

المعالجة الدستورية لتأخير إقرار الموازنة

م. م. انسام ماجد حسن¹

انتساب الباحث

¹ كلية العلوم، جامعة واسط، العراق،
واسط، كوت، 50001¹ ansam900@uowasit.edu.iq

المؤلف المراسل

معلومات البحث
تاريخ النشر : كانون الثاني 2025

المستخلص

إن الموازنة العامة هي الصك الذي يتضمن نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة، وتحتوي على بيانات كاملة لنفقات الدولة وإيراداتها بصورة تخمينية، وتبرز أهمية الموازنة في تسيير المرفق العام، وانها واجبة لغرض تنظيم ادارة الدولة والحفاظ على اموالها، واي تأخير في اقرار الموازنة؛ يؤدي الى خلل واضح في سير عملية الحكومة؛ لان الموازنة هي عصب الحياة الاقتصادي الذي يمثل ميزانيات الوزارات، ونسب الصرف والمشاريع الاستثمارية، وان موضوع تأخر اقرار الموازنة من القضايا الرئيسية والمفصلية؛ لتعلق حياة المجتمعات وتطورها به، ومن اسباب تأخر اقرارها منها ما يعود إلى السلطة التنفيذية، ومنها ما يعود إلى السلطة التشريعية، واسباب اخرى تمثلت بأندام الاستقرار سياسياً، واعتماد العراق على الإيرادات النفطية بشكل كلي إذ ان هذه الإيرادات غير ثابتة، وعدم وجود موعد محدد ونهائي منصوص عليه في الدستور لإقرار الموازنة، واخيراً قلة الخبرات المهنية بأعداد مشروع الموازنة، يناقش هذا البحث اسباب تأخر اقرار الموازنة والمعالجة الدستورية لتأخير الاقرار.

الكلمات المفتاحية: الدستور، الموازنة، المعالجة، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية

Constitutional Treatment for Delaying Budget Approval

Ansam Majid Hassan¹

Affiliations of Author

¹ College of Science, Wasit
University, Iraq, wasit, kut,
50001¹ ansam900@uowasit.edu.iq¹ Corresponding Author

Paper Info.

Published: Jan. 2025

Abstract

The general budget is the instrument that includes the state's expenditures and revenues for the coming fiscal year. It contains complete data for the state's expenditures and revenues in an estimated manner. It highlights the importance of the budget in managing the public facilities and that it is obligatory for the purpose of organizing the state's administration and preserving its funds, and any delay in approving the budget. It leads to a clear imbalance in the functioning of the government process. Because the budget is the lifeblood of the economy, which represents ministries' budgets, spending ratios, and investment projects, and the issue of the delay in approving the budget is one of the main and pivotal issues. Because the lives and development of societies depend on it, and among the reasons for the delay in its approval are what goes back to the executive authority, some of which goes back to the legislative authority and other reasons represented by political instability, and Iraq's total dependence on oil revenues, as these revenues are not fixed, and the lack of a specific and final date stipulated in the constitution to approve the budget, and finally the lack of professional expertise in preparing the draft budget. This research discusses the reasons for delaying approval of the budget and the constitutional treatment for delaying approval.

Keywords: Constitution, Budget, Treatment, Executive Authority, Legislative Authority

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

الاقتصادي فهي تنظم ميزانيات الوزارات ونسب الصرف والمشاريع الاستثمارية، لذا تضمنت غالبية الدساتير موضوع الموازنة واحاطتها بمدد دستورية او قانونية لأجل إقرارها .

تعد الموازنة العامة صك قانوني يعبر عن رأي وتوجهات الحكومة لسنة مالية قادمة، وتحتوي على بيانات كاملة وأرقام للنفقات والإيرادات التي تحتاجها الدولة ، بصورة تخمينية أي ما تتوقعه الحكومة للمرحلة او السنة القادمة، تمثل الموازنة عصب الدولة

ثانياً: أهمية البحث

تتمثل أهمية البحث بما تمثله الموازنة العامة الاتحادية من أساس لعمل السلطات، بالأخص السلطة التنفيذية وتمويل إيراداتها، وتعزيز أنشطتها بما يسهم في تسيير المرافق العامة بكل انتظام وإطراد، فإن أي تأخير في إقرار الموازنة يؤدي الى خلل واضح في عملية الحكومة وتقديم الخدمات او الوفاء بالتزاماتها .

ثالثاً: مشكلة البحث

إن مشكلة البحث تكمن في أن مسألة تأخير إقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق اصبح الأصل، وان الاستثناء اضحى إقرارها قبل بداية السنة المالية، فان التطبيقات العملية كثيرة لتأخير إقرار الموازنة والذي بدوره القى بضلاله على الاضطراب بعمل الحكومة بصفة عامة والمجتمع بصورة خاصة .

رابعاً: منهجية البحث

سننتج في بحثنا هذا المنهج التحليلي الوصفي، وذلك في تحليل النصوص الدستورية والقانونية الخاصة بالموازنة العامة مع بيان مكامن الخلل او النقص في نصوصها .

خامساً: خطة البحث

سنقسم البحث على مبحثين نتناول في المبحث الأول اسباب تأخير الموازنة، وفي المبحث الثاني سنبحث المعالجة الدستورية لتأخير إقرار الموازنة .

المبحث الأول**اسباب تأخير اقرار الموازنة**

إن إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية هي الوسيلة الاساسية للحكومة من اجل الحصول على التمويل، وذلك للقيام بالواجبات والمهام المنوطة بها وتنفيذها خلال السنة المالية، ويتسنى للمرافق العامة أن تسيير بانتظام وإطراد، أن التأخير في إقرار الموازنة العامة اضحى أمراً مألوفاً في العراق، ومن الاسباب الرئيسية التي تؤدي إلى التأخير في "إقرار الموازنة العامة" ، أو عدم إقرارها من قبل مجلس النواب يعود إلى انعدام الاستقرار السياسي، إذ إننا نجد ومنذ عقود أن السياسة هي التي تسيطر على الاقتصاد في العراق بسبب عدم التوافقات السياسية، وبالعكس تتخذ قرارات اقتصادية غير سليمة من أجل التوافق السياسي الأمر الذي انعكس بصورة سلبية على الوضع الاقتصادي والمعيشي في العراق.

ان الطريقة الوحيدة التي تستطيع من خلالها الحكومة انفاق الأموال وتنمية المشاريع وضبط الإيرادات والنفقات هي الموازنة العامة التي تقرها السلطة التشريعية، لغرض أداء واجبها خلال السنة المالية، و المحافظة على سير المرفق العام بكل انتظام، ومن المعلوم ان الموازنة العامة تتكون من شقين، الشق الأول هو إيرادات الدولة، والشق الثاني هو نفقات الدولة، وأن "تشريع الموازنة من قبل مجلس النواب" يعني إعطاء الحكومة التخويل القانوني في الانفاق والإيراد، فهي إجازة مسبقة من السلطة التشريعية بالإنفاق وتحصيل الإيرادات لسنة مالية واحدة ، وتكون الحكومة ملزمة ان تنفذ الموازنة خلال تلك السنة⁽¹⁾ .

وأن مشروع الموازنة لأي دولة هو عنصر حيوي ومهم كون الاقتصاد هو عصب الدولة، وان الموازنة هي أساس ذلك العصب، فسارت الدول على تشريع الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة، وهذا ما أشار اليه "الدستور العراقي" في المادة (57) التي تضمنت الى عدم إمكانية انتهاء الفصل التشريعي الخاص بمجلس النواب العراقي في حال عرضت الموازنة العامة فيه، الا بعد اقرار الموازنة⁽²⁾ .

ويمكن ان نرجع اهم اسباب التأخير في اقرار الموازنة في العراق إلى الآتي:-

1- عدم الاستقرار السياسي، يؤثر انعدام الاستقرار السياسي على الدولة ككل، الا ان التأثير الأكبر يظهر في عملية تشريع القوانين وخصوصاً القوانين الخلفية ومنها الموازنة العامة، وان ذلك مرده إلى عدم وجود توافقات سياسية، مما أدى الى الانعكاس السلبي على مسألة إقرار الموازنة وعلى الاقتصاد العراقي بصورة خاصة، وعلى الرغم من ان سوء الأحوال الاقتصادية للدولة، فان هذا لا يتلاءم مع ما يتمتع به البلد من ثروات، فضلاً عن ذلك فان الخلاف مع إقليم كردستان وتوجهاته كان من بين الاسباب المؤثرة في مسألة "إقرار الموازنة العامة الاتحادية" وبالأخص ملف الكميات المصدرة من النفط وعدم التزام الإقليم بالدستور الاتحادي، وقوانين الموازنة، وقرارات المحكمة الاتحادية⁽³⁾ .

2- اعتماد العراق على الإيرادات النفطية بشكل كلي، اذ ان تلك الإيرادات غير ثابتة واحيانا يصعب توقع أسعارها، فان أي تغيير يطرأ على أسعار النظم، يترتب عليه إعادة النظر في الموازنة واعادتها الى الحكومة مرة أخرى مما يؤخر في مسألة إقرارها.

3- البطء في إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية من قبل الحكومة، وكثرة المناقشات و الاعتراضات وتشعب المقترحات، التي يبديها مجلس النواب على الموازنة من خلال الطلب من الحكومة زيادة الانفاق، او اجراء تعديل على بعض بنود الموازنة، وهذا يؤدي الى إعادة المشروع من قبل الحكومة الى مجلس

واحياناً يتم طلب سحب الثقة من السلطة التشريعية اثناء تشريعها للموازنة العامة ، وهذا يؤدي بدوره الى تأخير في اقرار الموازنة العامة الاتحادية مما حدى ببعض الكتاب الى وجوب وجود قيد دستوري يمنع سحب الثقة عن الحكومة خلال تشريع قانون الموازنة للحيلولة دون تأخر التصويت عليها .

8- حل البرلمان او انتهاء مدته ، فتنص بعض الدساتير على امكانية حل البرلمان سواء كان الحل ذاتي ام عن طريق الحكومة، فقد تستخدم الحكومة "حل السلطة التشريعية" في اثناء تشريع الموازنة لدى السلطة التشريعية ، فيؤدي ذلك الى توقف النقاشات البرلمانية وتعطيل المداولات مما يؤدي الى تأخر في اقرار الموازنة⁽⁹⁾ .

9- تعنت البرلمان في إقرار الموازنة وحياناً يعود سبب تأخير الاقرار الى تمسك مجلس النواب بأضافة بعض النصوص القانونية او بسبب خلافات سياسية بين الكتل المنضوية تحت القبة البرلمانية، فتحدث ان تعلق احد الاحزاب بتصويتها او حضورها الى السلطة التشريعية بسبب خلاف سياسي لوجود غايات نفعية للأحزاب القابضة على السلطة⁽¹⁰⁾ .

10- في بعض الاحيان وخصوصاً الدول ذات الطابع البرلماني ان تنتج انتخابات اقلية تستطيع من خلالها الكتل الفائزة ان تشكل الحكومة لوحدها دون الحاجة الى الائتلاف مع احزاب اخرى لغرض تشكل كتلة برلمانية تستطيع من خلالها تمرير الحكومة⁽¹¹⁾ . من ذلك نلاحظ ان التأخير في تمرير الموازنة يقوض الجهود المبذولة لبناء نظام جيد للإدارة المالية العامة، يمكن تحقيقه من خلال المراجعة والتحسينات المستمرة للممارسات الحالية ، وان مخاطر تقويض الاصلاحات الاكثر اهمية في ادارة الشؤون المالية العامة اعلى في البلدان منخفضة القدرات حيث لاتزال هذه الاصلاحات في مهدها وقد تكون مصداقية الميزانية على المحك، اذا ادت الموافقة المتأخرة على الموازنة الى تفاقم المشاكل الحالية مثل نقاط الضعف في التنبؤ بالإيرادات وادارة العمليات، وقد يتم تقويض الحوافز لاستبدال التقنين النقدي بأدوات افضل لتخطيط التدفق النقدي اذ استمرت مثل هذه المشاكل فان اصلاحات الموازنة مثل اطر الانفاق على المدى المتوسط التي تشجع التخطيط القطاعي المحسن مع تكامل اكبر للمشاريع الممولة من الخارج ضمن عملية ميزانية الحكومة قد تعرض للخطر ايضاً⁽¹²⁾ .

وقد يتطلب تحسين الجداول الزمنية لتقديم الموازنة والموافقة عليها تغييرات في الإطار القانوني والالتزام بالمبادئ التي تستند عليها هذه القوانين، بداية السنة المالية الجديدة وللوزارات التنفيذية الحق في الوقت الكافي للتخطيط لتنفيذ ميزانياتها للعام المقبل، عندما لا

النواب، ومن ثم دراسته من قبل السلطة التنفيذية واعدته مرة اخرى الى أروقة مجلس النواب ودراسته من قبل اللجان المختصة ، مما يؤدي الى تأخير في إقرار الموازنة ، وحياناً يتم الدخول بالسنة المالية من دون مناقشة مشروع الموازنة، اذ ان تأخير الموازنة في العراق أصبحت الأصل، او ان تشريعها قبل السنة المالية اضحى الاستثناء⁽⁴⁾ .

وهذا بدوره يؤثر على الاقتصاد كون الموازنة كما ذكرنا سابقاً تمثل أساس عصب الاقتصاد وان التأخير في إقرارها يعطل المشاريع ويقيد الدولة، وعدم تنفيذ خطط الحكومة الانية التي وضعت في الموازنة.

4- لا يوجد موعد نهائي منصوص عليه في الدستور او القانون لإقرار الموازنة .

5- وجود ثغرات في الدستور وذلك لعدم وجود جزاء او معالجات تترتب على التأخير إقرار الموازنة.

6- قلة خبرة الوزارات والكوادر الإدارية المعنية بإعداد مشروع الموازنة، إن مسألة إعداد مشروع الموازنة من قبل الحكومة يعد عملاً تكاملياً تشارك فيه جميع المؤسسات الحكومية، فكل جهة يجب عليها تقديم الاحتياجات الخاصة بها سواء كانت الجارية او الاستثمارية المتوقعة خلال السنة المالية القادمة، وأن ترسله الى وزارة المالية التي يناط بها إعداد الموازنة وعرضها على مجلس الوزراء ليتم تقديمه الى مجلس النواب لإقرارها⁽⁵⁾ .

يتضح لنا مما ذكر إن الأجهزة الحكومية تفتقر الى الكفاءة والخبرة ، ومحدودية قدرات تلك السلطات في اعداد الموازنة، فان العلاقة طردية بين كفاءة الأجهزة وسرعة اعداد الموازنة، فكلما كانت أدوات الدولة كفوة كان باستطاعة الدولة إقرار الموازنة في موعد مناسب، اما اذا كانت تلك المؤسسات هشة ولا تمتلك الخبرة وغير ملمة بالعلوم المالية والمصرفية والمحاسبية، فذلك يؤدي الى التأخير في اعداد الموازنة ، بالإضافة الى ضعف التنسيق بين مؤسسات الدولة واتباع الإجراءات الروتينية المعقدة .

7- سحب الثقة من الحكومة، ان الدول ذات الطابع البرلماني غالباً ما توازن بين السلطتين عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطات⁽⁶⁾ ، فأن لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة عن طريق التصويت او مسألة الاستجواب وفق الاليات التي رسمها الدستور⁽⁷⁾، فقد يثير مجلس النواب مسألة سحب الثقة من الحكومة او من وزير المالية او مسألة الضغط لأسباب سياسية وحمل وزير المالية للاستقالة ، فيؤدي هذا الشيء الى خلخلة العمل الاداري وارباك مسألة إقرار الموازنة ، مما يؤدي بدوره الى تأخير في تسليمها الى السلطة التشريعية وفق المدة القانونية التي اشار اليها" قانون الادارة المالية" رقم " 6" لسنة 2019⁽⁸⁾ .

التي لم تصادق إذا كانت تقديراتها أقل من اعتمادات السنة القديمة⁽¹⁷⁾.

نستنتج من ذلك أن المشرع العراقي في ظل القانون الأساسي لسنة (1925) الملغى وقانون "أصول المحاسبات العامة" رقم (28) لسنة (1940) الملغى قد عالج مسألة التأخير في اقرار قانون الموازنة العامة وذلك بالإشارة الى الموازنة الشهرية احياناً، والعمل بالموازنة القديمة احياناً أخرى، أو العمل بالموازنة الجديدة التي لم تصادق بعد، ويتبع المشرع العراقي اذاً الطرق الثلاث بشروط خاصة .

اما فيما يتعلق ب "دستور جمهورية العراق النافذ " حالياً لعام 2005 فلم يتضمن الإشارة لأي قواعد خاصة بتنظيم موضوع التأخير في اقرار قانون الموازنة العامة، وقد نهج المشرع الدستوري العراقي في دستور 2005 نهج الدساتير العراقية السابقة له التي لم تنظم مسألة تأخر إقرار الموازنة⁽¹⁸⁾.

ويتضح مما تقدم، أن المشرع العراقي في ظل قانون الادارة المالية عالج مشكلة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة باللجوء لنسبة الصرف 12/1 التي تعتبر أسلوباً مجدياً لاستمرار صرف النفقات العامة لتسيير امور المرافق العامة في الدولة⁽¹⁹⁾.

أذ أن الموازنة العامة الاتحادية تعد على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية، والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي، والتنمية المستدامة، والسياسة الاقتصادية، والتطابق مع البرنامج الحكومي، والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني، والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق، وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي، والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى، كما تبدأ الموازنة السنوية من (1 / 1) وتنتهي في (12/31) من السنة ذاتها ، ولوزارة المالية الاتحادية إعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة (3) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة، وتشرع وتكون السنة الاولى وجوبية، ولمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنوات "الثانية والثالثة" وبموافقة مجلس النواب، وقد لجأ العراق الى هذا الاسلوب من خلال إقرار الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023، 2024، 2025) بالقانون رقم (13) لسنة 2023، المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4726) المؤرخ في (2023/6/26).

وكذلك الزام قانون الادارة المالية "وزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين" خلال شهر آيار من كل سنة إعداد المبادئ التوجيهية في ضوء أهداف السياسة المالية المحددة في التقرير المعتمد طبقاً لإحكام المادة (3) من هذا القانون مع توضيح المعالم الاقتصادية

تقي وزارات المالية بهذه التوقعات، فمن المهم أن يطالب أصحاب المصلحة الرئيسيون هؤلاء بالتحسينات⁽¹³⁾.

ومن التطبيقات العملية لتأخر اقرار الموازنة في العراق كثيرة منها : تأخير السلطة التنفيذية في تقديم مشروع الموازنة لعام 2007 إلى مجلس النواب، وكذلك موازنة 2008، وموازنة 2009، وموازنة 2010 ، وبالنسبة للدورة الانتخابية الرابعة 2018 - 2022 فلم تقر موازنة 2020 بسبب الاحتجاجات الشعبية في تشرين الأول وانخفاض أسعار النفط جائحة كورونا ، ولا يفوتنا أن ننوه عن تأخير تقديم مشروع الموازنة العامة لسنة 2021 إلى مجلس النواب، إذ تأخرت الحكومة ما يقارب شهر عن الموعد المحدد ب "قانون الإدارة المالية والدين العام" لسنة 2004 فقد تم تقديم مشروع الموازنة بتاريخ 22/12/2020 مما أدى إلى تأخر إقرارها من قبل مجلس النواب ما يقارب ثلاثة أشهر عن بدء السنة المالية⁽¹⁴⁾، وهذا ما يشكل مخالفة للموعد المحدد ب" قانون الادارة المالية والدين العام " المشار اليه اعلاه .

المبحث الثاني

المعالجة الدستورية لمشكلة تأخير اقرار الموازنة

إن دساتير جمهورية العراق بصورة عامة لم تشير الى حل لمشكلة تأخير إقرار الموازنة العامة، فمن بين الدساتير التي عالجت مسألة تأخير تشريع إقرار الموازنة هو القانون الأساسي الملغى لسنة 1925، اذ تطرق القانون انفاً الى معالجة مشكلة تأخير تشريع الموازنة، فاذا بدأت السنة المالية الجديدة ولم يشرع قانون الموازنة، فان على وزارة المالية تقديم لائحة قانونية الى مجلس الامة اذا كان في حالة اجتماع على ان تحتوي تلك اللائحة على تخصيصات مالية مؤقتة لمدة لا تتعدى الشهرين، وفي حالة استمر مجلس الامة في التأخير لإقرار الموازنة، في هذه الحالة يجوز لوزير المالية تقديم لائحة أخرى جديدة وبهذه الصورة يتم السير على أسلوب الموازنات المؤقتة الى ان يتم إقرار الموازنة العامة الاتحادية⁽¹¹⁷⁾⁽¹⁵⁾.

ويتضح من النص المذكور اعلاه، أن القانون الأساسي لسنة (1925) الملغى قد أشار الى حل لمشكلة التأخير في إقرار الموازنة بصورة دقيقة فقد ميز بين حالتين:

- 1- حالة انعقاد مجلس الامة: توضع موازنة مؤقتة لا تتجاوز شهرين وعند انتهاء هذه المدة توضع موازنة أخرى⁽¹⁶⁾.
- 2- حالة عدم انعقاد مجلس الامة:- في هذه الحالة يتم العمل بالموازنة القديمة ، كما أجاز "قانون أصول المحاسبات العامة" (الملغى) "الوزير المالية أن يعمل بالموازنة الجديدة

من المجلسين بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائهما، وان أي قانون ينطوي على نفقات جديدة أو زائدة، عليه توفير الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات وفي كل عام يقوم كل مجلس بتمرير قانون إقرار الموازنة و الحسابات المقدمة من قبل الحكومة، ولا يجوز التنفيذ المؤقت للميزانية إلا من خلال تشريعات محددة، و فقط لفترات لا تتجاوز في مجموعها أربعة أشهر مع تحديد مضمون قانون الموازنة والقواعد الأساسية والمعايير المعتمدة لضمان التوازن بين الإيرادات والنفقات واستدامة الدين العام للحكومة عن طريق التشريع بالأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وفقاً لمبادئ القانون الدستوري⁽²⁴⁾،

من ذلك نستنتج ان الدستور الايطالي اجاز التنفيذ المؤقت للميزانية بمدة اربعة اشهر.

اما في كولومبيا فقد تضمن الدستور الكولمبي لعام 1991 المعدل إذا لم يصدر الكونغرس الموازنة، فإن الموازنة التي تقدمت بها الحكومة تنفذ ضمن القيود المفروضة في المادة السابقة، وإذا لم تقدم الموازنة في نفس الموعد النهائي، تستخدم موازنة العام السابق، لكن يجوز للحكومة تقليص الإنفاق وبالتالي إلغاء وتعديل الوظائف عندما يفرض حساب إيرادات السنة المالية الجديدة ذلك⁽²⁵⁾.

وبناقش الكونغرس ويصدر قانون موازنة الإيرادات العامة والمخصصات المالية خلال الاشهر الثلاثة الاولى من كل دورة تشريعية ، ووفقاً لقواعد القانون الاساسي حرفياً، على ان لا ترفع تقديرات الإيرادات ومصادر الائتمان وعائدات رصيد الخزنة من قبل الكونغرس الا بعد سماع رأي الوزير المختص وموافقته⁽²⁶⁾.

كما لا يجوز تخفيض الموازنة الاستثمارية من حيث النسبة مقارنة بالعام السابق فيما يتعلق بإجمالي الإنفاق في قانون المخصصات المالية، ويحظر على الكونغرس رفع أية أجزاء من النفقات المقدرة في الموازنة المقترحة من قبل الحكومة، أو إضافة أية أجزاء جديدة إلا بعد الحصول على موافقة خطية من الوزير المعني⁽²⁷⁾.

الا ان الدستور اجاز للكونغرس حذف أو تقليص أجزاء من النفقات المقترحة من قبل الحكومة، باستثناء تلك اللازمة لخدمة الدين العام، والتزامات الدولة التعاقدية الأخرى، والتمويل المتكامل للخدمات الاعتيادية للإدارة، والاستثمارات الواردة في الخطط والبرامج المشار إليها في المادة 341.

فإذا ارتفع حساب الإيرادات أو إذا حذفت بعض الأجزاء المتوقعة، فإن المبالغ التي تصبح متوفرة بهذه الطريقة ودون تجاوز إجماليها يمكن أن تنفق على استثمارات أخرى أو نفقات أخرى تمت الموافقة عليها طبقاً لما هو موصوف في البند الأخير من المادة 349 من

الرئيسية التي تستند إلى خطة التنمية الوطنية والمؤشرات الواقعية للاقتصاد الكلي والإجراءات اللائمة والجدول الزمني لأعداد موازنات ذات الحدود القصوى للنفقات الجارية والاستثمارية لكل وحدة من وحدات الإنفاق بما يتناسب مع التقرير المعتمد طبقاً للمادة (3) من هذا القانون واستمارة اعداد تقديرات النفقات الجارية والمشاريع الاستثمارية المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون⁽²⁰⁾.

وأشار القانون الى تولى وزارة المالية الاتحادية استلام التقديرات المقترحة للموازنة الجارية للسنة اللاحقة من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم ومناقشتها وفق جدول تفصيلي يعد لهذا الغرض خلال" شهر يوليو من كل سنة" ومناقشة تقديرات الموازنة مع الادارة المعنية اعتماداً على الأهداف والبرامج والأنشطة التي طلبت لها تلك المبالغ لضمان اتساق تلك التقديرات مع الحدود القصوى الواردة في التقرير المعتمد وفق احكام المادة (3) من هذا القانون، وناط لوزارة التخطيط الاتحادية تولى مسؤولية اعداد الأسس التفصيلية لوضع تقدير تكاليف المشاريع الاستثمارية وحجم الإنفاق التشغيلي لها والجدوى الاقتصادية لها على امتداد اعمارها ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقليم والمحافظه ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم وتقديمها بصيغتها النهائية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة الاتحادية خلال شهر تموز من كل سنة، ولا يجوز ان يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على(3 % ثلاثة من المئة من الناتج المحلي الإجمالي⁽²¹⁾).

والزام مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الاول من كل سنة⁽²²⁾.

وفي لبنان فقد تضمن الدستور اللبناني لعام 2004 بأن "تناط السلطة الإجرائية لحل مجلس النواب بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها هي حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متوالين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية لأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى"⁽²³⁾.

اما في إيطاليا فقد تضمن الدستور الإيطالي لعام 2012 انه على "الدولة تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات في ميزانيتها، مع مراعاة المراحل السلبية والإيجابية للدورة الاقتصادية، و لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض إلا لغرض مراعاة آثار الدورة الاقتصادية، أو في ظروف استثنائية؛ بعد الحصول على التفويض

كما اعطى الدستور البولندي مجلس الوزراء فقط الحق في إدخال تشريعات بشأن الموازنة ، والموازنة المؤقتة والتعديلات على الموازنة وقانون التعاقد على الدين العام، فضلاً عن القانون الذي يمنح ضمانات مالية من قبل الدولة⁽³⁴⁾، والزم الدستور مجلس الوزراء أن يقدم إلى مجلس النواب مشروع الموازنة للعام المقبل في موعد أقصاه 3 أشهر قبل أن تبدأ السنة المالية الجديدة وفي حالات استثنائية، فإنه يجوز تقديم مشروع الموازنة في وقت لاحق⁽³⁵⁾، كما يستطيع مجلس الشيوخ بعد 20 يوماً من استلام الموازنة، اعتماد إدخال تعديلات عليها⁽³⁶⁾.

ويقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على الموازنة أو الموازنة المؤقتة المقدمة له من قبل المشير من مجلس النواب خلال 7 أيام من استلامها، وطلب صدوره في الجريدة الرسمية لجمهورية بولندا المجلة القانونية، ولا يجوز تطبيق أحكام المادة 122 بالفقرة 5 على الموازنة أو على أي موازنة مؤقتة ، فإذا قدم رئيس الجمهورية مذكرة إلى المحكمة الدستورية لإصدار الأحكام بشأن مدى مطابقة الدستور مع الموازنة أو الموازنة المؤقتة قبل التوقيع عليها، فإنه على المحكمة الفصل في تلك المسألة في موعد لا يتجاوز فترة 2 شهر من يوم تقديم تلك المذكرة إلى المحكمة⁽³⁷⁾، وبعد مرور أربعة أشهر ابتداءً من اليوم الذي يقدم فيه مشروع الموازنة إلى مجلس النواب، فإذا لم يتم اعتمادها أو عرضها على رئيس الجمهورية للتوقيع عليها، فإن رئيس الجمهورية خلال الأربعة عشر (14) يوماً، يجوز أن يأمر بتقصير مدة عضوية مجلس النواب⁽³⁸⁾.

اما الدستور الهولندي لعام 2008 ، فقد نص في المادة (65) منه :بانه ينبغي تقديم بيان للسياسة التي سوف تتبعها الحكومة من قبل الملك، أو نيابة عنه، أمام جلسة مشتركة لمجلسي البرلمان التي تعقد كل عام في ثالث يوم لثلاثاء من شهر سبتمبر/أيلول أو في أي موعد سابق، كما قد يتم تحديد ذلك في قانون صادر عن البرلمان⁽³⁹⁾، اذ يتعين بيان تقديرات الإيرادات والنفقات للدولة بموجب قانون صادر عن البرلمان، ويتعين تقديم المشاريع التي تتضمن تقديرات عامة من قبل الملك، أو نيابة عنه، في كل عام حسب الموعد المحدد في المادة (65) ، وإعداد بيان الإيرادات والنفقات للدولة وتقديمه إلى البرلمان وفق أحكام ذات الصلة بالبرلمان، كما ينبغي تقديم كشف الميزانية العمومية المعتمدة من ديوان المحاسبة إلى البرلمان ، وتحديد القواعد المتعلقة بإدارة الشؤون المالية للدولة عن طريق قانون صادر عن البرلمان⁽⁴⁰⁾.

اما الدستور الياباني لعام 1946 لعام فنص على تقدم الموازنة المالية أولاً إلى مجلس النواب وعند تفحص الموازنة، إذا اتخذ مجلس الشورى رأياً مغايراً لرأي مجلس النواب، وإذا لم يتم الوصول إلى اتفاق حتى من خلال لجنة مشتركة من المجلسين وفقاً

الدستور⁽²⁸⁾. إضافة إلى ما هو وارد في هذا الدستور، فإن القانون الأساسي للموازنة ينظم المسائل المتعلقة بالبرمجة والموافقة والتعديل والتنفيذ المتعلق بموازنات الدولة والكيانات الإقليمية والكيانات اللامركزية، على أي مستوى إداري، وتنسيقها مع الخطة الوطنية للتنمية، وكذلك مع قدرة مؤسسات الدولة على إبرام العقود⁽²⁹⁾.

اما في مصر فقد تضمن الدستور لعام 2019 بأن "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدورة العادية السنوية قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس"، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة⁽³⁰⁾.

اما الدستور الدنماركي لعام 1952 فأوجب "تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية المقبلة إلى البرلمان في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر قبل بدء تلك السنة المالية"، وعندما يكون من المتوقع أن لا يتم الفراغ من قراءة مشروع قانون الموازنة للسنة المالية المقبلة قبل بدء تلك السنة المالية، فإنه يتعين تقديم مشروع قانون اعتمادات مالية مؤقتة إلى البرلمان⁽³¹⁾.

اما الدستور البولندي لعام 1997 فأشار الى على مجلس النواب اعتماد موازنة الدولة لسنة مالية عن طريق الموازنة القانونية، الا ان الدستور قد نص على إحالة مبادئ وإجراءات إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، ومستوى التفاصيل والمتطلبات لمشروع الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن مبادئ وإجراءات تنفيذ الموازنة، يجب أن يتم تحديدها بواسطة القانون.

وفي حالات استثنائية، فإنه يمكن تحديد إيرادات ونفقات الدولة لفترة أقصر من سنة واحدة في موازنة مؤقتة، ويجري تطبيق الأحكام المتعلقة بمشروع موازنة الدولة، حسب الاقتضاء، على مشروع الموازنة المؤقتة أيضاً، وإذا لم تصبح موازنة الدولة أو الموازنة المؤقتة سارية المفعول وتدخل حيز النفاذ في اليوم الذي تبدأ به السنة المالية ، فإن مجلس الوزراء عليه تدبر القيام بوضع ادارة مالية للدولة وفقاً لمشروع الموازنة⁽³²⁾.

كما تضمن على إن الزيادة في الإنفاق أو الانخفاض في الإيرادات عن تلك المستويات المخطط لها من قبل مجلس الوزراء، لا يجوز لها أن تؤدي إلى اعتماد مجلس النواب لعجز في الموازنة يتجاوز المستوى المنصوص عليه في مشروع الموازنة، وحظر نص الموازنة على تغطية العجز فيها عن طريق التعاقد على التزامات ائتمانية لدى البنك المركزي للدولة⁽³³⁾.

- 2- ضرورة تعديل نص المادة 62 آفة الذكر، بإضافة وسائل بديلة يتم الأخذ او الاستعانة بها في حال تم التأخير في إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية.
- 3- ضرورة وضع جزاء دستوري على كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في حال تم تأخير إقرار الموازنة العامة.

الهوامش

- (1) بان صلاح عبد القادر ، تأخير اقرار الموازنة العامة ، دراسة في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة الحقيقة ، العدد 42 ، ص 503- 508 .
- (2) المادة 57 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نصت على: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها ولاينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها .
- (3) - احمد فارس عبد العزاوي اصلاح الموازنة العامة كمدخل لاصلاح النظام المالي في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت ، كلية الحقوق ، السنة 6 المجلد 6 العدد 2 الجزء 2 ، 2022 ، ص 83 .
- (4) بان صلاح عبد القادر ، مصدر سابق، ص 516 .
- (5) حيدر وهاب عبد ، دراسة في مشكلة تأخير اقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات قانون بيت الحكمة ، بغداد العدد 35 لسنة 2012 ص 14 .
- (6) حيدر وهاب عبد ، المصدر نفسه ، ص 12 .
- (7) ينظر نص المادة 61 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (8) حيد عبد وهاب ، مصدر سابق ، ص 13 .
- (9) بان صلاح عبد القادر ، مصدر سابق ، ص 523 .
- (10) حيدر عبد وهاب ، المصدر نفسه ، ص 14 و 15 .
- (11) لعل المثل البارز الذي يمكن ان نسوقه في هذا المقام ما شهدته الانتخابات النيابية التي جرت في جمهورية العراق عام 2010 فقد ادلى الناخبون بأصواتهم في وقت مبكر وتحديداً في الشهر السابع من شهر آذار من ذلك العام حيث ان نتائج الانتخابات لم تكن حاسمة مما اضطرت الاحزاب الفائزة الدخول في مفاوضات عسيرة ترتب عليها تعطل مجلس النواب وعدم انتظام جلساته وتأخر تشكيل الحكومة وكل ذلك القى السلبية على عملية اعداد مشروع الموازنة الاتحادية لسنة 2011 المالية فقد كان من المفترض ان تقدم وزارة

للقانون، أو في حالة فشل مجلس الشورى في اتخاذ قرار نهائي خلال ثلاثين يوماً بعد استلام الموازنة التي أصدرها مجلس النواب، فيما عدا فترة الإجازة، فإن قرار مجلس النواب سيكون هو قرار مجلس الدايت⁽⁴¹⁾.

اما الدستور البرتغالي فأشار الى اعداد قانون الموازنة وتنظيمها والتصويت عليه وتنفيذها يكون سنوياً وفق القانون الإطاري المطبق، والذي يتضمن القواعد الحاكمة لإعداد موازنات المناطق والإدارات المستقلة وتنفيذها، ويُقدّم مشروع قانون الموازنة ويعرض للتصويت في خلال الأجل الزمنية التي يضبطها القانون، ويحدد القانون الإجراءات المتبعة حال لم يمكن الالتزام بهذه الأجل⁽⁴²⁾.

من خلال استعراضنا للنصوص الدستورية للدول المقارنة لاحظنا ان هذه الدساتير قد تضمنت نصوص دستورية صريحة لإقرار قانون الموازنة، فضلاً عن ذلك فقد تضمنت هذه الدساتير فرض جزاءات على التأخير في اقرار الموازنة من خلال "حل مجلس النواب" او "تنفيذ موازنة السنة السابقة" ضمن شروط محددة ، ولم تترك هذه الدساتير مسألة التأخير في اقرار الموازنة مسألة مفتوحة بدون تنظيم ، او تترك مسألة تنظيمها للقوانين العادية .

الخاتمة

في ختام بحثنا هذا توصلنا الى عدة نتائج وابدينا جملة من المقترحات وكما يأتي:

أولاً:- النتائج:

- 1- ان السلطة التشريعية مجلس النواب هي المختصة في تشريع الموازنة العامة في العراق، ولم يعطي الدستور أي دور لمجلس الأتحاد في مسألة تشريع الموازنة العامة الاتحادية وهذا خلاف الدول ذات نظام المجلسين.
- 2- ان المشاكل السياسية في الغالب كانت السبب الأساسي في تأخير إقرار الموازنة في العراق، اذ تتطلب مسألة إقرار الموازنة مدة من الزمن بسبب تلك الخلافات.
- 3- عدم وجود مدد دستورية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 لإقرار الموازنة العامة.
- 4- يختلف سبب التأخير في إقرار الموازنة منها ما يعود الى السلطة التنفيذية ومنها ما يعود الى السلطة التشريعية

ثانياً: المقترحات

- 1- تعديل نص المادة 62 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك بتقييد السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة العامة الاتحادية خلال مدة معقولة قبل بدأ السنة المالية.

- (36) المادة 223 من الدستور البولندي لعام 1997 .
 (37) المادة 224 من الدستور البولندي لعام 1997 .
 (38) المادة 225 من الدستور البولندي لعام 1997 .
 (39) المادة 65 من الدستور الهولندي لعام 2008 المعدل .
 (40) المادة 115 من الدستور الهولندي لعام 2008 المعدل .
 (41) المادة 60 من الدستور الياباني لعام 1946 .
 (42) المادة 106 من الدستور البرتغالي لعام 2008 المعدل .

المصادر

أولاً:- الرسائل والاطاريح الجامعية

- حيدر حمزة محمد ، اشكالية اعداد الموازنة في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، الجامعة اللبنانية ، كلية الحقوق ، 2021 .

ثانياً:- البحوث المنشورة

- احمد فارس عبد العزوي ،اصلاح الموازنة العامة كمدخل لإصلاح النظام المالي في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت ،كلية الحقوق السنة 6 المجلد 6 العدد 2 الجزء 2 ، 2022 .
- بان صلاح عبد القادر ،تأخير اقرار الموازنة العامة ، دراسة في القانون العراقي ،بحث منشور في مجلة الحقيقة ، العدد 42 .
- حيدر وهاب عبد ، دراسة في مشكلة تأخير اقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات قانون ، بيت الحكمة ، بغداد العدد 35 ، لسنة 2012 .

ثالثاً"-الدساتير والقوانين

- الدستور الياباني لعام 1946 .
- الدستور الدنماركي لعام 1952 .
- الدستور البرتغالي لعام 2005 .
- الدستور البولندي لعام 1997 .
- الدستور اللبناني لعام 2004 المعدل .
- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- الدستور الهولندي لعام 2008 المعدل .
- الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .
- قانون الادارة المالية الاتحادي رقم 6 لعام 2019 .

المالية المشروع المذكور الى مجلس الوزراء في شهر ايلول حسب ماهو منصوص عليه في قانون الادارة المالية النافذ لكن تأخر تشكيل الحكومة وايضا انعقاد مجلس النواب حال دون ذلك ، اذ اجيزت الموازنة بعد بدء سنتها المالية بأشهر عدة .

(12) حيدر حمزة محمد ، اشكالية اعداد الموازنة في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية ، كلية الحقوق ، 2021 ، ص 313 و314 .

(13) هناء جبوري محمد ، تأخر اقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق الاسباب والحلول ، بحث منشور على الرابط <http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog>

تاريخ الزيارة 2024/2/12 .

(14) ينظر حيدر حمزة ،محمد مصدر سابق .

(15) بان صلاح عبد القادر ، مصدر سابق ، ص 523 .

(16) المصدر نفسه ، ص 523 .

(17) حيدر عبد وهاب ، مصدر سابق ، ص 25 .

(18) مثل دستور العراق المؤقت لعام 1970، ودستور عام 1958، ودستور العراق لعام 1968. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(19) حيدر عبد وهاب ، مصدر سابق ، ص26.

(20) المادة 4 من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019.

(21) المادة 6 من قانون الادارة المالية لاتحادي رقم 6 لسنة 2019 .

(22) المادة 11 من قانون الادارة المالية لاتحادي رقم 6 لسنة 2019 .

(23) المادة 65 من الدستور اللبناني لعام 2004 المعدل .

(24) ينظر المادة 81 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(25) المادة 348 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(26) المادة 349 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(27) المادة 350 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(28) المادة 351 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(29) المادة 352 من الدستور الايطالي لعام 2012 المعدل .

(30) المادة 115 من الدستور المصري لعام 2019 المعدل.

(31) المادة 45 من الدستور الدنماركي لسنة 1952.

(32) المادة 219 من الدستور البولندي لعام 1997 .

(33) المادة 220 من الدستور البولندي لعام 1997 .

(34) المادة 221 من الدستور البولندي لعام 1997.

(35) المادة 222 من الدستور البولندي لعام 1997.

رابعاً:-المواقع الالكترونية

- م.هناء جبوري محمد ، تأخر اقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق الاسباب والحلول ، بحث منشور على الرابط <http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog> تاريخ الزيارة 2024/2/12.