية أي ضريبة تجبى بدون موافقته.

وفي عام ١٩٢٨م اخذ البرلمان الصلاحيات المالية المتعلقة بفرض الضرائب وجبايتها فأصبحت له سلطة مطلقة على جميع النفقات يناقشها بحرية تامة، فيأذن بإنفاقها أو يرفضها؛ مما أدى إلى بلورت فكرة الموازنة بمعناها العلمي الحديث وانتقلت من بريطانيا إلى سائر الدول، وكانت فرنسا في مقدمة الدول التي اقتبست فكرة الموازنة، كما كانت الدولة الاولى التي أدخلت عليها كثيراً من التعديلات والتحسينات على أثر الثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩م، ومن أهم التحسينات التي أدخلت على الموازنة أن

(١) خطر شبلي، العلوم المالية/ الموازنة، ط٤، ١٩٧٩م، دار المنشورات الحقوقية، ص٢٢.

السلطة التشريعية أصبحت لا تكتفي بمناقشة الواردات والنفقات وتصديقها والاذن بها، بل أصبح يحق لها مراقبة استعمال الاموال العمومية من قبل السلطة التنفيذية^(١).

أما في العراق وفي عام ١٩٢١م هو تاريخ نشوء الدولة العراقية الحديثة وانتقال الادارة المالية إلى الحكومة العراقية حيث نشأت معها أول موازنة عامة، وكان ذلك في عهد وزير المالية العراقي ساسون حسقيل الذي استلم الوزارة بين عامي ١٩٢١م و١٩٢٥م وارسى دعائم نظام مالي واقتصادي متقدم، إذ تم اعداد الموازنة العامة في حينها استناداً إلى اصول المحاسبات العثمانية الصادر سنة ١٩١١م، اضافة إلى التعليمات التي أصدرتها الحكومة البريطانية ممثلة بسلطة الانتداب.

وفي عام ١٩٢٥م مع صدور القانون الأساسي (اول دستور عراقي) افرد الباب (٦) منه للأمور المالية حيث اشارت المادة (٩٩) إلى المادة (١٠٧) عن آلية مناقشة وقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية والرقابة عليها.

استمر الحال هذا إلى العام ١٩٤٠م عندما صدر قانون اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠م، والذي ألغي بموجبه قانون (اصول المحاسبات العثمانية) وخضع هذا القانون (اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠م)، إلى تعديلات عدة لينسجم مع التغييرات السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق.

استمر العمل بقانون (اصول المحاسبات العامة) رقم (١٢٨) لسنة ١٩٤٠م المعدل، وكذلك قانون الموازنة العامة الموحدة رقم (١٠٧)، الذي صدر عام ١٩٨٥م حيث بيّن اسلوب اعداد الموازنة واجراءات متابعتها والرقابة عليها وما إلى ذلك من الامور المحاسبية، ولغاية العام ٢٠٠٤م الذي أصبح العراق يُدار من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة والتي اصدرت قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤م؛ الذي تضمن امور اهمها ما يتعلق بدورة الموازنة العامة وايقاف العمل بقانون اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠م المعدل وقانون الموازنة العامة الموحد رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥م.

وفي عام ٢٠٠٥م صدر الدستور العراقي (والذي لا زال نافذاً) حيث تضمنت بعض موادّه وإن كانت بشكل مختصر إلى صلاحيات كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في اعداد وقرار وتصديق الموازنة العامة^(٢).

لا تختلف تعريفات الموازنة كثيراً بين دولة واخرى إلا في بعض التفاصيل حيث أن جميع الدول على اختلاف انظمتها المالية والسياسية، تُجمع على أن نشاطها المالي يجب أن يسير وفق برنامج سنوي محدد، شاملاً نفقات الدولة وايراداتها، ولذا فإن الموازنة هي الاساس الذي ترتكز عليه جميع اعمال الدولة الاقتصادية والمالية

(١) عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دراسة في القانون المقارن، ط١، ١٩٨٧م، دار المعارف العمومية، لبنان، ص ٢٦٠.

(٢) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م المواد (٥٧، ٦١، ٦٢، ٨٠، ٩٠، ١١٠)

والادارية، مما يعني أنها تتحكم بالمصير الاقتصادي والسياسي للدولة، ونورد بعض التعاريف لبعض الدول.

عرّف القانون الفرنسي في المادة الأولى من المرسوم الصادر بتاريخ (١٩/حزيران/١٩٥٦م) الموازنة: "بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر وتجاز بموجبها نفقات الدولة وواراداتها"، وفي (الثاني من شباط ١٩٥٩م) تاريخ صدور المرسوم الاساسي في فرنسا تم استبدال كلمة موازنة بكلمة القانون المالي السنوي بدون ان يعدل من المفهوم المحاسبي للموازنة^(١).

و القانون الامريكي عرّف الموازنة: هي "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها"^(٢).

أما القانون المصري يرى في الموازنة: أنها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة"^(٣).

وفي لبنان عرف قانون المحاسبة العمومية الموازنة: هي "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها وتجاز بموجبه الجباية والانفاق"^(٤).

كما اشار دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الاقليمية لهيئة الامم المتحدة المنعقدة في بيروت في عام ١٩٦٩م إلى الموازنة العامة وعرفها: "عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الاموال، لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي اساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الادارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على افضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الاكثر فاعلية للمواد المتاحة". وفي العراق عرف قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤م على أن الموازنة هي: "برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والصفات العينية للحكومة"^(٥).

وهناك تعريف آخر في العراق: "الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية"^(٦).

ويقتضي التمييز بين مفهوم الموازنة والميزانية، فالموازنة كما مر تعريفها هي الخطة المالية التي تضعها الحكومة كمنهج للسير عليه للعام المقبل في تحديد كافة

(١) حسن عوضة، المالية العامة، ط٦، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٣م، ص ٤١.

(٢) المصدر السابق نفسه، ص ٤١.

(٣) ابراهيم محمد قطب الموازنة العامة للدولة، ط٢، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧م، ص ١٠.

(٤) عدنان ضناوي، مرجع سابق، ص ٢٦١.

(٥) قانون الادارة المالية العامة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤م.

(٦) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات ١٩٩٠م، ص ٢٩.

تفاصيل نفقاتها المالية، وتصدر بقانون من قبل السلطة التشريعية في بداية كل عام، أي أنها خطة مستقبلية للعام القادم وتتضمن ارقام تخمينية للواردات والنفقات، أما الميزانية العامة فهي التقديرات الفعلية للنفقات المالية التي قامت الدولة بكافة وزاراتها ومؤسساتها بإنفاقها، وتُعد من قبل وزارة المالية في نهاية العام المالي من خلال جمع الميزانيات الفرعية لكافة مؤسسات الدولة التي تتضمن ما أنفقته تلك المؤسسات خلال العام المنصرم.

لذا فإن هناك اختلاف جوهرياً بين الموازنة والميزانية، فالموازنة تُعد في بداية العام وتعتمد على التقديرات في نفس الوقت تستخدمها السلطة التشريعية كأداة رقابية على العمل؛ فهي تعتمد على التخطيط المسبق الصحيح، بينما الميزانية تكون في نهاية العام لمعرفة ما حققته الموازنة من إيرادات للدولة، ومن ثمّ مقارنتها بالأهداف التي وضعت في الميزانية؛ لذا فهي تعتبر سجل مفصل لما تم إنفاقه خلال العام الماضي في كافة مفاصل الدولة.

المطلب الثاني : خصائص الموازنة العامة

تتصف الموازنة العامة بعدة صفات:

أولاً: الصفة التشريعية

ورد في بعض التعريفات التي مر بيانها عدة مفردات منهم مَنْ عرّفها على أنها صك تشريعي وهناك مَنْ يقول أنها قانون مالي ومنهم يرى أنها عملية سنوية ومنها من عرفها أنها برنامج مالي، ومن هنا يُثار النقاش حول تحديد طبيعة الموازنة من الناحية القانونية، هل الموازنة صفة تشريعية؟ (قانون أم مجرد عمل اداري).

من الثابت الذي لا جدال فيه أن الموازنة تصدر من السلطة التشريعية، ولا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها، ويُعدّ حق البرلمان في اعتماد الموازنة من أقوى حقوق السلطة التشريعية، وبوساطته تستطيع رقابة الحكومة في جميع المجالات^(١)، وهي بذلك شأنها شأن القوانين الأخرى، والموازنة تتضمن الموافقة أو الأذن بالجباية والانفاق أي أن صلاحية السلطة التنفيذية في هذا الموضوع تنتهي مع نهاية السنة المالية، عملاً بمبدأ سنوية الموازنة أو انتهاء السنة المالية، ومن ثم تعاد الكرة إلى السلطة التشريعية اعطائها اذنًا جديداً بالإنفاق والجباية.

والموازنة تتضمن، في الأغلب نصوص قانونية بحثه فمن هذه النصوص ما يعدل قوانين المحاسبة وقوانين الضرائب، ويجيز الاقتراض، وما إلى ذلك، عليه فإن قانون الموازنة يُعدّ عملاً قانونياً بحثاً من الناحية الشكلية والموضوعية؛ وهذا ما يذهب إليه قسم كبير من الفقهاء في حين يرى آخرون بأن الموازنة عمل اداري وحجتهم في ذلك أنها تمثل جداول وأرقام بالواردات والنفقات وهذه الجداول تخلو من أية صفة تشريعية، والأذن بالجباية والانفاق لا يُغيّر شيئاً في جوهر القضية، طالما أن الجباية

احمد جامع، علم المالية العامة، ج ١، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م، ص ٢١٦. (١)

والانفاق يتمان وفقاً لأصول قانونية سبق تحديدها، وتصديق السلطة التشريعية على الموازنة لا يضيفي صفة القانون إلا من الناحية الشكلية فقط.
اما نحن لنا رأي آخر هو أن الموازنة العامة طالما اخذت الشكل والموضوع فهي عمل قانوني بحت.

ثانياً: الصفة التقديرية للنفقات والواردات

من المعلوم وكما بينا سابقاً أن الموازنة تُعدّ لسنة مقبلة، وطبيعي انه لا يمكن لأي جهاز اداري مهما اتصف به من علم وخبرة، أن يتنبأ عما ستكون عليه نفقات الدولة ووارداتها لسنة تالية، فالواردات تخضع إلى حد كبير إلى عوامل متعددة قابلة للتغيير، تتأثر بالأوضاع الاقتصادية من ازدهار وركود، فهذا ما يؤكد عدم امكانية تحديد قيمة الواردات سلفاً إلا بصورة تقديرية^(١).

أما النفقات المرتقبة يمكن تحديدها بصورة أقرب إلى الواقع انطلاقاً من الالتزامات المترتبة أو التي ستترتب على كل وزارة أو ادارة مثل الرواتب والأجور، والنفقات العادية والمشاريع المدرجة ضمن الموازنة المراد تنفيذها^(٢).
أما الحساب الختامي فهو يشمل النفقات والايرادات العامة التي حصلت فعلاً خلال السنة المالية المنقضية، ويمكننا مقارنة أرقام الموازنة بأرقام الحساب الختامي معرفة مدى صحة التقديرات التي جاءت في الميزانية ومطابقتها للواقع^(٣).
ثالثاً: الموازنة العامة عمل قانوني

يذهب اصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار الموازنة العامة عمل قانوني بحتاً من الناحية الشكلية والموضوعية^(٤). وحجة اصحاب هذا الاتجاه:-

- ١- مجرد عرض الموازنة على السلطة التشريعية كافي لنقلها من مجرد وثيقة تقديرية تخمينية إلى حالة قانونية جديدة تصبح قانوناً عند التصديق عليها.
- ٢- الموازنة تمر بنفس الاجراءات التي تسير بها التشريعات الأخرى وتخضع للقيود الواردة في الدستور يعني ذلك تخضع لنفس الاجراءات والمراحل التي يمر بها القانون العادي^(٥).
- ٣- الموازنة تتضمن كثيراً من النصوص القانونية سواء أكانت تتعلق بالنفقات أم الايرادات وهذا يكسبها اجمالاً صفة القانون^(٦).

(١) خطر شبلي، مرجع سابق، ص ١٩.
(٢) مروان القطب، مدخل الى المالية العام والتشريع المالي والضريبي، ط ١، ٢٠١١م، مكتبة الجامعة اللبنانية، صيدا، ص ٢٩.

منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط ١، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ١٩٩١م، ص ١٩١-١٩٢.
(٣)

(٤) من انصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي كاريه دومالبير.
(٥) جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفق التشريع الاردني، ط ١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩م، ص ٢٠٨.
(٦) المرجع السابق نفسه، ص ٢٠٩.

٤- إن مجرد التصديق على الموازنة من قبل السلطة التشريعية يعطي القدرة القانونية للموظف العمومي أن يمارس اختصاصاته في جباية الإيرادات والقيام بالإنفاق وهذا ما يحصل كل سنة عند أول صدور للموازنة في كل دولة^(١).

إن هذه المجموعة من الحجج تدعم بشكل لا يقبل الشك على أن الموازنة عمل قانوني وإن أثير بعض الآراء حول الطبيعة الادارية لقانون الموازنة.

المبحث الثاني : تأخير الموازنة أو عدم اقرارها

يتناول هذا المبحث مسؤولية السلطة التنفيذية عن تأخير إعداد الموازنة أو عدم ارسالها اصلا إلى مجلس النواب لغرض اقرارها، والمصادقة عليها، من خلال دراسة المراحل التي تمر بها الموازنة العامة، ومسؤولية مجلس النواب في حالة تأخير أو عدم إقرار قانون الموازنة، وذلك من خلال مطلبين: الأول المسؤولية القانونية للسلطة التنفيذية، أما المطلب الثاني المسؤولية القانونية للسلطة التشريعية.

المطلب الاول: المسؤولية القانونية للسلطة التنفيذية

بما ان قانون الموازنة سنوي وهذا ما بيناه سابقاً فإن المبادرة فيه تعود للحكومة، وبالتالي من الطبيعي أن تكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة بالدرجة الأولى في إعداد الموازنة، وطالما تنازعت هذه السلطة الأخيرة مع السلطة التشريعية في مسألة الصلاحية المتعلقة بإعداد الموازنة، والسبب في ذلك يعود إلى البرلمان؛ إذ تُعَدُّ الأعباء المالية وأوجه انفاقها من الأمور الحيوية التي تدخل في اختصاصه في حين ترى الحكومة أن الموازنة من الناحية العملية، هي برنامج عمل تُسأل عن تنفيذه مما يعطيه حق اعداده وانفاذه، ولكن تحت اشراف ورقابة ممثلي الشعب.

ولا شك ان هناك مبررات واقعية وفنية تجعل من السلطة التنفيذية خصوصاً وزارة المالية مرجعاً أكثر اطلاعاً على شؤون الجباية والانفاق، وبالتالي أكثر كفاءة في تقدير النفقات والواردات، وتأمين التوازن بينهما نظراً لما تمتلكه من وسائل واجهزة فنية، تمكنها من الاشراف على مرافق البلاد ومعرفة حاجات الدولة المالية ومصادر تأمين الاموال.

وتأسيساً على ذلك، فإن الاقتراحات والمبادرات في المسائل المالية، هي من اختصاص الحكومة، على أن تبقى مسألة الرقابة والموافقة عليها من اختصاص البرلمان، إذ إن الحكومة التي تنفذ الموازنة هي التي يجب أن ينامط بها أمر اعدادها ذلك، إذ لا يجوز الفصل بين التنفيذ والاعداد، لأن المسؤولية تقع أولاً واخيراً على الحكومة، فهي نتيجة لذلك تجتهد لكي تتجح في الأمرين معاً.

وفي العراق فقد حسمت المادة (٦٢ / اولاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م^(٢) عندما نصت على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب

(١) اعداد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٠م، ص ٩٥.

(٢) المادة (٦٢ / اولاً) من الدستور العراقي.

الختامي إلى مجلس النواب لإقراره" وكذلك اكدت المادة (٨٠)^(١) "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"، كما اكدت المادة (١١٠)^(٢) "اختصاص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية... سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية".

ولذلك نجد أن المحكمة الاتحادية قد ألغت العديد من نصوص قانون الموازنة العامة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢م لمخالفته صلاحية مجلس النواب بإجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن زيادة في الانفاق ويضع التزامات مالية على السلطة التنفيذية دون أن يأخذ رأي مجلس الوزراء بشأن هذه التعديلات^(٣).

لا شك ان مشروع الموازنة يمر بعدة مراحل قبل أن يُعرض على مجلس النواب لإقراره، فهناك أعمال التحضير التي تقوم بها الدوائر المختصة في كل وزارة، ثم هناك تحضير من قبل وزارة المالية، وأخيراً التحضير في مجلس الوزراء، ذلك أن الموازنة هي عمل جماعي لا يستطيع أن يعكس مختلف حاجات الدولة، إلا إذا شاركت في نضجه جميع المراجع الادارية والمالية المختصة، وهذا ما سيتم بيانه.

اولاً: التحضير في سائر الوزارة .

تباشر مختلف الوزارات في الدولة عملها في إعداد موازنتها استناداً إلى اعمام يصدر عن وزير المالية، ذلك تقادياً للتأخير وانسجاماً مع المهل القوانين الواردة في الدستور، وقد يتضمن تعميم وزير المالية احكام ومبادئ عامة تنص على الزام الوزارات بتحضير نفقاتها، وأن يقوم كل وزير بإبلاغ الدوائر المختصة التابعة إلى وزارته بهذا الاعمام .

وعليه تباشر الدوائر المالية في كل وزارة بوضع جداول بالنفقات التي تحتاجها في السنوات القادمة، وذلك قبل بدء سنة الموازنة بفترة كافية حتى تتمكن وزارة المالية دراسة النفقات وادخال التعديلات اللازمة عليها بعد استلامها من سائر الوزارات.

تودع الدوائر المالية في كل وزارة جدول نفقاتها لدى وزير تلك الوزارة، الذي يعتمد بدوره إلى دراسة موازنة وزارته على ضوء السياسة المالية التي يريد اتباعها في السنة التالية وله (اي الوزير) فيما يتعلق بوزارته حق تعديل طلبات الانفاق المقدمة إليه سواء أكان بتخفيضها أم زيادتها، كما له الحق باعتمادها كما هي. بعد ذلك يرسل كل وزير موازنة وزارته إلى وزارة المالية التي تتسلم جميع مشاريع الموازنات وتقوم بعملية توحيدها.

(١) المادة (٨٠) من الدستور العراقي.

(٢) المادة (١١٠) من الدستور العراقي.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢م، الصادر في (٢٢/١٠/٢٠١٢م)، والمنشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢م، المجلد الخامس، آذار ٢٠١٣م، إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ٥٤.

ثانيا: دور وزارة المالية في تحضير الموازنة

لا شك بأن دور وزارة المالية في اعداد موازنة الدولة هو اساسي سواء أكان من الناحية القانونية أم من الناحية العملية والفنية.

ومن الطبيعي أن تتميز وزارة المالية عن غيرها من الوزارات أنها لا تكتفي بوضع تقديرات نفقاتها الذاتية فقط ، بل تضع تقديرات الواردات العامة، التي يجب ان تغطي كافة النفقات لوزارات الدولة مجتمعة.

وقد بيننا سابقا أن وزارة المالية تتسلم مشاريع الموازنات لمختلف الوزارات وتتولى توحيدها في اطار الموازنة العامة للدولة .

ومن المعلوم أن طلبات الاعتمادات الصادرة من الوزارات غالبا ما تتجاوز المقدرة المالية الفعلية للدولة مما يدفع بإدارة الموازنة في وزارة المالية للقيام بعقد نقاشات ومباحثات، حول هذا الموضوع مع مختلف الادارات في الوزارات المختلفة، في سبيل اقناعها بتخفيض المبالغ المطلوبة وإلغاء ما هو غير ضروري، والهدف من التخفيض هو تأمين التوازن بين كفتي النفقات والواردات في الموازنة .

من هنا يبرز وبشكل واضح الدور الهام والمميز لوزارة المالية، كونها تنسق بين باقي الوزارات، وأنها وزارة جباية تنفرد عن غيرها في إعداد قسم الواردات العامة من الموازنة.

ومن الجدير بالذكر أن تقدير الواردات من قبل وزارة المالية هو عمل فني، يخضع لقواعد القانون المالي والقانون الضريبي، وهذا ينفي السلطة التقديرية لوزارة المالية، لكنها ايضا لها سلطة واسعة بما يتعلق بتقدير النفقات التي تخص مختلف وزارات الدولة، ذلك أن من حق وزير المالية وبنص القانون مناقشة نفقات الوزارات الأخرى، والضغط عليها كي تخفف من نفقاتها، مما يرجح دوره في مجال تقدير النفقات العامة أمام دور سائر الوزارات، وهو بذلك يتحمل مسؤولية تأمين التعادل بين نفقات الدولة وواراداتها لأنه ادرى من غيره في شؤون الموارد المالية العامة.

تقوم وزارة المالية بتوحيد نفقات الوزارات مع نفقات وزارته ثم تقوم بتقدير الواردات التي يتوقع الحصول عليها في السنة المالية التالية.

ثم تقوم الوزارة بمقارنة النفقات بالواردات ثم يضع مشروع الموازنة العامة للدولة بعد أن يكون قد أمّن التوازن بين كفتيها.

يقدم مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء لغرض مناقشته والتصويت عليه لغرض رفعه إلى مجلس النواب لإقراره والمصادقة عليه^(١).

(١) مادة ٦٢ اولا يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره

ثالثاً: دور مجلس الوزراء في تحضير الموازنة

إن دور مجلس الوزراء في اعداد الموازنة هو دور سياسي عام، فمن المعلوم أن مجلس الوزراء يضع السياسة العامة للبلاد تحت اشراف مجلس النواب^(١) وهذه السياسة تحتاج إلى وسائل مالية تضعها موضع التنفيذ. فتأتي الموازنة كإطار تتجسد بداخله مقدرة الحكومة على العمل في مجالات الاقتصاد والاجتماع والأمن، وغيرها من القطاعات الأخرى.

وقد بيّنا سابقاً على أن أرقام الموازنة تتألف من مجمل طلبات الاعتمادات المقدمة من الوزارات والمؤسسات، وان وزير المالية قد يعترض عليها في ضوء وضع البلاد المالي فان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة، للبت في تلك الخلافات بعد أن يستمع إلى جميع الآراء داخل مجلس الوزراء، ومن ثمّ يقوم مجلس الوزراء بإجراء التعديلات على مشروع الموازنة يتم التصويت عليه، وأحالته إلى مجلس النواب لدراسته وإقراره، وبعد هذا الاستعراض الموجز لمراحل اعداد الموازنة في السلطة التنفيذية نبين المسؤولية القانونية لهذه السلطة في حالة تأخير أو عدم ارسال الموازن إلى مجلس النواب:

إن انحسار صلاحيات السلطة التشريعية في ميادين مناقشة الموازنة، قد أصبحت القاعدة الرئيسية في مختلف الأنظمة المالية، فان هذه السلطة احتفظت لنفسها بحق مراقبة مراحل اعداد وتحضير مشروع الموازنة، وإذا استنتجت خطأ أو تجاوزت حدود السلطة عمدت إلى رفض مشروع الموازنة برمته، واضعة في الوقت نفسه حدا لوجود الحكومة في السلطة.

وهذا ما حصل بالفعل في فرنسا عام ١٨٧٧م على أثر رفض التصديق على مشروع الموازنة حجت الثقة في نفس الوقت عن الحكومة، مما حمل رئيس الجمهورية على تأليف حكومة جديدة، وتقديم مشروع قانون موازنة جديد توافق عليه السلطة التشريعية، كما استعمل هذا الحق من قبل مجلس الشيوخ في عام ١٨٩٦م لإجبار الحكومة على الاستقالة، إذ رفض الموافقة على اعتمادات اضافية طلبتها منه الحكومة لتأمين حملة مدغشقر، ولما سقطت الحكومة وخلفتها حكومة أخرى حازت على ثقته فوافق على اعطائها الاعتمادات المذكورة،^(٢)

وهذا ما لم نجده في العراق حيث لم تُجبر الحكومة يوماً على تقديم استقالتها بسبب رفض السلطة التشريعية لمشروع الموازنة، وهذا يعود بالطبع لنجاحها في ارضاء رغبات الكتل النيابية لضمان تمرير مشروع الموازنة عندما يطرح عليهم موضوع الموازنة للمناقشة هذا بالإضافة إلى سياسة مد الجسور التي تتبعها الحكومات المتعاقبة، مع أركان اللجنة المالية للاتفاق على مشروع واحد مما يضمن لها وقوف اعضاء اللجنة

(١) مادة ٨٠ يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية أولاً:- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ... "

(٢) فوزت فرحات، المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١م، ص١٧٢.

إلى جانبها في كل مناقشة لمشروع الموازنة، يضاف إلى ذلك أن جميع الحكومات التي تعاقبت على حكم العراق بعد عام ٢٠٠٣م كانت نتيجة توافقات سياسية مسبقة. إن من أهم النتائج المترتبة على عدم إقرار الموازنة هو إبقاء البلد مدة من الزمن بدون موازنة، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة، وشل الحركة الاقتصادية بوجه عام، مما تضطر الحكومة اللجوء إلى القاعدة الاثني عشرية، التي تجيز للحكومة، الاتفاق والجباية شهرا فشهر على أساس جزء من اثني عشر، وأن لهذه القاعدة مساوئ كثيرة أهمها تجميد الأوضاع الادارية على أساس السنة السابقة، وعدم مراعاة التطور ومخالفة مبدأ تخصيص النفقات، وتوقف جميع المشاريع الاستثمارية. وهذا ما حدث بالفعل في موازنة ٢٠١٤م وموازنة ٢٠٢٠م حيث لم يتم التصويت عليها من قبل مجلس الوزراء، ولم يتم ترحيلها إلى مجلس النواب، وبالتالي لم يتم إقرارها، ولم نرى أي محاسبة لمجلس الوزراء حينها.

المطلب الثاني:- المسؤولية القانونية للسلطة التشريعية.

تعتبر عملية إقرار الموازنة المرحلة الرئيسية لإضفاء الصبغة القانونية على الموازنة، وتخويل السلطة التنفيذية، لتقوم بتنفيذ الموازنة وقد تقتصر السلطة التشريعية على مجلس واحد (مجلس النواب) كما هو الحال في العراق، ذلك لعدم تشريع قانون مجلس الاتحاد، الذي يُعد الجناح الثاني للسلطة التشريعية لغاية الآن على الرغم من الإشارة إليه في المادة (٤٨) من الدستور التي جاء فيها (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)،

وفي المادة (٦٥) من الدستور يُعد ذلك القانون من القوانين الأساسية، ووجب الدستور لسنه حصول أغلبية الثلثين وليس الأغلبية البسيطة، وعلى وفق النص (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد، يضم ممثلين عن الأقليم والمحافظات غير المنتظمة، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

وقد تتألف السلطة التشريعية من مجلسين مجلس النواب ومجلس الشيوخ أو الأعيان كما هو الحال في ايطاليا، فرنسا، انجلترا .

ويرى كثير من الفقهاء إلى أن مسألة توسيع صلاحية السلطة التشريعية (الممثلة الوحيدة للإرادة الشعبية) في عملية إقرار الموازنة اتجاه صحيح ومحبد، لأن في ذلك ترسيخاً لمبادئ الديمقراطية، في حين عدّ الفريق الآخر أن مسألة اعداد الموازنة هي في غاية التعقيد، لارتباطها ارتباطاً وثيقاً بالأوضاع الاقتصادية والخطة الإنمائية، وبالتالي ينبغي الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في هذا المضمار، لما يتطلب ذلك من اختصاص وتفرغ لا تتوفران في السلطة التشريعية، إضافة إلى امكانية طغيان مصلحة النواب الانتخابية، على مسألة إعداد الموازنة مما يلحق ضرر بالغ بالمصلحة العامة

إن إقرار الموازنة من أهم الاختصاصات التي انتزعتها السلطة التشريعية لنفسها، ويثير هذا الاختصاص، مسألة هامة تتعلق بحق السلطة التشريعية وقد اشارت المادة (٦٢ / ثانيا) من الدستور العراقي " لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة إن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات"^(١) بعد أن يكون مجلس الوزراء قد صوت على مشروع الموازنة، استنادا إلى دراسات مطولة قائمة على مراعاة مصلحة البلاد، وعند وصول الموازنة إلى مجلس النواب تقوم هيئة الرئاسة بإحالة مشروع الموازنة إلى اللجنة المالية لغرض دراسته وكتابة التقرير الخاص للموازنة وعرضه امام المجلس، وعليه سوف نحاول في هذا المطلب التركيز على اجراءات مناقشات مشروع الموازنة .

اولا:- مشروع الموازنة امام اللجنة المالية

تلجأ معظم المجالس النيابية، إلى انشاء هيئات خاصة من بين اعضائها، يطلق عليها في اكثر الاحيان لجنة الموازنة، أو اللجنة المالية، أو لجنة المال والموازنة، وتكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الموازنة وابداء جميع ملاحظاتها عليه، على أن يتبع ذلك عرض هذا المشروع مع جميع الملاحظات المثارة حوله على مجلس النواب.

وقد لعبت هذه اللجنة اهمية كبيرة في بعض التشريعات المالية لبعض الدول إذ خولت بإجراء التعديلات على مشروع الموازنة قبل تقديمه إلى جلسة مجلس النواب .

إن الحكمة من ايجاد مثل هذه اللجنة داخل البرلمان يعود إلى انها تضم مجموعة من الاختصاصيين وتختلف طريقة تشكيل هذه اللجنة، وعددها من دولة إلى أخرى، ففي العراق مثلا يتم انتخابهم من بين اعضاء المجلس النيابي كسائر اللجان الاخرى، ثم تجتمع بدعوة من رئيس المجلس النيابي لتنتخب رئيسا ومقررا لها .

وتقوم هذه اللجنة بدراسة مشروع الموازنة بأكملها، أو انها تنقسم إلى لجان فرعية تتولى كل واحدة منها دراسة موازنة لوزارة معينة، ولها الحق في أن تطلب اختصاصيين من وزارة المالية لمناقشته حول مشروع الموازنة، كذلك لها أن تطلب من وزير المالية أو مدير عام الموازنة لوزارة المالية للحضور امام اللجنة، للاستفهام حول مبالغ الموازنة أو التخصيصات المعتمدة في الموازنة .

ولكل عضو من هذه اللجنة، أن يقدم اقتراحا مكتوبا لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي سينظر فيها مشروع الموازنة، وعلى اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل يقترحه الاعضاء، أو اللجنة يتعلق بالاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، وعلى اللجنة ايضا أن تضمن تقريرها المقدم إلى المجلس رأي الحكومة ومبرراته استنادا إلى نص المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الذي نصه: " يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري الحكم على كل

(١) المادة ٦٢ من الدستور العراقي ٢٠٠٥

اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس ، أو أحد الاعضاء إذا كان يترتب عليه اعباء مالية".

وعند تقديم اللجنة المالية تقريرها إلى المجلس يتم اتباع الاجراءات الخاصة بمناقشة مشاريع القوانين التي تحكم عمل المجلس المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب.

ثانياً:- دراسة ومناقشة مشروع الموازنة في مجلس النواب

بعد أن تنتهي اللجنة المالية من الدراسة لمشروع الموازنة تأتي مرحلة المناقشة والتصويت عليه من قبل المجلس وفق القواعد القانونية التي تقيد مناقشات المجلس النيابية عند نظرها لمشروع قانون الموازنة، ومن هذه القيود ليس للمجلس اثناء مناقشته مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة، ولكن يجوز إلغاء الاعتمادات أو تخفيضها في المشروع، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب. حسب ما بينه الدستور لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب وما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها حيث بينت أن لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويُعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٦٢) ثانياً من الدستور وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ النفقات، ما لم يقترح ذلك على مجلس الوزراء ، كما تقتضي الفقرة الثانية من نفس المادة، كما ترى المحكمة أن مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢م ان لم يتقيد بما ورد في المشروع المصادق عليه في مجلس الوزراء، بل أنه اضاف عليها بعض الأمور وأجرى بعض التعديلات على مبالغها خلافاً لنص المادة (٦٢) من الدستور كما تجاوز على اختصاصات مجلس الوزراء المقررة بالدستور، ويُشكل ذلك خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور وازدادت المحكمة أنه يشكل مخالفة للمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أوجبت فيه أن تأخذ اللجنة المالية رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقدمه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، وكذلك أوجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة بهذا الشأن ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو أحد الاعضاء إذا كان يترتب عليه اعباء مالية^(١)

وبعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت فاذا نال الأكثرية يُعد مقبولا ويتم ارسال هذا المشروع إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه.

هذه مراحل اقرار الموازنة لكن السؤال المطروح إذا لم تُقر الموازنة، فما هي المسؤولية القانونية الملقة على عاتق مجلس النواب ؟

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢م الصادر ١٠/٢٢

تميل التشريعات الدستورية الحديثة للحد من صلاحيات البرلمان أثناء التصويت على الموازنة والسبب في ذلك هو أن الموازنة تشكل وحدة عمل متجانس، يمثل برنامج الحكومة الذي تسأل عنه، ذلك أن عدم إقرار الموازنة يعرقل خطط الانماء الاقتصادي وقد يفضي إلى الخلل التام في عمل الحكومة.

ونجد أن بعض تشريعات الدول وضعت قيوداً على السلطة التشريعية أثناء مناقشة مشروع الموازنة، منها: لا يحق للمجالس النيابية أن تتطرق خلال فترة مناقشة الموازنة إلى أي موضوع آخر قبل اتمام أعمال التصويت عليها، وهذا ما أخذ به العراق حيث نصت (الفقرة ثانياً) من المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب " لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها " . ولا يخفى كذلك إن معظم دساتير العالم قد حددت مهلاً قصيرة للسلطة التشريعية كي تقوم بدرس الموازنة ومناقشتها وإقرارها .

كما أن بعض التشريعات وضعت قيد في حالة عدم انتهاء المجلس التشريعي من إقرار الموازنة خلال الفترة المقررة قانوناً، فإن للسلطة التنفيذية إن تضع الموازنة موضوع التنفيذ ، كما هو الحال في لبنان حيث نصت المادة (٨٦) من الدستور اللبناني على إنه " إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لرئيس الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضت هذه الدورة ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة؛ لرئيس الجمهورية أن يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعلوماً به. على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل" (١).

وكان لهذا النص الأثر البالغ من جهتين أولاً هو الضغط على السلطة التشريعية للمضي بإقرار الموازنة من جهة، ومن جهة أخرى هو ترك مساحة للسلطة التنفيذية في اعتماد مشروع الموازنة في حال عدم إقرار الموازنة من قبل مجلس النواب.

تجدر الإشارة أن الدستور العراقي لم يحدد أي مهلة لمجلس النواب لغرض إقرار الموازنة، وبالتالي أصبح مجلس النواب مطلق اليدين في مناقشته إقرار الموازنة. كما أن هناك دول ذهبت إلى حل مجلس النواب في حال أن الأخير رد الموازنة كما هو الحال في بريطانيا ففي العام ١٧٨٣م حيث قام الملك بحل المجلس النيابي وأجراء انتخابات جديدة صدّق على أثره المجلس المنتخب على الموازنة.

أما في مصر لجأت الحكومة إلى سحب مشروع الموازنة المقدم إلى البرلمان وغالباً ما يتبع ذلك تقديمها لاستقالتها، أو إقالة البرلمان نفسه وأجراء انتخابات جديدة (٢).

(١) الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م.

(٢) مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨م، ص ٧٣ وما بعدها.

لكن نرى في العراق لم يُجبر مجلس النواب على الاستقالة بسبب عدم اقراره الموازنة ، ذلك يعود إلى طبيعة النظام السياسي المشكل في العراق الذي يعتمد على التوافق بين الكتل السياسية، وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان في حالة عدم اقراره للموازنة، لأنه هو الآخر جزء من هذا التوافق. ذلك استنادا إلى نص المادة (٦٤) من الدستور " يحل مجلس النواب،...أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية،..."

إن استخدام مجلس النواب تأخير اقرار الموازنة أو عدم اقرارها، قبل انتهاء السنة المالية الجارية التي اعدت بها ولا يتم هذا التصديق إلا بعد مرور عدة أشهر من السنة المالية التالية التي تخصصها الموازنة، لأسباب سياسية عطلت المناقشات البرلمانية أو اهمال من البرلمان بإطالة المناقشة بشكل غير مبرر^(١)، أو كانت الأسباب لتحقيق مكاسب سياسية، حزبية أو قومية أو مذهبية، يمثل انحرافا في عمل السلطة التشريعية، ونكت باليمين يستوجب محاسبته، استنادا إلى نص المادة (٥٠) من الدستور الذي نصت على انه " يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية : أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتقان واخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، واراعي مصالح شعبه، وأسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة ، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد".

الخاتمة

في ضوء ما تم بحثه ودراسته عن المسؤولية القانونية لتأخر الموازنة أو عدم اقرارها توصل البحث إلى مجموعة من النتائج والمقترحات نقف على بيانها في الآتي:

أولا :- النتائج

- ١- إن الصراعات السياسية وغياب الحس الوطني يجعل من قانون الموازنة مناسبة لتصفية الحسابات السياسية والطائفية.
- ٢- تأخر الموازنة أو عدم اقرارها يعود إلى السلطة التنفيذية في مسؤوليتها عن اعداد الموازنة وترحيلها للسلطة التشريعية أو إلى عدم اقرارها من قبل السلطة التشريعية لأسباب وخلافات سياسية .
- ٣- جاء دستور العراق ٢٠٠٥م خاليا من النصوص التي تعالج مشكلة تأخر الموازنة أو عدم اقرارها بالرغم من اهمية الموضوع وخطورتها على المجتمع.
- ٤- عدم وجود طرق محددة واضحة المعالم لمحاسبة البرلمان، سواء أكان قانونيا بمواد في الدستور أم من خلال جهات محددة تراقبه، وتحدد آليات محاسبته، فالشعب هو الجهة الوحيدة المخولة لمحاسبة النواب، باعتباره الناخبين الذي

(١) راند ناجي، علم المالية والتشريع المالي في العراق، ط٣، ٢٠١٧م، ص١٤٠. وزكي عبد المتعال، اصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري، ط١، مطبعة فتح الله ياس نوري، ١٩٤١م، ص١٢٩.

صوتوا لهم ليكونوا اعضاء بالمجلس، من خلال انتخابهم مرة أخرى في دورة قادمة، أو اقصائهم وانتخاب نواب جدد.

ثانياً:- المقترحات:

- ١- تعديل الدستور ووضع نصوص قانونية تعالج مشكلة تأخر الموازنة أو عدم اقرارها كما هو الحال في بعض البلدان لبنان مثلاً.
- ٢- وضع آليات محددة لمحاسبة مجلس النواب، في حالة عدم اقرار الموازنة باعتبار أن مسؤولية مجلس النواب هو سن القوانين وأن قانون الموازنة، هو من أهم وأخطر القوانين، إذ يهم عامة الشعب اضافة إلى أنه قانون سنوي.
- ٣- تعديل الدستور بما يضمن وضع اجراءات محددة تلزم السلطة بالتقيد بالمدد القانونية بالنسبة لتقديم مشروع الموازنة ووضعها تحت طائلة المسؤولية القانونية في تأخير تقديمها ضمن الموعد القانوني المقرر.
- ٤- تفعيل دور الرقابة الشعبية ومنظمات المجتمع المدني ، لغرض الضغط على السلطات المعنية من حيث اعداد الموازنة او اقرارها.